

### **3.3.9.10 Zusammen mit den Gewerbetreibenden für den Radverkehr – das Beispiel der Berliner Einkaufsstraße Schönhauser Allee**

**Oliver Schwedes, Susanne Thomaier**

#### **Zusammenfassung**

Eine der großen Herausforderungen für die deutschen Städte besteht aktuell darin, den Verkehr neu zu organisieren. Neben den angestrebten Umweltzielen drückt sich darin vor allem der Wunsch immer größerer Teile der Stadtbevölkerung nach mehr Lebensqualität aus. Dementsprechend soll die einseitige Dominanz des Autoverkehrs zurückgenommen werden zugunsten bisher benachteiligter umweltfreundlicher Verkehrsmittel, insbesondere dem Radverkehr. Dieser Wandel stößt auf den Widerstand des Einzelhandels, der als Folge der Zurückdrängung des Autoverkehrs aus den Innenstädten Umsatzeinbußen befürchtet. Der Beitrag schildert beispielhaft, wie der Wandel zu einer radfahrerfreundlichen Einkaufsstraße zusammen mit Gewerbetreibenden gestaltet wurde, und leitet grundsätzliche Handlungsempfehlungen für vergleichbare zukünftige Fälle ab.

#### **Abstract**

One of the major challenges German cities are currently facing is to reorganize traffic. In addition to the environmental objectives, this is motivated by improving the quality of urban life, which a growing number of people are asking for. Accordingly, the dominance of car traffic is to be reduced in favour of more sustainable and so far subordinated means of transportation, in particular bicycling. However, this necessary transformation provokes resistance from local tradespeople fearing a loss in sales as a result of the displacement of car traffic from the inner cities. The article describes exemplarily how the change to a cyclist-friendly shopping street was designed together with busi-

ness people and derives basic recommendations for action for comparable future cases.

**Schlüsselwörter:** Radverkehr, Einzelhandel, Verkehrsplanung, Mobilitätsmanagement, Partizipation.

## 1 Einleitung

Leitbilder wie die ökologische Stadt, die kompakte Stadt oder die Stadt der kurzen Wege sehen in der Stadtgesellschaft den Hoffnungsträger einer nachhaltigen globalen Entwicklung (vgl. WBGU 2016). Demnach ermöglicht die gemeinsame Organisation des Zusammenlebens auf engem Raum einen ressourcensparenden Lebensstil, wobei insbesondere die wenigen kurzen Wege durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr gebündelt werden, um auf diese Weise Verkehr und die damit verbundenen negativen Umwelteffekte zu vermeiden. Demgegenüber wurde die Stadtentwicklung in den letzten Jahrzehnten jedoch durch eine einseitige Orientierung am Autoverkehr geprägt (vgl. Bodenschatz et al. 2013), sodass heute eine grundlegende Neuorientierung städtischer Verkehrsentwicklung notwendig ist, sollen die politisch vorgegebenen Umweltziele erreicht werden.<sup>1</sup>

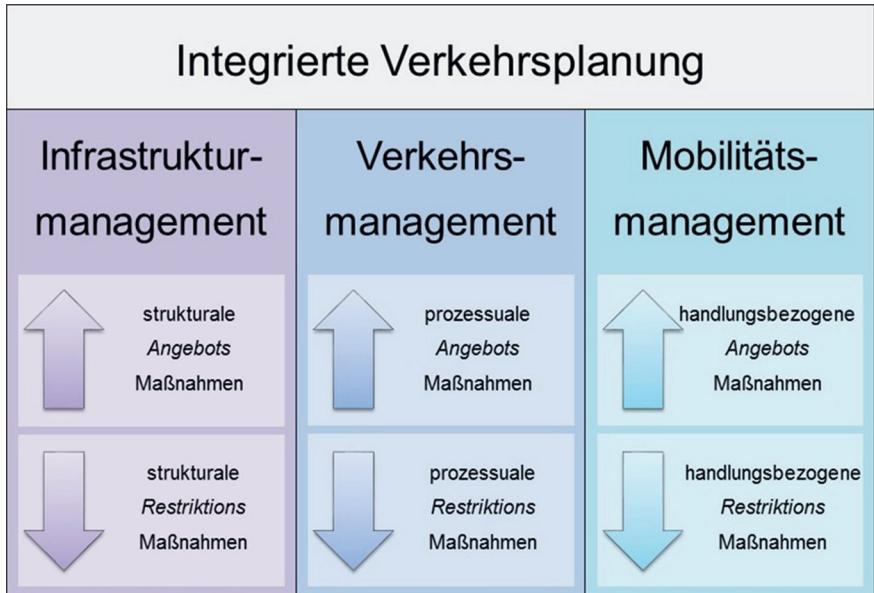
Abgesehen von den negativen Umwelteffekten wirkt sich der Autoverkehr auch nachteilig auf die städtische Lebensqualität der Menschen aus, sei es durch die gesundheitlichen Belastungen aufgrund von Luft- und Lärmemissionen, Unfälle oder den Flächenverbrauch der Fahrzeuge, der anderen Nutzungen Raum entzieht. Deshalb verlangen immer mehr Stadtbewohner\*innen ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln. Einen rechtlichen Rahmen erhalten die Forderungen durch das Berliner Mobilitätsgesetz (vgl. SenUVK 2019).

Hierfür muss der öffentliche Stadtraum neu aufgeteilt werden, indem den bisher an den Rand gedrängten Fußgänger\*innen und Radfahrer\*innen mehr Platz für attraktive Fuß- und Radwege eingeräumt wird, was jedoch zu Lasten des MIV geht und damit entsprechendes Konfliktpotenzial birgt (vgl. Bauer et al. 2011). Der Integrierten Verkehrsplanung stehen dabei drei Planungsfel-

---

<sup>1</sup> Vgl. die Klimaschutzziele der Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz> (23.10.2019).

Abb. 1: Die drei Planungsfelder inklusive der Maßnahmendualismen innerhalb eines integrierten Planungsmodells



Quelle: Schwedes et al. 2018: 205

der zu Verfügung (vgl. Abb. 1): Neuaufteilung der Verkehrsinfrastruktur durch Infrastrukturmanagement inklusive Rückbau der MIV-Infrastruktur zugunsten von Fuß- und Radwegen sowie Parkraum-Entwidmung. Auch kann sie den Verkehrsfluss neu managen, indem sie beispielsweise die Ampelschaltung für Fußgänger auf Kosten der Autofahrerinnen verlängert oder die grüne Welle für den Radverkehr einführt. In diesen traditionellen Bereichen der Verkehrsplanung geht es darum, attraktive Angebote mit restriktiven Maßnahmen intelligent zu verknüpfen, um die gewünschten verkehrlichen Effekte zu erzielen.

