

AZ 38561/01

Wo parkst Du?

Abschlussbericht des WZB

### Einleitung

Die Verkehrswende in Deutschland kann nur gelingen, wenn die Zahl der fahrenden und ruhenden Autos deutlich reduziert wird. Private Fahrzeuge stehen in der Regel 23 Stunden, noch dazu meist auf versiegelten öffentlichen Flächen, still. Neben der Klima-Belastung wird öffentlicher Raum „belagert“, denn – selbst in einer Großstadt wie Berlin – kann man das eigene Auto praktisch überall abstellen, ohne dafür angemessen bezahlen zu müssen. Der stehende Fahrzeugpark ist besonders für Kinder und mobilitätseingeschränkte Menschen eine Gefährdung, weil Sichtachsen und Zugänge behindert werden. Es fehlt zudem an Platz für den Wirtschaftsverkehr. Fahrzeuge zur Versorgung finden keinen Platz, weil Anwohnende den Parkraum blockieren. Alle Argumente sprechen daher gegen öffentliche Parkplätze in Innenstadtlagen.

### Projekt Graefekiez

Die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) Friedrichshain-Kreuzberg hat im Sommer 2022 beschlossen, im Graefekiez, einem innerstädtischen Berliner Altbauquartier, flächendeckend Stellplätze für private Pkw für andere Nutzungen umzuwandeln. Als Begründung diente die Schulwegsicherheit zu erhöhen und den Weg zu einer klimaresilienten Stadt zu befördern. Auf den freigewordenen Flächen sollten Lade- und Lieferzonen und Sharing-Angebote eingerichtet sowie Flächen entsiegelt werden.

Von der BVV wurde der Weg zu diesem Ziel nicht definiert, methodisch wurde lediglich festgelegt, dass es sich um einen Verkehrsversuch handeln sollte, der nach sechs Monaten evaluiert und dann nochmals bewertet wird. Festgeschrieben wurde dazu auch die wissenschaftliche Begleitung durch das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

*Wichtig ist zur Bewertung der Ergebnisse, dass die Untersuchungen des WZB sowie die Arbeiten zur Beteiligung von Paper Planes e.V. völlig weisungsfrei und eigenständig unternommen wurden. Es liegt kein Auftragsverhältnis vor, die Kosten der wissenschaftlichen Begleitung und der Beteiligung wurden von der Stiftung Mercator, der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, dem Climate Change Center Berlin sowie dem WZB selbst getragen.*

Bei der Umsetzung stellte das Bezirksamt fest, dass es sich hier nicht mehr um eine Einzelmaßnahme handelt. Nach der geltenden Rechtslage der zugrundeliegenden Straßenverkehrsordnung (StVO) können auf der Basis von verkehrsrechtlichen Anordnungen nur Stellplätze umgewandelt werden, wenn dies zur unmittelbaren Gefahrenabwehr notwendig ist. Dies gilt auch für die von der BVV beschlossene verkehrliche Intervention. Aktuell bildet die Experimentierklausel im § 45 der StVO die zentrale Grundlage für temporäre Erprobungen verkehrlicher Maßnahmen im Straßenraum. Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, die diese Option nutzen, sind rechtlich – auch für den Experimentierraum – jedoch nur zulässig, wenn sie der bereits zitierten Gefahrenabwehr dienen und die dafür eingesetzten Maßnahmen eine Verhältnismäßigkeit von Mittel und Zweck aufweisen. Mit Blick auf die Gefahrenlage muss nachgewiesen werden, dass eine konkrete Gefahr für die Sicherheit (von Verkehrsteilnehmer\*innen oder ihrem Eigentum) oder Ordnung (im Sinne der Sicherheit

und Leichtigkeit des Verkehrs) vorliegt. Um die Experimentierklausel nutzen zu können, muss diese konkrete Gefahr für den Ort der umzusetzenden Maßnahme begründet und nachgewiesen werden, dass es mit hinreichend großer Wahrscheinlichkeit in einem überschaubaren Zeitraum zu Schadensfällen kommen könnte.

