

Notz, Jos Nino

**Working Paper**

Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz: Von der Tragödie einer Allmende - über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis

IVP-Discussion Paper, No. 2017 (1)

**Provided in Cooperation with:**

Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Technische Universität Berlin

*Suggested Citation:* Notz, Jos Nino (2017) : Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz: Von der Tragödie einer Allmende - über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis, IVP-Discussion Paper, No. 2017 (1), Technische Universität Berlin, Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200079>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



Jos Nino Notz

# DIE PRIVATISIERUNG ÖFFENTLICHEN RAUMS DURCH PARKENDE KFZ

Von der Tragödie einer Allmende –  
über Ursache, Wirkung und Legitimation einer  
gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis

DISCUSSION PAPER

Jos Nino Notz

## **Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz**

Von der Tragödie einer Allmende – über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis

Die IVP-Discussion Papers sind wissenschaftliche Arbeitspapiere mit einem vorläufigen Charakter und sollen den wissenschaftlichen Diskurs befördern. Stellungnahmen und Diskussionsbeiträge sind von den Autoren ausdrücklich erwünscht.

IVP-Discussion Papers are scientific working papers of a preliminary character aimed at promoting scientific discourse. Comments and contributions to the discussion are expressly desired by the authors.

Herausgeber:

### **Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung**

**Leitung: Prof. Dr. Oliver Schwedes**

Sekr. SG 4, Salzufer 17–19, 10587 Berlin

Telefon: +49 (0)30/314-25145

Fax: +49 (0)30/314-27875

Homepage: <http://www.ivp.tu-berlin.de/>

Institut für Land- und Seeverkehr  
Fakultät Verkehrs und Maschinensysteme  
Technische Universität Berlin

ISSN 2197-6341

Zitierweise:

Notz, Jos Nino (2017): Die Privatisierung öffentlichen Raums durch parkende Kfz. Von der Tragödie einer Allmende – über Ursache, Wirkung und Legitimation einer gemeinwohlschädigenden Regulierungspraxis. IVP-Discussion Paper, 1/2017. Berlin.

## **Zusammenfassung**

Die vorliegende Arbeit diskutiert das Thema der Bereitstellung öffentlichen (Straßen-) Raumes für das Parken privater Kfz vor dem Hintergrund der gesamtgesellschaftlichen Anforderungen an öffentlichen städtischen Raum. Die dargelegte Analyse fokussiert die Praxis und Institutionalisierung der Regulierung des ruhenden Kfz-Verkehrs in Deutschland. Es wird erörtert, welche Funktion und Bedeutung öffentlichem städtischen (Straßen-)Raum in unserer Gesellschaft zukommt bzw. zukommen sollte und wie demgegenüber durch seine in der Regel kostenfreie Bereitstellung für das Parken von Kfz eine Übernutzung durch ruhenden Kfz-Verkehr verursacht wird. Es wird dargestellt, welche Folgen diese Regulierungspraxis für die Gesellschaft als Ganzes hat und inwieweit diesbezüglich Veränderungen notwendig und möglich wären.

## **Abstract**

This discussion paper covers the topic of supplying public space, i.e. space in public streets for the parking of private motorized vehicles against the background of the overall public requirements regarding public urban spaces. The presented analysis focuses on the praxis and institutionalization of the regulation of stationary car traffic in Germany. It is debated what function and relevance urban public (street) space has or should have in our society and how in contrast to that its generally free of charge allocation for parking leads to its depletion through stationary traffic. It is illustrated which consequences this regulation has for the overall urban community and to what extend changes were necessary and possible in this regard.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Der öffentliche Raum einer Stadt und seine Privatisierung durch parkende Kfz.....</b>	<b>4</b>
2.1	Der öffentliche Raum und die Ökonomie – die Tragödie einer Allmende .....	4
2.2	Die Bedeutung öffentlichen (Straßen-)Raumes für Stadt und Gesellschaft .....	5
2.3	Die Privatisierung öffentlichen Raumes durch parkende Kfz – Logik, Dynamik und Konsequenz einer vermeintlichen Notwendigkeit.....	13
2.4	Exkurs: Entwicklung der öffentlichen Meinung zu (ruhemdem) Kfz-Verkehr in der Stadt ...	20
2.5	Zeitenwende – Wertewandel im und um den öffentlichen (Straßen-)Raum in Deutschland.....	24
<b>3</b>	<b>Institutioneller Kontext der Bereitstellung öffentlichen Parkraums – Fokus Berlin .....</b>	<b>34</b>
3.1	Rechtsrahmen .....	34
3.2	Zuständigkeiten und Kompetenzen im Kontext der Bereitstellung öffentlichen Parkraums .....	49
3.3	Kritische Würdigung des institutionellen Hintergrundes der Parkraumbereitstellung.....	55
<b>4</b>	<b>Alternative Wege der Praxis im öffentlichen Raum .....</b>	<b>72</b>
4.1	Ergebnisse der Experteninterviews.....	73
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen – Faktoren eines Wandels .....</b>	<b>95</b>
<b>6</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>100</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>102</b>

## 1 Einführung

Städte bilden seit jeher das räumliche Zentrum hoch entwickelter menschlicher Gesellschaften. Sie sind Kristallisationsorte von Wirtschaft, Politik und Kultur und bündeln als solche zivilisatorische Einrichtungen und Infrastrukturen jeder Art. In dieser Hinsicht bilden Städte heute nach wie vor die Mittelpunkte aller modernen Gesellschaften sowie der menschlichen Zivilisation an und für sich.

Die Stadt war und ist Inbegriff von Fortschritt, Wohlstand und Emanzipation, sowohl bezogen auf das Individuum als auch auf die Gesellschaft als Ganzes. Insofern birgt die Stadt immer auch das Versprechen, zumindest aber die Erwartung nach sozialer Teilhabe und Inklusion. Um diesem Anspruch Rechnung zu tragen, muss eine moderne, nachhaltige Stadt all ihren Bewohner\_innen ein gutes Leben ermöglichen – sie muss ein Ort für alle sein.

Vor dem Hintergrund der sich heute global vollziehenden Urbanisierung, steigen die hieraus erwachsenden Anforderungen an einen gesunden, sozial gerechten und attraktiven Lebensraum. Dies gilt in besonderer Weise auch für die historisch gewachsene europäische Stadt, die aktuell wieder zunehmende Beliebtheit und Bedeutung gerade als Wohnort und Lebensraum erlangt. Die urbane Bevölkerung ist hier emanzipiert, selbstbestimmt und überaus anspruchsvoll. Sie kommt und bleibt in der Stadt, auf der Suche nach oder bestenfalls in der Gewissheit einer hohen Lebensqualität. Doch diese Lebensqualität wird keinesfalls von der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit diverser gesellschaftlicher Einrichtungen und Infrastrukturen allein gewährleistet. Von essentieller Bedeutung sind vielmehr die sich tatsächlich bietenden lebensweltlichen Qualitäten der (baulichen) Umgebung, d.h. der die Menschen umgebenden urbanen Räume. Folglich muss vor allen Dingen der Stadtraum selbst attraktiver Lebensraum sein.

Ein gutes Leben bzw. ein attraktiver Lebensraum mag für jedes Individuum en détail etwas anderes bedeuten. Letztendlich bildet aber erst das Aggregat aller individuellen Bedürfnisse und Präferenzen den wirklich maßgeblichen und sicherlich auch ein Stück weit objektivierbaren Maßstab dafür, wie der gesamten Gesellschaft ein gutes Leben und ein attraktiver Lebensraum zu bieten ist. Dementsprechend müssten die Chance auf ein gutes Leben und die Gewährleistung eines attraktiven Lebensraumes für alle Menschen uneingeschränkte Oberziele des Gemeinwesens, seiner Bestrebungen und Entwicklungen sein. Letztendlich bilden diese Ziele den unbestreitbaren Gradmesser des Gemeinwohls in unserer Gesellschaft. Das bedeutet in der Konsequenz aber auch, dass der heute vorherrschende und dominierende (juristische) Grundsatz unserer Gesellschaft, nämlich der Schutz individueller Freiheiten und Rechte, unangemessen, ja sogar vollkommen kontraproduktiv und inakzeptabel sein kann, wenn sich individuelle und gesamtgesellschaftliche Interessen entgegenstehen und in

Folge einer uneingeschränkten Aufrechterhaltung individueller Freiheiten das Gemeinwohl untergraben wird.<sup>1</sup>

Räumliche Kristallisationsstätte für die lebensweltlichen Ansprüche unserer Gesellschaft und deren Gemeinwohl, vor allem in den Städten, sind zuvorderst die allen Menschen zugänglichen und in der Verantwortung des Gemeinwesens liegenden öffentlichen Räume – diese müssen Platz für alle Menschen und deren lebensweltliche Aktivitäten bieten.

Die vorliegende Arbeit ist ein Plädoyer für ein radikales Umdenken und Umplanen im öffentlichen Raum unserer Städte. Sie ist ein Plädoyer für einen Schlussstrich unter eine Epoche, in der das Komfortstreben und Luxusbedürfnis vieler Einzelner unser aller öffentliche Räume für die Gemeinschaft der Gesellschaft unattraktiv oder gar unbrauchbar gemacht haben. Es ist das Plädoyer für die Rückgewinnung urbaner Lebensqualität, für ein Ende von institutionalisiertem Egoismus, für echte Gemeinwohlorientierung in den gebauten Stadträumen, für ein Primat der Menschlichkeit in unseren städtischen Lebensräumen.

Im folgenden zweiten Kapitel wird dargelegt, wie öffentlicher Raum entsprechend der heutigen ökonomischen Theorie zu begreifen ist, welche funktionale Bedeutung die Straße als öffentlicher Stadtraum hat, inwiefern das Parken privater Kfz eine Privatisierung öffentlichen Raumes darstellt und inwieweit sich heute ein Wertewandel bezüglich der Ressource öffentlicher Stadtraum und dessen exklusiver Inanspruchnahme vollzieht. Im darauffolgenden dritten Kapitel wird eingehend analysiert, wie die Normalität des allgegenwärtigen kostenlosen Parkens privater Kfz in Deutschland institutionell gewährleistet, verankert und fortwährend reproduziert wird.<sup>2</sup> Es erfolgt außerdem eine ausgesprochen kritische Würdigung dieser hierzulande sehr unflexibel ausgeprägten Bereitstellungs- und Regulierungspraxis des öffentlichen Straßenraums. Die in Kapitel zwei und drei dargelegten Erkenntnisse wurden mit Hilfe von Experteninterviews reflektiert und verifiziert. Die Ergebnisse dieser Interviews sind in Kapitel vier in ausführlicher und strukturierter Form

---

<sup>1</sup> Diese Aussage soll keinesfalls als Forderung nach einem Rückschritt in Punkto bürgerliche Freiheitsrechte missverstanden werden. Es geht vielmehr um die Notwendigkeiten einer angemessenen Balance zwischen dem Schutz individueller Freiheiten und dem Schutz der Allgemeinheit vor negativen Folgen einer Ausübung dieser Freiheitsrechte. Ein zweifelsfrei positives Beispiel für eine Gesetzgebung, die individuelle Freiheiten zum Wohle der Allgemeinheit beschneidet sind die in den letzten 20 Jahren eingeführten Restriktionen zum Schutze der Bevölkerung vor passivem Rauchen. Ein weiteres Beispiel sind Einschränkungen der individuellen Freiheiten zum Waffenbesitz, um die Regelmäßigkeit zu vermindern, mit der die Allgemeinheit durch Waffengebrauch zu Schaden kommt. Denkbar wäre sicherlich auch ein Verbot von besonders lauten (Sport-)Auspuffanlagen an Kfz, zum Schutz der Allgemeinheit vor unnötigem Lärm. Usw.

<sup>2</sup> Diese Veröffentlichung ist eine gekürzte und überarbeitete Version einer Abschlussarbeit, in der über die hier dargelegten Inhalte hinaus auch eine vertiefende Analyse der (volkswirtschaftlichen) Kosten der Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen vorgenommen worden ist. Natürlich ist auch dieser Aspekt hochgradig interessant und relevant in Hinblick auf die Frage nach der gesellschaftlichen Verteilung von Nutzen und Lasten des ruhenden Kfz-Verkehrs und dessen angemessener Regulierung. Die Frage nach den monetären Kosten des ruhenden Kfz-Verkehrs soll jedoch in dieser Fassung keine besondere Beachtung finden. Es sei diesbezüglich für die interessierte Leserschaft auf ein Diskussionspapier des Fachgebietes für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der Technischen Universität (TU) Berlin verwiesen [Bruns et al. (2002)] sowie insbesondere auf eine EU-geförderte Publikation zum Thema der Subventionierung des Kfz-Verkehrs allgemein [ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives (2005)] und auf das umfassende Standardwerk zum Thema aus den USA [Shoup, Donald C. (2011)]. Bei weitergehendem Interesse steht Ihnen auch der Weg einer Kontaktaufnahme mit dem Autor dieser Publikation offen.

dokumentiert. Im abschließenden fünften Kapitel folgt eine lösungsorientierte Diskussion möglicher und insbesondere empfehlenswerter Veränderungen des zuvor dargestellten institutionellen Settings.

## **2 Der öffentliche Raum einer Stadt und seine Privatisierung durch parkende Kfz**

Öffentliche Räume können konzeptionell sehr vielseitig aufgefasst, bzw. abgegrenzt werden [vgl. Selle 2003: 24–42]. Das Attribut ‚öffentlich‘ bezieht sich in dieser Arbeit auf die allgemeine freie Zugänglichkeit eines Raumes für alle Menschen. Im Fokus der Betrachtung steht der öffentliche Raum als wesentliches (strukturelles) Element der ‚Europäischen Stadt‘ [vgl. Selle 2003: 44].

Der öffentliche Raum einer Stadt ist neben öffentlichen Gebäuden, Freiflächen und Parkanlagen anteilmäßig vor allen Dingen öffentlicher Straßenraum. Die Straße wiederum wird gemeinhin eher als technisches Artefakt oder als Verkehrsfläche für zumeist motorisierte Fahrzeuge wahrgenommen und weniger als Freiraum für Menschen. Doch die öffentliche Straße ist de facto ein öffentlicher Raum und hat als solcher im Dienste der Allgemeinheit zu stehen. In diesem Kapitel wird beleuchtet, was dies für unsere Stadtstraßen sowie für deren Nutzung bedeutet. Der öffentliche Raum wird aus ökonomisch-politischer Perspektive konzeptionell gefasst. Es wird diskutiert, welche Bedeutung er für Stadt und Gesellschaft hat sowie welche konkreten Anforderungen an ihn daraus resultieren. Dem gegenüber wird dargestellt, welche Konsequenzen die Normalität des Parkens von Kfz im öffentlichen (Straßen-) Raum mit sich bringt. Zuletzt wird ergründet, welche Einstellungen und Werte bezüglich dieses Themenkomplexes aktuell in der breiten Öffentlichkeit vorherrschen.

### **2.1 Der öffentliche Raum und die Ökonomie – die Tragödie einer Allmende**

Der öffentliche Raum (als ökonomische Ressource) steht allen Mitgliedern einer Gesellschaft zur unbegrenzten Nutzung offen [vgl. Wentz 2005: 335]. Da keine individuellen Verfügungsrechte (Privateigentum) über ihn bestehen, kann zunächst einmal niemand von seiner Nutzung ausgeschlossen werden (Nicht-Ausschließbarkeit). Das Merkmal der Nicht-Ausschließbarkeit der Nutzung einer Ressource bedeutet nach der ökonomischen Theorie, dass es sich definitorisch um ein öffentliches Gut handelt [vgl. Brezina et al. 2008: 293]. Die Ressource ‚Öffentlicher Raum‘ ist allerdings endlich in ihrer Kapazität; das heißt sie ist nur begrenzt verfügbar. Wird ein gewisser Teil des öffentlichen Raums durch ein Individuum in Anspruch genommen, kann diese Kapazität zeitgleich nicht auch von anderen genutzt werden (Rivalität im Konsum). Das Merkmal der Rivalität im Konsum eines öffentlichen Gutes bedeutet nach der ökonomischen Theorie, dass es sich definitorisch um eine spezielle Ausprägung dessen, nämlich um ein sogenanntes Allmendegut handelt [vgl. ebd.]. Der öffentliche Raum und alle seine städtischen Ausformungen sind also aus volkswirtschaftlicher Perspektive Allmendegüter.

Endliche Kapazitäten, Nicht-Ausschließbarkeit der Nutzung und Rivalität im Konsum führen dazu, dass Allmendegüter in der Praxis oftmals übernutzt werden, gerade wenn ihr Verbrauch ungehemmt möglich ist [vgl. ebd.]. „Des Weiteren ist allgemein zu beobachten: Was gemein besessen wird, wird gemeinsam vernachlässigt“ [Radkau 2000: 91 nach Brezina et al. 2008: 293]. Diese grundsätzliche Problematik –

Übernutzung und gleichzeitige Vernachlässigung – wird nach Hardin als ‚Tragödie der Allmende‘ bezeichnet [vgl. Brezina et al. 2008: 293].

Die Tragödie der Allmende und damit deren Ruin können durch eine effiziente und nachhaltige Ausgestaltung ihrer Nutzung verhindert werden [vgl. ebd.]. Zur Ausgestaltung raumbezogener Allmendegüter kommen nach Brezina et al. drei Steuerungsansätze in Betracht. Zum einen kann eine Regulierung der Allmende durch *Macht* erfolgen, wobei die gemeinschaftliche Nutzung durch autoritäre Institutionen gesteuert wird [vgl. ebd.: 293 f.]. Es existieren (gesetzliche) Ge- und Verbote, deren Einhaltung durch Überwachung und Sanktionen kontrolliert wird [vgl. ebd.]. Zum anderen kann eine Regulierung über einen *Markt* erfolgen, innerhalb dessen Tauschbeziehungen für ausgleichende Gerechtigkeit sorgen [vgl. ebd.: 294]. Darüber hinaus kann, im Falle der persönlichen Identifikation mit der Allmende und der sie nutzenden Gruppe, eine Regulierung durch *Moral* gewährleistet werden [vgl. ebd.: 294 f.]. Bindungen und (Gruppen-)Identität sorgen für soziale Kontrolle und ein quasi freiwilliges Handeln im Sinne der Gemeinschaft und der Allmende [vgl. ebd.].

## **2.2 Die Bedeutung öffentlichen (Straßen-)Raumes für Stadt und Gesellschaft**

### **Exkurs: Historische Entwicklung von Funktion und Bedeutung der Stadtstraße als öffentlicher Raum**

In vorindustrieller Zeit wurde der Straßenraum maßgeblich durch die Nutzung von Anlieger\_innen beherrscht [vgl. Apel 1995: 92]. Es existierten keine Trennung zwischen Öffentlichkeit und Privatheit und damit einhergehend auch keine scharfen räumlichen Grenzen zwischen entsprechenden Sphären [vgl. ebd.]. Leben und Arbeiten fand auf der Straße statt [vgl. ebd.: 92f.]. Mit der industriellen Revolution (ab Mitte des 19. Jhd.) verschob sich der Stellenwert unterschiedlicher Funktionen der Straße; ihre Verkehrs- und Transportfunktion gewann an Bedeutung [vgl. ebd.: 93]. Neue Straßen wurden in Bürgersteige und Fahrdämme eingeteilt [vgl. ebd.]. Mit der sich herausbildenden sozialen Differenzierung in (Groß-)Bürgertum und Kleinbürgertum (Arbeiterklasse) entwickelten sich unterschiedliche Nutzungsstrukturen des Straßenraumes [vgl. ebd.]. Im proletarischen Milieu spielten nach wie vor soziale Beziehungen im Wohnumfeld eine (lebens-)wichtige Rolle [vgl. ebd.]. Die kleinbürgerliche Öffentlichkeit stellte die Weiterentwicklung der vorindustriellen sozialen Funktion der Straßen dar und wird daher auch als soziale Öffentlichkeit bezeichnet [vgl. ebd.]. Der soziale Aufstieg des (Groß-)Bürgertums ging einher mit einer Trennung von Öffentlichkeit und Privatheit und einer Unterscheidung öffentlicher und privater Kommunikationsweisen [vgl. ebd.]. Diese Polarität wurde bereits als Grundformel einer städtischen (bürgerlichen) Lebensform beschrieben [vgl. ebd.]. Das (Groß-)Bürgertum zog sich von den Straßen zurück in private Häuser oder in Einrichtungen mit beschränkter (kommerzialisierter) Zugänglichkeit; die Straßen konnten nun dem Verkehr und den kleinen Leuten überlassen werden [vgl. ebd.]. Dem privaten Rückzug des (Groß-)Bürgertums stand sein rein auf Repräsentation angelegtes Auftreten in der Öffentlichkeit gegenüber [vgl. ebd.: 94]. In diesem Sinne stellen die bürgerlichen Boulevards „eine letzte Reminiszenz an die Öffentlichkeit des

städtischen Straßenraums“ [Feldtkeller 1994: 108] dar. Je mehr sich die (groß-)bürgerliche Öffentlichkeit weitgehend auf Repräsentation beschränkte, umso mehr war das sich Herumtreiben auf der Straße verpönt [vgl. Apel 1995: 94]. Die (groß-)bürgerlichen Vorstellungen von Öffentlichkeit und deren Widerspruch zu den Sozialformen einer wirklichen sozialen Öffentlichkeit in den Stadtstraßen erklären laut Apel, weshalb Letztere in der Stadt- und Verkehrsplanung über Jahrzehnte kaum Beachtung fand [vgl. ebd.].

### **Verkehrliche und verkehrsfremde Anforderungen an öffentliche (Straßen-) Räume**

Es bestehen vielfältige funktionale Anforderungen an die öffentlichen (Straßen-) Räume einer Stadt – diese sind versorgungstechnischer, wirtschaftlicher, ökologischer, verkehrlicher, sozialer, kultureller und gestalterischer Art. Versorgungstechnische Ansprüche entstammen zum einen der nicht-verkehrlichen Erschließung von Grundstücken mit unterschiedlichen Leitungsinfrastrukturen sowie zum anderen der notwendigen Zugänglichkeit für Notfall- sowie Ver- und Entsorgungsdienste [vgl. FGSV 2011: 11]. Wirtschaftliche Ansprüche bestehen ebenfalls hinsichtlich Zugänglichkeit und Erreichbarkeit von Standorten, aber auch bezüglich einer unmittelbaren Nutzung von öffentlichen Flächen als Wirtschaftsraum [vgl. ebd.]. Darüber hinaus besteht ein allgemeines wirtschaftliches Interesse an der Vorhaltung kosteneffektiver Verkehrssysteme im öffentlichen (Straßen-)Raum [vgl. ebd.]. Ökologische Ansprüche betreffen Aspekte der Umweltqualität (beispielsweise Bodenversiegelung, Vegetation, Stadtklima), welche direkte Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Menschen und aller anderen Organismen hat [vgl. ebd.: 12]. Die funktionalen Anforderungen verkehrlicher, gestalterischer und sozialer Art werden im Folgenden vertieft betrachtet.

In ihrer Funktion als Verkehrswege dienen öffentliche Straßen(-Räume) der Verbindung und Erschließung von Orten für alle Verkehrsträger. Die konkreten Anforderungen des Kfz-Verkehrs sind eine gute Erreichbarkeit unterschiedlicher Ziele bei möglichst geringem Zeitaufwand [vgl. Kötter 2005: 475]. Hierfür haben Straßen(-Räume) eine schnelle Fortbewegung zu gewährleisten, weshalb bei der Bemessung von Straßenquerschnitten maßgebliche Begegnungsfälle im Kfz-Verkehr zu berücksichtigen und störungsfrei vorzusehen sind [vgl. ebd.: 475 f.]. Um am Zielort einer anderen Aktivität als dem Bewegen des Fahrzeuges nachgehen zu können, müssen dort möglichst ortsnahe Stellplatzflächen vorhanden sein. Diese Anforderungen gelten insbesondere auch von Seiten des (vielfach) als Kfz-Verkehr stattfindenden Wirtschaftsverkehrs. Besonders hervorzuheben sind die Anforderungen des heutzutage stark zunehmenden Lieferverkehrs an spezielle Stellplatzflächen zum Liefern und Laden. Die meisten heutigen Konzepte für Elektro-Auto-Ladeinfrastruktur erfordern ebenfalls spezielle Stellplätze mit entsprechender Ausstattung.

Der auf der Straßenoberfläche geführte ÖPNV stellt ebenfalls hohe Ansprüche an Verbindungsqualität und Leistungsfähigkeit von Straßen(-Räumen) [vgl. Brilon 2005: 333]. Diesbezüglich sind eigene Fahrspuren, wie etwa Bussonderfahrstreifen oder baulich getrennte Gleise für Straßenbahnen, vorteilhaft. Außerdem besteht

Bedarf nach ausreichend Flächen an Haltestellen für sowohl deren Ausstattung als auch für Fahrzeuge und Fahrgäste des ÖPNV [vgl. Haller et al. 2005: 514]. Die Attraktivität und Zugänglichkeit von Haltestellen ist unter anderem essentiell für die Akzeptanz des Gesamtsystems ÖPNV [vgl. Bräuer 2005: 671]. Moderne (Car- und Bike-)Sharing-Systeme bedürfen zwar nicht zwangsweise festen Stationen, ihre Attraktivität und ihre Effizienz können aber durch exklusive Abstellflächen (an prominenten Orten oder an Haltestellen des ÖV) enorm gesteigert werden.

Erreichbarkeit und leistungsfähige Verkehrswege müssen auch für Rad- und Fußverkehr gegeben sein. Es bedarf, insbesondere auch aus Akzeptanzgründen, jeweils eines flächendeckenden und lückenlosen Wegenetzes, das eine möglichst direkte Verkehrsführung ohne Umwege vorsieht [vgl. Kötter 2005: 474]. Aufgrund des Gefährdungspotentials bei einem hohen (Unterschied zum) Geschwindigkeitsniveau des Kfz-Verkehrs benötigen Fuß- und Radverkehr zumeist eigene Verkehrsflächen [vgl. ebd.]. Eine gemeinsame Führung von Fuß- und Radverkehr ist nur bei geringem Fußverkehrsaufkommen und weniger als ca. 50 Radfahrer\_innen pro Stunde angemessen [vgl. ebd.]. Ein allgemein hoher Fahrbahn-Querungsbedarf dieser beider Verkehrsarten erfordert geeignete Überquerungsstellen [vgl. ebd.: 474 f.]. Radverkehrsanlagen müssen flächendeckend attraktiv und sicher sein [vgl. Angenendt 2005: 655] und das gleichzeitig für unterschiedliche Teilkollektive von Radfahrer\_innen – sowohl für schnelle, verkehrsgewandte, durchfahrende als auch für langsame, ungeübte, seitenraumbezogene Personen [vgl. Haller et al. 2005: 516; Angenendt 2005: 656]. Auch die Gruppe der Fußgänger\_innen ist hochgradig heterogen [vgl. Bräuer 2005: 671]. Vielfach wird nicht alleine gegangen oder es werden Gepäck bzw. kleinere Gefährte transportiert [vgl. ebd.]. Die Nutzungsanforderungen im Rad- und Fußverkehr sind also individuell sehr ausdifferenziert und insgesamt entsprechend umfangreich. Dieser Umstand gewinnt, vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der gesetzlichen Pflicht zur Gewährleistung einer vollumfänglichen Barrierefreiheit im öffentlichen (Straßen-)

Raum (in Folge des Inkrafttretens des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) im Jahre 2002), noch an Bedeutung [vgl. Bräuer 2005: 672].<sup>3</sup> Prinzipiell sind deshalb barrierefreie, ausreichend dimensionierte Geh- und Ruhebereiche, Aufstellflächen, Wartebereiche an Haltestellen sowie eine Trennung von Fuß- und Radverkehr notwendig [vgl. ebd.].

Haller et al. betonen: Die „verkehrliche Qualität eines Straßenraumes wird wesentlich von der Verkehrssicherheit für alle Verkehrsteilnehmer und der Qualität des Verkehrsablaufes bestimmt. Besondere Bedeutung für die Verkehrssicherheit haben [...] die Übersichtlichkeit im Straßenraum, ausreichend dimensionierte Verkehrsflächen für Fußgänger und Radfahrer und sichere Überquerungsmöglichkeiten“ [Haller et al. 2005: 507]. Für die Qualität des Verkehrsablaufes (der einzelnen Verkehrsarten) ist vor allem die (jeweilige) verkehrliche Leistungsfähigkeit öffentlicher Straßen(-Räume) maßgeblich. Je nach

---

<sup>3</sup> Mobilitätsbehindert in einem weiteren Sinne seien laut Bräuer auch beispielsweise Schwangere, ältere Menschen oder solche, die einen Kinderwagen oder schweres Gepäck mit sich führten und entsprechend heute bereits 30% der Gesamtbevölkerung [vgl. Bräuer 2005: 672].

gesamthafter Flächenverfügbarkeit im Straßenraum besteht also eine Rivalität der Qualitäts- und daraus resultierenden Flächenanforderungen der einzelnen Verkehrsarten.

Die Verkehrsqualität einer Straße ist ausschlaggebend für deren *Verbindungsfunktion* [vgl. Brilon 2005: 333]. Die Verbindung von Orten und die dadurch grundsätzlich gegebene Möglichkeit zur Erreichung unterschiedlichster Einrichtungen bilden eine wesentliche Grundlage (städtischer) Lebensqualität [vgl. Kötter 2005: 477]. Hinsichtlich der tatsächlichen Zugänglichkeit einer Einrichtung vor Ort für unterschiedliche Verkehrsteilnehmer\_innen ist die *Erschließungsfunktion* einer Straße entscheidend. Kötter verweist darauf, dass die Erschließungsfunktion keine Anfahrbarkeit aller Grundstücke für den MIV in jedem Einzelfall voraussetze, sondern lediglich eine Zugänglichkeit für den regelmäßigen Verkehr erfordere; es ergäben sich aber in Erschließungsstraßen umfassende Ansprüche nach ausreichend Stellplatzflächen im Straßenraum [vgl. Kötter 2005: 478]. Nach Brilon setze die Erschließungsfunktion generell ausreichende Flächen für ruhenden Verkehr voraus [vgl. Brilon 2005: 333]. Doch überall dort, wo der Straßenraum nicht nur zu Verkehrszwecken genutzt wird, sind auch verkehrsfremde Anforderungen von Bedeutung. Grundsätzlich kommt allen sogenannten angebauten Straßen auch eine *Aufenthaltsfunktion* zu [vgl. Brilon 2005: 333]. Der öffentliche Straßenraum muss hier auch dem bloßen Aufenthalt von Menschen gerecht werden – ihren Begegnungen und Gesprächen, der Kommunikation allgemein, dem Spaziergehen, Ausruhen oder Besichtigen von Sehenswürdigkeiten, dem Spielen von Kindern oder dem Besuch von Außengastronomie, etc. [vgl. ebd.]. Es handelt sich im Rahmen der Aufenthaltsfunktion also vornehmlich um soziale Nutzungen des Straßenraums. Die jeweiligen konkreten Nutzungen, bzw. Nutzer\_innengruppen ergeben sich aus der Nutzung und Bebauung der an die Straßen angrenzenden Flächen [vgl. Kötter 2005: 478]. Auch die Intensität des Fußverkehrs ist hochgradig abhängig von den an eine Straße angrenzenden Nutzungen; gleichzeitig sind Kommunikation und Aufenthalt wichtige Elemente des Zufußgehens [vgl. Bräuer 2005: 671]. Der Fußverkehr stellt insofern eine besondere Verkehrsart da, als dass er und soziale Nutzungen regelmäßig ineinander übergehen und sich in der Raumnutzung überdecken können [vgl. Haller et al. 2005: 516]. Von dieser Besonderheit einmal abgesehen ist also festzustellen, dass eine tendenziell grundsätzliche Rivalität in Bezug auf öffentliche städtische Straßenräume auch zwischen verkehrlichen und sozialen Nutzungen besteht und nicht nur (zwischen den unterschiedlichen Verkehrsarten) innerhalb des Verkehrssektors.

Die soziale Funktion einer Stadtstraße wird maßgeblich durch deren Aufenthaltsqualität bestimmt; sie geht jedoch weit über das bloße Verweilen von Menschen hinaus. Nach Jacobs seien Straßen und deren Bürgersteige die wichtigsten öffentlichen Orte in einer Stadt [vgl. Jacobs 1963: 27]. Die Straße ist „räumliche Hülle für soziale Funktionsabläufe“ [Kokkelink et al. 1977: 354]; sie ist Abbild der vorherrschenden „Form des Zusammenlebens“ [Leering 1974: 5] und determiniert diese gleichzeitig. Inwieweit sich in einer Großstadt erträgliche Lebensbedingungen einstellen, hängt vom richtigen Funktionieren sozialer Beziehungen auf den Straßen und in den kleinteiligen Nachbarschaften, die diese bilden, ab [vgl. Dunkelmann 1969: 47]. So ist unter anderem das Phänomen zahlreicher zwischenmenschlicher

Beziehungen in der Straßennachbarschaft entscheidend für die hohe Wohnzufriedenheit in alten innenstadtnahen Wohnquartieren [vgl. Apel 1995: 96]. Gerade für niedere Statusgruppen haben auf das Wohnquartier bezogene Verkehrskreise generell eine höhere Bedeutung und gerade auch für Kinder und ältere Menschen ist die lebensweltliche Relevanz des direkten Wohnumfeldes enorm [vgl. ebd.]. Für ältere Menschen sind wohnortnahe Aufenthaltsmöglichkeiten im öffentlichen (Straßen-)Raum wichtig, um im Alltag am allgemeinen öffentlichen Leben teilnehmen zu können; entsprechende (belebte) Orte werden gegenüber einer abgeschotteten (vermeintlich ‚seniorengerechten‘) Umgebung präferiert [vgl. Apel 1995: 97]. Auch die Bedeutung der Straße für Kinder und Jugendliche, nicht nur als Spielort, sondern auch als ‚primäre Sozialisationsanstalt‘ ist nicht zu unterschätzen [vgl. Fester et al. 1978: 133]. Heranwachsende lernen, „wenn überhaupt, nur von den Erwachsenen auf den Straßen die ersten fundamentalen Zusammenhänge funktionsfähigen Großstadtlebens. Von ihnen lernen sie, daß die Menschen, auch wenn sie keine Bindungen zueinander haben, ein bißchen öffentliche Verantwortung füreinander haben müssen“ [Jacobs 1963: 62]. Ganz allgemein bringt erst nachbarschaftliche Öffentlichkeit ein öffentliches Leben hervor und schafft so Vertrauen in und Kontrolle über ein verantwortliches und tolerantes Großstadt-Dasein [vgl. Jacobs 1963: 85]. Gerade die Stadtstraße als öffentlicher Lebensraum ist somit unersetzlich für wichtige soziale und kulturelle Funktionen in einer Gesellschaft – für öffentliches Leben, für die Sozialisation der Stadtbewohner\_innen, für die Bildung von Vertrautheit und individueller Heimat sowie für die Gewährleistung subjektiver und objektiver Sicherheit in einer Stadt [vgl. Apel 2012: 106 f.].

Neben den materiellen Raumanprüchen an Stadtstraßen, die aus den versorgungstechnischen, wirtschaftlichen, ökologischen sowie insbesondere aus den verkehrlichen und sozialen Funktionen erwachsen, existieren außerdem immaterielle Ansprüche an das straßenräumliche Gestaltungsbild [vgl. Martin et al. 2005: 433; Haller et al. 2005: 509]. Ein Straßenraum soll *Orientierung* bieten und so das menschliche Grundbedürfnis sich zurechtzufinden befriedigen [vgl. FGSV 2011: 13]. Die Orientierung wird durch gestalterische Besonderheiten und Abweichungen von standardisierten Gegebenheiten sowie durch die Erkennbarkeit, Übersichtlichkeit und Einfachheit von Räumen gefördert [vgl. ebd.]. Die Gestaltung sollte außerdem *Identität* stiften, durch Unverwechselbarkeit und Originalität sowie lokale Eigenart und Bedeutung [vgl. ebd.]. Das ‚Public Design‘ öffentlicher (Straßen-)Räume soll durch eine besondere Gestaltung des Weiteren *Schönheit* erwecken und dadurch eine positive Wirkung sowohl auf das Wohlbefinden der Menschen, als auch auf die wirtschaftliche Attraktivität von Standorten erzielen [vgl. ebd.: 14 f.]. Die räumliche Gestaltung von Straßen ruft darüber hinaus individuelle sinnhafte Wahrnehmungen hervor und bewirkt so subjektive Eindrücke, Erlebnisse und Erfahrungen [vgl. ebd.: 23 ff.]. Die Vielfalt möglicher Eindrücke bedingt die *Anregung*, die ein öffentlicher (Straßen-)Raum den Menschen bietet; das heißt inwieweit sich Letztere mit dieser Umwelt auseinandersetzen (können) [vgl. ebd.: 14]. Der Spielraum für individuelle Interpretation und Nutzung von Möglichkeiten des Erlebens und Betätigens muss dabei in jedem Fall offen bleiben [vgl. ebd.]. Die individuellen Empfindungen der Menschen determinieren wesentlich die Rahmenbedingungen für eine komfortable

Benutzbarkeit, für Aufenthalt, Erlebnis, Kommunikation, Vertrautheit sowie Sicherheit in öffentlichen Räumen und damit letztendlich auch deren *soziale Brauchbarkeit* [vgl. ebd.: 12 f.]. Eine positive, individuell emotionale Beziehung zu einem Ort kann die *Identifikation* mit diesem, das heißt dessen Aneignung befördern [vgl. ebd.: 14]. Identifikation bedeutet Interesse, Engagement, Verantwortungsgefühl sowie Stolz und entwickelt sich unter anderem durch privat nutzbare öffentliche Bereiche, in denen Möglichkeiten zur Darstellung eigener Werte und Kreativität, für eigene Aktivitäten, Veränderungen und Selbstgestaltung bestehen [vgl. ebd.]. Gestalterische Qualitäten können einen großen Beitrag dazu leisten, die Umfeldverträglichkeit verkehrlicher Nutzungen insbesondere bezüglich sozialer Funktionen des Straßenraumes zu erhöhen [vgl. Haller et al. 2005: 508]. So können durch gute Straßenraumgestaltung etwa die subjektiv empfundene Trennwirkung von Verkehrsflächen reduziert oder die Störwirkung von Verkehrslärm psychologisch verringert werden (Kompensationseffekt), vor allem wenn der Kfz-Verkehr optisch nicht dominiert [vgl. ebd.]. Dementsprechend sind die dargestellten immateriellen Bedürfnisse in besonderer Weise auf Aufenthalts- und Erlebnisflächen (wie z. B. Platzräumen oder anderen stark von Fußgänger\_innen frequentierten Bereichen) zu erfüllen [vgl. Martin et al. 2005: 435].

Die Ausführungen dieses Kapitels zeigen, dass sich in den öffentlichen Straßen (-Räumen) der Städte eine Vielzahl unterschiedlicher gesellschaftlicher Bedürfnislagen, funktionaler Anforderungen und Nutzungsarten treffen, zum Teil überlagern und bei begrenzter Verfügbarkeit von Flächen immer auch um diese endliche Ressource rivalisieren, bzw. konkurrieren.

### **Funktionsvielfalt – die Notwendigkeit einer Synthese in öffentlichen (Straßen-) Räumen**

Wie gezeigt wurde, stellen die verschiedenen städtischen Verkehrsarten jeweils eigene Anforderungen an öffentliche Verkehrsflächen, woraus im Falle deren begrenzter Verfügbarkeit bereits eine (verkehrssektorinterne) Flächenkonkurrenz entsteht. Diesbezüglich wird allgemeingültig darauf hingewiesen, dass in der Stadtverkehrsplanung umweltfreundlichen Verkehrssystemen (vor allem bezüglich der Verbindungsfunktion) besondere Priorität einzuräumen ist [vgl. Kötter 2005: 479] und in Erschließungsstraßen die Qualität von Fuß- und Radverkehr im Vordergrund zu stehen hat [Haller et al. 2005: 507 f.].

Wie gezeigt wurde, stehen über die Flächenkonkurrenz der verschiedenen Verkehrsarten hinaus außerdem allein die drei Funktionen einer Straße aus rein verkehrlich-technischer Perspektive – Verbindung, Erschließung und Aufenthalt – im Falle begrenzter Flächenverfügbarkeit ebenfalls in Konkurrenz. Hinzu kommt, dass allein diese drei Funktionen in einem weiteren grundsätzlichen Konfliktverhältnis stehen, da jeweilige Entwurfsmerkmale und Betriebsformen nur bedingt miteinander verträglich sind [vgl. Brilon 2005: 334]. Wenn also Straßen, wie meistens innerhalb bebauter Gebiete, mehrere dieser Funktionen gleichzeitig (zu) erfüllen (haben), ist (über die Priorisierung einzelner Verkehrsarten hinaus) zu entscheiden welche Funktion besonders wichtig ist, um Entwurfs- und Betriebsmerkmale daran

auszurichten [vgl. ebd.]. Ein Interessensausgleich ist in jedem Falle gerade auch durch die bauliche Gestaltung von Straßen(-Räumen) zu realisieren [vgl. Kötter 2005: 479].

Doch wie ebenfalls dargelegt wurde, bedeutet die Stadtstraße als öffentlicher Raum für eine Gesellschaft sehr viel mehr als nur eine Verkehrs- oder Aufenthaltsfläche. Wenn Apel konstatiert, dass Funktionsvielfalt das wesentliche Merkmal einer Stadtstraße, insbesondere in älteren Stadtteilen, sei, dann verweist er damit auf die im vorangegangenen Abschnitt dargestellte Gesamtheit aller gesellschaftlich bedeutsamer Funktionen des öffentlichen (Straßen-)Raums, die eben versorgungstechnische, wirtschaftliche, aber vor allem ökologische, verkehrliche, soziale, kulturelle und stadtgestalterische Aspekte beinhaltet [vgl. Apel 1995: 101]. Die öffentlichen Stadtstraßen stellen für Stadtbewohner\_innen in ihrem direkten Wohnumfeld einen Großteil und teilweise sogar den einzigen frei zugänglichen öffentlichen Raum dar. Damit bilden sie für viele Menschen die primäre Umwelt ihres alltäglichen Lebens [vgl. Bakradze 2011: 51] und sind von daher auch als essentieller Lebensraum einer urbanen Gesellschaft anzusehen. Die Erlebnis-, Interaktions- und Kommunikationspotentiale öffentlicher Straßen(-Räume) bilden eine wesentliche Basis für die individuelle Entwicklung und Emanzipation der Persönlichkeit von Menschen [vgl. Wentz 2015: 336]. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sind öffentliche Straßen(-Räume) also unter anderem entscheidend für die Pluralisierung und Emanzipation der Bürgerschaft und gleichzeitig auch deren Identifikation mit ihrer Umwelt und miteinander [vgl. ebd.: 349]. Das Vorhandensein dieser Merkmale wiederum ist die Grundlage jeder demokratischen Zivilgesellschaft und eines demokratischen Gemeinwesens [vgl. ebd.: 336]. Gerade die eminenten sozialen sowie die öffentlichkeitsbildenden Funktionen der öffentlichen Straße(-Räume) prägen also maßgeblich die Kultur von Städten und städtischen Gesellschaften. „Die Qualität der Stadt als Kultur befindet sich naturgemäß im öffentlichen Raum“ [Huet 2000 nach Selle 2003: 18]. „Der öffentliche Raum ist das Grundgesetz der Stadt, die Würde der Stadt, die sich im öffentlichen Raum verkörpert, (sie) muss unantastbar sein“ [Sieverts 1996: 156 nach Herlyn 2003: 121]. Diese Ein- und Wertschätzung muss, wie ausgeführt wurde, auch und gerade für die städtischen Straßen(-Räume) gelten.

Die Gestalt öffentlicher Straßen(-Räume) prägt also maßgeblich unsere Lebensumwelt und damit unser Leben und unsere (Stadt-)Kultur an sich. Jan Gehl bringt die gesellschaftliche Bedeutung und Tragweite dieser Einsicht auf den Punkt, indem er feststellt: „First we shape cities – then they shape us“ [Gehl 2010: 9]. Folgerichtig muss daher der dargelegten Multifunktionalität sowie konzeptionell-bedeutungsmäßigen Mehrdimensionalität öffentlicher (Straßen-)Räume durch angemessene Nutzungsmöglichkeiten entsprochen werden. Dies ist insbesondere durch die Flächenaufteilung in und Gestaltung von Stadtstraßen (Proportionen, Breitenaufteilung, Querschnittsgestaltung) zum Ausdruck zu bringen und faktisch zu gewährleisten [vgl. Apel 1995: 107 f.].

Sowohl Gehl als auch Adler betonen, dass der Gebrauchswert einer Stadtstruktur für die Menschen ausschlaggebend für deren wahre Qualität sei [vgl. Apel 2012: 118]. Angerer et al. verweisen ebenfalls auf die Notwendigkeit einer vom menschlichen Maßstab (Fußgänger\_innenperspektive) geprägten Stadtstruktur [vgl. Angerer et al.

2005: 159]. Es ist also eine Straßenraumgestaltung notwendig, die grundlegend den Eindruck vermittelt, dass der Kfz-Verkehr nicht über die Gesamtheit der primären Funktionen eines öffentlichen (Straßen-)Raumes dominiert [vgl. Apel 2012: 108 f.]. Von daher ist es „ausgeschlossen, dem motorisierten Individualverkehr uneingeschränkte Rechte einzuräumen“ [Angerer et al. 2005: 155]. Vielmehr sei es nach Angerer et al. in vielen Fällen einer guten ÖPNV-Erschließung möglich und sinnvoll die Anfahrbarkeit im MIV rigoros einzuschränken, bzw. auf notwendigen Wirtschaftsverkehr zu beschränken [vgl. ebd.: 156]. Grundsätzlich müsse der Vorrang des öffentlichen Verkehrs gesichert und die Gestaltung von Erschließungsstraßen besonders an verkehrsfremden Nutzungen orientiert sein [vgl. ebd.: 155, 158]. In diesem Sinne können flächendeckende Gesamt-Verkehrskonzepte anstelle punktueller Lösungen einen entscheidenden Beitrag zur Gestaltung humaner Städte leisten [vgl. ebd.: 159]. Auch Apel hält eine Beschränkung entsprechender erfolgreicher Ansätze für lebenswerte Städte (verkehrsberuhigte Bereiche, Fußgänger\_innenzonen etc.) auf wenige Inseln in einer Stadt für ungenügend [vgl. Apel 2012: 107]. Fragen der Flächennutzung bedürften aufgrund ihrer Komplexität naturgemäß einer fachübergreifenden Herangehensweise [vgl. ebd.: 18]. Entsprechend muss auch die Stadtverkehrsplanung, die immer in Wechselwirkung zur Flächennutzung und Raumstruktur steht, ganzheitlich angelegt sein und interdisziplinär betrieben werden [vgl. Martin et al. 2005: 433]. Die aktuellen ‚Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung innerhalb bebauter Gebiete‘ verweisen diesbezüglich auf die Herangehensweise eines ganzheitlichen Straßenraumentwurfs [vgl. FGSV 2011: 5] und schlagen hierfür ein ‚Verfahren der städtebaulichen Bemessung‘ von Straßenquerschnitten vor. Bei diesem wird zunächst der Seitenraum (nach Randnutzungen, allgemeinen Straßenraum-Proportionen und Flächenerfordernissen des Fuß- und Radverkehrs) bemessen; die Fahrbahnbreite ergibt sich als Residuum [vgl. ebd.: 34] – tatsächlich ein Novum. Dieses Verfahren gewährleiste „ein funktional und gestalterisch ausgewogenes Verhältnis von Fahrbahn zu Seitenräumen“ [vgl. ebd.]; darüber hinaus gehende alternative Ansätze zu Nutzungsmöglichkeiten, -qualitäten oder gar -hierarchien in den einzelnen Teilräumen liefert aber auch dieses (innovative) Bemessungsverfahren nicht.

Während die vielfältigen rivalisierenden, das heißt um Flächen konkurrierenden Nutzungsbedürfnisse an öffentlichen Straßen alle mehr oder weniger zur Lebensqualität Einzelner oder der Gemeinschaft beitragen (können), ist es aber aufgrund begrenzter Flächenressourcen und gegenseitiger Unverträglichkeiten fast überall unmöglich, dass sie alle gleichzeitig unbegrenzt realisiert werden (können). Deshalb sind nach „planungsrechtlichen Grundsätzen [...] die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander abzuwägen“ [FGSV 2011: 96]. Inwieweit die Institutionalisierung der Gewichtung und Abwägung unterschiedlicher Belange im öffentlichen (Straßen-)Raum den divergierenden Interessenslagen innerhalb einer Gesellschaft, aber vor allem den lebensweltlichen Bedürfnissen der Bevölkerung gerecht wird, ist letztendlich eine fundamentale Frage sozialer Gerechtigkeit. Im Weiteren steht deshalb der Aspekt der sozialen Gerechtigkeit im Fokus der vorgenommenen Untersuchung.

### **2.3 Die Privatisierung öffentlichen Raumes durch parkende Kfz – Logik, Dynamik und Konsequenz einer vermeintlichen Notwendigkeit**

Mit der Verbreitung des Automobils hielt eine bis dato, auch in Hinblick auf ihren Flächenbedarf, ungekannte Nutzung Einzug in die Straßen der Städte. Nach dem zweiten Weltkrieg war das ‚System Automobil‘ als Katalysator gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse konstitutiv für den Wiederaufbau und die (verkehrliche und städtebauliche) Entwicklung in Deutschland [vgl. Kunst 2015: 185]. Die Motorisierung stieg zunehmend rasant; die ‚autogerechte Stadt‘ war Leitbild der Entwicklung von Verkehrssystem und Stadtstruktur [vgl. Pfothner 2015: 241 f.]. Die Planer\_innen waren auf automobiler Erreichbarkeit fixiert [vgl. Kunst 2015: 115]. Sicherheit und Leichtigkeit wurden nur in Bezug auf den Kfz-Verkehr vorgesehen; Fuß- und Radverkehr waren grundsätzlich nachrangig [vgl. Haller et al. 2005: 504]. Die Erreichbarkeit von Zielorten mit diesen Verkehrsarten wurde gar regelrecht untergraben [vgl. Kunst 2015: 115]. Durch das gewaltige Anwachsen des Kfz-Bestandes wuchs auch der Platzbedarf für fließenden und ruhenden Kfz-Verkehr sprunghaft [vgl. Angerer et al. 2005: 157]. Das Automobil als wichtigste Prothese individueller Fortbewegung [vgl. Pollina et al. 2015: 224] ermöglichte eine enorme Raumüberwindung – der (öffentliche) Raum selbst war dadurch zum Hindernis geworden [vgl. Läßle 2015: 296] oder er degenerierte zur reinen Abstellfläche für parkende Kfz. Vormals vielfältig nutzbare Straßenräume wurden immer ausschließlicher durch Kfz-Verkehr in Anspruch genommen [vgl. Selle 2003: 52]; die traditionelle Funktionsvielfalt der (Stadt)Straßen wurde bewusst aufgelöst [vgl. Apel 1995: 91] zugunsten Kfz-orientierter Monofunktionalität [vgl. Haller et al. 2005: 504]. „Es entstanden neue ‚öffentliche Räume‘ für den Autoverkehr“ [Bakradze 2011: 53]. Adler spricht in diesem Zusammenhang von der ‚überfallenen Stadt‘ [vgl. Adler 2011: 70]. Nicht nur Hauptverkehrsstraßen wurden monofunktional am MIV ausgerichtet, sondern auch bezüglich Anliegerstraßen wurden soziale Funktionen der Straßenräume weitgehend außer Acht gelassen [vgl. Haller et al.: 504]. Die Aufenthaltsqualität der Straßen für Menschen schwand zusehends und Letztere verließen den öffentlichen Raum zusehends [vgl. Adler 2011: 70 f.]. Resümierend ist festzustellen: „Die Moderne hatte dem öffentlichen Raum seine wertvollsten Potentiale der gesellschaftlichen Interaktion und Emanzipation genommen und den Verkehrsbedürfnissen ‚geopfert‘“ [Wentz 2015: 344].