Hinzu kommt das auf den Menschen ausgerichtete dritte Planungsfeld des Mobilitätsmanagements. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass das Handeln von Menschen nicht nur auf die erwähnten materiellen und institutionellen Infrastrukturen angewiesen ist, sondern darüber hinaus durch mentale Infra-

strukturen beeinflusst wird (vgl. Welzer 2011). Mit Blick auf den Verkehr schlägt sich dies in vielfältigen persönlichen Überzeugungen nieder, die aus dem Leben in einer Autogesellschaft resultieren, in der das private Auto allgegenwärtig ist. Damit bildet „Das Auto im Kopf“ (Canzler) eine handlungsleitende mentale Infrastruktur, die dazu beiträgt, dass andere Verkehrsmittel weitgehend aus dem Blick geraten und jeder Weg, sei er auch noch so kurz, mit dem Auto zurückgelegt wird.<sup>2</sup>

Dementsprechend ist beim städtischen Einzelhandel bis heute die Überzeugung verbreitet, dass ihre besten Kund\*innen diejenigen sind, die mit dem Auto anreisen (vgl. ECF 2016). Im Fall, dass eine für den Autoverkehr ausgerichtete Einkaufsstraße für einen attraktiven Fuß- und Radverkehr umgebaut und dafür Autostellplätze geopfert werden sollen, treffen Verkehrsplanung und -politik auf den Widerstand der mentalen Infrastruktur städtischer Einzelhändler\*innen, die große Umsatzeinbußen befürchten. Dass sich diese mentalen Infrastrukturen über viele Jahrzehnte behaupten, obwohl immer wieder gezeigt wurde, dass der Einzelhandel von verkehrsberuhigenden Maßnahmen wie einer Fußgängerzone in den meisten Fällen sogar profitiert, weil das Einkaufen für die Kund\*innen attraktiver wird, unterstreicht ihre verkehrsplanerische und -politische Bedeutung (vgl. Monheim & Raab 2020). Ebenso wie die materiellen Verkehrsinfrastrukturen Entwicklungspfade für viele Jahrzehnte festlegen und damit Reformen langfristig verhindern, entfalten auch die handlungsleitenden mentalen Infrastrukturen Beharrungskräfte, die von der Verkehrsplanung und -politik berücksichtigt werden müssen.

Hier hat das vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur im Rahmen des Nationalen Radverkehrsplan geförderte zweijährige Forschungsprojekt „2Rad-1Kauf-0Emissionen“ angeknüpft und zusammen mit den Einzelhändlern der Berliner Einkaufsstraße *Schönhauser Allee* Perspektiven einer radfahrerfreundlichen Geschäftsstraße entwickelt. Die Schönhauser Allee dient dem Land Berlin aufgrund ihrer gesamtstädtischen Bedeutung seit 2015 als Leuchtturmprojekt für den fußgänger- und radfahrerfreundlichen Umbau einer großen Einkaufsstraße. Damals hatten der Senat und der Bezirk Pankow das Büro des bekannten Stadt- und Verkehrsplaners Jan Gehl zu einem ersten Workshop eingeladen, um mögliche Entwicklungsperspektiven zu

<sup>2</sup> 50 % der in deutschen Städten mit dem Auto zurückgelegten Wege sind unter fünf Kilometer lang.

entwickeln. Während das Land Berlin daraufhin Untersuchungen zum Umbau der materiellen Infrastruktur in die Wege leitete, widmete sich parallel dazu das Projekt „2Rad-1Kauf-0Emissionen“ den mentalen Infrastrukturen der Einzelhändler\*innen, um sie für die Pläne zu gewinnen. Weitere Akteursgruppen, wie z. B. Immobilieneigentümer, wurden nicht einbezogen, da seitens des Mittelgebers und der Projektbearbeitenden das Erkenntnisinteresse auf dem Einzelhandel lag. Im Laufe des Projekts hat sich gezeigt, dass neben der materiellen und der mentalen Infrastruktur auch im Bereich der institutionellen Infrastruktur großer Reformbedarf besteht, damit so tiefgreifende Veränderungen in der Stadtgesellschaft zukünftig erfolgreich umgesetzt werden können.

Im Folgenden werden wir anhand der „Schönhauser-Rad-Allee“ die Bedeutung des Mobilitätsmanagements im Rahmen von Verkehrsplanung und -politik aufzeigen (vgl. Schwedes & Rammert 2020, FGSV 2018)<sup>3</sup> und Handlungsempfehlungen ableiten, wie Einzelhändler einer Einkaufsstraße einzu binden sind. Defizite der institutionellen Infrastruktur werden erläutert und die Bedeutung einer Integrierten Verkehrspolitik und -planung für eine erfolgreiche Neuorganisation nachhaltigen Stadtverkehrs unterstrichen.

## 2 Das Beispiel Schönhauser-Rad-Allee

### 2.1 Die Schönhauser Allee

Die Schönhauser Allee ist eine der typischen Radialstraßen im Osten Berlins und führt von Mitte durch Prenzlauer Berg bis nach Pankow.

Der Untersuchungsraum des Forschungsprojekts „2Rad-1Kauf-0Emissionen“ liegt im zentralen Bereich in Prenzlauer Berg zwischen dem U-Bahnhof Eberswalder Straße und der etwa einen Kilometer nördlich gelegenen Wichertstraße/Schievelbeiner Straße. Innerhalb des Gebiets liegen zwei wichtige Stationen des ÖPNV, wobei vor allem der S- und U-Bahnhof Schönhauser Allee einen zentralen Verkehrsknoten bildet (vgl. Abb. 2).

Die stark verkehrlich geprägte Schönhauser Allee hat als wichtiges Nahversorgungszentrum eine lange Tradition. Sie ist nördlich der Eberswalder Stra-

3 Für eine Bestandsaufnahme der bundesweit einschlägigen Mobilitätsmanagementprojekte der letzten zwanzig Jahre vgl. Schwedes et al. 2017.