Das zweite Kriterium, das bei einer rechtlichen Prüfung herangezogen wird, ist die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs. Es ist zu belegen, dass genutzte Maßnahmen so effizient und ihre Eingriffstiefe so gering wie möglich ausfallen und sie auf eine Verbesserung der Schutzziele der Sicherheit und Ordnung (hier konkreter: Flüssigkeit und Leichtigkeit) des Verkehrs abstellen. Sollte sich die angestrebte Gefahrenabwehr mit weniger starken Eingriffen in die gewohnheitsmäßigen „Freiheitsrechte“ von Verkehrsteilnehmer\*innen und Anwohner\*innen umsetzen lassen, so sind diese zu nutzen.

Um die gewünschte Evaluation auf rechtssicherem Grund beginnen zu können, hat das WZB ein eigenes Rechtsgutachten beauftragt. Der Bezirk hat die Empfehlungen des Gutachtens zur Kenntnis genommen und den methodischen Ansatz zur Beschlusslage entsprechend angepasst.

Da im Quartier mehrere Schulen und Kitas angesiedelt sind, legte das Bezirksamt fest, den Versuch in zwei Stufen zu realisieren. Im ersten Schritt konzentriert sich der Umbau unmittelbar auf Abschnitte der Böckhstraße und der Graefestraße (das „L“). Um die dortigen Schulen herum wurden Stellflächen zur Verbesserung von Sichtachsen entsiegelt sowie für ausgewiesene Lade- und Lieferzonen und alternative Sharing-Angebote im Rahmen des BVG-Angebots „Jelbi“ bereitgestellt. Die ebenfalls geplante Durchfahrtsperre zur Verkehrsberuhigung am Rande des Hohenstaufenplatz („Zickenplatz“) wird erst später umgesetzt. Dies erfolgt als Teileinziehung auf Basis des Berliner Straßengesetzes. Der zweite Schritt der geplanten Umsetzungen soll erst nach den Ergebnissen der Evaluation und nach der Befassung in der BVV erfolgen.

## **Begleitforschung**

Der Untersuchungszeitraum der vorliegenden Auswertung hat im Sommer 2022 begonnen. Die Diskussion im Kiez und in der Stadtgesellschaft fing bereits mit der Veröffentlichung von Ergebnissen einer bezirksweiten Befragung zu verschiedenen Szenarien an, den privaten Autoverkehr einzuschränken. Seit einer Pressekonferenz zu diesen Ergebnissen mit der damaligen Bezirksbürgermeisterin Monika Herrmann am 26. August 2021 gibt es einen breiten Diskurs, der auch in den Medien einen großen Widerhall fand und über den umfassend publiziert wurde. Weil der Beginn der geplanten Maßnahmen pandemiebedingt durch den Bezirk um ein Jahr verschoben wurde, kann es keinen exakten Vorher-Nachher-Vergleich geben, da bereits vor dem Beginn der wissenschaftlichen Erhebungen intensive und grundsätzliche Debatten um das Für und Wider öffentlich wirksam geführt wurden. Zudem fanden zeitweise parallel zu den Maßnahmen im Graefekiez zwischen Sommer 2022 und April 2024 umfassende und monatelange Baumaßnahmen in der Urbanstraße, der Boppstraße und am Kottbusser Damm statt, die sich durch großflächige Sperrungen massiv auf das verkehrliche Verhalten der Menschen im gesamten Kiez ausgewirkt haben. Ebenfalls ist bei der Bewertung zu berücksichtigen, dass seit Februar 2024 im Reuterkiez des Bezirks Neukölln eine Parkraumbewirtschaftung eingeführt wurde, die einen starken Einfluss auf das Verkehrsverhalten im Graefekiez hat, weil beide Gebiete räumlich eng miteinander verflochten sind.

Den Kern der wissenschaftlichen Untersuchung bilden die verschiedenen Befragungen im Bezirk und im unmittelbaren Untersuchungsgebiet – im „L“. Zwei quantitative Erhebungswellen, drei unterschiedliche Fokusgruppen und qualitative Interviews vor Ort sind die Grundlage der Bewertungen. Allein die quantitativen Erhebungen waren sehr umfangreich: Insgesamt wurden in zwei Befragungswellen im Juli 2023 (T0) und April 2024 (T1) knapp 4.000 Befragungen abgeschlossen. Neben den Anwohner\*innen des Versuchsgebietes ist auch eine Kontrollgruppe außerhalb zum Vergleich einbezogen worden. Damit handelt es sich um die mit

Abstand größte empirische Untersuchung eines Feldexperiments für eine Verkehrsberuhigung in Deutschland. Die Ergebnisse der quantitativen Befragungen sind sozio-demographisch gewichtet und daher für den Kiez als repräsentative Aussagen zu werten.

