

Die Stellplatzbaupflicht als Steuerungsinstrument des ruhenden Verkehrs am Wohnort

Element einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung?

Vertieferarbeit am Institut für Verkehr, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrstechnik

Autor: Felix Weidner | Matrikelnummer 1119738 | 28. Mai 2012

Betreuer: Prof. Dr.-Ing Manfred Boltze | M.Sc. Jessica Balluff



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
DARMSTADT

Meiner Frau Anja und dem Fiets'chen

In Würdigung ihrer Arbeit auf dem Gebiet und mit großem Dank für die Inspiration zu dieser Arbeit:

Reinhold Baier, Hans Hottenstein, Michael Lehmbrock, Donald Shoup, Hartmut H. Topp

Mit herzlichem Dank neben den o.g. für die Unterstützung auf vielfältige Weise:

Jessica Balluff, Iris Behr, Volker Blee, Manfred Boltze, Holger Cischinsky, Robert Follmer, Konrad Götz, Peter Gwiasda, Ulrike Hacke, Kris Lückel, Stefan Opitz, Georg Retzko, Winfried Sagolla, Joachim Scheiner, Norbert Stoll, Martin Vaché, Hans Weidner, Regine Weidner, Greta Wieskotten

1. Inhalt

1.1. Inhaltsübersicht

1.....Inhalt.....	i
2.....Überblick.....	2
3.....Einführung.....	7
4.....Grundlagen des ruhenden Verkehrs.....	11
5.....Die Stellplatzbaupflicht.....	50
6.....Entwicklung eines Bewertungssystems für die Kfz-Stellplatzbaupflicht.....	86
7.....Wirkung der Stellplatzbaupflicht für Pkw.....	91
8.....Die Baupflicht für Fahrradabstellplätze.....	143
9.....Fazit und Empfehlung.....	156
10....Verzeichnisse und sonstige Texterweiterungen.....	162

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.....Inhalt.....	i
1.1. Inhaltsübersicht.....	i
1.2. Inhaltsverzeichnis.....	ii
2.....Überblick.....	2
2.1. Zusammenfassung.....	2
2.2. Summary.....	4
3.....Einführung.....	7
4.....Grundlagen des ruhenden Verkehrs.....	11
4.1. Kenngrößen des ruhenden Verkehrs.....	12
4.1.1. Entwicklung des Fahrzeugbestandes und der Verkehrsmittelverfügbarkeit.....	13
4.1.2. Einflussgrößen der Motorisierung.....	18
4.1.3. Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs.....	19
4.1.4. Nutzergruppen und Nutzerinteressen.....	21
4.1.5. Bereitstellung und Nutzungsintensität von Anlagen des ruhenden Verkehrs.....	22
4.1.6. Umfang und Wert von Anlagen des ruhenden Verkehrs.....	30
4.2. Ökonomie des ruhenden Verkehrs.....	32
4.2.1. Relevante Definitionen.....	32
4.2.2. Kosten, Preise, Nachfrage.....	37
4.2.3. Kostendeckung und Kostenanlastung von Stellplätzen.....	39
4.2.4. Rahmenbedingungen des Marktes für Stellplätze.....	40
4.2.5. Steuerung des ruhenden Verkehrs.....	43
4.2.6. Rahmen für Planung und Management des ruhenden Verkehrs.....	45
5.....Die Stellplatzbaupflicht.....	50
5.1. Die Reichsgaragenordnung und die Grundsätze der Stellplatzbaupflicht.....	50
5.2. Evolution der Stellplatzbaupflicht.....	52
5.2.1. Musterbauordnung 1959.....	53
5.2.2. Novelle Musterbauordnung 1981.....	56
5.2.3. Weitere Entwicklung der Stellplatzbaupflicht bis in die 1990er Jahre.....	57
5.2.4. Jüngste Entwicklung.....	59
5.3. Methoden der Stellplatzbaupflicht.....	60

