

Das Berliner Mobilitätsgesetz

Ein entscheidender Beitrag zur „Verkehrswende“ in der Hauptstadt! – Eine Entgegnung

52

SRL

BEITRÄGE . PLANERIN 6_18

Das Berliner Mobilitätsgesetz ist das Ergebnis der Bürgerinitiative für einen Fahrradvolksentscheid, der die Einführung eines Fahrradgesetzes forderte. Aufseiten der Berliner Senatsverwaltung traf diese Gesetzesinitiative seinerzeit von Anfang an auf massiven Widerstand. Ein Fahrradgesetz sei eine absurde Forderung, fachlich unsinnig, juristisch nicht zu begründen und schon gar nicht politisch durchsetzbar. Wenn die Kontrahenten im Jahr 2016 auf öffentlichen Podiumsveranstaltungen aufeinanderstießen, wurden die Fahrradaktivistinnen und -aktivisten von den Verwaltungsvertreterinnen und -vertretern als dogmatische Lobbyisten diffamiert, während sie zugleich nicht müde wurden, sich selbst als integrierte Verkehrsplanende zu stilisieren. Die Verkehrsplanenden der Senatsverwaltung repräsentierten das „Gott-Vater-Modell“, wonach der Planer in seiner grenzenlosen Weisheit über all das notwendige Wissen verfügt, um die Gesellschaft vernünftig zu gestalten, während die Fahrradaktivisten und -aktivistinnen aus dieser Sicht allenfalls bornierte Partikularinteressen vertraten.

Diese Hybris atmet noch der Beitrag über das Mobilitätsgesetz des ehemaligen Abteilungsleiters in der Berliner Senats-Verkehrsverwaltung, Friedemann Kunst, durch alle Poren: Das Landes-Gesetz wird dort gleich zu Beginn als „verkehrspolitische Großtat“ ironisiert, bei der eine „juristische Formulierungsakrobatik zu bewundern“ sei, wobei sich der Autor bei mancher Formulierung fragt, „ob sie denn als gesetzliche Vorgabe weiterhilft [...] oder ob die Bestimmung in einem Gesetz am richtigen Platz ist“. Hier wie anderswo erkennt der Autor „überdeutlich“ die ebenso erfolgreiche wie aus seiner Sicht missliche Einflussnahme des „Treibers“ der Gesetzesinitiative. Schließlich müsse „die Frage erlaubt sein, ob der Paragrafenaufwand gerechtfertigt ist“ und die Verkehrsverwaltung überhaupt ausreichend konsolidiert sei „um die Fülle liegengebliebener, wachstumsbedingt zusätzlicher und ganz neuer Aufgaben“ bewältigen zu können.

Diese Mischung aus tiefer persönlicher Frustration über eine jahrelang kaputtgesparte Verwaltung und einer Déformation professionnelle, die sich in einer ausgeprägten Selbstgerechtigkeit äußert, hat eine politische Initiative wie den Fahrradvolksentscheid überhaupt erst notwendig gemacht. Im Ergebnis verkennt sie den gleich in mehrfacher Hinsicht innovativen Charakter dieser politischen Initiative. Mit dem Fahrradvolksentscheid hat sich erstmals eine Mehrheit der Berliner Stadtgesellschaft öffentlich Gehör verschafft, die zuvor fünfundzwanzig Jahre lang von der Minderheit autobesitzender Haushalte lautstark übertönt wurde (Kurz nach dem Fahrradvolksentscheid im Juni 2016, hat sich in einer repräsentativen Umfrage die Mehrheit der Berliner Bevölkerung für eine verstärkte Fahr-

radförderung ausgesprochen; selbst bei den Autofahrerinnen und Autofahrern sprach sich die Hälfte dafür aus [vgl. Infratest 2016]). Bis heute begegnet man in den Berliner Bezirken manchen Stadträten, die explizit ihre Angst vor den Autofahrerinnen und -fahrern zum Ausdruck bringen, sobald Maßnahmen zugunsten der jahrzehntelang benachteiligten Radfahrerinnen und Radfahrer, Fußgängerinnen und Fußgänger vorgeschlagen werden, die aufgrund von Platzmangel auf Kosten der Fahrbahn also des Kfz-Verkehrs umgesetzt werden müssen.