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Situation in den europäischen Innenstädten im Allgemeinen noch oder wieder relativ gut ist [vgl. Pollina et al. 2015: 227] und die autogerechte Stadt, zumindest in ihrer Absolutheit, mittlerweile überkommen werden konnte. „Vor allem in den Stadtzentren ist die fußgängerfreundliche Gestaltung der öffentlichen Räume fortgeschritten, aber auch große Teile der kompakten, urbanen Stadterweiterungen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg präsentieren sich schon längst nicht mehr so autogerecht wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit“ [Pollina et al. 2015: 227]. Nichtsdestotrotz prägen alte bauliche Infrastrukturen sowie der Kfz-Verkehr nach wie vor die öffentlichen (Straßen-)Räume unserer Städte und bringen vielfältige negative Auswirkungen mit sich.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die spezifische Ausprägung des ruhenden Kfz-Verkehrs und dessen Auswirkungen auf die Nutzung öffentlicher Straßen(-Räume) betrachtet. Pkw werden in der Literatur zum Teil spöttisch als ‚Stehzeuge‘ bezeichnet, da sie in Deutschland durchschnittlich mehr als 23 Stunden am Tag stehen [vgl. Lehmbrock 2000: 69; Pfothenhauer 2015: 251]. Das bedeutet, dass im Durchschnitt mehr als 96% der Zeit de facto eine Totzeit der im Grunde als Produktionsfaktor zu betrachtenden Pkw ist, deren Sinn und Zweck es eigentlich wäre, eben eine Verkehrsleistung zu erbringen bzw. zu produzieren. Verkehr ist aus einer wissenschaftlichen Perspektive jedoch eine Ortsveränderung (von Personen, Waren oder Informationen), keinesfalls aber der Stillstand von Fahrzeugen. In Städten liegt die Nutzungsintensität von Pkw tendenziell noch unter dem Bundesdurchschnitt. In den Kernstädten werden viele Pkw über Tage hinweg überhaupt nicht bewegt; beispielsweise 10 % der Pkw überhaupt nur an ein bis drei Tagen im Monat [vgl. Lenz 2015: 24 f.]. Aus verkehrs-ökonomischer Perspektive bedeutet damit der übliche Gebrauch und insbesondere das überwiegende Abstellen von Pkw an sich, bereits eine unfassbare Ineffizienz, sowohl aus individueller als auch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht.

Doch auch als ‚Stehzeug‘ verbrauchen Kfz weiterhin Ressourcen, nämlich eben unter anderem die (öffentliche) Fläche, die sie in Anspruch nehmen. Eben dieser Aspekt wird in der Broschüre ‚Parken ohne Ende?‘ beleuchtet und eingangs dadurch verdeutlicht, dass dargelegt wird, welchen Anteil an Strecken-km des deutschen Straßennetzes alle in Deutschland zugelassenen Pkw parkend in Anspruch nehmen würden [vgl. AGFS 2012: 9]. Diese Darstellung macht aber vor allen Dingen eines deutlich: Es ist in Deutschland schlichtweg überhaupt nicht bekannt, wie viele Kfz-Stellplätze eigentlich im öffentlichen Raum bereitgestellt werden und wie viel (Siedlungs- und Verkehrs-)Fläche damit in der Konsequenz nur noch monofunktional nutzbar ist. Es wird also von der öffentlichen Hand über die Bereitstellung einer öffentlichen Ressource für eine überwiegend ineffiziente Nutzung entschieden, ohne dass das Ausmaß dieser Flächeninanspruchnahme überhaupt in Betracht gezogen wird. Dieser Umstand allein ist eigentlich ein Skandal.

Apel verweist darauf, dass in älteren, dichter bebauten Stadtteilen häufig 70 bis 80 % des Straßenraumes von Autos in Anspruch genommen würden; hinzu kämen für Parkmöglichkeiten noch einmal 10 bis 30 % der Baugrundstücke [vgl. Apel 2012: 111]. Von öffentlicher Seite fehlen exakte Zahlen zur anteiligen Flächenwidmung im Straßenraum gänzlich. Stößenreuther veröffentlichte entsprechende Ergebnisse für Berlin, die auf tatsächlichen Vermessungen von Straßenquerschnitten beruhen und nach seiner eigenen Aussage statistisch belastbar seien [vgl. Stößenreuther 2014: 7]. Demnach seien in Berlin 58 % der Straßenflächen für den Kfz- (nur Fahrspuren: 39 %), 33 % für den Fuß- und 3 % für den Radverkehr eingerichtet; es verblieben 6 % sonstige Flächen [vgl. ebd.: 7 ff.]. Für parkende Kfz allein würden in Berlin 19 % des öffentlichen Straßenraumes bereitgestellt [vgl. ebd.: 8].

Demgegenüber besteht in der Gesamtstadt nach Verkehrsaufkommen folgender Modal Split der einzelnen Verkehrsträger: MIV: 32 %; ÖV: 26 %; Fußverkehr: 29 %; Radverkehr: 13 % [vgl. SenStadtUm 2014 a: 15]. In den zentralen Innenstadtlagen

Berlins liegt stellenweise der Anteil am Verkehrsaufkommen vom MIV unter 20 %; der vom Radverkehr hingegen über 20 % und der vom Fußverkehr bei bis zu 35 % [vgl. ebd.: 16 f.]. Ähnlich verhält es sich hinsichtlich des Motorisierungsgrades der Berliner Bevölkerung. Dieser liegt insgesamt bei 342 Pkw auf 1000 Einwohner\_innen; in der Innenstadt vielerorts sogar unter 200 Pkw / 1000 EW. [vgl. ebd.: 20 f.]. Die Verkehrsflächenverteilung im öffentlichen Raum entspricht also oftmals nicht dem Verkehrsaufkommen, bzw. -verhalten (zumindest der Wohn-)Bevölkerung.

Nun ist Berlin gerade wegen der insgesamt im bundesweiten Vergleich geringen Motorisierung nicht repräsentativ für die Verkehrsrealität deutscher Städte im Allgemeinen, wohl aber für sehr moderne städtische Lebensweise und urbane Kultur. Gerade deshalb eignet sich Berlin besonders, um die Problematik der Inanspruchnahme öffentlichen städtischen Raumes durch den ruhenden Kfz-Verkehr für eine moderne urbane Gesellschaft mit Pluralität von Lebensweisen und Verkehrsverhalten zu diskutieren. Weil für Berlin außerdem viele Daten und Informationen vorliegen (beispielsweise zur Flächeninanspruchnahme), welche ansonsten kaum auffindbar sind, wird im Verlauf dieser Arbeit immer wieder die konkrete Situation in Berlin betrachtet.

Die Problemintensität variiert zwar von Stadt zu Stadt sowie zwischen einzelnen Quartieren [vgl. Dunker 2005: 556 f.] und mag in (einer Großstadt wie) Berlin besonders ausgeprägt sein; die grundsätzlichen problematischen Konsequenzen der Flächeninanspruchnahme des ruhenden Kfz-Verkehrs im öffentlichen (Straßen-)Raum zeigen sich aber heute in jeder Stadt. Der aktuell massiv zunehmende Lieferverkehr behindert durch Parken auf Fahrbahnen und Radwegen den fließenden Verkehr und führt zu enormen Sicherheitsrisiken [vgl. Dunker 2005: 573]. Für den Lieferverkehr fehlen eigene Stellplatzflächen zum Be- und Entladen, die konsequent von nicht berechtigten Nutzer\_innen freigehalten werden [vgl. ebd.]. Es wäre außerdem aus Sicht des Umweltverbundes wünschenswert, mehr Straßenflächen als exklusive Stellplätze für (Car- und Bike-)Sharing-Systeme, als Sonderfahrspuren für den ÖPNV oder für eine bedarfsgerechte und attraktive Gestaltung von Haltestellen des ÖV zu nutzen. Der Radverkehr nimmt heute in vielen Städten (stark) zu [zur Entwicklung in Berlin vgl. SenStadtUm 2014 a: 41]. Oftmals fehlen aber ausreichende Verkehrsflächen zur Gewährleistung seiner Sicherheit und vor allem seiner Attraktivität und Leistungsfähigkeit sowie für Fahrradabstellmöglichkeiten. Der ruhende Kfz-Verkehr trägt allgemein wesentlich zur Trennwirkung von Straßen (für zu Fuß gehende, Rad fahrende oder schiebende oder sonstige Transportmittel oder Gepäck bewegende Personen) bei. Das Überqueren der Straße wird gerade auch durch (falsch-)parkende Kfz enorm behindert; der Fußverkehr wird vielerorts auf ein Minimum an Platz eingeengt [vgl. Apel 2012: 107]. Die Leistungsfähigkeit des Fußverkehrs wird so oftmals wesentlich eingeschränkt (Stauungen, stockender Verkehr). Dabei sind in Städten ein Drittel aller Wege reine Fußwege und sogar drei Viertel aller täglichen Wege mit einem Fußweg verbunden [vgl. Bräuer 2005: 671]. Apel spricht von einer „Verletzung der Würde des einfachen Straßennutzers“ [Apel 2012: 107]. „Die eigentlichen primären Straßenfunktionen, wie Zugang zu den Gebäuden, Geh- und Fahrradverkehr, Aufenthalt im Straßenraum, Bänke und Baume, [...] Platz für Service-Fahrzeuge verschiedenster Art etc. sind eklatant benachteiligt

zum Schaden von Wohnlichkeit, Sicherheit, Vertrautheit, Zufriedenheit, „Nachbarschafts- und Zugehörigkeitsgefühl“ [Apel 2012: 107]. Durch den ruhenden Kfz-Verkehr werden also viele verkehrliche und verkehrsfremde Nutzungen der Straße konterkariert oder zumindest erschwert. Außerdem sorgt (insbesondere illegaler) ruhende Kfz-Verkehr für enorme Gefährdungspotentiale. Negativ betroffen sind zumeist die ohnehin schon schwächeren Verkehrsteilnehmer\_innen, welche selbst gleichzeitig ein vergleichsweise umweltschonendes und damit sozial verantwortungsvolles Verkehrsverhalten an den Tag legen.

Nach Kunst werde die Gesamtstruktur des öffentlichen Raumes vom ruhenden Verkehr überformt [vgl. Kunst 2015: 117]. Der visuelle Eindruck des Verkehrs überlagert das Stadtbild [vgl. Angerer et al. 2005: 156]; das gilt vor allem für den zu jeder Zeit allgegenwärtigen ruhenden Kfz-Verkehr. Ein für beliebte Freiräume wesentliches Gefühl der Geborgenheit [vgl. Angerer et al. 2005: 159] können zugeparkte Straßen nicht bieten. Die Unwirtlichkeit autofreundlicher Städte [vgl. Kunst 2015: 187] liegt nicht zuletzt auch darin begründet. Es ist heute weitgehend unmöglich geworden, die Straße als Ort des Lebens und Wohnens zu verstehen [vgl. Angerer et al. 2005: 152]. In älteren, dichten Stadtteilen, wo die öffentlichen Straßen die quantitativ wichtigsten oder sogar einzigen wohnungsnahen öffentlichen Freiräume darstellen, hat der ruhende Verkehr folglich starke Auswirkungen auf die Wohnumfeldqualität [vgl. Apel 2012: 111] und die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Raumes allgemein [vgl. ebd.: 164]. In diesen Stadtteilen wären eigentlich die baulichen Voraussetzungen gegeben, aber vor allem der ruhende Verkehr blockiert die Entfaltung der Qualitäten öffentlicher Räume [vgl. Selle 2003: 58]. Die Benutzbarkeit von Straßen wird eingeschränkt; große Teile der Städte weisen letztendlich keine Räume mehr auf, die den Qualitätsansprüchen an öffentliche Räume gerecht werden [vgl. Selle 2003: 15 f., 31]. Gerade die zentralen Qualitäten der europäischen Stadt – Nutzungsvielfalt und -mischung – sind nicht vereinbar mit einem dominierend hohen Flächenbedarf einer einzelnen Nutzung [vgl. Apel 1995: 90], wie sie der ruhende Kfz-Verkehr darstellt. Folglich beklagt Apel den Verlust des eigentlich Städtischen im öffentlichen Raum [vgl. Apel 2012: 106]. Selle beschreibt die ausschließliche Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes für eine einseitige verkehrliche Nutzung als tatsächliche Zweckentfremdung und benennt diese als einen wesentlichen Faktor für einen Funktionsverlust des öffentlichen Raumes [vgl. Selle 2003: 47 ff., 51 f.]. Der ruhende Kfz-Verkehr konterkariert also sowohl das Ausmaß einzelner als auch die Vielfältigkeit der Gesamtheit aller sozialen und lebensweltlichen Aktivitäten in städtischen Straßen(-Räumen). Die dem öffentlichen Raum aufgebürdeten kollektiven Totzeiten des Automobils bedeuten somit letztendlich ein Todesurteil für die Öffentlichkeit und das öffentliche soziale Leben in den Stadtstraßen.

Nach Pollina et al. seien autogerechte Städte grundsätzlich unsozial und der öffentliche Raum in ihnen im Allgemeinen sozial ungerecht verteilt [vgl. Pollina et al. 2015: 218]. Vor allem Menschen die in erheblichem Maße auf ihre nächste (Wohn-) Umgebung orientiert sind, leiden unter der geringen Brauchbarkeit von Straßen als Frei- und Lebensraum [vgl. Selle 2003: 90]. Es sind dies aber zumeist Menschen, die aufgrund ihres Alters, ihrer Gesundheit, ihrer Herkunft, ihres sozialen Status oder Einkommen ohnehin schon sozial benachteiligt sind und häufig selbst auch nicht über

ein eigenes Kfz verfügen. Die Folgelasten des ruhenden Kfz-Verkehrs in Städten treffen also alle Stadtbewohner\_innen, besonders stark aber gerade sozial benachteiligte Menschen, die zumeist auch keinen individuellen Vorteil aus Kfz-Stellplatzflächen ziehen können.

Es gilt zu bedenken, dass in der Realität nur die Nutzungsbedürfnisse offensichtlich zu Tage treten, die unter den gegebenen Bedingungen auch tatsächlich (noch) stattfinden (können). Das Stattfinden oder Unterbleiben einzelner Nutzungen im Status quo ist also keinesfalls repräsentatives Abbild der originären Bedürfnislagen der Menschen, sondern lediglich des über die Zeit entstandenen Möglichkeitsraumes realisierbarer Aktivitäten. Letztendlich wird die wahrgenommene Nutzbarkeit eines Raumes von Menschen in ihrem eigenen Verhalten umgesetzt [vgl. Selle 2003: 39]. Von daher ist offensichtlich, dass gerade die Gestaltung öffentlicher Räume das Nutzungs- aber auch das Mobilitätsverhalten der Menschen grundlegend beeinflusst [vgl. Bakradze 2011: 54]. Die (visuelle) Dominanz einer Nutzung im öffentlichen Raum suggeriert und untermauert zwangsläufig deren wahrgenommenen Stellenwert und bewirkt eine diesbezügliche Orientierung der Menschen [vgl. Apel 1995: 107 f.; Apel 2012: 114]. Insofern spricht unsere alltäglich erlebbare städtische Umwelt unübersehbar eine ganz andere, viel prominentere und eingängigere Sprache, als jede formulierte Programmatik oder jeder Appell zur Reduzierung des eine Stadt und seine Bevölkerung grundsätzlich belastenden Kfz-Verkehrs (durch Flächeninanspruchnahme, Luftverschmutzung, Lärm, Gefahrenpotential etc.). Diese Wechselwirkung wird nach Ansicht des Autors dramatisch unterschätzt und konterkariert zwangsläufig alle unternommenen Bemühungen für ein stadtverträglicheres Gesamt-Verkehrssystem.

Tatsächlich war die Orientierung und Gestaltung der Struktur öffentlicher städtischer Räume an den Bedürfnissen des MIV notwendig, um diesen auch in den Städten leistungsfähig abwickeln zu können. Diese Entwicklung deshalb allgemeingültig als gesellschaftliche Notwendigkeit zu erachten, ist allerdings purer Fatalismus, der auf der Annahme beruht, dass eine Priorisierung des Kfz-Verkehrs alternativlos sei, wenn der Fortschritt der Gesellschaft nicht gefährdet oder gar verhindert werden solle. Selle führt aus, dass auch Raum immer sozial produziert sei und somit ökonomische und politische Kräfte der gesellschaftlichen und staatlichen Organisation Grundlage der Entstehung und Transformation von Raummustern darstellten [vgl. Selle 2003: 29]. Es sei an dieser Stelle auf einen Aufsatz von Kirchner und Ruhrort verwiesen, in dem sie darlegen, dass auch die Etablierung technischer Systeme keinesfalls eine Durchsetzung der jeweils objektiv überlegenen Technik bedeute, sondern die Selektion und Entscheidung für eine Alternative ebenfalls sozialen (gesellschaftlichen) Dynamiken geschuldet sei [vgl. Kirchner et al. 2007]. In der Literatur finden sich regelmäßig Aussagen, die die monofunktionale Orientierung der Straßenraumgestaltung eben gerade auf Planungsdynamiken zurückführen: Nach Martin et al. sei die weitgehende ‚Aneignung‘ vorhandener Straßen(-Räume) durch den Kfz-Verkehr einer Straßenplanung geschuldet, die oftmals isoliert von städtebaulichen Aspekten betrieben worden sei und dem MIV allgemeine Priorität einräumte [vgl. Martin et al. 2005: 434]. Nach Haller et al. sei die Multifunktionalität von Straßenräumen grundsätzlich ins Hintertreffen geraten, weil die Gesamtaufgabe

Städtebau in mehrere sektorale Fachplanungen aufgegliedert worden sei [vgl. Haller et al. 2005: 503]. Ausschlaggebend für die Entwicklung (von Verkehrssystem und räumlichen Strukturen) sind also vielfältige gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die durch Institutionalisierungen einen normativen Charakter erhalten (können), dadurch zementiert werden und in der Konsequenz in der Praxis weiterführende Pfadabhängigkeiten sowie gewisse Automatismen erzeugen.

Schon vor der Massenmotorisierung wurde deutlich, dass parkende Kfz zu einer ernsthaften Behinderung für den fließenden Verkehr werden (können), weshalb bereits 1939 mit der Einführung der Reichsgaragenordnung (RGaO) versucht wurde, das Parken von Kfz weitestgehend abseits öffentlicher Flächen vorzusehen [vgl. Sommer 1998: 86]. Aber auch dieser ‚Problemlösungsansatz‘ führte nicht dazu, dass die öffentlichen Straßen von einer Nachfrage nach Stellplatzflächen freigehalten wurden. In der ‚Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen‘ von 1968 heißt es: „Bei allen angebauten Straßen ist dem Parkbedürfnis durch besondere Anlagen Rechnung zu tragen, damit die Fahrspuren des fließenden Verkehrs nicht durch parkende oder haltende Fahrzeuge blockiert werden“ [FGS 1971: 13]. Das Parkbedürfnis war also weiterhin grundlegend auch im öffentlichen (Straßen-)Raum zu befriedigen. Um eine ‚Freie Fahrt für freie Bürger‘ zu gewährleisten, musste es für derart befreite Bürger auch ein freies Parken geben. Die Bereitstellung von ausreichend Stellplatzflächen entwickelte sich im Laufe der Zeit quasi zu einem Teil öffentlicher Daseinsvorsorge. Es wurde sozusagen, wenn auch nie gesetzlich festgeschrieben, de facto ein Bürger\_innenrecht bzw. ein universelles Menschenrecht auf einen (kostenlosen) Stellplatz am Zielort gewährt. Dieses Gewohnheitsrecht gilt in Deutschland bis heute weitestgehend uneingeschränkt, wie das normale Verhalten von Autofahrer\_innen zeigt. Wo der vorgesehene Platz nicht ausreicht, wird der vermeintliche Anspruch auf einen Stellplatz regelwidrig durchgesetzt. Doch auch die Mentalität der Gesellschaft bzw. die bestehenden Regulierungsregime unterstreichen nur diese Normalität; Falschparken ist in Deutschland ein Massen-, weil ein (kaum ernsthaft pönalisiertes) Kavaliersdelikt.

Die Normalität der Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen im öffentlichen Raum bedeutet eine Sozialisierung des Ressourcenaufwandes, während der aus dem Aufwand entstehende Ertrag vornehmlich einzelnen Individuen Nutzen stiftet. Im Gegensatz zu fahrenden Fahrzeugen auf einer Fahrbahn, die zwar durchaus Flächen in Anspruch nehmen, sie aber sogleich auch wieder freigeben, ist die von stehenden Fahrzeugen beanspruchte Fläche dauerhaft für niemand anderen zugänglich und nutzbar. Folgt man der Argumentation von Feldtkeller oder Häußermann und Siebel sind die der Öffentlichkeit faktisch (zu Gunsten nur von Autofahrer\_innen) entzogenen Flächen aufgrund ihrer exklusiven Zugänglich- sowie Nutzbarkeit keine öffentlichen Räume mehr [vgl. Feldtkeller 1994: 57; Häußermann et al. 1992]. Insofern ist das Parken von Kfz im öffentlichen (Straßen-)Raum in der Konsequenz als eine Privatisierung einer öffentlichen Ressource anzusehen.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Zur Verdeutlichung dieses Sachverhaltes sei auf Japan verwiesen, wo die Haltung eines Kfz grundsätzlich an die Bedingung geknüpft ist, über einen privaten Stellplatz zu verfügen; auf öffentlichen Straßen darf dort, zumindest über Nacht, nicht geparkt werden.

Parkdruck beschreibt den Umstand, dass die Nachfrage nach Kfz-Stellplätzen größer ist als das entsprechende Angebot. Er wird gemeinhin so interpretiert, dass schlichtweg ein objektiver Mangel an Stellplatzflächen besteht. Diese Perspektive ist abermals von Fatalismus geprägt. Fox stellt klar, dass ein Mangel (in einer Marktwirtschaft) aus polit-ökonomischer Perspektive nur zwei Dinge bedeuten kann: Entweder „ein Defizit an einer zureichenden Definition von Eigentumsrechten oder aber ein Defizit in der Festsetzung markträumender Entgelte“ [Fox 1997: 209 f.]. Wenn also die individuelle Verfügung über öffentliches Eigentum (Privatisierung) nicht grundsätzlich ausgeschlossen wird, so muss sie im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Ordnungssystems zumindest über Preise zugunsten des Allgemeinwohles reguliert werden. Beides ist in Deutschland nicht der Fall. Die unentgeltliche Privatisierung öffentlichen Raumes auf Kosten der Allgemeinheit ist integraler Bestandteil unseres Verkehrssystems und (wie noch gezeigt werden wird) sowohl normativ als auch institutionell fest verankert.

Es bedarf keiner tiefgreifenden ökonomischen Theorien, um sich bewusst zu werden, dass bei einem begrenzten Angebot einer Ressource kein Preis für dessen individuelle Inanspruchnahme ein deutlich zu geringer Preis ist, um eine bestehende Übernachfrage auf das gegebene Angebot zu beschränken. Einer ungehemmten Nachfrage kann nur noch durch größtmögliche Ausweitungen des Angebotes begegnet werden. Die Angebotsbemessung bezüglich Kfz-Stellplatzflächen hat sich in Deutschland, nach den ‚Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs (EAR)‘, am vorherrschenden Parkraumbedarf zu orientieren [vgl. FGSV 2005: 15 ff.]. Der Parkraumbedarf wiederum wird in der Praxis in der Regel aus der aktuellen Parkraumnachfrage abgeleitet [vgl. Dunker 2005: 559] und folgt somit gänzlich der aufgrund einer verfehlten, bzw. versäumten Preissetzung vollkommen überhöhten Nachfrage. Auch Dunker räumt ein, dass ein derartig erhobener Parkraumbedarf keine Aussage über den aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive tatsächlich vorherrschenden Bedarf ermögliche [vgl. ebd.] Bedarfsberechnungen auf Basis von Richtzahlen aus kommunalen Stellplatzsatzungen bildeten den Bedarf ebenfalls nicht realistisch ab (da in diesen beispielsweise die Erschließungsqualität von Orten durch den Umweltverbund nicht ausreichend berücksichtigt werde) [vgl. ebd.]. Die Angebotsbemessung für Kfz-Stellplatzflächen in Deutschland ist also grundsätzlich auf eine weitestgehende Befriedigung einer absolut ungehemmten Nachfrage ausgerichtet, entbehrt dabei jedweder ökonomischen Rationalität und ignoriert ganzheitliche Ansätze zur gesamtgesellschaftlichen Effizienz einer Bereitstellungsentscheidung. Die Praxis der Angebotsbemessung ist insofern der Tradition einer autoorientierten Angebotsplanung verhaftet und ist bis heute an Partikularinteressen und nicht am Allgemeinwohl der Gesellschaft orientiert.<sup>5</sup>

Resümierend ist festzuhalten: Der ruhende Kfz-Verkehr beschränkt, behindert und gefährdet andere, vor allem schwächere Verkehrsteilnehmer\_innen.

---

<sup>5</sup> In der Fachliteratur findet sich als Gegenentwurf zur gängigen Angebotsbemessung lediglich das Konzept eines sogenannten ‚qualifizierten Parkraumbedarfs‘, der eben gerade nicht die gesamte Nachfrage sondern nur einen aus gängiger verkehrsplanerischer Sicht zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit von städtischen Kernbereichen erforderlichen Anteil davon umfasst (Anwohner\_innen, Wirtschaftsverkehr, teilweise auch Besucher\_innen-, Berufs- und Ausbildungsverkehr) [vgl. Apel et al. 1990: 272 ff., 286 f.; Wacker 1988: 7 f.].

Wohnumfeldqualitäten öffentlicher Straßenräume werden durch ihn beschränkt oder gar verhindert, wovon sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen besonders stark betroffen sind. Die (unentgeltliche) Inanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raumes durch parkende Kfz ist als eine Privatisierung öffentlichen Eigentums anzusehen. Die Bereitstellungsentscheidung der öffentlichen Hand hinsichtlich öffentlichen Parkraums entspricht einer tradierten autoorientierten Angebotsplanung und ist ökonomisch irrational. Die vollumfängliche Sozialisation der Kosten, Lasten und Schäden des ruhenden Kfz-Verkehrs bedeutet eine erhebliche soziale Ungerechtigkeit. Die allgemeine Praxis der öffentlichen Parkraumbereitstellung in Deutschland ist ein einziges schwerwiegendes Steuerungsdefizit im Hinblick auf die Ausgestaltung des Allmendegutes ‚Öffentlicher Raum‘. Sie ist nicht im Sinne des Allgemeinwohles unserer (städtischen) Gesellschaft.

## **2.4 Exkurs: Entwicklung der öffentlichen Meinung zu (ruhemdem) Kfz-Verkehr in der Stadt**

Fachkritik an der Flächeninanspruchnahme des Kfz-Verkehrs ist nicht neu. Bereits in den '60er Jahren erschien in Großbritannien der ‚Buchanan-Report‘, in dem erstmals wissenschaftlich systematisch die negativen Auswirkungen des Autoverkehrs analysiert wurden [vgl. Monheim et al. 1990: 58]. Darin ist zu lesen: „Die in Aussicht stehenden großstädtischen Verkehrsmengen und die zu ihrer Bewältigung erforderlichen Maßnahmen und Anstrengungen sind so gewaltig, daß die Gesellschaft sich sehr ernsthaft fragen muß, bis zu welchem Punkt sie diese Entwicklung mitmachen will. Darin liegt die Hauptfrage des sogenannten städtischen Verkehrsproblems.“ [nach Monheim et al. 1990: 59]. Buchanan benennt die Notwendigkeit nach einer Differenzierung des notwendigen Autoverkehrs, schlägt drastische Restriktionen der Autoverkehrsmenge in schützenswerten (bebauten und bewohnten) Bereichen vor und verweist auf die Notwendigkeit eines dortigen Vorrangs für Fußverkehrs-, Aufenthalts- und Wohnumfeldqualitäten [vgl. Monheim et al. 1990: 59]. Der Bericht wurde ins Deutsche übersetzt, wohlgermerkt von der ‚Deutschen Straßenliga‘; doch die hiesigen Planer\_innen entnahmen ihm vor allem die Forderung zum Bau von Entlastungsstraßen [vgl. ebd.]. In Deutschland legte 1965 eine Sachverständigenkommission dem Bundestag einen ‚Bericht über Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden‘ vor [vgl. ebd.: 60]. Darin heißt es: „Das Kraftfahrzeug darf nicht mehr gefördert werden als das öffentliche Verkehrsmittel und der Fußgänger und Radfahrer... es darf keine Verkehrsplanung geben, die nur auf den Verkehr allein oder gar nur auf eine Verkehrsart abgestellt ist. [...] Es muß als aussichtsloser Versuch gesehen werden, allein durch Verkehrsbauten dem steigenden (Auto)Verkehr immer wieder zusätzlichen Raum zu schaffen und fortlaufend die Baustruktur der Gemeinden den veränderten Verkehrsbedürfnissen anzupassen. [...] Verkehrsflächen müssen zu den bebauten Flächen in einem gesunden Verhältnis stehen; nur dann kann die Stadt funktionsfähig bleiben und sich wirtschaftliche weiterentwickeln. Zusätzliche Verkehrsflächen in einem solchen Maß zu schaffen, daß jeder Zuwachs an Verkehrsaufkommen aufgenommen werden kann, ist nicht möglich. Die verfügbare Verkehrsfläche in den Gemeinden wird von daher immer ein knappes Gut bleiben. [...] Die häufig zu beobachtende Tendenz, das

Straßennetz im Bereich einer Stadt von außen nach innen zu planen und auszubauen steht meist nicht in Einklang mit den tatsächlichen Bedürfnissen. [...] Die im Berufsverkehr eingesetzten Kraftwagen engen die Parkmöglichkeiten für den Wirtschaftsverkehr ein. [...] Er [der Kfz-Berufsverkehr] beansprucht außerdem einen sehr hohen Teil der verfügbaren innerstädtischen Parkstände den gesamten Tag über und gibt damit Anlaß zu den meisten Verkehrsschwierigkeiten. [...] Er [der Kraftverkehr] engt auch zunehmend die dem Fußgänger zustehenden Verkehrsflächen ein, unmittelbar durch Inanspruchnahme der Gehwege für parkende Fahrzeuge [...] ... es kann nicht geduldet werden, daß in der Innenstadt die ohnehin meist sehr schmalen Gehwege zum Parken benutzt werden. [...] Das Nebeneinander von öffentlichen und individuellen Verkehrsmitteln innerhalb desselben Straßenraumes führt zu gegenseitigen Behinderungen. Deshalb ist es notwendig, den öffentlichen Verkehrsmitteln einen eigenen Fahrweg zu reservieren, um ihren Betrieb ungefährdet durchzuführen“ [nach Monheim et al. 1990: 60–61]. Politisches Ergebnis dieses Berichts war die Verabschiedung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes [vgl. Monheim et al. 1990: 61], durch das (große) kommunale Verkehrsinfrastrukturprojekte für Kfz- und öffentlichen Verkehr förderungsfähig waren. Die beiden zitierten Berichte legten die vorherrschenden und absehbaren Probleme der Flächeninanspruchnahme des Kfz-Verkehrs offen, zum Teil auch explizit in Hinblick auf das Parken; ihr zentraler Inhalt wurde aber von den Entscheidungsträgern weitestgehend ignoriert. Die, in Reaktion auf die Berichte, tatsächlich unternommenen politischen und baulichen Aktivitäten beschränkten sich vor allem auf eine Ausweitung umfassender und leistungsstarker Kfz-Infrastrukturen, um den Verkehrsproblemen doch noch beizukommen, und entsprachen somit weiterhin gänzlich der beschriebenen Fehlentwicklungen [vgl. Monheim et al. 1990: 63; 20–95].

Nach und nach schreckten aber doch auch (Ende '60er / Anfang '70er Jahre) einzelne Politiker\_innen und Medien auf [vgl. Monheim et al. 1990: 61–63]. Der Münchner Oberbürgermeister stellte beispielsweise fest: „Dort, wo Massenverkehrsmittel zur Verfügung stehen, halte ich auch höhere Parkgebühren für vertretbar. [...] Die Wachstumsrate der Automobilindustrie ist es nicht wert, ihr die Zukunft unserer Städte zu opfern... Eines werden wir mit Sicherheit nicht tun können: nämlich unsere Städte so umzubauen, daß jeder mit dem Auto jederzeit jeden beliebigen Punkt erreichen und dort auch parken kann“ [nach Monheim et al. 1990: 62]. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung sprach von „der großen Tragödie von Städten im Zeitalter des Automobilverkehrs“ [nach ebd.: 63]; die Zeit forderte: Es „muß auch die Privilegierung des Autos gegenüber anderen Verkehrsmitteln fallen... Das System unseres Verkehrs muß von Grund auf verändert werden“ [nach ebd.]. Bundespräsident Walter Scheel konstatierte: „Man kann sagen, kaum eine Sache habe die Freiheit des Individuums so erweitert wie das Auto. Aber es scheint mir ebenso wichtig zu sagen, kaum ein Gegenstand habe in solchem Maß Probleme für die individuelle Freiheit der Menschen geschaffen wie das Auto“ [nach ebd.]. Die Praxis der '70er Jahre hingegen war weiterhin von einem andauernden Boom der Bereitstellung autogerechter Straßeninfrastrukturen geprägt [vgl. ebd.].

Die Eingriffe in die Struktur der öffentlichen Stadträume erreichte ein erschreckendes Ausmaß; im Trend lagen nun Stadtschnellstraßen für den Kfz-Verkehr [vgl. Monheim

et al. 1990: 63]. Die Anzahl der Bürger\_innen, die sich durch derartige Programme direkt negativ betroffen sah, war enorm und es formierte sich zum ersten Mal breiter öffentlicher Widerstand [vgl. ebd.: 63-65]. Im Fokus standen Aspekte des Städtebaus, der Verkehrssicherheit sowie der Umweltbelastung [vgl. ebd.: 63 f.]. Die Kritik von Seiten der Fachleute aus Planung, Wissenschaft und Politik nahm zu und wurde nun auch verstärkt von den Medien aufgegriffen [vgl. ebd.: 64]. Vor allem aber entstand eine schnell anwachsende Zahl von Bürgerinitiativen (zeitweise bis zu 3000 in Deutschland) gegen Durchgangsverkehr, Unfallgefahren, die Vernachlässigung von Fuß- und Radverkehr sowie gegen die allgemeine Verödung der Städte [vgl. ebd.]. Auch kritische Verkehrsplaner\_innen und -wissenschaftler\_innen begannen sich zu organisieren und es entstand eine Vielzahl von Vereinigungen und Interessensverbänden [vgl. ebd.]. Die Zweifel bei Verkehrsplaner\_innen und -forscher\_innen nahmen allmählich zu; die allgemeine Windschutzscheibenperspektive bekam erste Risse [vgl. ebd.]. Eine neue Generation von Planer\_innen und Forscher\_innen, mit deutlich anderen Maßstäben und Zielvorstellungen, wuchs heran und scheute sich auch nicht vor dem Kontakt mit Bürgerinitiativen [vgl. ebd.]. Letztere erzielten erste direkte Erfolge durch Gerichtsprozesse oder Volksbegehren (gegen Straßenbauprojekte) [vgl. ebd.: 64 f.]. Spätestens ab Ende der '70er Jahre waren heftige Bürgerproteste gegen Straßenbauprojekte Normalität [vgl. ebd.: 65]. Viele der heutzutage in der Planung etablierten Konzepte und Techniken (beispielsweise zu Verkehrsberuhigung, modernen Fahrradinfrastrukturen, etc.) haben ihren Ursprung in Ideen dieser Bürgerinitiativen [vgl. ebd.]. Diese Entwicklung zeigt, dass eine thematische Sensibilität und das Engagement der breiten Bevölkerung ausschlaggebend und vielleicht sogar notwendig für einen Wandel der Praxis waren. Sie zeigt außerdem, dass sich die Menschen von drastischen Eingriffen in ihre Lebensumwelt betroffen fühlen und sich aktiv für die Wahrung ihrer Interessen einsetzen (können). Deutlich wurde aber auch, dass der Verkehrs- und Lebensraum verengende Faktor ruhender Kfz-Verkehr im Speziellen in der breiten Öffentlichkeit, bzw. Bevölkerung, bis in die '80er Jahre, niemals als Problemschwerpunkt wahrgenommen wurde.

Am Rande erwähnt sei an dieser Stelle die AL, eine Vorgängerpartei der Grünen, die 1981 in ihrem Berliner Wahlprogramm konsequent forderte: Die Schaffung von Grüntangenten mit Fuß-, Radwegen und Spielplätzen; die Reduktion des Straßennetzes und der Fahrbahnquerschnitte zugunsten von Rad- und Gehwegen sowie Frei- und Grünflächen; eine Reduzierung des Hauptverkehrsstraßennetzes entsprechend der vorherrschenden, bzw. ausschließlichen Funktion Wohnen oder Verkehr [vgl. Stimmann 2015: 262] – was weder einen Wahlerfolg bescherte noch in die Realität umgesetzt wurde. Doch die neue Sensibilität der Bevölkerung und die gewachsene Reflektiertheit von Planer\_innen trug seit den '80er Jahren regelmäßig Früchte auch in der Praxis. Seitdem ist eine Rückgewinnung (nicht nur verkehrlich) sondern wirklich öffentlich nutzbarer Räume zu beobachten, durch beispielsweise Verkehrsberuhigung oder die Einrichtung von Fußgänger\_innenzonen [vgl. Selle 2003: 67]. Es erfolgte eine Hinwendung zu interdisziplinäreren Planungsansätzen und eine ganze Reihe kritischer Veröffentlichungen zur Straßenraumgestaltung bereitete den Weg für ganzheitlichere Entwurfs- und Gestaltungsansätze [vgl. Haller et al. 2005:

504 f.]. Die Regelwerke zur Straßenraumgestaltung spiegeln diese Entwicklung wieder [vgl. ebd.]. Seit Mitte der '80er Jahre integrieren Richtlinien und Empfehlungen für Entwurf und Gestaltung von Straßenverkehrsanlagen zunehmend allgemeine städtebauliche Aspekte [vgl. ebd.; Holl 2015: 167 f.].

„Die Debatten hinsichtlich der Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs [...] erhöhten Anfang der 90er Jahren [sic!] den politischen Druck zu einer Änderung der Mobilitätskultur“ [Wentz 2015: 347]. Die Qualität von Aufenthalt und Verweilen im öffentlichen Raum zulasten des MIV bekam seither ein größeres Gewicht [vgl. Wentz 2015: 351]. Apel stellte 1995 fest, dass vielerorts ein verkehrspolitisches Umdenken eingesetzt habe und man allgemeinhin Frage, wie viel Autoverkehr für den Lebensraum Stadt, bzw. den Lebensraum Straße verträglich sei [vgl. Apel 1995: 90]. Auch begann man sich explizit mit dem Thema des ruhenden Kfz-Verkehrs zu beschäftigen und nach Möglichkeiten zu dessen Beeinflussung zu suchen. Es wurden vielfach kommunale Stellplatzbeschränkungssatzungen erlassen und in den Innenstädten oftmals bevorrechtigtes Anwohner\_innenparken eingeführt [vgl. Wentz 2015: 348]. Ab Mitte der '90er Jahre finden sich zahlreiche Materialsammlungen, Ansätze, Bausteine und kritische Analysen zum Thema kommunaler und städtischer Parkraumkonzepte sowie Wirkungsanalysen zur Parkraumbewirtschaftung (PRB) [vgl. Dunker 2005: 565]. Der ruhende Kfz-Verkehr war nun zumindest in das Blickfeld der Fachwelt gerückt.

Währenddessen wurde auf Seiten einzelner Fachleute immer vehementere Kritik an den nach wie vor bestehenden Zuständen laut. Die „Forderung besteht darin, dass wir das Auto, wo auch immer es möglich ist, als einen der mächtigsten Zerstörer des öffentlichen Raums zurückdrängen müssen. [...] Wir müssen versuchen, soweit es irgend geht, den öffentlichen Raum wieder dem Auto zu entziehen und den Menschen zur Verfügung zu stellen“ [Sieverts nach Selle 2003: 89]. Feldtkeller konstatierte schon 1994: „Das Abstellen von Autos auf der Straße ist nicht – wie wir alle heute uns glauben machen möchten – ein Teil des Gemeingebrauchs, sondern eine Zweckentfremdung, die sich erst in den letzten vierzig Jahren eingebürgert hat und nichts anderes darstellt als eine Beschlagnahme öffentlichen Raums für private Zwecke“ [Feldtkeller 1994 nach Selle 2003: 52]. Apel stellte seinerseits bereits 1995 fest: Die Umgestaltung von Stadtstraßen sei notwendig, um stadtverträgliche Verkehrsarten von Behinderungen durch den MIV zu befreien und die Voraussetzungen für eine Belebung des öffentlichen Raumes zu schaffen [vgl. Apel 1995: 115].

Die tatsächliche Entwicklung der Straßenraumgestaltung blieb jedoch auch weiterhin hinter diesen Einsichten und Forderungen zurück. Gleichwohl sind insgesamt durchaus positive Entwicklungstendenzen festzustellen. Der Verkehr stellte, laut Berding et al., Anfang der 2000er Jahre, weiterhin eine Gefahr für die multifunktionale Nutzung von öffentlichen Straßen dar, aber ihm sei nicht mehr alles geopfert worden [vgl. Berding et al. 2003: 199]. Es sei nach Angerer et al. eine insgesamt positive Entwicklung vor allem in Hinblick auf die Berücksichtigung verkehrsfremder Belange bei der Gestaltung von Nebenstraßen zu beobachten gewesen [vgl. Angerer et al. 2005: 158]. Trotz einer insgesamt positiven Entwicklung seien in der Praxis aber nach wie vor sektorale Entwurfsansätze für Straßenräume anzutreffen, die einen

erschreckenden Funktionalismus offenbaren und einer integrierten straßenräumlichen Gestaltung nicht gerecht würden [vgl. Haller et al. 2005: 505].

Auf die Entwicklung der Straßenraumgestaltung seit den '80er Jahren zurückblickend, spricht Wentz heute bereits von einer Erfolgsgeschichte [vgl. Wentz 2015: 351]. Laut Kunst sei eine kritische Auseinandersetzung mit der Rolle des Autos in den Städten zumindest in Deutschland fast zu einem Mainstream zukunftsorientierter Stadt- und Verkehrspolitik geworden [vgl. Kunst 2015: 187]. An vielen Orten stünde die Rückeroberung der Stadt vom Automobil auf der Tagesordnung [vgl. ebd.]. Während das Ziel einer Rückeroberung zumindest in Fachkreisen weitgehend konsensfähig sei, bestehe jedoch keine Klarheit über den anzustrebenden Grad des Zurückdrängens von Kfz [vgl. ebd.]. Wentz räumt diesbezüglich ein: „Bis in die heutige Zeit findet auf der Ebene der städtischen Verkehrsplaner ein Ringen statt: zwischen [sic!] den Anforderungen einer „autogerechten Stadt“ und der notwendigen Begrenzung der Verkehrserfordernisse aus Gründen des Gemeinwohls“ [Wentz 2015: 345]. Es scheint heutzutage also (in Fachkreisen) durchaus eine gewisse Einigkeit darüber zu geben, dass ein grundsätzlicher Strategiewandel notwendig ist. Hinsichtlich der praktischen Tragweite einer angemessenen Strategie und dem daraus resultierenden Handlungsbedarf bestehen jedoch nach wie vor unterschiedliche Einschätzungen.

Des Weiteren ist die Diskrepanz zwischen strategischer Zielorientierung und der Gestaltungspraxis von Straßen im Einzelfall groß. „Der Großteil der Straßenraumplanungen wird nach wie vor von Tiefbau- und Verkehrsingenieuren in Planungsbüros und Bauämtern ohne Beteiligung von Stadtplanern und Landschaftsarchitekten durchgeführt“ [Holl 2015: 167]. Eine überkommene Ressortverteilung innerhalb der Verwaltung erschwere, laut Pollina et al., außerdem grundsätzlich die Orientierung an einer integrierten, nachhaltigen Stadtentwicklung [vgl. Pollina et al. 2015: 223]. Auch Umsetzungs- und Finanzierungskonzepte in der Praxis sprachen eine andere Sprache als beispielsweise der Berliner Stadtentwicklungsplan Verkehr mit seinem Fokus auf die Förderung von Fuß- und Radverkehr [vgl. Pollina et al. 2015: 225].

## **2.5 Zeitenwende – Wertewandel im und um den öffentlichen (Straßen-)Raum in Deutschland**

„Der Stadt-Raum, seine Gestalt und seine Erfahrbarkeit durch darin lebende, sich bewegende, handelnde Individuen ist immer auch Ausdruck der Sozialstruktur, die ständigen Transformationen unterliegt. Stadt-Räume sind gesellschaftliche Räume, deren Entwicklung und Weiterentwicklung von politischen und ökonomischen Konstellationen entschieden wird, die ebenso ausdrück [sic!] spezifischer Interessen sind wie kollektiver Ideen und Wertvorstellungen“ [Eckel 1998: 21 nach Selle 2003: 29].

Im vorangegangenen Kapitel wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Entwicklung und Gestaltung von stadträumlichen sowie von technischen Systemen immer ein sozial determinierter Prozess ist und dementsprechend von gesellschaftlichen Akteur\_innen und deren Ansichten, Ziel- und Wertvorstellungen geleitet wird. An dieser Stelle werden deshalb die in der Gegenwart vorherrschenden gesellschaftlichen

Werthaltungen beleuchtet, die die Bedeutung und Rolle des öffentlichen Raumes sowie seine Inanspruchnahme durch insbesondere den ruhenden Kfz-Verkehr betreffen. Ziel ist es zu ergründen, inwieweit diesbezüglich aktuell ein Wertewandel innerhalb der Gesellschaft festzustellen ist.

„Die Phase der „autogerechten Stadt“ ist [...] offenbar vorüber“ [Pfothenauer 2015: 251]. „Derzeit erleben wir die beginnende Phase der ‚zurückerobernten Stadt‘“ [Apel 2012: 118]. Viele erfolgreiche Beispiele aus Deutschland (beispielsweise Freiburg, Göttingen, Tübingen) und dem Europäischen Ausland (beispielsweise Amsterdam, Kopenhagen) sprechen für eine neue Stadtentwicklungs- und Verkehrspolitik, die die von Kfz überfallenen Städte für menschlichen Gebrauch zurückerobern und städtisches Leben neu entfachen [vgl. Adler 2011: 71]. Zentrales Element vieler dieser (Positiv-)Beispiele ist ein grundsätzlich restriktiver Umgang mit ruhendem Kfz-Verkehr im öffentlichen (Straßen-)Raum.<sup>6</sup> Dennoch wird speziell der ruhende Kfz-Verkehr, unverständlicherweise, im Kontext der Rückgewinnung qualitativ hochwertiger öffentlicher Stadträume, bis heute in der allgemeinen Wahrnehmung kaum grundsätzlich problematisiert – er wird scheinbar eher als notwendige Normalität aufgefasst. Es zeichnet sich jedoch aktuell eine Reihe von gesellschaftlichen Wandlungsprozessen ab, die in ihrer Wechselwirkung auch einen Wertewandel gegenüber dem Parken privater Kfz im öffentlichen Raum andeuten oder zumindest zur Folge haben könnten.

Die Stadt hat sich, zumindest in Europa, als Lebens- und Erlebnisraum behauptet [vgl. Angerer et al. 2005: 154]. Insbesondere das Strukturkonzept der traditionellen Stadt (Gründerzeit-, bzw. Altbauquartiere, deren Straßen belebte öffentliche Räume sind) hat sich, wie seine aktuelle Beliebtheit zeigt, bewährt und ist zukunftstauglich [vgl. Apel 2012: 163 f.]. Viele, vor allem junge, Menschen entdecken die Stadt als Wohnort wieder [vgl. Angerer et al. 2005: 154; Lenz 2015: 23], gerade weil sie Vorteile bietet wie etwa eine gute Anbindung an öffentliche Verkehrsmittel oder die Möglichkeit, Einrichtungen bequem zu Fuß oder mit dem Rad erreichen zu können [vgl. Angerer et al. 2005: 154]. Die Menschen suchten, laut Pollina et al., in zunehmendem Maße urbane Lebensräume, welche die bisherigen Innenstädte aber zukünftig nicht mehr ausreichend bereitstellen könnten [vgl. Pollina et al. 2015: 223]. Es ist demnach also ein Wandel dahingehend zu verzeichnen, dass die Städte und ihre öffentlichen Räume in zunehmendem Maße als essentieller Lebensraum verstanden und eingefordert werden.