Der Graefekiez in Berlin-Kreuzberg ist ein innerstädtischer Bereich mit knapp 19.000 Einwohner\*innen und einer Pkw-Dichte von 171 zugelassenen Fahrzeugen pro 1.000 Einwohner\*innen. Dies ist selbst für Berlin, das eine Pkw-Dichte von 338 Pkw auf 1.000 Einwohner\*innen aufweist, ein sehr niedriger Wert. Der Graefekiez ist mit über 21.000 Einwohner\*innen pro Quadratkilometer ein extrem dicht besiedelter Bereich (Berlin: 4.349 pro qkm). Der Kiez hat einen Anteil von Bewohner\*innen mit Migrationshintergrund von 46 Prozent (Berlin 34 Prozent) und die Zahl von Empfänger\*innen von Grundsicherung nach SGB XII im Alter von 65 Jahren und mehr liegt bei 17 Prozent deutlich über dem Durchschnitt in Berlin (Berlin 5,7 Prozent). Der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist im Kiez mit 45 Prozent vergleichsweise gering (Berlin 53 Prozent). Der Graefekiez gehört daher keineswegs zu den wirtschaftlich wohlhabenden Gebieten in der Stadt und ist in seiner sozialen Struktur eher zu den ärmeren Vierteln in Berlin zu zählen.

Bei den Befragten verfügten rund 49 Prozent der Haushalte über ein oder mehrere Autos. Damit ist der Prozentsatz der Autofahrenden im Sample (T0 und T1) etwas höher als im Kiez. Dennoch spielt das Fahrzeug als tägliches Verkehrsmittel keine große Rolle mehr. Bei den Befragungen T0 und T1 haben beide Messungen ergeben, dass das Auto nur noch an rund 10 Prozent der täglichen Wege beteiligt ist. Dieser Wert ist für Berlin und Deutschland ziemlich einmalig. Mit rund 70 Prozent sind die eigenen Füße das beliebteste alltägliche Verkehrsmittel, das Fahrrad folgt mit rund 55 Prozent, danach der ÖPNV mit rund 28 Prozent. Mehrfachnennungen waren möglich. E-Scooter, Carsharing und auch Taxi werden von rund 1 Prozent der Befragten täglich genutzt. Die Werte sind in beiden Befragungswellen etwa gleich, eine Veränderung im Zeitverlauf ist nicht zu erkennen. Aufgrund der deutlich niedrigeren Temperaturen während der zweiten Befragung ist der Anteil des Fahrrads leicht gesunken, während sich die Nutzung des Autos nur minimal erhöht hat.

Während das Verkehrsverhalten sich somit über den Zeitverlauf so gut wie nicht verändert, fallen auch die Bewertungen der einzelnen Maßnahmen des Bezirks in der zweiten Befragungswelle ähnlich aus wie in der ersten. Die damals angekündigten Maßnahmen sollten in der T0-Befragung auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht) eingeschätzt werden. In der zweiten Befragung im März 2024 sind die Befragten noch einmal zu den zwischenzeitlich umgesetzten Maßnahmen befragt worden. Dieses Mal sollten die Befragten angeben, wie sie eine Verstetigung der Maßnahmen bewerten würden (1 = sehr gut, 5 = sehr schlecht). Die Stichproben sind in ihrer Beschaffenheit vergleichbar. Die Bewertungen bewegen sich in ihrem Durchschnitt zwischen 2 und 3. Die zwei Erhebungen zeigen eine minimale Verschlechterung der Zustimmungswerte von T1 (2,88) gegenüber T0 (2,62). Statistisch gesehen sind die Unterschiede zwischen T0 und T1 aber nicht signifikant.

Die Einschätzungen zu den einzelnen Maßnahmen fallen durchaus unterschiedlich aus. Bei der Durchfahrtsperre sowie der Umwandlung von Straßenland zu Grünflächen ist die Zustimmung am höchsten, danach folgen die Lade- und Lieferzonen sowie Sitzgelegenheiten und feste Stellplätze für Gewerbetreibende. Lediglich die Jelbi-Stationen werden kritisch gesehen, wobei zum Zeitpunkt der Umfrage noch nicht alle Flächen hergerichtet und die beabsichtigte Bündelung der Leihgeräte auf den vorgesehenen Flächen noch nicht gegeben war. Mittlerweile konnte dies geändert werden und es finden sich im Kiez so gut wie keine wild geparkten E-Scooter mehr. Die Ausleihzahlen der Stationen haben sich sehr positiv entwickelt und liegen in etwa der Höhe vergleichbarer Quartiere in Berlin. Im Rahmen zusätzlicher Auswertungen werden die Ergebnisse der Befragungen genutzt, um Auswirkungen auf Dimensionen der Zufriedenheit, des Sicherheitsgefühls, des Wohlbefindens und des sozialen Zusammenhalts zu ermitteln.