Diese panische Angststarre reicht bis heute in die politische Führungsriege auf Landesebene. Zur Zeit des Fahrradvolksentscheids hatte der damalige Berliner Stadtentwicklungssenator und heutige Innensenator, Andreas Geisel, bei der Vorstellung der Klimaschutzmaßnahmen den Verkehr bewusst ausgenommen. Begründung: „Ich halte nichts davon, Autofahrer zu quälen“. Erst vor kurzem sollte die Wohnstraße des regierenden Berliner Bürgermeisters, Michael Müller, auf Kosten von Autostellplätzen fahrradfreundlich gestaltet werden. Daraufhin rief der Bürgermeister auf Twitter dazu auf, sich bei der verantwortlichen Bezirksstadträtin zu beschweren. Das sind nur zwei besonders eindrückliche Beispiele von vielen, die hier angeführt werden könnten. Sie demonstrieren aber exemplarisch eine aktuelle verkehrspolitische Situation und die Geisteshaltung Berlins oberster Landespolitiker, die man sich vor Augen halten muss, um die Bedeutung des Fahrradvolksentscheids angemessen einschätzen zu können.

Der Erfolg des Fahrradvolksentscheids ist somit Ausdruck eines Missverhältnisses zwischen Politik und Verwaltung auf der einen und den Bürgerinnen und Bürgern auf der anderen Seite. Die Bürgerinitiative hat die jahrzehntelang vorherrschende Arroganz der Macht in Politik und Verwaltung gebrochen, indem sie die Politik vor sich hergetrieben und damit einen verkehrspolitischen Wandel erzwungen hat. Dieses Verdienst kann nicht deutlich genug herausgestellt werden, da es auf eine neue verkehrspolitische Qualität verweist, die von Politik und Verwaltung zukünftig berücksichtigt werden muss. Politik und Verwaltung müssen den Bürgerinnen und Bürgern genauer aufs Maul schauen und ihre Argumente ernst nehmen, anstatt sich allein nach denen zu richten, die am lautesten brüllen.

Anstatt das Anliegen der Bürgerinitiative Fahrradvolksentscheid ernst zu nehmen, wurde es durch bornierte Bedenkenträger diskreditiert. Dabei forderte der Fahrradvolksentscheid mit dem Fahrradgesetz nur, was in einem Rechtsstaat selbstverständlich sein sollte: eine Rechtsgrundlage. Eine solche gibt es mit dem Nahverkehrsgesetz schon seit über einem halben Jahrhundert für den öffentlichen Verkehr. Im Rahmen der Daseinsvorsorge hat der öffentliche Verkehr die Aufgabe, jeder Bürgerin und jedem Bür-

ger ein Mindestmaß an Mobilität zu gewährleisten. Einen vergleichbaren Rechtsanspruch hat es für die anderen Verkehrsmittel bisher nicht gegeben. Die teilweise sehr unterschiedliche Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs zeigt, dass ein solcher Rechtsanspruch nicht bis ins Detail ausbuchstabiert werden muss. Wichtig ist vielmehr, dass der Rechtsanspruch nicht mehr negiert werden kann und insbesondere Bürger und Bürgerinnen sich darauf beziehen können. In einem Rechtsstaat ist eine gesetzliche Grundlage eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung, um die eigenen Interessen politisch durchzusetzen. Aber auch für die von Friedemann Kunst angesprochene Finanzverwaltung hat eine solche Gesetzesgrundlage einen verpflichtenden Charakter. Sollte der Finanzsenator zu dem Ergebnis kommen, dass die im Mobilitätsgesetz angekündigten Maßnahmen nicht finanzierbar sind, muss er das gut begründen. Diese Begründung kann dann politisch diskutiert werden. Ohne Gesetzesgrundlage hingegen würde es gar nicht so weit kommen, der politische Prozess würde frühzeitig abgebrochen werden. In anderen Worten: Ein gesetzlich begründeter Rechtsanspruch ist auch in einem Rechtsstaat nicht alles, aber ohne einen gesetzlich fundierten Rechtsanspruch gilt ein politischer Anspruch nichts.

Ein Glücksfall war, dass der Fahrradvolksentscheid im Jahr 2017 mit einem politischen Wechsel in Berlin zu einer rot-rot-grünen Regierung zusammenfiel. Dadurch bildete sich ein politisches Möglichkeitsfenster, das insbesondere durch den neuen Staatssekretär, Jens Holger Kirchner, aufgestoßen wurde. Zum einen wurde die Forderung der Fahrradaktivistinnen und -aktivisten aufgegriffen, das Nahverkehrsgesetz durch ein Fahrradgesetz zu ergänzen, zum anderen wurde die Idee eines Mobilitätsgesetzes aufgenommen, die das erste Mal dreizehn Jahre zuvor formuliert worden war (vgl. Schöller 2005, 268). Das Beispiel zeigt, wie lange es gerade im Politikfeld Verkehr oftmals dauert, bis sich gute Konzeptideen durchsetzen. Es zeigt aber auch, wie sehr die aktuelle Verkehrsentwicklung politisch umkämpft ist. Zudem wird erneut deutlich, dass progressive verkehrspolitische Ansätze bis heute noch von einzelnen Persönlichkeiten abhängen, die sich das Thema zu eigen machen, zumal sie begriffen haben, dass man mittlerweile auch mit einer alternativen verkehrspolitischen Wahlen gewinnen kann. Es wäre zu wünschen, dass auch die Berliner Verwaltung nachzieht und die passive Bedenkenträgerei durch eine aktive Kultur der Verantwortung für ihre Bürgerinnen und Bürger mit entsprechenden Kommunikationsstrukturen ersetzt.