Auch das (Verkehrs- und Mobilitäts-)Verhalten der Menschen im öffentlichen Stadtraum wandelt sich aktuell. Pfothenauer spricht, unter Verweis auf eine zunehmende Nutzung des Rad- und öffentlichen Verkehrs, von einer Kursveränderung in der Mobilitätsentwicklung [vgl. Pfothenauer 2015: 243]. Ein Wandel des Mobilitätsverhaltens sei vor allem bei jüngeren Altersgruppen erkennbar und zeichne sich unter anderem durch eine flexiblere Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmittel sowie eine geringere Affinität zum Automobil aus [vgl. ebd.: 248]. Pollina et al. verweisen auf einen wachsenden Zuspruch für umweltfreundliches Mobilitätsverhalten

---

<sup>6</sup> In einem aktuellen Neubaugebiet in der Mitte Hamburg Altonas soll beispielsweise das Parken im Straßenraum auf ein Minimum beschränkt und grundsätzlich bewirtschaftet werden [vgl. Haller 2015: 127].

und eine steigende Beliebtheit von Fahrrad und Car-Sharing-Angeboten; die Vorboten einer neuen Mobilität seien sichtbar [vgl. Pollina et al. 2015: 217, 225]. In den größeren Städten scheint sich nach Holl eine neue Mobilitätskultur zu entwickeln [vgl. Holl 2015: 163]. „Neue Mobilität setzt nicht mehr den Besitz eines eigenen Autos voraus, das Auto wird zum Bestandteil einer Kette möglicher Mobilitätsformen“ [Bonacker 2015: 277]. Auch Apel beobachtet, dass sich die bisherige Fixierung der Menschen auf das Auto in den Städten zu lockern beginnt [vgl. Apel 2012: 169]. Laut Topp sei in den Städten eine zunehmend große Bevölkerungsgruppe zu einem Verzicht oder zumindest einer veränderten Nutzung des Autos bereit [vgl. Ausführung von Topp nach Kunst 2015 a: 116]. Kunst verweist jedoch darauf, dass das Auto einer modernen Lebensweise, welche große Aktionsräume nutze und auf Flexibilität angewiesen sei, nach wie vor entgegenkomme [vgl. Kunst 2015: 116]. Empirische Befunde zur Automobilnutzung in Städten belegen dies. Das eigene Auto wird von vielen Stadtbewohner\_innen oftmals nur selten (insbesondere für Einkaufs- und Freizeitwege) genutzt [vgl. Lenz 2015: 24 f.]. Es besteht für die Besitzer\_innen aber dennoch kein wirklicher Grund es abzuschaffen; das Auto wird als Garant für Flexibilität angesehen und deswegen auch weiterhin zur Verfügung gehalten [vgl. ebd.]. Die Nutzung eines bereits angeschafften Autos sei, laut Topp, trotz Alternativen in der Verkehrsmittelwahl, häufig rational begründbar [vgl. Ausführung von Topp nach Kunst 2015 a: 116]. Ein genereller Wertewandel im Verkehrsverhalten sei nach Topp insgesamt noch nicht zu bestätigen [vgl. Ausführung von Topp nach Kunst 2015 a: 116]. Kunst sieht aber deutliche Anzeichen dafür, dass der ‚Automobilismus‘ in Deutschland seinen Zenit überschritten habe [vgl. Kunst 2015: 188]. Auch wenn von einem grundlegenden Wertewandel bezüglich des individuellen Verkehrsverhaltens noch nicht ausgegangen werden kann, so ist doch eine neue, sich zunehmend verbreitende städtische Mobilitätskultur der Multi- und Intermodalität heute bereits Realität. Das bedeutet auch, ein und dieselben Menschen nutzen heute den öffentlichen Raum auf sehr vielfältige Weise; das heißt die einzelnen Individuen der Stadtgesellschaft vereinen in sich selbst bereits viele verschiedene Nutzungsbedürfnisse [vgl. Angerer et al. 2005: 158]. Dieser Umstand führt dazu, dass sich die individuell pluralisierten Nutzungsbedürfnisse einzelner Menschen der gesamtgesellschaftlichen Pluralität von Nutzungsanforderungen angleichen. Somit ist zu erwarten, dass in Zukunft die Schnittmenge zwischen dem Gemeinwohl und den Partikularinteressen Einzelner in vielen Fällen zunehmen wird. Eine umfassende Berücksichtigung individueller Interessenslagen kann so letztendlich auch zu einer stärkeren Repräsentation der gesamtgesellschaftlichen Interessensvielfalt führen, auch wenn, wie Kohlbrenner ausführt, der Kulturkampf zwischen Ego und Gemeinwohl oder Solidarität (im öffentlichen Raum) weitergeht, bzw. sich noch verschärft [vgl. Kohlbrenner 2015: 177].

Die beiden beschriebenen Entwicklungstendenzen haben unmittelbaren Einfluss auf den Wandel der Bedeutung sowie der notwendigen Multifunktionalität öffentlicher Stadträume. Trotz einheitlicher globaler gesellschaftlicher Megatrends (wie beispielsweise Digitalisierung) sind die lokalen Nutzungsanforderungen an öffentliche städtische Räume weitgehend die gleichen, also die vielfältigen alten, geblieben [vgl. Selle 2003: 58 f.] – notwendig ist damals wie heute eine Nutzungsvielfalt

und -mischung entsprechend der in Kapitel 2.2.3 geforderten Synthese. Dem gegenüber standen lange Zeit lediglich der Verkehr und seine einzelnen Subsysteme im Mittelpunkt der Betrachtung von Nutzungskonflikten im öffentlichen (Straßen-)Raum [vgl. Selle 2003: 51]. Vor diesem Hintergrund sei, nach Selle, die Kritik, dass der öffentliche Raum für Stadtbewohner\_innen nicht wirklich nutzbar sei, weil er durch verkehrliche Nutzungen zweckentfremdet werde, seit vielen Jahren konstant [vgl. Selle 2003: 52]. Die fortwährende Ausdifferenzierung sowie die daraus resultierende Pluralisierung von Lebensstilen führen letztendlich auch zu einer Pluralisierung von Öffentlichkeiten [vgl. Selle 2003: 64]. Während in der Literatur von Funktionsverlust und Entleerung öffentlicher Räume zu lesen ist, wird von Praktikern heute eher eine starke Inanspruchnahme bis Übernutzung festgestellt [vgl. Berding et al. 2003: 198]. Von einem nachlassenden Nutzungsinteresse an öffentlichen Räumen kann, zumindest in quantitativer Hinsicht, keine Rede sein [vgl. Selle 2003: 83]. Laut Kohlbrenner verbreite sich aktuell vielmehr ein Verlangen nach Räumen der Freiheit [vgl. Kohlbrenner 2015: 179.] Das allgemeine Interesse am öffentlichen Raum hat sich intensiviert [vgl. Selle 2003: 60]. Dafür sprechen auch die Befunde einer Befragung von Fachleuten aus deutschen Kommunalverwaltungen [vgl. Selle 2003: 60]. In der Praxis sind tatsächlich vielmehr eine Übernutzung öffentlicher Freiräume, drangvolle Enge in den Stadtzentren, eine zunehmende Vielzahl an Veranstaltungen im öffentlichen (Straßen-)Raum sowie neue Nutzungsweisen durch vornehmlich junge Menschen festzustellen [vgl. Selle 2003: 60]. Es findet folglich in den letzten Jahren gemeinhin eine Wiederbelebung des öffentlichen Raumes statt [vgl. Wentz nach Selle 2003: 60]. Es existiere laut Holl ein neu erwachtes Bedürfnis nach Urbanität und urbanem Stadtraum [vgl. Holl 2015: 163]. Die Stadt gewinne eine neue Bedeutung als vitalisierender Erlebnisraum [vgl. Holl 2015: 163]. Der städtische öffentliche Raum sei als sozialer Multifunktionsraum so begehrt wie lange nicht mehr [vgl. Rauterberg 2013]. In Zeiten eines boomenden Städtetourismus sei die kulturelle und atmosphärische Aufwertung der Städte oder einzelner Quartiere ein wichtiges Anliegen vieler Städte [vgl. Holl 2015: 164]. Reckwitz spricht von einer weitreichenden Kulturalisierung des Stadtraums [vgl. Reckwitz 2012]. Die Bedeutung des öffentlichen Raumes als Bühne für individuelle aber auch für kommunale Selbstdarstellung nimmt zu [vgl. Selle 2003: 62]. Öffentliche Räume seien, laut Selle, in besonderer Weise geeignet, Gestaltungsabsichten und Wirksamkeit kommunalpolitischen Handelns deutlich zu machen [vgl. Selle 2003: 21]. „Pflege und Entwicklung der öffentlichen Räume werden damit zu so etwas wie einer ‚Kernkompetenz‘ der lokalen Politik: hier kann sie – unübersehbar – zeigen, was sie zu leisten im Stande ist“ [Selle 2003: 21]. Insofern könnten, auch heute noch, von Gestalt und Zustand der Straßen und Plätze Rückschlüsse auf eine ‚gute Regierung‘ gezogen werden [vgl. Selle 2003: 21]. Es kann also aktuell ein Wandel dahingehend festgestellt werden, dass der öffentliche Stadtraum und die Vielfältigkeit seiner Funktionen, für sowohl die Stadtbewohner\_innen, als auch für die Standortqualitäten einer Stadt, enorm an Bedeutung gewinnen – der Wert des öffentlichen (Straßen-)Raumes und seiner Nutzbarkeit wandeln sich. Eine gute Regierung muss beweisen, dass sie im Stande ist, diesem Wandel Rechnung zu tragen.

Einhergehend mit dem allgemeinen Bedeutungs- und Funktionswandel des öffentlichen Raumes [vgl. Selle 2003: 82] verändert sich (zwangsläufig) auch die Perspektive auf seine (vorwiegende) Inanspruchnahme durch den Verkehr. Der Einfluss des Stadtverkehrs auf das Stadtbild wird heute vorwiegend negativ gesehen [vgl. Angerer et al. 2005: 156]. Es existieren durchaus eine hohe Sensibilität gegenüber verkehrsbezogener Flächeninanspruchnahme und dementsprechend auch kontroverse gesellschaftliche Auseinandersetzungen [vgl. Brannolte et al. 2005: 143]. Gerade der Parkdruck im öffentlichen Raum sei weiterhin erheblich und führe, laut Berding et al., ebenfalls zu scharfen Kontroversen [vgl. Berding et al. 2003: 199]. Im stadtplanerischen Diskurs sei die Forderung nach einer stadtverträglichen Straßenraumgestaltung nicht neu; wohl aber, dass dieser umfassende Anspruch nun an alle Verkehrsräume der Stadt gestellt werde [vgl. Holl 2015: 164]. „Die Rückgewinnung von Stadt aus den überdimensionierten Verkehrsflächen wird als städtebauliche Aufgabe unserer Zeit bezeichnet“ [Braun und Klauser 2010 nach Holl 2015: 163]. Neue und alternative Stadt- und Verkehrsplanung seien laut Holzapfel heute als abstrakte Forderung zum Teil ‚salonfähig‘ geworden [vgl. Holzapfel 2015: 58]. Deutliche Einschränkungen des MIV hingegen seien aber nicht ‚salonfähig‘ [vgl. ebd.]. Es bestehe, laut Kunst, nach wie vor eine weit verbreitete und erhebliche Diskrepanz zwischen einem zumindest teilweise weit fortgeschrittenen Problembewusstsein der Menschen, in Hinblick auf die Folgen der Automobilnutzung, und ihrem tatsächlichen eigenen Verhalten [vgl. Kunst 2015: 189, 195]. Es wird um jeden einzelnen Parkplatz gekämpft, wenn innerstädtische Straßen umgestaltet werden sollen [vgl. Selle 2003: 89]. Laut Kunst könne, auch wenn politische Beschlusslagen dies suggerierten, nicht von einem verbreiteten öffentlichen Verständnis oder gar Konsens über längerfristige Veränderungsnotwendigkeiten unseres Verkehrsverhaltens ausgegangen werden [vgl. Kunst 2015: 195]. Nach seiner Einschätzung würde eine explizite und offensiv automobilkritische Politik von der Berliner Bevölkerung derzeit nicht mitgetragen werden [vgl. ebd.]. Vorhandene Belastungen und kritische Strömungen seien noch kein ausreichender Motor für konsequente Veränderungen [vgl. ebd.]. Laut Kunst stehe immer die Erwartung nach einer schnellen Lösung jeweils aktueller Probleme im Fokus [vgl. Kunst 2015: 195]. Explizite Interessen würden am ehesten von, im Rahmen konkreter Projekte, unmittelbar Betroffenen artikuliert [vgl. Kunst 2015: 195]. „Kennzeichnend für die Artikulation ist, dass sich viel eher die Betroffenen als die Begünstigten äußern, dass der soziale Status bei der Artikulation eine wichtige Rolle spielt und dass eine zunehmende Tendenz besteht, nur noch die eigenen Interessen zu optimieren, und dies mit größter Beharrlichkeit“ [ebd.]. Die negativen Auswirkungen des Kfz-Verkehrs auf den öffentlichen Raum werden also durchaus weit verbreitet wahrgenommen und kritisiert, vor allem in Fachkreisen. Die Menschen übertragen diese Einsicht aber selten auf ihr eigenes Verhalten und wollen sich diesbezüglich zumeist auch nicht einschränken (lassen). Die Gegenwehr gegen die Aufgabe eigener Privilegien ist enorm und überwiegt oftmals gegenüber der Bereitschaft und dem Engagement dafür, neue Nutzungsoptionen zu realisieren. Dies betrifft insbesondere auch den ruhenden

Kfz-Verkehr. Ein echtes Problembewusstsein bezüglich der Flächeninanspruchnahme des ruhenden Kfz-Verkehrs scheint in der breiten Bevölkerung nicht sehr ausgeprägt.<sup>7</sup>

Ein wirklicher Wertewandel der Gesellschaft, bezüglich der konkreten Inanspruchnahme öffentlicher (Straßen-)Räume durch parkende Kfz, kann im Ergebnis objektiv (noch) nicht festgestellt werden. Feststellbar sind allerdings eine generelle Zunahme der Bedeutung des öffentlichen Raumes und seiner vielfältigen Nutzbarkeit sowie eine Abnahme der Bedeutung des Automobils in der Stadt. Somit wandelt sich zwangsläufig auch die Wertigkeit des ruhenden Kfz-Verkehrs im Verhältnis zu stadträumlichen Qualitäten von Straßen, wenngleich dies selten explizit artikuliert wird. Es gibt allerdings aktuelle Hinweise, die nahe legen, dass die Problematik der Flächeninanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raumes durch ruhenden Kfz-Verkehr, heute oder zumindest in absehbarer Zukunft, an Aufmerksamkeit gewinnen wird und die Menschen möglicherweise echte Veränderungen einfordern werden.

Aktuelle Veröffentlichungen wie die Broschüre ‚Parken ohne Ende?‘ aus dem Jahre 2012 [vgl. AGFS 2012] oder der ‚Almanach 2014 / 2015‘ der ‚Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung‘ zum Thema ‚Stadt & Auto‘ [vgl. DASL 2015; hierin insbesondere Thalgot 2015: 171 f.] machen deutlich, dass bezüglich der heutigen Normalität des Parkens und des Parkdrucks in den Städten sowie deren negativen Auswirkungen auf öffentliche Räume und deren Nutzbarkeit, auf Seiten der Fachwelt mittlerweile ein explizites Problembewusstsein besteht. Sie zeigen auch, dass eine wirkliche Lösung des Problems, die eben nicht eine Ausweitung von Kfz-Stellplatzflächen im öffentlichen Raum bedeutet, als notwendig erachtet wird.

Die ‚Umweltbewusstseinsstudie 2014‘ des Umweltbundesamtes konstatiert: „Die Mehrheit der Befragten wünscht sich eine Abkehr von einer auf das Auto zentrierten Städteplanung: Städte und Gemeinden so umzugestalten, dass sie sich vom Autoverkehr abwenden und kurzen Fußwegen, Fahrrad- und öffentlichem Nahverkehr zuwenden, trifft auf sehr große Zustimmung (82 %). Bei jungen Menschen (14- bis 17-Jährige) sind sogar 92 % für diese Umgestaltung. Die Auto-zentrierte Stadt wird von vielen offensichtlich längst mehr als Belastung denn als Erleichterung des Alltagslebens erfahren“ [UBA 2015: 4]. Diese Ergebnisse der Umfrage belegen eindrucksvoll, dass sich die große Mehrheit der Bevölkerung heute eine innovative

---

<sup>7</sup> Die Ambivalenz der öffentlichen Meinung könne, laut Kunst, nur durch Risiko- und Veränderungsbereitschaft in Politik und Verwaltung überwunden werden [vgl. Kunst 2015: 197]. Nach Kunst werde in der Öffentlichkeit grundsätzlich zu wenig problematisiert, dass Nutzen und Belastung aus dem Kfz-Verkehr räumlich und quantitativ ungleich verteilt seien und somit Nutznießer\_innen und negativ Betroffene regelmäßig auseinanderfielen [vgl. Kunst 2015: 195]. Auch deshalb ist eine umfassende Partizipation aller relevanten Stakeholder, das heißt (negativ wie positiv) Betroffener an Planungs- und Gestaltungsprozessen sowie an der grundlegenden Strategieentwicklung wichtig [vgl. Beckmann 2015: 269; Selle 2003: 91]. Holzapfel verweist außerdem darauf, dass Politik, Wirtschaft und gesellschaftliche Debatten sich heute nach wie vor mehr an Erreichbarkeit und Verbindung weit entfernter als naher Orte orientierten [vgl. Holzapfel 2015: 55]. Im Fokus steht folglich eher die Transit- denn die Aufenthaltsqualität von Räumen. Holzapfel betont, dass diese Herangehensweise nicht der Realität des Großteils der tatsächlich zurückgelegten Distanzen entspreche und von daher ein grundlegender Paradigmenwechsel notwendig sei [vgl. ebd.: 55 f.]. Ein solcher Paradigmenwechsel, in Hinblick auf die konkrete Gestaltung von Straßenräumen, manifestiert sich beispielsweise in Shared-Spaces, welche eine tatsächliche Veränderung der lokalen Verkehrsrealität und Raumqualität bewirken. Während dieser Ansatz in vielen Europäischen Ländern bereits umfassend verfolgt wird, wartet man in Deutschland noch auf eine diesbezügliche Reaktion des Verkehrsrechts [vgl. Holl 2015: 165].

Verkehrsplanung, andere Rahmenbedingungen für ihre eigene Verkehrsteilnahme und im Ergebnis eine andere Verkehrsrealität in den Städten wünschen.

Die Petition ‚Machen Sie das Zuparken teurer, Herr Verkehrsminister!‘ [vgl. Openpetition.de; Tagesspiegel 25.11.2014] zeigt, dass viele Menschen des Massen- und Kavaliersdeliktes Falschparken überdrüssig sind und eine wirkliche konsequente Durchsetzung der bestehenden Parkordnungen erwarten. Sie macht deutlich, dass dem Wunsch vieler Autofahrer\_innen nach mehr Stellplätzen heute explizit der Wunsch vieler nicht Auto fahrender Personen nach weniger (zumindest illegal) parkenden Kfz, gegenübersteht.

Die ‚Critical Mass‘ – eine regelmäßig in vielen Städten der Welt zur gleichen Zeit stattfindende Fahrraddemonstration – wächst in Deutschland und besonders in Berlin in letzter Zeit rasant [vgl. Critical-mass-berlin.de; Criticalmass-berlin.org; Kritische-masse.net]. Mittlerweile fordern oftmals tausende Radfahrer\_innen unübersehbar mehr Platz und Berücksichtigung im Straßenverkehr [vgl. ebd.]. Dies zeigt, dass die Menschen sich organisieren, auf die Straße gehen und diese für sich und ihre Belange einfordern.

Im Rahmen des seit 2005 bestehenden ‚Parking Day‘ besetzen Menschen einen Kfz-Stellplatz im Straßenraum und nutzen diesen als Aufenthaltsort [vgl. Berliner Morgenpost 20.09.2014; Parkingday.org 2012]. Zu diesem Zweck bringen sie Mobiliar mit und erwerben (wenn nötig) einen Parkschein. Dies zeigt, die Menschen wollen sich ihr Lebensumfeld stärker als bisher möglich aneignen und tun dies auch selbstständig. Die Aktion stellt darüber hinaus die Praxis der Bereitstellung öffentlichen Raumes zum Parken von Kfz direkt und offensichtlich in Frage und zeigt gleichzeitig alternative Flächennutzungsmöglichkeiten auf.

Seit Mai 2015 wurden immer dienstags 35 Meter der Gudvanger Straße im Bezirk Berlin Prenzlauer Berg von 10 bis 18 Uhr für Kfz vollständig gesperrt [vgl. Spiegel Online 12.07.2015]. Dieser Straßenabschnitt stand dann als ‚Teilzeit-Spielstraße‘ den Anwohner\_innen und vor allem Kindern als Aufenthalts- und Spielort zur Verfügung. Ursprünglicher Anlass für diese Aktion, die der Initiative von Eltern, Kitas und einem Jugendclub entsprang und vom Bezirksparlament zunächst stolz bis Ende Oktober bewilligt wurde, war, dass in dem Quartier ein Mangel an Spielflächen für Kinder besteht [vgl. ebd.]. Die Sperrung des Straßenabschnittes erfolgte offiziell zugunsten einer Veranstaltung. Dieses Vorgehen wurde alsbald von einer Anwohnerin rechtlich angezweifelt; eine Unterschriftenliste gegen die ‚Teilzeit-Spielstraße‘ wurde der Bezirksverordnetenversammlung (BVV) prompt vorgelegt. Schon im Juli stoppte das Verwaltungsgericht Berlin dann im Eilverfahren die Teilzeit-Spielstraße mit der Begründung, das Bezirksamt hätte keine entsprechende Erlaubnis auf Grundlage des § 29 StVO erteilen dürfen, weil es sich nicht um eine Veranstaltung im Sinne der Vorschrift handelte [vgl. rbb 13.07. 2015]. Hierfür habe eine ausgearbeitete Veranstaltungs-Konzeption gefehlt und letztendlich sei ein allgemeines öffentliches Interesse an dem Projekt in dieser Form nicht gegeben gewesen [vgl. Berliner Morgenpost 18.01.2016]. Private Initiatoren der temporären Spielstraße und das Jugendamt reagieren gemeinsam mit einer Neukonzeption des Vorhabens, welches nun im Jahr 2016 mit einem pädagogischen Anspruch an Verkehrserziehung neu

aufgelegt wird [vgl. ebd.]. Diesmal ist auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt interessiert und eine wissenschaftliche Evaluation begründet darüber hinaus ein erweitertes öffentliches Interesse an dem Projekt [vgl. ebd.] Tatsächlich existieren beispielsweise in Bremen oder Frankfurt M. derartige als Veranstaltung geregelte Teilzeit-Spielstraßen und auch die Bezirksverordnetenversammlung des Bezirks Friedrichshain-Kreuzberg fasste bereits im Herbst 2015 den Beschluss, ein temporäre Spielstraße am Boxhagener Platz erproben zu wollen [vgl. ebd.]. Laut involvierten öffentlichen Funktionsträgern berge die Einrichtung einer Teilzeit-Spielstraße als Veranstaltung zwar weiterhin ein hohes Klagerisiko, sie bilde aber derzeit nach wie vor die sicherste Rechtsgrundlage, so lange nicht auf Bundesebene andere Rahmenbedingungen geschaffen würden [vgl. ebd.]. Die Aktion macht deutlich, dass viele Menschen den öffentlichen (Straßen-)Raum gerne anders als durch Kfz üblich und mehr als normalerweise möglich als Lebensraum für Aufenthalt und Kinderspiel nutzen möchten. Sie zeigt außerdem nochmals, dass sich die Menschen zur Vertretung ihrer Interessen im öffentlichen Raum ihres Wohnumfeldes organisieren und aktiv engagieren, sowie dass die lokale Politik derartiger Initiativen gegenüber stellenweise durchaus aufgeschlossen ist. Sie zeigt aber auch, wie enorm die Gegenwehr Einzelner sein kann, und dass die Rechtssicherheit innovativer lebensweltlich orientierter Straßenraum-Nutzungskonzepte heute kaum gewährleistet ist. Die Neuauflage der Teilzeit-Spielstraße sowie das noch gestiegene Interesse an dem Vorhaben belegen gleichzeitig, dass die bestehenden Regularien in ihren Konsequenzen nicht mehr den Bedürfnislagen der Bürgerschaft entsprechen.

In der Maaßenstraße wurde, inspiriert von dem vielerorts erfolgreichen aber hierzulande bis dato unzulässigen Konzept des Shared-Space, im Jahr 2015 die erste Berliner Begegnungszone eingerichtet; zwei weitere (in der Bergmannstraße sowie am Checkpoint Charlie) werden folgen [vgl. SenStadtUm i, j; Tagesspiegel 14.11.2014]. Anlass für diese Modellvorhaben ist ein extrem hoher Nutzungsdruck in diesen Straßenräumen, der bereits zu drastischen Behinderungen und Gefährdungen von Verkehrsteilnehmer\_innen und anderen Nutzer\_innen führt [vgl. ebd.]. In der Maaßenstraße fielen alle (50) allgemeinen öffentlichen Kfz-Stellplätze weg, um dadurch Flächen für andere Nutzungen zu gewinnen [vgl. ebd.]. Es verblieben lediglich exklusive Stellplätze für Taxen und Lieferverkehr [vgl. ebd.]. Die konkrete Straßenraumgestaltung wurde in einem umfangreichen Beteiligungsverfahren entwickelt [vgl. ebd.]. Nach der baulichen Fertigstellung der Begegnungszone Maaßenstraße im Herbst 2015 wird von einzelnen Anliegern sehr vehemente Kritik und Ablehnung formuliert [vgl. Berliner Morgenpost 01.02.2016]. Es werden insbesondere drastische Umsatzeinbußen Gewerbetreibender, vor allem wegen fehlender Parkmöglichkeiten, und eine allgemeine Verfehlung der angestrebten Zielstellungen beklagt [vgl. ebd.]. Doch derartige Urteile sind perspektivisch oftmals auf Partikularinteressen verengt, für ein Gesamt-Fazit zu verfrüht und sachlich nicht uneingeschränkt richtig. Eine Nachher-Untersuchung der Begegnungszone Maaßenstraße ist für Sommer 2016 geplant [vgl. ebd.], wenn aufgrund saisonaler Nutzungsmuster überhaupt erst der volle Mehrwert einer an Aufenthaltsqualitäten orientierten Straßenraumgestaltung beobachtbar sein kann. Den primären Zielstellungen der Begegnungszone – die Ausweitung von Flächen für Fußverkehr und

Aufenthalt, die Verbesserung von Querungsmöglichkeiten sowie die Reduzierung der Geschwindigkeit und Menge des Kfz-Verkehrs [vgl. SenStadtUm i, j] – wurde durch die realisierte Gestaltung unübersehbar entsprochen [vgl. rbb 09.02.2016]. Was tatsächlich nicht funktioniert ist die auf Wunsch der Bürger\_innen eingerichtete Lieferzone, welche konstant zum privaten Dauerparken zweckentfremdet wird während dem Ordnungsamt die Kapazitäten für eine angemessene Überwachung und Durchsetzung des Parkverbotes fehlen [vgl. Berliner Morgenpost 01.02.2016]. Die Senatsverwaltung hatte die Einrichtung einer Lieferzone (durch eingeschränktes Halteverbot) aufgrund entsprechender Erfahrungen von Beginn an abgelehnt [vgl. ebd.]. Zumindest fragwürdig ist die bauliche Gestaltung der Begegnungszone Maaßenstraße [vgl. Berliner Zeitung 05.02.2016]. Neben ästhetischen Qualitäten, die natürlich immer einem subjektiven Schönheitsempfinden unterliegen, bestehen auch objektive Mängel in Hinblick auf die Verkehrssicherheit. So ist es Radfahrer\_innen möglich die für den Aufenthalt vorgesehene Ruhezone ungehindert zu durchfahren und illegal parkende Kfz werden gerade in den großzügiger dimensionierten Kreuzungs- bzw. Begegnungsbereichen abgestellt. Darüber hinaus leidet insbesondere der Anspruch an eine qualitative Aufwertung des Straßenraumes als Aufenthaltsort unter einer inkonsequenten weil kostenminimalen baulichen Gestaltung unter Verwendung einfachsten Stadtmobiliars. Nach den Worten der Bürgerinitiative ‚Leiser Bergmannkiez‘ sei in der Begegnungszone Maaßenstraße eine gute Idee schlecht umgesetzt worden, woraus man lernen könne [vgl. rbb 09.02.2016]. Das Modellprojekt Begegnungszone im Allgemeinen macht deutlich, dass sowohl die Bevölkerung als auch die Verantwortlichen aus öffentlicher Hand und Planung (zumindest stellenweise) andere Prioritäten als das Parken von Kfz sehen und setzen. Die Begegnungszone Maaßenstraße im Speziellen zeigt, dass die Nutzung öffentlicher (Straßen-)Räume durch ruhenden Kfz-Verkehr stellenweise schlichtweg nicht (mehr) zu verantworten ist, sei es aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs insgesamt oder weil andere Nutzungen von höherer Bedeutung sind. Die Begegnungszone Maaßenstraße zeigt aber auch, dass innovative Straßenkonzepte viel Argwohn oder bisweilen sogar Angst erzeugen können. Es wird in jedem Falle deutlich, dass neue Ansätze zur Gestaltung und Regulierung öffentlicher Straßenräume unbedingt sehr konsequent und qualitativ hochwertig geplant und umgesetzt werden sollten, damit nicht Unzulänglichkeiten oder Mängel im Detail die erlebbare Wirkung eines neuen Konzepts korrumpieren und so womöglich zu dessen genereller Ablehnung führen.

Am 22. Juni 2015 fand in Berlin das zweite Stadtforum des Jahres zum Thema ‚Wem gehört der öffentliche Raum?‘ statt [vgl. SenStadtUm k]. Ziel der Stadtforen allgemein ist es, die öffentliche Meinungsbildung und den stadtübergreifenden öffentlichen Diskurs zu drängenden gesamtstädtischen Themen zu befördern [vgl. SenStadtUm l]. Betont werden die Vielfalt von Nutzer\_innen und Nutzungsansprüchen im öffentlichen Stadtraum und das Vorhandensein funktionaler Konflikte [vgl. SenStadtUm k]. Die zentralen Fragestellungen des zweiten Stadtforums lauteten: Wie „soll der öffentliche Raum in Zukunft aussehen?“ [SenStadtUm k]. „Ist der öffentliche Raum geeignet und offen für alle(s)?“ [ebd.]. Letztere Frage wurde im Rahmen einer Online-Abstimmung von 55,8 % der (310) Antwortenden mit ‚nein‘ beantwortet [vgl. ebd.]. Es gehe nach

den Worten von Andreas Geisel, Senator für Stadtentwicklung und Umwelt „darum, die nicht endlos zur Verfügung stehende Fläche solidarisch und sozial gerecht zu organisieren“ [SenStadtUm m]. Dies betreffe unter anderem die Verteilung von Straßenfläche zwischen Autos, ÖPNV und Fahrrädern [vgl. ebd.]. Die Einbettung dieses thematischen Stadtforums in die allgemeine Strategiefindung zur Stadtentwicklung Berlins macht deutlich, dass das Thema von essentieller Bedeutung in Hinblick auf die Gewährleistung (zukünftiger) städtischer (Lebens-)Qualitäten ist und Verantwortungsträger sich dessen bewusst sind. Die Veranstaltung zeigt außerdem, dass gerade eine sozial gerechte Nutzbarkeit öffentlicher Räume aus Sicht der öffentlichen Hand von aktueller Relevanz und Brisanz ist und dass diesbezüglich eine umfassende und frühzeitige Einbeziehung der Stadtgesellschaft angestrebt und begonnen wird. Diese Herangehensweise und die zitierten Abstimmungsergebnisse belegen, dass hinsichtlich einer sozial gerechten Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes ganz grundsätzlicher Handlungsbedarf besteht und man sich dessen bewusst ist.

Die dargelegten aktuellen Entwicklungen legen nahe, dass sich das Problembewusstsein der breiten Öffentlichkeit bezüglich der Flächeninanspruchnahme öffentlichen Raumes durch ruhenden Kfz-Verkehr in absehbarer Zukunft intensivieren könnte. Sie unterstreichen außerdem überdeutlich den Stellenwert sowie die besondere Aktualität der hier diskutierten Problematik und lassen keinen Zweifel an der Dringlichkeit einer ganzheitlichen Problemlösung, bzw. an echten Veränderungen der Verhältnisse in unseren Stadtstraßen.

### **3 Institutioneller Kontext der Bereitstellung öffentlichen Parkraums – Fokus Berlin**

Vor dem Hintergrund der dargestellten Problemlage in urbanen Gebieten wird an dieser Stelle betrachtet, wie die Bereitstellung öffentlichen Parkraums in Deutschland institutionell gewährleistet wird. Hierzu werden einschlägige Rechtsnormen und die verwaltungsseitige Zuständigkeitsverteilung beleuchtet. Dabei wird weitestgehend die konkrete Sachlage im Land Berlin fokussiert. Aufgrund landeseigener Gesetzgebungskompetenzen sowie örtlich unterschiedlicher (Verwaltungs-)Strukturen können einzelne Regelungsaspekte deutschlandweit regional variieren. Derartige Unterschiede betreffen jedoch zumeist Regelungsdetails, weshalb die Analyse des Status quo in Berlin exemplarisch für die generelle Situation in deutschen Agglomerationsräumen ist und entsprechend allgemeingültige Rückschlüsse auf die bestehende Systematik der Parkraumbereitstellung in den Ballungsräumen der Bundesrepublik erlaubt.

Für die verkehrliche Funktion (sowie auch in Hinblick auf die verkehrsinduzierende Wirkung) von Kfz-Stellplätzen ist es dabei zunächst unerheblich, in wessen Eigentum sich diese befinden. Deshalb stellt Parkraum auf privatem Grund, solange er öffentlich zugänglich ist (halböffentlicher Raum), ein perfektes Substitut für solchen im öffentlichen Raum dar. Dies belegt schon die ureigene, den Stellplatzregelungen der Bauordnungen zu Grunde liegende Rationalität, eben gerade das öffentliche Straßenland von parkenden Kfz zu entlasten [vgl. Lehmbruck et al. 1997; 17; Sommer 1998: 86]. In diesem Sinne können sowohl öffentlich als auch privat auf separaten Grundstücken bereitgestellte, aber öffentlich zugängliche Kfz-Stellplätze ein Substitut für Parkflächen im öffentlichen Straßenraum darstellen und somit eine Möglichkeit zur Entlastung des öffentlichen Raumes von parkenden Kfz bieten. Entsprechend dieser Substituierbarkeit wird im Sinne einer ganzheitlichen, lösungsorientierten Betrachtung des Kontextes der Bereitstellung von Parkraum im öffentlichen Raum im Weiteren eben auch die Institutionalisierung der alternativen (privaten oder öffentlichen) Bereitstellung öffentlicher Kfz-Stellplätze auf separaten Grundstücken berücksichtigt.

#### **3.1 Rechtsrahmen**

Die einschlägigen Rechtsnormen bilden das normative Fundament der Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen im öffentlichen Raum. In der Konsequenz stellt der Rechtsrahmen sowohl den Ausgangspunkt als auch den Kern der Institutionalisierung der bestehenden Bereitstellungspraxis dar. Er ist Grundlage der allgemeinen Legitimität der gängigen Bereitstellungspraxis und ist gleichzeitig maßgebend für detaillierte Regelungsaspekte. Für die Bereitstellung und Nutzung von Parkraum relevante Rechtsnormen finden sich in Deutschland vor allem im Straßen- und im Straßenverkehrsrecht sowie darüber hinaus im Bauplanungs- und im Bauordnungsrecht. Die Gesetzgebungskompetenz auf diesen Rechtsgebieten liegt zum Teil auf Bundes- und teilweise auf Landesebene. [Vgl. hierzu unter anderem

FGSV 2005: 10 f.; Lehmbrock 2000: 36; Lehmbrock et al. 2005: 158; Sommer 1998: 86.]

## **Straßenrecht**

Das Straßenrecht ist in Deutschland kodifiziert zum einen auf Bundesebene im Bundesfernstraßengesetz (FStrG) sowie zum anderen in den Straßengesetzen der jeweiligen Bundesländer – im Falle Berlins im Berliner Straßengesetz (BerlStrG). Die Straßengesetze regeln, wie und zu welchen Nutzungszwecken Straßeninfrastruktur (grundsätzlich) bereitzustellen ist [vgl. hierzu §§ 7, 8 BerlStrG; §§ 3, 5 FStrG; Gramlich et al. 2011: 44, 47 f., 53, 65 f.; Lehmbrock 2000: 29; Sauthoff 2010: 1 ff., 17 ff., 370-373; Wiesinger et al. 2003: 26–29, 43 f.]. Dabei sind auf lokaler Ebene die Landesstraßengesetze von primärer Bedeutung. Das Straßenrecht bestimmt anhand einer Klassifizierung von Wegen, welche Gebietskörperschaft als Baulastträger die Aufgabenverantwortung für deren Bereitstellung (sog. Baulastträgerschaft) innehat. Die Gewährleistung der Verfügbarkeit von Straßeninfrastruktur wird als Rechtspflicht der jeweiligen Baulastträger angesehen. Angebotsumfang und -qualität der Straßenanlagen sind auf ein ‚regelmäßiges Verkehrsbedürfnis‘ auszurichten.

Der Bau oder eine Änderung von Straßen bedarf einer formalen Planfeststellung, im Rahmen derer private und öffentliche Belange (beispielsweise die Umweltverträglichkeit) abgewogen werden (ein sogenanntes Planfeststellungsverfahren). Lediglich im Falle nur unwesentlicher oder gar keiner Beeinträchtigung von Betroffenen oder Schutzgütern, bzw. bei bestehendem Einvernehmen aller Betroffenen einschließlich der Träger öffentlicher Belange (TÖB), kann ein vereinfachtes Verfahren (eine sogenannte Plangenehmigung) ausreichen oder gänzlich auf ein formales Planungsverfahren verzichtet werden [vgl. hierzu § 22 BerlStrG; § 17 FStrG; Leerkamp et al. 1992: 7].

Im speziellen Kontext des Parkens ist das FStrG insoweit von Interesse, dass es die Baulastträgerschaft für Stellplätze im Zuge von Ortsdurchfahrten von Bundes(fern)straßen explizit den örtlichen Kommunen zuweist [vgl. § 5 (3) FStrG; Gramlich 2011: 50; Lehmbrock et al. 2005: 159]. Diese Regelung gilt nach den Landesstraßengesetzen analog auch für Ortsdurchfahrten von Landes-/Staats- oder Kreisstraßen [vgl. Gramlich 2011: 53] und schon naturgemäß für Gemeindestraßen. Die Bereitstellung von öffentlichen Stellplätzen in Ortschaften obliegt also ausnahmslos den Gemeinden (bzw. lokalen Verwaltungsgemeinschaften wie etwa Einheitsgemeinden). Existieren, wie im Falle der Stadtstaaten Berlin und Hamburg keine Gemeinden, ist die Stadt der zuständige Baulastträger [vgl. § 7 (1) BerlStrG; Sauthoff 2010: 85, 372–380]. Die Kommunen (oder Stadtstaaten) sind aber, im Rahmen ihrer Aufgabenverantwortung für Kfz-Stellplätze, an übergeordnete normative Konzepte gebunden, welche sich aus zentralen Begriffen der einschlägigen Rechtsnormen ergeben. Diese normativen Grundlagen bestimmen entscheidend darüber, welche Funktionen Straßenräume zu erfüllen haben sowie welche Nutzungen entsprechend in ihnen vorgesehen und berücksichtigt werden.

„Öffentliche Straßen [...] sind Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind“ [§ 2 (1) BerlStrG].<sup>8</sup> Daraus folgt zweierlei: Erstens, öffentliche Straßen bedürfen einer Widmungsverfügung [vgl. Sauthoff 2010: 23]; zweitens erfolgt die Widmung ganz grundsätzlich zu Zwecken des Verkehrs [vgl. ebd.: 4, 24]. Im Rahmen dieser grundlegenden normativen Maßgabe, dass öffentliche Straßen primär dem Verkehr zu dienen bestimmt sind, definiert die Widmung Art und Umfang des bestimmungsmäßigen Gebrauchs des Straßenraums [vgl. ebd.: 1 ff.]. So sind Beschränkungen des Widmungsumfangs im Hinblick auf Nutzerkreise (beispielsweise Anlieger\_innen, Anwohner\_innen, etc.), Nutzungsarten (beispielsweise Gehen, Radfahren, Fahren mit unterschiedlichen Kfz, Parken etc.) und Nutzungszwecke (beispielsweise Schulweg, Zulieferverkehr etc.) sowie diesbezüglich zeitlich differenzierte Nutzungsregelungen ein und desselben Straßenraums (Mehrfachnutzung) möglich [vgl. Lehmbrock et al. 1997: 164; Sauthoff 2010: 24 ff.; Sommer 1998: 96 f.].<sup>9</sup> Dadurch ermöglicht das Straßenrecht die Umsetzung spezifischer Verkehrs- bzw. Nutzungskonzepte im öffentlichen Straßenraum (beispielsweise Fußgänger\_innenzonen) [vgl. Lehmbrock 2000: 40; Sauthoff 2010: 25]. Die Widmung erfolgt formal durch Allgemeinverfügung [vgl. § 3 (4) BerlStrG], im Regelfall durch einen Verwaltungsakt und obliegt dem Ermessen des Straßenbaulastträgers [vgl. Sauthoff 2010: 3, 21]. Jedoch sind die Ermessenserwägungen weitestgehend durch vorangegangene Planungsentscheidungen vorgegeben, sofern in Letzteren bereits eine Zweckbestimmung der betreffenden Straßenräume festgesetzt wurde [vgl. ebd.: 21 f.]. Maßgeblich für den Widmungsinhalt sind demnach häufig förmliche Planungsverfahren (wie Planfeststellungsverfahren oder Bebauungspläne), in deren Rahmen eine Abwägung unterschiedlicher privater und öffentlicher Belange vorzunehmen ist [vgl. ebd.].

Bereits gewidmete Straßenräume können nachträglich (teil-)entwidmet werden [vgl. § 4 BerlStrG; § 2 FStrG; Sauthoff 2010: 95 f.]. Dabei besteht entweder die Möglichkeit der Teileinziehung, das heißt der Widmungsumfang wird nachträglich eingeschränkt, oder aber eine Verkehrsfläche wird durch eine (absolute) Einziehung dem öffentlichen Verkehr vollständig entzogen [vgl. § 4 BerlStrG; § 2 FStrG; Lehmbrock et al. 1997: 164 f., 171; Sauthoff 2010: 95 f.]. Voraussetzung für eine Einziehung ist nach dem BerlStrG, dass die betreffende Straße für den öffentlichen Verkehr nicht mehr benötigt wird [vgl. § 4 (1) BerlStrG]; eine Teileinziehung ist möglich, wenn der Widmungsumfang aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls beschränkt werden soll [vgl. § 4 (1) BerlStrG; Sauthoff 2010: 105].<sup>10</sup> Angemessene Gründe können Erwägungen des Städtebaus, der Verkehrsbeeinflussung oder einer Entlastung der Umwelt entstammen [vgl. Lehmbrock 2000: 40; Sauthoff 2010: 101].

---

<sup>8</sup> Der Terminus ‚öffentlicher Verkehr‘ meint an dieser Stelle nicht, wie in den Verkehrswissenschaften gemeinhin üblich, öffentliche Verkehrsmittel, sondern den Verkehr im Allgemeinen.

<sup>9</sup> Nicht möglich ist hingegen ein nach fließendem und ruhendem Verkehr differenzierter Widmungsumfang ein und desselben öffentlichen Straßenraums, wonach jeweils unterschiedliche Beschränkungen gelten würden bzw. könnten [vgl. Sauthoff 2010: 305].

<sup>10</sup> Nach dem FStrG und einigen (anderen) Landesstraßengesetzen kann eine Straße bereits aus (überwiegenden) Gründen des öffentlichen Wohls auch ohne den vorherigen Verlust ihrer Verkehrsbedeutung gänzlich eingezogen werden [vgl. Sauthoff 2010: 103].

Die Feststellung, dass ein bestehendes Verkehrsbedürfnis von Gründen des öffentlichen Wohls überwogen wird, bedarf einer formalen Interessenabwägung, welche im Rahmen ordnungsmäßiger planerischer Verfahren erfolgen kann [vgl. § 4 BerlStrG; Sauthoff 2010: 101].

Aus der Widmung eines öffentlichen Straßenraumes folgt, welche Nutzungsrechte in diesem vorherrschen [vgl. Sauthoff 2010: 117]. Bezüglich des Nutzungsregimes örtlicher Straßen sind wiederum vornehmlich die Landesstraßengesetze ausschlaggebend [vgl. Gramlich 2011: 55, Sauthoff 2010: 121]. „Der Gebrauch der öffentlichen Straßen ist jedem im Rahmen der Widmung für den Verkehr (Gemeingebrauch) gestattet“ [§10 (2) BerlStrG]. Generell dem Verkehrszweck einer öffentlichen Straße entsprechende Nutzungen werden als Gemeingebrauch definiert [vgl. Lehm Brock 2000: 28, 31; Sauthoff 2010: 121, 124]. Was gemeingebrauchlich ist, gilt gleichzeitig als gemeinverträglich; was den erklärten Gemeingebrauch einschränkt, entbehrt nach geltender Auffassung der Gemeinverträglichkeit. Der Widmungsumfang bestimmt damit gleichzeitig sowohl den Umfang einer gemeingebrauchlichen Nutzung als auch die Grenzen der Gemeinverträglichkeit [vgl. Lehm Brock 2000: 40; Sommer 1998: 86; Sauthoff 2010: 121, 124]. Im Rahmen des Gemeingebrauchs gilt generell ein unbegrenztes Nutzungsrecht für öffentliche Straßenräume [vgl. Lehm Brock 2000: 28, 35; Gramlich 2011: 64; Sauthoff 2010: 4, 118, 121]. Diese uneingeschränkte Nutzbarkeit im Rahmen des Gemeingebrauchs ist Ausdruck einer grundlegenden Ablehnung der Privilegierung einzelner Nutzungen [vgl. Lehm Brock 2000: 29]. Zu privilegieren sind lediglich gemeingebrauchliche (also vor allem verkehrliche) Nutzungen vor anderweitigen (eher verkehrsfremden und entsprechend nicht unbedingt gemeinverträglichen) Aktivitäten. Letztere gelten zum Teil aufgrund eines besonderen Schutzes durch das Grundgesetz innerhalb geschlossener Ortslagen als erlaubnisfreie kommunikative Nutzungen und damit, so lange dem (fließenden) Verkehr keine Straßenflächen entzogen werden, noch als ortsüblicher Gemeingebrauch (beispielsweise Informations- und Meinungsaustausch, menschliche Kontakte, Versammlungen, Verweilen, Besichtigen, Spielen, Musizieren etc.); insofern sie über den Gemeingebrauch hinausgehen und diesen gegebenenfalls sogar einschränken (würden), stellen sie erlaubnispflichtige Sondernutzungen<sup>11</sup> dar (beispielsweise Ver- und Entsorgungsleitungen im Straßenkörper, gewerbliche Nutzungen, Aufstellen von Gegenständen, Kfz-Nutzungen über den Widmungsumfang hinaus, etc.) [vgl. Lehm Brock et al. 1997: 164; Gramlich 2011: 55; Sauthoff 2010: 4, 118-135, 154]. Entscheidend für den Charakter einer Straßennutzung (Gemeingebrauch oder Sondernutzung) ist im Einzelfall der überwiegende Zweck einer unternommenen Aktivität [vgl. § 10 (2) BerlStrG; Sauthoff 2010: 130]. Allerdings existiert explizit kein Rechtsanspruch von Nutzer\_innen (insbesondere von Anlieger\_innen) auf Gewährleistung oder Beibehaltung eines bestimmten Umfangs an zulässigem Gemeingebrauch bzw. eines bestimmten Straßen(benutzungs)zustandes

---

<sup>11</sup> Zwar kennen die Straßengesetze keine erlaubnisfreie Sondernutzung, jedoch können bestimmte Nutzungen in einer Sondernutzungssatzung ausdrücklich erlaubnisfrei gestellt werden. Sondernutzungen müssen grundsätzlich nicht unter Inkaufnahme einer Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs erlaubt werden. In Berlin besteht ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis, so lange nicht allgemeine öffentliche Interessen, die eben nicht nur straßenbezogen sein müssen, überwiegen. [Vgl. hierzu § 11 (2) BerlStrG; Sauthoff 2010: 118, 129 f., 152, 155].

(beispielsweise Parkmöglichkeiten in der Nähe eines Grundstückes<sup>12</sup>) [vgl. § 10 (2) BerlStrG; Lehm Brock et al. 1997: 164; Gramlich 2011: 54, 65; Sommer 1998: 97; Sauthoff 2010: 98 ff.].

Das Parken von Kfz wird schon begriffsmäßig als ‚ruhender Verkehr‘<sup>13</sup> definiert und gilt entsprechend als verkehrliche und damit gemeingebrauchliche Nutzung öffentlicher Straßen [vgl. Lehm Brock 2000: 28, 36; Sauthoff 2010: 124]. In der Konsequenz ist das Parken von Kfz grundsätzlich im öffentlichen Straßenraum vorzusehen, gilt dort als gemeinverträglich, ist entsprechend ohne besondere (diskriminierende) Auflagen zu ermöglichen und insbesondere gegenüber verkehrsfremden Aktivitäten zu privilegieren [vgl. Lehm Brock 2000: 126]. Dieser Logik folgend, gehören zu den öffentlichen Straßen explizit auch Parkflächen (einschließlich öffentlicher Parkhäuser) [vgl. § 2 (1) lit. b) BerlStrG; § 1 (4) Nr. 5 i. V. m. 15 (1) FStrG], als wesentliche Anlagen, um im Sinne eines Funktionszusammenhangs die Funktionsfähigkeit der Straße sowie des Straßenverkehrs zu sichern [vgl. Sauthoff 2010: 5]. Etliche Straßengesetze bestimmen jedoch, dass im Rahmen des Gemeingebrauchs fließender Verkehr Vorrang vor ruhendem hat [vgl. Sauthoff 2010: 127].

Die dargestellten Sachverhalte zeigen zum einen, in welchem Rahmen eine funktionale Widmung öffentlichen Straßenraumes institutionell vorgesehen und entsprechend rechtskonform umsetzbar ist. Zum anderen bildet die dargelegte Rechtsauffassung überhaupt erst die normative Grundlage für die juristische Legitimität und im Ergebnis die Normalität des Parkens im öffentlichen Straßenraum. An letzterer Stelle wird bereits die enge Verknüpfung, bzw. Überlagerung des Straßenrechts mit dem Straßenverkehrsrecht deutlich und relevant; denn die rechtsverbindliche Definition des Verkehrsbegriffes, von der letztendlich die möglichen Ausformungen einer gemeingebrauchlichen (verkehrlichen) Nutzung direkt bestimmt werden, findet sich nicht im Straßenrecht, sondern folgt aus dem Straßenverkehrsrecht [vgl. Lehm Brock 2000: 28, 37; Sauthoff 2010: 124; Wiesinger et al. 2003: 29 f.].