Die vom WZB organisierten Fokusgruppen konnten die Zielgruppen adressieren, von denen angenommen werden konnte, dass hier besondere Reserven gegenüber einer flächendeckenden Umwidmung von Stellflächen zu erwarten ist bzw. dass diese auf Grund von wissenschaftlichen Studien und Praxiserfahrungen in den anderen Formaten (T0 und T1 sowie Diskussionsveranstaltungen) weniger vertreten sind.

Zusammengefasst zeigen die Ergebnisse, dass Personen aus dem südlichen Graefekiez (Düttmann-Siedlung) von den Maßnahmen des Bezirks weniger gut erreicht wurden. Hier wohnen überwiegend Menschen mit geringem Einkommen, niedrigeren Bildungsabschlüssen und hohem Migrationsanteil. Die Ergebnisse zeigen, dass Autos in diesen Milieus als Referenzpunkte für die Verortung in der Gesellschaft noch einen deutlich höheren Stellenwert genießen.

Menschen mit Mobilitätseinschränkungen sind mit den angebotenen Formaten dagegen gut erreicht worden. Sie artikulierten deutlich den Wunsch nach einer flexiblen, barrierefreien und jederzeit möglichen Mobilität sowie dem Einbezug ihrer Perspektive und Bedürfnisse bei der Umsetzung von Verkehrswendeprojekten. Als dritte Gruppe haben Gewerbetreibende ihre Wünsche nach einer verlässlichen Park- und Abstellmöglichkeit eingebracht. Sie profitierten kaum von den zusätzlichen Liefer- und Ladezonen und benötigten längere und möglichst auch buchbare Haltephasen mit einer höheren Verlässlichkeit. Die hieraus ermittelten Vorschläge finden sich in den Empfehlungen.

Die von Paper Planes e.V. koordinierte Beteiligung der Anwohnenden an den Maßnahmen sind umfassend dokumentiert. Grundsätzlich haben die Beteiligungsmöglichkeiten einerseits sehr zur Beruhigung und Befriedung im Kiez beigetragen, andererseits war vor allem der Aufwand der Überlassungen öffentlicher Flächen an Privatpersonen für Gartenarbeiten sehr hoch. Es hat sich auch im Graefekiez gezeigt, dass das Vermögen der Menschen, solche Angebote wahrzunehmen und aktiv zu nutzen, an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden sind, die nicht überall gegeben sind. Die Ergebnisse finden sich ebenfalls in den Empfehlungen.

Grundsätzlich haben die vom Bezirk bereits eingeleiteten oder noch in Planung befindlichen Maßnahmen der flächendeckenden Umwidmung von Stellflächen eine hohe Zustimmung erhalten, die im Zeitverlauf zwar etwas abnimmt, aber im Kern stabil geblieben ist. Allerdings hat das Auto in den Köpfen der Menschen immer noch einen hohen Stellwert, obwohl die faktische Nutzung gegenüber anderen Verkehrsmitteln deutlich geringer ist. Da es bis zum jetzigen Zeitpunkt im Untersuchungsgebiet keine Parkraumbewirtschaftung gibt, dient das Auto vor allen Dingen den Bewohnenden als eine Art „Mobilitätsreserve“.

## **Empfehlungen**

Die folgenden Empfehlungen leiten sich unmittelbar aus den Ergebnissen der Forschung ab und sind so gehalten, dass diese auch auf andere Räume übertragbar sind.

An der ursprünglichen Idee einer großflächigen Umwidmung von Stellplätzen im öffentlichen Raum sollte nach den Ergebnissen der Befragungen weiter festgehalten werden. Mit Blick auf die aktuell geltende Rechtssituation und die Ressourcenlage des Bezirks sollte das weitere Vorgehen jedoch in Einzelschritten erfolgen und immer mit dem Attribut der Reversibilität versehen werden.

