



# **Abschlussbericht**

## **Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“**

Berlin, September 2009

**Autoren:**

Michael Lehmbruck (Projektleitung, Difu GmbH)

Eckhart Heinrichs (LK Argus GmbH)

Ralf Kohlen (VMZ Berlin Betreibergesellschaft mbH)

Angelika Uricher (Difu GmbH)

Thomas Preuss (Difu GmbH)

Siegfried Dittrich (Bezirksamt Mitte von Berlin)

**Organisation und Textverarbeitung**

Doris Becker (Difu GmbH)

„ParkenBerlin“ ist ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Förderinitiative Mobilität 21 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Förderkennzeichen 650012/2007, 650013/2007, 600514/2007 und 600515/2007

**Deutsches Institut für Urbanistik GmbH**

Straße des 17. Juni 112

10623 Berlin

Sitz Berlin, AG Charlottenburg, HRB 114959 B

Steuer-Nr. 27/601/51911

Geschäftsführer: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

**Partner:**

LK Argus GmbH

Novalisstraße 10

10115 Berlin

VMZ Berlin Betreibergesellschaft mbH

Tempelhofer Damm 1-8

12101 Berlin

Bezirksamt Mitte von Berlin

Mathilde Jacob Platz 1

10551 Berlin

## Inhalt

1.	Einleitung .....	5
1.1	Anlass, Ziele und Inhalte des Forschungsvorhabens.....	5
1.2	Parkraummanagement in Berlin.....	5
1.3	Partner und Praxisbezug.....	6
2.	Die Teilprojekte.....	9
2.1	Akzeptanz der Parkraumbewirtschaftung in Bevölkerung, Verwaltung und Politik.....	9
2.2	Einfach Parken.....	12
2.3	Zur Steuerung öffentlicher und privater Parkraumangebote .....	14
2.4	Steuerung des privaten Stellplatzbaus .....	16
2.5	Effekte unterschiedlicher Parkschein-Gebührenhöhen .....	17
2.6	Carsharing im öffentlichen Straßenraum .....	19
2.7	Wirtschaftlichkeit von Parkraumbewirtschaftung .....	20
2.8	Nutzung von Parkscheinautomatendaten zur Optimierung der Verkehrssteuerung.....	21
2.9	Planspiele als Mittel zur Kommunikationsverbesserung und praktischen Vorbereitung der Parkraumbewirtschaftung in der Verwaltung .....	22
3.	Empfehlungen für Berlin – Fünf-Punkte-Programm .....	25
3.1	Prozessbegleitendes Qualitätsmanagement einrichten .....	25
3.2	Instrumente optimieren.....	26
3.3	Verwaltungsabläufe effizienter und transparenter gestalten .....	28
3.4	Marketing für die Ziele der Parkraumbewirtschaftung entwickeln .....	28
3.5	Masterplan „Parken in Berlin“ aufstellen.....	29
4.	Empfehlungen an Bund und Länder.....	31
4.1	Reform des Bußgeldkatalogs und Verwarnungsgebühren.....	31
4.2	Vereinfachung der Beschilderung und Markierung .....	31
4.3	Änderung des Straßenverkehrsrechts für Carsharing-Stationen .....	32



## **1. Einleitung**

### **1.1 Anlass, Ziele und Inhalte des Forschungsvorhabens**

Parkraummanagement ist als wichtiges Steuerungsinstrument der Verkehrssystemgestaltung, das über die Parkgebühr selektiv wirkt, anerkannt. Der Parkdruck geht in den bewirtschafteten Gebieten zurück, der Parksuchverkehr sinkt. Gleichzeitig steigen die Parkchancen für Bewohner und Besucher. In Berlin setzen neben dem Stadtentwicklungsplan Verkehr auch der Luftreinhalteplan und der Lärmaktionsplan auf die erfolgreiche Umsetzung des Parkraummanagements.

Gleichzeitig wird deutlich, dass in Berlin längst noch nicht in allen geeigneten Gebieten der Parkraum bewirtschaftet wird. Die Umsetzung der formulierten Strategien bleibt häufig hinter den Erwartungen zurück. Der zunehmenden Bedeutung von Parkraummanagement als wirkungsvollem Instrument zur Steuerung des Autoverkehrs in Städten stehen erhebliche Vorbehalte entgegen, die vor allem die politische Durchsetzung behindern. Hier setzt das Forschungsvorhaben an. Am Beispiel „Parkraummanagement in Berlin“ soll gezeigt werden, welche Hemmnisse die Umsetzung behindern, und wie diese überwunden werden können.

Im Ergebnis sollen Wege aufgezeigt werden, wie das Image des Parkraummanagements verbessert und widersprüchliche Zielvorstellungen zur Befriedigung der Verkehrsbedürfnisse von Wirtschaft, Kunden und Anwohnern abgewogen und im Sinne des Gemeinwohls befriedigt werden können.

Die vorhandenen Instrumente werden analysiert und weiter entwickelt. Dies betrifft beispielsweise die Gebührengestaltung, die Vignettenerteilung, die Privilegierung von Car-sharing oder die Organisation der Überwachung.

### **1.2 Parkraummanagement in Berlin**

Die Voraussetzungen der Stadt Berlin für ein umweltfreundliches, den motorisierten Individualverkehr reduzierendes Verkehrssystem sind sehr gut. Berlin verfügt über ein hervorragendes ÖPNV-System mit guten Erreichbarkeitswerten auch außerhalb der Hauptverkehrszeiten.

Berlin ist in der inneren Stadt (innerhalb des S-Bahn-Rings) dicht bebaut, mit großzügigen Straßenräumen und gemischter Nutzung durch Wohnen und Arbeiten in den Gebieten mit Gründerzeitbebauung. Die Innenstadt ist räumlich ausgedehnt und nicht nur auf zentrale Funktionen begrenzt. In ihr wohnen mehr als eine Million Menschen.

Die Motorisierungsquote der Berliner ist gering, nur die Hälfte der Haushalte verfügt über einen Pkw. Die zentralen Bereiche in Berlin sind unterschiedlich mit öffentlich zugänglichen Garagen ausgestattet. Im gesamten Gebiet der Innenstadt (innerhalb des S-Bahn-Rings) überwiegen aber die Stellplätze im öffentlichen Straßenraum (im Gegensatz zu der Situation in den Innenstädten vieler Großstädte in Deutschland). Die Chancen zur Steuerung des motorisierten Individualverkehrs durch Parkraumkonzepte sind daher grundsätzlich gut.

Der Stellplatzbau bei Neubau oder Umnutzung baulicher Anlagen ist in Berlin freiwillig und ins Ermessen des Bauherrn gestellt. Berlin ist das einzige Bundesland ohne Stellplatzbaupflicht. Der Stellplatzneubau ist daher eher am Kosten- und Nutzenkalkül der Einzelinvestitionen orientiert. Bei den hochpreisigen und dichten Bebauungen nach der Wende in Berlin-Mitte wurden im Mittel etwa 50 Prozent der in den Empfehlungen für Anlagen des Ruhenden Verkehrs (EAR 05) empfohlenen Parkstände gebaut.

Die Zuständigkeit für die Umsetzung von Parkraumbewirtschaftung in Berlin liegt bei den Bezirken. Über Einführung und Art und Weise der Durchführung wird also dezentral entschieden. Dabei sind allerdings Rahmenbedingungen der Landesverwaltung zur Finanzierung, zur konzeptionellen Ausgestaltung und zur Umsetzung von den Bezirken zu beachten.

### 1.3 Partner und Praxisbezug

Das Forschungsvorhaben ParkenBerlin wurde unterstützt und gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Rahmen der Förderinitiative Mobilität 21. Das Projekt des Deutschen Instituts für Urbanistik und seiner Partner wurde im Wettbewerb Mobilität 21 des BMVBS aus 200 Bewerbern ausgewählt. Es begann am 1. September 2007 und wurde bis zum 31. August 2009 durchgeführt.

Eine Besonderheit ist die enge Verzahnung von Wissenschaft, Fachplanung und Verwaltung. Die Praxis der Parkraumbewirtschaftung in Berlin ist zugleich Forschungsgegenstand als auch aktiv an der Forschung beteiligt. In diesem Sinne sind bei den Partnern die Ebenen der Verwaltung, der Planungsbüros, der Verkehrssteuerung und der Wissenschaft vertreten. Im Einzelnen sind dies:

- Bezirksamt Berlin-Mitte (Verwaltung),
- Verkehrsmanagementzentrale Berlin (VMZ) (Verkehrssteuerung),
- LK Argus GmbH (Planungsbüro),
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (Wissenschaft).

Die Leitung und Koordination des Forschungsvorhabens liegt beim Difu.

Diese enge Verzahnung von Wissenschaft und Praxis wird auch deutlich im Aufbau des Vorhabens. Mit umfangreichen Befragungsaktionen wurden die Einstellungen der Beteiligten (Bürger, Verwaltungsangehörige) zur Parkraumbewirtschaftung erhoben. Es wurden Arbeitsgruppen, Projektgruppensitzungen und Expertengespräche genutzt, um die Praxis aktiv am Forschungsvorhaben und an der Ausgestaltung einzelner Fragestellungen teilhaben zu lassen.

In Planspielen wurden insbesondere die Kommunikation und der Meinungs-austausch zwischen den spezialisierten Dienststellen der Bezirksämter gefördert. Die besondere Herausforderung bestand im Spielgegenstand: Planen und Konzipieren für bis dahin unbekannte Aufgaben.

Konfliktfrei ist diese Art der Forschung allerdings nicht. Dazu sind die Alltagshintergründe zu unterschiedlich. Die relative Freiheit der Forschung, auch einmal neue Wege vorzuschlagen, ohne die Folgen dann möglicherweise über sehr lange Zeit in der Praxis aushal-

ten zu müssen, steht dem direkten Praxisbezug und einer aus Umsetzungserfahrungen gewonnenen „Vorsicht“ der Verwaltung entgegen. Bei der Interpretation der Ergebnisse sollten diese Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Ziel des Forschungsvorhabens war auch, tatsächliche und in der nächsten Zeit spürbare Fortschritte des Parkraummanagements in Berlin zu erreichen.



## 2. Die Teilprojekte

### 2.1 Akzeptanz der Parkraumbewirtschaftung in Bevölkerung, Verwaltung und Politik

#### *Ausgangslage*

Die Wiederentdeckung der Stadt als Wohnort, die attraktivere Gestaltung der Innenstädte sowie Maßnahmen des Klimaschutzes sind Stichworte, bei denen ein breiter Konsens in der Bevölkerung sowie der Politik besteht. Für die Fachwelt sind Parkraummanagement und Parkraumbewirtschaftung hierbei die wesentlichen Instrumente einer effizienten Verkehrssteuerung zur Erreichung dieser Ziele. Im Gegensatz zu der Zustimmung auf der allgemeinen Ebene gibt es aber in den letzten Jahren über diese verkehrlichen Maßnahmen heftige Diskussionen in Bevölkerung und Politik.