### **Straßenverkehrsrecht**

Das Straßenverkehrsrecht ist ausschließlich auf Bundesebene kodifiziert. Von Bedeutung für das Parken von Kfz sind vornehmlich das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und die Straßenverkehrsordnung (StVO) (sowie die dazugehörige allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO)). Das Straßenverkehrsrecht ist dem Wesen nach Ordnungsrecht, welches vor allem auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtet ist. Im Vordergrund stehen entsprechend ordnungs-, bzw. polizeirechtliche Aspekte der Gefahrenabwehr sowie der Gewährleistung eines flüssigen Verkehrsablaufes [vgl. Lehm Brock 2000: 31–35, 42; Lehm Brock et al. 2005: 166 f.]. Insofern sollen die Regelungen des

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 06.08.1982: Zum Umfang des Anliegergebrauchs: „Das Recht auf Anliegergebrauch (Art. 14 Abs. 1 GG) gibt dem Eigentümer keinen Anspruch darauf, daß Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Straßen und Plätzen unmittelbar bei seinem Grundstück oder in dessen angemessener Nähe eingerichtet werden oder erhalten bleiben“ [dejure.org].

<sup>13</sup> Diese Definition steht im Widerspruch zu einer verkehrswissenschaftlichen Definition von Verkehr, als eine physische Ortsveränderung von Personen, Waren oder Informationen.

Straßenverkehrsrechts schwächere Verkehrsteilnehmer\_innen sowie unbeteiligte Dritte schützen und eine unangemessene, die Grenzen der Gemeinverträglichkeit übersteigende (Über-)Nutzung öffentlicher Straßen verhindern, so dass überhaupt auch alle Menschen ihr nach Art. 2 (1) sowie Art. 3 (1) des Grundgesetzes (GG) geschütztes Recht auf Gemeingebrauch ausüben können [vgl. Lehmbrock 2000: 28 f., 31, 34 f.; Lehmbrock 2005: 166 f.; Sauthoff 2010: 123, 137; Wiesinger et al. 2003: 29 f.].

Welche konkreten Nutzungen wiederum im Rahmen des verkehrlichen Gemeingebrauchs liegen, folgt aus der rechtsverbindlichen Definition des Verkehrsbegriffes im Straßenverkehrsrecht [vgl. Lehmbrock 2000: 28]. Letztere umfasst als ‚ruhenden Verkehr‘ explizit auch das Halten und Parken von Kfz, solange das Abstellen nur dem Zweck einer späteren Inbetriebnahme des Fahrzeuges dient [vgl. § 12 StVO; Lehmbrock 2000: 37; Sauthoff 2010: 124]. „Für den Bereich des Verkehrs bestimmt allein das Straßenverkehrsrecht, inwieweit ein Verkehrsvorgang [...] zulässig, verkehrsüblich und gemeinverträglich ist. Insoweit kann nicht ein Vorgang, der dem Straßenverkehr zuzurechnen ist, unter wegerechtlichen Gesichtspunkten [Straßenrecht] abweichend von der Straßenverkehrs-Ordnung als nicht mehr gemeinverträglich beurteilt werden“ [Sauthoff 2010: 123]. Der ruhende Verkehr ist dementsprechend Bestandteil des vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelten Straßenverkehrsrechts und aufgrund der Kompetenzordnung des Grundgesetzes somit nicht durch ergänzende (straßenrechtliche) Regelungen auf Landesebene beschränkbar [vgl. Lehmbrock 2000: 36 f.; Sauthoff 2010: 15 f., 123 f., 127, 305].<sup>14</sup>

Während also das Straßenrecht die Nutzungsrechte für öffentliche Straßen regelt, bestimmt das Straßenverkehrsrecht die geltenden Benutzungsregeln und damit maßgeblich die Ausübung des Gemeingebrauchs, bzw. die Grenzen der Gemeinverträglichkeit einzelner Nutzungen [vgl. Lehmbrock 2000: 36, 47; Lehmbrock et al. 1997: 17; Sauthoff 2010: 123]. Dabei hat jedes dieser Rechtsgebiete in seinem Geltungsbereich Vorrang vor dem jeweils anderen. So dürfen ordnungsrechtliche Regelungen auf Basis des Straßenverkehrsrechts nicht den straßenrechtlich festgelegten Widmungsumfang konterkarieren; anders herum darf die Widmung keine ordnungsrechtlichen Beschränkungen des (ruhenden) Verkehrs vorsehen [vgl. Lehmbrock 2000: 40; Lehmbrock et al. 1997: 17, 163 ff.; Sauthoff 2010: 14, 15 f., 26, 96, 334]. Insofern existiert bezüglich öffentlicher Straßenflächen eine konkurrierende Gesetzgebung, in deren Rahmen konkrete örtliche straßenverkehrsrechtliche Anordnungen dem Straßenrecht entsprechen müssen, während Letzteres wiederum grundlegend an die normativen Bestimmungen des Verkehrsbegriffes aus dem

---

<sup>14</sup> Siehe hierzu auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.10.1984: „Zur erschöpfenden Regelung des Parkens durch den Bundesgesetzgeber und zur Zulässigkeit des sog. Laternenparkens [...]. Die Regelung des Parkens von Fahrzeugen gehört zum Bereich des Straßenverkehrs iSv GG Art 74 Nr. 22. [...] Das Parken von Fahrzeugen ist im Bundesrecht jedenfalls seit 1961 durch StVG § 6, StVO §§ 15 und 16 aF, StVO § 12 nF erschöpfend geregelt. [...] § 16 Absatz 2 Satz 1 des Hamburgischen Wegegesetzes vom 4. April 1961 [...] ist [...] nichtig, als diese Vorschrift die Benutzung eines Weges regelmäßig als Einstellplatz für ein Kraftfahrzeug in der Nähe der Wohnung oder der Arbeitsstätte des Fahrzeugbenutzers vom Gemeingebrauch ausnimmt“ [verkehrslexikon.de].

Straßenverkehrsrecht gebunden ist [vgl. Lehmbruck et al. 1997: 163 ff.; Sauthoff 2010: 13, 243].

Um den Verkehrsablauf so zu gestalten, dass er dem Gemeingebrauch entspricht, regelt das Straßenverkehrsrecht zum einen die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Straßenverkehr und enthält zum anderen die geltenden Verkehrsregeln sowie die zur Verkehrslenkung einsetzbaren Verkehrszeichen und -einrichtungen [vgl. § 6 StVG; StVO; Lehmbruck 2000: 26, 34, 42]. So wird eine Widmung generell straßenverkehrsrechtlich umgesetzt, indem den Verkehrsteilnehmer\_innen der Widmungsumfang der Straße durch Verkehrszeichen zur Kenntnis gebracht wird [vgl. Sommer 1998: 97; Sauthoff 2010: 282]. Im konkreten Kontext des ruhenden Verkehrs existieren Verkehrszeichen zur Beschilderung von Parkmöglichkeiten (Parken, Parken auf Gehwegen, Ausweisung von Parkzonen-Regelungen) oder gerade dazu, das Parken und Halten zu unterbinden (eingeschränktes und absolutes Halteverbot) [vgl. AGFS 2012: 10; FGSV 2005: 13; Wacker 1988: 22]. Darüber hinaus existieren Verkehrseinrichtungen zur Überwachung der Parkdauer sowie zur Gebührenerhebung (Parkscheibe, Parkuhr, Parkscheinautomat) [FGSV 2005: 13].

Primäres Verkehrsregelungsinstrument des Straßenverkehrsrechts sind Ge- und Verbote entsprechend der StVO [vgl. Sauthoff 2010: 246]. Zentrale Norm in diesem Zusammenhang ist § 45 StVO [vgl. Sauthoff 2010: 249]. „Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten“ [§ 45 (1) StVO]. Vorrangige Schutzgüter sind demzufolge (zunächst) die Sicherheit und (danach) die Ordnung des Verkehrs, wobei unter letzterer vor allem die Leichtigkeit des Verkehrs(-Flusses) verstanden wird [vgl. Sauthoff 2010: 246, 281]. Jedoch ist die StVO, trotz ihres offensichtlich ordnungsrechtlichen Charakters, mit der Zeit auch in Hinblick auf stadtplanerische Zielrichtungen weiter aufgeladen worden [vgl. Sauthoff 2010: 249] und berücksichtigt heute zumindest auch verkehrsfremde Schutzgüter, die durch vom Straßenverkehr ausgehende Umweltbelastungen tangiert werden [vgl. Sauthoff 2010: 332]. „Die Straßenverkehrsbehörden treffen auch die notwendigen Anordnungen [...] zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen oder zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ [§ 45 (1b) StVO]. Derartige Anordnungen von stadtplanerischer Bedeutung (für die Gemeinden) erfolgen zumeist flächenhaft und sind notwendig, um (informelle Planung wie etwa kommunale) Verkehrskonzepte regelungstechnisch umzusetzen [vgl. Sauthoff 2010: 299]. Dabei handelt es sich häufig um städtebauliche Aufgaben im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten, wie etwa eine Wohnumfeldverbesserung, bei denen die Planungshoheit der Kommunen nach Art. 28 (2) GG tangiert ist [vgl. Art. 28 (2) GG; Sauthoff 2010: 299]. „Den Gemeinden ist daher bei städtebaulich begründeten Straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen ein Gestaltungsspielraum für eigenverantwortliche Entscheidungen zu gewähren“ [Sauthoff 2010: 299]. Entsprechend ist nach der StVO unter anderem bei Anordnungen von Parkmöglichkeiten für Bewohner\_innen sowie von Maßnahmen zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ein Einvernehmen der betroffenen

Gemeinde erforderlich – die Kommunen besitzen in diesen Fällen also ein Vetorecht [vgl. § 45 (1b) S. 2 StVO; Sauthoff 2010: 299 f., 311].

Im Ergebnis erlaubt § 45 StVO den Verkehr beschränkende Anordnungen insbesondere zur Abwendung von Gefahren für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs(flusses) – wobei nach Sauthoff ganz allgemeingültig die Verkehrssicherheit aller Verkehrsteilnehmerinnen der Flüssigkeit des Verkehrs vorgehe und der Förderung öffentlicher Verkehrsmittel besondere Aufmerksamkeit zu widmen sei [vgl. Sauthoff 2010: 246 f.] – aber auch zur Vermeidung von Gefahren, welche zwar vom Verkehr ausgehen, jedoch dem (verkehrsfremden) Straßenumfeld drohen [vgl. § 45 StVO; Sauthoff 2010: 281]. Etwaige straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen müssen allerdings immer eine situationsbezogene Verkehrsregelung darstellen, das heißt auf konkrete örtliche Verkehrssituationen bezogen sein [vgl. Sauthoff 2010: 281] und dürfen nicht auf allgemeinen programmatischen und ausschließlich stadtplanerischen Entscheidungen basieren [vgl. Sauthoff 2010: 304]. Insofern sind verkehrslenkende Anordnungen nach wie vor grundsätzlich durch (lokale) verkehrsbezogene Zielstellungen zu legitimieren [vgl. Sauthoff 2010: 281 f., 304]. Als angemessen geltende Maßnahmen müssen einerseits geeignet sein, das angestrebte Ziel tatsächlich insgesamt zu fördern und dürfen Probleme nicht nur örtlich verlagern; sie müssen außerdem im Vergleich zu alternativen, gleich wirksamen Maßnahmen die geringfügigste Beeinträchtigung (des Status quo) mit sich bringen und dürfen darüber hinaus die geschützten Interessen von Betroffenen nicht in unzumutbarem Verhältnis zur Problemlage einschränken [vgl. Sauthoff 2010: 262].

Verkehrsbeschränkungen im Kontext des ruhenden Verkehrs sind namentlich (eingeschränkte und absolute) Halteverbote sowie Regelungen zur Begrenzung der Parkdauer, zur Erhebung von Parkgebühren, zur Beeinflussung des Parkzeitpunktes oder zur Nutzer\_innenwidmung von Stellplätzen [vgl. FGSV 2005: 13; Sommer 1998: 93 f.; Wacker 1988: 22]. Diese Maßnahmen zur zeitlichen und räumlichen Beeinflussung der Parkraumnutzung bilden das Instrumentarium des Parkraummanagements, wodurch eine Umverteilung bestehenden Parkraums möglich ist [vgl. AFGS 2012: 10]. Große Bedeutung in diesem Zusammenhang kommt heute der Parkraumbewirtschaftung zu, welche einen marktkonformen Regulierungsmechanismus (der Verkehrslenkung) darstellt. Zu diesem Zweck können die Länder Gebührenordnungen oder teilweise die Kommunen Gebührensatzungen erlassen, die insbesondere eine innerörtliche Staffelung der Entgelte vorsehen [vgl. Lehmbrock 2000: 43; Sommer 1998: 86]. Dadurch kann der ruhende Verkehr je nach Intensität der lokalen Problemlage beeinflusst werden. Außerdem können Stellplätze ausschließlich für Pkw ausgewiesen oder durch eingeschränkte Halteverbote Ladezonen für Lieferverkehr eingerichtet werden [vgl. Sauthoff 2010: 315; Sommer 93 f.]. Wo keine Beschilderung oder generelle Verbote es ausschließen, kann ohne jede Einschränkung geparkt werden [FGSV 2005: 13]; regelwidriges Verhalten wird, sofern es von offizieller Seite festgestellt ist, durch Verwarn- und Bußgelder oder durch Abschleppen sanktioniert [vgl. Sauthoff 2010: 355 ff.].

Im Zuge der Maßnahmenfestsetzung ist die Straßenverkehrsbehörde zu einer ordentlichen Abwägung der Belange der Allgemeinheit verpflichtet [vgl. Sauthoff 2010:

259]. Wenn stadtplanerische Belange Berücksichtigung finden sollen, müssen die zu Grunde liegenden städtebaulichen (Verkehrs-)Konzepte selbst den Erfordernissen einer planerischen Interessenabwägung genügen [vgl. Sauthoff 2010: 311] und sollten daher nach Sauthoff in aller Regel unter Beteiligung der Öffentlichkeit entwickelt werden [vgl. ebd.: 264]. Jedoch schreibt die StVO eine Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrem Regelungsbereich verfahrensrechtlich generell nicht vor [vgl. ebd.: 264] und lässt nach wie vor verkehrlichen Belangen vorrangige Bedeutung zukommen [vgl. ebd.: 259]. Die Bewertung der Angemessenheit einer (Um-)Verteilung von Lasten des Verkehrs durch straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen orientiert sich in der Folge weitestgehend am Status quo etablierter und entsprechend geschützter Interessen.

Neben allgemeinen Verkehrsbeschränkungen sieht § 45 StVO auch selektive Beschränkungen vor, wodurch bestimmten Personengruppen sogenannte Benutzer\_innenvorteile eingeräumt werden können [vgl. § 45 (1b) StVO; Sommer 1998: 93 ff.]. Darüber hinaus sind nach § 46 StVO Ausnahmen hinsichtlich straßenverkehrsrechtlicher Anordnungen in Einzelfällen oder allgemein für bestimmte Antragssteller\_innen möglich [vgl. § 46 StVO]. Einerseits besteht also eine grundgesetzliche Garantie auf Gemeingebrauch, welche nach einer Gleichbehandlung der Verkehrsteilnehmer\_innen verlangt und dadurch im Grundsatz die Privilegierungsfreiheit des Straßenverkehrsrechts bedingt [vgl. Sauthoff 2010: 244, 247]. Andererseits sind durchaus Differenzierungen von Beschränkungen möglich, die sowohl eine Bevorzugung als auch damit einhergehend eine Benachteiligung einzelner Straßennutzer\_innen erlauben [vgl. AGFS 2012: 10; Sommer 1998: 87, 95]. In der Konsequenz existiert im Straßenverkehrsrecht ein Spannungsverhältnis zwischen grundsätzlicher Privilegierungsfeindlichkeit und der faktischen Möglichkeit zur Privilegierung einzelner Nutzer\_innengruppen, weshalb die Rechtskonformität von entsprechenden (diskriminierenden) Maßnahmen im Einzelfall unsicher und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein kann [vgl. Sommer 1998: 87, 95].<sup>15</sup>

Im Kontext des ruhenden Verkehrs existiert eine derartige privilegierende Nutzer\_innenwidmung in Form von Sonderparkberechtigungen insbesondere zugunsten behinderter Personen sowie Bewohner\_innen von städtischen Quartieren mit erheblichem Parkraumangel [vgl. § 45 (1b) StVO; FGSV 2005: 12 f.]. Derartige Parkprivilegien durch Vorrechte sind grundsätzlich vereinbar mit der Garantie einer Gleichbehandlung nach dem Grundgesetz [Sauthoff 2010: 300]. So können Bewohner\_innenparkzonen ausgewiesen werden, in denen ein Parkausweis die Freistellung von verkehrsbeschränkenden Anordnungen erlaubt. Durch die zonenhafte Freistellung von einem eingeschränkten Halteverbot können Stellplätze exklusiv für Bewohner\_innen reserviert werden (sogenanntes Trennungsprinzip – Kurzparken und Bewohner\_innenparken werden räumlich getrennt angeboten) oder die Befreiung

---

<sup>15</sup> Siehe hierzu auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 28.05.1998: Zum Begriff der / des Anwohner\_in und zur Einrichtung von Anwohner\_innenparkzonen: „Der Begriff des Anwohners (§ 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG und § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 2 StVO) verlangt eine enge räumliche Verbindung zwischen Wohnung und PKW-Abstellort. Das setzt einen Nahbereich voraus, der in aller Regel nicht mehr als zwei bis drei Straßen umfasst. [...] Die mosaikartige, flächendeckende Überspannung der ganzen Innenstadt in einer Großstadt durch Parkbevorrechtigungszonen ist nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG gedeckt“ [jurion.de]. Mit diesem Urteil wurde die straßenverkehrsrechtliche Anordnung einer großflächigen Anwohner\_innenparkzone (gesamter Stadtteil ‚Kunibertsviertel‘) in der Kölner Innenstadt wegen der grundsätzlichen Privilegierungsfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts als rechtswidrig erklärt [vgl. jurion.de].

betrifft eine Gebührenpflicht und / oder Parkdauerbegrenzung (sogenanntes Mischungsprinzip – Stellplätze stehen für alle Kfz-Nutzer\_innen zur Verfügung, allerdings zu unterschiedlichen Konditionen) [vgl. AGFS 2012: 10; Sauthoff 2010: 300 f., 318]. Jedoch gilt nach wie vor, dass eine entsprechende (straßenverkehrsrechtliche) Maßnahme konkret situationsbezogen geplant und begründet werden muss [vgl. Sauthoff 2010: 302 ff.]. Legitim ist sie nur, wenn sie die Entschärfung einer verkehrlichen Situation bewirkt, eine rein stadtplanerisch motivierte Verkehrslenkung kommt unter Berücksichtigung des Straßenverkehrsrechts nicht in Betracht [vgl. Sauthoff 2010: 302 ff.]. Entscheidend sind also auch in diesem Zusammenhang vor allem die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs und nicht allgemeine verkehrspolitische Zielstellungen [vgl. Sauthoff 2010: 302 ff.].<sup>16</sup>

### **Bauplanungsrecht**

Neben dem Straßen- und Straßenverkehrsrecht ist im Rahmen der kommunalen Planungshoheit (nach Art. 28 (2) GG) auch das Bauplanungsrecht für die Angebotsplanung des öffentlichen Parkraums relevant [vgl. FGSV 2005: 11]. Einschlägige Rechtsnormen hinsichtlich des Parkraumangebotes und dessen Planung finden sich vor allem im Baugesetzbuch (BauGB), aber auch in der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNutzungsverordnung – BauNVO) [vgl. FGSV 2005: 11 f.]. In beiden Fällen handelt es sich um nationales Recht.

Das Bauplanungsrecht wird synonym als Städtebaurecht verstanden [vgl. BauGB] und regelt die hoheitliche Bauleitplanung, wodurch unter anderem eine konkrete Festlegung der Raumnutzung auf örtlicher Ebene erfolgt [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 158 f.; Wiesinger et al. 2003: 348]. „Die Gemeinden haben [...] Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ [§ 1 (3) BauGB]. Von diesem Umstand kann im Falle von Ballungsräumen mit vorherrschender Flächenknappheit und -konkurrenz regelmäßig ausgegangen werden. Die Zielorientierung der Bauleitplanung wird eindeutig benannt. „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“ [§ 1 (5) BauGB]. Sommer betont, das Bundesverwaltungsgericht selbst

---

<sup>16</sup> Damit die Situationsbezogenheit gewährleistet ist, darf die maximale (diagonale) Ausdehnung eines spezifischen Bewohner\_innenparkbereichs nicht mehr als 1000 m betragen [vgl. Lehmbrock 2000: 53; Sauthoff 2010: 301 f.]. Außerdem muss, zur Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs, ein Mindestanteil an allgemein nutzbarem Parkraum vorhanden sein [vgl. Sauthoff 2010: 301 f.]. Das bedeutet, dass tagsüber maximal 50 % und nachts maximal 70 % der Stellplätze exklusiv reserviert sein dürfen, außer es handelt sich um eine besonders kleinräumige Anordnung von Vorrechten und in der Umgebung sind ausreichend frei zugängliche Stellplätze vorhanden [vgl. Lehmbrock 2000: 54; Sauthoff 2010: 301 ff.]. Sind die Vorrechte dergestalt, dass lediglich eine Ausnahme von der Bewirtschaftung vorliegt, das heißt, dass die vorhandenen Stellplätze generell allgemein zugänglich sind (Mischungsprinzip), existiert keine derartige Quote [vgl. Sauthoff 2010: 301 ff.].

gehe davon aus, dass die Kommunen, im Rahmen ihrer Pflicht zur Bauleitplanung, auch aufgerufen seien, eine an den beschriebenen Zielstellungen orientierte gemeindliche Verkehrspolitik zu betreiben [vgl. Sommer 1998: 91].

Es existieren konkret zwei Arten von Bauleitplänen: Der vorbereitende Bauleitplan, der sogenannte Flächennutzungsplan (FNP) und der verbindliche Bauleitplan, der sogenannte Bebauungsplan (B-Plan) [vgl. § 1 (2) BauGB; Wiesinger et al. 2003: 287]. Während der FNP die Art der Flächennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen einer Gemeinde in den Grundzügen darstellt, weist der als kommunale Satzung zu beschließende B-Plan konkret, detailliert und rechtsverbindlich die Nutzung einzelner Flächen aus [vgl. §§ 5, 8 ff. BauGB; Wiesinger et al. 2003: 289 f.]. Hinsichtlich (der Planung und Bereitstellung) öffentlicher Straßen kann ein B-Plan grundsätzlich ein notwendiges formales Planfeststellungsverfahren ersetzen [vgl. § 22 (4) BerlStrG; Wiesinger et al. 2003: 31, 290] und ist in der Folge auch bezüglich der (Ent-)Widmung öffentlicher Verkehrsflächen verbindlich [vgl. Sauthoff 2010: 22, 34 f., 36 f., 101, 106, 307, 312; Wiesinger et al. 2003: 290]. Entsprechend können (aus städtebaulichen Gründen) in einem B-Plan auch Festsetzungen sowohl zu privaten und öffentlichen Parkplätzen und Garagen (abseits öffentlicher Straßen) als auch zu öffentlichen Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie etwa Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum, erfolgen [vgl. § 9 (1) Nr. 11 BauGB; FGSV 2005: 11; Wacker 1988: 16]. Eine derartige Festsetzung kann auch eine konkrete Beschränkung sowohl des öffentlichen als auch des privaten Stellplatzangebotes bedeuten [vgl. § 12 BauNVO; Gramlich et al. 2011: 51; Wacker 1988: 20].

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ [§ 1 (7) BauGB] – wie auch im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens [vgl. Sauthoff 2010: 64, 101]. Dies bedeutet neben einer standardisierten Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere eine umfassende und frühzeitige Beteiligung von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (TÖB) [vgl. §§ 3, 4 BauGB; Wiesinger et al. 2003: 287 f.]. In diesem Sinne stellt die Flächennutzungsplanung zunächst ein Rahmenprogramm zur Koordinierung zwischen übergeordneter Raumplanung, einzelnen Fachplanungen und gemeindlicher Ortsplanung dar [vgl. Wiesinger et al. 2003: 289]. Fachplanungen sind unter anderem die Planungen der unterschiedlichen Straßenbaulastträger [vgl. Wiesinger et al. 2003: 287 ff.]. Den Gemeinden selbst steht ein Abwehrrecht zu, für den Fall, dass Fachplanungen in ihr grundgesetzlich garantiertes Selbstverwaltungsrecht eingreifen [vgl. Wiesinger et al. 2003: 288]. Ein B-Plan stellt letztendlich das rechtsverbindliche Ergebnis einer solchen Interessenabwägung dar und ermöglicht den Gemeinden durch die Festsetzung von Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung eine örtliche Verkehrsplanung vorzunehmen, welche auch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen für die betreffenden Straßenflächen vorwegnehmen kann [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 158; Sauthoff 2010: 299 f.].

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: [...] umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt, [...] die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und

des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“ [§ 1 (6) Nr. 7 lit. c, Nr. 9 BauGB]. Damit spezifiziert das Bauplanungsrecht selbst bereits einige Schutzgüter sowie Zielvorstellungen, welche weitgehend den grundsätzlichen Ansatzpunkt dieser Untersuchung widerspiegeln.<sup>17</sup>

Das Land Berlin beinhaltet als formale Einheitsgemeinde keine weiteren Kommunen, weshalb die im Bauplanungsrecht definierten Aufgaben sowie diesbezüglichen Zuständigkeiten im Berliner Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) einzelfallbezogen spezifiziert sind. Danach werden die typischen Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung in Berlin von den Bezirken wahrgenommen [vgl. § 1 AGBauGB]. Strategische Grundlage aller Planungen sind Stadtentwicklungs-, bzw. Bereichsentwicklungspläne [vgl. § 4 AGBauGB]. Die Bebauungspläne selber werden normalerweise von den Bezirksämtern aufgestellt [vgl. § 6 AGBauGB]. Bei dringendem Gesamtinteresse Berlins (beispielsweise im Falle überbezirklicher Verkehrsplanungen, von Belangen Berlins als Hauptstadt oder städtebaulicher Entwicklungsbereiche) kann der B-Plan von der für das Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung festgesetzt werden [vgl. § 7 AGBauGB]. Dient der B-Plan der Verwirklichung von Erfordernissen der Verfassungsorgane des Bundes (Hauptstadtbereich) oder betrifft er ein Gebiet, welches als von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung bestimmt ist, ist zwangsläufig die Senatsverwaltung zuständig [vgl. §§ 8, 9 AGBauGB]. Die Senatsverwaltung kann die Bezirke außerdem zur Aufstellung oder Anpassung von B-Plänen (beispielsweise an übergeordnete Pläne) anhalten [vgl. § 10 AGBauGB]. Im Ergebnis existiert für das Stadtgebiet Berlins eine Vielzahl von zum Teil kleinräumigen Bebauungsplänen für Bereiche, in denen bauliche Aktivitäten im öffentlichen Raum oder auf (privaten) Grundstücken vorgesehen sind oder waren [vgl. SenStadtUm a, b, c.].

## **Bauordnungsrecht**

Das Bauordnungsrecht ist Landesrecht, kodifiziert in den Bauordnungen der Länder [vgl. Wiesinger et al. 2003: 31, 293]. Grundsätzlicher Regelungszweck des Bauordnungsrechts ist die Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Bauwerken sowie Maß und Gestaltung baulicher Anlagen.<sup>18</sup> Im Kontext der Bereitstellung von Parkraum regelt das Bauordnungsrecht zunächst, inwieweit auf privaten Grundstücken (im Falle

---

<sup>17</sup> Das Bauplanungsrecht ist des Weiteren bezüglich der Finanzierung von Straßeninfrastruktur einschlägig. So können von Grundstückseigentümer\_innen (bei erstmaliger Herstellung) Erschließungs-, bzw. (bei erneuter Herstellung) Ausbaubeiträge für öffentliche Straßen (zu deren Bestandteilen eben auch Kfz-Stellplätze entlang der Fahrbahn gehören) erhoben werden [vgl. §§ 127 f. BauGB; Leerkamp et al. 1992: 13; Lehm Brock et al. 2005: 134, 137; Sauthoff 2010: 397]. Außerdem können, im Rahmen vorhabenbezogener Bebauungspläne und städtebaulicher Verträge, Private durch Verträge an der Bereitstellung und Finanzierung von Straßeninfrastruktur beteiligt werden [vgl. §§ 11f. BauGB; Lehm Brock et al. 2005: 134; Sauthoff 2010: 397 f.]. Die konkreten Erschließungsbeiträge regelt das Berliner Erschließungsbeitragsgesetz (EBG) [vgl. § 22 AGBauGB].

<sup>18</sup> Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang auch der sogenannte Nachbarschutz nach § 15 BauNVO, wonach Parkflächen als bauliche Anlagen im Einzelfall unzulässig sein können, wenn von ihnen erhebliche Beeinträchtigungen des Umfeldes ausgehen, die der Eigenart des Baugebietes widersprechen oder darin unzumutbar sind. (Diese Rechtsnorm betrifft jedoch explizit Parkieranlagen auf separaten Grundstücken und gilt nicht für Parkstreifen entlang von Fahrbahnen.) [Vgl. hierzu § 15 BauNVO; FGSV 2005: 12.] Ansonsten ist die Errichtung von Stellplätzen und Garagen auf privaten Grundstücken fast ohne jegliche allgemeine bauordnungsrechtliche Einschränkung möglich und wird deshalb von Lehm Brock sogar als von der BauNVO gegenüber anderen baulichen Nutzungen privilegiert bezeichnet [vgl. §§ 12, 21a; Lehm Brock 2000: 68].

von Neu- und Umbauten) Kfz-Stellplätze herzustellen sind [vgl. FGSV 2005: 12]. Die konkrete Quantität und Qualität des von Grundstückseigentümer\_innen vorzuhaltenden Parkraumangebotes wird in Verwaltungsvorschriften der einzelnen Länder genauer spezifiziert [vgl. FGSV 2005: 12]. Heute ermöglichen viele Länder den Gemeinden die Stellplatzpflicht durch kommunales Satzungsrecht differenziert zu regeln [vgl. FGSV 2005: 12]. Vorreiter in dieser Hinsicht war das Land Hessen, wo durch die Übertragung der Stellplatz-Satzungskompetenz eine Stärkung der kommunalen Gesamtverkehrsplanung angestrebt wurde [vgl. Sommer 1998: 88, 91 f.].

Die Grundzüge der Stellplatzregelungen stellen sich wie folgt dar [vgl. hierzu FGSV 2005: 12; Lehmbruck 2000: 71–74.]: Es ist, in Abhängigkeit (der vorgesehenen Nutzung) der baulichen Anlage, auf dem betreffenden Grundstück eine bestimmte Anzahl an Kfz-Stellplätzen für den induzierten MIV bereitzustellen. Diese sogenannte Stellplatzpflicht wird in Richtzahlen (als notwendiger Bedarf) quantifiziert. Ist die Herstellung der notwendigen Stellplätze unzumutbar (beispielsweise aufgrund von Flächenknappheit im Falle von Nachverdichtungen städtischer Räume), kann sie durch Zahlung von Ablösebeträgen abgegolten werden, welche sich an den Herstellungskosten von Kfz-Stellplätzen (Bodenwert + Baukosten) orientieren. Die Ablösebeträge werden von den Kommunen festgesetzt und müssen in der Regel zweckgebunden zur Entlastung der öffentlichen Straßen vom ruhenden Kfz-Verkehr eingesetzt werden.

Die Erhebung von Ablösebeträgen stellt häufig eine erhebliche kommunale Finanzierungsquelle dar<sup>19</sup> [vgl. Sommer 1998: 88]. Vor diesem Hintergrund ist gerade die landesbauordnungsrechtliche Regelung der Zweckbestimmung dieser Gelder von besonderer Bedeutung. Während früher in der Regel lediglich die Finanzierung von Stellplätzen im Gemeindegebiet (unter Umständen auch an weiter entfernten Orten, beispielsweise in Form von Park&Ride-Anlagen) möglich war, besteht heute oftmals explizit auch die Möglichkeit zur Finanzierung von Maßnahmen zugunsten des Radverkehrs oder des ÖPNV [vgl. Lehmbruck 2000: 71, 74 f.; Sommer 1998: 88 f.]. Eine derartige Erweiterung der Zweckbindung von Ablösebeträgen scheint, trotz oftmals geäußelter Bedenken, nach bisheriger Rechtsprechung verfassungskonform [vgl. Sommer 1998: 89 f.].

Wie bereits erwähnt, entstammte die in Deutschland 1939 erstmals eingeführte rechtsverbindliche Regelung zur Herstellung von Kfz-Stellplätzen bei der Realisierung von Bauvorhaben der Rationalität, das öffentliche Straßenland vom ruhenden Verkehr zu entlasten [vgl. Lehmbruck et al. 1997: 17; Sommer 1998: 86].<sup>20</sup> Neben dieser immer noch weitgehend akzeptierten Zweckbestimmung, dienen die Stellplatzregelungen der Länder heute allerdings tendenziell vermehrt auch Aspekten des Umweltschutzes (im weiteren Sinne) [vgl. Sommer 1998: 87]. Letztere Tendenzen haben aufgrund örtlich unterschiedlicher Problemlagen und verkehrspolitischer Zielvorstellungen zu vielfältigen Variationen der Stellplatzregelungen in den einzelnen Bundesländern

---

<sup>19</sup> Der Anteil der Ablösemittel an den kommunalen Einnahmen betrug beispielsweise im Jahre 1994 in den Neuen Bundesländern 10 % [vgl. Lehmbruck 2000: 75].

<sup>20</sup> Die normative Begründung der Stellplatzpflicht liegt in der grundgesetzlich verankerten Sozialpflichtigkeit des Eigentums, in diesem Falle des Eigentums einer/eines Bauherr\_in und der damit einhergehenden Verantwortung für die verkehrlichen Folgen einer baulichen Anlage [vgl. Art. 14 (2) GG; Sommer 1998: 88].

geführt [vgl. FGSV 2005: 12]. Verallgemeinernd lassen sich diesbezüglich folgende verschiedene Entwicklungslinien feststellen [vgl. hierzu FGSV 2005: 12; Lehmbrock 2000: 75–89; Lehmbrock et al. 2010: 19]:

1. Es ist nach wie vor mindestens die nach den allgemeinen nutzungsspezifischen Richtzahlen notwendige Anzahl an Stellplätzen zu errichten, bzw. im Einzelfall abzulösen.
2. Es existiert eine allgemeine Stellplatzpflicht analog zu 1., jedoch wird die tatsächlich erlaubte Anzahl an Stellplätzen in Orientierung an städtebaulichen, bzw. verkehrlichen Zielstellungen in genau begrenzten Ortsteilen beschränkt (kommunale Stellplatzbeschränkungssatzung). Dies betrifft insbesondere stark verdichtete Ballungsgebiete mit einer guten Erschließung durch die Verkehrsträger des Umweltverbundes (Fuß-, Radverkehr, ÖPNV). Die (zwar geforderte, aber) nicht gestattete Anzahl an Stellplätzen ist weiterhin abzulösen. (Laut Lehmbrock verstärkte diese Variante tendenziell eher die Stellplatzbauabsichten sowie den Widerstand gegen Reduktionen von Seiten der Bauherr\_innen.)
3. Die Stellplatzpflicht ist von vornherein differenziert, beispielsweise unter Beachtung der lokalen Erschließungsqualitäten (durch den Umweltverbund). Dies bedeutet größtenteils reduzierte Stellplatzforderungen der Gemeinden und damit einhergehend häufig einen Verzicht auf Ablösezahlungen. Derartige Verzichtssatzungen existieren in vielen deutschen Großstädten (beispielsweise in Frankfurt a. M., Hamburg, München, Köln). Außerdem können weiterhin gebietsbezogene Begrenzungen des tatsächlichen Stellplatzangebotes analog zu 2. vorgenommen werden.
4. Die Stellplatzpflicht kann vorhabenbezogen reduziert oder ausgesetzt werden, wenn durch die/den Vorhabenträger\_in besondere Maßnahmen zur Verringerung der Parkraumnachfrage (beispielsweise im Rahmen eines Mobilitätsmanagements) ergriffen werden.
5. Es existiert keinerlei Stellplatzpflicht; Ablösezahlungen entfallen ebenfalls. Das Stellplatzangebot folgt ausschließlich Marktmechanismen. Gebietsbezogene Beschränkungen analog zu 2. bleiben grundsätzlich möglich.

Die in der jüngeren Vergangenheit zunehmende Beschränkung des Kfz-Stellplatzangebotes war zunächst vornehmlich auf Parkraum-Angebote für Zielverkehre ausgerichtet. Stellplätze am Ausgangspunkt von Reisen, namentlich im Zusammenhang mit Wohngebäuden, wurden gemeinhin weiterhin als notwendig erachtet. Das bedeutet, dass zwar versucht wurde, auf die Pkw-Nutzung im Rahmen von in Städte einstrahlendem Verkehr einzuwirken; die Motorisierung und Auto-Nutzung der Stadtbevölkerung allerdings sollte nicht grundsätzlich kompliziert werden [vgl. Lehmbrock 2000: 66, 81 ff., 88 f.; Sommer 1998: 92].

Berlin war das erste und ist das einzige Bundesland, indem, analog zu dem oben aufgeführten Punkt 5, der radikale Schritt unternommen wurde, die Stellplatzpflicht insgesamt abzuschaffen: Seit 1994 galt eine Stellplatzpflicht nur noch für Wohngebäude; diese Pflicht konnte analog zu Punkt 2 lokal weiter beschränkt werden; seit 1997 ist die Stellplatzpflicht in Berlin praktisch vollständig abgeschafft [vgl. hierzu Lehmbrock 2000: 87 ff., 91–119; Lehmbrock et al. 2010: 11; Sommer 1998: 88, 92 f.].

Nach der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) sind heute Kfz-Stellplätze im Rahmen von Bauvorhaben nur noch für Behinderte verpflichtend vorzusehen; außerdem müssen ausreichend Stellplätze für Fahrräder bereitgestellt oder gegen Geldzahlung abgelöst werden [vgl. § 50 BauO Bln].<sup>21</sup> Die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung kann aber im Einvernehmen mit den Senatsverwaltungen für die Bereiche Verkehrswesen und Umweltschutz sowie im Benehmen mit den Bezirksverwaltungen durch Rechtsverordnung in bestimmten Gebieten (aus Gründen einer vorherrschenden Nutzung, des Umweltschutzes, straßenverkehrlicher Belange oder der ÖPNV-Erschließungsqualität) die freiwillige Herstellung von Stellplätzen weiterhin einschränken oder ausschließen, bzw. im Falle eines besonderen Stellplatzbedarfes abweichende Regelungen (das heißt eben doch Stellplatzforderungen) vorsehen [vgl. § 84 (6) BauO Bln; Sommer 1998: 92 f.].

### **Übersicht des vorrangig relevanten Rechtsrahmens**

Die vorangegangene Analyse des Rechtsrahmens der Bereitstellung von öffentlichem Parkraum ist aufschlussreich insbesondere hinsichtlich zweier Aspekte: Zum einen liefert sie die normative Grundlage der gängigen Bereitstellungspraxis und damit eine Antwort auf die Frage, weshalb Parkraum regelmäßig in dem bekannten Umfang bereitgestellt wird; zum anderen zeigt sie, welche konkreten rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Planung, Bereitstellung und Regulierung von Parkraum aktuell existieren. Die folgende Tabelle 1 bietet eine zusammenfassende und systematisierende Übersicht über die beschriebenen relevanten Rechtsgebiete und soll somit eine strukturierte Gesamtschau des sehr komplexen und zum Teil verworrenen Rechtsrahmens bieten.

---

<sup>21</sup> In den hochpreisigen und dichten Bebauungen in Berlin Mitte wurden in der Konsequenz durchschnittlich rund 50 % der in den ‚Empfehlungen für Anlagen des Ruhenden Verkehrs‘ (EAR 05) empfohlenen Stellplatzanzahl realisiert [vgl. Lehmbruck et al. 2010: 11]. Eine detailliertere allerdings auch ältere vergleichende Analyse zwischen pflichtigem und freiwilligem Stellplatzbau in Berlin liefert Lehmbruck ebenfalls [vgl. Lehmbruck 2000: 91–119].

Tabelle 1: Rechtsrahmen der Bereitstellung von öffentlichem Parkraum

	Straßenrecht	Straßenverkehrsrecht	Bauplanungsrecht	Bauordnungsrecht
<b>Bundesebene</b>	FStrG	StVG, StVO	BauGB, BauNVO	BauNVO
<b>Landesebene</b>	Landesstraßengesetze, hier: BerlStrG		AGBauGB, EBG	Landesbauordnungen, hier: <b>BauO Bln</b>
<b>Regelungs- bereiche / zentrale Aspekte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Straßeninfrastruktur-bereitstellung                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Baulasträgerschaft</li> <li>– Planfeststellung / Plangenehmigung</li> <li>– Bestandteile öffentlicher Straßen</li> </ul> </li> <li>• Nutzungsrechte an öffentlichen Straßen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Widmung</li> <li>– (Teil-)Einziehung</li> <li>– Gemeingebrauch</li> <li>– Sondernutzung</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkehrsbegriff                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– gemeingebrauchliche Verkehrsvorgänge</li> <li>– ruhender Verkehr</li> </ul> </li> <li>• Benutzungsregeln für öffentliche Straßen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verkehrsregeln</li> <li>– Verkehrszeichen</li> <li>– Verkehrseinrichtungen</li> </ul> </li> <li>• Straßenverkehrsrechtliche Anordnungen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gefahrenabwehr</li> <li>– Verkehrsbeschränkungen</li> <li>– Benutzer_innen-vorteile</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauleitplanung                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Flächennutzungsplan (Grundzüge der Bodennutzung)</li> <li>– Bebauungsplan (rechtsverbindliche Flächennutzung)</li> </ul> </li> <li>• Bebauungsplan: lokale Festsetzung von Verkehrs- / Parkflächen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Stellplatzangebot</li> <li>– Verbindlich für (Ent-)Widmung von Verkehrsflächen</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stellplatzpflicht bei Bauvorhaben                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Quantität und Qualität von Stellplätzen</li> <li>– Stellplatzablöse</li> <li>– Ablösemittel-zweckbindung</li> </ul> </li> <li>• Maß und Gestaltung baulicher Anlagen (Parkbauten)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– Nachbarschutz</li> </ul> </li> </ul>

Quelle: [Eigene Darstellung]

Die Tabelle zeigt, welche Rechtsgebiete von Relevanz sind, an welcher Stelle einschlägige Rechtsnormen kodifiziert sind und welche zentralen Aspekte darin geregelt werden.

### 3.2 Zuständigkeiten und Kompetenzen im Kontext der Bereitstellung öffentlichen Parkraums

Die Gesetzgebungskompetenz in den Rechtsgebieten, die für die Bereitstellung von öffentlichem Parkraum einschlägig sind, obliegt zum Teil der Legislative des Bundes sowie auch der einzelnen Bundesländer. Darüber hinaus können die Kommunen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 (2) GG im Detail einschlägige Rechtsnormen durch Satzung erlassen (wie beispielsweise eine Parkraumgebührensatzung, eine Stellplatz(beschränkungs)satzung, einen Bebauungsplan und andere) (vgl. hierzu Kap. 3.1).

Hinsichtlich der Umsetzung bzw. Durchsetzung der in Kapitel 3.1 dargestellten Rechtsnormen kann pauschal festgestellt werden, dass in den allermeisten Fällen Aufgaben auf Grundlage des Straßenrechts weitestgehend von den Straßenbaubehörden, Aufgaben auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts weitestgehend von den Straßenverkehrsbehörden, Aufgaben auf Grundlage des Bauplanungsrechts weitestgehend von den Stadtplanungsbehörden und Aufgaben auf Grundlage des Bauordnungsrechts weitestgehend von den Bauaufsichtsbehörden wahrgenommen werden. Zumeist findet die Erledigung dieser häufig interdependenten Aufgaben jedoch nicht vollständig isoliert statt, sondern zum Teil zwingend unter

gegenseitiger Information, Konsultation, Abstimmung und im gegenseitigen Einvernehmen.

An dieser Stelle werden vertiefend die konkreten (fach)verwaltungsseitigen Zuständigkeiten im Hinblick auf die Bereitstellung von öffentlichem Parkraum im Land Berlin analysiert. In diesem Zusammenhang sind wiederum grundlegende Rechtsnormen, in diesem Falle des Verwaltungsrechts des Landes Berlin, von Bedeutung – namentlich das Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG), die dazugehörige Anlage 1 AZG, der Allgemeine Zuständigkeitskatalog (ZustKatAZG) sowie das Bezirksverwaltungsgesetz (BezVwG). Diese Rechtsakte benennen die jeweils verantwortlichen Verwaltungseinheiten im Rahmen der Aufgabenteilung zwischen den (Berliner Landesministerien, den sogenannten Senatsverwaltungen als) Hauptverwaltungen und den nachgeordneten Bezirksverwaltungen [vgl. §§ 2, 4 AZG; § 3 (2) BezVwG]. Aufgrund der Eigenschaft Berlins als Einheitsgemeinde [vgl. § 2 BezVwG; Art. 1 (1), Art. 3 (2) VvB], werden staatliche und gemeindliche Verwaltungstätigkeiten nicht (wie in anderen Bundesländern grundsätzlich) getrennt [vgl. § 1 AZG]. Die Bezirke Berlins sind wie auch Kommunen Selbstverwaltungseinheiten, allerdings ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Bezirksverwaltungen umfassen neben den Bezirksamtämtern (als tatsächliche Verwaltungseinheiten) auch das politische Organ der Bezirksebene, die Bezirksverordnetenversammlung (BVV) [vgl. § 2 BezVwG]. Jedoch werden in Berlin die normalerweise nach Bundesrecht den Gemeinden obliegenden Aufgaben weitestgehend den Bezirken übertragen [vgl. § 5 AZG]. Generell nehmen die Hauptverwaltungen Aufgaben von gesamtstädtischer Bedeutung wahr, wie etwa Leitungsaufgaben (beispielsweise Planung, Grundsatzangelegenheiten, Steuerung, Aufsicht) und solche, die aufgrund ihrer Eigenarten in unmittelbarer Regierungsverantwortung durchzuführen sind; sonstige Aufgaben werden von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen [vgl. § 3 (1), (2) AZG]. Die vorgestellte Verwaltungsstruktur sowie die konkrete Aufgabenverteilung in Berlin stellen daher zwar Spezialfälle dar, sie sind aber gleichwohl exemplarisch für die aufgabenbezogene Zergliederung von ihrem Wesen nach stark interdependenten Teilaspekten der Parkraumbereitstellung im deutschen Verwaltungssystem.

Träger der Straßenbaulast für öffentliche Straßen (und dazugehörige Kfz-Stellplätze) ist grundsätzlich das Land Berlin [vgl. § 7 (1), (2) BerlStrG]. Damit verbunden ist die Zuständigkeit für den Erlass der Widmungsverfügung [vgl. Wiesinger et al. 2003: 128 f.; Sauthoff 2010: 27]. Die entsprechenden, damit einhergehenden Aufgaben der Planung, der Bestimmung von Art und Umfang der Verkehrsflächen, welche auch direkt den Widmungsinhalt spezifiziert, sowie die letztendliche Herstellung und Unterhaltung werden von der Straßenbaubehörde wahrgenommen [vgl. § 26 (1)]. Straßenbaubehörde auf Landesebene ist die Abteilung X (Tiefbau) der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm), auf Bezirksebene ist es das jeweilige Tiefbauamt [vgl. Anlage Nr. 6 BezVwG]. Die Hauptverwaltung ist grundsätzlich zuständig für Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen, für Straßen im zentralen Hauptstadtbereich, für Straßen in Gebieten mit außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung, für Hauptverkehrsstraßen mit vornehmlich

überbezirklicher Funktion und andere Straßen von besonderer Bedeutung (Planung und Gestaltung dieser Straßen: Referat VII B) [vgl. Nr. 10 (2), (4) ZustKat AZG]. Die Zuständigkeit richtet sich ansonsten im Einzelfall nach der Verkehrsbedeutung einer Straße entsprechend ihrer Kategorisierung – Straßen 1. Ordnung für großräumigen (über-)regionalen Verkehr, Straßen 2. Ordnung für überbezirklichen Verkehr, weitere sonstige Straßen [vgl. § 20 BerlStrG].

Der Bau von Straßen erster und zweiter Ordnung sowie die Änderung einer Straße erster Ordnung bedürfen einer Planfeststellung. Vorhabenträger (Abteilung X), Anhörungs- (Referat GR B) und Planaufstellungsbehörde ist in diesen Fällen die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung. Im Falle der Änderung einer Straße zweiter Ordnung sowie sonstiger öffentlicher Straßen ist der zuständige Bezirk Vorhabenträger (Tiefbauamt) und Planaufstellungsbehörde, während die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung Anhörungsbehörde (Referat GR B) ist. Planfeststellungsbehörde ist immer die für das Verkehrswesen zuständige Senatsverwaltung (Referat VII E). Es ist weiterhin schon in der Planungsphase das Benehmen mit der für die vorbereitende Bauleitplanung zuständigen Senatsverwaltung (Referat I B) sicherzustellen. [Vgl. hierzu § 22 (1) BerlStrG; SenStadtUm d.]

Die für das Verkehrswesen zuständige Senatsverwaltung (Abteilung VII) verfügt außerdem über gewisse Handlungsspielräume, bzw. Eingriffsmöglichkeiten, um ein in größerem Umfang abgestimmtes Straßenverkehrssystem zu gewährleisten. So kann sie auf Grundlage des FNP durch Rechtsverordnung (die Klassifizierung von Straßen und damit) das Hauptverkehrsstraßennetz festlegen [vgl. § 27 (1) BerlStrG] und bestimmt dadurch mittelbar über entsprechende Zuständigkeitsbereiche. Sie kann bezirksübergreifend die einheitliche Ausübung allgemein zugelassener Sondernutzungen [vgl. Nr. 10 (10) BezVwG] sowie, ebenfalls durch Rechtsverordnung, die Erhebung und Höhe von Sondernutzungsgebühren stadtweit regeln (Referat VII D) [vgl. § 27 (2) BerlStrG]. Außerdem erlässt sie die für untergeordnete Verwaltungseinheiten bindenden Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Landesstraßenrechts [vgl. § 27 (3) BerlStrG]. Die für das Verkehrswesen zuständige Senatsverwaltung erstellt des Weiteren im Rahmen der Verkehrsentwicklungsplanung (Referat VII A) gesamtstädtische Verkehrskonzepte, welche für nachfolgende konkrete Verkehrsplanungen und -maßnahmen weitestgehend bindend sind. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise der ‚Leitfaden Parkraumbewirtschaftung‘ aus dem Jahr 2004 zu nennen, der als Arbeitshilfe für die Bezirke eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis und damit ein umfassendes Parkraummanagement in Berlin befördern sollte [vgl. SenStadt 2004: 2]. Die Hauptverwaltung ist auch zuständig für das Pilotprojekt ‚flächenhafte Parkraumbewirtschaftung‘ sowie für Ingenieurbauwerke für den ruhenden Verkehr im zentralen Hauptstadtbereich [vgl. Nr. 10 (5) ZustKat AZG]. Darüber hinaus entscheidet in Gebieten von außergewöhnlicher stadtpolitischer Bedeutung, im zentralen Hauptstadtbereich und im Falle von Hauptverkehrsstraßen die für das Straßenwesen zuständige Hauptverwaltung (Referat VII D) über Widersprüche gegen Verwaltungsakte einer Bezirksverwaltung in Bezug auf Entwidmung oder Sondernutzung [vgl. § 26 (2) BerlStrG].