Dabei muss auch die populäre Formel „Die Bürger\*innen mitnehmen“ differenziert betrachtet werden. Die Ergebnisse des Versuchs haben gezeigt, dass das Vertrauen in den parlamentarischen Willens- und Umsetzungsprozess vorhanden ist, wenn die Absichten von Legislative und Exekutive klar, eindeutig und transparent vorgetragen, mit Mehrheit beschlossen und dann entsprechend auch umgesetzt werden. Beteiligungen können dann in Details der Realisierung erfolgen, aber nicht mehr die mehrheitlich beschlossene Ausrichtung grundsätzlich infrage stellen. Es sollten in der Beteiligung keine Erwartungen geweckt werden, die

unter den gegebenen Bedingungen nicht zu erfüllen sind. Zudem können durch Beteiligungsangebote oft nur spezifische Personengruppen erreicht werden und andere Perspektiven bleiben ausgeschlossen.

Auf der Basis der geltenden Rechtsordnung wird empfohlen, den Ausbau nicht weiter mit verkehrsrechtlichen Anordnungen entsprechend § 45 der StVO zu begründen, sondern auf Basis des Straßengesetzes Berlin über eine Umwidmung des öffentlichen Raumes zur Unterstützung des Gemeinwohls vorzugehen.

Straßenrechtliche Anordnungen benötigen – selbst bei einer noch möglichen Novelle der StVO – immer den Nachweis einer Gefahrenabwehr und bleiben daher rechtlich angreifbar im Unterschied zu den Verwaltungsakten der Neuwidmungen.

Als konkrete Maßnahme wird vorgeschlagen, das jetzige „L“ schrittweise zu erweitern und die komplette Böckhstraße/Graefestraße (zwischen Urbanstraße und Planufer) sowie die komplette Dieffenbachstraße neu zu widmen. Dabei sollten die im Kernbereich erfolgreich erprobten Nutzungsarten (Grünflächen, Sitzgelegenheiten, Gewerbeparkmöglichkeiten und Jelbi-Stationen) in Qualität und Flächenanteil sukzessive auf das benannte Gebiet ausgeweitet werden.

Da das gesamte Areal bereits verkehrsberuhigt ist, gelten schon jetzt Schrittgeschwindigkeit und Rücksichtsgebot. Diese Maßgaben werden aber im verkehrlichen Alltag kaum eingehalten. Die im Kernbereich erprobte Mischung aus Nutzungsarten unterstützt den Charakter einer verkehrsberuhigten Zone baulich, wie er in den Ausführungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung vorgesehen ist. Die Diskrepanz zwischen der seit Jahren geltenden Anordnungslage eines verkehrsberuhigten Bereichs und der aber nur bedingt erfolgten baulichen Anpassung des Straßenlandes sowie dem daraus resultierenden regelwidrigen Verkehrsverhalten kann durch eine schrittweise Anpassung im beschriebenen Sinne reduziert werden. Schon aus dem Gebot der Eindeutigkeit der Verkehrssituation ist die beschriebene Diskrepanz, mithin das „gebaute Missverständnis“, sukzessive zu beseitigen. Es ist damit zu rechnen, dass die bereits vom Bezirk beschlossene Parkraumbewirtschaftung zum Ende des Jahres 2024 wirksam wird.

Die Vorschläge basieren auch auf der aus den qualitativen Umfragen heraus gewonnenen Erkenntnis, dass die Bedeutung des Autos noch so groß ist, dass für eine „autofreie“ Lösung nicht ausreichend Akzeptanz gewonnen werden kann. Im Kern sollten sich die Maßnahmen des Bezirks daher auf den ruhenden Verkehr konzentrieren, da der tatsächliche Gebrauch des Autos gering ist. Der fließende Verkehr sollte weiter beruhigt werden durch die Einhaltung der Geschwindigkeitsbegrenzung und die die oben bereits beschriebenen baulichen Maßnahmen.

Die bereits eingerichteten Jelbi-Stationen würden weiterhin bestehen bleiben und kritisch darauf geprüft werden, ob es gelingt, das „wilde“ Parken von E-Scootern und Leihrädern dadurch weiter einzudämmen. Die bisherigen Nutzungsfrequenzen stimmen zuversichtlich, die Grundstruktur eines „Push und Pull“ bleibt damit gewahrt, Alternativen zur Autonutzung bleiben damit gewahrt. Über das Angebot Jelbi könnten Anwohnende mit Mobilitätseinschränkungen einen Taxidienst zu vergünstigten Konditionen in Anspruch nehmen. Eine Möglichkeit wäre dies über „Gutscheine“ zu regeln, um diesen Service zu ÖPNV-Konditionen nutzen zu können.