5.3.1. Stellplatzablöse.....	60
5.3.2. Beschränkung	63
5.3.3. Zwangsablöse	66
5.3.4. Reduktion und Aussetzung.....	70
5.3.5. Nachträgliche Forderung.....	73
5.3.6. Beispiele aus anderen Ländern	75
5.4. Stand der Stellplatzbaupflicht	75
5.4.1. Stand der Pkw-Stellplatzbaupflicht	77
5.4.2. Baupflicht für Fahrradabstellplätze.....	80
5.5. Methodik der Entwicklung von Stellplatzrichtzahlen und Stand der Technik.....	83
6.....Entwicklung eines Bewertungssystems für die Kfz-Stellplatzbaupflicht	86
6.1. Gesetzliche Grundlagen und relevante Anforderungen.....	86
6.2. Zielsystem.....	89
7.....Wirkung der Stellplatzbaupflicht für Pkw.....	91
7.1. Einflüsse auf Städtebau und Umwelt	91
7.1.1. Flächeninanspruchnahme und städtebauliche Dichte.....	91
7.1.2. Siedlungsstrukturen und Nutzungszuordnung.....	104
7.1.3. Ökologie und Siedlungsbild	106
7.1.4. Soziale Aspekte.....	110
7.2. Einflüsse auf Wohnraumkosten	113
7.2.1. Kosten privater Stellplätze	114
7.2.2. Allokation der Kosten privater Stellplätze.....	120
7.2.3. Erschließung	124
7.2.4. Grundstückskosten.....	125
7.3. Einflüsse auf Mobilität und Verkehr.....	126
7.3.1. Induzierter ruhender Verkehr	127
7.3.2. Primär induzierter fließender Verkehr	132
7.3.3. Sekundär induzierter fließender Verkehr.....	135
7.4. Zusammenfassung und Bewertung.....	138
8.....Die Baupflicht für Fahrradabstellplätze	143
8.1. Grundsätzliche Abhängigkeiten zwischen Fahrradabstellplätzen, Fahrradbesitz und Fahrradnutzung	143

8.2. Anforderungen an Anlagen des ruhenden Radverkehrs	147
8.3. Umsetzung im Baurecht und in der planerischen Praxis sowie Überlegungen zur Zweckmäßigkeit	149
8.4. Zusammenfassung und Bewertung	154
9.Fazit und Empfehlung	156
10.Verzeichnisse und sonstige Texterweiterungen	162
10.1. Abkürzungs- und Terminologieverzeichnis	162
10.2. Tabellenverzeichnis	163
10.3. Abbildungsverzeichnis	165
10.4. Quellenverzeichnis	167
10.4.1. Literaturverzeichnis	167
10.4.2. Sekundär zitierte Literatur	178
10.4.3. Gesetze, Normen, Urteile, Verträge und gesetzesähnliche Texte	179
10.4.4. Baurecht der Ländern	180
10.5. Anlagenverzeichnis	184

2. Überblick

2.1. Zusammenfassung

Anlagen des ruhenden Verkehrs sind seit über 70 Jahren Bestandteil des Bauordnungsrechts. Der Regelungsinhalt hat sich dabei vergleichsweise wenig verändert: Kernaspekt der Befassung des Baurechts mit dem ruhenden Verkehr ist die Sicherstellung des Baus von Anlage des ruhenden Verkehrs im Rahmen der Stellplatzbaupflicht. Stark verändert hat sich indes die Zielsetzung. War im Jahr 1939 bei der Einführung der Stellplatzbaupflicht für Kraftfahrzeuge die Förderung der Motorisierung noch das explizite Ziel der Reichsgaragenordnung, wurde die Stellplatzbaupflicht nach dem Zweiten Weltkrieg vordergründig aus Gründen der Gefahrenabwehr fortgeführt.