Die für die Verkehrsregulierung und entsprechend für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen zuständige Straßenverkehrsbehörde [Sauthoff 2010: 266 f., 366] ist auf Landesebene die Verkehrslenkung Berlin (VLB), welche vornehmlich für den fließenden Verkehr auf dem Hauptstraßennetz zuständig ist (Verkehrsmanagement); die unteren Straßenverkehrsbehörden auf Bezirksebene sind Teil der Ordnungsämter und zuständig für den Verkehr auf Nebenstraßen sowie den ruhenden Verkehr allgemein, einschließlich dessen Überwachung und Parkraumbewirtschaftung [vgl. §§ 44 f. StVO; Anlage Nr. 7 BezVwG; SenStadtUm e, f, g, h].<sup>22</sup>

Die für das Bauwesen zuständige Senatsverwaltung ist verantwortlich für die vorbereitende Bauleitplanung (FNP: Referat I B) sowie für die verbindliche Bauleitplanung im Rahmen von Projekten von stadtpolitischer Bedeutung (BPlan: Referat II C) [vgl. Nr. 8 (2) ZustKat AZG]. Für nachrangige Vorhaben werden die Bebauungspläne von den Bezirksämtern für Stadtentwicklung erstellt [vgl. § 36 (2) lit. c BezVwG]. Der für das Bauwesen zuständigen Senatsverwaltung obliegt es außerdem durch Rechtsverordnung die zulässige, freiwillig herstellbare Anzahl an Kfz-Stellplätzen im Rahmen von Bauvorhaben innerhalb bestimmter Gebiete einzuschränken sowie grundsätzliche Anforderungen an Garagen und Stellplätze als bauliche Anlagen zu spezifizieren [vgl. § 84 (1) Nr. 3, (6) BauO Bln]. Die Überwachung der stellplatzbezogenen Vorgaben bei Bauvorhaben obliegt der Bauaufsicht der bezirklichen Bauordnungsämter oder der entsprechenden Hauptverwaltung (Referat II E) [vgl. Lehmbruck 2000: 107].

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die lokale Bereitstellung und Regulierung öffentlicher, bzw. öffentlich zugänglicher Kfz-Stellplätze, die normalerweise den Gemeinden obliegt, in Berlin grundsätzlich eine bezirkliche Angelegenheit darstellt, welche von den Bezirksverwaltungen wahrgenommen wird. Zuständig für konkrete Planungen und Maßnahmen in diesem Zusammenhang sind die (unteren Straßenverkehrs-, Straßenbau-, Stadtplanungs- oder Bauaufsichtsbehörden der) jeweiligen Bezirksämter. Die Bezirksverwaltungen sind innerhalb ihres Kompetenzbereiches jedoch an programmatische Vorgaben der Hauptverwaltungen gebunden; ihnen obliegt lediglich die lokale Umsetzung und Durchsetzung landesweiter Parkraumkonzepte, bzw. -regelungen. Außerdem sind bezüglich bedeutender Straßen und Plätze sowohl planerische als auch maßnahmenbezogene Entscheidungen den Senatsverwaltungen vorbehalten. Während also im bedeutsamen Einzelfall die Hauptverwaltungen, im Regelfall aber (weitestgehend an Vorgaben gebunden) die Bezirksämter die konkreten Aufgaben im Kontext der Bereitstellung und Regulierung von öffentlichem Parkraum wahrnehmen,

---

<sup>22</sup> Die Verantwortung für den ruhenden Kfz-Verkehr umfasst beispielsweise: Parkverbote, Parken in Halteverbotszonen, Liefer- und Ladezonen für Geschäfte, Parkerleichterungen für außergewöhnlich gehbehinderte Personen und Blinde, Behindertenparkplätze, Ausnahmegenehmigungen, Bewohner\_innenparkzonen und -ausweise, Betriebsvignetten, Handwerkerparkausweise [vgl. §§ 44 f. StVO; Anlage Nr. 7 BezVwG; SenStadtUm e, f, g, h]. Auch viele mit den Flächenansprüchen des ruhenden Verkehrs konkurrierende Nutzungen fallen in den Kompetenzbereich der Bezirksämter: Dazu gehören beispielsweise Fußgänger\_innenzonen, Taxistände, die Inanspruchnahme von öffentlichem Straßenland für Baustellen, Haltverbote für Baustellen, Umzüge und befristete Liefertätigkeiten, Informationsstände, Märkte und Veranstaltungen sowie (auf Nebenstraßen) Sondernutzungserlaubnisse und Radfahr-, Angebots- und Schutzstreifen für Radfahrer\_innen; die Einrichtung von Radinfrastruktur auf Hauptverkehrsstraßen sowie von Sonderfahrspuren und Haltestellen für den ÖPNV fallen in die Zuständigkeit der Landesstraßenverkehrsbehörde [vgl. hierzu SenStadtUm g, h].

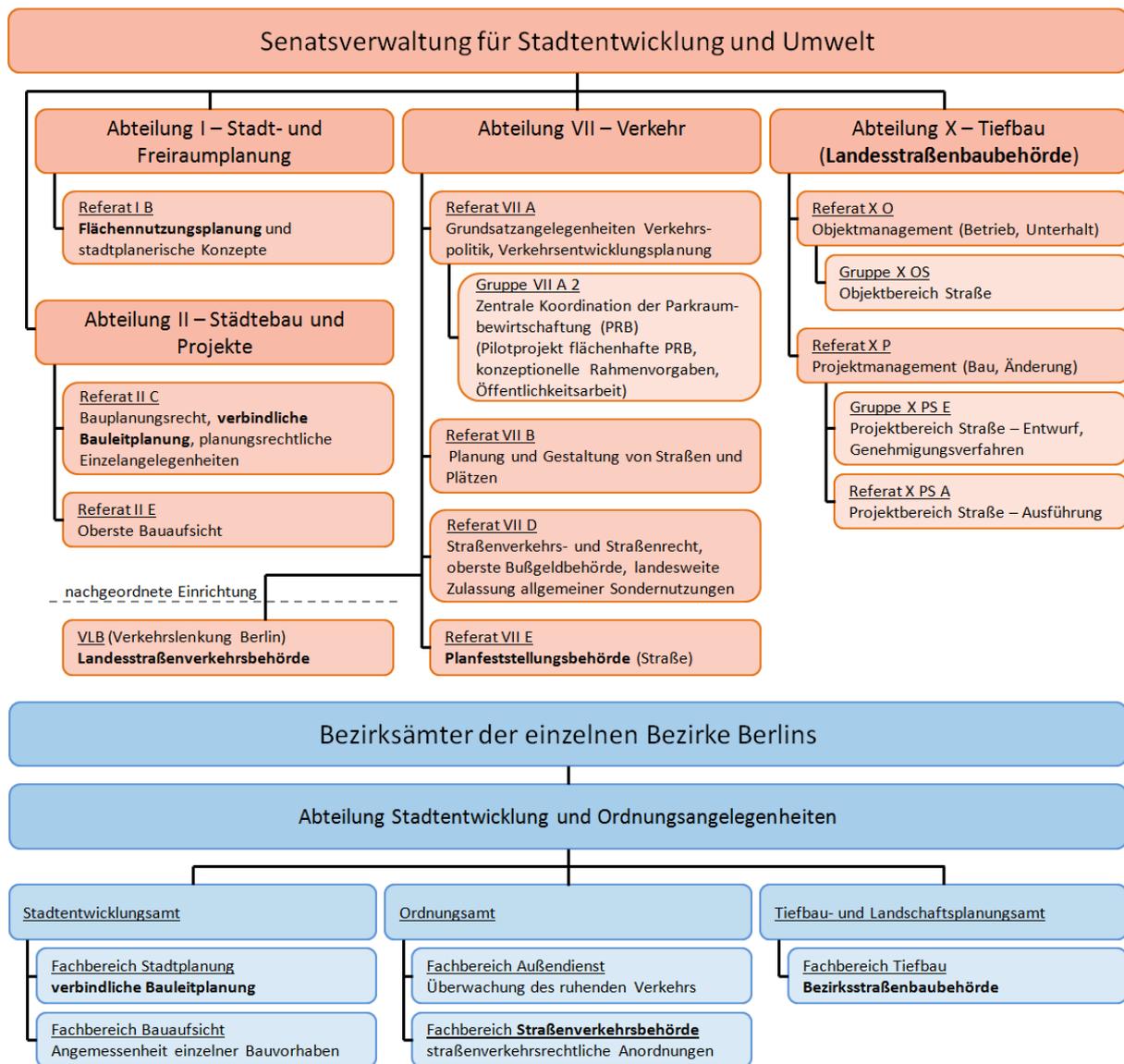
geben fachverwaltungsseitig letztendlich die Senatsverwaltungen grundlegende, rahmensetzende Strategien zum Thema Parken und Parkraumbereitstellung im öffentlichen Straßenraum vor.<sup>23</sup>

An dieser Stelle sei betont, dass die Rolle von Verwaltungseinheiten ganz grundsätzlich die reine fachliche Ausführung bzw. Umsetzung politischer und damit demokratisch legitimierter Entscheidungen ist. Den (Fach-)Verwaltungen verbleibt vor diesem Hintergrund zwar ein gewisser Ermessens- und damit Gestaltungsspielraum (beispielsweise im Rahmen des politischen Auftrages zur Ausarbeitung eines Verkehrskonzeptes), die normative Zielsetzung aber (welche die Oberziele eines solchen Verkehrskonzeptes festlegen würde, wie beispielsweise eine flächendeckende Reduzierung des Parkraumangebotes im öffentlichen Raum), verbleibt letztendlich eine exklusive Aufgabe der Politik.

---

<sup>23</sup> Hinsichtlich der Parkraumbewirtschaftung beispielsweise bedeutet diese Konstellation, dass über die Einführung und Art und Weise der Durchführung von Bewirtschaftungsmaßnahmen zwar dezentral in den Bezirken entschieden wird, allerdings immer Rahmenvorgaben der Landeshauptverwaltung in Bezug auf Finanzierung, konzeptionelle Ausgestaltung und Umsetzung zu beachten sind [vgl. Lehmbruck et al. 2010: 11 f.].

Abbildung 1: Zuständigkeiten der Haupt- und Bezirksverwaltungen im Kontext der Bereitstellung von öffentlichem Parkraum in Berlin



Quelle: [Eigene Darstellung <sup>24</sup>]

Die Abbildung zeigt, welche Verwaltungseinheiten auf verschiedenen Ebenen relevante Zuständigkeiten besitzen und welche Kompetenzen sie wahrnehmen.

Abbildung 1 bietet eine möglichst detaillierte Übersicht aller vornehmlich relevanter Verwaltungseinheiten. Alle für den ruhenden Verkehr relevanten (unteren) Bezirksbehörden (Stadtplanung, Bau-, Ordnungs- und Straßenwesen) gehören zur Abteilung für Stadtentwicklung und Ordnungsangelegenheiten der jeweiligen Bezirksämter [vgl. Anlage I Nr. 5-7 (zu § 37 (1) S. 1) BezVwG; BA Ch-W a]. Die Organisationsstruktur ist übersichtlich und die Aufgabenzuordnung vergleichsweise eindeutig. Die für diese Untersuchung relevanten Hauptverwaltungen (Stadtplanung, Bauwesen, Verkehr, Umweltschutz) sind allesamt der Senatsverwaltung für

<sup>24</sup> Die dargelegte Aufgabenzuordnung basiert neben den zitierten Quellen auf dem Organigramm der SenStadtUm (Stand Dezember 2014) [vgl. SenStadtUm 2014], auf Informationen aus dem Intranet derselben (Stand Oktober 2014), auf informellen Gesprächen mit Angehörigen deren Abteilung VII sowie auf den Organigrammen des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf (Stand Februar 2014) [vgl. BA Ch-W 2014 a] und dessen Abteilung für Stadtentwicklung und Ordnungsangelegenheiten (Stand Februar 2014) [vgl. BA Ch-W 2014 b].

Stadtentwicklung und Umwelt angegliedert. Die in den gesetzlichen Grundlagen mit als für einen Aufgabenbereich zuständige Senatsverwaltung benannte Verwaltungseinheit ist aber nicht in allen Fällen eindeutig bestimmbar. Manche Aufgabengebiete (wie etwa das Bauwesen) umfassen mehrere Abteilungen, während andere Bereiche (wie etwa das Verkehrswesen) einer einzelnen Abteilung zugeordnet werden können. Da komplexe Anliegen regelmäßig viele verschiedene Verwaltungsstellen (möglicherweise mehrere Abteilungen, regelmäßig mehrere Referate, zumindest aber mehrere Gruppen) betreffen, scheint eine solche eher grobe thematische Zuordnung (in den einschlägigen Normen) durchaus sinnvoll. In Hinblick auf einzelne konkrete Aufgaben(-Bereiche) sind jedoch sehr wohl spezifische Verwaltungseinheiten identifizierbar.

### **3.3 Kritische Würdigung des institutionellen Hintergrundes der Parkraumbereitstellung**

An dieser Stelle erfolgt eine kritische Würdigung des dargestellten institutionellen Kontextes der Parkraumbereitstellung im öffentlichen Raum in Deutschland. Diese zusammenfassende kritische Reflektion der bestehenden Rahmenbedingungen soll zum einen die zentralen Aspekte deutlich machen, welche die bestehende Problematik begründen und zum anderen die Grundlage für eine lösungsorientierte Suche nach empfehlenswerten Veränderungen bilden. Darüber hinaus bildet sie die Basis für die geführten Experteninterviews.

## **Rechtsrahmen**

### Straßen- und Straßenverkehrsrecht

Nach Maßgabe des Straßenrechts ist es die Rechtspflicht der Baulastträger, Straßeninfrastruktur in Umfang und Qualität auf ein regelmäßiges Verkehrsbedürfnis abzustimmen. Die Angemessenheit einer Straßeninfrastruktur hat sich demnach zuvorderst an verkehrlichen Bedürfnissen zu orientieren. Inwiefern vor diesem Hintergrund die Bedürfnislagen der verschiedenen Verkehrsarten und -träger Berücksichtigung finden müssen, ist nicht weiter spezifiziert und wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt [vgl. Leerkamp et al. 1992: 9]. Die einschlägige Rechtsnorm nach dem Berliner Straßengesetz lautet wie folgt: „Die öffentlichen Straßen sind im Rahmen der Leistungsfähigkeit des Trägers der Straßenbaulast so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern, zu verbessern oder zu ändern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen. Dabei sind auch die Funktion der Straße als Aufenthaltsort, das Stadtbild und die Belange des Denkmal- und Umweltschutzes, der im Straßenverkehr besonders gefährdeten Personen sowie von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen“ [§ 7 (2) BerlStrG]. Auch das Berliner Straßengesetz beinhaltet also keine weitere Differenzierung des Qualitätsmaßstabes eines regelmäßigen Verkehrsbedürfnisses; es benennt lediglich explizit einige auch verkehrsfremde Schutzgüter, welche im Kontext der Straßeninfrastruktur-Bereitstellung ergänzend zu berücksichtigen seien. Im deutschen Straßenverkehrsrecht existieren also (bezüglich unterschiedlicher Straßenklassen) weder einheitliche, explizite und verbindliche Vorgaben dazu, wessen

Verkehrsbedürfnissen überhaupt in welchem Ausmaß entsprochen werden muss, noch dazu, inwiefern verkehrsfremde Funktionen und Qualitäten von Straßen zu gewährleisten sind. In der Konsequenz wird regelmäßig, möglicherweise der Einfachheit halber, wegen einseitig verengter Perspektiven oder aufgrund gewisser Routinen, dem als solchen erachteten Leistungsträger des deutschen Verkehrssystems, dem MIV, bei der Gestaltung einer angemessenen Straßeninfrastruktur, oberste Priorität eingeräumt [vgl. Leerkamp et al. 1992: 9].

Das deutsche Straßenverkehrsrecht ist in seiner Orientierung tendenziell noch stärker einseitig auf die Belange des (Kfz-)Verkehrs ausgerichtet. Straßenverkehrsrechtliche Regularien und entsprechende Anordnungen (Ge- und Verbote) dienen grundsätzlich der Gewährleistung von Sicherheit (Gefahrenabwehr) und Ordnung (Leichtigkeit / Flüssigkeit) des Verkehrs [vgl. § 45 StVO]; der Schutz Dritter vor Verkehrsfolgenlasten wird größtenteils auf die Verkehrssicherheit reduziert. Die von Sauthoff konstatierte neuzeitlichere Entwicklung, bzw. Instrumentalisierung des Straßenverkehrsrechts zur Förderung städtebaulicher Belange und Qualitäten (unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit) ist zwar grundsätzlich positiv zu bewerten, stellt aber eher ein spätes und zurückhaltendes Eingeständnis drängender städtischer Problemlagen in Folge der vorherrschenden Verkehrsrealität dar, denn einen innovativen und ganzheitlichen Versuch diesen Problemen auch konsequent Abhilfe zu verschaffen. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen müssen nach wie vor situationsbezogene, konkrete örtliche Verkehrsregelungen sein und dürfen nicht einer rein städtebaulichen Motivation folgen oder flächendeckend angewandt werden. So sind beispielsweise Parkraumbewirtschaftungs-Maßnahmen oder die Einrichtung von Bewohner\_innenparkzonen nur lokal aufgrund von Parkraumangel erlaubt. Eine konkrete Maßnahme ist nur zulässig, wenn sie die angestrebten Ziele tatsächlich fördert, nicht nur eine örtliche Verlagerung des Problems zur Folge hat und geschützte Interessen so wenig als möglich beeinträchtigt werden. Mögliche Zielstellungen sind von vornherein auf verkehrliche Belange (Sicherheit und Ordnung des Verkehrs) reduziert; dass keine Problemverlagerung auftritt, ist bei nur lokal orientierten Maßnahmen aber einem allgemeinen und flächenhaften Problemdruck des MIV in urbanen Räumen geradezu unmöglich; der größtmögliche Schutz etablierter Interessen lässt keinen Raum für die Berücksichtigung bisher weniger beachteter Belange. In der Konsequenz ist das straßenverkehrsrechtliche Instrumentarium weitgehend ungeeignet, um der grundlegenden Problemlage des MIV in Städten zu begegnen. Die Tragweite der bestehenden Problematik wird systematisch verkannt. Es sind lediglich kleinteilige Verbesserungen in Einzelfällen, aber keine grundlegenden Veränderungen oder Anpassungen der Verkehrsregulierung möglich. Auch Lehmbrock führt aus, dass in der Folge die Realisierung ganzheitlicher zusammenhängender Verkehrskonzepte durch straßenverkehrsrechtliche Einzelanordnungen hochgradig problematisch und im Einzelfall juristisch sehr leicht angreifbar ist [vgl. Lehmbrock 2000: 38]. Die Verkehrsplanung selbst wird genötigt, ihre Konzepte in ordnungsrechtlichen Kategorien zu formulieren [vgl. ebd.]. Man beschränkt sich also in der Praxis der Verkehrsregulierung auf reine Symptombehandlung des ruhenden Kfz-Verkehrs, während man schon allein die Diagnose der zu Grunde liegenden Krankheit scheut und Letztere im Kern

unangetastet lässt. Der Fokus auf dem Schutz etablierter Interessen bedeutet eine Zementierung des Status quo; abweichenden Interessen bleibt nur die Subalternität. Eine wirkliche Umverteilung von Verkehrsfolgelasten ist mit dem bestehenden straßenverkehrsrechtlichen Instrumentarium nicht zu erreichen.

Ein gutes Beispiel für die im vorangegangenen Absatz dargelegte Einschätzung bietet die (straßenverkehrsrechtliche) Regulierung der Bepreisung des Parkens im öffentlichen Raum. Zwar richten sich Parkentgelte nach Gebührenordnungen der Länder, bzw. zum Teil nach kommunalen Gebührensatzungen [vgl. § 6a (6) StVG], wodurch unter Umständen eine Preissetzung in Orientierung an einem lokalen Problemdruck ermöglicht wird, jedoch entspricht die allgemeine normative Rahmensetzung zur Parkraumbewirtschaftung nach wie vor nur bedingt den Kriterien marktwirtschaftlicher Effizienz, geschweige denn denen von Preiswahrheit oder Kostengerechtigkeit: „Ausdrücklich begründet werden die [nun möglichen höheren] Parkgebühren mit der Absicht, einen Ausgleich für den Vorteil zu schaffen, den der Pkw-Nutzer von der Inanspruchnahme öffentlichen Straßenlandes zum Zwecke des Parkens hat“ [Lehmbrock 2000: 39]. Hinsichtlich der konkreten Bemessung des Wertes eines Kfz-Stellplatzes führt die Verordnung zur Erhebung von Gebühren an Parkuhren und an Parkscheinautomaten (ParkGebO) des Landes Berlin aus: „Die Gebühr ist nach dem Wert festzusetzen, den der Parkraum für die Benutzerinnen und Benutzer nach den jeweiligen örtlichen Verhältnissen hat. Dabei ist die Nutzung des Parkraums durch eine möglichst große Zahl von Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmern zu gewährleisten“ [§ 1 (1) S. 2–3 ParkGebO]. Demnach werden lediglich die Bedürfnisse von Kfz-Nutzer\_innen bei der Wertbemessung zu Grunde gelegt; nur sie werden im Rahmen einer vorherrschenden Konkurrenzsituation als relevante Verkehrsteilnehmer\_innen betrachtet. Das bedeutet, dass der Preis für die Nutzung eines Kfz-Stellplatzes im öffentlichen Straßenraum ausschließlich am Wert seiner Nutzung zum Parken orientiert sein soll und nicht daran, welchen Wert der so in Anspruch genommene Raum darüber hinaus für andere verkehrliche, städtische oder gesellschaftliche Funktionen haben könnte. Diese normative Vorgabe zur Preissetzung für das Parken im öffentlichen Raum impliziert, dass gar kein Zweifel daran bestehen kann, dass öffentlicher Raum in dem bestehenden Umfang exklusiv für parkende Kfz zur Verfügung gestellt wird. Die in der Konsequenz erhobenen oder eben gerade nicht erhobenen Parkgebühren sind aus marktwirtschaftlicher Perspektive vielerorts deutlich zu gering, nämlich bereits überall dort, wo die Nachfrage nach Parkraum das bestehende Angebot übersteigt. Erweitert man die Perspektive von der eines reinen öffentlichen Parkraums auf die eines echten öffentlichen Raumes mit einem weiterhin beschränkten Angebot, aber einer vielfach differenzierteren Nachfrage (nach unterschiedlichsten Nutzungsmöglichkeiten), ist die bestehende Preissetzung nicht mehr nur als marktwirtschaftlich ineffizient, sondern als sozial ungerecht zu bewerten.

Eine tragende Säule des Straßenverkehrsrechts ist nach geltender Auslegung seine grundlegende Privilegierungsfeindlichkeit. Diesbezüglich besteht aber durchaus ein nicht unerhebliches Spannungsverhältnis, z. B. durch die de facto Möglichkeit zur Bevorrechtigung einzelner Nutzer\_innengruppen (beispielsweise in Form von Anwohner\_innenparken, Ladezonen etc.). Schon allein dies lässt den Verweis auf

einen Grundsatz der Privilegierungsfreiheit fragwürdig erscheinen. Zieht man darüber hinaus in Betracht, in welchem Widerspruch die beschriebene grundsätzliche Privilegierung des Kfz-Verkehrs (gegenüber nicht motorisierten Verkehrsträgern und insbesondere verkehrsfremden Belangen) zu einer vermeintlichen grundlegenden Privilegierungsfreiheit steht, wird dieser letztere postulierte Grundsatz vollkommen unglaubwürdig. Das zentrale Problem hierbei ist aber nicht im Vorhandensein einer (straßenverkehrsrechtlichen) Privilegierung an sich zu sehen, sondern in deren heutiger Orientierung. Lehmbrock argumentiert, dass, während die Straßenverkehrsbehörden in der Regel zurückhaltend gegenüber Privilegierungen seien [vgl. Lehmbrock 2000: 38], die heute gängigen Bevorrechtigungen an vielen Stellen nicht ausreichen, um eine aus wissenschaftlicher Sicht erstrebenswerte Verkehrsbeeinflussung, bzw. Flächennutzung zu erzielen [vgl. ebd.: 129]. Eine Privilegierung einzelner Formen der Verkehrsteilnahme sei demnach aus verkehrsplanerischer Sicht durchaus sinnvoll [vgl. Lehmbrock 2000: 38], ja geradezu notwendig für die Umsetzung differenzierter Nutzungskonzepte im öffentlichen Straßenraum [vgl. ebd.: 47]. In diesem Sinne sollte das Straßenverkehrsrecht im Rahmen einer lenkenden Ordnungspolitik stärker die planerisch-bauliche Ausgestaltung einer kommunalen Verkehrspolitik sinnvoll ergänzen [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 166]. Vor diesem Hintergrund ist das Straßenverkehrsrecht in seiner heutigen Zielorientierung (auf eine privilegierungsfreie Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung des Verkehrs) als antiquiert anzusehen.

Eine aus sozialer Sicht angemessene und aus städtebaulicher Sicht wünschenswerte Privilegierung einzelner Nutzungen des öffentlichen (Straßen-)Raumes bedürfe nach Lehmbrock, anders als heute, einer konkreten, am Einzelfall orientierten Interessenabwägung auf lokaler Ebene [vgl. Lehmbrock 2000: 58]. In Bezug auf Gestaltungsentscheidungen schreibt das Straßenrecht im Allgemeinen eine umfassende Abwägung öffentlicher und privater Belange vor. Die verordnete Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenslagen durch die öffentlichen Institutionen selbst bleibt dabei jedoch häufig einseitig fokussiert auf bereits etablierte Interessen. Im Zuge formaler Planungsverfahren wird dieses Problem unter Umständen durch eine vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung gemildert. Auch im Rahmen einer straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmenfestsetzung ist eine Abwägung öffentlicher Belange zwar grundsätzlich geboten, jedoch „enthält die StVO als Ordnungsrecht keinerlei Beteiligungsrechte. Es findet beispielsweise keinerlei Abwägung der Belange von Betroffenen oder von Trägern öffentlicher Belange statt“ [Lehmbrock 2000: 38]; eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist verfahrensrechtlich generell nicht vorgeschrieben [vgl. Sauthoff 2010: 264]. Die Berücksichtigung der vielfältigen unterschiedlichen Interessen und Belange der Öffentlichkeit bezüglich (der Regulierung) ihrer Straßenräume wird also sowohl im Rahmen des Straßen- als auch insbesondere im Rahmen des Straßenverkehrsrechts nur ungenügend umgesetzt und ist vor allem in Letzterem nur mangelhaft institutionalisiert [vgl. Lehmbrock 2000: 47]. Unbedingt notwendig wäre eine Öffentlichkeitsbeteiligung auch im Zuge der Planung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen. In jedem Falle bedeutet die ungenügende Interessenabwägung bis in die heutige Planungspraxis ein Legitimationsdefizit für

resultierende Planungsergebnisse, Maßnahmen sowie die Mehrzahl bestehender Straßenraumgestaltungen.

Wie dargelegt, wird insbesondere im Straßenverkehrsrecht verkehrlichen Belangen oberste Priorität beigemessen. Verkehr, bzw. die Gewährleistung seiner Abwicklung wird zu Recht ganz allgemein als Voraussetzung und Rückgrat wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sowie individueller Mobilität angesehen und gilt entsprechend als grundsätzlich gesellschaftlich wünschenswert. Entscheidend dafür, dass diese Logik auch dem Parken von Kfz zugutekommt, ist eine definitorische Spitzfindigkeit. Parken wird durch die Titulierung als ‚ruhender Verkehr‘ zum allgemeinen Verkehrsbedürfnis erhoben, in der Folge als Notwendigkeit erachtet und entsprechend als freiheitliche Institution geschützt (siehe hierzu Fußnote 14, S. 34 zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.10.1984). Folglich haben die Baulastträger dafür zu sorgen, dass die Straßeninfrastruktur auch diesem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis umfassend genügt. Diese Auffassung hat weitreichende Folgen. Die gesellschaftlich wünschenswerte Möglichkeit zur Befriedigung von Mobilitäts- oder Konsumbedürfnissen wird künstlich auf das Abstellen von Kfz erweitert, solange Letztere nur für die Erbringung einer Verkehrsleistung theoretisch zur Verfügung stehen. In der Konsequenz wird das Parken von Kfz als vermeintliche Verkehrsteilnahme gegenüber anderen (potentiellen) Nutzungen des öffentlichen (Straßen-)Raumes grundlegend privilegiert. An dieser Stelle wäre eine klare, verkehrswissenschaftlich fundierte Differenzierung des rechtsverbindlichen Verkehrsbegriffes notwendig, welche es erlaubt, das Parken abweichend vom tatsächlichen, fließenden Verkehr zu regulieren und beispielsweise straßenrechtlich gesondert zu beplanen und entsprechend situationsbezogen im Straßenraum vorzusehen.

Die normativ verankerte Privilegierung verkehrlicher Belange bei der Ausgestaltung öffentlicher Straßen sorgt dafür, dass insbesondere verkehrsfremde, nicht dem definierten Gemeingebrauch zugehörige, bzw. dienende Nutzungen, Funktionen und Qualitäten von öffentlichen Straßenräumen als nur bedingt gemeinverträglich erachtet werden. Die Konsequenzen für das Leben der Menschen sind fatal. Im Ergebnis orientiert sich die Gestaltung der städtischen Umwelt in Stadtstraßen weitestgehend nicht an den originären Bedürfnissen der Menschen, denen sie zu dienen bestimmt sind und vor allem nicht an lebensweltlichen Qualitäten. Dieses Dilemma wird schon allein daran deutlich, dass normale lebensweltliche und soziale menschliche Aktivitäten (Verweilen, sich Begegnen, Spielen etc.) unter dem Begriff des ‚kommunikativen Verkehrs‘ als besonderer Gemeingebrauch geschützt werden müssen, da sie ansonsten unter den bestehenden Rahmenbedingungen nur eine unzureichende Daseinsberechtigung im öffentlichen Straßenraum hätten. Der Mensch hat sich quasi aus seinem eigenen Lebensraum wegrationalisiert, um den Verkehr nicht zu behindern, der eigentlich sein Leben bereichern soll(te) – diese Prioritätensetzung entbehrt jedem humanistischen Ethos. Ganz grundsätzlich wäre es notwendig, das Konzept des Gemeingebrauchs von der bestehenden Verengung auf verkehrliche Nutzungen zu befreien und stärker an lebensweltlichen Bedürfnislagen zu orientieren.

Die Idee des Gemeingebrauchs, also der Gewährleistung gleichberechtigter Nutzungschancen an öffentlichen Straßen für alle Bürger\_innen wird in der Praxis in ihr Gegenteil verkehrt. Lehmbrock et al. konstatierten bereits vor knapp 20 Jahren in aller Deutlichkeit: „Der Gemeingebrauch der Straße wird de facto als Dauerparkrecht missinterpretiert. [...] [Der] mit dem Rechtsbegriff des „Gemeingebrauchs“ umschriebene allgemeine Nutzungsanspruch [wird] unter dem Druck der Motorisierung weitgehend reduziert auf Autoverkehrsnutzungen. Es sind daher sowohl für die Stabilisierung vorhandener Innenstadtquartiere als auch für neu zu planende nachhaltige Stadtteile Rechtsgrundlagen, Instrumente und Maßnahmenbündel zu entwickeln, die neue Chancen eines echten Gemeingebrauchs der Straßen und damit eine Rückgewinnung von Urbanität eröffnen. Dies können die Städte nicht allein leisten, es ist auch eine Änderung der Rahmenbedingungen erforderlich“ [Lehmbrock 1997: 18]. Lehmbrock betont, dass der Inhalt des auf den Verkehr bezogenen Gemeingebrauchs einem fortwährenden Wandel unterliege [vgl. Lehmbrock 2000: 28]. De facto sei der gesetzlich garantierte Gemeingebrauch aber heute schon überall dort unmöglich oder zumindest unzumutbar erschwert, wo die Kapazitäten des Straßenraumes nicht mehr für die Erfüllung der jeweils für sich genommen gemeinverträglichen Nutzungen ausreichen [vgl. ebd.: 133]. Lehmbrock spricht deshalb von einer ‚Fiktion des Gemeingebrauchs‘ [vgl. ebd.: 30] und führt aus, dass gerade diese eine marktgerechte Lösung des Parkraumproblems behindere [vgl. ebd.: 47]. Er kommt zu dem Schluss, dass das Parken von Kfz zunächst aus dem allgemeinen Verkehrsbegriff (des Straßenverkehrsrechts) herausgelöst werden sollte, damit es im Weiteren in den Straßengesetzen der Länder abweichend vom Gemeingebrauch z. B. als Sondernutzung differenziert geregelt und bepreist werden könne [vgl. ebd.: 36 f.].<sup>25</sup>

Die beschriebene Rahmensetzung bildet das normative Fundament für den Stellenwert des Parkens von Kfz im öffentlichen Raum. Sie institutionalisiert auf eher subtile denn auf transparente Weise die Normalität dieser ineffizienten, Kosten verzerrenden und oftmals diskriminierenden Flächeninanspruchnahme. In den Rechtsnormen wird an keiner Stelle eine explizite, fachlich nachvollziehbare Begründung dafür angeführt, weshalb diese Flächennutzung konkurrierenden Alternativen vorzuziehen sei. Der MIV auf Basis privat besessener, mehr geparkter als gefahrener Kfz wird im Ergebnis implizit als alternativlos verklärt. „Abstellmöglichkeiten für Kraftfahrzeuge im Straßenraum werden als Teil staatlicher Daseinsvorsorge betrachtet. [...] Die widersprüchliche rechtliche Normierung ‚grundsätzliches Nutzungsrecht, aber kein Anspruch‘ führt zu einem Wettlauf um die [Stell-]Plätze und zu einer „Scheinrechtfertigung“ ordnungswidrigen Parkens der zu spät Gekommenen“ [Lehmbrock 2000: 64].

Im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung ist es theoretisch möglich, Straßenräumen differenzierte Funktionen zuzuordnen. Damit bietet das Straßenrecht von der Grundidee her das notwendige Instrumentarium, um einen Ausgleich

---

<sup>25</sup> Diese Idee ist keinesfalls neu. Das Land Hamburg unternahm Anfang der 1980er Jahre den Versuch sein Straßenrecht dahingehend zu ändern, dass ‚Laternenparken‘ als Sondernutzung gilt und entsprechend grundsätzlich gebührenpflichtig sein kann [vgl. Lehmbrock 2000: 37]. Dieser Vorstoß wurde mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 9.10.1984 als nicht gesetzeskonform erklärt. (Siehe hierzu auch Fußnote 14, S. 39.)

unterschiedlicher Interessenslagen gestalterisch umzusetzen. Diese Möglichkeit wird in der Praxis jedoch von zweierlei Aspekten überlagert und im Ergebnis weitreichend konterkariert. Erstens erfolgt die Widmung grundsätzlich zum Zwecke des Verkehrs, zweitens ist für den widmungsmäßig eingegrenzten Gemeingebrauch nach wie vor der (straßenverkehrsrechtliche) Verkehrsbegriff ausschlaggebend. Das heißt, der Bundesgesetzgeber enthält den lokalen Autoritäten den zentralen Gestaltungsparameter bezüglich einer faktischen funktionalen Widmung öffentlicher Straßenräume vor und setzt damit einen überaus starren Rahmen, innerhalb dessen nur ein sehr begrenzter Gestaltungsspielraum verbleibt. Auch Lehmbrock führt aus, dass die Anwendungsmöglichkeiten des Instrumentes einer straßenrechtlichen Widmung durch den Vorrang des Straßenverkehrsrechts deutlich beschränkt seien [vgl. Lehmbrock 2000: 40]. Während die Widmung immer den, auf fließenden und ruhenden Verkehr ausgeweiteten, Verkehrsbegriff vollumfänglich abdeckt, ist bereits die grundlegende Definition anderer Widmungszwecke unterlassen worden [vgl. ebd.: 131]. Nachträgliche Widmungsänderungen würden durch das Beharren auf den Schutz etablierter Interessen zumeist verhindert, da sie nur aus überwiegenden Gründen des Allgemeinwohles erfolgen dürften [vgl. Lehmbrock 2000: 40]. „Das bestehende Wegerecht bietet zu wenig Eingriffsmöglichkeiten, um die besonders in Innenstädten zu beobachtende Übernutzung öffentlicher Räume durch das Parken von Fahrzeugen einzuschränken“ [vgl. ebd.: 46 f.]. Im Ergebnis sind Widmungsbeschränkungen aus Gründen des öffentlichen Wohles (beispielsweise aus städtebaulichen Erwägungen, aus Gründen der Verkehrsbeeinflussung oder zur Entlastung der Umwelt), die eine tatsächliche Interessenabwägung bedeuten würden, zwar theoretisch vorgesehen und möglich, aber faktisch sehr weitreichend reglementiert und beschränkt.

Die angesprochene konkurrierende Gesetzgebung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht führt auf subtile Weise zu einer Verfestigung der bestehenden Praxis und somit zu einer Zementierung des Status quo. Die gegenseitige Abhängigkeit der Gesetzesnormen bedeutet eine Institutionalisierung von Widerständen gegen sowohl kleinere als auch grundlegende Veränderung. Insbesondere der Bundesgesetzgeber blockiert auf diese Art weitreichend innovative Ambitionen auf untergeordneten Ebenen und sorgt dadurch für ein enormes Beharrungspotential der eingeschliffenen Gestaltungspraktiken im öffentlichen Raum. Problematische Folgen hat diese Situation vor allem für die Städte [vgl. Lehmbrock 2000: 131].

Wie dargestellt, sind die einschlägigen Rechtsnormen, welche den Verkehr sowie die ihm zugedachten öffentlichen Straßen betreffen, im Allgemeinen sehr verworren und durch gegenseitige Abhängigkeiten und Einflüsse geprägt. In ihrem Geltungsbereich wird der Straßenverkehr, in der Betrachtung zumeist reduziert auf Kfz-Verkehr, ausnahmslos als primäres öffentliches Interesse behandelt und eindeutig gegenüber verkehrsfremden Belangen priorisiert. „Das Straßenrecht und das Straßenverkehrsrecht sind vor allem in Hinblick auf die Funktionstrennung im Straßenraum ausgelegt“ [Lehmbrock et al. 1997: 163]. Ziel oder zumindest Ergebnis dieser Rahmensetzung ist, dass der Kfz-Verkehr weitgehend ohne Behinderung durch andere Straßennutzungen stattfinden kann. Andere denkbare Nutzungen von

Straßenräumen wiederum werden dem Verkehr konsequent untergeordnet und weitreichend aus dem öffentlichen Straßenraum oder zumindest auf spärliche Randbereiche verdrängt. Lehmbrock führt unter Bezugnahme auf Fobbe [1965] aus, dass in ihrer aktuellen Ausgestaltung „weder das Straßenrecht mit seinen Möglichkeiten der Einschränkung der Nutzungen, die unter den Gemeinbedarf fallen, noch das Straßenverkehrsrecht mit den bereits sehr differenzierten Möglichkeiten der Definition von gemeinverträglichen Grenzen der einzelnen Nutzung die bestehenden Probleme der generellen Überforderung der Straßenkapazitäten durch eine zu große Zahl von Verkehrsnutzungen, die jeweils für sich im Rahmen des Gemeinbedarfs liegen, lösen können“ [Lehmbrock 2000: 47]. Unter den heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen können die öffentlichen Straßen bereits vielfach die ihnen explizit zugedachten Funktionen nicht (mehr) uneingeschränkt erfüllen, während für bisher nicht vorgesehenen Funktionen der notwendige öffentliche Raum fehlt. Lehmbrock kommt zu dem Schluss: „Das bestehende Straßen und Wegerecht in Verbindung mit dem Straßenverkehrsrecht entspricht, wie dargestellt wurde, nicht mehr dem Regelungsbedarf und ist dysfunktional“ [Lehmbrock 2000: 48]. Der Autor dieser Arbeit teilt diese Auffassung uneingeschränkt. Eine echte Neuordnung der funktionalen Flächenwidmung öffentlicher Straßen in den Städten ist überfällig, um notwendigen Raum für echte Urbanität zu schaffen. Um zu ermöglichen, dass städtische Räume in einem größeren Ausmaß urbane Funktionen und Qualitäten gewährleisten, bedarf es daher einer grundlegenden Novellierung des bestehenden Rechtsrahmens.

Die dargelegte Einschätzung betrifft insbesondere die Bereitstellung von Parkraum für Kfz im öffentlichen Raum. Das Straßenrecht bestimmt die Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen als ausnahmslos kommunale Aufgabe. Gleichzeitig sind die Gemeinden in Hinblick auf ihre individuelle Bereitstellungsentscheidung wiederum an die diskutierten übergeordneten normativen Konzepte gebunden, wodurch eine wirklich unabhängige, lokal differenzierte Herangehensweise unmöglich bleibt.<sup>26</sup>

### Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht bietet das Instrumentarium zur umfassenden Festlegung der Raumnutzung. Die auf dieser Grundlage durchzuführende Bauleitplanung dient nach normativer Maßgabe der Förderung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, dem Bewahren der städtebaulichen Gestalt, der Gewährleistung einer sozial gerechten Bodennutzung, dem Schutz sozialer und umweltseitiger Anforderungen an urbane Räume und der Gestaltung einer menschenwürdigen (Lebens-)Umwelt. Die gemeindliche Verkehrspolitik ist untrennbar mit der örtlichen Raumordnung verwoben. Einerseits bedarf physischer Verkehr ausnahmslos eines Raumes, in dem er

---

<sup>26</sup> Bestes Beispiel hierfür ist die Ablehnung der Änderung des Hamburger Wegegesetzes durch das Bundesverfassungsgericht in den 1980er Jahren (siehe hierzu Fußnote 14, S. 39). Schwer wiegt sicherlich auch der tief verwurzelte Mythos, dass die Gemeinden vor dem Hintergrund einer häufig angeführten kommunalen Standortkonkurrenz ein bestmögliches, umfassendes Infrastruktur-Angebot für den MIV bereitstellen müssten, wollten sie nicht die Standortattraktivität ihrer Ortschaft nachteilig beeinflussen. So eifern die Kommunen auf der Suche danach, ihre Attraktivität zu steigern, einem Leitbild (der MIV-Gerechtigkeit) nach, welches zwar vollkommen in Einklang mit den bestehenden Rechtsnormen steht, opfern dabei allerdings in der Realität weitreichend ihre stadträumlichen Qualitäten.

stattfinden kann und prägt diesen gleichzeitig durch seine Charakteristika und umweltseitigen Effekte maßgeblich; andererseits bedeutet die Festlegung der Raumnutzung immer auch eine Definition bzw. Gestaltung von Verkehrsräumen und somit des Verkehrssystems. Entsprechend ist der kommunale Straßen- und Wegebau auch ein wichtiges Element der Bauleitplanung [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 158 f.]. Somit hätte sich eigentlich auch die kommunale Verkehrspolitik und insbesondere die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur aufgrund ihrer räumlichen Auswirkungen an den benannten städtebaulichen Oberzielen zu orientieren [vgl. ebd.: 159].

Die verbindliche Bauleitplanung in einer Stadt bedeutet oftmals, dass eine konkrete örtliche Flächennutzung auch im öffentlichen (Straßen-)Raum bestimmt wird. Hierbei ist eine Abwägung öffentlicher Belange vorgeschrieben, die explizit natürlich auch die Berücksichtigung verkehrsplanerischer und in der Praxis insbesondere verkehrstechnischer Aspekte vorsieht. Anders herum orientieren sich konkrete örtliche Verkehrsplanungen zumeist mehr an der Gewährleistung von unmittelbarer Erreichbarkeit und Verkehrsleistung, aber gerade unzureichend an städtebaulichen Zielstellungen. Abermals ist die Prioritätensetzung unausgewogen und es resultiert ein Ungleichgewicht bei der Beachtung verschiedener schützenswerter Belange. Insbesondere das Straßenverkehrsrecht verursacht, ausgehend von seinem Regelungsbereich, Widerstände, die stadtplanerische Spielräume bei der Planung und Gestaltung öffentlicher Straßen weitgehend einschränken. Lehmbrock et al. bescheinigen dem Bauplanungsrecht ganz allgemein eine zu starke Orientierung am Straßenverkehr bzw. am MIV in Hinblick auf Erschließungsbelange [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 135, 158 f.]. Ihr Urteil lautet: „Dem Anspruch an eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung wird die Bauleitplanung damit nicht gerecht“ [Lehmbrock et al. 2005: 73]. Während die Gemeinden also nach dem Bauplanungsrecht grundsätzlich die Möglichkeit haben und im Rahmen ihrer Planungshoheit sogar dazu aufgerufen sind, ihr Verkehrsnetz und auch ihr Verkehrssystem in Orientierung an den genannten städtebaulichen Oberzielen einzelfallorientiert, lokal zu gestalten, werden Stadtstraßen in der Praxis jedoch weiterhin eher auf einen universellen Standard zur Befriedigung vermeintlicher verkehrlicher Notwendigkeiten ausgelegt. Dies gilt uneingeschränkt auch für die Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen im öffentlichen Raum.

Die besondere Situation und Konstellation in Berlin böte eigentlich eine hervorragende Chance, durch senatsverwaltungsseitige Leitlinien und Koordination der kleinräumigen bezirklichen Bauleitplanungen eine flächendeckende, innovative, städtebaulich orientierte Programmatik bezüglich des öffentlichen Raumes umzusetzen. Ein entsprechendes Vorgehen ist bis dato jedoch nicht zu beobachten; lediglich einzelne kleinteilige, eher experimentell anmutende (Straßen-) Raumkonzepte werden umgesetzt.

Die auf Grundlage des Bauplanungsrechts erhobenen Finanzierungsbeiträge Privater zur Straßeninfrastruktur (Beiträge von Anliegern, unter Umständen im Einzelfall im Rahmen städtebaulicher Verträge festgesetzt) bedeuten de facto keinesfalls eine verursacher\_innengerechte Zuordnung von Kosten der Straßeninfrastruktur-, bzw. Parkraumbereitstellung, sondern ganz im Gegenteil weiterhin eine Sozialisierung derselben. Nicht die Nutzer\_innen der beitragspflichtigen Stellplätze werden an deren

Finanzierung beteiligt, sondern die Eigentümer\_innen der als Anlieger betrachteten Einrichtungen. Letzteren bleibt allerdings gar nichts anderes übrig, als diese Kosten auf sämtliche Nutzer\_innen der betreffenden Einrichtung zu verteilen, vollkommen unabhängig von deren tatsächlicher Verkehrsmittelwahl. Die bauordnungsrechtlich vorgesehenen Finanzierungsbeiträge Privater entlasten somit zwar den öffentlichen Haushalt, aber keinesfalls die Allgemeinheit. Sie führen letztendlich keineswegs zu einer Internalisierung von Bereitstellungskosten, sondern tatsächlich vielmehr zu deren Verschleierung.

### Bauordnungsrecht

Das zuletzt angesprochene Dilemma im Zusammenhang mit der Beteiligung Privater an der Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen manifestiert sich noch gravierender in Form der bauordnungsrechtlichen Stellplatzpflicht. Zwar ist die zu Grunde liegende Intention, den öffentlichen (Straßen-)Raum vom ruhenden Kfz-Verkehr zu entlasten, zu begrüßen und der gewählte Lösungsansatz auch theoretisch nachvollziehbar, jedoch führt er insgesamt und vor allem langfristig zu keiner echten Entlastung der Allgemeinheit. Die Parkraumnachfrage im öffentlichen Raum mag so zum Teil stellenweise reduziert werden, das Parken und Nutzen von Kfz wird aber insgesamt durch die gesamthafte Ausweitung des Stellplatzangebotes langfristig eher in seiner Attraktivität und seinem Stellenwert gefördert [vgl. Lehmbrock 2000: 123]. Die Kosten für die Bereitstellung öffentlich zugänglicher, privater Stellplätze fallen zwar nicht im öffentlichen Haushalt an, werden aber von ihren direkten Trägern größtenteils auf deren gesamte Kundschaft umgelegt. Das heißt, dass die Bereitstellungskosten auch in diesem Fall weitreichend sozialisiert werden. Nur sind die Kosten für Parkieranlagen auf privaten Grundstücken, wo es sich häufig um Parkbauten handelt, zumeist um ein vielfaches höher als bei ebenerdigen Stellplatzflächen. Eine Stellplatzpflicht Privater führt also tendenziell eher zu einer deutlichen Erhöhung der sozialisierten Kosten der Parkraumbereitstellung. Da Autofahrer\_innen aber weiterhin die simpelste und bequemste Form des Abstellens ihres Kfz bevorzugen, nämlich kostenfrei am Straßenrand in größtmöglicher Nähe zum Zielort, und dieses Parkraumbangebot im öffentlichen Raum nur selten reduziert wird, bleiben Sammelanlagen vielfach unausgelastet. Durch private Parkieranlagen entstehen also oftmals enorme sozialisierte Bereitstellungskosten, ohne dass der bestehende öffentliche Raum dadurch auch zwangsläufig von parkenden Kfz entlastet würde.

Die klassische Stellplatzpflicht bezieht sich auf einen sogenannten notwendigen Bedarf an Stellplätzen als Mindestanforderung, der in Richtzahlen spezifiziert ist. Diese Kennzahlen entsprechen keinesfalls einer wissenschaftlich oder verkehrsplanerisch begründeten Notwendigkeit, sondern beziffern ein für alle Fälle mehr als ausreichendes Stellplatzangebot [vgl. Lehmbrock 2000: 67]. Werden diese Richtzahlen, wie früher üblich, flächendeckend angewandt, verpflichten sie zum Bau und zur Finanzierung von Kfz-Stellplätzen unabhängig von standortspezifischen Erreichbarkeits-Qualitäten anderer Verkehrsträger [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 165] und unterlaufen somit regelmäßig die Planungsabsichten der Städte [vgl. Lehmbrock 2000: 67]. Damit entbehren allgemeine Richtzahlen jeder Rationalität einer aus

Gründen des Umweltschutzes angemessenen Verkehrsbeeinflussung und sind ganz klar als der Tradition einer MIV-orientierten Angebotsplanung verhaftet anzusehen.