Wie in vergleichbaren anderen deutschen Großstädten auch, haben Berliner Bewohner in Gebieten mit großem Parkdruck bis vor einigen Jahren Parkraumbewirtschaftung mit Nachdruck gefordert. Beispiele sind die Einführung der Parkraumbewirtschaftung in der Spandauer Vorstadt und die Erweiterung der Parkzone 14 entlang der Karl-Marx-Allee in Berlin-Mitte im Jahre 2002.

Inzwischen gibt es aber neben den immer noch vorhandenen Befürwortern auch Gegner dieser Maßnahmen in der Bewohnerschaft. Als ein Wendepunkt in der „Stimmungslage“ kann der erfolgreiche Bürgerentscheid gegen die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf im Jahre 2007 gelten. Ein entsprechender Bürgerentscheid im Bezirk Mitte im Herbst 2008 gegen die am 1. April 2008 eingerichteten drei neuen Parkzonen scheiterte allerdings an der zu geringen Beteiligung.

Hier zeigte sich auch, dass die Ablehnung von Parkraumbewirtschaftung am größten in den eher peripheren Bereichen des Bezirks war, während die Zustimmung in bereits bewirtschafteten Gebieten größer, und in den drei neuen Zonen am größten war. Auch eine Befragung im Rahmen der Nachuntersuchung zur Spandauer Vorstadt deutet in diese Richtung: während vor Einführung der Parkraumbewirtschaftung 1999 nur fünf Prozent der befragten Bewohner die Parkplatzsituation als akzeptabel fanden, waren dies 2005 bereits 25 Prozent. Die Mehrheit der befragten Bewohner war generell mit der Parkraumbewirtschaftung einverstanden, hatte aber in einzelnen Punkten Änderungsbedarf.

Generell lässt sich daraus ableiten, dass Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung, die Wirkung zeigen und die Vorteile für die Bewohner deutlich werden lassen, auch auf größere Zustimmung in der Bevölkerung stoßen.

#### *Ansatz des Forschungsprojektes*

Bestandteil des Forschungsvorhabens „ParkenBerlin“ war daher ein umfangreiches Programm von Befragungen, mit dem die Faktoren ermittelt werden sollten, die einer besseren Akzeptanz der Parkraumbewirtschaftung entgegenstehen und die auch der Evaluierung der Planspiele dienen sollten.

In zwei Bezirken (Pankow und Treptow-Köpenick) wurden in Gebieten mit hoher Parkraumnachfrage sowohl Bewohner als auch Gewerbetreibende nach ihrer Einstellung zur

Parkraumbewirtschaftung befragt. Ziel der Vorherbefragung ist die Strukturierung der Hemmfaktoren nach Art der Akteure, Betroffenen und den sachlichen Begründungen.

Die Befragung erfolgte durch Interviewer, die Auswahl der Befragten erfolgte innerhalb ausgewählter Straßenabschnitte mit gleichmäßiger Verteilung der Befragten (auf Vorder- und Hinterhäuser, im Straßenverlauf).

### *Ergebnisse*

Die Parkplatzsituation wird von mehr als 70 Prozent aller Befragten (360 Bewohner und 140 Betriebe) als problematisch oder völlig unzureichend beurteilt.

Die Bereitschaft, eine Garage anzumieten und dafür eine ortsübliche Miete zu zahlen, ist sowohl bei Bewohnern als auch bei Gewerbetreibenden sehr gering.

Fast alle Unternehmen geben an, regelmäßigen Kundenverkehr zu haben. Es gibt aber kaum betriebseigene Kundenparkplätze. Betriebseigene Fahrzeuge werden zu über 90 Prozent im öffentlichen Straßenraum abgestellt, die Pkw der meisten Beschäftigten ebenso.

Die Anlieferung erfolgt fast vollständig im öffentlichen Straßenraum ohne ausgewiesene Ladezonen, wobei das von den Befragten als geringes Problem angesehen wird.

Die Einstellung zum Thema Parkraumbewirtschaftung ist sowohl bei Bewohnern als auch bei den Gewerbetreibenden insgesamt von einer eher negativen Grundtendenz geprägt.

Das Verhältnis von zustimmenden zu ablehnenden Antworten ist 1:1,5 bei den Bewohnern und 1:3 bei den Gewerbetreibenden (Ausnahme Altstadt Köpenick mit überwiegend positiven Antworten).

Wenn von den Bewohnern Parkraumbewirtschaftung befürwortet wird, dann in der Hoffnung, leichter einen Parkplatz in Wohnungsnähe zu finden. Ablehnung wird überwiegend damit begründet, dass Besucher dann nicht mehr kostenlos parken können.

Bei Gewerbetreibenden dominieren die Ablehnung von Parkgebühren, die Befürchtung von Umsatzeinbußen und von rückläufigen Kundenzahlen.

Die Auswertungen getrennt nach Führerscheinbesitz bzw. Pkw-Verfügbarkeit zeigen, dass zwischen Besitz/Verfügbarkeit und Nichtbesitz/Nichtverfügbarkeit keine großen Unterschiede in der Einstellung zum Thema Parkraumbewirtschaftung bestehen.

Die Wünsche zur Verbesserung der Straßengestaltung liegen bei Bewohnern und Gewerbetreibenden nahe beieinander: Mehr Platz für Fahrradfahrer, Reduktion der Fahrgeschwindigkeit des Kfz-Verkehrs, bessere Aufenthaltsqualität.

Hier zeigt sich die Widersprüchlichkeit der verschiedenen Wünsche, die eine „Quadratur des Kreises“ bedingen: mehr, möglichst kostenlose Parkplätze für die Bewohner im öffentlichen Straßenraum bei gleichzeitiger Aufwertung desselben. Hier ist bei der Vermittlung von Parkraumbewirtschaftung anzusetzen, eine Verbesserung des Straßenraums für alle Nutzer ist nur durch entsprechendes Regulieren und Management der Parkplätze möglich.

Die Befragung der zuständigen Dienststellen in den Berliner Bezirksverwaltungen ergab:

In Bezirken, die noch nicht bewirtschaften, aber Gebiete mit intensiver Parkraumnachfrage aufweisen, wird von den Befragten vor allem bei der Politik ein hohes Maß an Befürwortung vermutet, bei der Einschätzung anderer Akteure (IHK, Handwerkskammer, ADAC, Bürgerinitiativen, Kirchen, Vereine etc.) wird dagegen überwiegend (noch) keine Festlegung auf Pro oder Contra gesehen. Der Anteil derjenigen, die eine Ablehnung erwarten, ist jedoch deutlich höher als in den Bezirken, die bereits bewirtschaften.

Die Betrachtung der Aufgabenverteilung innerhalb der Bezirksverwaltungen zeigt, dass für das „Querschnittsthema“ Parkraumbewirtschaftung drei bis vier verschiedene Ämter und bis zu vier verschiedene Stadträte unterschiedlicher politischer Couleur zuständig sind. Hintergrund sind verschiedene sachliche Zuständigkeiten, die sich aus den unterschiedlichen Aufgabenbereichen ergeben (Konzepterstellung, Vignettenausgabe, Überwachung). Vordringlich ist deshalb eine optimierte Abstimmung über Begründungszusammenhänge und Umsetzungsverfahren zwischen den beteiligten Ämtern. Bei den begleitenden Expertengesprächen wurde immer wieder auf Umsetzungsprobleme verwiesen, teilweise auch bedingt durch unterschiedliche politische Sichtweisen der involvierten Abteilungsleitungen.

Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung werden auf Grundlage der Straßenverkehrsordnung nach den Kriterien „Sicherheit und Ordnung im „Verkehr“ angeordnet. Kriterien sind hierfür die in ausführlich begründeten Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse. Weil aber Parkraumbewirtschaftung doch einen Einschnitt im alltäglichen Verkehrsverhalten der Bürger mit sich bringt, ist es sinnvoll, eine Einschätzung der Verwaltung über deren Einstellungen zu bekommen. Die Befragung zeigt, dass diese Einschätzung im Großen und Ganzen zutreffend ist, aber im Einzelnen doch auch erhebliche Abweichungen bestehen. So wird z.B. die Parkplatzsituation in dicht bebauten Altbauquartieren durch die befragten Bürger und Gewerbetreibenden schlechter beurteilt als durch die Bezirksverwaltungen. Ein Grund mag darin liegen, wie Erhebungen im Bezirk Mitte zeigen, dass eine Diskrepanz besteht zwischen einem Anspruchsdenken der Bürger („Parkplatz vor der Haustür“) und der realen Situation, wie sie in Untersuchungen zutage tritt.

Das Argument der Gebührenpflicht für Vignetten spielt bei der Ablehnung von Parkraumbewirtschaftung durch die Bewohner selbst keine so große Rolle wie von den Verwaltungen angenommen, ebenso die anderen finanziellen Ablehnungsgründe. Viel häufiger wird Parkraumbewirtschaftung abgelehnt, da sie keine „neuen Parkplätze“ schaffen würde.

Fast alle befragten Mitarbeiter der Bezirksverwaltungen befürchten, dass Gewerbetreibende eine Parkraumbewirtschaftung ablehnten, da sie Umsatzeinbußen befürchten. Tatsächlich wird dieser Grund von den Gewerbetreibenden selbst nur knapp halb so oft genannt.

Die Einrichtung von Carsharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum wurde von den befragten Bewohnern und Gewerbetreibenden als möglicher Verbesserungsvorschlag zur Gestaltung der eigenen Straße genannt. Dies ist bei den befragten Verwaltungsmitarbeitern in den Bezirken offenbar noch nicht so stark im Bewusstsein, selbst in den Bezirken, in denen bereits Carsharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum bestehen.

Insgesamt deuten die Befragungsergebnisse der Bewohner auf Informationsdefizite zu den Zielen, den Prinzipien und den Chancen der Parkraumbewirtschaftung hin. Die Auseinandersetzung der Befragten mit den Vor- und Nachteilen ist besonders dann, wenn keine eigenen Erfahrungen als Betroffener in einem Gebiet mit Parkraumbewirtschaftung vorliegen, noch sehr pauschal. Empfohlen wird eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die dieses Defizit ausgleicht und besonders die Bewohner und Gewerbetreibenden in potenziellen Bewirtschaftungsgebieten über die Ziele, Chancen und Grenzen aber auch die bereits existierenden Erfahrungen mit Parkraumbewirtschaftung aufklärt.

Erfahrungen zeigen allerdings auch, dass eine noch so gute Öffentlichkeitsarbeit auf Ablehnung stößt, wenn die Einbindung des Instruments Parkraumbewirtschaftung in übergeordnete Ziele und Konzepte einer stadt- und umweltgerechten Verkehrsgestaltung nicht frühzeitig vermittelt wurde.

Letztendlich wird der Erfolg der Parkraumbewirtschaftung auch an ganz konkreten, sichtbaren Verbesserungen für die Bewohner (größere Stellplatzverfügbarkeit und angenehmere Nutzung des Straßenraums) gemessen.

## 2.2 Einfach Parken

Parkraumbewirtschaftung wird hier als ein Instrument angesehen, dessen Akzeptanz nicht nur von einer guten Öffentlichkeitsarbeit und Vermittlung der damit verfolgten Ziele für das Gemeinwohl abhängt, sondern das selber besser akzeptiert wird, wenn seine Nutzung leicht verständlich und für den Einzelnen vorteilhaft ist.