### 3.3.9.10

## Zusammen mit den Gewerbetreibenden für den Radverkehr – das Beispiel der Berliner Einkaufsstraße Schönhauser Allee

Abb. 2: Die Schönhauser Allee



Quelle: eigene Fotos

ße eine Bundesstraße und städtebaulich u. a. dadurch charakterisiert, dass die U-Bahn in der Mitte der Straße als Hochbahn verläuft und damit die Straße gewissermaßen teilt. Auf jeder Seite der Hochbahn hat die Straße zwei Fahrspuren für den motorisierten Verkehr, wobei eine der Fahrspuren jeweils auch von der parallel zur U-Bahn geführten Straßenbahn mitgenutzt wird. Neben den beiden Fahrspuren gibt es jeweils eine weitere Spur zum Parken. Am Rand folgen der baulich getrennte Radweg und der Gehweg.

Die Schönhauser Allee ist eine wichtige und stark vom Rad- und Fußverkehr frequentierte Nord-Süd-Verbindung, welche jedoch vom MIV dominiert wird und durch die verkehrliche Gemengelage an Attraktivität einbüßt. Es kommt häufig zu Konfliktsituationen zwischen den Verkehrsteilnehmern, weshalb seit einigen Jahren eine Neuaufteilung der Verkehrsflächen diskutiert wird. So konnte der lokale Einzelhandel bereits im Vorfeld des Projekts für das Thema

der stadt- und umweltverträglichen Einkaufsmobilität inklusive Fahrrad- und Fußgängerfreundlichkeit sensibilisiert und die resultierenden Vorteile wie auch Hervorhebung des Standorts durch Fokussierung auf Fahrradfreundlichkeit des vielfältigen Einzelhandels- und Gewerbestandorts kommuniziert werden. Neben inhabergeführten Geschäften sind auch die Schönhauser Allee Arcaden als Shopping-Center am S-/U-Bahnhof Schönhauser Allee prägend für den Standort.

## 2.2 Vorgehen

Das Vorgehen bestand aus drei aufeinanderfolgenden Bausteinen (vgl. Abb. 3). Am Anfang standen die Analyse der verkehrlichen Situation, die Erfassung

Abb. 3: Vorgehen im Projekt



Quelle: eigene Darstellung



der Struktur und der Dynamik des lokalen Einzelhandels sowie die Analyse der lokalen Akteurslandschaft.

Der Fokus des ergebnisoffenen Projekts lag auf der Aktivierung und Einbindung des Einzelhandels. Gemeinsam mit den Händler\*innen vor Ort sollten Ideen entwickelt werden, um den Einkauf mit dem Rad auf der Schönhauser Allee für die Kund\*innen angenehmer zu gestalten. Dabei sollten sie selbst eine aktive Rolle bei der Problemerkennung, Ideenentwicklung und -umsetzung spielen (für eine umfassende Herleitung und Aufarbeitung vergleichbarer Ansätze siehe Albrechts (2012) zu Ko-Produktion in der räumlichen Planung). Da auch eine Umsetzung dieser Maßnahmen vorgesehen war, wurden von vornherein verschiedene Verwaltungseinheiten auf Bezirks- und Senats-ebene eingebunden. Am Ende des Vorhabens wurden die Erfahrungen der Händler\*innen eingefangen und ausgewertet.

### 2.3 Zentrale Aspekte der ko-kreativen Herangehensweise

Durch die prozessorientierte Herangehensweise und das flexible Handeln konnten die individuellen Anforderungen der beteiligten Händler\*innen berücksichtigt werden. Sie lässt jedoch die Grenzen zwischen Vorgehen und Ergebnis verschwimmen. Im Folgenden werden die zentralen Schritte des ko-kreativen Arbeitsprozesses und seine Ergebnisse skizziert.

- Zu Beginn stand eine **Analyse der lokalen Akteurslandschaft**. Hier wurden zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. ADFC), Vertreter\*innen aus der Verwaltung (z. B. Wirtschaftsförderung, Straßen- und Grünflächenamt des Bezirks), der Wirtschaft (z. B. Handelsverband, Centermanagement der Schönhauser-Allee-Arcaden) und der planenden Praxis (z. B. Planungsbüros) mit spezifischen und auch subjektiven Informationen und Ortskenntnissen identifiziert und ihre Erfahrungen und Bewertungen in einer Einzel- und Gruppendiskussion festgehalten. Die Schönhauser-Allee-Arcaden waren von Anfang an ein wichtiger Akteur mit wichtigen Kenntnissen zu Kundschaft und Standortanalysen und Interesse an einer strategischen Neuausrichtung mit Fokus auf Rad- aber auch Fußverkehr. Auch Herausforderungen bezüglich der unübersichtlichen Verkehrssituation für Radfahrende, die Diebstahlproblematik etc. waren bereits bekannt.



- Dieses Verständnis war bei den anderen Händler\*innen im Untersuchungsgebiet nicht in gleichem Maße ausgeprägt. Entsprechend erwies sich der **Zugang zum Einzelhandel** als eine der größten Herausforderungen im Projekt. Es galt, die Einzelhändler\*innen persönlich anzusprechen und dafür zu gewinnen, sich aktiv an dem Projekt zu beteiligen, wobei die Haltungen der Händler\*innen zu der verkehrlichen Konfliktsituation zwischen MIV und Radfahrenden sehr divers war. Einige sahen im Projekt motivierende Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten und potenziell mehr radfahrende Kundschaft durch die Positionierung als fahrradfreundliche Einkaufsstraße, andere standen ihm ablehnend gegenüber. Erschwerend kam hinzu, bei der Ansprache der Einzelhändler entscheidungsbefugte Personen anzutreffen. Zudem erwies es sich als Hürde, Händler\*innen einzubinden, die sich zunächst nicht vorstellen konnten, wie sich ihre Beteiligung im Projekt ‚auszahlen‘ wird. Hier erwies sich die Berichterstattung über erste umgesetzte Maßnahmen und die Sichtbarmachung positiver Entwicklungen durch regelmäßige Newsletter als geeignetes Werkzeug zur Gewinnung weiterer Händler\*innen für das Projekt.
- Nachdem eine verhältnismäßig kleine, aber ausreichende Anzahl von 15 Händler\*innen gewonnen werden konnte, galt es, den **ko-kreativen Arbeitsprozess** zu initiieren und zu strukturieren. Eine zentrale Aufgabe lag in der Sensibilisierung der Einzelhändler\*innen durch die Frage danach, wie ihre Kundschaft die Wege rund um das Einkaufen erleben. Sie wurden eingeladen, reflektiert und im Rahmen begleiteter Diskussionen die Perspektiven und Herausforderungen der Rad fahrenden Kundschaft einzunehmen, um ein Gefühl für bestehende Konfliktsituationen zu bekommen und sich konstruktiv in den Veränderungsprozess einbringen zu können. Hierfür wurden die Händler\*innen gebeten, bestimmte verkehrliche Situationen fotografisch festzuhalten und zu erläutern (Photovoice). Dabei entstanden bereits erste mögliche Lösungsansätze, welche zusammen mit dem Fotomaterial als Input für einen halbtägigen Workshop dienten. Auch hier war es wichtig, zu Beginn ein gemeinsames Problemverständnis zu entwickeln, um sich dann auf eine Vision – die „Schönhauser-Rad-Allee“ – zu einigen. Eine andere Methode, mit der es gelang, Empathie bei den Händlern zu erzeugen, war eine sogenannte ‚Kundenreise‘, bei der komplette Einkaufswege inklusive Warentransport nach Hause beispielhafter