Auch Lehmbrock et al. führen aus, dass die Stellplatznachweispflicht zwar einerseits einen planerisch nutzbaren Ermessensspielraum biete, aber andererseits die private Bereitstellung von öffentlichen Kfz-Stellplätzen immer auch das Instrument einer Bewirtschaftung von Parkraum im öffentlichem Raum entwerte oder unbrauchbar mache [vgl. Lehmbrock et al. 2005: 165]. Wird der private Stellplatzbau in innerstädtischen Lagen nicht vielmehr beschränkt statt gefordert, birgt er die Gefahr gemeindliche Verkehrsplanungen (beispielsweise zur Beeinflussung der Verkehrsmittelwahl im Zielverkehr) zu konterkarieren. Von daher sind die zunehmenden Tendenzen einer Beschränkung des Stellplatzbaus, im Rahmen der neueren Entwicklungen der Stellplatznachweispflicht, zu begrüßen, während eine vollkommene Liberalisierung ohne jegliche Beschränkung, wie in Berlin der Fall, kritisch zu sehen ist.

Auch Sommer führte Ende der 1990er Jahre aus, dass je mehr der MIV als lebensraumverengender Faktor in besiedelten Gebieten (an-)erkannt wird, die Regelungsinstrumentarien der Situation angepasst würden, sie aber von ihrer Grundausrichtung her nicht auf die Bewältigung dieser Probleme ausgerichtet seien und deshalb nicht unerhebliche strukturelle Defizite aufwiesen [vgl. Sommer 1998: 87]. In den Gemeinden bestünde das Bedürfnis, die bauordnungsrechtlichen Stellplatzregelungen stärker im Rahmen und in Abstimmung mit der kommunalen Verkehrsplanung zu nutzen [vgl. ebd.]. Die aktuellen Bestrebungen zur Festsetzung gebietsbezogen differenzierter Richtzahlen auf Landesebene oder zu kommunalen Satzungsrechten in diesem Bereich ermöglichen eine bessere Berücksichtigung lokaler Problemlagen sowie eine Stärkung kommunaler Verkehrsplanung. Eine die allgemeinen Richtzahlen noch unterschreitende Beschränkung des freiwillig möglichen Stellplatzbaus in bestimmten Gebieten bedeutet eine wirkliche Orientierung an Aspekten des Umweltschutzes sowie der Verkehrsbeeinflussung. Allerdings existieren diesbezüglich Akzeptanzprobleme auf Seiten von Bauherr\_innen, wenn (anders als bei Verzichtssatzungen) im Falle einer Stellplatzbeschränkungssatzung weiterhin Ablösegebühren für nicht gestattete Stellplätze erhoben werden [vgl. Lehmbrock 2000: 81].<sup>27</sup> Die Erweiterung der Möglichkeiten zur Verwendung von Ablösebeträgen auch für Maßnahmen im ÖPNV oder Radverkehr ist aus verkehrsplanerischer Sicht sinnvoll und stellt ein wichtiges Signal bezüglich der angestrebten Verkehrsbeeinflussung dar. Fraglich ist jedoch, inwiefern die Übertragung von Kosten der Verkehrsinfrastruktur-Bereitstellung auf Private und deren letztendliche Umlegung auf die Konsumausgaben der Bevölkerung, außerhalb des allgemeinen Steuersystems, gewollt und angemessen ist. Die allgemeine Akzeptanz gegenüber dem Instrument der Ablösebeträge zumindest schwindet, weil Letztere immer mehr als Investitionsrisiko und Kostenverzerrung angesehen werden [vgl. Lehmbrock 2000: 82].

---

<sup>27</sup> Problematisch ist in jedem Falle, dass der Wille der Kommunen zur Erhebung von Ablösebeträgen oftmals mehr in deren Finanzknappheit, als in einem verkehrsplanerischen oder städtebaulichen Kalkül begründet lägen [vgl. Lehmbrock 2000: 124; Sommer 1998: 87 f.].

Im Kern verbleibt nämlich eine unangemessene, weil nicht verursacher\_innengerechte Zuordnung von Verantwortung. Nach der bestehenden Rechtsauffassung verpflichtet das Eigentum an einem Verkehrsziel zur anteiligen Übernahme der dadurch im Verkehrssektor entstehenden Aufwendungen [vgl. Lehmbrock 2000: 67]. Das Eigentum an einem Kfz und dessen Nutzung wiederum, verpflichten nicht zur Übernahme aller daraus resultierenden Kosten. Die Konsequenz ist eine institutionalisierte Verschleierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses des MIV sowie eine der Allgemeinheit auferlegte Subventionierung dieses besonders umweltschädlichen Verkehrsträgers.

Der Unwille, das privat besessene Automobil als Ursache vieler stadträumlicher und städtischer Probleme zu sehen und diesem Umstand konsequent zu begegnen, wird auch daran deutlich, dass die Stellplatznachweispflicht und -anzahl im Rahmen von Wohngebäuden immer als letzte angetastet wird. Der Besitz eines Automobils scheint nach wie vor als Notwendigkeit, zumindest aber als freiheitliche Institution unserer Gesellschaft zu gelten, weshalb er anscheinend, trotz der negativen Auswirkungen des MIV auf die städtische Umwelt, nicht weiter problematisiert und sanktioniert wird. Lediglich einstrahlender (vor allem Pendler-)Verkehr soll, auch durch Sanktionen beim Parken (beispielsweise Anwohner\_innenparkzonen, zeitlich beschränktes Parken), gezielt vom MIV auf andere Verkehrsträger verlagert werden. Diese Halbherzigkeit im Umgang mit dem System des MIV als Ganzem ist insbesondere heute, vor dem Hintergrund der vielfältigen Alternativangebote zur Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen ohne ein privat besessenes Kfz (beispielsweise Car-Sharing, Bike-Sharing, intermodale Angebote, Mobilitätsdienstleistungen, etc.), unzeitgemäß und unangemessen.

Der Vorstoß Berlins, die Stellplatzpflicht insgesamt abzuschaffen, ist ein richtiger und wichtiger Schritt in Richtung Marktkonformität im Verkehrssektor. Dadurch werden zwar unmittelbar keine Verkehrsprobleme gelöst, aber es wird ein tragender Mechanismus unterbunden, mit dem auf Kosten der Allgemeinheit, pflichtmäßig ein (Über-)Angebot an Parkraum bereitgestellt wird, welches aus verkehrs- und stadtplanerischer Sicht unerwünschte Folgen mit sich bringt. Es fehlt jedoch nach wie vor eine allgemeine Stellplatzbeschränkungssatzung in Berlin, die auch die freiwillige Schaffung eines solchen (Über-)Angebotes ausschließt.

Die vielfältigen neueren Entwicklungen der bauordnungsrechtlichen Stellplatznachweispflicht belegen sowohl die Relevanz der hier aufgezeigten Problematiken, als auch den diesbezüglich existierenden dringenden Veränderungsbedarf. Die unterschiedlichen Herangehensweisen der einzelnen Bundesländer zeigen alternative Handlungsmöglichkeiten auf und lassen einen Vergleich verschiedener (De-)Regulierungsansätze zu. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass das Problembewusstsein oder zumindest der Handlungswille regional sehr unterschiedlich ausgeprägt sind und eine bundesweit einheitliche und konsequente Problemlösungsstrategie nicht existiert. Grundsätzlich ist aber genau dies heute mehr denn je notwendig: eine bundesweit einheitliche und konsequente Herangehensweise an das Thema Parken, die aber gleichzeitig lokal orientierte Handlungsspielräume ermöglicht.

### Rechtsrahmen allgemein

Wie gezeigt wurde, ist der gesamthafte einschlägige Rechtsrahmen hinsichtlich der Bereitstellung öffentlichen Raumes für das Parken von Kfz, hochgradig komplex, stark fragmentiert und wenig transparent.

Das Bauordnungsrecht der Länder wurde in den letzten zwei Dekaden vielfältig variiert, wobei in jedem Falle eine Abkehr von der Gewährleistung einer MIV-orientierten Bebauungsstruktur zu beobachten ist. Das Bauplanungsrecht ist von der Programmatik her sehr modern und orientiert sich deutlich an stadträumlichen Belangen. Das Straßenrecht beinhaltet ein zwar verbesserungswürdiges, aber dennoch bereits relativ geeignetes Instrumentarium zur Gestaltung differenziert nutzbarer städtischer (Straßen-)Räume. Im Gegensatz dazu bestimmt das Straßenverkehrsrecht, dass der Status quo der Prioritätensetzung im öffentlichen Raum in seinen Grundzügen nicht verhandelbar ist. Eine Schaffung alternativer urbaner (Straßen-)Räume ist also an sich möglich und auch rechtliche Instrumente hierfür sind vorgesehen. Jedoch scheitert sie weiterhin vor allem am übergeordneten Bremsklotz des Straßenverkehrsrechts auf Bundesebene, wonach die Straßen grundsätzlich immer primär dem Verkehr zu dienen haben und Verkehr vor allem Kfz-Verkehr bedeutet, einschließlich des Parkens.

Lehm Brock et al. kamen vor knapp 20 Jahren zu dem Schluss: „Die Gesetzgebung ist sowohl im Verkehrs- als auch im Baurecht mehr darauf orientiert, ein flächendeckendes Angebot an Fahrstraßen und Parkplätzen zu erzielen, als verkehrsdämpfend zu wirken“ [Lehm Brock 1997: 11.]. Diese Aussage hat bis heute nicht von ihrer Gültigkeit verloren. Insbesondere das Straßenverkehrsrecht, in Teilen aber auch das Straßenrecht, sind nach wie vor viel zu wenig an städtebaulichen Belangen orientiert und blenden die lebensweltlichen Realitäten der Menschen weitreichend aus. Das (Leit-)Bild einer autofreundlichen, an Kfz-Leistungsfähigkeit orientierten Straßeninfrastruktur, auch innerhalb verdichteter Ballungsräume, scheint, gemessen an den gesetzlichen Vorgaben, weiterhin Bestand zu haben, entsprechende Gestaltungsansätze bleiben juristisch legitimiert und werden konsequent umgesetzt; abweichende Gestaltungsmaßnahmen bleiben juristisch anfechtbar.

Vor allem die Intransparenz sowie die Fragmentierung des einschlägigen Rechtsrahmens befördern das Beharrungsvermögen der normativen Rahmensetzung bezüglich der Bereitstellung öffentlicher (Straßen-)Räume zum Parken von Kfz. Dadurch sind letztendlich die Beharrungspotentiale selbst weitreichend institutionalisiert, so wie es tatsächlich auch die faktische Privilegierung des Kfz-Verkehrs im öffentlichen Raum ist.

### **Zuständigkeiten und Kompetenzen**

Die verwaltungsseitige Aufgabenverteilung im Kontext der Bereitstellung von öffentlichem (Straßen-)Raum zum privaten Parken spiegelt grundsätzlich die Fragmentierung der verschiedenen relevanten Regelungsbereiche in den einschlägigen Rechtsgebieten wieder. Zuständig für die unterschiedlichen Aspekte im

Rahmen der Parkraumbereitstellung sind die jeweiligen Verwaltungsressorts für Verkehrs-, Straßenverkehrs-, Straßen-, Straßenbau-, Bauplanungs- und Bauordnungswesen. Das heißt, es findet keine gebündelte Aufgabenerledigung bezüglich des ruhenden Kfz-Verkehrs statt, eine umfassend zuständige Verwaltungseinheit existiert nicht. Daher kann davon ausgegangen werden, dass bei einem vom Status quo der Bereitstellungspraxis abweichenden Vorhaben oder diesbezüglicher Innovationen schon verwaltungsintern ein hoher Abstimmungsaufwand besteht. Dieser (mögliche Ressourcen-)Aufwand bedeutet einen Widerstand gegen die Umsetzung alternativer oder gar ungewöhnlicher Nutzungskonzepte im öffentlichen (Straßen-)Raum und kann deren Realisierung weitreichend behindern [vgl. Lehm Brock et al. 2005: 13]. Es wird oftmals bereits genügen, wenn eine der vielen beteiligten oder betroffenen Dienststellen Bedenken hat oder sich verwehrt, um ein Projekt oder eine Planungsalternative auszuschließen. Am einfachsten und reibungslosesten lassen sich deshalb im Grunde nur gewohnte Standards durch- bzw. umsetzen.

Selbstverständlich erfüllt die gegenseitige Abhängigkeit der unterschiedlichen Verwaltungseinheiten sowie die daher notwendige Abstimmung auch eine gewisse Sicherheitsfunktion. So wird verhindert, dass zu schnell nur einseitig betrachtete und bewertete Ideen umgesetzt werden (können). Eine tatsächliche Abwägung aller berücksichtigungswerten Belange ist dadurch aber keinesfalls garantiert. Zu beobachten ist vielmehr eine priorisierte Berücksichtigung von bereits etablierten Interessen. Es ist also auch an dieser Stelle der fachverwaltungsseitigen hoheitlichen Aufgabenerledigung ein starkes institutionalisiertes Beharrungsvermögen festzustellen. Lehm Brock et al. sprechen auch von einer „aus Umsetzungserfahrungen gewonnenen ‚Vorsicht der Verwaltung‘“ [Lehm Brock et al. 2010: 12] und führen ganz allgemeingültig aus: „Klassische‘ Ressortaufteilung verhindert oft eine wirksame Zusammenarbeit verschiedener Verwaltungsebenen“ [Lehm Brock et al. 2005: 168].

Die Aufgabenzuordnung zu den unterschiedlichen fachlich fokussierten Verwaltungsstellen ist an sich grundsätzlich nachvollziehbar und inhaltlich nicht irrational. Insbesondere die Struktur des Verwaltungsaufbaus entspricht zumindest grundlegend dem Anspruch an eine Integration verschiedener gesellschaftlicher Bedürfnis- und Interessenslagen. So sind in Berlin alle relevanten Verwaltungseinheiten auf Landesebene (Verkehr, Raumordnung, Stadtplanung, Bauwesen, Umwelt) der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm) angegliedert. Auf Bezirksebene sind alle zuständigen Stellen (Stadtplanung, Bau-, Ordnungs-, Straßenwesen) unter dem Dach der Abteilung für Stadtentwicklung und Ordnungsangelegenheiten der Bezirksämter gebündelt. Das heißt, dass durchaus eine zentrale Koordination aller in irgendeiner Form für die Parkraumbereitstellung zuständigen Einheiten möglich ist. Eine ganzheitliche und integrierte Herangehensweise an das Thema des Parkens im öffentlichen (Straßen-) Raum ist also auch unter den gegebenen verwaltungsseitigen Rahmenbedingungen nicht grundsätzlich undenkbar, sie wäre aber nur unter einem hohen Abstimmungsaufwand zu leisten.

Apel et al. verweisen ebenfalls auf zersplitterte Zuständigkeiten in den Gemeindeverwaltungen und darauf, dass für eine wirklich integrierte Parkraumplanung eine umfassende Koordination der zuständigen Dienststellen notwendig sei [vgl. Apel et al 1990: 264]. Aus ihrer Sicht sei eine Parkraumbehörde nach dem Vorbild Amsterdams vorteilhaft; dort sind Aufgaben der Planung und Durchführung von Feinkorrekturen, der Parkraumüberwachung, der Parkraumbewirtschaftung (PRB) und der Öffentlichkeitsarbeit zusammengefasst [vgl. ebd.]. Eine vergleichbare Aufgabenbündelung in Hinblick auf konzeptionelle Grundlagenarbeit ist auf Landesebene der Senatsverwaltung mit der Gruppe VII A 2 eingerichtet. Damit einhergehend sind einige Ansätze in Richtung einer zentralen Koordination in Berlin bereits unternommen worden. So widmet sich die Senatsverwaltung der Erarbeitung eines einheitlichen, fundierten Wissensstandes, wie etwa im Rahmen des ‚Pilotprojektes flächenhafte Parkraumbewirtschaftung‘ und entwirft darauf aufbauend Leitlinien zur Umsetzung bezirklicher Vorhaben auf diesem Gebiet, wie mit dem ‚Leitfaden Parkraumbewirtschaftung‘ (2004).<sup>28</sup>

Die konkreten Zuständigkeiten bezüglich des Managements des ruhenden Verkehrs (und auch der PRB) liegen in Berlin allerdings ausdrücklich bei den lokalen Bezirksämtern. Diesen wiederum verbleibt jedoch vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenseetzungen nur ein sehr begrenzter Gestaltungsspielraum – tatsächlich vollziehen sie mehr eine Betreuung des ruhenden Verkehrs nach übergeordneten normativen Vorgaben, als eine wirklich unabhängige und ganzheitliche Planung und Regulierung. Natürlich sind einheitliche Standards, auch im Rahmen eines Parkraummanagements oder einer PRB sinnvoll und geboten, jedoch sollten sie vor allem (die Berücksichtigung von) Einflussfaktoren und Gestaltungsparameter festlegen und nicht zu einer grundlegenden Beschränkung der Intensität von Maßnahmen führen. Ansonsten besteht die Gefahr einer Vereinheitlichung von Nachlässigkeit und Unzulänglichkeit des Verwaltungshandelns in Hinblick auf die Bewältigung sehr drängender lokaler Problemlagen.

Nach Lehmbruck et al. seien „Unsicherheiten und mangelnde Transparenz besonders bei den Finanzen [...] einer der wichtigsten Hemmfaktoren für die Einführung und Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung“ [Lehmbruck et al. 2010: 29]. Dies gilt sicherlich auch für die eher zurückhaltende Implementierung der Parkraumbewirtschaftung durch die Bezirke Berlins, trotz der senatsverwaltungsseitigen Bemühungen zur Schaffung klarer und einheitlicher Rahmenbedingungen. Allein die Einführung und der Betrieb einer PRB als eine einzelne bezirkliche Verkehrsmaßnahme involvieren aktuell noch so viele Dienststellen [vgl. Lehmbruck et al.: 73–76, 92 f.], dass von einer Orientierung an einer effizienten Maßnahmenumsetzung keine Rede sein kann. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Einrichtung zentraler Parkraumbehörden mit umfassenden Zuständigkeiten auf Bezirksebene sinnvoll.

---

<sup>28</sup> Die Implementierung der PRB sowie diesbezügliche Treiber und Hemmnisse werden in weiteren Forschungsprojekten (ParkenBerlin 2007–2009, Masterplan Parken 2011–2012) analysiert und evaluiert, um den praktischen Umgang mit dem Thema Parken und entsprechende Maßnahmen weiterzuentwickeln, zu vereinheitlichen und ihre Effizienz zu fördern.

Über den ruhenden Verkehr hinaus besitzen die Bezirksämter sehr weitreichende und umfassende Zuständigkeiten bezüglich des Nebenstraßennetzes, welches eher der Erschließung als der Leistungsfähigkeit motorisierter Verkehre dient. Die Kompetenz der Bezirksämter zur Beplanung und Gestaltung von Nebenstraßen bietet also grundsätzlich das Potential, zumindest diese (Straßen-)Räume stärker an lokale lebensweltliche Bedürfnislagen anzupassen. Hierfür müsste die Bezirksebene allerdings zunächst dazu angehalten werden, überhaupt grundlegend konzeptionell zu planen, ihr wären zudem die notwendigen Ressourcen für einen derartigen Aufgabenumfang zur Verfügung zu stellen und ihr müsste außerdem ein größerer Planungs- und Ermessensspielraum überlassen werden. Derartig erweiterte Möglichkeiten eines tatsächlichen Gestaltungsspielraumes auf lokaler Ebene wären insbesondere in Verbindung mit dem beschriebenen Konzept zentraler Parkraumbehörden förderlich für ein konsequentes und effizientes, bedarfsgerechtes Parkraummanagement.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die verwaltungsseitige Zuordnung von Zuständigkeiten und Kompetenzen zwar vergleichsweise zweckdienlich ist, sie aber noch lange nicht als besonders zielführend für einen innovativen Umgang mit dem ruhenden Kfz-Verkehr im öffentlichen (Straßen-)Raum gelten kann. Unzureichend scheint insbesondere die Verschränkung verkehrlicher und städtebaulicher Aufgabenbereiche, weshalb eine ganzheitliche Integration der jeweiligen Systemkomplexe in der Verwaltungspraxis selten festzustellen ist [vgl. Lehmbruck et al. 2005: 162, 210]. Trotzdem bietet die bestehende Verwaltungsstruktur grundsätzlich Möglichkeiten zur Umsetzung komplexer und differenzierter Verkehrskonzepte mit einer glaubwürdigen Institutionalisierung der Abwägung öffentlicher Belange. Ausschlaggebend, sowohl für die Planungsperspektive als auch für den Stellenwert unterschiedlicher Interessenslagen, sind jedoch nach wie vor die normativen Konzepte des einschlägigen Rechtsrahmens. Analog zu diesem, folgt auch die lokale Planung von Straßenräumen tendenziell einem ‚top-down-approach‘: Oben steht der normativ festgelegte Standard, den eine Straße zu erfüllen hat und unten das Planungsobjekt, der konkrete örtliche öffentliche (Straßen-)Raum. Dazwischen steht die zuständige Fachverwaltung, die das übergeordnete Konzept von oben auf den Planraum überträgt. Den vielfältigen Funktionen von städtischen (Neben-)Straßen angemessen wäre aber vielmehr ein lokal bezogener ‚bottom-up-approach‘. Ein solcher müsste gewährleisten, dass zunächst einzelfallorientiert die konkreten Bedürfnislagen in einem urbanen Raum erfasst werden und basierend darauf ein angemessenes, rechtlich verankertes Verkehrs- und Raumkonzept ausgewählt wird. Hierfür müsste aber zunächst der Komplex aus Straßen- und Straßenverkehrsrecht ausreichend differenzierte Nutzungsregime an Straßen kennen, vorsehen und entsprechend institutionalisieren. Unter den gegebenen Rahmenbedingungen wird zwar lokal geplant, allerdings existiert von der vorgesehenen Konzeption her nur die eine, wenig variable Planungsvariante einer öffentlichen Straße primär zum Zwecke des Verkehrs. Der tatsächliche Entscheidungsspielraum auf lokaler Ebene ist insofern ungenügend.

## **Die Wirkung des bestehenden institutionellen Rahmens der Parkraumbereitstellung in Deutschland insgesamt**

Der vorherrschende institutionelle Kontext der Bereitstellung von Parkraum bewirkt insgesamt eine weitestgehend standardisierte und quasi automatisierte Praxis der Parkraumbereitstellung. Tragendes Moment dieser eingeschliffenen Praxis ist nach Auffassung des Autors eine weitestgehend implizite Normierung des Stellenwertes des ruhenden Kfz-Verkehrs. Eine explizit formulierte, fachlich begründete Zielvorstellung hinsichtlich der Rolle des ruhenden Kfz-Verkehrs in urbanen Gebieten ist in den rahmensetzenden Rechtsnormen nicht enthalten. Stattdessen gründet die bestehende Bereitstellungspraxis in einem Setting aus im Einzelnen relativ intransparenten sowie insbesondere intransparent verwobenen normativen Rahmensetzungen unterschiedlicher Rechtsgebiete, wodurch die Bedeutung des Parkens privater Kfz eher auf indirekte und subtile Weise untermauert wird. Ebenso fragmentiert wie der geltende Rechtsrahmen sind die verwaltungsseitigen Zuständigkeiten bezüglich der Bereitstellung von Parkraum. Somit werden auch im Rahmen des Verwaltungsvollzugs durch gegenseitige Abhängigkeiten und geringe Spielräume Strukturen geschaffen, in denen Alternativen zu ‚business-as-usual‘-Lösungen wenn nicht gar eine Unmöglichkeit so zumindest eine Zerreißprobe darstellen.

Das untersuchte institutionelle Setting institutionalisiert vor allem drei Dinge in Hinblick auf die Bereitstellung öffentlicher Räume zum Parken von Kfz: Alternativlosigkeit, Beharrungsvermögen und ein System der Sozialisierung von Kosten.

Die bestehende Parkraumbereitstellungspraxis widerspricht nach Auffassung des Autors teilweise expliziten Normen des Deutschen Grundgesetzes: Das Parken eines Kfz verpflichtet nicht zur Übernahme der daraus resultierenden Kosten. Ganz im Gegenteil dazu werden die Kosten der Bereitstellung öffentlichen Parkraums sozialisiert. Damit wird der in Deutschland nach Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes geltende Grundsatz der Sozialpflichtigkeit des Eigentums im Kontext des ruhenden Kfz-Verkehrs in sein Gegenteil verkehrt. De facto wird der ruhende Kfz-Verkehr aber nicht nur finanziell subventioniert, sondern darüber hinaus in hohem Maße gegenüber anderen potentiellen Nutzungen privilegiert. Entsprechend werden im Gegenzug Menschen diskriminiert, die im öffentlichen Raum andere (zumeist weniger umweltbelastende und somit sozial verträglichere verkehrliche oder verkehrsfremde) Aktivitäten als das Parken von Kfz ausüben (möchten). Dieser Umstand steht im Widerspruch zu der grundgesetzlichen Garantie einer umfassenden Diskriminierungsfreiheit aller Individuen.

## 4 Alternative Wege der Praxis im öffentlichen Raum

In der akademischen Abschlussarbeit, die dieser Publikation zu Grunde liegt, wurden ergänzend zu der vorangegangenen theoretischen Abhandlung Expert\_inneninterviews durchgeführt und ausgewertet. Ziel der Interviews war es, Perspektiven und besonderes Wissen von Akteur\_innen aus der Praxis der Bereitstellung öffentlichen Parkraums zu erschließen, weil derartiges implizites Wissen in der vorhandenen Literatur kaum expliziert ist. Auf diesem Weg sollten die auf Basis der theoretischen Untersuchung erlangten Erkenntnisse reflektiert, verifiziert und dadurch abgesichert werden. Vor allem aber sollten darüber hinaus gehende, fundierte praxis- und lösungsorientierte Schlussfolgerungen hinsichtlich des betrachteten institutionellen Settings abgeleitet werden.

Als Ausgangspunkt der Erhebung wurde erfragt,

- welche Problemwahrnehmung der jeweilige Experte<sup>29</sup>, in Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raumes durch ruhenden Kfz-Verkehr, hat und
- welche Teilbereiche des bestehenden institutionellen Kontextes der Parkraumbereitstellung als besonders problematisch erachtet werden.

Das zentrale Erkenntnisinteresse der Experteninterviews jedoch lag darauf,

- welche konkreten Entscheidungsspielräume, vor dem bestehenden institutionellen Hintergrund, tatsächlich, für eine praktische, lokale Planung und Gestaltung der Flächenwidmung im öffentlichen (Straßen-)Raum, verbleiben sowie,
- welche Weiterentwicklungen der institutionellen Rahmenbedingungen zu empfehlen wären, um eine lokal differenziertere Planung und Gestaltung der Flächenwidmung im öffentlichen (Straßen-)Raum zu gewährleisten.

Im Vordergrund der Erhebung stand also die systematische Gewinnung vor allem neuer und unbekannter Informationen, weshalb auf einen explorativen Interviewansatz und eine zwar offene aber leitfadenorientierte Interviewführung zurückgegriffen wurde. Die Auswertung der erhobenen Informationen folgte einer strengen, systematisch strukturierten Vorgehensweise, um die wissenschaftliche Qualität der Ergebnisse sicherzustellen.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Als Interviewpartner fanden sich bedauerlicherweise nur männliche Experten, weshalb im Weiteren auf eine gendergerechte Formulierung des Experten-Begriffes verzichtet wird. Damit soll keinesfalls suggeriert werden, dass Expertise in irgendeiner Form an das männliche Geschlecht einer Person gebunden sei.

<sup>30</sup> Methodisch wurde sowohl bezüglich Erhebung als auch Auswertung der Herangehensweise nach Meuser und Nagel [vgl. Meuser et al. 2005] gefolgt.

Da im Rahmen dieses discussion papers im Grunde nur die inhaltlichen Ergebnisse der Expertenbefragung von Relevanz sind, wird auf eine umfassende Darstellung des methodischen Ansatzes der Interviewführung und -auswertung an dieser Stelle verzichtet.<sup>31</sup> Auch werden die interviewten Experten in dieser Zusammenfassung, anders als in der zu Grunde liegenden Abschlussarbeit, nicht namentlich benannt, sondern es wird lediglich auf ihre professionelle Funktion verwiesen. Befragt wurde jeweils ein Experte

- aus dem Bereich der privatwirtschaftlichen Verkehrsplanung (**Verkehrsplaner** / Geschäftsführer eines renommierten Planungsbüros),
- aus der Abteilung für Verkehr der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlins (**Abteilungsleiter** der Fachverwaltung),
- aus dem Bereich der Bezirkspolitik (stellvertretender **Bezirksbürgermeister**) sowie
- aus dem Bereich der Stadtplanung und -forschung (Projektleiter beim Deutschen Institut für Urbanistik, **Stadtplaner**).

#### 4.1 Ergebnisse der Experteninterviews

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Experteninterviews dargestellt und interpretiert. Es wird dargelegt, welche expliziten Äußerungen und Ansätze die jeweiligen Interviewpartner formulieren und gleichzeitig interpretiert, was aus dem Vorliegen ähnlicher, gleicher, widersprüchlicher oder auch dem Ausbleiben von Aussagen zu einzelnen Themenbereichen insgesamt gefolgert werden kann. Die interpretativen Anteile der Ergebnisdarstellung werden durch eine kursive Schriftart eindeutig als solche kenntlich gemacht.

*Das hohe Interesse sowie die große Offenheit und Gesprächsbereitschaft aller interviewten Experten unterstreichen die Relevanz und Aktualität des untersuchten Themas, sowohl aus Sicht der jeweiligen Akteure im Speziellen als auch im Allgemeinen.*

#### Hintergrund, Entwicklung und Angemessenheit des Status quo

Die heutige Flächeninanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raumes durch ruhende Kfz wird von allen Experten als historisch allmählich gewachsener Zustand beschrieben. Der Abteilungsleiter sowie der Stadtplaner betonen, dass stets reaktiv auf eine zunehmende Parkraumnachfrage reagiert worden sei. Der Bezirksbürgermeister spricht davon, dass in den Jahren autogerechter Planungsansätze der Bedarf sowie die Pflicht zur Bereitstellung von Kfz-Stellplätzen sozialisiert worden sei und, so sieht es auch der Abteilungsleiter, sich gefühlt ein vermeintlicher Rechtsanspruch der Bürger\_innen auf das entgeltfreie Parken von Kfz auf der Straße entwickelt habe. Der Bezirksbürgermeister bewertet dies als eine gewachsene überhöhte Anspruchshaltung bezüglich staatlicher

---

<sup>31</sup> Die gesamthafte Interviewmethodik (Fragebogenentwicklung und -design, Auswahl der Experten, Vorgehen bei der Befragung, Vorgehen bei der Auswertung), eine Begründung für die Wahl dieser methodischen Herangehensweise, ex-post Anmerkungen zur Durchführung und Auswertung der Interviews sowie die detaillierten Ergebnisse der einzelnen Arbeitsschritte sind in der dieser Publikation zu Grunde liegenden Abschlussarbeit vollumfänglich dokumentiert. Das Gesamtmanuskript der betreffenden Abschlussarbeit kann bei Bedarf beim Autor angefragt werden.

Bereitstellungspflichten, welche unangemessen sei und spricht von einer Okkupation öffentlicher Räume. Der Stadtplaner verweist darauf, dass das Parken tatsächlich eine grundsätzlich unangemessene Privatisierung öffentlicher Flächen sei.

*Es fällt auf, dass die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme des ruhenden Kfz-Verkehrs im öffentlichen (Straßen-)Raum der Städte von den Experten weitestgehend gleich beschrieben wird, während jedoch die Vehemenz mit der der Status quo kritisiert wird, unterschiedlich stark ausgeprägt ist und bei den Praktikern aus dem Bereich der Verkehrsplanung und Fachverwaltung vergleichsweise milder ausfällt.*

Der Stadtplaner beklagt, dass Auto-Besitz und dessen negative Auswirkungen auf die Städte nie in Frage gestellt worden seien. Auch der Verkehrsplaner verweist darauf, dass der Flächenverbrauch des MIV in der Vergangenheit selten hinterfragt worden sei und heute speziell die Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Kfz-Verkehr grundsätzlich zu wenig kritisch hinterfragt werde. Der Abteilungsleiter führt aus, dass sich Stadt und Auto generell ‚bissen‘, weshalb das Auto zurückgedrängt und Alternativen gefördert werden müssten. Nach Ansicht des Stadtplaners habe das Auto mit der Zeit überhandgenommen und es sei heute, vor dem Hintergrund der bestehenden Alternativen zur Gewährleistung von Mobilität, unverständlich, dass die vorherrschenden Zustände hingenommen würden. Der Bezirksbürgermeister erachtet das Autofahren in der Stadt als oftmals überflüssig und geht davon aus, dass die Platzknappheit in den Städten irgendwann zu einer Selbstregulierung des MIV führen werde. Das Auto gehöre durchaus zum Verkehrssystem; problematisch sei eigentlich der private Besitz von Kfz. Fragwürdig sei insbesondere, wenn privater Besitz in Form von (auch gewerblichen) Kfz im öffentlichen Raum abgestellt würde. Der Abteilungsleiter betont, dass die Stadt ohne Autos mittelfristig eine Illusion sei und man deshalb beides konzeptionell zusammen denken müsse. Es sei daher eine langsame Entwicklung zu weniger Kfz-Verkehr notwendig. Der Verkehrsplaner argumentiert, dass Kfz-Verkehr zwar nur bedingt verträglich, aber gleichzeitig auch teilweise notwendig für Städte sei und deshalb für notwendige Verkehre auch Stellplätze zur Verfügung gestellt werden müssten.

*Es wird deutlich, dass alle Experten den gewachsenen Status quo, wenn auch unterschiedlich stark, so doch als problematisch und insgesamt zu wenig kritisch hinterfragt ansehen. Die Ablehnung der Flächenansprüche des ruhenden Kfz-Verkehrs reicht von einer eher nüchternen, auf einzelne konkrete Probleme gerichteten Sichtweise der Akteure aus Verkehrsplanung und Fachverwaltung bis zu einer deutlich allgemeineren und umfassender systemorientierten Kritik von Seiten der Experten aus Bezirkspolitik und Stadtplanung.*

Der Stadtplaner legt dar, dass andere Länder verkehrspolitisch immer vorausgingen (z. B. die Parkraumpolitik in Zürich), aber in Deutschland neue Ansätze nur mühselig und verzögert ankämen. Laut dem Bezirksbürgermeister sei Deutschland verkehrspolitisch rückständig (was Restriktionen gegenüber dem MIV in Städten betreffe), da man autoaffin sei, weil Entscheidungsträger oftmals antiquierte Vorstellungen hegten und zumal vor der Wende teilweise luxuriöse Verhältnisse in Bezug auf staatliche Leistungen geherrscht hätten.

*Wieder sind es die Experten aus Bezirkspolitik und Stadtplanung, die Deutschland eine allgemeine Rückständigkeit in Bezug auf das verkehrspolitische Thema des Kfz-Verkehrs in der Stadt bescheinigen. Die Experten aus den Bereichen Verkehrsplanung und Fachverwaltung hingegen sehen in der vorherrschenden Situation eher Unzulänglichkeiten im Detail als eine grundlegend systemimmanente Verfehlung der Verkehrspolitik.*

### **Problemlage heute**

Laut dem Verkehrsplaner dominiere der ruhende Kfz-Verkehr heute oftmals die Straßenräume der Städte. Laut dem Bezirksbürgermeister präge er sogar das Stadtbild, sei störend und in keiner Weise bereichernd. Der Abteilungsleiter sieht in der vorherrschenden Situation ein wirkliches Problem. Es bestünde hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme unterschiedlicher Nutzungen keine vernünftige Balance mehr; die Flächenaufteilung würde allein der Verkehrsleistung der verschiedenen Verkehrsträger nicht gerecht. Dem Stadtplaner zufolge würden die primären Funktionen der Stadtstraßen (Lebensraum, Aufenthalt, Verkehrsfunktionen für Fuß- und Radverkehr sowie die Zugänglichkeit von Gebäuden für Kfz) durch ruhende Kfz an den Rand gedrängt, eingeschränkt oder könnten gar nicht mehr erfüllt werden – dieser Zustand sei unhaltbar. Sowohl die Verkehrs- und Stadtplaner als auch der Bezirksbürgermeister führen aus, dass der ruhende Kfz-Verkehr andere Verkehre (nichtmotorisierte Verkehrsarten, Durchgangs- und Lieferverkehre) einschränke, deren Verkehrsflüsse störe und andere Verkehrsteilnehmer\_innen behindere (Querungsprobleme, Umwege). Die Verkehrs- und Stadtplaner betonen, dass insbesondere durch illegales Parken Gefährdungen (vor allem für Kinder) entstünden. Sie verweisen auch darauf, dass (Gehweg-)Flächen für Aufenthalt und Begrünung fehlten. Der Stadtplaner bezeichnet gerade die Praxis des Gehwegparkens als katastrophal. In dichten Gebieten seien die Straße oftmals der einzige wohnungsnaher öffentliche Außenraum, weshalb sie wichtige soziale Funktionen zu übernehmen habe und es daher wichtig sei, dass sie auch von allen Menschen tatsächlich genutzt werden könne. Der Abteilungsleiter sowie der Bezirksbürgermeister verweisen außerdem auf die zunehmende besondere Problematik ruhender Lieferverkehre, die Fahrspuren und Radverkehrsstreifen blockierten.

*Die an dieser Stelle widerspruchsfreien Aussagen der Experten belegen zweifelsfrei das Ausmaß und die Vielschichtigkeit der bestehenden Problemlage: Ruhender Kfz-Verkehr behindert andere Verkehre, insbesondere nicht-motorisierte, gefährdet die Verkehrssicherheit und konterkariert Aufenthalts- und Wohnumfeldqualitäten von Straßenräumen.*

Der Stadtplaner beschreibt das Ermöglichen des Parkens vor der eigenen Haustür als ‚Wahnsinn‘, der ein selbstverständliches Ungleichgewicht gegenüber öffentlichen Verkehrsmitteln erzeuge. Er bemängelt, dass Anwohner\_innen in Deutschland nicht einmal (wie z. B. seit Jahrzehnten in Amsterdam) Parkgebühren sondern lediglich Verwaltungsgebühren bezahlen. Auch der Bezirksbürgermeister verweist auf das generell unrealistische und widersprüchliche Preisregime bezüglich des MIV in Deutschland. Aber auch Parkraumbewirtschaftung (PRB) würde, laut dem

Stadtplaner, nicht das Problem lösen, dass der Allgemeinheit durch ruhenden Kfz-Verkehr der Lebensraum genommen würde. Dem Bezirksbürgermeister zufolge sei die Flächenwidmung im öffentlichen Raum auch eine Frage von Mehrheiten und Gerechtigkeit – die bestehenden Ungerechtigkeiten im Flächenverbrauch seien mittlerweile mehr als deutlich. Der Stadtplaner beklagt, dass erfolgreiche Ansätze (wie z. B. Fußgängerzonen) nicht in die normalen Quartiersstraßen übertragen würden. Seiner Ansicht nach müsste als erstes das Gehwegparken abgeschafft werden, während Standorte von Stellplätzen generell in Hinblick auf dadurch örtlich induzierten Verkehr ausgewählt werden müssten. Laut dem Abteilungsleiter wäre eine intensivere Umverteilung öffentlicher Flächen, als sie heute passiere, notwendig. Die Raumaufteilung sollte nicht nur der vorherrschenden Bedeutung verschiedener Nutzungen entsprechen, sondern sich vielmehr an verkehrspolitischen Zielstellungen orientieren.

*Abermals werden von den Experten aus Verkehrsplanung und Fachverwaltung vor allem verkehrliche Aspekte als zentrale Problembereiche angesehen. Die Experten aus Bezirkspolitik und Stadtplanung hingegen verweisen darüber hinaus auf grundlegendere Defizite in Hinblick auf eine ganzheitliche Gesamtkonzeption eines städtischen Verkehrssystems sowie auf Aspekte der (sozialen) Gerechtigkeit.*

### **Wertewandel**

Der Verkehrsplaner stellt fest, dass sich, zumindest in den Großstädten, die Einstellung vieler Menschen zu Pkw-Besitz und regelwidrigem Parken verändere. Auch beobachte er, dass der Wunsch nach mehr Aufenthalt und weniger Parken zumindest stärker artikuliert werde als früher. Er ist sich aber unsicher, ob sich nur die Artikulation (durch Einzelne) oder aber die breite Meinung an sich verändert habe. Im Rahmen praktischer Maßnahmen (in Berlin) sei der Widerstand gegen eine Reduktion von Kfz-Stellplätzen nach wie vor vehement, wenngleich es sich dabei eher um kleine Gruppen handelte. Insgesamt seien die Diskussionen im Rahmen einzelner Maßnahmen in jüngster Vergangenheit weniger erbittert gewesen als erwartet. Der Abteilungsleiter beobachtet durchaus einen grundsätzlichen Einstellungswandel bei den Menschen – die Kritik am ‚Zugeparktsein der Lebensräume‘ nehme seit ein paar Jahren zu. Der Bezirksbürgermeister stellt fest, dass sich das Mobilitäts- und Verkehrsverhalten der Menschen enorm verändere und damit auch die Bedürfnisse im Verkehrssektor. Er beobachte steigende Ansprüche an Flächenanteile und eine härter werdende Konkurrenz der verschiedenen Verkehrsarten. Gleichzeitig würden die Menschen den öffentlichen Raum allgemein zurückerobern; Nutzergruppen würden anspruchsvoller und selbstbewusster, Nutzungskonflikte nähmen zu, die Auseinandersetzungen würden härter. Der Stadtplaner beobachte Veränderungen der Einstellungen und Ansprüche nur bei spezialisierten Gruppen, die sich mit Verkehr, Umwelt und Sozialem beschäftigten. Bei Fachleuten und einzelnen Politiker\_innen sei das Problem angekommen, jedoch sei die Fachwelt der breiten Öffentlichkeit damit weit voraus. Das Thema sei entsprechend noch nicht weitreichend genug angekommen, dass tatsächliche Schritte unternommen würden. Es sei noch keine breite Bewegung entstanden; dies könne aber noch passieren.

*Die Wahrnehmungen der Experten bezüglich eines möglichen Wertewandels in der Gesellschaft gehen tendenziell in die gleiche Richtung, divergieren aber hinsichtlich ihrer Intensität. Zweifelsfrei verändern sich das Mobilitäts- und Verkehrsverhalten der städtischen Bevölkerung sowie die von ihr artikulierten Ansprüche an öffentliche (Lebens-)Räume. Auch wird deutlich, dass Konflikte um öffentliche Räume (im Rahmen konkreter einzelfallbezogener Planungsverfahren) verstärkt zu Tage treten. Ein grundlegender Einstellungswandel, der breiten Öffentlichkeit, gegenüber dem Parken in öffentlichen städtischen Räumen, hat sich aber bis heute nicht eingestellt.*

Dem Stadtplaner zufolge sei öffentlicher Raum in der Vergangenheit, sobald er (durch beispielsweise breite Gehwege, Verkehrsberuhigung, kein Bürgersteigparken oder Fußgänger\_innenzonen) den Menschen eröffnet worden wäre, immer sofort genutzt, bzw. ausgefüllt worden. Es sei Bürgersteigleben entstanden, wie es zuvor unvorstellbar gewesen sei. Heute würde gerade die Attraktivität der dichten Gründerzeitviertel zum Leben und Aufenthalt wiederentdeckt.

*Die Beobachtungen des Stadtplaners suggerieren, dass das Verhalten der Menschen schnell den sich ihnen tatsächlich bietenden Optionen anpasse.*

Der Abteilungsleiter führt aus, dass die vorherrschenden Verhältnisse (des ruhenden Kfz-Verkehrs in den Städten) vielfach kritisiert würden und dass durchaus die Absicht bestünde, sie teilweise ‚zurückzudrehen‘. Im Rahmen des Straßenneubaus würden heute immer auch Straßenquerschnitte verändert. Seiner Ansicht nach sei eine Umverteilung von Straßenflächen heute prinzipiell konsensfähige Politik, jedoch im Einzelfall immer strittig; denn die Aufgabe von Flächen bedeute eine Aufgabe von Privilegien. Der Bezirksbürgermeister bestätigt, dass (in seinem Wahlbezirk) bei jeder Straßenbaumaßnahme auch der öffentliche Raum umsortiert werde, zugunsten der Verkehrssicherheit und anderer Nutzungen als dem MIV. Aber auch seiner Ansicht nach würden bei derartigen Vorhaben immer die falschen Personen und Nutzer\_innengruppen antworten – eben die bisher privilegierten. Dem Stadtplaner zufolge überwogen auch in der Presse zumeist die Stimmen von Autofahrer\_innen, die sich über Einschränkungen (beispielsweise des Gehwegparkens) aufregten; unterschiedliche Stimmen und Bedürfnisse würden dort nicht gleichgewichtig repräsentiert.

*Die Ausführungen der Experten aus Bezirkspolitik und Fachverwaltung zeigen, dass man heute vielerorts bereits Schritte in Richtung einer Umverteilung von Straßenflächen unternimmt. Die Einschränkung von etablierten Privilegien stößt allerdings immer auf vehemente Gegenwehr und wird von Betroffenen so weit als möglich versucht zu verhindern.*

Der Bezirksbürgermeister betont, dass der Konflikt zwischen öffentlichem Raum als Lebens- oder Parkraum in der jeweils individuellen Anspruchshaltung der einzelnen Menschen stecke, die beides gleichzeitig wollten. Auch der Abteilungsleiter sieht die individuellen Anspruchshaltungen und die verfehlte persönliche Integration von eigenen Zielen und Verhalten der Menschen als derzeitige Grenze des Einstellungswandels. Ihm zufolge würden die Bürger\_innen eher zu wenige Stellplätze als Problem ansehen und nicht die Autonutzung in der Stadt an sich. Auch der Bezirksbürgermeister verweist darauf, dass das Grundproblem, dass der Platz im

öffentlichen Raum gar nicht ausreichen könne, damit alle dort ein eigenes Kfz abstellen, und dass dementsprechend das eigene Verhalten Teil des Problems sei, gemeinhin nicht erkannt werde. Es existiere schlichtweg eine überhöhte Anspruchshaltung gegenüber dem Staat, irgendwie für Parkraum sorgen zu müssen. Für Politiker\_innen bedeute es daher immer Ärger, Kfz-Stellplätze zu reduzieren. Laut dem Abteilungsleiter bestehe schlichtweg Nachfrage nach Stellplätzen und eine Politik, die das ignoriere, würde abgewählt. Auch dem Stadtplaner zufolge sei es politischer Selbstmord, offen anzusprechen, dass die bestehenden Probleme nicht mehr hinnehmbar seien.

*Es wird deutlich, dass die Menschen vor allem in ihren Gewohnheiten verhaftet und kaum bereit sind, Einschränkungen hinzunehmen, unabhängig davon, welche Vorteile daraus für sie erwachsen können. Die Dimension, der aus ihren Ansprüchen und Verhalten resultierenden Problematik, erkennen die Menschen gemeinhin nicht. Einer Politik, die ihren Erfolg über Wahlerfolge definiert, bleibt nur das Bedienen etablierter Gewohnheiten.*

Laut dem Stadtplaner seien die Behörden oftmals noch deutlich hinter den politischen Vorstellungen zurück. Auch der Verkehrsplaner bescheinigt zumindest den Ordnungsbehörden konservatives Denken. Der Abteilungsleiter führt aus, dass Veränderungen in konservativen Umfeldern besonders schwierig seien und entsprechend oftmals Stagnation vorherrsche. Während der Stadtplaner darauf verweist, dass die Fachwelt in Deutschland lange Zeit hinterhergehinkt habe, bescheinigt der Bezirksbürgermeister Deutschland ganz allgemein Unwillen und Langsamkeit hinsichtlich (verkehrs-)politischer Veränderungen. Die Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Kfz-Verkehr werde laut dem Bezirksbürgermeister jedoch politisch heftig debattiert. Im Gegensatz dazu seien dem Verkehrsplaner zufolge Grundsatzfragen zu Straßenraumgestaltung und damit einhergehender Flächenwidmung weder in der Politik noch in der Verwaltung ein Thema. Auch nach Auffassung des Abteilungsleiters spielten grundsätzlichere verkehrspolitische Aspekte und Diskussionen (jedenfalls in Berlin) in der Politik keine Rolle.

*Es entsteht der Eindruck, dass sowohl das politische als auch insbesondere das Verwaltungssystem in Deutschland grundsätzlich konservativ und damit Veränderungen gegenüber wenig offen sind. Es überwiegt die Einschätzung, dass die grundsätzliche Thematik der Flächenaufteilung in öffentlichen (Straßen-)Räumen in der politischen Diskussion aktuell keine Rolle spielt. Die entgegenstehende Aussage des Experten aus dem Bereich der Bezirkspolitik liegt womöglich darin begründet, dass dieser im Rahmen seiner Tätigkeiten und insbesondere im Zuge konkreter Aushandlungsprozesse durchaus heftige Diskussionen (Betroffener sowie unterschiedlicher Interessengruppen) erlebt – derartige Auseinandersetzungen im Einzelfall bedeuten jedoch noch keine politische Grundsatzdebatte auf einem das Problem verallgemeinernden Abstraktionsniveau.*

Der Bezirksbürgermeister betont, dass man in seinem Wahlbezirk heute de facto an der Stellplatzschraube drehe. Tatsächlich habe sich die Stellplatzsituation im Bezirk bereits dramatisch verschlechtert. Wo der Platz noch reiche, solle es auch noch Kfz-

Stellplätze geben, aber diese hätten nicht mehr das Primat. Die eigentliche lokale Programmatik sei die Rückeroberung des ‚offenen Raumes‘ und das zum Teil auch auf Kosten von Kfz-Stellplätzen – insofern sei es auch Teil der Programmatik Kfz-Stellplätze zu reduzieren. Dieser Ansatz werde durchaus bewusst verfolgt, aber eben nicht direkt kommuniziert; man betone eher die gewonnenen Mehrwerte, Freiräume und Möglichkeiten und nicht die Einbußen an Kfz-Stellplätzen. Sowohl der Bezirksbürgermeister als auch der Verkehrsplaner verweisen darauf, dass es heutzutage z. B. Standard sei, an Hauptverkehrsstraßen Radverkehrsanlagen zulasten von Kfz-Stellplätzen einzurichten.