Es können vier Themenbereiche abgegrenzt werden, die die einfache Handhabung der Parkraumbewirtschaftung beeinflussen:

- Planung und Konzeption,
- Beschilderung (straßenverkehrsrechtliche Anordnung),
- Bezahlssysteme,
- Vignetten-Antragsverfahren und Information.

Mit einem Methodenmix aus Befragungen, Literatur- und Aktenanalysen (einschließlich juristischen Kommentaren), Experteninterviews, Vor-Ort-Begehungen mit Verwaltungsangehörigen und Testrecherchen der Berliner Internetpräsenzen wurden ausgewählte Sachverhalte hinsichtlich des Handlings für Verkehrsteilnehmer, Bewohner, Gäste, Gewerbetreibende und teilweise auch für zuständige Verwaltungsangehörige untersucht.

Im Ergebnis kann für die Parkraumbewirtschaftung in Berlin festgestellt werden:

- Das in Berlin überwiegend angewandte „Mischsystem“ mit Parkscheinautomaten und Bewohner-/Betriebsvignetten ist einfach und übersichtlich. Es entspricht der weitgehend gemischt genutzten Struktur der Gebiete, den relativ großzügig bemessenen Straßenräumen und es wird akzeptiert.
- Die Regelungen zu Parkzeiten und Parkgebühren sind besonders in Charlottenburg-Wilmersdorf und in Steglitz großräumig vereinheitlicht und daher für den Nutzer

leicht verständlich, wenn darunter im Einzelfall möglicherweise auch die Feinabstimmung vor Ort leidet.

- Bei sich überlagernden, zeitlich begrenzten Sonderregelungen (Lieferbereiche, Halteverbote, Busspuren) ist der Regelungsinhalt besonders durch die Vielzahl der notwendigen Verkehrszeichen nur schwer verständlich. Hier könnte mit einer Reduktion zeitlich überlagerter Regelungstatbestände zumindest teilweise eine Besserung erreicht werden.
- Das flächendeckend eingeführte Handyparken ist ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung des Bezahlens, weil keine Vorabschätzung der Parkzeit und kein Wechselgeld erforderlich sind. Dieses Angebot ist wegen der monatlichen Rechnungslegung besonders für gewerbliche Nutzer interessant.
- Neue Parkscheinautomaten werden inzwischen weitgehend mit EC-Kartenlesern ausgestattet. Das ist ein erster Schritt zur Vereinfachung der Benutzung.
- Die Antragsverfahren für Bewohnerparkausweise sind einfach. Die Verfahren für gewerbliche Ausnahmegenehmigungen wurden Ende 2008 vereinfacht. Antragsverlängerungen, vorzeitige Änderungen bei Umzug oder Fahrzeugwechsel, Härtefallregelungen, die Beantragung von Gästevignetten sowie die Erlangung von Informationen über den Stand des Verfahrens sind aber mit erheblichem bürokratischem Aufwand verbunden.
- Insgesamt ist der Umfang der zugelassenen Ausnahmetatbestände zu groß. Die Effizienz der Parkraumbewirtschaftung wird eingeschränkt und die Akzeptanz bei den Betroffenen wird letztlich auch nicht erhöht, wenn einerseits großzügige generelle Regelungen gelten, andererseits aber detaillierte Einzelfallnachweise verlangt werden.
- Die Informationen zu den Zielen der Parkraumbewirtschaftung, den besonderen Angeboten für Bewohner und Gewerbetreibende sind weitgehend im Internet verfügbar, teilweise aber schwierig zu finden.

Im Ergebnis kann dem Berliner System der Parkraumbewirtschaftung eine im Grundsatz einfache Struktur bestätigt werden. Im Detail ergeben sich aber Mängel, die die Akzeptanz erschweren: von der Beschilderung bis zu unangemessenen Vor- und Nachteilen einzelner Betroffenenengruppen. Es wurden erhebliche Potenziale zur Vereinfachung des Handlings der Parkraumbewirtschaftung für die Verkehrsteilnehmer und die Behörden festgestellt.

Ausgehend von diesem Befund wird empfohlen:

- die mit der novellierten Straßenverkehrsordnung gegebenen neuen Möglichkeiten der Zonenbeschilderung zu nutzen,
- eine farbige Fahrbahnmarkierung von Stellplätzen mit Parkgebühren, Vignetten, Lieferparken und freiem Parken in ausgewählten Bereichen zur Verbesserung der Akzeptanz und Reduzierung der Falschparkerquoten, aber auch der gestalterischen Anmutungen probeweise zu testen, könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden.

- die Internetpräsentation des Senats und der Bezirke nach einem einheitlichen Qualitätsstandard zu gestalten und die Technologie (u.a. optimierte Indizierung) so zu verbessern, dass eine bessere Auffindbarkeit über Suchmaschinen gewährleistet ist,
- die Antragsverfahren für Vignetten besonders bei Verlängerungen und bei kurzfristigen Anträgen (z.B. für Gäste) zu vereinfachen bzw. online zu ermöglichen,
- zu prüfen, ob es eventuell Randbereiche gibt, an denen Langzeitparkplätze mit einer Tagesgebühr von drei bis fünf Euro eingerichtet werden können (Kölner Beispiel). Sofern die Lage dieser Plätze so gewählt ist, dass kontraproduktive Effekte für das Kfz-Verkehrsaufkommen vermieden werden, können unterschiedliche Bedarfe von Besuchern und Langzeitparkern, die nicht Berufspendler sind, befriedigt und die Akzeptanz der Gesamtmaßnahme verbessert werden,
- zu prüfen, inwiefern Blaue Zonen mit Parkscheiben statt Parkautomaten sinnvoll wären, dabei die Verkehrswirkungen, aber auch die finanziellen und haushaltswirtschaftlichen Implementationen zu ermitteln.

### 2.3 Zur Steuerung öffentlicher und privater Parkraumangebote

Während im öffentlichen Straßenraum häufig die vorhandenen Parkplätze nicht ausreichen und in erheblichem Umfang illegal geparkt wird, sind öffentlich zugängliche Parkhäuser und Tiefgaragen in deren Nähe unterausgelastet. In der Öffentlichkeit und auch von Betroffenen (z.B. bei den Befragungen von Bewohnern und Gewerbetreibenden) wird die Frage gestellt, warum zur Lösung der Parkierungsprobleme nicht der Bau von Garagen einen größeren Beitrag leisten könnte.

Mit Sekundärauswertungen vorliegender Untersuchungen und der Berliner Bautätigkeitsstatistik, mit Expertengesprächen, mit Daten von Parkhausbetreibern wurden Garagen- und Parkhausbau und -nutzung sowohl aus Sicht der Planung und Investition als auch aus Sicht der Betreiber analysiert. Wegen des in den Befragungen immer wieder genannten Arguments, dass in erster Linie der Bau von Wohnergaragen als Lösung der Parkraumprobleme verfolgt werden sollte, waren dabei Bewohner- und Quartiersgaragen ein Schwerpunkt.

#### *Ergebnisse*

Das Land Berlin betreibt seit vielen Jahren keine eigenständigen, öffentlichen Parkbauten mehr, sondern nur noch als sogenannte „Public-Private-Partnership“-Projekte. Der Neubau von Parkhäusern in zentralen Lagen und als eigenständiges Bauvorhaben erfolgte deshalb in den letzten Jahren nur noch vereinzelt und an sehr prominenten Orten (z.B. unter dem Bebelplatz, am Alexanderplatz). Vielmehr werden öffentliche Garagenanlagen fast ausschließlich als Teil umfangreicher sonstiger Bauvorhaben errichtet. Bei multifunktionalen Bauvorhaben und Nutzungen mit überwiegendem Kurzparkbedarf (z.B. Einkaufszentren) werden die Garagen in der Regel öffentlich zugänglich betrieben. In anderen Fällen, z.B. bei kleineren Wohn- und Geschäftsgebäuden mit Einzeleigentum, sind diese eher als Langzeitparkplätze genutzt und nicht allgemein zugänglich. Entsprechend unterschiedlich sind die Wirkungen auf den Kfz-Verkehr.

Bezogen auf öffentliche Parkhäuser kann auf Basis der Expertengespräche festgestellt werden, dass der Betrieb von öffentlich zugänglichen Garagen in zentralen Lagen mit überwiegendem Kurzparken eine zahlungskräftige Nachfrage voraussetzt, die zumindest derzeit in Berlin überwiegend nicht gegeben ist. Auch in zentralen Lagen werden deutlich weniger Parkplätze nachgefragt als für Anlagen des ruhenden Verkehrs von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen empfohlen.

Am Beispiel des privaten Stellplatzbaus im Gebiet Prenzlauer Berg konnten folgende Trends festgestellt werden:

- Baulückenbebauungen werden in der Regel mit eigenen Garagen geplant, die überwiegend Wohnungstellplätze enthalten.
- Bei größeren Bauvorhaben mit gewerblicher Nutzung (Einkaufszentren, Kultureinrichtungen, Bürogebäude) werden Stellplätze in sehr unterschiedlichem Umfang errichtet, aber in der Regel immer für den eigenen Bedarf (Kunden, Beschäftigte).
- Die räumliche Verteilung der neu gebauten Garagen ist ungleichmäßig. Garagenbau ist grundstücksbezogen und nicht gebietsbezogen. Ein Sekundäreffekt zugunsten der Parkplatzversorgung der Umgebung ist überwiegend nicht gegeben.
- Da Stellplätze zusätzlichen Kfz-Verkehr induzieren, ist der private Stellplatzbau gewerblicher Bauvorhaben an mit dem ÖPNV gut erschlossenen Standorten überwiegend kontraproduktiv und widerspricht den Zielen der Parkraumbewirtschaftung (z.B. Garagen für Beschäftigte und Kundenparkplätze in Lagen mit guter ÖPNV-Erschließung).
- Öffentlich zugängliche Garagen für Bewohner können nach Meinung von Parkhausbetreibern bei der bestehenden niedrigen Zahlungsbereitschaft nicht kostendeckend betrieben werden. Diese Einschätzung wurde durch die Bewohnerbefragungen bestätigt. Außerdem mangelt es an ausreichenden Bauflächen.
- Eine weitere Erschließung von Blockinnenbereichen für das Abstellen von Kfz ist aus ökologischen Gründen nicht empfehlenswert. Jeder zweite Haushalt in Berlin ist autolos, in den dicht bebauten Innenstadtbereichen ist die Pkw-Quote noch geringer. Die bisher überwiegend ruhigen Blockinnenbereiche wären dann mit Lärm und Schadstoffen zusätzlich belastet.

Im Ergebnis kann von Garagenbau in dicht bebauten Altbaugebieten nur ein geringer Beitrag zur Problemlösung erwartet werden. Da die Ausstattung mit Parkplätzen einen wirtschaftlichen Lagevorteil darstellt, sollte bei der Genehmigung von Bauvorhaben die Zahl der zulässigen Stellplätze nicht nur aus Sicht des Grundstücks, sondern auch aus Sicht der Verkehrsbelastung im gesamten Gebiet beurteilt und genehmigt werden.