Um Mobilität für alle Personengruppen garantieren zu können, sollten Verkehrswendeprojekte Menschen mit Behinderungen oder Mobilitätseinschränkungen und deren Mobilitätsbedürfnisse als Planungsprämisse ernst nehmen. Dazu gehören neben den oben genannten Angeboten wie barrierefreie Taxis und Pooling-Dienste ein sicheres und barrierefreies Rad- und Fußwegenetz (beispielsweise durch Bordsteinabsenkungen oder das Einrichten einer Fahrradstraße, um Konflikte zwischen Fußgänger\*innen und Radfahrer\*innen zu vermeiden) sowie barrierefreie Zugänge zum ÖPNV (hier konkret: U-Bahnhof Schönleinstraße).

Die im geplanten Gebiet noch verbleibenden Stellflächen könnten zu jeweils einem Drittel Abstellflächen für Kfz bleiben, für Lade- und Lieferflächen ausgewiesen sowie zur Entsiegelung frei gegeben werden. Sollten sich Anwohnende oder sonstige Interessierte zur Übernahme einer Patenschaft für bestimmte Flächen bereit erklären, muss dies durch einen einfachen Verwaltungsakt möglich sein. Denkbar ist hier die Einrichtung einer „Kiez-Beauftragten“, die zur Ausstellung der entsprechenden Überlassungen berechtigt ist. Nicht vergebene Flächen werden nach einem Standardprogramm vom Bezirksamt bepflanzt.

Die Lade- und Lieferzonen sollten analog zu den Jelbi-Stationen an einen „Parkraumbetreiber“ zur Bewirtschaftung übergeben werden. Grundsätzlich gilt – insbesondere für Kurier-Express-Dienste (KEP) – zu gewerblichen Zwecken eine Parkzeit von bis zu 30 Minuten, die kostenfrei ist. Für längere Standzeiten vergibt der vom Bezirk ausgewählte Betreiber Sondernutzungen an Gewerbetreibende, die ihren Betriebssitz im Kiez haben. Die Erfassung erfolgt digital und wird digital überwacht, die Gebühren sind gemäß der geltenden Parkraumverordnung des Senats (ParkGebO) festgelegt, es wird ein Aufschlag für die Kosten des Betreibers erhoben. Damit können KEP-Dienste kostenfrei ohne Registrierung für die Lieferung anhalten, während das Parken für Gewerbetreibende in bewirtschafteten Zonen zwar nicht an einem festen Stellplatz erfolgen kann, aber grundsätzlich im öffentlichen Raum gegen Gebühr und Registrierung möglich wird. Dieses gestufte Angebot berücksichtigt insbesondere die Erfahrungen aus Hamburg. Die Überwachung und Einhaltung der Regeln erfolgt analog zu den Jelbi-Stationen durch den „Parkraumbetreiber“. Als Rechtsgrundlage dient hier unter anderem die Experimentierklausel nach § 45 der StVO mit den oben bereits beschriebenen Begründungspflichten durch die Straßenverkehrsbehörde.

Das Abstellen privater Kfz ist auf den verbleibenden Stellflächen entsprechend der ParkGebO für Anwohner\*innen und Besucher\*innen zu den dort festgelegten Gebühren möglich. Es ist davon auszugehen, dass nach der kompletten Umsetzung dieser Empfehlungen rund 1.000 Stellflächen im Kiez nicht mehr für das Abstellen für Kfz verfügbar sind. Empfohlen wird, dass sich der Bezirk um Ausgleichsflächen bemüht und stillgelegte Parkhäuser (beispielsweise Prinzenstraße) aktiviert. Die Nutzung wäre dort entgeltpflichtig.