Kunden mit dem Rad durchgespielt wurden. Durch Abbildung einzelner möglicher Handlungen (z. B. Wechseln der Straßenseite) und dabei auftretenden Interaktionen, Emotionen oder Hürden wurden Bedarfe der Kunden greifbar und flossen in die Entwicklung konkreter kundenorientierter Maßnahmen ein.

Die Maßnahmen, durch die die Schönhauser Allee zu einer fahrradfreundlichen Einkaufsstraße werden sollte, lassen sich folgenden Handlungsfeldern zuordnen: „Gemeinsame Gestaltung/Corporate Design“, „Gepäck und Transport“, „Fahrradparken“, „Service“, „Aufenthalt und Orientierung“. Vergegenwärtigt man sich die drei Planungsfelder der Integrierten Verkehrsplanung (vgl. Abb. 1), lassen sich die entwickelten Maßnahmen im Wesentlichen den Bereichen des Infrastrukturmanagements (z. B. Anlagen zum Fahrradparken, Begrünung, Sitzmöblierung) und des Mobilitätsmanagements (z. B. spezielle Radeinkaufstaschen, Reparaturangebote, Lieferdienst, Lastenradverleih) zuordnen. Die klassischen, „großen“ Infrastrukturmaßnahmen, wie der Umbau der Straße und die Neuanlage der Radverkehrsanlagen, waren hier von vornherein explizit aus der Betrachtung ausgeschlossen, da dies auf Landes- und Bezirksebene angesiedelt war/ist. Das Projekt „2Rad-1Kauf-0Emissionen“ sollte hier nur begleitend wirken.

Durch den Einsatz der verschiedenen Methoden ist es gelungen, ein tieferes Bewusstsein bei den Händler\*innen über die Herausforderungen beim Einkauf mit dem Rad und das Potenzial der radfahrenden Kundschaft zu erzeugen. Auch entstand ein neuer Blick auf die verkehrliche Situation und die spezifischen Bedarfe von Radfahrer\*innen.

- Im nächsten Schritt sollten die **Maßnahmen schrittweise umgesetzt werden**. Um die Händler\*innen gemeinschaftlich weiterhin aktiv einzubinden und unterstützt durch das Projektteam Verantwortung für die von ihnen entwickelten Maßnahmen übernehmen zu lassen, gab es regelmäßige Vor-Ort-Besuche und regelmäßig morgendliche Arbeitstreffen.

Allerdings zeigten sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen schnell auch Grenzen eines ko-kreativen Arbeitsprozesses. Die im Workshop entstandene positive Dynamik und Motivation konnte im Tagesgeschäft der Händler\*innen nicht in einem ausreichenden Maße aufrechterhalten wer-

den. Dies begründet sich letztlich u. a. durch das Zusammenspiel aus fehlenden Ressourcen der Händler\*innen und einem nicht ausreichend großen Handlungsdruck. Freiwillige Kooperationen sind mit hohen Transaktionskosten für die beteiligten Akteure verbunden (vgl. Wiezorek 2017). Hier war trotz des gemeinsamen Problembewusstseins und der gemeinsam entwickelten Vision einer fahrradfreundlichen Einkaufsstraße das Verhältnis von tatsächlichem Handlungsdruck und zeitlichem Aufwand nicht so, dass es zur gemeinschaftlich getragenen Umsetzung der Ideen kam.

Zudem führten unterschiedliche Planungsprozesse, -horizonte und -ressourcen aufseiten der Senats- wie der Bezirksverwaltung dazu, dass Maßnahmen nicht oder zeitlich stark verzögert nach Projektende umgesetzt werden konnten. Das gilt insbesondere für die Installation von mehreren Parklets<sup>4</sup>, für die einige unserer Einzelhändler als Paten gewonnen wurden (vgl. Abb. 4). Die Parklets wurden über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahren mehrfach angekündigt und kamen dann doch nicht, ohne dass dies in irgendeiner Form kommuniziert wurde. Hierdurch wurden Erwartungen der Händler\*innen, die als privatwirtschaftliche Akteure in anderen Zeithorizonten und Strukturen denken und handeln, enttäuscht.

- Bereits weit vor Ende des Forschungsprojekts wurde die Frage nach der **Verstetigung** aufgegriffen. Ziel war es, die ‚zarte Pflanze‘ der Kooperation zwischen den beteiligten Händler\*innen weiter zu stärken und auch nach der Laufzeit aufrechtzuerhalten. Das Projektteam band die Wirtschaftsförderung mit ein, um verschiedene Möglichkeiten der Implementierung eines Geschäftsstraßenmanagements o. Ä. abzuwägen. Schnell wurde deutlich, dass eine Verstetigung der Kooperation ohne zusätzliche (Personal-)Ressourcen nicht zu realisieren wäre. Das Centermanagement bot organisatorische Unterstützung an, verdeutlichte aber auch, dass die Begleitung der Maßnahmenumsetzung mit all den damit zusammenhängenden Abstimmungsprozessen nicht alleine getragen werden kann. Letztlich waren die Aktivitäten der Händler\*innen insgesamt zu unet, als dass

---

4 Parklets sind temporäre Installationen im öffentlichen Straßenraum, mit denen Autostellplätze besetzt werden, um einen öffentlichen Stadtraum erfahrbar zu machen, der nicht durch parkende Fahrzeuge dominiert ist. Oftmals handelt es sich dabei um Sitzgelegenheiten. In der Schönhauser Allee wurden nach Projektende vier Parklets aufgebaut.

aus dem Anstoß durch das Projekt eine fortwährende Zusammenarbeit zur gemeinsamen Standortentwicklung hätte entstehen können.