Die Analyse zum Park- & Ride-System in Berlin hat keinen Anlass zur Änderung der grundsätzlichen Zielrichtung ergeben. Die ÖPNV-Erschließungsqualität und die Reisezeiten mit dem ÖPNV zu zentralen Lagen sind auch aus den Randlagen des Stadtgebietes überwiegend so gut, dass der weitere Ausbau von Park- & Ride-Plätzen im Stadtgebiet nicht sinnvoll ist. Aus Sicht des Forschungsvorhabens wird die Position der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung unterstützt, den Ausbau von Park- & Ride-Plätzen auf Halte-

punkte an den radialen Regionalbahnstrecken im Land Brandenburg zu konzentrieren und den Pkw-Zielverkehr durch Parkraumbewirtschaftung in der Innenstadt zu dämpfen.

## 2.4 Steuerung des privaten Stellplatzbaus

Wird Parkraumbewirtschaftung als strategisches Instrument zur Steuerung des motorisierten Individualverkehrs eingesetzt, besteht die Gefahr kontraproduktiver Reaktionen privater Investoren. Es kann mit der politisch gewollten Verknappung der Parkraumbewirtschaftung in der Weise spekuliert werden, dass knappe Güter auch auf Dauer hohe Preise haben. In den Innenstädten einiger Großstädte hat sich das Verhältnis von öffentlichen zu privaten Stellplätzen bereits umgekehrt. Das Steuerungspotenzial der Parkraumbewirtschaftung ist in diesen Städten bereits deutlich vermindert. Bezogen auf den privaten Stellplatzbau steht daher nicht in erster Linie die Gefahr einer Verlagerung der abgestellten Pkw auf die Straße im Vordergrund (wie mit der bauordnungsrechtlich verankerten Stellplatzbaupflicht angenommen), sondern die Gefahr des durch neu hinzu gebaute Stellplätze verursachten Pkw-Verkehrs.

Aus diesem Grund haben viele deutsche Großstädte (z.B. Frankfurt a.M., Hamburg, München, Köln (als Verzichtssatzung), Nürnberg, Stuttgart) Satzungen zur Begrenzung und Reduzierung des Stellplatzbaus erlassen.

In Berlin fehlt eine solche Verordnung. Aufgabe des Pilotprojektes „Stellplatzbauobergrenzen“ war es daher zu untersuchen, ob der durch Stellplatzbau verursachte zusätzliche Verkehr eine bauordnungsrechtlich relevante zusätzliche Gefahr darstellt.

Dazu wurde aus dem Potenzial der Berliner Bauvorhaben der nächsten zehn Jahre das bei rentabler Bewirtschaftung der Stellplätze zu erwartende Kfz-Fahrtenaufkommen errechnet. Im Ergebnis wurden die zu erwartenden Verkehrsmengen ohne Verordnung (Null-Fall) und mit Verordnung (VO-Fall) dargestellt. Im Null-Fall wurde unterstellt, dass wegen der Liberalisierung des Stellplatzbaus in Berlin auch ohne Begrenzung 20 Prozent weniger Stellplätze gebaut werden als empfohlen (entsprechend der Empfehlungen für Anlagen des Ruhenden Verkehrs – EAR – der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen). Außerdem wurden die aufsummierten Kfz-Fahrten je Teilverkehrszelle um die aus dem Modal Split dieser Zellen abgeleiteten ÖPNV-Fahrten vermindert.

Zur Wirkungsschätzung wurde also der Umfang des zusätzlichen Pkw-Verkehrs aus den Stellplatzbaupotenzialen abgeleitet. Damit wird nicht eine Eins-zu-Eins-Abhängigkeit zwischen Stellplatzangebot und erzeugtem Pkw-Verkehr unterstellt. Es wird aber davon ausgegangen, dass bei verminderter Stellplatzmenge auch der darauf bezogene Pkw-Verkehr (Zu- und Abfahrten) verringert wird, wenn auch nicht unbedingt in gleichem Umfang. Welche Abweichungen sich von einer linearen Funktion ergeben, hängt von den jeweiligen Randbedingungen des einzelnen Bauvorhabens ab (Art der Nutzung, Lage zum ÖPNV, Parkraumbewirtschaftung im Umfeld etc.).

Die so ermittelten Potenziale zusätzlicher Pkw-Ziel- und Quellfahrten wurden mit einem VISUM-Verkehrsmodell auf die bereits bestehende Kfz-Belastung des Berliner Hauptverkehrsstraßennetzes umgelegt und die zusätzlichen NO<sub>2</sub>-Luftbelastungen und Überschreitungen der Grenzwerte für das Jahr 2015 prognostiziert.

## *Empfehlungen*

Bei einem gesamten Bauvolumen von rund 3,8 Mio. qm BGF und 19 Tsd. WE wurde ein Potenzial von 98,6 Tsd. StPl nach EAR 05 mit einem daraus abgeleiteten Pkw-Fahrtenvolumen von 255,5 Tsd. Fahrten berechnet. Die eher großräumig verteilten Baupotenziale als auch die nicht auf das nähere Umfeld begrenzbaren Effekte des zusätzlichen Pkw-Verkehrs erfordern in Berlin eher flächig verteilte Eingriffsnotwendigkeiten als punktuelle Häufungen.

Es ergeben sich innerhalb des S-Bahn-Rings keine weiteren Notwendigkeiten, unterschiedliche Gebiete mit differenzierten Obergrenzen festzulegen.

Deutlich verstärkt wird hingegen die Notwendigkeit einer flächigen Ausweisung von Obergrenzen des Stellplatzbaus. Dies ergibt sich vor allem aus der Verkehrsumlegung des zusätzlich erwarteten Kfz-Verkehrs. Nur selten kann von örtlich begrenzten Auswirkungen ausgegangen werden. Es muss vielmehr eine erhebliche Mehrbelastung bei heute bereits hoch belasteten Hauptverkehrsstraßen festgestellt werden. Es sind dies einerseits Radialstraßen (z.B. die Straßenzüge Tempelhofer Damm, Frankfurter Allee, Landsberger Allee, Entlastungs-/Heide-/Seilerstraße, Heerstraße/Kaiserdamm) und andererseits Hauptverkehrsstraßen mit hohen Durchgangsverkehrsanteilen (z.B. Gertraudenstraße, Tempelhofer Ufer, Hofjägerallee/Klingelhöferstraße).

Die Notwendigkeit einer flächenhaften Ausweisung des Ordnungsgebiets ergibt sich aus dem flächigen Eintrag. Die Anzahl der Überschreitungen der Jahresgrenzwerte von Stickstoffdioxid kann gegenüber der Trendprognose (Null-Fall) um 30 Prozent verringert werden (von 275 auf 190 Straßenabschnitte). Entsprechend wird die Zahl der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohner von Hauptverkehrsstraßen mit NO<sub>2</sub>-Belastungen oberhalb der Grenzwerte von 25.000 auf 17.500 abgesenkt.

Bei einer zusammenfassenden Bewertung der Untersuchungsergebnisse muss auch festgestellt werden, dass eine Reduktionsquote von 50 Prozent der in den EAR 05 genannten Stellplatzkapazitäten nicht unterschritten werden sollte. Dies zeigen u.a. die Prognosen der NO<sub>2</sub>-Belastungen im Jahr 2015. Sie ist eine Mindestquote. Zu empfehlen ist eher eine Reduktion des zulässigen Stellplatzbaus auf 40 Prozent der Richtwerte der EAR.

### **2.5 Effekte unterschiedlicher Parkschein-Gebührenhöhen**

Parkraumbewirtschaftung hat verkehrslenkende Effekte, das zeigen zahlreiche Untersuchungen. Bisher gibt es aber nur wenige Erkenntnisse dazu, wie sich unterschiedliche Gebührenhöhen auswirken. Allgemein wird angenommen, dass die Auswirkungen nach einer Erhöhung der Parkgebühren ähnlich sind wie bei der Einführung der Gebühren. Höhere Parkscheingebühren würden demnach stärkere verkehrslenkende Effekte erzielen als niedrigere. Mancherorts wird auch erwartet, dass die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung bei höheren Parkscheingebühren deutlich ansteigen.

Ob diese Erwartungen in der Realität tatsächlich erfüllt werden, klärt diese Untersuchung. Sie beruht auf einem Vergleich der Situation in den Parkzonen 1, 2 und 15 in Berlin-Mitte vor und nach der Erhöhung der Parkscheingebühren von einem Euro/Std auf zwei Euro bzw. drei Euro/Std. Ausgewertet wurden verkehrsrelevante Strukturdaten und die Statisti-

ken der Parkscheinautomaten. Außerdem wurden Vor-Ort-Erhebungen für die Ermittlung des Parkraumangebots, der Parkraumnachfrage und der Nutzergruppen in der Nachher-Situation durchgeführt. In Verbindung mit den bereits vorliegenden Daten wurden so Aussagen zur Änderung wesentlicher Parameter ermöglicht, wie z.B. privates und öffentliches Stellplatzangebot, Parkraumnachfrage und Verteilung der Parkenden nach Nutzergruppen (Fremdparker [mit/ohne gültigen Parkschein], Bewohner und Parkende mit Ausnahme genehmigung).

### *Ergebnisse*

Die Untersuchung zeigte, dass die mit der Gebührenerhöhung verbundenen Erwartungen hinsichtlich der Parkscheinnutzerzahl bzw. der bezahlten Parkdauer im Wesentlichen bestätigt wurden. Die Parkraumnachfrage blieb im Straßenraum trotz gestiegener Beschäftigtenzahlen und Motorisierungsraten weitgehend konstant, mit leicht abnehmender Tendenz. Zumindest im Drei-Euro-Bereich kam es zu einer Verlagerung in Parkbauten. Die Anzahl der verkauften Parkscheine ging nach der Gebührenerhöhung durchschnittlich um rund ein Viertel zurück. Die mittlere bezahlte Parkdauer der Parkscheinnutzer sank von 2,5 Stunden auf eine bis 1,5 Stunden. Diese geschätzten Effekte nahmen mit steigender Gebührenhöhe an Stärke zu.

Es wurde jedoch auch deutlich, dass die prognostizierte Senkung der Auslastung und die angenommene deutliche Einnahmesteigerung nicht erreicht wurden. Dies ist vor allem auf die deutlich gestiegenen „Schwarzparker“-Anteile zurückzuführen. Der Anteil der „Schwarzparker“ ohne Vignette oder gültigen Parkschein nahm im Zwei-Euro- und im Drei-Euro-Bereich stark zu und beträgt dort etwa das Dreifache der regulären Parkscheinnutzer. Die Einnahmen aus Parkscheingebühren stiegen in den Gebieten mit Gebührenerhöhung um rund ein Viertel. Weitergehende Effekte von Gebührenerhöhungen setzen eine effektivere Überwachung und höhere Buß- und Verwarnungsgelder voraus.