Rechtlich sollte diese neue Aufteilung des öffentlichen Raums als Verwaltungsakt zur Neuwidmung der Straßen nach § 2 und § 3 des Berliner Straßengesetzes erfolgen und mit den Herausforderungen dicht besiedelter Gebiete für die Sicherung des Gemeinwohls begründet werden. Die in den Umfragen ermittelten Zustimmungs- und Verhaltenswerte unterstützen eine solche Argumentation. Neben den Gründen der Steigerung der Resilienz der Infrastruktur, der Verbesserung der Verkehrssicherheit, der Reduktion von Luft- und Lärmemissionen sowie der generellen Senkung der Treibhausgase sollte die Sicherung der Vitalität der Innenstädte als Begründung geltend gemacht werden. Denn zusammengefasst ist das Ergebnis der Befragungen zur Verkehrsmittelnutzung, dass in aller Regel der private Pkw wenig genutzt und es überwiegend nur noch in Einzelfällen zum Gebrauch kommt. Wird ein Pkw tatsächlich benötigt, sind auch Taxi- und Mietwagenlösungen und alternative Nutzungen (Carsharing) bzw. private Stellplätze als Alternativen im Kiez verfügbar.

Bei den gewerblichen Nutzungen von Fahrzeugen können diese Alternativen aus logistischen Gründen oftmals realisiert werden, der Betrieb ist aber zur Aufrechterhaltung der Versorgung sowie der wirtschaftlichen Entwicklung des Kiezes unumgänglich. Hier kann der vorgeschlagene Weg einer digital bewirtschafteten Parkraumzone zumindest auf Basis der Experimentierklausel eine vorübergehende Lösung darstellen.

Mit dieser „Drittelaufteilung“ des ruhenden Verkehrs in einer verkehrsberuhigten Straßenführung mit einer digitalen Parkraumbewirtschaftung wäre die Blaupause gegeben, auch über den Graefekiez hinaus Maßnahmen umzusetzen. Voraussetzung für eine Übertragung wäre, dass die Kieze über ausreichend Alternativen zum eigenen Auto verfügen und der private Pkw seine Rolle als Hauptverkehrsmittel bereits verloren hat.

Selbst in einem Quartier wie dem Graefekiez zeigt sich immer noch die vorherrschende Bedeutung des Autos in den mentalen Dispositionen. Die Phantasie der Menschen, sich ihre eigenen Städte mit deutlich weniger Fahrzeugen vorzustellen, ist noch nicht weit entwickelt. Zur erfolgreichen Umsetzung einer Verkehrswende auch in anderen Kiezen sind Voraussetzungen auch objektive Gegebenheiten wie eine geringe Fahrzeugbesitzquote sowie ein Modal Split, in dem das Auto nur noch als Minderheit vertreten ist, verbunden mit alternativen Nutzungen. Darüber hinaus benötigen solche Eingriffe den unbedingten politischen Willen. Projekte zur Verkehrswende müssen darauf gefasst sein, immer auch Teil einer sich verändernden Stadtlandschaft zu sein. Verkehr ist das Spiegelbild gesellschaftlicher Dispositionen, Eingriffe in die verkehrliche Raumnutzung sind auch immer Interventionen in Lebensentwürfe. Eine erfolgreiche Mobilitätswende braucht sozial robuste Konzepte für die zukünftigen Transformationswege. Durch realexperimentelle Interventionen und die Umsetzung nachhaltiger Mobilitätsmaßnahmen laden Experimentierräume zu Routinebrüchen ein. Tradierte Gewohnheiten und alltägliche Gewissheiten über die uns umgebende Welt werden irritiert und diskussionswürdig. Realexperimentelle Interventionen greifen aktiv in die Lebenswelt der Betroffenen ein und schaffen reale Erfahrungs- und Erlebnisräume für nachhaltige Mobilitätsmaßnahmen. Sie erweitern die vorstellbaren und erlebbaren Möglichkeitsräume vielfältiger Akteure. Zugleich provozieren sie bewusst das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Erwartungen und Interessen und erzwingen so eine Aushandlung über die gewünschte Zukunft und von Transformationszielen. Experimentierräume sind deshalb zugleich oft Brennpunkte für gesellschaftliche Konflikte und Transformationsherausforderungen und können helfen, diese zu identifizieren und Lösungswege zu erproben

### **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Gegenstand des Projektes war die Begleitung einer Initiative des Bezirksamtes Berlin Friedrichshain Kreuzberg zur Umnutzung von KFZ Stellplätzen.

Das Vorhaben konnte durch die geförderte Begleitforschung erheblichen Impact induzieren:

Die Ergebnisse des Vorhabens haben dazu geführt, dass:

- Die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) die Maßnahmen im Ergebnis bestätigt und zur Verstetigung empfohlen hat
- Begleitend sind die Erkenntnisse in die aktuelle Novellierung der Straßenverkehrsordnung (StVO) eingeflossen, die im Oktober 2024 von Bundestag und Bundesrat verabschiedet wurde.