Abbildung 4: Parklet in der Schönhauser Allee



Quelle: eigenes Foto

### 3 Erkenntnisse

In diesem Kapitel präsentieren wir wesentliche Einsichten, die nicht Berlin-spezifisch sind und sich auf andere Einkaufsstraßen übertragen lassen. Das betrifft zum einen die zentrale Bedeutung des Mobilitätsmanagements im Rahmen einer Integrierten Verkehrsplanung. Darüber hinaus machen wir konkrete Vorschläge für das Vorgehen bei der Umsetzung einer fahrradfreundlichen Einkaufsstraße zusammen mit den Einzelhändlerinnen und Einzelhändlern.

### 3.1 Mobilitätsmanagement als Voraussetzung einer Integrierten Verkehrsplanung

Das Projekt hat im Positiven wie im Negativen die wachsende Bedeutung des Mobilitätsmanagements für eine erfolgreiche Verkehrspolitik und -planung bestätigt. Dort, wo es gelungen ist, mit den Einzelhändler\*innen ins Gespräch zu kommen, sind wir auf eine große Offenheit gestoßen und konnten konstruktiv gemeinsam Entwicklungen anstoßen. Dort hingegen, wo dies nicht gelang oder der Gesprächsfaden abgerissen ist und man sich stattdessen auf die traditionellen Planungsverfahren verlassen hat, sind keine Entwicklungen zu verzeichnen bzw. erste Ansätze wieder eingeschlafen.

Zugleich hat sich gezeigt, dass das Mobilitätsmanagement eng mit den anderen beiden Handlungsfeldern einer Integrierten Verkehrspolitik und -planung verwoben ist und in der Praxis eine wechselseitige Abhängigkeit besteht, die aktiv gestaltet werden muss. Während es einerseits hilfreich und sinnvoll ist, zunächst an den mentalen Infrastrukturen der betroffenen Menschen anzuknüpfen, um sie für das Thema Radverkehr zu gewinnen und gemeinsam Ideen für die eigene Kundschaft zu entwickeln, muss andererseits von Anfang an gewährleistet sein, dass auch die harten Infrastrukturmaßnahmen darauf abgestimmt umgesetzt werden. Andernfalls werden die positiven Ansätze enttäuscht und es entsteht die heute vielfach beklagte Politikverdrossenheit (vgl. Rosanvallon 2017).

Ebenso wie das Infrastrukturmanagement mit dem Mobilitätsmanagement korrespondieren sollte, darf das Verkehrsmanagement keine Instanz sein, die, losgelöst von den spezifischen Anforderungen und Bedarfen der Menschen vor Ort, die Möglichkeiten und Grenzen der Organisation von Verkehrsflüssen bestimmt. Bevor eine Untersuchung zu möglichen Maßnahmen des Verkehrsmanagements in Auftrag gegeben wird, sollte geklärt werden, welche verkehrspolitischen Ziele damit verfolgt werden, denn diese bestimmen wesentlich die späteren Ergebnisse der Verkehrsstudie (vgl. Speck 2019)<sup>5</sup>. Auch das Verkehrsmanagement sollte also in enger Abstimmung mit dem Mobilitätsmanagement erfolgen.

---

<sup>5</sup> Dementsprechend lautet die Regel Nr. 42 von Jeff Speck: „Challenge the value of traffic studies, but, if they are unavoidable, involve a progressive traffic engineer who is experienced at challenging their assumptions and critically assessing their outcomes“ (ebd.: 101).

Ein solch integrierter Ansatz wird in der Verkehrsplanung nur selten praktiziert. In der Schönhauser Allee wurden auch bescheidene Infrastrukturmaßnahmen, wie die Aufstellung von öffentlichen Luftpumpen und Fahrradbügeln, gar nicht oder erst lange nach Ende des zweieinhalbjährigen Forschungsprojekts umgesetzt. Auch die immer wieder angekündigten und dann doch nicht umgesetzten Parklets haben die Zusammenarbeit mit den Einzelhändler\*innen belastet. Besonders bei den Paten der Parklets entstand als Folge der mehrfachen Enttäuschung sowie der fehlenden proaktiven Kommunikation ein entsprechender Frust.

Darüber hinaus zeigt das Beispiel der Parklets, wie das Fehlen des Mobilitätsmanagements die angestrebte Funktion einer Infrastrukturmaßnahme regelrecht konterkarieren kann. Weil die Einführung der Parklets nicht mit einer Informationskampagne für die Bevölkerung verbunden wurde, geschweige denn eine echte Teilhabe der Bevölkerung und lokalen Akteure ermöglicht wurde und bis heute kaum ein Bürger verstanden hat, welcher Zweck mit den Parklets verfolgt wird, überwiegen Unverständnis und Kritik. Dass die Parklets kein Verkehrsproblem lösen, sondern den Auftakt zur Umgestaltung des Straßenraums in der Schönhauser Allee bilden und einen Denkanstoß geben sollen, wie der heute noch mit Autos besetzte Parkraum künftig anders genutzt werden kann, steht kaum jemandem vor Augen. Hier zeigen sich schlaglichtartig die negativen Folgen einer fehlenden Passung zwischen mentalen und gebauten Infrastrukturen. Es ist daher zu befürchten, dass die Parklets, wie schon in einem anderen Berliner Bezirk, folgenlos wieder abgebaut werden.

Vor dem Hintergrund des hier skizzierten Zusammenwirkens von Infrastruktur-, Verkehrs- und Mobilitätsmanagement im Rahmen einer Integrierten Verkehrspolitik und -planung fokussieren wir uns im Folgenden auf das Mobilitätsmanagement mit den Einzelhändler\*innen.