### *Empfehlungen*

Die Anhebung der Parkscheingebühren wirkt somit unter den heutigen Rahmenbedingungen der Kontrolldichte und des Bußgeldkatalogs wesentlich stärker auf die Zahlungsmoral als auf das Verkehrsverhalten. Entscheidend für die Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer ist offenbar die Frage, *ob* Gebühren erhoben werden und nicht, *wie hoch* sie sind. Eine Anhebung bzw. Differenzierung der Gebühren kommt vor allem dann in Frage, wenn

- außergewöhnlich hohe Belastungen vorliegen und Alternativen in privaten Parkbauten vorhanden sind,
- eine konsequente und dichte Überwachung sichergestellt ist, die den Rahmen des Bußgeldkatalogs ausschöpft,
- die Verkehrsteilnehmer ausreichend über die Abgrenzung der unterschiedlichen Gebührenbereiche informiert sind.

## 2.6 Carsharing im öffentlichen Straßenraum

Die Teilnahme an Carsharing trägt dazu bei, die Pkw-Nutzung zu reduzieren. Carsharing ist somit auch eine der wenigen Möglichkeiten, den innerstädtischen Parkdruck zu mindern. Gerade in verdichteten Innenstadtbereichen fehlen jedoch häufig Möglichkeiten zur Anmietung privater Flächen, um die Carsharing-Fahrzeuge abzustellen. Eine geeignete Möglichkeit, dennoch Fahrzeuge auf festen Stellplätzen anzubieten, ist die Reservierung von ausgewählten Stellplätzen für Carsharing-Fahrzeuge im öffentlichen Straßenraum.

Anders als für Taxis, behinderte Autofahrer oder Bewohner von parkraumbewirtschafteten Bereichen sieht das geltende Straßenverkehrsrecht für Carsharing-Unternehmen jedoch keine Sonderberechtigung vor. Berlin hat daher im Jahr 2006 begonnen, Carsharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenland auf Basis der Teileinziehung einzurichten. Die Teileinziehung wird damit begründet, dass Carsharing zur Verkehrs- und dadurch auch zur Umweltentlastung beiträgt. Ein gutes Carsharing-Angebot dient dem Wohle der Allgemeinheit. Die Carsharing-Stellplätze werden im öffentlichen Straßenraum mit dem Zeichen 283 StVO (Haltverbot) in Kombination mit dem Zusatzzeichen „Carsharing-Unternehmen frei“ ausgewiesen.

Im Rahmen des Projektes wurde die Einrichtung und Akzeptanz dieser reservierten Carsharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum Berlins anhand einer vergleichenden Nutzungsanalyse von sechs Stationen im öffentlichen Straßenraum und sechs Stationen auf privaten Flächen untersucht. Die Datengrundlagen wurden vom Anbieter Greenwheels zur Verfügung gestellt.

### *Ergebnisse*

Die Untersuchung ergab, dass die Stationen im öffentlichen Straßenraum die Flächen im Privatbesitz sehr gut ersetzen können. Die Buchungen an den Stationen unterscheiden sich nur wenig in Buchungsdauer und Länge der Fahrt von denen auf privaten Flächen. Erhebungen an den reservierten Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum ergaben aber auch, dass in ca. 44 Prozent der Zeit, in der kein Carsharing-Fahrzeug auf dem Stellplatz steht, Fremdparker zu beobachten sind. Die Anbieter sahen sich deshalb gezwungen, Fremdparker konsequent umsetzen zu lassen. Eine nicht repräsentative Befragung der Berliner Kunden ergab außerdem, dass die Nutzer reservierte Stellplätze als sinnvoll für die Verbreitung des Carsharing ansehen und sich mehr solche Stellplätze wünschen.

### *Empfehlungen*

Ausgehend von diesen Erkenntnissen werden folgende Empfehlungen gegeben:

- Kurzfristige Anpassung des Straßenverkehrsgesetzes, um Rechtssicherheit zu schaffen und das Verfahren zu vereinfachen.
- Ergänzende Maßnahmen zum Schutz der Stellplätze vor Fremdparkern, z.B. stärkere Überwachung oder farbliche Markierungen.
- Stärkere planerische Berücksichtigung des Themas in kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen und Parkraumkonzepten.

## 2.7 Wirtschaftlichkeit von Parkraumbewirtschaftung

Im Vordergrund der Parkraumbewirtschaftung stehen die verkehrslenkenden Effekte, die unter anderem zu geringerem Parkdruck, einer gleichmäßigeren Verteilung der Nachfrage auf Straßenraum und Sammelanlagen, höheren Parkchancen für Bewohner und Besucher sowie zu einer veränderten Verkehrsmittelwahl und zu weniger Parksuchverkehr und damit auch zu Umweltentlastungen sowie Verbesserungen der Standortqualitäten führen sollen.

In der Praxis spielen aber gleichzeitig die mit der Bewirtschaftung verbundenen Einnahmen und Ausgaben aus Sicht der kommunalen Haushalte eine bedeutende Rolle. In vielen Fällen wird vor Einführung einer Parkraumbewirtschaftung die Frage gestellt, ob Parkraumbewirtschaftung wirtschaftlich betrieben werden kann. Auch in bereits bestehenden Bewirtschaftungsgebieten gibt es Bestrebungen zur Kostensenkung, beispielsweise durch Einsparungen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs.

In Berlin und vielen anderen Städten wurden die einzelnen Bestandteile der Kosten und Erträge einer Parkraumbewirtschaftung bisher nur unzureichend differenziert ermittelt und analysiert. In der vorliegenden Untersuchung wurden daher die wesentlichen Parameter der Wirtschaftlichkeit anhand der im Bezirk Mitte von Berlin vorhandenen Parkzonen für das Jahr 2006 dargestellt. Die Untersuchung beruht auf der Zusammenstellung und Analyse der beim Bezirk vorliegenden Daten und Unterlagen. Ein besonderer Schwerpunkt lag in der Analyse der alltäglichen Arbeitsabläufe in der Verwaltung. Im Rahmen des Arbeitspaketes wurde beispielsweise sehr praxisnah untersucht, wo Optimierungspotenziale im Rahmen der Überwachung liegen und wie sie realisiert werden können. Zu diesem Zweck nahmen die Gutachter an den Dienstbesprechungen des Überwachungsdienstes und an den Überwachungsgängen teil und führten Interviews mit Überwachungskräften und ihren Koordinatoren. Auf diese Weise sollte erreicht werden, dass die abgeleiteten Empfehlungen unter den Berliner Rahmenbedingungen alltagstauglich sind. Berücksichtigt wurden außerdem Erfahrungswerte aus anderen Städten und die Ergebnisse von Experteninterviews.

### *Ergebnisse*

Die Untersuchung zeigt, dass die Überwachung des ruhenden Verkehrs *das* wesentliche Kriterium der Wirtschaftlichkeit ist. Es wurde außerdem festgestellt, dass in Berlin geeignete Analyseinstrumente für eine wirtschaftliche und verkehrliche Evaluierung der Parkraumbewirtschaftung fehlen. Zudem wurde eine erhebliche Intransparenz hinsichtlich der Einnahmenverteilung aus Verwarnungs- und Bußgeldern festgestellt, die die Akzeptanz des Instrumentes im politischen Raum vor allem bei der Einführung neuer Parkzonen beeinträchtigt.

### *Empfehlungen*

Im Ergebnis des Arbeitspaketes wurden praktische Hinweise zum Personalbedarf in der Überwachung und zur Nutzung von Optimierungspotenzialen erarbeitet. Darüber hinaus wurden folgende Arbeitsaufträge formuliert:

- Erarbeitung eines vollständigen Analyseinstrumentes für die Effizienzbewertung, beispielsweise auf Basis des vorhandenen Wirtschaftsplans
- Überprüfung und Weiterentwicklung der erarbeiteten Überwachungsstrategie mit Hilfe dieses Analyseinstrumentes, so dass ein Optimum hinsichtlich des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses erreicht wird (finanziell und verkehrslenkend)
- Allgemeinverständliche Darstellung der Einnahmenverteilung aus Verwarnungs- und Bußgeldern zur Erhöhung der Akzeptanz auf bezirkspolitischer Ebene.

## **2.8 Nutzung von Parkscheinautomatendaten zur Optimierung der Verkehrssteuerung**

Moderne Parkscheinautomaten bieten zunehmend bessere Möglichkeiten, Daten über Parkvorgänge im öffentlichen Straßenraum mit Funkübertragung bereitzustellen. Es wurde untersucht, wie diese Daten zur Optimierung der Verkehrssteuerung (Ableitung von Informationen über Problemsituationen im ruhenden Verkehr des öffentlichen Straßenraums, Erarbeitung geeigneter Informationsstrategien zur Integration in das stadtweite Verkehrsmanagement) genutzt werden können.

Hierzu wurden die für einen Teilraum in Berlin-Mitte verfügbaren Daten von Parkscheinautomaten aufbereitet und analysiert. Zur Herstellung einer Vergleichsdatenbasis für diese Daten wurde im Rahmen eines Großereignisses (Sommerkonzerte 2008 auf dem Gendarmenmarkt in Berlin-Mitte) die Vor-Ort-Situation im ruhenden Verkehr erfasst. Darüber hinaus wurden Informationsstrategien entwickelt und in einem Feldversuch auf ihre Wirksamkeit und ihr Potenzial untersucht.

### *Ergebnisse*

Parkscheinautomatendaten können zur Beschreibung der Situation im ruhenden Verkehr im öffentlichen Straßenland im Kontext von Großveranstaltungen herangezogen werden. Voraussetzung hierfür ist eine hinreichend starke Ausprägung dieser Großveranstaltungen. Dies betrifft insbesondere die Höhe der veranstaltungsbedingten Zusatznachfrage sowie den Umfang der Inanspruchnahme von Stellplätzen im öffentlichen Straßenland.

Zur Beschreibung der Situation im ruhenden Verkehr genügt es nicht, aus den Parkscheinautomatendaten heraus einen Auslastungsgrad zu berechnen. Vielmehr muss eine geeignete statistische Analyse (z.B. Clusteranalyse) zur Betrachtung der zeitlichen und räumlichen Verteilung der Zusatzverkehre verwendet werden, um die Nachfrageveränderungen hinreichend deutlich und zuverlässig abbilden zu können.

Diese Informationen zur Beschreibung der Situation im ruhenden Verkehr können im Verkehrsmanagement insbesondere für Pre-Trip-Informationen herangezogen werden. Sie haben das Potenzial, durch rechtzeitige und geeignete (zielgruppenspezifische) Information der Verkehrsteilnehmer, insbesondere der Veranstaltungsteilnehmer, die Verkehrsnachfrage nachhaltig zu verändern. Informationen über freie Kapazitäten in den umliegenden Parkhäusern können den Parksuchverkehr mit seinen negativen Wirkungen auf Verkehr und Umwelt reduzieren, Hinweise auf das Angebot des ÖPNV können den Mo-

dal Split verändern helfen. Des Weiteren können diese Daten in besonderem Maße das prozessbegleitende Qualitätsmanagement im ruhenden Verkehr (vgl. Kap. 3.1) unterstützen (laufende Evaluierung).