Schließlich soll noch auf eine weitere soziale Errungenschaft des Mobilitätsgesetzes hingewiesen werden, die nicht hoch genug eingeschätzt werden kann, von Friedemann Kunst aber ebenfalls nicht erkannt wird. Das Mobilitätsgesetz wurde im Rahmen eines aktiven Partizipationsprozesses entwickelt, an dem insbesondere jene Fahrradaktivistinnen und -aktivisten beteiligt waren, die kurz zuvor noch von leitenden Verwaltungsangestellten als „Feinde“ bezeichnet wurden. Wenn Friedemann Kunst in seinem Kommentar zum Mobilitätsgesetz ein tiefes Misstrauen der Aktivistinnen und Aktivisten gegenüber der Ber-

liner Verwaltung verspürt, so gehört zur ganzen Wahrheit, dass dies nicht ganz unbegründet war. Das Bermudadreieck des Misstrauens zwischen Politik, Verwaltung und der Zivilgesellschaft wurde während der gemeinsamen Arbeit am Mobilitätsgesetz, wenn nicht gänzlich beseitigt, so doch deutlich gemildert. Anders als an den vielen Runden Tischen der Jahre zuvor, an denen sich manch ein Fahrradverband mittlerweile allzu wohlfühlte, ohne etwas zu bewirken, sprach man hier auf Augenhöhe. Das lag nicht zuletzt an dem Damoklesschwert Volksentscheid, das über allen Beteiligten schwebte und ein neues Machtmoment darstellte, über das die zivilgesellschaftlichen Akteure vorher nicht verfügt hatten. Unter diesen veränderten politischen Bedingungen etablierte sich erstmals eine kritische Diskussionskultur, die mit dem Mobilitätsgesetz eine gesetzliche Grundlage für eine neue verkehrspolitische Qualität geschaffen hat, an der sich zukünftige verkehrspolitische Debatten messen lassen müssen und die gerade eine bundesweite Strahlkraft entfaltet.

Friedemann Kunst befürchtet, das Mobilitätsgesetz würde Erwartungen wecken, die insbesondere vonseiten der Verwaltung nicht erfüllt werden können, und er schließt seinen Kommentar mit der Feststellung: „Vertrauen in die Politik wird dadurch nicht gewonnen“. Darin drückt sich die lange Tradition autoritären deutschen Verwaltungshandelns aus, die davon ausgeht, politische Legitimität müsse sich durch die Erfüllung einseitiger Ansprüche durch die Verwaltung herstellen – „Die Verwaltung als Leistungsträger“ (Forsthoff 1938). Stattdessen muss es in demokratischen Gesellschaften zunehmend gelingen, politische Prozesse so zu organisieren, dass sie für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar sind. Dann ist es auch möglich, Bürgerinnen und Bürgern zu erklären, aus welchen Gründen bestimmte Dinge nicht möglich oder gar sinnvoll sind. Insofern handelt es sich bei der im Mobilitätsgesetz vorgeschriebenen Berichtspflicht nicht um einen bürokratischen Ballast, der zu „Fehlallokationen begrenzter Ressourcen“ führt. Vielmehr tragen regelmäßige Evaluationen und Berichte zu einer echten Kommunikation und Partizipation der Bevölkerung bei. Der konfliktreiche, aber konstruktive politische Entscheidungsprozess bei der Entwicklung des Mobilitätsgesetzes hat gezeigt, dass dadurch politisches Vertrauen geschaffen wird. Neue Teilnehmungsplattformen wie FixMyBerlin (<https://fixmyberlin.de/>) weisen in dieselbe Richtung und sollten von politischer Seite unterstützt und von der Verwaltung getragen werden.

Oliver Schwedes, Prof. Dr.-Ing., TU Berlin, Institut für Land- und Seeverkehr (ILS), Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung

Quellen

Forsthoff, Ernst (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Königsberger rechtswissenschaftliche Forschungen, 2. Stuttgart

infratest dimap (2016): BerlinTREND November 2016. Eine Studie im Auftrag von rbb-Abendschau und Berliner Morgenpost. Berlin

Schöller, Oliver (2005): Resümee, Ausblick, Vision, in: ders. (Hg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden, S. 258–268