### **3.2 Roadmap für den fahrradfreundlichen Umbau einer Einkaufsstraße**

Den Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen folgend, ist bei der Entwicklung eines Straßenraums zunächst zu prüfen, wer die Anwohner\*innen sind und welche spezifischen Nutzungsansprüche vorliegen (vgl. Haller & Gerland 2011). Im Fall der Entwicklung einer fahrradfreundlichen Einkaufsstra-



ße sind die Nutzungsansprüche von Einzelhändler\*innen und ihrer Kundenschaft von besonderem Interesse. Um sie als Unterstützer\*innen zu gewinnen, sollte es daher das Ziel sein, sie von Beginn an in einen ko-kreativen Prozess einzubinden, ihre Bedarfe zu ermitteln und gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Im Folgenden wird beschrieben, welche Aspekte bei einem solchen Vorgehen beachtet werden müssen (vgl. Abb. 5).

### **Commitment**

Eine wesentliche Grundlage für das Gelingen eines ko-kreativen Prozesses bildet ein doppeltes *Commitment* von Politik und Verwaltung. Zum einen setzen ko-kreative Prozesse ein gemeinsames Verständnis über die formulierten Ziele voraus, in unserem Fall der Vision einer fahrradfreundlichen Einkaufsstraße. Darüber hinaus muss der bis heute noch wenig praktizierte und mit vielen Vorbehalten verbundene ko-kreative Prozess selbst von allen Beteiligten gewünscht sein. Das wiederum setzt bei Politik und Verwaltung eine entsprechende Offenheit und Bereitschaft voraus, um tatsächliche Mitgestaltung zu ermöglichen und Dinge gemeinsam mit den Akteuren vor Ort zu entwickeln und umzusetzen.

### **Mobilisierung**

Auf der Basis eines breiten Commitments von Politik und Verwaltung kann mit der gezielten Ansprache und *Mobilisierung* der gesellschaftlichen Akteure begonnen werden, die bei der Verfolgung der angestrebten verkehrspolitischen Ziele eingebunden werden sollen. Hier entscheiden insbesondere die im Rahmen des Forschungsprojekts zur Verfügung stehenden Ressourcen darüber, wie viele Akteure eingebunden werden können. Denn die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure vertreten unterschiedliche Interessen und verlangen dementsprechend jeweils eine persönliche Ansprache. Diesbezüglich mussten wir uns im Rahmen des Forschungsprojekts aufgrund begrenzter Kapazitäten beschränken. In unserem Fall wäre es beispielsweise sinnvoll gewesen, neben den Einzelhändlern noch weitere Akteure einzubeziehen, etwa aus dem Bereich der Gastronomie. Aber auch Akteure der organisierten Zivilgesellschaft, wie etwa Umweltverbände, hätten durch ihre spezifischen Kompetenzen unseren ko-kreativen Prozess zweifellos stärken können.



Schließlich muss unabhängig von den beteiligten gesellschaftlichen Akteuren auch auf den besonderen Charakter und die Ambivalenzen eines ko-kreativen Prozesses hingewiesen werden. Einerseits ist es von zentraler Bedeutung, die gemeinsame Zielsetzung und Aufgabenstellung (fahrradfreundliche Einkaufsstraße) klar und deutlich zu kommunizieren. Gleichzeitig muss aber auch immer wieder die Ergebnisoffenheit des Prozesses deutlich gemacht werden. In diesem Spannungsfeld zwischen gemeinsamer Zielvorstellung und verschiedenen denkbaren Entwicklungspfaden müssen alle Beteiligten lernen, sich zu bewegen. Dabei ist es vorteilhaft, als Mitstreiter lokale Schlüsselakteure mit einem hohen Eigeninteresse an der Standortentwicklung und entsprechenden Ressourcen, wie etwa ein Shopping-Center oder – wenn vorhanden – ein Geschäftsstraßenmanagement, zu gewinnen. Während die Einzelhändler\*innen in der Regel wenig Informationen über ihre Kundschaft haben, führen Shopping-Center regelmäßig Analysen zur Mobilität und Kaufkraft ihrer Kundschaft durch. Diese Erkenntnisse können helfen, weitere Einzelhändler\*innen zu überzeugen.

Bei der ersten gezielten Ansprache der Einzelhändler\*innen sollte man sich zudem auf inhabergeführte Geschäfte konzentrieren und sich an der Beständigkeit des Gewerbes orientieren. Denn es sind vor allem alteingesessene Geschäftsinhaber, die sich mit der eigenen Einkaufsstraße identifizieren und eine hohe Bereitschaft zeigen, sich für *ihre* Straße zu engagieren. Anders als bei den Leitungen von Filialen einer Kette bzw. eines Franchiseunternehmens konnte bei den alteingesessenen Einzelhändler\*innen an die mentale Infrastruktur einer gemeinsamen *Standortidentität* angeknüpft werden.

### **Verständnis**

Wenn es auf diese Weise gelungen ist, eine ‚Koalition der Willigen‘ zu bilden, bestehend aus einem starken lokalen Akteur (Schönhauser-Allee-Arcaden) und einem Kranz intrinsisch motivierter Einzelhändler\*innen, die sich mit dem Standort identifizieren, existiert ein Aktionskern, mit dem Politik und Planung das Thema weiter vorantreiben können. Hier gilt es zunächst, gegenseitiges *Verständnis* für die Bedarfe und Befürchtungen aller Beteiligten zu entwickeln (Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Verwaltung, Politik) und bei den sich anschließenden Aushandlungs- und Gestaltungsprozessen zu berücksich-

tigen. Dabei sollte auch geklärt werden, wer sich auf welche Weise und in welchem zeitlichen Umfang in den Prozess einbringt. Ein zentrales Element bildeten in unserem Fall die angewendeten partizipativen Methoden wie ‚Photovoice‘ und die ‚Kundenreise‘, mit denen es gelungen ist, die Einzelhändler\*innen für das Thema zu gewinnen und sich aktiv an einem ko-kreativen Prozess zu beteiligen.