Für das operative Verkehrsmanagement, insbesondere für die On-Trip-Informationen, wird das Potenzial eher geringer eingeschätzt, da die Möglichkeiten, den Verkehrsteilnehmer dann noch zu beeinflussen, wenn er bereits seine Fahrt angetreten oder gar im Zielgebiet angekommen ist, deutlich geringer sind als vor Antritt der Fahrt. Hinzu kommt, dass die Veränderungen an den Nachfrageganglinien in den Parkscheinautomatendaten erst mit einem deutlichen Zeitversatz erkannt werden können und damit die On-Trip-Informationen derzeit oft erst zu spät zur Verfügung stehen.

Im Rahmen des Projekts wurde eine Vorlage zur standardisierten Aufbereitung und Analyse der Parkscheinautomatendaten erarbeitet. Dies stellt eine wesentliche Grundlage für die Auswertung derartiger Daten zu Optimierungszwecken, beispielsweise in Bezug auf die Bewirtschaftungszeit, die Standorte der Parkscheinautomaten oder die Höhe der Parkgebühren dar.

### *Empfehlungen*

Daten aus Parkscheinautomaten sollten grundsätzlich einem regelmäßigen Prozess zur Aufbereitung und Analyse unterzogen werden. Eine Vorlage hierfür wurde im dargestellten Projekt aufgezeigt. Die Ergebnisse dieser Analysen stellen wesentliche Arbeitsgrundlagen für ein strategisches Verkehrsmanagement sowie für ein prozessbegleitendes Qualitätsmanagement im ruhenden Verkehr dar. Für das operative Verkehrsmanagement bleibt zu untersuchen, ob durch geeignete Methoden das Zeitverhalten beim Erkennen von Veränderungen an den Nachfrageganglinien positiv beeinflusst werden kann.

Aus dem Nutzen-Potenzial der Parkscheinautomatendaten für Pre-Trip-Informationen zur nachhaltigen Beeinflussung der Verkehrsnachfrage heraus stellen sich einige Fragen, die in künftigen Forschungsprojekten weiter vertieft werden sollten: Welchen Entscheidungsspielraum haben die Veranstaltungsteilnehmer hinsichtlich Ihres Verkehrsverhaltens? Wann treffen sie ihre Entscheidungen? Wann brauchen Sie demzufolge welche Informationen? In welcher Form sollten diese Informationen aufbereitet sein, damit sie einen möglichst großen Wirkungsgrad entfalten? Welche Medien sind hierfür wie wirksam? Wie können die Radiosender hier effektiver am Prozess beteiligt werden? Kann ein aktives Mobilitätsmarketing hier Beiträge leisten?

## **2.9 Planspiele als Mittel zur Kommunikationsverbesserung und praktischen Vorbereitung der Parkraumbewirtschaftung in der Verwaltung**

Die Planspiel-Methode wird generell zur Abschätzung möglicher Haupt- und Nebenwirkungen beabsichtigter neuer Vorschriften oder Verfahren eingesetzt.

Im Forschungsvorhaben ParkenBerlin war der Testgegenstand zweier eigenständiger Planspiele die Vorbereitung und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung in Prenzlauer Berg (Bezirk Pankow von Berlin) und in der Altstadt Köpenick (Bezirk Treptow-Köpenick von Berlin). Gleichzeitig wurde erprobt, inwieweit sich die Planspielmethode

zur Erarbeitung von Problemlösungen und zur Förderung der Handlungskompetenz innerhalb der Verwaltung eignet.

Es nahmen Vertreter maßgeblicher Akteursgruppen entsprechend ihrer Funktion in der Realität an den Planspielen teil. Dieses waren in beiden Bezirken vorwiegend Vertreterinnen und Vertreter der Bezirksverwaltungen mit voraussichtlichen Zuständigkeiten für die Parkraumbewirtschaftung (Planungsamt, Straßenverkehrsbehörde, Ordnungsamt, Bürgeramt). Im Planspiel in der Altstadt Köpenick nahmen zusätzlich Vertreter von Seiten der Bewohner, der Gewerbetreibenden und des Tourismusvereins teil, die in einem „Beirat Verkehrskonzept Altstadt Köpenick“ beim Bezirksstadtrat für Bauen und Stadtentwicklung mitwirken.

Die an den beiden Planspielen beteiligten Akteursgruppen wurden also unterschiedlich gewählt. Im Prenzlauer Berg war ein Stadtrat beteiligt aber keine Betroffenen, während in Köpenick Verwaltungsmitglieder und Betroffenenvertreter am Planspiel teilnahmen. Diese unterschiedliche Struktur der Beteiligung hatte Einfluss auf den Spielverlauf und musste in der Moderation und Spielleitung berücksichtigt werden.

Für das Planspiel wurden verbindliche Regeln vereinbart. Planspielgegenstand und Planspielaufgaben wurden in einem von allen Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern beschlossenen Planspielhandbuch festgelegt.

Die Planspiele bauten auf realen Verhältnissen auf, ihre Durchführung und ihre Ergebnisse blieben aber letztlich unverbindliche Experimente. Dennoch sollten von den Planspielen Impulse und Anregungen für das Handeln der tatsächlich befugten Entscheidungsorgane ausgehen: Maßnahmen/Konzepte, Abläufe, Zuständigkeiten usw.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer erarbeiteten unter der Annahme der Einführung einer Parkraumbewirtschaftung in einem zuvor definierten Gebiet konkrete Lösungsansätze in den Aufgabenbereichen „Planerisches Konzept“, „Beschilderung“, „Parkraumüberwachung“, „Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation“, „Klärung von Aufgaben und Zuständigkeiten“ sowie „Zeit- und Maßnahmenplanung“. Hierbei wurden Vor- und Nachteile verschiedener Prinzipien und Vorgehensweisen ämterübergreifend erörtert und bewertet.

### *Ergebnisse*

In beiden Planspielen hat sich die angewandte Methode als geeignet erwiesen

- für die Heranführung der Verwaltung an die neue, komplexe, projektorientierte Verwaltungsaufgabe Parkraumbewirtschaftung,
- für das Erkennen von Eigenlogik, Motivationen und Handlungsrahmen der (anderen) Akteure,
- für die Entwicklung eines besseren Verständnisses für die Handlungsmöglichkeiten und Interaktionen der beteiligten Ämter,
- für das Erkennen und den Abbau von Hemmnissen im Verwaltungshandeln,
- für die Erörterung ökonomischer Logiken und zur Kalkulation von Personal- und Ressourcenaufwand sowie

- für die Identifizierung von Umsetzungsschritten auf der Basis der Klärung von Zeitplanung, Aufgaben und Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung.

In beiden Bezirken mündeten die in den Planspielen gewonnenen Erkenntnisse in konkrete Aktivitäten der Verwaltung zur Vorbereitung der Parkraumbewirtschaftung. Im Bezirk Pankow wurde zwischenzeitlich ein Beschluss der Bezirksverordnetenversammlung zur Einführung einer Parkraumbewirtschaftung gefasst. Die Verwaltungen können nun das im Planspiel erworbene Know-how bei der bevorstehenden Einführung der Parkraumbewirtschaftung einsetzen. Im Bezirk Treptow-Köpenick laufen abteilungsübergreifende Abstimmungen hinsichtlich möglicher vorbereitender Untersuchungen zur Parkraumbewirtschaftung, die auf Ergebnissen des Planspiels aufbauen.

Zur Evaluation wurden die beteiligten Dienststellen der Bezirksverwaltungen zum Ende der Projektlaufzeit nochmals befragt.

Im Ergebnis können Planspiele als eine geeignete Methode zur Vorbereitung der Neueinführung von Parkraumbewirtschaftung und zur Kommunikationsförderung zwischen den beteiligten Dienststellen betrachtet werden. Wenn auch der Arbeitsaufwand der beteiligten Planspieler nach eigener Einschätzung höher war als erwartet, so ist doch der Nutzen so hoch, dass sich insgesamt der Aufwand lohnt.

### *Empfehlungen*

Zur Einführung und Umsetzung weiterer Gebiete der Parkraumbewirtschaftung in Berlin ist der Einsatz von Planspielen besonders in den Bezirken sinnvoll, in denen großräumige Parkraumbewirtschaftung eine weitgehend neue Aufgabe ist. Damit kann der fachliche Austausch zwischen den beteiligten Dienststellen vor dem „Ernstfall“ gefördert werden.

Planspiele können sowohl hilfreich sein, um Abstimmungsprobleme zwischen den Bezirken zu lösen als auch Differenzen zwischen den Zielen der Senatsverwaltungen und der Bezirke zu moderieren.

### 3. Empfehlungen für Berlin – Fünf-Punkte-Programm

Das in Berlin überwiegend angewandte „Mischsystem“ mit Parkscheinautomaten und Bewohner-/Betriebsvignetten ist einfach und übersichtlich. Es entspricht der weitgehend gemischt genutzten Struktur der Gebiete, den relativ großzügig bemessenen Straßenräumen, und es wird von den Berlinern überwiegend akzeptiert. Gleichzeitig wurden im Forschungsprojekt Hemmfaktoren identifiziert, die die effiziente Nutzung dieses wichtigen Instrumentes behindern. Im Ergebnis wird ein Fünf-Punkte-Programm zum weiteren Vorgehen empfohlen:

1. Prozessbegleitendes Qualitätsmanagement einrichten,
2. Instrumente optimieren,
3. Verwaltungsabläufe effizienter und transparenter gestalten,
4. Marketing für die Ziele der Parkraumbewirtschaftung entwickeln,
5. Masterplan „Parken in Berlin“ aufstellen.

#### 3.1 Prozessbegleitendes Qualitätsmanagement einrichten

Wenn auch über die generelle Wirksamkeit der Parkraumbewirtschaftung kein Zweifel besteht, wurde doch in einzelnen Arbeitspaketen des Forschungsvorhabens deutlich, dass zu einigen Details und zur großräumigen und gesamtstädtischen Wirkung noch Fragen offen sind.

Auf Stadtteilebene sollten die vorliegenden Erkenntnisse ergänzt werden, um nachfrage- und problemorientiert steuernd eingreifen zu können.

Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Datengrundlage, die laufend aktualisiert wird. Dazu gehört auch, vorhandene Daten und Statistiken so aufzubereiten bzw. zu strukturieren, dass sie im Sinne eines prozessbegleitenden Qualitätsmanagements weiter verwendet werden können.

Erfolgskontrolle fördert also einen effizienteren Einsatz der Parkraumbewirtschaftung selbst, wie auch eine zielgenauere Anwendung ihrer Instrumente:

- Laufende Kontrolle und ggf. Anpassung der Instrumente wie Bewirtschaftungszeiten, Gebührenhöhen und räumliche Abgrenzung der Parkzonen (zur Vermeidung von Verdrängungseffekten),
- laufende Sicherstellung der Effizienz durch verbesserte und flexible Überwachungs-routinen.