*Wie bereits angeklungen, ist die Umverteilung von Straßenflächen zulasten des ruhenden Kfz-Verkehrs heute bereits stellenweise Programmatik, jedoch lediglich auf lokaler Ebene und in kleinem Maßstab. Eine offene und umfassende Kommunikation der allgemein bestehenden Problematik (des ruhenden Kfz-Verkehrs) gegenüber der breiten Öffentlichkeit würde jedoch scheinbar nach wie vor auf Unverständnis stoßen.*

Der Bezirksbürgermeister verweist auf einen aktuellen Workshop zur Gestaltung der Schönhauser Allee (in Kooperation mit Gehl Architects) und betont, dass derartige partizipative Planungsansätze noch vor zehn Jahren undenkbar gewesen wären. Heute sei so etwas (in Berlin) möglich, weil beispielsweise doch auch innerhalb der Senatsverwaltung teilweise neue Perspektiven auf den öffentlichen Raum vertreten seien. Man bewege sich diesbezüglich aber nach wie vor in Experimentierstadien. An anderen Stellen (z. B. wenn es um die Planung von Hauptverkehrsstraßen oder Verkehrsmanagement bei Baustellen gehe) sei man immer noch der automobilen Stadt verhaftet, in der MIV Vorrang habe. Veränderungen erfolgten oftmals langsamer als wünschenswert und vielleicht halbherziger als nötig wäre, aber irgendwann, so erwartet es der Bezirksbürgermeister, werde sich eine Art Phasensprung einstellen. Manchmal unterstützten auch generelle Debatten lokale Vorhaben oder Tendenzen, wie im Falle des Themas Shared Space, welches nun in Berlin, wenn auch zeitverzögert und abgewandelt, zumindest doch in Form der Begegnungszone angegangen werde.

*Die Ausführungen des Experten aus dem Bereich der Bezirkspolitik zeigen, dass Veränderungen sehr schleppend und keinesfalls abrupt passieren. Es entsteht das Bild einer Gemengelage und Akteur\_innenkonstellation, innerhalb derer unterschiedlich weit entwickelte Problem-, bzw. Zielvorstellungen vorherrschen.*

Der Bezirksbürgermeister betont, dass die öffentliche Hand Verantwortung trage, den neuen Anforderungen an den öffentlichen Raum auch zu begegnen. Dem Stadtplaner zufolge sei es heute eigentlich Aufgabe des Staates, die Gemeinschaft und das Gemeinwohl vor negativer Beeinträchtigung durch das Verhalten Einzelner zu schützen.

*Analog zur wahrgenommenen Tragweite der Problemlage sind es wieder die Experten aus den Bereichen Bezirkspolitik und Stadtplanung, die der öffentlichen Hand eine besondere und drängende Verantwortung zur Begegnung der Verhältnisse des ruhenden Kfz-Verkehrs in den Städten zuschreiben.*

## Der bestehende institutionelle Rahmen

Sowohl der Verkehrsplaner als auch der Abteilungsleiter benennen die straßenrechtliche Institution des Gemeingebrauchs sowie das Straßenverkehrsrecht als ausschlaggebend für die Praxis der Parkraumbereitstellung im öffentlichen Straßenraum. Dem Verkehrsplaner zufolge bedingt der Gemeingebrauch ein allgemeines Nutzungsrecht an Straßen, weshalb Flächen nicht einfach nach Gutdünken zugeteilt werden könnten. Eine Reservierung von Flächen für bestimmte Zwecke sei kaum möglich. Nach dem Straßenverkehrsrecht müssten für ruhenden Kfz-Verkehr Straßenflächen zur Verfügung gestellt werden. Der Abteilungsleiter führt aus, dass ruhender Kfz-Verkehr Gemeingebrauch sei und es daher schwierig sei, ihn zurückzudrängen; Eingrenzungen könnten nur durch Sicherheitserwägungen auf Grundlage des Bundesordnungsrechts erfolgen. Es seien also insbesondere die straßenrechtliche Widmung für Gemeinnutzung und straßenverkehrsrechtliche Möglichkeiten zur Einschränkung des Gemeingebrauchs relevant. Der Verkehrsplaner bewertet das Konzept des Gemeingebrauchs als grundsätzlich angemessen; die öffentliche Hand müsse allerdings auf die Verträglichkeit der einzelnen gemeingebrauchlichen Nutzungen achten. Auch sei der Ansatz richtig, Parken ordnungsrechtlich zu regeln, um chaotische Verhältnisse zu vermeiden. Jedoch sehe das Straßenverkehrsrecht die Funktionen der Straße auf den Verkehr reduziert und sowohl der Verkehrsplaner als auch der Bezirksbürgermeister als auch der Stadtplaner betonen, dass die StVO diesbezüglich generell sehr stark den Kfz-Verkehr fokussiere. Laut dem Bezirksbürgermeister würde dadurch die Gesamtheit aller Verkehrsteilnehmer\_innen nicht angemessen berücksichtigt. Der Verkehrsplaner sowie der Bezirksbürgermeister weisen darauf hin, dass vollkommen analog dazu die Straßenverkehrsbehörden (im Zuge der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs sowie im Rahmen ihrer Anordnungen) nahezu ausschließlich den Kfz-Verkehr betrachteten. Der Bezirksbürgermeister bemängelt darüber hinaus, dass sich straßenverkehrsrechtliche Anordnungen generell jeglicher demokratischen Teilhabe entzögen.

*Die Ausführungen der Experten decken sich hier mit den Rechercheergebnissen des Autors.*

Der Verkehrsplaner weist darauf hin, dass vielerorts die Flächen im öffentlichen Raum gar nicht ausreichen würden, um alle vor Ort gemeldeten Kfz aufzunehmen und deshalb das private Stellplatzangebot eine große Rolle spiele. Von daher sei die Stellplatzbaupflicht des Bauordnungsrechts relevant. Auch der Abteilungsleiter benennt die Bauordnungen als wichtigen Einflussfaktor. Der Stadtplaner bewertet in diesem Zusammenhang die Liberalisierung der Stellplatzbaupflicht in Deutschland als richtigen Schritt.

*Die Experten aus dem Bereich der Verkehrsplanung sind der Ansicht, dass das öffentliche Stellplatzangebot nicht sinnvoll isoliert von seinen privaten Pendanten betrachtet, bzw. reguliert werden kann.*

Laut dem Abteilungsleiter sei das Bauplanungsrecht für die Straßenraumaufteilung nicht von Bedeutung und ein Bebauungsplan hätte diesbezüglich keine Rechtskraft.

*Diese Aussage des Abteilungsleiters steht im Widerspruch zu den Rechercheergebnissen des Autors. Sie lässt darauf schließen, dass eine Festlegung der funktionalen Widmung öffentlicher Straßenflächen in einem B-Plan in der Praxis (in Berlin) nicht vorkommt, auch wenn, wovon der Autor ausgeht, dies nach der Gesetzeslage möglich wäre.*

Der Abteilungsleiter führt weiter aus, dass die ausschlaggebenden Rechtsnormen jeweils abgegrenzte Zuständigkeitsphären hätten, dementsprechend nicht konkurrierten und der Rechtsrahmen insgesamt nicht besonders fragmentiert sei.

*Diesbezüglich steht die Auffassung des Abteilungsleiters der des Autors entgegen. Möglicherweise entstammt die Einschätzung des Abteilungsleiters eher einer allgemeinen Einschätzung des umfassenden verkehrlich relevanten Rechtsrahmens und nicht der dahingehenden Perspektive des Autors, welche Rechtsnormen Einfluss auf den speziellen Aspekt der Regulierung öffentlichen Parkraums haben.*

Der Bezirksbürgermeister stellt fest, dass der Rechtsrahmen insgesamt durchaus ein wirkmächtiger Einflussfaktor sei. Der Abteilungsleiter führt aus, dass die Gestaltungspraxis an öffentlichen Straßen letztlich aber im Grunde technischen Regelwerken zu deren Bemessung folge, insbesondere der Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen (RAST). Es handele sich dabei um ingenieurtechnische Regeln ohne unmittelbare Rechtsqualität, die aber der Gewohnheit entsprächen und bei Gerichtsentscheidungen auch als Beurteilungsgrundlage herangezogen würden.

*Diesen Verweis des Abteilungsleiters, auf die besondere Wirkmächtigkeit von ingenieurtechnischen Regelwerken bei der praktischen Bemessung und Gestaltung von Straßenräumen, gilt es nochmals ausdrücklich zu betonen. Die Praxis der Verkehrsflächendimensionierung orientiert sich zweifelsfrei mehr an konkreten standardisierten Empfehlungen oder an gängigen Praxisbeispielen und Gewohnheiten als an allgemeingültigen und auslegungsbedürftigen Rechtsnormen. Die diesbezüglichen technischen Regelwerke bilden sozusagen den ‚state of the art‘ der Straßenraumgestaltung ab. Somit sind sie letztendlich tatsächlich maßgeblich für konkrete Straßenraumentwürfe. Jedoch sind und bleiben es die Gesetze, die die normative Grundlage auch hinsichtlich aller abgeleiteten Vorschriften oder nachgeordneten Richtlinien bilden und dadurch auch bezüglich deren Inhalts und Rechtmäßigkeit einschlägig sind.*

### **Problemursachen**

Der Stadtplaner argumentiert, dass die Praxis der Parkraumbereitstellung – wie auch die Institutionalisierung von Rahmensetzungen – einer gewachsenen Macht des Faktischen reaktiv gefolgt sei. Man ergebe sich den Fakten, als könne man nichts Anderes tun, ignoriere die eigentlich grundsätzliche Unzulässigkeit einer Privatisierung öffentlichen Raumes und versuche stattdessen eine Feinregulierung des ruhenden Verkehrs (indem beispielsweise Anwohner\_innen priorisiert und Pendler\_innen als erste auszuschließen versucht würden). Die Parkraumansprüche von Anwohner\_innen würden nie problematisiert.

*Diese Ausführungen verweisen darauf, dass zu keinem Zeitpunkt eine ganzheitliche, insgesamt nachhaltige Regulierung des ruhenden Kfz-Verkehrs versucht wurde.*

*Stattdessen wurde, dort wo das Parken selbst als dominante Nutzung des Straßenraumes nicht mehr zu bewältigen war, lediglich eine Symptombehandlung im Einzelfall unternommen.*

Der Abteilungsleiter stellt fest, dass sich durch die Privilegierungsfeindlichkeit des deutschen Straßen- und Straßenverkehrsrechts in der Konsequenz Nutzungsansprüche im Grunde nach ihrem Flächenbedarf durchsetzen. Die engen Eingriffsmöglichkeiten die das Straßen- und Straßenverkehrsrecht zuließen, um gewachsene Gewohnheitsrechte zu verändern, bedingten beschränkte Gestaltungsspielräume in der Praxis.

*Die normativ festgeschriebene Privilegienfeindlichkeit sorgt demnach in der Realität für eine institutionalisierte Privilegierung hoher Flächeninanspruchnahme.*

Laut dem Bezirksbürgermeister greife die praktische Auslegung der Rechtsnormen zum Teil zu kurz – die straßenrechtliche Widmung für den Verkehr bedeute seiner Ansicht nach beispielsweise nicht, dass ein Stellplatz nur für Autos sei. Auch der Verkehrsplaner verweist darauf, dass möglicherweise gar nicht die Rechtslage an sich, sondern vielmehr deren praktische Umsetzung ungenügend sei. So würde z. B. der Ansatz der Gefahrenabwehr in der Praxis vielleicht zu eng gefasst und Gefährdungen, die vom ruhenden Kfz-Verkehr ausgingen, zu wenig beachtet. Die mangelnde Berücksichtigung einzelner Verkehrsteilnehmer\_innen und Interessenslagen in der Praxis sei, nach Ansicht des Verkehrsplaners, eher unzureichendem Willen und Kapazitäten der Verantwortlichen geschuldet, als den geltenden Normsetzungen. Die Gleichberechtigung aller Verkehrsteilnehmer\_innen sei z. B. noch nicht im Denken der Ordnungsbehörden angekommen; das konservative Denken Letzterer sei zum Teil hinderlich in der Praxis. Der Bezirksbürgermeister verweist darauf, dass behördlich angeordnete Parkordnungen teilweise gar vorgesehene Nutzungen konterkarierten (Gehwegparken).

*Die bestehende Problematik entstammt also nicht unbedingt einer per se schlechten oder gar insgesamt unangemessenen Rechtslage, sondern unter Umständen viel mehr deren perspektivisch beschränkter Auslegung in der Praxis. In diesem Zusammenhang sind gerade die angesprochenen technischen Regelwerke (zumeist herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – FGSV) ihrerseits als eine Form der Institutionalisierung einer vermeintlich angemessenen Operationalisierung geltender normativer Rahmenbedingungen aufzufassen.*

Der Abteilungsleiter verweist darauf, dass die heute in der RAST vorgesehene städtebauliche Bemessung von Straßenräumen – die von Randnutzungen und einer Gleichwertigkeit der Verkehrsträger ausgehe – in der Praxis zu wenig Anwendung finden würde. Die tatsächliche praktische Vorgehensweise bei der Straßenraumgestaltung sei schlussendlich abhängig von Kenntnisstand, Anwendungswillen und Konfliktfähigkeit der Zuständigen.

*Die Perspektive und Herangehensweise der Zuständigen ist ausschlaggebend für die Zielorientierung bei der Anwendung bestehender Regularien.*

Der Verkehrsplaner führt aus, dass grundlegende Rechtsnormen nicht das wesentliche Problem bezüglich der Straßenraumgestaltung darstellten; im Alltag spielten oftmals (daran anknüpfende) Verwaltungsvorschriften eine größere Rolle. Die grundlegenden Normsetzungen würden möglicherweise zu einem tatsächlich hemmenden Faktor, wenn in der Praxis mehr alternative Straßenraumgestaltungen angedacht würden.

*Auch wenn es im Alltag eher abgeleitete konkretisierte Normsetzungen sind, die die Gestaltungspraxis anleiten, so ist doch der grundlegende normative Rahmen insgesamt nicht förderlich für alternative und innovative Flächenordnungen im öffentlichen Straßenraum.*

Als zentrales Problem benennen sowohl der Verkehrsplaner als auch der Abteilungsleiter die ungenügende Ressourcenausstattung der Verwaltung in Deutschland. Laut dem Verkehrsplaner fehlten in der Verwaltung (in Berlin) grundsätzlich jegliche Ressourcen für strategische Überlegungen – entsprechend auch zum Thema der Flächenwidmung im öffentlichen (Straßen-)Raum. Derartige Überlegungen anzustellen, sei allerdings eine originäre Aufgabe der Verwaltung. Es finde auch gemeinhin keine systematische Evaluation bestehender Regelungen, bzw. möglicher Veränderungen statt. Der Verkehrsplaner weist darauf hin, dass eine derartige Strategielosigkeit zu hohen Folgekosten führe. Der Abteilungsleiter bestätigt, dass die Verwaltung in Deutschland ein Personalproblem habe, wenn auch lokal unterschiedlich stark ausgeprägt. Es fehle Personalreserve, um konzeptionelle Ansätze zu entwickeln und Konzepte dann auch kontinuierlich fortzuschreiben und weiterzuentwickeln. Auch fehlten die Ressourcen, um erfolgreiche Ansätze zu verallgemeinern und in neue Dimensionen zu übertragen. So stelle z. B. die umfassende Kostenbetrachtung der Parkraumbereitstellung eine Aufgabe dar, die die Verwaltung eigentlich leisten oder zumindest anregen sollte. Nach Ansicht des Abteilungsleiters sei sich die Politik der vorherrschenden (Personal-)Problematik anscheinend nicht bewusst.

*Die Verwaltung, als inhaltliche Fachebene der öffentlichen Hand, verfügt gemeinhin nicht über die notwendige Ressourcenausstattung, die für eine vollumfängliche Erledigung ihrer Aufgaben notwendig wäre und schon gar nicht dafür, standardmäßig innovative Impulse in ihrem Fachbereich zu setzen.*

Der Abteilungsleiter verweist außerdem auf problematische praktische Planungstechniken. Würden Verkehrsprognosen, die im Grunde bestehendes Verkehrsverhalten fortschrieben, als alleinige Entscheidungsgrundlage dienen, käme eine städtebauliche Bemessung von Straßenquerschnitten ‚unter die Räder‘ und man könne den Status quo nur schwerlich überwinden. Gerichte würden Verkehrsprognosen allerdings durchaus als eine wichtige Beurteilungsgrundlage heranziehen.

*Während kaum Ressourcen für konzeptionelle Ansätze bestehen, befördern die anerkannten, gängigen Planungstechniken naturgemäß ein ‚business-as-usual‘-Vorgehen und verfestigen damit den Status quo der Flächenaufteilung in öffentlichen Straßen.*

Der Bezirksbürgermeister benennt als grundsätzliches Problem eine allgemeine verkehrspolitische Rückständigkeit in Deutschland, welche auch nach Einschätzung des Stadtplaners vorherrsche. Der Abteilungsleiter bemängelt die Starrheit des politischen Systems in Deutschland, auch wenn es nur um minimale Flexibilisierungen gehe – es habe z. B. zehn Jahre gedauert, bis eine Regelung zur Einrichtung von Car-Sharing-Stationen im öffentlichen Straßenraum in die StVO Eingang gefunden habe. Trotz aller Gestaltungsbedürfnisse spielten grundsätzliche verkehrliche Aspekte in der Politik oftmals keine Rolle. So würde z. B. PRB, laut dem Abteilungsleiter, trotz bestehender Eingriffsmöglichkeiten und Sinnhaftigkeit, teilweise nicht eingerichtet. Der Verkehrsplaner spricht diesbezüglich von einer gewissen Ängstlichkeit hinsichtlich der Einführung von PRB. Auch sei, wie der Abteilungsleiter ausführt, eine Stellplatzbauobergrenze in Berlin programmatisch seit längerem vorgesehen und von der Verwaltung bereits konzeptionell ausgearbeitet worden, es fände sich aber niemand in der Politik, die / der es tatsächlich umsetzte.

*Die Verkehrspolitik in Deutschland ist insgesamt träge, zurückhaltend, konservativ und wenig innovationsfreudig. Selbst offensichtlich sinnvolle Regelungen werden nicht oder nur sehr langsam implementiert.*

Eine ungenügende Reglementierung des privaten Stellplatz-Angebotes kann laut dem Abteilungsleiter beispielsweise eine restriktive Parkraumpolitik im öffentlichen (Straßen-)Raum und laut dem Verkehrsplaner die gemeindliche Verkehrsplanung und -beeinflussung konterkarieren. Deshalb sei eine Abstimmung des öffentlichen und privaten Stellplatzangebotes notwendig. Laut dem Bezirksbürgermeister forderten die Menschen häufig Parkhäuser, seien aber nicht bereit realistische (Markt-)Preise für darin befindliche Stellplätze zu bezahlen. Der Stadtplaner verweist darauf, dass die Zahlungsbereitschaft der Menschen für einen Kfz-Stellplatz in einer Quartiersgarage oftmals nicht für einen wirtschaftlichen Betrieb ausreiche, solange auf der Straße kostenlos geparkt werden könne. Deshalb fände sich (in seiner Heimatstadt), trotz eines nicht geringen Baukostenzuschusses aus Ablösegeldern, kein Träger für die Errichtung und den Betrieb entsprechender Einrichtungen – die vorhandenen Ablösemittel würden daher nicht ausgegeben.

*Es existiert zumeist keine umfassende Gesamtstrategie zum Umgang mit dem ruhenden Kfz-Verkehr, die das gesamte Stellplatzangebot berücksichtigt. Die ungenügende Koordination des gesamthaften Stellplatzangebotes in einer Stadt führt zu verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Ineffizienzen und konterkariert übergreifende verkehrsplanerische Konzepte.*

Der Bezirksbürgermeister weist darauf hin, dass eine bauliche Umgestaltung von Straßenräumen, aufgrund baulich struktureller Interdependenzen, tatsächlich sehr komplex und damit aufwendig sei.

*Selbst wenn sie gewollt und entschieden sind, sind bauliche Umverteilungen von Verkehrsflächen zum Teil sehr aufwendig und es bestehen somit bereits von dieser Seite her ressourcenmäßige Hemmnisse für eine Neudisposition von Straßenflächen.*

## Entscheidungsträger

Dem Verkehrsplaner zufolge entscheide der Baulastträger, wie eine Straße aussehe; das seien in den meisten Fällen in Berlin die Bezirke und somit letztendlich die jeweiligen Bezirksverordnetenversammlungen. Für die straßenrechtliche Widmung seien (in Berlin zumeist die bezirklichen) Tiefbauämter zuständig; über straßenverkehrsrechtliche Anordnungen entschieden (in Berlin zumeist die bezirklichen) Straßenverkehrsbehörden (in den Ordnungsämtern der Bezirke).

*Der Verkehrsplaner bezieht sich auf die Mehrheit der städtischen Straßen (Berlins), welche Nebenstraßen sind und (in Berlin) damit der Planungshoheit der Bezirke unterliegen. Die genannten Zuständigkeiten entsprechen den Rechercheergebnissen des Autors.*

Die Verwaltung sei, laut dem Verkehrsplaner, die inhaltliche Fachebene, welche Konzepte, bzw. Optionen vorbereite. Die Politik entscheide auf Grundlage der Vorlagen und sei somit zuständig für die Legitimierung von Maßnahmen. Die Verwaltung setze schlussendlich die politisch beschlossene Option praktisch um. Die Verwaltung sei somit zuständig für strategische Planung und die Steuerung von Umsetzungsprozessen. Der Abteilungsleiter führt aus, dass die praktische Gestaltungsmacht einem ständigen Wechselspiel zwischen Politik und Verwaltung entspringe. Die Politik initiiere selten vollkommen alleine Maßnahmen; vielmehr sei sie bezüglich komplexer Themenbereiche auf Beratung von Seiten der Verwaltung (über Notwendigkeiten und Empfehlungen) angewiesen. Letztendlich müsse aber die Politik angedachte Konzepte mittragen, deren Umsetzung beschließen und die dafür notwendigen Ressourcen bereitstellen. Der Stadtplaner stellt fest, dass die Entscheidungs- und Gestaltungsmacht im Grunde bei der politischen Ebene liege. Diese könne sich im Zweifelsfall auch gegen eine konservative Verwaltung durchsetzen.

*Demnach trifft die Politik letztendlich die verbindlichen Entscheidungen, während der zur Entscheidung stehende Möglichkeitsraum aber weitgehend von der Verwaltung abgesteckt wird. Wenn vorhanden, kann jedoch der politische Wille schwerer wiegen als das Beharren von Behörden und im Einzelfall auch zur Durchsetzung (von Empfehlungen Letzterer) abweichender Gestaltungen führen.*

Der Abteilungsleiter sowie der Stadtplaner betonen, dass die Persönlichkeit von Politiker\_innen oftmals ausschlaggebend dafür sei, ob und wie das Thema des ruhenden Kfz-Verkehrs im öffentlichen Raum angegangen werde. Dem Abteilungsleiter zufolge bedinge sie zunächst überhaupt die grundsätzliche Zugänglichkeit der Politik für Beratung durch die Fachverwaltungen. Inwieweit Spielräume ausgenutzt würden, hänge dann vom (verkehrs-)politischen Mut ab, welcher lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt sei und entsprechend unterschiedliche Rahmenbedingungen der Verwaltungstätigkeit schaffe. Der Stadtplaner betont, dass eine konsequente Politik – das heißt das Vertreten eines Themas vor der Wahl und dessen Durchhalten und Durchsetzen danach – zum Erfolg führen kann (wie die Beispiele Zürich oder Erlangen zeigten). Sowohl der Abteilungsleiter als auch der Stadtplaner verweisen darauf, dass verkehrliche Themen in Berlin und Deutschland jedoch fast nie Wahlkampftemen seien.

*Letztendlich sind es die Offenheit für das Thema, das Problembewusstsein, der Veränderungswille, der politische Mut und die Konfliktbereitschaft einzelner (politischer) Persönlichkeiten, die die Tragweite praktischer Entscheidungen determinieren.*

Der Stadtplaner stellt fest, dass Bürger\_innenbeteiligung an Bedeutung und damit neue Akteur\_innen an Gewicht gewannen. Dadurch veränderten sich Entscheidungsprozesse und -dynamiken. Dem Abteilungsleiter zufolge müssten im Zuge von Maßnahmen einer Flächenumverteilung die Menschen natürlich informiert und beteiligt werden, was auch regelmäßig geschehe. Der Bezirksbürgermeister hält Betroffenenbeteiligung für wichtig, betont aber, dass diese auch hinderlich sein könne – in Deutschland wollten generell alle mitreden und hätten Bedenken; oftmals antworteten seiner Ansicht nach, gerade die falschen Interessensgruppen. Der Verkehrsplaner schildert, wie die Gegner\_innen einer Reduktion von Kfz-Stellplätzen in der ersten Berliner Begegnungszone, die BVV im Sinne ihrer Interessen zu beeinflussen versucht hätten. Der Abteilungsleiter verweist darauf, dass Kfz-Besitzer\_innen (Bevölkerung und Gewerbetreibende) regelmäßig Druck sowohl auf Bezirks- als auch Senatspolitik ausübten, um ihre Interessen zu wahren. Deshalb würden in der Praxis zumeist Kompensationsstrategien (für den Wegfall von Kfz-Stellplätzen) gesucht. Der Verkehrs- sowie der Stadtplaner verweisen darauf, dass der Maßstab einer Bürger\_innenbeteiligung, das heißt insbesondere die Auswahl der Beteiligungsberechtigten, entscheidend für die Angemessenheit und Sinnhaftigkeit einer partizipativen Entscheidungsfindung sei.

*Partizipative Planungsansätze verändern heute die Verteilung von Entscheidungsmacht. Partizipation ist wichtig und grundsätzlich angemessen hinsichtlich der Frage einer Verteilung öffentlicher (Straßen-)Flächen. Gleichzeitig kann sie auch hinderlich sein, vor allem, wenn gewohnte Privilegien vehement verteidigt werden. In der Praxis muss insbesondere auf die Auswahl der Beteiligungsberechtigten geachtet werden, um eine zielführende und angemessene Entscheidungsfindung zu gewährleisten.*

Der Abteilungsleiter betont, dass (beispielsweise verwaltungsseitig) erarbeitete Entwürfe keinesfalls einfach umgesetzt würden, sondern dass (z. B. durch Partizipation oder die Einmischung statushoher Funktionsträger wie etwa in Berlin Senator\_innen) sozusagen Checks and Balances auf vielen Ebenen existierten.

*In jedem Falle werden heute (in Berlin) Gestaltungsentwürfe nicht unhinterfragt umgesetzt.*

Der Verkehrsplaner verweist darauf, dass die Bezirke in Berlin grundsätzlich sehr selbstbewusst seien und keine direkten Handlungsvorgaben von Seiten des Senats bekämen. Der Senat wiederum sei hinsichtlich verkehrlicher Maßnahmen vor allem bemüht einheitliche Vorgehensweisen zu gewährleisten und den Bezirken Hilfestellung zu geben.

*Die Planung von Nebenstraßen (in Berlin) vollzieht sich weitestgehend auf einer lokalen Entscheidungsebene.*

Der Bezirksbürgermeister weist darauf hin, dass auch externe Faktoren oder Akteur\_innen erheblichen Einfluss auf das Stellplatzangebot haben können. Aufgrund von Brandschutzaufgaben müssten z. B. vielerorts Parkordnungen von Quer- auf Längsparken geändert werden (damit Löschfahrzeuge näher an Gebäude herankämen und ihre Leitern zum Erreichen ausgebauter Dachetagen ausreichen). Oder private Firmen würden z. B. Kfz-Stellplätze für Mitarbeiter\_innen anbieten.

*Das Ausmaß des gesamthaften Parkplatzangebotes wird auch durch die Entscheidungen Privater beeinflusst. Im öffentlichen Raum können auch verkehrsfremde Belange das Angebot an Stellplätzen maßgeblich beeinflussen, wenn sie die allgemeine Gefahrenabwehr betreffen.*

### **Entscheidungsspielräume**

Der Verkehrsplaner verweist darauf, dass mit Verkehrssicherheit und verkehrlichen Belangen allgemein viele Maßnahmen begründet werden könnten. Verkehrsfremde Belange (wie beispielsweise Straßenraumqualitäten für Aufenthalt oder Kinderspiel) seien in den geltenden Rahmenseetzungen nicht vorgesehen und genügen daher als Begründung nicht. Der Abteilungsleiter bestätigt, dass die Spielräume innerhalb des Status quo relativ gering seien. Die Möglichkeiten, das gemeingebräuchliche Parken ohne ein gesamt-konzeptionelles Vorgehen zurückzudrängen seien in der Regel relativ beschränkt. Auch weil die Klagebereitschaft Betroffener relativ groß sei, müssten im Grunde Erwägungen der wenigen vorgesehenen Privilegierungen oder der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs gefunden werden. Letzteres könne aber auch auf Verkehrsfolgenlasten bezogen werden, weshalb eine Reduzierung von Kfz-Stellplätzen, zum Teil in entsprechenden Maßnahmen (beispielsweise einer Umgestaltung von Straßen zum Zwecke der Lärminderung) versteckt werden könne. Dem gegenüber bestünden laut dem Abteilungsleiter weitaus größere Spielräume, wenn ein echter Anlass und der ausgeprägte Wille zu einer vollkommen neuen Gestaltung bestünden. Bei gesamt-konzeptionellen Ansätzen, die verkehrspolitischen Erwägungen entsprängen und eine generelle Reorganisation von Flächen mit sich brächten (wie beispielsweise oftmals im Zuge der Einführung von PRB-Zonen), bestünden durchaus erhebliche Spielräume. Diese könnten eben zumindest innerhalb bestimmter Projekte ausgenutzt werden, indem (verkehrs-)politisch argumentiert werde. (Prominente Beispiele hierfür seien die Umgestaltung der Kastanienalle oder der Warschauer Straße.) Grundlegend alternative Gestaltungsansätze wie die Begegnungszone seien, auch dem Verkehrsplaner zufolge, nur auf definierten Straßenabschnitten und nicht als Pauschallösung überall möglich; entscheidend sei, dass der Mehrwert der alternativen Gestaltung gezeigt und vermittelt werden könne. Auch nach Ansicht des Stadtplaners bestünden durchaus Spielräume auf lokaler Ebene; man müsse Maßnahmen nur entsprechend politisch begründen, geschickt angehen und durchsetzen – hierfür existierten bereits viele gute Praxisbeispiele. Der Abteilungsleiter sowie auch der Verkehrs- und der Stadtplaner betonen, dass der Wille entscheidend dafür sei, inwieweit bestehende (lokale) Spielräume ausgenutzt würden.

*Grundsätzlich sind verkehrsfremde Belange nicht als Begründung für Straßenraumgestaltungen vorgesehen und werden entsprechend in der Regel (bei standardisiertem Vorgehen der Straßenplanung) nicht berücksichtigt. Jedoch*

*bestehen schon heute im Grunde ausreichende Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume, dass durch eine umfassende politische Herangehensweise und Argumentation im konkreten Einzelfall gesamtkonzeptionell alternative Flächenaufteilungen eingerichtet werden können.*

Der Bezirksbürgermeister stellt fest, dass in Berlin die notwendigen Entscheidungsspielräume für alternative Gestaltungen öffentlicher (Straßen-)Räume durchaus existierten; sie müssten nur genutzt werden. (Prominente Beispiele seien der Alexanderplatz als de facto riesiger Shared-Space oder der Potsdamer Platz mit seinen großen Flächen). Man könne auf lokaler Ebene die Planungsphilosophie durchaus gegenüber dem traditionellen Vorgehen umdrehen und von einem Vorrang für den Umweltverbund ausgehen. Kfz-Stellplätze würden dann nur noch dort eingerichtet, wo noch Platz verbleibe, nachdem alle anderen Nutzungen vorgesehen worden seien – das sei aber vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmensetzungen nach wie vor obligatorisch. Eine derartige Einstellung und planerische Herangehensweise führe problemlos zu ganz anderen Ergebnissen. Der Bezirksbürgermeister räumt aber ein, dass die bezirklichen Spielräume bezüglich der Hauptverkehrsstraßen eingeschränkt seien, weil man dort keine Planungshoheit habe. Dort bräuchte die Umsetzung von Neusortierungen aufgrund der Gemengelage und Zuständigkeitsverteilung noch eine Weile.

*Der Experte aus dem politischen Bereich formuliert eine deutlich positivere, bzw. optimistischere Einschätzung in Bezug auf die bestehenden Spielräume. Seine Ausführungen sind insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass er die Allgemeingültigkeit der institutionalisierten Standards ablehnt und im Rahmen seiner praktischen Tätigkeiten nicht gelten lassen will. Es scheint tatsächlich so, als führe eben diese grundsätzliche Haltung in der Praxis zur Realisierung ansonsten weitestgehend nicht beobachtbarer Spielräume. Dieser Umstand belegt eindrucksvoll die Aussage der Experten, dass der politische Wille und Mut einzelner Persönlichkeiten ausschlaggebend für die Ausnutzung von bestehenden Spielräumen sind und zu einer erfolgreichen innovativen Verkehrspolitik führen können.*

Der Abteilungsleiter betont, dass bei Maßnahmen der Flächenumverteilung eine Rückendeckung durch die politische Meinung der Bevölkerung unabdingbar sei. Der Stadtplaner vertritt die Ansicht, dass die Öffentlichkeit mit guten Begründungen und Alternativangeboten (Car-Sharing, Quartiersgaragen, mehr Platz für Fahrradabstellanlagen, Bürgersteige, Bäume, Bänke und Spielmöglichkeiten) durchaus von alternativen Flächennutzungen im Straßenraum überzeugt werden könne und von daher die politische Umsetzbarkeit theoretisch gegeben sei. Der Bezirksbürgermeister verweist darauf, dass die grundsätzliche Ablehnung jeglicher Veränderungen ein generelles Phänomen sei. Veränderungen seien (selbst im hippen Berlin) immer unbeliebt. Manchmal müsse man einfach schlaue Dinge angehen und Fakten schaffen, ohne endlose Diskussionen zu führen. Vielfach beharrten Menschen auf Gewohnheiten; gewöhnten sich dann aber doch sehr schnell auch an neue Situationen (wie das Beispiel der Kastanienallee zeige).

*Die Aussagen bezüglich der Notwendigkeit einer breiten Zustimmung der Bevölkerung zu Maßnahmen der Flächenumverteilung sind widersprüchlich. Während der Experte*

*aus der Fachverwaltung betont, dass es nur mit Zustimmung der Bevölkerung gehe und der Experte aus dem Bereich Stadtplanung davon ausgeht, dass diese Zustimmung durch gute Argumentation erreicht werden könne, schildert der Experte aus dem Politikbereich eine deutlich entgegenstehende Perspektive: Die Menschen beharren oftmals auf Gewohnheiten und es sei, seiner Erfahrung nach, deshalb zum Teil ratsam, ohne ausgedehnte Diskussionen Fakten zu schaffen. Sicherlich ist in einer Demokratie die Zustimmung der Bevölkerung zu Maßnahmen wichtig und von einem normativen Standpunkt her notwendig. Die Bevölkerung muss aber vor allem mit generellen Werteordnungen und Verfahrensweisen einverstanden sein, die im Einzelfall handlungsleitend sind. Das bedeutet aber nicht, dass (bei divergierenden Interessenslagen) alle Individuen jedem Detail einer konkreten Maßnahme zustimmen müssen. Bei fehlendem Problem- und Lösungsbewusstsein innerhalb weiter Teile der Bevölkerung verhindert das Bestehen auf eine breite Zustimmung zunächst jede Veränderung. Wenn das nötige Bewusstsein erst durch Anschauung und Erfahrung zustande kommt, dann kann es zielführend und sinnvoll sein, in kleinem Umfang erste Schritte schlichtweg zu realisieren und dadurch Alternativen aufzuzeigen. Die Frage, ob die so zustande gekommenen Optionen möglicherweise zu einem neuen Standard erhoben werden sollen – also die Frage nach einer allgemeineren Neuordnung von Verhältnissen – bedarf aber tatsächlich einer breiten Zustimmung innerhalb der Gesellschaft.*

### **Angemessenheit der Rahmenbedingungen**

Der Verkehrsplaner verweist darauf, dass die gängige Praxis der Parkraumbereitstellung in Einklang mit den geltenden Rechtsnormen und von daher formal korrekt sei. Allerdings werde der ordnungsrechtliche Verkehrssicherheitsgedanke gemeinhin nicht auf nicht-motorisierte Verkehre bezogen – beispielsweise käme es heute vielfach zu Stauungen des Fuß- und Radverkehrs im Seitenbereich der Straße. Verkehrsfremde Belange, bzw. die Multifunktionalität öffentlicher Straßenräume spielten in der Gestaltungspraxis so gut wie keine Rolle. Der Abteilungsleiter stellt fest, dass bei einer kreativen Anwendung der technischen Regelwerke zur Straßenraumgestaltung schon heute die Struktur des öffentlichen Raumes viel mehr verändert werden könnte. Der Bezirksbürgermeister weist darauf hin, dass Dinge in Deutschland aber schrittweise passierten und zunächst einmal ausprobiert würden – wie nun die Begegnungszone in der Maaßenstraße. Der bestehende Rechtsrahmen sei zwar wirkmächtig, aber er müsse an Veränderungen der Gesellschaft und deren Lebensrealitäten angepasst werden, was ja durchaus auch geschehe. So werde z. B. die StVO, wenn auch zögerlich, immer wieder verändert. Nach ihrer letzten Änderung seien nun auch die Bevorzugung von Car-Sharing- und Elektro-Fahrzeugen in PRB-Zonen sowie die Einrichtung von Car-Sharing-Stationen im öffentlichen Raum (also die Privilegierung von Car-Sharing-Fahrzeugen im ruhenden Verkehr) durch Anordnung der unteren (in Berlin der bezirklichen) Straßenverkehrsbehörden möglich. Auf letztere Veränderung habe man, laut dem Abteilungsleiter, allerdings zehn Jahre warten müssen.

*Es wird deutlich, dass die bestehenden Rahmenbedingungen die gleichwertige Berücksichtigung der unterschiedlichen Funktionen der Straße weder fördern noch*

*erfordern. Gleichwohl existieren aber bereits diesbezüglich zielführende Planungsinstrumente. Veränderungen von Institutionen passieren in Deutschland durchaus, allerdings nur sehr zögerlich und langsam. Dementsprechend kann ein nicht unerhebliches Beharrungsvermögen der relevanten Institutionen konstatiert werden. Keiner der Experten beschreibt den bestehenden institutionellen Rahmen insgesamt explizit als unangemessen. Die vielen kritischen Aspekte jedoch, die sie zu den Bereichen ‚Hintergrund, Entwicklung und Angemessenheit des Status quo‘, ‚Problemlage heute‘ und ‚Problemursachen‘ anmerken, belegen eindeutig, dass der bestehende institutionelle Rahmen eine konsequente Bewältigung, bzw. Begegnung der gegebenen Problemlagen (im Kontext des ruhenden Kfz-Verkehrs in öffentlichen städtischen Räumen) kaum ermöglicht, geschweige denn erfordert. Von daher ist er, wenn auch nicht als insgesamt unangemessen, so doch in Hinblick auf eine ganzheitliche Problembewältigung als wenig lösungsorientiert und zielführend zu bezeichnen.*

### **Veränderungsbedarf**

Der Bezirksbürgermeister sieht eine wesentliche Herausforderung der deutschen Städte darin, sie so umzubauen, dass sie umfassend barrierefrei seien und der MIV so weit als möglich aus ihnen herausgehalten werde. Grundsätzlich müsse die Verkehrspolitik in Zukunft ebenso selbstverständlich auf sich wandelnde Verhältnisse reagieren, wie sie es in der Vergangenheit zugunsten des MIV getan habe. Vor Ort müsse man auf neue Fakten reagieren und wenn der Platz nicht mehr reiche auch zulasten des (ruhenden) Kfz-Verkehrs Platz schaffen. So wie man es in seinem Bezirk im Kleinen mache, müsse auf andere Anforderungen an den öffentlichen Raum (der Städte) auch auf Bundes- und Landesebene reagiert werden. Eine bundesweite (politische) Debatte zum Thema ruhender Kfz-Verkehr im öffentlichen Raum hielt der Bezirksbürgermeister allerdings für nicht weiter hilfreich; die Länder seien föderal organisiert und wollten sich vom Bund auch nicht reinreden lassen. Der Abteilungsleiter betont, dass Veränderungsbedarf am institutionellen Rahmen nicht der Hauptgrund sei, weshalb Straßenflächen nur selten umverteilt würden. Von daher sei es nicht notwendig grundlegende normative Rahmensetzungen zu verändern. Auch der Verkehrsplaner stellt fest, dass bezüglich des Rechtsrahmens kein grundlegender Veränderungsbedarf bestehe. Der Bezirksbürgermeister hingegen hält es für absolut dringend, Veränderungen am institutionellen Rahmen vorzunehmen.

*Die Problemwahrnehmung des Status quo auf Seiten der Experten zeigt, dass es im Grunde unverantwortlich ist, nicht auf die vorherrschenden Verhältnisse des ruhenden Kfz-Verkehrs in den Städten zu reagieren und sie nicht proaktiv zu verändern. Abermals formuliert der Experte aus der Politik eine ebenso optimistische wie einfache Vision, dass nämlich die Umverteilung von Straßenflächen in Zukunft schlichtweg unausweichlich wird. Die Experten aus Verkehrsplanung und Fachverwaltung sehen an sich ausreichend Spielräume für Veränderungen von Straßenräumen gegeben; lediglich der Experte aus dem Politikbereich bezeichnet auch eine Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen explizit als notwendig.*

Der Bezirksbürgermeister betont, dass ein deutlich restriktiveres Vorgehen gegen in die Stadt einstrahlenden Kfz-Verkehr angebracht wäre. Die / der gemeine Bürger\_in (Berlins) reagiere erst auf harte Anreize. So lange Autofahren komfortabel sei und man am Zielort noch einen Stellplatz finde, werde das Auto auch genutzt. Von daher seien echte Restriktionen notwendig, die das Autofahren möglichst unattraktiv machten; dazu könnten z. B. Parkgebühren oder Kapazitätseinschränkungen gehören.

*Es müssen im Grunde faktische Sachzwänge geschaffen werden, um das Verhalten der Menschen tatsächlich zielorientiert zu beeinflussen.*

Der Verkehrsplaner weist darauf hin, dass es grundsätzlich angemessen sein könnte, die Bereitstellung von Parkraum für nicht notwendige Kfz-Verkehre nicht öffentlich zu gewährleisten, sondern Privaten zu überlassen. Jedoch betonen sowohl der Verkehrsplaner als auch der Abteilungsleiter, dass generell eine stärkere Abstimmung des privaten mit dem öffentlichen Stellplatzangebot notwendig sei. Laut dem Abteilungsleiter würden die bestehenden Möglichkeiten zur Setzung von Stellplatzbauobergrenzen in vielen Gemeinden heute nicht ausgenutzt. Es sei darüber hinaus grundsätzlich fraglich, inwieweit die Regulierung des privaten Stellplatzangebotes durch das Bauordnungs- und nicht das Bauplanungsrecht überhaupt der eigentlich zu Grunde liegenden städtebaulichen Motivation angemessen sei. Laut dem Bezirksbürgermeister fehle ein normativ verankerter allgemeiner Vorrang für den Umweltverbund. Bei begrenztem öffentlichem Raum müsste es rechtlich verankerte Aufgabe des Staates sein, den Umweltverbund darin vorrangig vorzusehen. Eine derartige Rahmensetzung wäre hilfreich, um lokal flexibler auf Bedarfe reagieren zu können und um mit gewissen Maßnahmen (wie etwa Aufstellflächen für Radverkehr vor Haltlinien des Kfz-Verkehrs) vor Verwaltungsgerichten bestehen zu können. Unangemessen sei, dass sich straßenverkehrsbehördliche Anordnungen einer demokratischen Teilhabe entzögen. Ein umfassendes und verbindliches Weisungsrecht (von Seiten der Bezirke) in alle Bereiche des öffentlichen Raumes wäre sinnvoll, um konzentrierter und ganzheitlicher vorgehen zu können. Man habe nämlich in Berlin tatsächlich ein Umsetzungs- und in Deutschland generell ein Entscheidungsproblem.

*Es fällt auf, dass auch die Experten, die eine Veränderung grundlegender Normsetzungen generell nicht für notwendig erachten, sinnvolle Veränderungsmöglichkeiten formulieren, die im Grunde doch gerade einer grundsätzlichen Anpassung institutioneller Rahmensetzungen bedürften. Die Experten aus Verkehrsplanung und Fachverwaltung scheinen selbst zumindest argumentativ eher vorsichtig und konservativ vorzugehen.*

Der Verkehrsplaner verweist darauf, dass es wenig zielführend sei, bei Maßnahmen (wie beispielsweise der PRB), die vor ihrer Einführung immer unpopulär seien, danach aber immer breite Zustimmung fänden, eine basisdemokratische Entscheidungsfindung (per Volkentscheid) vorzunehmen. In jedem Falle aber müsse die Auswahl beteiligungsberechtigter Betroffener auf die konkrete angedachte Maßnahme abgestimmt sein. Der Stadtplaner wiederum erachtet partizipative Planungsansätze als genau richtig hinsichtlich der Umgestaltung von Quartiersstraßen. Seiner Ansicht nach würden dadurch erfolgreiche Ansätze öfter auf

andere Quartiere abfärben. Auch der Abteilungsleiter hielt einen intensiveren Austausch zwischen Politik und Stadtöffentlichkeit für zielführend (um bestehende Spielräume auszunutzen).

*Auch wenn die genauen Modalitäten partizipativer Planungsverfahren entscheidend für deren letztendliche Angemessenheit und Sinnhaftigkeit sind, so wird doch auch deutlich, dass die generelle Einbindung und Beteiligung der Öffentlichkeit einen Schlüsselfaktor darstellt, bezüglich einer Veränderungen der grundlegenden Struktur des öffentlichen Raumes.*

Der Abteilungsleiter hielt es für angeraten, grundsätzlich mehr gesamtkonzeptionell gestalterische Experimente durchzuführen, um dadurch Alternativen aufzeigen und erlebbar machen zu können sowie auch individuelles Verhalten stärker zu beeinflussen. Es sei wichtig, Anschauung zu ermöglichen, weil viele Menschen Veränderungen im Ergebnis begrüßten, sich alternative Ansätze aber ex-ante nicht vorstellen könnten. Auch nach Einschätzung des Stadtplaners müsse die Öffentlichkeit durch anschauliche Beispiele, die Vorteile offensichtlich machten, für alternative Straßenraumgestaltungen gewonnen werden. Der Abteilungsleiter verweist außerdem auf den Vorteil, dass im Rahmen von Experimenten argumentativ noch keine dauerhafte Veränderung begründet werden müsse.

*Die Experten aus Verkehrs- und Stadtplanung, die im Rahmen ihrer langen Berufserfahrung für die öffentliche Hand tätig waren, halten insbesondere gestalterische Experimente, welche Alternativen und Optionen erleb- und begreifbar machen, für einen Schlüssel zur Überzeugung und Mobilisierung der Öffentlichkeit.*

Der Verkehrsplaner betont, dass es wenig sinnvoll sei, bezüglich strategischer Überlegungen auf Impulse aus der Politik zu warten. Vielmehr müsse die Verwaltung durch ausreichende Ressourcen in die Lage versetzt werden, dies zu gewährleisten und darüber hinaus grundsätzlich handlungsfähig zu sein. Der Stadtplaner hingegen argumentiert, dass das Thema des ruhenden Kfz-Verkehrs im öffentlichen Raum gerade auf politischer Ebene verhandelt werden müsse. Seiner Ansicht nach könnte die Politik (je nach politischer Situation) auf lokaler Ebene vielerorts deutlich mehr riskieren, ohne dadurch negative Auswirkungen auf übergeordnete Politikebenen (beispielsweise bei Wahlergebnissen) befürchten zu müssen. Es brauche daher vor Ort eben eine solche politische Kraft mit ausreichendem Mut.

*Je nach Auffassung, ob nun Veränderungen vor allem im konkreten Einzelfall erfolgen oder doch grundlegenderer Natur sein sollen, werden die vorrangig veränderungsbedürftigen Stellen unterschiedlich verortet. Für Veränderungen innerhalb des bestehenden Rahmens, das heißt um eine regelmäßige Ausnutzung bestehender Spielräume zu gewährleisten, ist es notwendig, die Verwaltung ressourcenmäßig deutlich besser auszustatten und sie dadurch insgesamt handlungs- und innovationsfähiger zu machen. Um aber die Problematik der Flächeninanspruchnahme in den Städten durch den ruhenden Kfz-Verkehr grundsätzlich anzugehen und möglicherweise auch diesbezügliche Rahmenbedingungen zu verändern, bedarf es einer politischen Initiative.*

## Empfehlenswerte Veränderungen

Der Abteilungsleiter führt aus, dass es durchaus sinnvoll wäre, die Privilegierungstatbestände hinsichtlich unterschiedlicher Nutzungen im öffentlichen Straßenraum grundsätzlich zu flexibilisieren. Auch laut dem Verkehrsplaner könnte eine Lockerung der Privilegierungsfreiheit im Rahmen des Gemeingebrauchs Spielräume für differenziertere Flächenwidmungen eröffnen.

*Somit verweisen wieder gerade die Experten, die grundsätzliche Veränderungen der Rahmenbedingungen explizit als nicht notwendig bezeichnen, auf eben eine derartige sinnvolle Veränderung, hinsichtlich der Privilegierungsfreiheit gegenüber einzelnen (gemeingebrauchlichen) Nutzungen. Der Experte aus der Politik betont mit seiner Forderung nach einem generellen Vorrang für den Umweltverbund im Grunde gar die Notwendigkeit nach dessen allgemeiner Privilegierung.*

Nach Ansicht des Bezirksbürgermeisters müssten ein Vorrang für den Umweltverbund und die entsprechenden Gerechtigkeitsansprüche in der StVO hervorgehoben werden. Der Verkehrsplaner hingegen ist der Ansicht, dass, aufgrund der großen Bedeutung von Verwaltungsvorschriften in der alltäglichen Praxis, in vielen Fällen möglicherweise eine Änderung oder das Explizieren von (Verwaltungs-) Vorschriften bereits ausreichend sein könnte, um andere Ergebnisse zu erzielen. Der Stadtplaner wiederum erachtet doch auch grundlegendere Veränderungen für angeraten. Seiner Ansicht nach müsste die StVO heute neu und interdisziplinär konzeptioniert sowie einzelne Aspekte darin weitgehender ausformuliert werden. Es sei illusorisch die Rolle des Autos und seine faktische Flächeninanspruchnahme ohne entsprechende Regeln einschränken zu können; von daher sei eine Veränderung der geltenden Regulierungen unabdingbar. Entsprechend müsse auch in die StVO ein grundlegend anders Verständnis von der Nutzung des öffentlichen Raumes integriert werden. So sei darin z. B. unmissverständlich festzuschreiben, dass es kein Grundrecht auf einen Kfz-Stellplatz vor der eigenen Haustür gebe, um dort auf Dauer zu parken. Das private Parken sollte (ähnlich wie in Vauban-Freiburg) vielmehr eine Ausnahme und nicht wie heute den Regelfall darstellen. Das heißt die Regel sollte tatsächlich umgekehrt werden: Die Straße gehöre allen; auf ihr dürfe grundsätzlich erst einmal nicht geparkt werden. Lediglich in Ausnahmen, die möglicherweise näher definiert werden müssten (beispielsweise zum Be- und Entladen), sollte auf ihr gehalten werden dürfen. Auf besonders gekennzeichneten Flächen könnten begründete Privilegierungen (beispielsweise für Behinderte) vorgesehen werden. Ein solcher Standard müsste allerdings ins Bewusstsein der Menschen; hierfür sei neben ausreichenden Kontrollen einhergehend mit einer strengen Ahndung von Regelverstößen eben gerade auch eine grundsätzliche konzeptionelle Verankerung in Gesetzesnormen unabdingbar.