### Verstetigung

Der nächste Schritt muss darauf gerichtet sein, die Zusammenarbeit des fragilen Akteursbündnis zu *verstetigen*. Ausgehend von der Einsicht, dass das Engagement der Einzelhändler\*innen grundsätzlich davon abhängt, wie fluktuationsresistent sie sind bzw. wie lange sie sich schon in der Einkaufsstraße halten konnten, welches Betreibermodell sie verfolgen und inwiefern sie sich mit dem eigenen Standort identifizieren, und schließlich, ob sie über ein Vertrauen in öffentliche Institutionen verfügen, lassen sich vier aufeinander aufbauende politische Maßnahmen ableiten: (1) Die alteingesessenen, inhabergeführten Geschäfte sollten als Ressource begriffen und unterstützt werden. (2) Auf diese Weise sollte verloren gegangenes Vertrauen zurückgewonnen werden. (3) Das kann durch die beschriebene aktive Beteiligung an Entscheidungsprozessen gestärkt und verstetigt werden; (4) Schließlich sollte ein besonderes Augenmerk auf eine gelungene und dauerhafte Kommunikation gelegt werden. Kurzfristig kann dabei an bestehenden Strukturen und Prozessen in Verwaltung und Politik angeknüpft werden (z. B. fester Ansprechpartner in der Verwaltung, der als Kommunikator in die verschiedenen, ggf. einzubindenden Abteilungen der Verwaltung wirkt).

Es müssen kooperative Arbeitsstrukturen geschaffen und klare Rollen definiert werden, wobei auch unterschiedliche Verwaltungsebenen zu berücksichtigen sind (Berlin-spezifisch Land/Bezirke). Dazu sind Kommunikationskanäle zwischen den verschiedenen eingebundenen Akteuren wie auch den Verwaltungsebenen einzurichten, die es ermöglichen, gemeinschaftliche Ziele zu definieren und sich über relevante Entwicklungen auszutauschen. Sofern diese Kanäle eingerichtet sind, sind die Planungsvorhaben und Zeitpläne transparent gegenüber Dritten darzustellen. Sollten sich Änderungen ergeben, sind diese zunächst intern abzustimmen und im Anschluss über gleichbleibende

Kanäle zu kommunizieren, wobei insbesondere die Gründe für die veränderten Planungen zu kommunizieren sind.

#### Planungsinstrumente

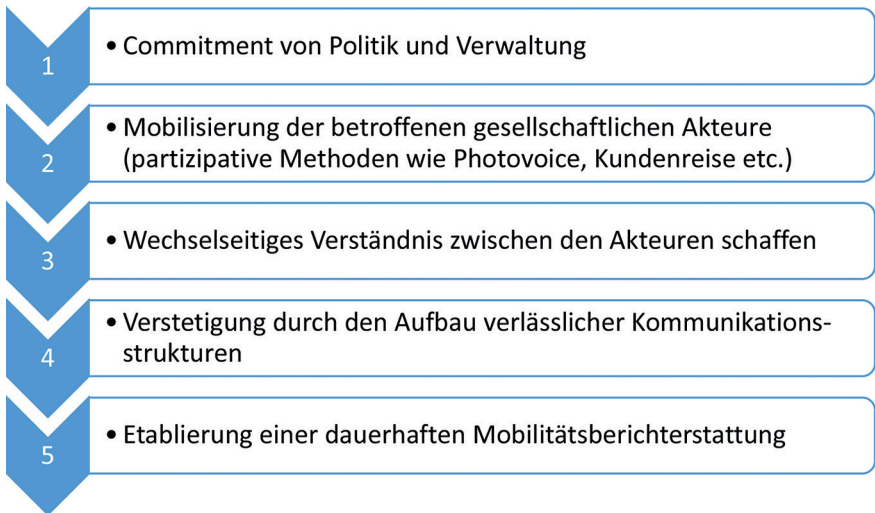
Um diesem ambitionierten Anspruch gerecht zu werden, benötigen die Städte und Gemeinden langfristig neue *Planungsinstrumente*, um Mobilitätsmanagement zielorientiert zu praktizieren. Neben den Informationen über die spezifischen Mobilitätsbedarfe der Menschen vor Ort erfordert ein solches Vorgehen auch die notwendigen personellen Ressourcen. Analog zu der heute schon gesetzlich vorgeschriebenen ‚Gesundheitsberichterstattung‘ sollte dazu eine entsprechende ‚Mobilitätsberichterstattung‘ etabliert werden, die durch einen Mobilitätsmanager repräsentiert wird (vgl. Kruse et al. 2020).

Damit kann die unabdingbare Voraussetzung erfüllt werden, mit den Menschen in der Einkaufsstraße persönlich in Kontakt zu treten. Denn es hat sich gezeigt, dass teilweise starker Mitteilungsbedarf besteht und wertvolle Hinweise für die Planung gegeben werden können. Gleichzeitig kann durch die Präsenz Vertrauen aufgebaut bzw. wiedergewonnen werden, denn rückblickend betrachtet lässt sich feststellen, dass im gesamten Projektverlauf eine wesentliche Aufgabe darin bestand, verlorenes Vertrauen in öffentliche Institutionen zurückzugewinnen. Vor diesem Hintergrund sollte eine professionelle und dauerhafte Betreuung präventiv darauf gerichtet sein, eine solche Situation gar nicht erst entstehen zu lassen, indem sie von Anfang an mit den Menschen vor Ort zusammenarbeitet.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Während wir uns in diesem Beitrag darauf konzentriert haben, die Voraussetzungen und Prozesse zu reflektieren, die erforderlich sind, um eine fahrradfreundliche Einkaufsstraße umzusetzen, sei hier abschließend auf die von uns entwickelte Checkliste zur Zertifizierung fahrradfreundlicher Geschäftsstraßen hingewiesen, die eine inhaltliche Orientierung bei der Umsetzung einer fahrradfreundlichen Einkaufsstraße bietet (vgl. Schwedes et al. 2018).

Abb. 5: Roadmap für den fahrradfreundlichen Umbau einer Einkaufsstraße



Quelle: eigene Darstellung

#### 4 Fazit

Komplexe Veränderungen bestehender Systeme – und hierzu gehören auch Eingriffe in die gewohnte Gestaltung von Straßenräumen – erfordern neue Ansätze von Beteiligung und Teilhabe. Bürgerinnen und Bürgern sowie lokale Akteure sollten dazu eingeladen werden, solche Prozesse nicht nur zu bewerten, sondern aktiv mitzugestalten. Die Erfahrungen aus dem beschriebenen Vorhaben zeigen, dass dieser Anspruch durchaus hoch ist und ein großes Maß an Management und Kommunikation erfordert. Dabei spielen klare Rollenverteilungen, ein transparentes Erwartungsmanagement, zuverlässige Arbeitsstrukturen und Zuständigkeiten sowie entsprechende Ressourcen eine zentrale Rolle. Es gilt, einen Rahmen zu schaffen, um solche ko-kreativen Prozesse zweckmäßig in die Governance von Städten zu integrieren.