Gesamtstädtisch bewirkt Parkraumbewirtschaftung unter anderem durch Verlagerung des Beschäftigtenverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel und andere stadt- und umweltverträgliche Verkehrsarten, dass mit dieser Strategie der Kfz-Verkehr in der Innenstadt so reduziert werden kann, dass ein nennenswerter Beitrag zur Luftreinhaltung und Lärmmin-derung geleistet wird. Deshalb ist Parkraumbewirtschaftung ein wichtiger Maßnahmebau-stein im Stadtentwicklungsplan StEP Verkehr, Luftreinhalteplan und Lärmaktionsplan.

Die quantitativen Wirkungen dieser Strategie und die Verlagerungswirkungen im Detail sind allerdings noch nicht so umfassend erforscht wie auf der Quartiersebene. Die

Grundlagen dazu könnten mit einer Vorher-/Nachheruntersuchung eines neu bewirtschafteten Gebiets geschaffen werden. In Berlin bietet sich dazu der Ortsteil Prenzlauer Berg an, der voraussichtlich ab Herbst 2010 bewirtschaftet werden soll.

Zusammengefasst wird empfohlen, die Chancen und den Aufwand eines prozessbegleitenden Qualitätsmanagements in der Parkraumbewirtschaftung in einzelnen Pilotanwendungen zu testen und dann einzuführen. Bezüglich eines Datenmanagements wurden erste Schritte dazu im Rahmen des Forschungsprojektes bereits mit dem Bezirksamt Mitte durchgeführt (siehe dazu auch Kapitel 3.2).

### 3.2 Instrumente optimieren

Dazu wird die Umsetzung eines Konzepts „Einfaches Parken“ mit weniger Schildern und übersichtlicheren Regelungen empfohlen, das unter anderem die neuen straßenverkehrsrechtlichen Möglichkeiten nutzt, überwiegend im Nebenstraßennetz und den Tempo-30-Gebieten Parkraumbewirtschaftung als Zone auszuweisen. Wie ein Testentwurf für das Umfeld des Berliner Hauptbahnhofs gezeigt hat, sind deutlich weniger Verkehrsschilder erforderlich. Die Regelungen sind leichter verständlich, wenn das Prinzip der Zonenbeschilderung bekannt ist. Die Einführung sollte daher mit intensiver Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden. Der Bezirk Pankow plant, diese neue Regelung im Prenzlauer Berg anzuwenden.

Die vielfältigen Nutzungsanforderungen an Hauptverkehrsstraßen stellen häufig komplexe Anforderungen an die Beschilderung, die mit einer Zonenbeschilderung nicht gelöst werden können. Hier ist es erforderlich die teilweise ausufernden Anforderungen nach Sonderregelungen zu beschränken und ggf. auf wenige Lieferbereiche zu konzentrieren. Es sollte auf die Ausweisung von Restzeiten für das Parken zugunsten anderer Anforderungen verzichtet werden, um die Verständlichkeit der Beschilderung zu verbessern.

Die im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführten Untersuchungen haben gezeigt, dass mit einer Erhöhung der Parkscheingebühren nur vergleichsweise schwache Wirkungen erzielt wurden. Es zeigte sich, dass bei unveränderter Kontrolldichte und gleichem Bußgeldkatalog die Verlagerungen nicht so stark sind, wie eigentlich gewünscht. Der Anteil der „Schwarzparker“ nahm insbesondere in den Drei-Euro-Bereichen stark zu. Bezogen auf das Verkehrsverhalten sind hohe Parkgebühren von drei Euro pro Stunde vermutlich dann im ausreichenden Maße wirkungsvoll, wenn die Randbedingungen entsprechend angepasst sind. Dazu gehören vor allen Dingen eine Änderung des Bußgeldkataloges und eine ausreichend effektive Parkraumüberwachung.

Wenn eine Verlagerung der Parkraumnachfrage in unterausgelastete Parkbauten erzielt werden soll, kann außerdem eine Abstimmung mit den Parkhausbetreibern sinnvoll sein, die eine Differenz von öffentlichen Parkgebühren auf der Straße und den Preisen im Parkhaus so festlegt, dass die Parkhausgebühren unterhalb der Parkgebühren auf der Straße liegen. Dies könnte eventuell auch durch Beteiligung an dem einzurichtenden „Park-Rat“ geschehen (siehe Kapitel 3.5) Außerdem sollten die Informationen zur Parkraumbewirtschaftung besser mit denen zu den Parkbauten verknüpft werden.

Die Regelungen zu Bewohner-/Betriebsvignetten und weiteren Ausnahmegenehmigungen sind insgesamt übersichtlich. Die dabei gewährten Privilegien und gleichzeitig für andere

betroffene Gruppen angeordneten Beschränkungen sollten aber nachvollziehbar und zielgerecht sein. Zu diskutieren wäre beispielsweise die von der Praxis anderer Städte abweichende Vergabe von gewerblichen Ausnahmegenehmigungen ohne Nachweis der Erfordernis oder die Vergabe von Bewohnerparkausweisen an Bewohner mit privatem Stellplatz.

Es wird empfohlen, das Verfahren der Vignettenvergabe weiter entsprechend zu optimieren. Unter anderem sollten Verlängerungen von Vignetten automatisiert (Online-Beantragung, automatisierte Verlängerung mit Abbuchung wenn keine Kündigung) und Ausnahmegenehmigungen für Werkstatt- und Servicefahrzeuge vereinfacht werden. Hierzu wäre auch eine für Berlin einheitliche und verbesserte Software für die Vignettenverwaltung notwendig.

Carsharing wird als eine der wenigen sinnvollen Angebote betrachtet, auch in Altbaugebieten mit hoher Baudichte zeitlich begrenzt über ein Auto verfügen zu können. Die Einrichtung von Carsharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum wurde auch von den befragten Bewohnern und Gewerbetreibenden als möglicher Verbesserungsvorschlag zur Gestaltung der eigenen Straße genannt. Wie nachgewiesen werden konnte, sind reservierte Carsharing-Plätze im öffentlichen Straßenraum eine gute Möglichkeit der Förderung ökologischen Verkehrsverhaltens, die von den Nutzern angenommen wird. Es wird empfohlen, die erforderlichen straßenverkehrsrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen und in der Berliner Innenstadt ein flächendeckendes Konzept zu realisieren.

Moderne Parkscheinautomaten generieren differenzierte Daten über Parkvorgänge. Diese können zur Optimierung von Verwaltungsvorgängen (z.B. der Parkraumüberwachung) zur präventiven Verkehrsinformation und zur Verkehrsplanung genutzt werden. Ein Umsetzungskonzept zum Datenmanagement, das die Datenfülle auf sinnvolle Aussagen komprimiert, wurde in Zusammenarbeit von VMZ, BA Mitte und dem beauftragten Betreiber der Parkraumbewirtschaftung erstellt. Dies beinhaltet die Aufbereitung der Parkscheinautomatendaten nach Einnahmen, Anzahl der Parkvorgänge, Ankunftszeit, Parkdauer sowie deren Aggregation nach Zonen und Teilbereichen. Zugleich wurde mit aufwändigen Untersuchungen nachgewiesen, dass Parkscheinautomaten zwar in Realzeit die Daten zur Verkehrssteuerung zur Verfügung stellen können, die Daten aber ohne weitere Informationen zum Parkgeschehen nicht für die Echtzeit-Verkehrsinformationen geeignet sind.

Üblicherweise wird bei Errichtung und Änderung baulicher Anlagen der notwendige Stellplatzbau über die Bauordnung geregelt. Unterlassener oder zu geringer Stellplatzbau wird als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit angesehen. Berlin teilt diese Meinung in mehrheitlicher Auffassung nicht und hat die Baupflicht für Kfz-Stellplätze (ohne Behindertenplätze) abgeschafft. Es kann aber umgekehrt eine Gefahr darin gesehen werden, dass Stellplatzbau zusätzlichen Kfz-Verkehr erzeugt. Der empirische Nachweis zu dieser Umkehr des traditionellen, auf Stellplätze bezogenen bauordnungsrechtlichen Gefahrenbegriffs, wurde im Forschungsvorhaben geführt. Im Ergebnis werden die positiven Auswirkungen eines um 50 Prozent verminderten Stellplatzbaus und das daraus resultierenden Kfz-Verkehrszuwachses auf die Luftreinhaltung prognostiziert. Die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung eingebrachte Verordnung über Obergrenzen des Stellplatzbaus wurde entsprechend begründet und sollte erlassen werden.

### 3.3 Verwaltungsabläufe effizienter und transparenter gestalten

Die dezentrale Zuständigkeit in Berlin für Konzeption und Durchführung der Parkraumbewirtschaftung in den Bezirken setzt ein ganzes Set von Regelungen voraus, um im Ergebnis ein einheitliches Parkraumkonzept zu erhalten. Da die Bezirke die Parkraumbewirtschaftung eigenständig und mit eigenem Wirtschaftsplan betreiben, sind die Anforderungen sowohl an die Kommunikation zwischen den Bezirken und zwischen Senat und Bezirken als auch an die Konsistenz und Auslegung der Regelungen hoch. Unsicherheiten und mangelnde Transparenz besonders bei den Finanzen sind einer der wichtigsten Hemmfaktoren zur Einführung und Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung.

Es wird empfohlen, eine transparente Regelung der Verwendung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung (aus Parkscheinen und Verwarnungs- und Bußgeldern) sowohl aus Sicht der zuständigen Senatsverwaltung als auch aus Sicht der Bezirke sicherzustellen. In diesem Rahmen sollte auch die Auskömmlichkeit der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung zur Deckung der Ausgaben der einzelnen Bezirke gesichert werden.

Bei der aus Sicht der Verkehrsentwicklung sinnvollen weiteren Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung ist zu erwarten, dass der Anteil weniger ertragreicher Gebiete zunehmen wird und dadurch die Auskömmlichkeit für die betroffenen Bezirke in manchen Fällen gefährdet wird. Der Verteilungsschlüssel der Verwarnungs- und Bußgelder zwischen Senat und Bezirken sollte in diesen Fällen angepasst werden.

Zur besseren Abstimmung zwischen den Bezirken und zur Vorbereitung der zuständigen Dienststellen auf die neue Aufgabe Parkraumbewirtschaftung wird auch eine Weiterentwicklung der Kommunikationsprozesse und Konkretisierung der Verfahren, z.B. mit Handlungsanleitungen und Planspielen für erforderlich gehalten. Neben dem „Leitfaden Parkraumbewirtschaftung“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, der mehr die generellen Rahmenbedingungen beschreibt, sollen Handlungsanleitungen die konkreten Umsetzungsschritte im Detail beschreiben, die in der Praxis zu beachten sind. Positiv sind bisher die Erfahrungen mit der bezirksübergreifenden Abstimmung beim Handyparken. Hier hat der Bezirk Charlottenburg-Wilmersdorf die Federführung übernommen und lädt zu regelmäßigen Abstimmungsrunden ein.

### 3.4 Marketing für die Ziele der Parkraumbewirtschaftung entwickeln

Es wird leicht übersehen, dass Parkraumbewirtschaftung ein Instrument der Verkehrsplanung ist, das mittelbar oder unmittelbar direkt in das Alltagsleben des überwiegenden Teils der Bevölkerung der Bewirtschaftungsgebiete eingreift. Deswegen ist eine breite Akzeptanz auf Dauer unabdingbar. Verbesserung von Zustimmung und Einsicht setzt aber aus unserer Sicht voraus, dass die Ziele verstanden werden und die Maßnahmen als angemessen empfunden werden.