*Abermals wird deutlich, dass aus Perspektive der Experten aus Politik und Stadtplanung, anders als aus jener der Verkehrsplanungs- bzw. Fachverwaltungs-Experten, eine Anpassung grundlegender Rechtsnormen notwendig ist. Diese Ansicht entspricht den deutlich gesamtkonzeptioneller angelegten Veränderungsempfehlungen ersterer Experten: Ein grundlegender Vorrang für den*

*Umweltverbund auf öffentlichen Stadtstraßen sowie das private Parken von Kfz auf öffentlichen Flächen nur als Ausnahme- und nicht als Regelfall.*

Der Stadtplaner führt aus, dass es vielleicht sinnvoll wäre, die Regulierung des Verkehrs(-Verhaltens) in unterschiedlichen Straßensituationen (reine Kfz-Straßen, Hauptverkehrsadern in der Stadt, Straßen die auch Lebensraum sind) grundsätzlich zu differenzieren und entsprechend (getrennt) gesetzlich festzuschreiben. Heute herrschten, trotz vollkommen verschiedener Situationen und der Notwendigkeit nach unterschiedlichen Verhaltensweisen und Regulierungen, identische (Verkehrs-) Regeln vor. Auch der Verkehrsplaner verweist darauf, dass in Deutschland tatsächlich eine Regelung für Straßenräume fehle, die Funktionen für Autoverkehr haben und auch behalten sollen, aber eben nicht in dem bestehenden Maße und benennt als mögliches Vorbild das Schweizer Modell der Begegnungszone<sup>32</sup>.

*Sowohl von Seiten des Verkehrsplanungs- als auch des Stadtplanungs-Experten wird für Deutschland ein Bedarf nach einem bis dato nicht vorhandenen Typ von Straße formuliert – und zwar eine Straße, die aufgrund der dort geltenden Verkehrsregeln und der damit einhergehenden Nutzungsweisen einen stärkeren Kompromiss zwischen verschiedenen verkehrlichen und verkehrsfremden Bedürfnissen darstellt.*

---

<sup>32</sup> Anders als in der Berliner ‚Begegnungszone‘ haben im gleichnamigen Schweizer Modell (eines Shared-Space) Fußgänger\_innen Vorrang vor Kfz-Verkehr. Eine solche Regelung ist in der StVO nur für verkehrsberuhigte Bereiche vorgesehen und entsprechend in Deutschland in anderen Straßenräumen bis dato straßenverkehrsrechtlich ausgeschlossen.

## **5 Schlussfolgerungen – Faktoren eines Wandels**

Es wurde gezeigt, dass die heutige Normalität und Praxis der Bereitstellung öffentlichen (Straßen-)Raumes für das Parken von Kfz nicht einer gesamtgesellschaftlichen Notwendigkeit oder einer objektiven Überlegenheit des Kfz-Verkehrs als Verkehrssystem geschuldet ist, sondern das Ergebnis eines sozial begründeten Selektionsprozesses darstellt. Dementsprechend kann und muss sich eine angemessene (Evolution der) Bereitstellungsentscheidung immer an gesamtgesellschaftlichen Bedürfnislagen orientieren und nicht an einem fatalistischen Verweis auf vermeintliche objektive Sachzwänge.

Es wurde dargelegt, dass in Deutschland die Praxis der Bereitstellung öffentlichen Parkraums generell auf eine größtmögliche Befriedigung der Nachfrage nach Kfz-Stellplätzen ausgerichtet ist und keiner Zielorientierung in Hinblick auf eine Beschränkung des Kfz-Verkehrs folgt. Insofern ist eine Diskrepanz zwischen dem programmatischen Anspruch nach einer Reduzierung des Kfz-Verkehrs in Städten und der Wirklichkeit der Bereitstellung öffentlichen Parkraums festzustellen. Die Menge und der (zumeist nicht vorhandene) Nutzungspreis des öffentlich bereitgestellten Angebotes an Kfz-Stellplätzen sind ökonomisch irrational und die gängige Praxis der Parkraumbereitstellung ist von daher insgesamt nicht marktgerecht. Aufgrund der zu geringen Preissetzung ist die Nachfrage vollkommen ungehemmt. Das auf ihre Befriedigung hin ausgelegte Angebot ist aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ineffizient groß; die gesamte Nachfrage kann dennoch nicht befriedigt werden. Der öffentliche städtische (Straßen-)Raum wird in der Folge regelmäßig von ruhendem Kfz-Verkehr übernutzt und seine über das Parken hinausgehenden stadträumlichen Qualitäten und Funktionen werden vernachlässigt – es handelt sich um die klassische Tragödie der Allmende. Kfz-Verkehr wird in seiner Attraktivität gefördert, während das für den Umweltverbund und lebensweltliche Nutzungen von Stadtstraßen oftmals das Gegenteil bedeutet. Die Kosten, Lasten und Schäden durch die Inanspruchnahme öffentlichen (Straßen-)Raumes durch parkende Kfz werden sozialisiert, der Nutzen aus Kfz-Stellplätzen wird hingegen privatisiert. Insofern bedeuten die heutige Normalität und Konditionen des ruhenden Kfz-Verkehrs in Deutschland einen Standard der unentgeltlichen Privatisierung öffentlichen Eigentums. Durch die ineffizient übermäßige Bereitstellung öffentlichen Raumes zum Parken von Fahrzeugen werden andere Verkehrsarten, -teilnehmer\_innen und (auch verkehrsfremde) Nutzungsbedürfnisse direkt eingeschränkt, behindert, konterkariert und zum Teil einem erhöhten Gefahrenpotential ausgesetzt. Die Behinderungen und Gefährdungen, die aus dem ruhenden Kfz-Verkehr resultieren, treffen insbesondere schwächere Verkehrsteilnehmer\_innen. Die resultierenden funktionalen Einschränkungen bezüglich des Straßenraumes sorgen dafür, dass ein ‚echter Gemeingebrauch‘ an Stadtstraßen für alle Bürger\_innen oftmals nicht mehr möglich ist und treffen insbesondere sozial schwächere Bevölkerungsgruppen. Die gängige Bereitstellungspraxis stellt somit in vielerlei Hinsicht eine soziale Ungerechtigkeit dar und ist im Ergebnis dem Allgemeinwohl der (städtischen) Gesellschaft abträglich.

Ein grundlegender Wertewandel der breiten Öffentlichkeit in Bezug auf die Inanspruchnahme öffentlicher Stadträume durch ruhenden Kfz-Verkehr ist aktuell (noch) nicht festzustellen. Allgemein feststellbar sind hingegen eine Zunahme des Wertes öffentlicher städtischer (Straßen-)Räume als Lebensraum sowie eine Abnahme des Wertes des Automobils in den (Groß-)Städten. Ein explizites Problembewusstsein hinsichtlich der besonderen Rolle des ruhenden Kfz-Verkehrs im Kontext funktionaler Qualitäten öffentlicher Stadträume ist in der breiten Öffentlichkeit bisher wenig verbreitet. Die Fachwelt hingegen ist sich der Systematik und des Ausmaßes des Problems mittlerweile weitgehend bewusst. In der Praxis sind stellenweise Tendenzen alternativer Gestaltungsansätze für unter hohem Nutzungsdruck stehende städtische Straßenräume zu beobachten. Die Politik hat die Bedeutung multifunktionaler Qualitäten von öffentlichen Stadträumen erkannt und begonnen, sich dem Thema unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu widmen. Die Stadtbewohner\_innen selbst nutzen den öffentlichen Raum immer stärker und vielfältiger, artikulieren zunehmend Nutzungswünsche, -anforderungen und Unzufriedenheit und eignen sich ihr Lebensumfeld in der Realität immer öfter proaktiv an. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass sich auch in der breiten Stadtbevölkerung in Zukunft eine zunehmende Sensibilität für die Problematik der enormen Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Kfz-Verkehr entwickeln wird und sich die allgemeine öffentliche Meinung diesbezüglich allmählich wandeln könnte. In jedem Fall machen die aktuellen Entwicklungen deutlich, dass ein dringender Handlungsbedarf hinsichtlich eines echten Wandels der Bereitstellungspraxis von öffentlichem Parkraum besteht.

Dieser Entwicklung und den daraus resultierenden Herausforderungen an eine innovative und angemessene Gestaltung öffentlicher (Straßen-)Räume steht der dargestellte, bestehende institutionelle Rahmen aus Rechtsnormen und verwaltungsseitiger Aufgabenverteilung gegenüber, durch den der Straßenraum sowie der ruhende Kfz-Verkehr reguliert werden. Die einschlägigen Gesetze messen der (Stadt-)Straße vorwiegend verkehrliche Bedeutung und Funktionen bei und lassen der Leistungsfähigkeit des Kfz-Verkehrs oberste Priorität zukommen. Die innerhalb der Verwaltung stark zergliederten Verantwortungsbereiche erschweren oder behindern gar eine integrative Herangehensweise an Planung, Ausgestaltung und Regulierung des öffentlichen Raumes. Damit werden die institutionellen Rahmensetzungen der gesamthaften, alltäglichen Bedeutung öffentlicher Stadtstraßen für die Gesellschaft und ihre Kultur nicht gerecht. Vielmehr bedingt dieser institutionelle Kontext erst die gängige Praxis der Bereitstellung öffentlichen Parkraums nach dem Credo ‚predict and provide‘ und institutionalisiert von daher eine tradierte Angebotsplanung und Flächenwidmung zugunsten des Kfz-Verkehrs.

Die institutionellen Rahmenbedingungen haben einerseits zur Folge, dass bezüglich des ruhenden Kfz-Verkehrs und der sich durch ihn de facto vollziehenden (unentgeltlichen) Privatisierung öffentlichen Eigentums ein eklatantes Steuerungsdefizit von Seiten der öffentlichen Hand vorliegt; andererseits ergeben sich hinsichtlich des Status quo der Gestaltung und Regulierung von städtischen Straßenräumen erhebliche Beharrungspotentiale.

Die vor diesem Hintergrund in der Praxis der Straßenraumgestaltung verbleibenden Entscheidungsspielräume bei der Verteilung öffentlicher Straßenflächen sind beschränkt. Einschränkungen des öffentlichen Stellplatzangebotes können in bestehenden Straßenräumen fast nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs erfolgen, andere Belange sind kaum vorgesehen und entsprechend kaum berücksichtigungsfähig. Die Auslegung, welche konkreten Interessen und Bedürfnisse überhaupt als verkehrliche Belange berücksichtigt werden und deren nachgelagerte Abwägung ist letztendlich im Einzelfall von Entscheidungsträger\_innen innerhalb der Verwaltung abhängig. Abwägungsentscheidungen bezüglich Gestaltungs- und Regulierungsansätzen im öffentlichen (Straßen-)Raum sind aber immer einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich und werden somit, im Falle von Klagen, unmittelbar auf die bestehende eindimensional ausgerichtete Rechtslage zurückgeworfen. Die Verwaltungsbehörden verhalten sich auch deshalb gemeinhin eher konservativ und sind hinsichtlich Innovationen zumeist vorsichtig und defensiv eingestellt. Die Möglichkeiten und Wahrscheinlichkeiten zur Durchsetzung alternativer Flächenaufteilungen als übliche Gestaltungsvarianten in bestehenden Straßenräumen sind daher gering. Durchaus größer sind die vorhandenen Spielräume, wenn öffentliche Straßenräume aufgrund gesamtkonzeptioneller (verkehrs-)politischer Überlegungen bzw. Initiativen ganz grundsätzlich neu aufgeteilt und gestaltet werden sollen. Hierfür bedarf es aber insbesondere einer aktiven politischen Einflussnahme und einer umfassenden politischen Legitimation des Vorhabens. Während die Verwaltung an bestehende institutionalisierte Vorgaben gebunden ist, obliegt die Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen (Rechtsnormen, verwaltungsseitige Zuständigkeitsverteilung) ebenfalls der Politik. Die wesentliche Entscheidungs- und Gestaltungsmacht liegt somit auf der politischen Ebene. Jedoch ist die Politik ihrerseits wiederum bezüglich sowohl ihrer grundsätzlichen Herangehensweise als auch bezüglich einzelner Vorhaben auf Beratung und Strategieentwicklung durch eine innovative Fachverwaltung angewiesen. Eine für diese Aufgabe angemessene Ressourcenausstattung der Verwaltung ist jedoch vielerorts nicht gewährleistet. Trotz aller Entscheidungs- und Gestaltungsmacht kommt die Politik dem aus fachlicher Sicht bestehenden Handlungsbedarf oftmals nicht nach, weil sie direkte Konflikte mit etablierten Interessen der Wählerschaft scheut. Entscheidend dafür, ob die aktuell bestehenden Gestaltungsspielräume ausgenutzt werden, ist letztendlich der politische Mut (einzelner Persönlichkeiten).

Es wurde deutlich, dass die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen es kaum ermöglichen, geschweige denn erforderlich machen, der Problematik der Flächeninanspruchnahme öffentlicher Stadträume durch den ruhenden Kfz-Verkehr (konsequent) zu begegnen. Der bestehende institutionelle Rahmen ist insofern der Gewährleistung einer stadtverträglichen Parkraumbereitstellungspraxis unangemessen und kann von daher in seiner Gesamtheit nur als nicht mehr sach-, bzw. bedarfsgerecht und antiquiert bewertet werden.

In der Realität und Praxis hingegen besteht der Bedarf nach einer echten Integration von Stadt- und Verkehrsplanung. Es bedarf einer wirksamen und im Alltag offensichtlichen Priorisierung von Nahmobilität, Naherreichbarkeit und Aufenthaltsqualität. Es ist notwendig, stadträumliche Qualitäten eindeutig gegenüber

Qualitäten der Raumdurchlässigkeit und des Kfz-Stellplatzangebotes zu priorisieren. Es besteht der Bedarf nach einer Regulierung des ruhenden Kfz-Verkehrs, die sich tatsächlich am Gemeinwohl der Gesellschaft orientiert. Dieser Bedarf entspringt keinesfalls einem diffusen Ideal von Urbanität – er ist allein aus ökonomischer und sozialpolitischer Rationalität geboten. Im Sinne des grundgesetzlich garantierten Schutzes des Individuums vor Diskriminierung und Verwehrtheit ist es im Verkehrssektor heute längst grundsätzlich erforderlich, die Freiheitsrechte Einzelner stärker zu regulieren, wo dies zum Schutz der Allgemeinheit und ihrer Rechte notwendig ist [vgl. Meyer-Abich 1996]. Der Veränderungsbedarf ist offensichtlich. Die bestehende reaktionäre Praxis der Bereitstellung öffentlichen Parkraumes muss in ihr Gegenteil überführt werden – also in eine aktive, ganzheitliche, restriktive Parkraumpolitik. Die ineffiziente und diskriminierende Inanspruchnahme öffentlichen Raumes durch ruhenden Kfz-Verkehr muss drastisch reduziert werden. Die Privatisierung des öffentlichen Raumes darf unter keinen Umständen weiterhin in der Regel kostenfrei erfolgen. Das Massendelikt Falschparken ist mit aller Härte zu unterbinden.

Es bedarf daher eines stadtweiten umfassenden Gesamtkonzeptes bzw. -systems der Parkraumbereitstellung, welches sowohl das öffentliche als auch das private Stellplatzangebot umfasst und ganzheitlich reguliert, in Hinblick auf Angebotsmenge, konkrete Lage im Stadtraum und Nutzungsgebühren. Zur Entlastung des öffentlichen Raumes wäre durchaus eine deutliche Verlagerung des ruhenden Kfz-Verkehrs von öffentlichen auf private Flächen vorteilhaft, wie sie zum Teil empfohlen wird [vgl. AGFS 2012]. Wichtig ist aber, dass das private Stellplatzangebot in jedem Fall von Seiten der öffentlichen Hand umfassend reguliert wird (Menge, Lage, Preise), damit eine städtische Gesamtkonzeption zum (ruhenden) Kfz-Verkehr nicht durch private Aktivitäten konterkariert wird. Die längerfristige Inanspruchnahme des öffentlichen Gutes ‚Öffentlicher Raum‘ zum Parken eines Kfz ist grundsätzlich marktkonform auszugestalten, das heißt sie hat in der Regel immer kostenpflichtig zu sein. Eine konsequente Bepreisung ist viel plausibler als es heute die Parkraumbewirtschaftung in Ausnahmefällen ist und macht den Ressourcenverbrauch für die Nutznießer\_innen deutlich und spürbar. Das Parken darf nicht mehr als grundsätzliches freiheitliches Recht wahrgenommen werden, sondern als eine mögliche Option, die individuelle Vor- und Nachteile bringt. Erst damit bestünde ein echter Anreiz für Autofahrer\_innen, ihr Park-Verhalten (wenn auch aus Eigennutz, so doch) im Sinne der Allgemeinheit zu optimieren. Weil eben eine Verhaltensbeeinflussung ohne echte Anreizregime kaum funktioniert, müssen auch Parkordnungen konsequent überwacht und Falschparken stärker pönalisiert sowie rigoros geahndet werden. Es ist deutlich zu machen, dass Falschparken eine schwerwiegende Sicherheitsgefährdung für Menschen bedeutet und deshalb kein Kavaliersdelikt ist.

Um in der Realität und Praxis Veränderungen von derartiger Tragweite zu erzielen, ist eine Veränderung der bestehenden Rahmenbedingungen unausweichlich. Ein von Grund auf neuer Steuerungs-, bzw. Regulierungsansatz bedarf auch einer grundlegend neuen normativen Grundkonzeption des Parkens von Kfz. Hierfür ist es unbedingt notwendig, das Fahren und Parken von Kfz konzeptionell zu trennen, indem eine Revision des straßenverkehrsrechtlichen Verkehrsbegriffes nach

wissenschaftlichen Kriterien erfolgt. Dadurch würde es möglich, das Parken über die Regelungsmöglichkeiten des Landesstraßenrechts (zur Widmung und Nutzung von Straßenflächen) differenziert zu regulieren. Sinnvoll wäre außerdem, dem proklamierten Anspruch an die Verkehrsrealität in den Städten dadurch Rechnung zu tragen, dass das geltende Nutzungsregime an öffentlichen Straßen an den bestehenden Zielvorstellungen ausgerichtet wird. Hierfür wäre es notwendig, die heute im Straßenverkehrsrecht festgeschriebene Privilegierungsfreiheit der Straßennutzung in eine Privilegierungspflicht zugunsten des Umweltverbundes zu verändern. Gemeinnütziges Parken (beispielsweise Liefer- oder Wirtschaftsverkehre, Car-Sharing-Fahrzeuge., Fahrdienste, etc.) wäre ebenfalls vor nicht notwendigem ruhenden Kfz-Verkehr zu privilegieren. Um die beschriebenen Veränderungen ganzheitlich zu institutionalisieren könnte es sinnvoll sein, alle für die Nutzung öffentlicher Straßen relevanten Rechtsnormen in einem einzigen, umfassenden Straßennutzungsrecht zu bündeln. In jedem Falle aber sollten die verwaltungsseitigen Zuständigkeiten, die den ruhenden Kfz-Verkehr betreffen, in einer zentralen Parkraumbehörde gebündelt werden. Eine derartige Koordination von Zuständigkeiten ist gerade für die Implementierung eines integrierten, stadtweiten Gesamtkonzeptes zum ruhenden Kfz-Verkehr unerlässlich.

Die skizzierten Veränderungsempfehlungen bedeuten letztendlich eine weitgehende legislative Neudefinition des ruhenden Kfz-Verkehrs an sich. Ein solcher Paradigmenwechsel ist nach Ansicht des Autors mittel- bis langfristig unausweichlich, wenn die Situation in den öffentlichen städtischen Räumen tatsächlich grundlegend verändert werden soll. Allerdings wäre hierfür ein weitreichender gesellschaftlicher Konsens, wie er heute sicherlich (noch) nicht erreichbar wäre, notwendig. Die in der Praxis zu beobachtenden Tendenzen, dass im Einzelfall durch mutige Initiativen und eine mutige Auslegung der bestehenden Regularien alternative Flächenaufteilungen und Straßenraumgestaltungen realisiert werden, können nach Ansicht des Autors auch mittelfristig nicht dazu führen, dass sich die bestehende Problematik der Flächeninanspruchnahme des ruhenden Kfz-Verkehrs weitgehend sozusagen auswächst. Dafür ist das Parken als Gemeingebrauch zu fest institutionell verankert und dementsprechend in der Regel immer auch umfassend im Straßenraum vorzusehen. Jedoch sind es genau diese, sich heute stellenweise verbreitenden, einzelnen lokalen Abweichungen von der Regel durch quasi experimentelle Straßenraumgestaltungen, die überhaupt erst erleb- und begreifbar machen, welche Nutzungs-, Aufenthalts- und Lebensumfeldqualitäten der öffentliche Raum bieten kann, wenn er nicht zugeparkt wird. Insofern sind diese Experimente der Straßenraumgestaltung der Schlüssel, um Anschauung für Alternativen sowie Sensibilität für Veränderungsmöglichkeiten zu schaffen und dadurch letztendlich auch den Wunsch nach grundsätzlicheren Veränderungen (der institutionellen Rahmenbedingungen) unter den Menschen zu verbreiten. Der Autor setzt deshalb große Hoffnung in die weitere Umsetzung des Modellprojektes der Berliner Begegnungszone. Eine konsequent und qualitativ hochwertig geplante und gestaltete multifunktionale Begegnungszone, ohne Kfz-Stellplätze, dafür aber mit hohen stadträumlichen Qualitäten könnte eine Leuchtturmwirkung entfalten und die breite Öffentlichkeit (endlich) mobilisieren.

## 6 Fazit

In der vorliegenden Arbeit ist aufgezeigt worden, dass der öffentliche Straßenraum in den Städten eine zunehmend essentielle Bedeutung für die (urbane) Lebensqualität in unserer Gesellschaft hat. Es ist dargelegt worden, dass eine unentgeltliche exklusive Inanspruchnahme dieser knappen Ressource öffentlichen Stadtraumes unter ökonomischen Gesichtspunkten vollkommen irrational ist. Es ist außerdem gezeigt worden, dass gerade der ruhende Kfz-Verkehr eine besonders ineffiziente Inanspruchnahme öffentlicher städtischer Straßenräume darstellt, gleichzeitig viele andere Nutzungsbedürfnisse konterkariert und in der Konsequenz zu sozialer Ungerechtigkeit führt. Folgerichtig ist festzustellen, dass die in Deutschland vorherrschende Bereitstellungspraxis öffentlichen Parkraums sozialpolitisch inakzeptabel und letztendlich gemeinwohlschädigend ist.

Dem gegenüber ist gezeigt worden, dass der bestehende Rechtsrahmen und die verwaltungsseitige Aufgabenverteilung in Deutschland zu einem weitgehenden Automatismus der Bereitstellung öffentlichen (Straßen-)Raumes für das Parken von Kfz führen und ein enormes Beharrungspotential institutionalisieren. Im Ergebnis erfolgt fortwährend eine fehlerhafte weiter-wie-bisher-Regulierung, die faktisch eine Priorisierung und Privilegierung des ruhenden Kfz-Verkehrs vor anderen Nutzungen bewirkt. Konsequenz dessen ist die gemeinwohlschädigende Übernutzung unserer urbanen Lebensräume durch parkende Kfz mit all den dargelegten negativen Auswirkungen für die Lebensqualität in unseren Städten.

Es sei betont, dass die Frage einer angemessenen Bereitstellung von Parkraum nicht nur die Flächenkonkurrenz einzelner Nutzungsanforderungen im knappen öffentlichen Stadtraum betrifft, sondern auch eine wesentliche Stellschraube zur Beeinflussung von Verkehrsverhalten und -realität insgesamt bietet. Über ein ganzheitliches Parkraumkonzept kann (bei ausreichender Überwachung und Ahndung von Verstößen) die Menge, Verteilung und Zusammensetzung (Verkehrszweck) des Kfz-Verkehrs differenziert gesteuert werden. Die Sichtbarkeit verschiedener Verkehrsträger im öffentlichen Raum suggeriert außerdem deren Stellenwert sowohl im Verkehrs- als auch im Wertesystem der Gesellschaft und beeinflusst dadurch die modale Orientierung der Menschen. Eine Stadt der kurzen Wege, mit Fokus auf Naherreichbarkeit, Nahmobilität und Lebensqualität, muss als solche an der Gestalt und Nutzbarkeit des öffentlichen Raumes eindeutig erkennbar sein und entsprechendes (Verkehrs-)Verhalten provozieren. Kfz-Stellplätze sind von daher nicht nur als notwendiger Ausgangs- und Endpunkt einer jeden Fahrt im MIV, sondern auch als primärer Ansatzpunkt einer zielorientierten Gestaltung und Regulierung von Verkehrssystem und Stadtstruktur insgesamt anzusehen.

Vor diesem Hintergrund ist offensichtlich, dass heute mehr denn je eine eklatante Notwendigkeit nach einer zeitgemäßen Regulierung unserer öffentlichen städtischen Straßenräume besteht, deren uneingeschränktes Oberziel die lebensräumliche Qualität der städtischen Umwelt sein muss. Es ist dies der Bedarf nach einem epochalen Wandel der Regulierungspraxis, der die Fehler, die Fehlentwicklungen und

Fehlentscheidungen der Vergangenheit grundlegend ausmerzt und endlich wieder die Schönheit des Stadtbildes, die Nutzbarkeit der städtischen Straßenräume und somit die Erlebbarkeit der Stadt als Ganzes rekultiviert.

## 7 Literaturverzeichnis

- Adler, Michael (2011): Generation Mietwagen. Die neue Lust an einer anderen Mobilität. Oekom Verlag; München.
- AGBauGB – Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs vom 07.11.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.11.2005.
- AGFS – Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen e.V. (2012): Parken ohne Ende? Eine AGFS-Broschüre zum Thema Nahmobilität und Autoparken.
- Angenendt, W. (2005): Radverkehr. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 655–670.
- Angerer, F. / Hadler, G. (2005): Folgen und Wirkungen des Verkehrs – Städtebauliche Folgen. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 152–159.
- Apel, Dieter (1995): Stadtstraßen als öffentlicher Raum. Grenzen stadtverträglicher Belastbarkeit mit Kfz-Verkehr. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. Jg. 35; Band 1; S. 90–118.
- Apel, Dieter (2012): Landschaft und Landnutzung. Vom richtigen Umgang mit begrenzten Flächen. Oekom Verlag; München.
- Apel, Dieter / Lehmbeck, Michael (1990): Stadtverträgliche Verkehrsplanung. Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraumkonzepte und -bewirtschaftung. Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- AZG – Gesetz über die Zuständigkeiten in der allgemeinen Berliner Verwaltung (Allgemeines Zuständigkeitsgesetz – AZG) vom 22.07.1996, zuletzt geändert durch Art. 18 des Gesetzes vom 19.07.2002.
- BA Ch-W – Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf (2014 a): Abteilungsorganigramm des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf; Februar 2014.  
(URL: [www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/interne-dienste/organigramme/mdb-abteilungsorganigramm2014.pdf](http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/interne-dienste/organigramme/mdb-abteilungsorganigramm2014.pdf); abgerufen am: 10.02.2015.)
- BA Ch-W – Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf (2014 b): Organigramm der Abteilung Stadtentwicklung und Ordnungsangelegenheiten des Bezirksamtes Charlottenburg-Wilmersdorf; Februar 2014.  
(URL: [www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/interne-dienste/organigramme/mdb-organigramm\\_stadt\\_2014.pdf](http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/interne-dienste/organigramme/mdb-organigramm_stadt_2014.pdf); abgerufen am: 10.02.2015.)

- BA Ch-W a – Bezirksamt Charlottenburg-Wilmersdorf (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verwaltung, interne Dienste, Organigramme, Neue Ämterstruktur der Berliner Bezirke.  
(URL: <http://www.berlin.de/ba-charlottenburg-wilmersdorf/verwaltung/interne-dienste/organigramme/artikel.180191.php>; abgerufen am: 10.02.2015.)
- Bakradze, Luka (2011): Öffentlicher Raum – Vom Verkehrsraum zum Lebensraum. In: Flecken, Ursula / Calbet i Elias, Laura (Hrsg.): Der öffentliche Raum. Sichten, Reflexionen, Beispiele. Forum Stadt- und Regionalplanung e. V.; Universitätsverlag der TU Berlin; Berlin; S. 49–60.
- BauGB – Baugesetzbuch vom 23.09.2004, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.11.2014.
- BauNVO – Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) vom 23.01.1990, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.06.2013.
- BauO Bln – Bauordnung für Berlin vom 29.09.2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.06.2011.
- Beckmann, Klaus J. (2015): Die Stadt und das Auto – Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels?! In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 265–270.
- Berding, Ulrich / Kuklinski, Oliver / Selle, Klaus (2003): Problemwahrnehmung und Handlungsbedarf in der Praxis. Ergebnisse eines Forschungsprojektes. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Was ist los mit den Öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. 2. Aufl.; RWTH Aachen, Fakultät Architektur, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung; Bericht Nr. 49; Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur; Dortmund; S. 197–204.
- Berliner Morgenpost (01.02.2016): Begegnungszone. Die Schöneberger Maaßenstraße steht jetzt unter Beobachtung. Autorin: Schmiermann, Brigitte; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.morgenpost.de/berlin/article206990427/Die-Schoeneberger-Maassenstrasse-steht-jetzt-unter-Beobachtung.html>; abgerufen am: 16.04.2016.)
- Berliner Morgenpost (18.01.2016): Neuer Versuch. Pankower Straße wird wieder zum Spielplatz. Autorin: Flatau, Sabine; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.morgenpost.de/bezirke/pankow/article206933959/Pankower-Strasse-wird-wieder-zum-Spielplatz.html>; abgerufen am: 16.04.2016.)
- Berliner Morgenpost (20.09.2014): Gegen Parkplätze. Am „Parking Day“ drängt es Berliner an den Straßenrand. Autor: Vossen, Lorenz; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.morgenpost.de/berlin/article132440317/Am-Parking-Day-draengt-es-Berliner-an-den-Strassenrand.html>; abgerufen am: 22.07.2015.)

- Berliner Zeitung (05.02.2016): Maaßenstraße in Schöneberg. Neue Begegnungszone verärgert Händler und Gastronomen. Autor: Schütze, Elmar; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/maassenstrasse-in-schoeneberg-neue-begegnungszone-veraergert-haendler-und-gastronomen-23519428>; abgerufen am: 16.04.2016.)
- BerlStrG – Berliner Straßengesetz vom 13.07.1999, zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.12.2008.
- BezVwG – Bezirksverwaltungsgesetz (BezVwG) vom 10.11.2011.
- Bonacker, Margit (2015): Stadt, Mobilität und die Veränderung des öffentlichen Raumes. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 277–278.
- Brannolte, U. / Walther, Ch. (2005): Folgen und Wirkungen des Verkehrs. Übersicht Verkehrswirkungen. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 140–151.
- Bräuer, D. (2005): Fußgängerverkehr. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 671–686.
- Brezina, Vilim / Bunse, Jan / Johannsen, Yvonne / Lins, Simon / Ross, Felix / Schulze Dieckhoff, Viola (2008): Raumplanung und Allmendegüter – Zum planerischen Umgang mit endlichen Ressourcen in gemeinschaftlicher Verfügung. In: RaumPlanung – Fachzeitschrift für räumliche Planung und Forschung; Heft-Nr. 141; Dezember 2008; Informationskreis für Raumplanung (IfR) e. V.; Dortmund; S. 293–297.
- Brilon, W. (2005): Grundlagen der Bemessung von Verkehrsanlagen. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 327–354.
- Bruns, Oliver / Ebel, Heike Maria / Hohloch, Marc / Krüger, René / Kurzbein, Simone, Schütt, Stefan: Ökonomisches Konzept zur Parkraumbewirtschaftung in Berlin-Wilmersdorf. Diskussionspapier 2002/6 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation; Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der Technischen Universität (TU) Berlin.
- Critical-mass-berlin.de – Paschke, Bernd Michael (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Critical Mass in Berlin.  
(URL: <http://www.critical-mass-berlin.de/>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- Criticalmass-berlin.org (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Critical Mass in Berlin.  
(URL: <http://criticalmass-berlin.org/>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- DASL – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (2015): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin.

- dejure.org – Rechtsinformationssysteme GmbH (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 06.08.1982 – 4 C 58.80 – zum Umfang des Anliegergebrauchs an öffentlichen Straßen.  
(URL: <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Text=4%20C%2058.80>; abgerufen am: 14.04.2015.)
- Dunckelmann, Henning (1969): Zur Rezeption der Gedanken von Jane Jakobs. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 18; S. 46–67.
- Dunker, L. (2005): Ruhender Verkehr. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 555–590.
- EBG – Erschließungsbeitragsgesetz vom 12.07.1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.06.2006.
- Feldtkeller, Andreas (1994): Die zweckentfremdete Stadt. Wider die Zerstörung des öffentlichen Raumes. Campus Verlag; Frankfurt M.
- Fester, Florian M.; Kraft, Sabine; Wegener, Hans-Ulrich (1978): Raum für soziales Leben. Kriterien und Leitlinien für die Qualität von Wohnquartieren und des Wohnumfeldes für Kinder, Jugendliche, Familien und alte Menschen. Arbeitshilfe für Planung von Wohnqualitäten, Band 2; Aachen.
- FGS – Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e. V. (1971): Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RAST). Teil: Querschnittsgestaltung (RAST-Q). Ausgabe 1968. Kirschbaum Verlag; Bonn – Bad Godesberg.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2011), Arbeitsgruppe Straßenentwurf: Empfehlungen zur Straßenraumgestaltung innerhalb bebauter Gebiete – ESG, Ausgabe 2011. FGSV Verlag; Köln.
- FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (2005), Arbeitsgruppe Straßenentwurf, Arbeitsausschuss ruhender Verkehr: Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs. EAR 05. FGSV Verlag; Köln.
- Fox, Klaus-Peter (1997): Parkgebühren im Spannungsfeld juristischer und ökonomischer Betrachtung. In: Institut für Verkehrswissenschaft: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft. Vol. 68; S. 206–219.
- FStrG – Bundesfernstraßengesetz vom 06.08.1953, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.05.2013.
- Gehl, Jan (2010): Cities for People. Island Press Verlag; Washington D. C.
- Gramlich, Prof. Dr. Ludwig / Orantek, Dr. Kerstin (2011): Kommunale Straßenfinanzierung. Überlegungen zur (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen. Studie der Technischen Universität Chemnitz im Auftrag des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC) e. V. (Hrsg.); München.

- Haller, W. / Gerland K. (2005): Strecken und Knotenpunkte im Straßenverkehr. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 503–554.
- Haller, Wolfgang (2015): Stadtlabor Auto-Mobilität – Die Zukunft des Autos in der Stadt. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 125–130.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1992): Stadtentwicklungsplan Urbanität. Magistrat der Stadt Wien; Beiträge zur Stadtforschung, Stadtentwicklung, Stadtgestaltung, Band 37; Wien.
- Herlyn, Ulfert (2003): Zur Bedeutung öffentlicher Räume in Wohnquartieren. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Was ist los mit den Öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. 2. Aufl.; RWTH Aachen, Fakultät Architektur, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung; Bericht Nr. 49; Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur; Dortmund; S. 121–126.
- Holl, Hartmut (2015): Vom Autoraum zum Stadtraum – Aktuelle Aufgaben einer stadtverträglichen und integrativen Straßenraumgestaltung. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 163–169.
- Holzapfel, Helmut (2015): Mobilität für die nachhaltige Europäische Stadt. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 55–58.
- ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives (2005): Versteckte Kosten des städtischen Autoverkehrs. Öffentliche Gelder für den privaten Verkehr. ICLEI-Europasekretariat GmbH; Freiburg.
- ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives (2001): Wieviel zahlt unsere Kommune für den Autoverkehr? Arbeitsblätter zur Aufdeckung versteckter Subventionen für den motorisierten Individualverkehr. ICLEI-Europasekretariat GmbH; Freiburg.
- Jacobs, Jane (1963): Tod und Leben großer amerikanischer Städte. Bauwelt Fundamente, Band 4; Ullstein Verlag; Berlin.
- jurion.de – Wolters Kluwer Deutschland GmbH (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) vom 28.05.1998 – 3 C 11/97 – zur Zulässigkeit von Anwohner\_innenparkzonen auf öffentlichen Straßen. (URL: [https://www.jurion.de/Urteile/BVerwG/1998-05-28/3-C-11\\_97](https://www.jurion.de/Urteile/BVerwG/1998-05-28/3-C-11_97); abgerufen am: 14.04.2015.)
- Kirchner, Ulrich / Ruhrort, Lisa (2007): Verkehrstechnik und Gesellschaft. In: Schöller, Oliver (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden; S. 575–600.

- Kohlbrener, Urs (2015): Auto und Stadt. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 177–183.
- Kokkelink, Günther; Menke, Rudolf (1977): Die Straße und ihre sozialgeschichtliche Entwicklung. Bauwelt, Heft 12/1977; Stadtbauwelt 53.; Bertelsmann Verlag; Berlin.
- Kötter, Th. (2005): Straßen- und Wegenetze. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 463–502.
- Kritische-masse.net – Schneider, Carsten (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Critical Mass in Berlin.  
(URL: <http://kritische-masse.net/orte/critical-mass-berlin.html>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- Kunst, Friedemann (2015 a): Stadtstruktur und Autonutzung – Wechselwirkungen von Raumstruktur, Mobilitätsverhalten und Verkehr. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 115–118.
- Kunst, Friedemann (2015): Stadt und Auto – Ein Thesenpapier. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 185–198.
- Läpple, Dieter (2015): Für eine neue Mobilitätskultur. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 293–302.
- Leering, Jean (1974): Vorbemerkung zur Konzeption der Eindhovener Ausstellung. In: Städtische Kunsthalle Düsseldorf, Kunsthalle Nürnberg, Museum des 20. Jahrhunderts Wien: Die Straße. Form des Zusammenlebens. Düsseldorf.
- Leerkamp, Bert / Schnüll, Robert (1992): Finanzierung des ganzheitlichen Strassenraum-entwurfs. Heutige Grenzen und neue Ansätze. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau; Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau; Universität Hannover.
- Lehmbrock, Michael (2000): Straßennutzung und Stellplatzpflicht. Zur Entwicklung öffentlicher Räume mit vielfältigen Nutzungschancen. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Nr. 32; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Lehmbrock, Michael / Bracher, Tilman / Eichmann, Volker / Hertel, Christof / Kühn, Gerd / Preuß, Thomas (2005): Verkehrssystem und Raumstruktur. Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Nr. 40; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.

- Lehmbrock, Michael / Dittrich, Siegfried / Heinrichs, Dr. Eckhart / Janus, Philip / Kohlen, Dr. Ralf / Preuß, Thomas / Steffens, Philipp / Uricher, Angelika (2010): Einfaches und wirtschaftliches Parkraummanagement. Eine Fallstudie in Berlin. Difu-Impulse Bd. 2/2010; Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Lehmbrock, Michael / Schneewolf, Rainer (1997): Verkehr im Quartier. Wege einer stadtverträglichen Verkehrs- und Freiraumentwicklung im Bestand. Das Beispiel Berlin-Prenzlauer Berg. Deutsches Institut für Urbanistik; Berlin.
- Lenz, Barbara (2015): Die Stadt und das Auto in der Verkehrswissenschaft. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 19–31.
- Martin, E. / Baron, H. (2005): Verkehr und Stadtbild – Umfeldprobleme und Lösungen. In: Steierwald, Gerd / Kühne, Hans Dieter / Vogt, Walter (Hrsg.): Stadtverkehrsplanung. Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Aufl.; Springer Verlag; Berlin; S. 431–462.
- Meuser, Michael / Nagel Ulrike (2005): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang (Hrsg.) (2005): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. 2. Auflage; VS Verlag für Sozialwissenschaften; Wiesbaden; S. 71–93.
- Meyer-Abich, Klaus Michael (1996): Wie verträgt sich der motorisierte Individualverkehr mit dem Grundgesetz? In: Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Umweltverkehr. Bausteine für eine zukunftsfähige Verkehrswelt. Buchreihe Umweltwissenschaften; Band 8; Eberhard Blottner Verlag; Taunusstein; S. 26–40.
- Openpetition.de (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Petition – Machen Sie das Zuparken teurer, Herr Verkehrsminister!.  
(URL: <https://www.openpetition.de/petition/online/machen-sie-das-zuparken-teurer-herr-verkehrsminister>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- ParkGebO – Verordnung zur Erhebung von Gebühren an Parkuhren und an Parkscheinautomaten (Parkgebührenordnung – ParkGebO) des Landes Berlin vom 28. Juli 1986, zuletzt geändert durch Gesetz vom 01.08.2006.  
(URL: <http://gesetze.berlin.de/?vpath=bibdata%2Fges%2FBlnParkGebO%2Fcont%2FBlnParkGebO.htm>, abgerufen am 28.04.2015.)
- Parkingday.org – Rebar Group, Inc. (2012): Internetauftritt zum Thema: Parking Day.  
(URL: <http://parkingday.org/>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- Pfotenhauer, Erhart (2015): Auto und Stadt – Von der autogerechten Stadt zur Mobilität der Zukunft. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 241–254.

- Pollina, Cordelia / Bodenschatz, Harald / Hofmann, Aljoscha (2015): Radialer Städtebau – Abschied von der autogerechten Stadtregion. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 215–232.
- Rauterberg, Hanno (2013): Wir sind die Stadt. Urbanes Leben in der Digitalmoderne. Suhrkamp Verlag; Berlin.
- rbb (09.02.2016): Diskussion um zweite Berliner Begegnungszone. Ein Kreisverkehr für die Bergmannstraße? Autor: Siegmund, Norbert; Rubrik: Panorama.  
(URL: <http://www.rbb-online.de/panorama/beitrag/2016/02/diskussion-um-begegnungszone-bergmannstrasse-berlin-kreuzberg.html>; abgerufen am: 16.04.2016.)
- rbb (13.07.2015): Schluss mit freiem Spiel in der Gudvanger Straße. Verwaltungsgericht stoppt Spielstraße in Prenzlauer Berg. Autorin: Tiemeyer, Antje; Rubrik: Panorama.  
(URL: <http://www.rbb-online.de/panorama/beitrag/2015/07/verwaltungsgericht-stoppt-spielstrasse-in-prenzlauer-berg.html>; abgerufen am: 16.04.2016.)
- Reckwitz, Andreas (2012): Die Erfindung der Kreativität. Zum Prozess gesellschaftlicher Ästhetisierung. Suhrkamp Verlag; Berlin.
- Sauthoff, Michael (2010): Öffentliche Straßen. Straßenrecht Straßenverkehrsrecht Verkehrssicherungspflichten. 2. Auflage; Verlag C.H. Beck; München.
- Selle, Klaus (Hrsg.) (2003): Was ist los mit den Öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. 2. Aufl.; RWTH Aachen, Fakultät Architektur, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtplanung, Arbeitsgruppe Bestandsverbesserung; AGB Bericht Nr. 49; Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur; Dortmund.
- SenStadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (SenStadt) (2004), Abteilung VII – Verkehr: Leitfaden Parkraumbewirtschaftung. Berlin.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014): Organisationsplan: 12. Dezember 2014.  
(URL: [www.stadtentwicklung.berlin.de/wir\\_ueber\\_uns/download/organisationsplan.pdf](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wir_ueber_uns/download/organisationsplan.pdf); abgerufen am: 09.02.2015.)
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2014 a): Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen 2013. Berlin.
- SenStadtUm a – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Planen, Bebauungsplanverfahren.  
(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/b-planverfahren/>; abgerufen am: 19.01.2015.)
- SenStadtUm b – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Planen, Bebauungsplanverfahren, Verfahren allgemein.  
(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/b-planverfahren/de/allg.shtml>; abgerufen am: 19.01.2015.)

SenStadtUm c – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Planen, Bebauungsplanverfahren, Bebauungsplanverfahren der Berliner Bezirke.

(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/b-planverfahren/de/b-plan-bezirke.shtml>; abgerufen am: 19.01.2015.)

SenStadtUm d – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Planfeststellungsverfahren, Zuständigkeiten im Land Berlin.

(URL: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik\\_planung/planfeststellungen/de/zustaendigkeiten.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/planfeststellungen/de/zustaendigkeiten.shtml); abgerufen am: 06.02.2015.)

SenStadtUm e – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Verkehrslenkung, Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden.

(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/lenkung/behoerden/index.shtml>; abgerufen am: 06.02.2015.)

SenStadtUm f – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Straßenverkehrsbehörden, Verkehrslenkung Berlin (VLB).

(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/lenkung/behoerden/de/vlb.shtml>; abgerufen am: 06.02.2015.)

SenStadtUm g – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Verkehrslenkung Berlin (VLB), Dauerhafte Anordnungen.

(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/lenkung/vlb/de/dauer.shtml>; abgerufen am: 06.02.2015.)

SenStadtUm h – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Straßenverkehrsbehörden, Zuständigkeiten der Bezirksämter.

(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/lenkung/behoerden/de/bezirke.shtml>; abgerufen am: 06.02.2015.)

SenStadtUm i – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Verkehr, Fußverkehrsstrategie, 10 Modellprojekte, Begegnungszone.

(URL: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik\\_planung/fussgaenger/strategie/de/begegnungszonen.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/politik_planung/fussgaenger/strategie/de/begegnungszonen.shtml); abgerufen am: 22.07.2015.)

SenStadtUm j – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Modellprojekt Begegnungszone – Pilotvorhaben Maaßenstraße.

(URL: <https://begegnungszonen.berlin.de/>; abgerufen am: 22.07.2015.)

- SenStadtUm k – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Planen, Foren und Initiativen, Stadtforum Berlin, 2. Stadtforum 2015 – Wem gehört der öffentliche Raum?  
(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtforum/de/oeffentlicher-raum/index.shtml>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- SenStadtUm l – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Planen, Foren und Initiativen, Stadtforum Berlin: Positionen zur Stadtentwicklung.  
(URL: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtforum/>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- SenStadtUm m – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Über uns, Presse und Aktuelles, Pressemitteilungen, Archiv, 22.06.2015, Pressemitteilung.  
(URL: [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv\\_volltext.shtml?arch\\_1506/nachricht5648.html](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_1506/nachricht5648.html); abgerufen am: 22.07.2015.)
- Shoup, Donald C. (2011): The High Cost of Free Parking. Originalausgabe 2005; American Planning Association; Chicago.
- Sommer, Karsten (1998): Aktuelle Überlegungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Verkehrsbeeinflussung durch „Drehen der Stellplatzschraube“. In: Güther, Harald (Hrsg.) (1999): Stadtverträgliches Parken. Parkraumplanung / Parkraumbewirtschaftung und Steuerung des Stadtverkehrs. Referatesammlung zum 385. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin vom 25. bis 27. November 1998; Heft-Nr. 74; Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 85–98.
- Spiegel Online (12.07.2015): Streit im Prenzlauer Berg: Die Kinder aus der Krachmacherstraße. Rubrik: Panorama, Gesellschaft.  
(URL: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-verkehrskonzept-fuer-berlin-wir-wollen-die-autofahrer-verwirren/10977792.html>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- Statistisches Bundesamt (2013): Preisindizes für die Bauwirtschaft. Neuberechnung auf Basis 2010. Fachserie 17 Reihe 4; 3. Vierteljahresausgabe 2013; Wiesbaden.
- Stößenreuther, Heinrich (2014): Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report. Agentur für clevere Städte; Berlin.
- StVG – Straßenverkehrsgesetz vom 05.03.2003, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28.08.2013.
- StVO – Straßenverkehrs-Ordnung vom 06.03.2013.
- Tagesspiegel (14.11.2014): „Wir wollen die Autofahrer verwirren“. Autor: Dobberke, Cay; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/neues-verkehrskonzept-fuer-berlin-wir-wollen-die-autofahrer-verwirren/10977792.html>; abgerufen am: 22.07.2015.)

- Tagesspiegel (25.11.2014): Hohe Strafe für Parken auf Fahrradwegen gefordert. Autoren: Von Törne, Lars / Kurpjuweit, Klaus; Rubrik: Berlin.  
(URL: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/online-petition-hohe-straefe-fuer-parken-auf-fahrradwegen-gefordert/11025700.html>; abgerufen am: 22.07.2015.)
- Thalgott, Christiane (2015): (Im-)Mobilität und Öffentlicher Raum. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; S. 171–174.
- UBA – Umweltbundesamt (2015): Umweltbewusstseinsstudie 2014 – Fact Sheet. (Abrufbar unter URL: [www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Forschung/umweltbewusstsein\\_2014\\_factsheet\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/umweltbewusstsein_2014_factsheet_bf.pdf); abgerufen am: 27.07.2015.)
- verkehrslexikon.de – Giese, Hans (ohne Datum): Internetauftritt zum Thema: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 09.10.1984 – 2 BvL 10/82 – zur Unzulässigkeit einer wegerechtlichen Beschränkung des Parkens auf öffentlichen Straßen.  
(URL: <http://www.verkehrslexikon.de/Texte/Rspr4173.php>; abgerufen am: 14.04.2015.)
- VvB – Verfassung von Berlin (VvB) vom 08.06.1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.03.2010. In: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin (2010): Verfassung von Berlin und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 10. Auflage; Berlin.
- Wacker, Manfred (1988): Aktuelle Überlegungen zur Parkraumplanung in Groß- und Mittelstädten. In: Steierwald, G. / Leutner, R. (Hrsg.) (1989): Beiträge zum ruhenden Verkehr. Vortragssammlung vom Fortbildungsseminar der Vereinigung der Straßenbau- und Verkehrsingenieure (VSVI) Baden-Württemberg im Dezember 1988 zum Thema „Ruhender Verkehr“. Veröffentlichungen aus dem Institut für Straßen- und Verkehrswesen; Universität Stuttgart; S. 1–26.
- Wentz, Martin (2015): Mobilität und Stadtplanung – Wechselwirkungen im Wandel. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL): Stadt & Auto. Almanach 2014 / 2015. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung; Berlin; 333-354.
- Wiesinger, Manfred / Markuske, Sven (2003): Straßenrecht. Rechtshandbuch für Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Straßen. Erich Schmidt Verlag; Berlin.
- ZustKatAZG – Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG); Anlage 1 des Allgemeinen Zuständigkeitsgesetzes (AZG) zu § 4 (1) S. 1 AZG; Stand 30.09.2014.