Im vorliegenden Fall waren alle Händler\*innen bereit, die Maßnahmen fortzuführen. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen sieht sich jedoch keiner in der Lage, die dafür notwendige Verantwortung und den damit verbundenen

Arbeitsaufwand zu übernehmen. Die Einzelhändler\*innen fühlen sich von der Politik allein gelassen und sehen sich in die Rolle des ‚Einzelkämpfers‘ gedrängt, der weder die Ressourcen noch die Kraft hat, sich über den eigenen privaten Wirkungskreis hinaus zu engagieren. Dabei handelt es sich um eine realistische Einschätzung, die von der Politik ernst genommen werden sollte, indem sie Beteiligungs- und Teilhabeverfahren zukünftig stärker unterstützt, um die allenthalben zu verzeichnende Politikverdrossenheit zu vermeiden. Damit bestätigt sich eine basale Einsicht demokratischer Gesellschaften – Beteiligung muss man sich leisten können wollen.

### **Literatur**

- Albrechts, Louis (2012): Reframing strategic spatial planning by using a co-production perspective. In: *Planning Theory*, Heft 1, S. 46–63.
- Bauer, Uta/Liepe, Susann/Scheiner, Joachim (2011): Zu Fuß und mit dem Fahrrad einkaufen – kommunale Handlungsstrategien. In: Bracher et al. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 2.4.3.2. Berlin/Offenbach.
- Bodenschatz, Harald/Hofmann, Aljoscha/Polinna, Cordelia (Hrsg.) (2015): *Radialer Städtebau. Abschied von der autogerechten Stadtregion*. Berlin.
- Canzler, Weert (2000): Das Auto im Kopf und vor der Haustür: Zur Wechselbeziehung von Individualisierung und Autonutzung. In: *Soziale Welt*, Heft 2, S. 191–207.
- ECF – European Cyclists’ Federation (2016): *Shopping by bike: Best friend of your city centre Cycling and local Economies*. Brüssel. <https://ecf.com/groups/shopping-bike-best-friend-your-city-centre> (Zugriff: 04.06.2020).
- FGSV – Forschungsgesellschaft Straßen- und Verkehrswesen (2018): *Empfehlungen zur Anwendung von Mobilitätsmanagement*. Köln.
- Haller, Wolfgang/Gerland, Kathrin (2011): Gestaltung von Hauptgeschäftsstraßen. In: Bracher et al. (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.4.5.2 Berlin/Offenbach.
- Kruse, Carolin/Hausigke, Sven/Schwedes, Oliver (2020): Qualitative Methoden zur Erfassung individueller Mobilitätsbedarfe in der Verkehrsplanung. In: Appel, Alexandra/Scheiner, Joachim/Wilde, Mathias (Hrsg.): *Mobilität, Erreichbarkeit, Raum. (Selbst-)kritische Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis*. Wiesbaden.

- Monheim, Rolf/Raab, Svenja (2020): Parkstrategien und Aktionsräume von Parkhausnutzern in Innenstädten mit flächenhaftem Fußgängerbereich – Fallstudie Nürnberg. In: Bracher et al. (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Loseblattsammlung, Beitragsnummer 3.3.9.7. Berlin/Offenbach.
- Rosanvallon, Pierre (2017): Die Gegen-Demokratie. Politik im Zeitalter des Misstrauens. Hamburg.
- Schwedes, Oliver/Rammert, Alexander (2020): Mobilitätsmanagement. Ein neues Handlungsfeld Integrierter Verkehrsplanung. Wiesbaden.
- Schwedes, Oliver/Sternkopf, Benjamin/Rammert, Alexander (2018): Mobilitätsmanagement – Vom Planungsideal zum verkehrspolitischen Instrument. In: Oliver Schwedes (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden, S. 181–207.
- Schwedes, Oliver et al. (2018): Abschlussbericht des Forschungsprojekts „2Rad–1Kauf–0EmissionRadverkehr als Perspektive für den innerstädtischen Einzelhandel“ (das Projekt wurde mit Mitteln zur Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplans (NRVP) durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) gefördert). [www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/2Rad%E2%80%931Kauf%E2%80%930Emission/190122\\_Endbericht\\_2-1-0\\_Bericht\\_neu.pdf](http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Forschung/Projekte/2Rad%E2%80%931Kauf%E2%80%930Emission/190122_Endbericht_2-1-0_Bericht_neu.pdf) (Zugriff: 04.06.2020).
- Schwedes, Oliver/Sternkopf, Benjamin/Rammert, Alexander (2017): Mobilitätsmanagement in Deutschland. Eine kritische Bestandsaufnahme. IVP Discussion Paper, Heft 4. Berlin. [www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion\\_paper/](http://www.ivp.tu-berlin.de/menue/discussion_paper/) (Zugriff: 04.06.2020).
- SenUVK – Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2019): Berliner Mobilitätsgesetz. <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=MobG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true& aiz=true> (Zugriff: 04.06.2020).
- Speck, Jeff (2019): Walkable City Rules: 101 Steps to Making Better Places. Washington, D. C.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.

Welzer, Harald (2011): Mentale Infrastrukturen: Wie das Wachstum in die Welt und in die Seelen kam. Schriftenreihe Ökologie der Heinrich-Böll-Stiftung, Band 14. Berlin.

Wiezoreck, Elena (2017): Mythos Kooperation. Über kooperatives Handeln in der Stadtentwicklung. In: Besecke, Anja et al. (Hrsg.): Stadtökonomie – Blickwinkel und Perspektiven. Ein Gemischtwarenladen. Berlin, S. 53–55. <https://depositonce.tu-berlin.de/handle/11303/6360> (04.06.2020).

#### **Autor/Autorin**

Prof. Dr. Oliver Schwedes leitet das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung am Institut für Land- und Seeverkehr der Technischen Universität Berlin. Er erforscht das Mobilitätsverhalten von Menschen sowie die politische Ökonomie der Stadt- und Verkehrsentwicklung. [oliver.schwedes@tu-berlin.de](mailto:oliver.schwedes@tu-berlin.de)

Susanne Thomaier arbeitet als Beraterin bei der Interlink GmbH. Sie beschäftigt sich mit dem Zusammenspiel von Raum und Mobilität und begleitet kreative Prozesse in der Stadtentwicklung. [thomaier@interlink-verkehr.de](mailto:thomaier@interlink-verkehr.de)