Ausgehend von den Befunden der Befragungen von Bewohnern, Gewerbetreibenden und Verwaltungsangehörigen wird empfohlen, die Instrumente der Parkraumbewirtschaftung in ihrem Einsatz und ihrer Anwendung so zu optimieren, dass die bisher erzielten Wirkungen weitgehend erhalten bleiben und die Akzeptanz bei den Verkehrsteilnehmern verbessert wird. Dazu gehört:

- Einbettung der Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen in die Konzepte der übergeordneten Verkehrs-, Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung mit Darlegung von Gewinnen und Belastungen für einzelne Nutzergruppen.
- Zielgerichtete und effiziente Verwaltungsverfahren und Kommunikation zur Einführung und Umsetzung von Parkraumbewirtschaftung zwischen den beteiligten Dienststellen fördern.
- Parkmöglichkeiten für privaten Besuch optimieren (z.B. Langzeitparkplätze mit reduzierter Gebühr in Randlage, falls der Gebietscharakter dies erlauben sollte; sorgfältige Abwägung der abendlichen Bewirtschaftungszeit hinsichtlich der verschiedenen Nutzergruppen; Optimierung der Verfahren für Besuchervignetten).

Zur Umsetzung dieser Anforderungen sollte ein Marketingkonzept entwickelt werden, das sowohl bei der Verbesserung des „Produkts“ Parkraumbewirtschaftung ansetzt als auch für die Ziele und die Maßnahmen wirbt.

Ein quantitativ differenzierter Nachweis der verkehrssteuernden Wirkung eines gesamtstädtischen Parkraumkonzeptes sollte geführt werden, um unter anderem auch den Beitrag darstellen zu können, den Parkraumbewirtschaftung zur Luftreinhaltung und Lärminderung leisten kann. Ein möglicher Ansatz dieser Wirkungsanalyse könnte eine Vorher-/Nachheruntersuchung der Parkraumbewirtschaftung im Prenzlauer Berg sein.

Es ist ein einfacher und zentraler Zugang zu Informationen notwendig. Bisher findet der interessierte Bürger im Internet eher die Gegenargumente. Es ist aber auch eine abgestimmte und dauerhafte Information auf den verschiedenen mit der Parkraumbewirtschaftung befassten Ebenen erforderlich.

Weiter wird empfohlen, für die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung zumindest teilweise eine Zweckbindung zugunsten der bewirtschafteten Gebiete, im Sinne des in den USA erfolgreichen Modells eines „Parking Improvement District“, vorzusehen. Ähnlich wie bei Business Improvement Districts zielen diese Programme darauf, Gebiete mit Parkraumbewirtschaftung aufzuwerten. Dazu werden nicht nur die Einnahmen aus der Bewirtschaftung verwandt, sondern auch Bündnisse mit dem örtlichen Einzelhandel, Gewerbe etc. geschlossen. Mögliche Vorgehensweisen und haushaltsrechtliche Randbedingungen sollten in einem Modellprojekt geklärt werden.

### **3.5 Masterplan „Parken in Berlin“ aufstellen**

Ein Kennzeichen des Instruments Parkraumbewirtschaftung ist die weitgehend arbeitsteilige Umsetzung vor Ort mit der Gefahr einer zunehmend geringeren Beachtung der übergeordneten und gesamtstädtischen Ziele. Um dieses Defizit auszugleichen, wird empfohlen, einen „Masterplan Parken in Berlin“ als Teilprojekt des StEP Verkehr aufzustellen. Auf diese Weise sollte eine gesamtstädtische Konzeption der Parkraumbewirtschaftung mit Verankerung im StEP Verkehr konkret benannt werden. Dies könnte der erste Schritt zu einem Berliner Programm zum Parkraummanagement sein, das die Steuerung privaten Stellplatzbaus und die Bewirtschaftung öffentlicher Stellplatzangebote integriert.

Als notwendige Rahmenbedingungen zur Schaffung einer schlüssigen, zusammenhängenden Umsetzung sollte der Berliner Leitfaden zur Parkraumbewirtschaftung weiterentwickelt werden zu einem praxisorientierten Handbuch mit Empfehlungen, die gleichermaßen für die verschiedenen Phasen der Planung und Umsetzung tauglich sind (Konzeption und Planung, straßenverkehrsrechtliche Anordnung, Parkraumüberwachung, Ausschreibung, Wirtschaftsplanung und Controlling, Vergabe von Vignetten und Ausnahmegenehmigungen, Öffentlichkeitsarbeit, Evaluation).

Die Umsetzung und Zielerreichung des „Masterplan Parken in Berlin“ soll evaluiert und über das Ergebnis in regelmäßigen Abständen öffentlich berichtet werden.

Nach dem Vorbild des FahrRat wird die Einrichtung eines „ParkRat“ empfohlen, um einen Ausgleich zwischen den bezirklichen und gesamtstädtischen Interessen zu schaffen und den Informationsaustausch zu fördern. Außerdem könnten im ParkRat strittige zwischenbezirkliche Fragestellungen und Fragen der Finanzierung der Parkraumbewirtschaftung moderiert werden.

Wir schlagen vor, den „Masterplan Parken in Berlin“ als Teil des Stadtentwicklungsplans Verkehr zu beschließen. Ein wesentlicher Bestandteil sollten die Ziele des Parkraummanagements in Berlin mit konkreten Indikatoren zur Erfolgskontrolle sein. Außerdem sollte der Masterplan Parken eine Gebietskulisse Parken mit Verfahrensvorschlag zur Umsetzung enthalten. Nicht zuletzt sollte ein Gremium (ParkRat) vorgesehen werden, das koordiniert und im Falle einer nicht zielgerechten Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung Lösungen erarbeitet.

## 4. Empfehlungen an Bund und Länder

### 4.1 Reform des Bußgeldkatalogs und Verwarnungsgebühren

Die Akzeptanz, die Wirkung auf das Kfz-Verkehrsaufkommen und die Effizienz der Parkraumbewirtschaftung sind wesentlich von einer ausreichenden Parkraumüberwachung abhängig. Die Voraussetzungen dafür sind aber unter anderem aus den folgenden Gründen ungünstig:

- Der niedrigste Verwarnungsgeldbetrag für falsches Parken oder Halten beträgt fünf Euro. Im Vergleich zu einer in vielen großstädtischen zentralen Bereichen üblichen Parkgebühr von zwei Euro pro Stunde hat ein Verwarnungsgeld in dieser Höhe bei üblicher Kontrollichte keine ausreichend abschreckende Wirkung
- Ein Fünf-Euro-Verwarnungsgeld wird verhängt, wenn eine Überschreitungsdauer von mehr als 30 Minuten nicht nachgewiesen werden kann (z.B., wenn die Anfangszeit des Falschparkens nicht bekannt ist). „Begünstigt“ wird der Verkehrsteilnehmer, der seine Anfangsparkzeit verschleiert und keinen Parkschein zieht. Weniger zahlen ist für den Verkehrsteilnehmer in diesem Fall nachteiliger als gar nicht zahlen.

Daraus folgt in der Regel ein hoher Aufwand für die Parkraumüberwachung, da nicht nur der Falschparkvorgang, sondern auch die Dauer der Überziehung festgestellt werden muss. Es sind wiederholte Rundgänge erforderlich.

Es ist also nicht nur eine Erhöhung der Verwarnungsgelder erforderlich, sondern auch eine andere Einschätzung des Falschparkers ohne Parkschein. Wenn angenommen wird, dass im Regelfall ein Parkschein deswegen nicht erworben und ausgelegt wird, weil eben die Absicht besteht, falsch zu parken und die Parkzeit zu verschleiern, kann in diesem Fall auch ein deutlich erhöhtes Bußgeld verordnet werden.

Es wäre also, ein erhöhtes Verwarnungsgeld (oberhalb des Mindestbetrages) an einer abgelaufenen Parkuhr, ohne vorgeschriebene Parkscheibe, ohne Parkschein zu empfehlen (Nr. 63 des Bußgeldkatalogs).

Falschparken ohne Parkschein wird auch bei wiederholten Anzeigen nicht anders geahndet als im Einzelfall. Daraus kann der Eindruck entstehen, dass Falschparken ein minder schwerer Verwarnungsgrund ist.

Es wird empfohlen, für Falschparken einen Eintrag in das Verkehrszentralregister Flensburg vorzusehen, wenn die Summe der für Falschparken angeordneten Verwarnungsgelder einen bestimmten Betrag pro Jahr übersteigt.

### 4.2 Vereinfachung der Beschilderung und Markierung

In europäischen Nachbarländern werden bei der Parkraumbewirtschaftung gute Erfahrungen mit der Markierung von Parkständen am Bord oder auf der Fahrbahn gemacht. Auf diese Weise kann der Verkehrsteilnehmer leicht erkennen, welche Parkstände für seinen Bedarf gelten. Häufig wird eine blaue Markierung für Kurzparken mit Parkscheinautomaten oder Parkscheiben, eine gelbe Markierung für Lieferbereiche und eine weiße Markierung für freie Parkstände angewandt.

Der Vorteil besteht in dem positiven Regelungsinhalt und dem räumliche Bezug. Im Regelfall ist auf einen Blick erkenntlich, welcher Parkstand für welchen Bedarf gilt.

Vordergründig scheint die Einführung entsprechender Regelungen in Deutschland bisher durch einen Streit über Farben behindert zu werden. Zurzeit wird aber ein umfangreicher Test in Hamburg vorbereitet.

Empfohlen wird eine breitere Öffnung der Testphase für weitere Städte und Gemeinden und eine Vorentscheidung der Zuordnung der Farben zu den Regeln, wie sie in Europa überwiegend angewandt werden.

#### **4.3 Änderung des Straßenverkehrsrechts für Carsharing-Stationen**

Carsharing ist eine anerkannte Möglichkeit, stadtverträglichen Verkehr zu fördern. Gerade in verdichteten Innenstadtbereichen fehlen jedoch häufig Möglichkeiten zur Anmietung privater Flächen und zur Reservierung von ausgewählten Stellplätzen für Carsharing-Fahrzeuge im öffentlichen Straßenraum.

Die Schwierigkeiten mit der Ausweisung von Stellplätzen für Carsharing im öffentlichen Straßenraum könnten mittelfristig mit der Anpassung des Straßenverkehrsgesetzes vermieden werden. Die Bestimmung der „reservierungsfähigen“ Anbieter sollte anhand der Kriterien aus den Vergabegrundlagen für das Umweltzeichen „Blauer Engel“ erfolgen. Rechtssicherheit würde die Möglichkeit bieten, Carsharing-Stationen wie Taxistände einzurichten. Eine weitsichtige Integration des Carsharing in das gesamtstädtische Verkehrssystem wäre somit möglich. Außerdem könnten auch ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie Verwarnungsgelder für Fremdarker, rechtssicher zum Einsatz kommen.