Im Kern hat das Vorhaben deutlich machen können, dass in Stadtteilen mit hoher Verdichtung, guten Verkehrsanschlüssen und hohem Versorgungsgrad eine Veränderung des Verkehrsverhalten eingesetzt hat:

- es wird deutlich weniger Auto gefahren
- das zu Fuß gehen hat sehr stark zugenommen
- das Fahrrad und die Sharing Angebote gewinnen weiter an Bedeutung
- der ÖPNV stagniert auf hohem Niveau

Aus der speziellen Perspektive von Kindern gibt es keine fahrenden und parkenden Autos auf den Straßen, auch keine Radfahrende, sondern Sitzflächen, Grünflächen, Spielflächen und beleuchtete und bunte Fassaden. Dann sind alle Wege sicher.

Daraus entwickeln sich auch veränderte Präferenzen, es gibt eine deutliche Mehrheit für weniger Autos. Das Vorhaben hat für die weitere Verhandlung empfohlen, den Straßenraum neu aufzuteilen.

Die novellierte StVO erleichtert dazu einiges, sie eröffnet für die Kommunen handfeste Vereinfachungen, beispielsweise bei der Einrichtung von Busspuren oder bei mehr Platz für das Radfahren und Zufußgehen. Dennoch plädieren Fachkreise immer für eine Kombination von Maßnahmen nach der StVO mit einem planungsrechtlichen Vorgehen über Bebauungspläne, Flächennutzungspläne oder einfache Maßnahmen in der

eigenen Baulastträgerschaft sowie dem Parkraummanagement.

Das Vorhaben hat schließlich auch gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Kommune zwar gut verlaufen ist, aber noch weiter optimiert und sich aus strukturellen Zwängen befreien sollte. Gemeint ist, dass eine Verwaltung so lange wie eine Verwaltung handelt, so lange sie in der eigenen Linie agiert. Wissenschaft wiederum arbeitet so lange als Wissenschaft so lange die Referenz die Wissenschaft selbst ist und das Peer Review das Maß der Dinge bleibt. Die Lösung könnte ein Policy Lab sein, in dem beide Partner unter neuen Regeln arbeiten und gemeinsam Synergien schaffen. Die Erfahrungen mit den bisherigen Vorhaben sollten daher in die Konkretion eines solchen Policy Labs einfließen.

Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass bei einer weiteren Umgestaltung von Parkflächen die juristischen Grundlagen verändert werden müssen. Dies auch aus der Notwendigkeit heraus, bei einer Skalierung der Maßnahmen die Aufwände überschaubar zu halten und sozusagen generische Instrumente verfügbar machen, die in allen Quartieren und Kiezen funktionieren, die dies auch wollen.

Denn eine wichtige Erfahrung bei der flächendeckenden Umgestaltung ist die, dass die bisher immer üblichen verkehrsrechtlichen Maßnahmen für eine Transformation von Straßen und Plätzen nicht geeignet sind. Neuwidmungen von Funktionen im öffentlichen Raum gehen offenkundig nur auf Basis des Landesstraßengesetzes. Dieser Prozess erlaubt es Bezirken und Kommunen, Erschließungsstraßen neue Bedeutungen zu geben und das Befahren und das Okkupieren von Flächen anders zu regeln. Aber auch dieser Verwaltungsakt ist an eine Reihe von Maßnahmen und Prozessen gebunden, die zunächst aufwendiger erscheinen, die aber am Ende rechtssicherer und damit politisch robuster sind. Aber selbst in einem Quartier wie dem Graefekiez zeigt sich immer noch die vorherrschende Bedeutung des Autos in den mentalen Dispositionen. Die Phantasie der Menschen sich ihre eigenen Städte mit deutlich weniger Fahrzeugen vorzustellen, muss noch weiter aktiviert werden. Zur erfolgreichen Umsetzung einer Verkehrswende sind daher auch objektive Gegebenheiten wie die geringe Fahrzeugbesitzquote verbunden mit alternativen Nutzungen, aber auch der unbedingte politische Wille einer Umsetzung notwendige Voraussetzungen.

Berlin, 07.02.2025



Andreas Knie (Projektleiter)