Wie im Rahmen der durchgeführten Analyse deutlich gezeigt werden konnte, war mit diesem Wechsel des Begründungshintergrundes allerdings nicht auch eine Änderung der Wirkung der Stellplatzbaupflicht verbunden. Tatsächlich erweist sich die Stellplatzbaupflicht bis heute im Sinne Ihres ursprünglichen Zwecks als ausgesprochen wirkungsvoll. Vordringlicher Einflussparameter und von unmittelbarer Bedeutung auf die Förderung der Motorisierung ist die in jeder Hinsicht günstige Bereitstellung von Anlagen des ruhenden Kfz-Verkehrs an allen Quell- und Zielorten. Nicht nur wird eine hohe Qualität des Angebotes für den ruhenden Kfz-Verkehr im Sinne von kurzen Zu- und Abgangswegen gewährleistet, sondern die Benutzung der Anlagen ist in fast allen Fällen in verschiedener Hinsicht kostengünstig, in der Regel sogar umsonst. Die Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten der Stellplätze und den von den Nutzern zu entrichtenden Preisen verbleiben bei den Nutzern als Subvention und senken damit die Kosten der Kraftfahrzeugvorhaltung. Diese Differenz in den für den Nutzer spürbaren Kosten erreichen erhebliche Umfänge und sorgen für einen Anstieg der Motorisierung. Im Rahmen der Betrachtung konnte selbst für eine geringe Nachfrageelastizität von -0,4 und für einen aus Kostensicht niedrigen Mietpreis von 100 Euro eine theoretische Nachfrageänderung des ruhenden Kfz-Verkehrs zwischen 8 und 14 % nachgewiesen werden.

Die Bereitstellung kostengünstiger Stellplätze ist zwar keine explizite Forderung der Stellplatzsatzung, sie es dennoch verantwortlich dafür, da sie die Deckung des maximal zu erwartenden Aufkommens des ruhenden Verkehrs verfolgt. Dieses maximale Aufkommen wird üblicherweise unter der methodischen Annahme ermittelt, dass die Stellplätze kostenfrei angeboten werden. Nach den grundsätzlichen Gesetzen der Ökonomie und ausgehend von für die Kostendeckung notwendigen Preisen wird daher stets ein zu hohes Aufkommen ermittelt und werden daraufhin zu viele Stellplätze hergestellt. Ein Überangebot eines Gutes führt ceteris paribus aber zu einer Reduzierung des Preises, ggf. bis auf den Preis Null – eine kostendeckende Bepreisung ist somit nicht mehr möglich. Das Unterbinden eines Marktes für Stellplätze ist somit inhärenter Bestandteil der Stellplatzbaupflicht.

Da die Kosten für Stellplätze unter den heutigen Rahmenbedingungen nicht durch die Nutzer gedeckt werden können, werden die Kosten anderweitig verteilt. In der Praxis bedeutet dies, dass die Kosten für die Nutzung der Gebäude steigen, denen die Stellplätze jeweils zugeordnet sind. Im Mittel ist auf

der Grundlage eigener Berechnungen und den Angaben der Literatur aktuell von einem Kosteneffekt von 10 bis 20 % der durchschnittlichen Wohnraumkosten auszugehen. Deutlich höher ist der Kosteneffekt regelmäßig auf kleine Wohneinheiten, da die Stellplatzbaupflicht in der Regel eine Anzahl Stellplätze je Wohneinheit unabhängig von der Größe dieser Wohneinheit fordert und damit der Kostenanteil für Stellplätze je Quadratmeter in kleinen Wohnungen entsprechend höher liegt. Eigene Berechnungen zeigen je nach Stellplatztyp Kosteneffekte auf eine 30 qm Wohnung zwischen etwa 20 und 50 %.

Von dieser überproportionalen Belastung kleiner Wohneinheiten sind insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen betroffen, und dies in mehrfacher Hinsicht. Einerseits bewohnen Haushalte mit niedrigem Einkommen im Schnitt kleiner Wohnflächen und sind zweitens gleichzeitig auch noch unterdurchschnittlich motorisiert. Die Profiteure auf der anderen Seite sind vordringlich Haushalte mit großen Wohnflächen und hoher Motorisierung. Dieser Zusammenhang offenbart eine erhebliche durch die Stellplatzbaupflicht ausgelöste soziale Disparität. Da die Stellplatzbaupflicht auch für den sozialen Wohnungsbau gilt, dort aber besonders niedrige Motorisierungskennziffern vorhanden sind, kommt es dort zu direkten Fehlinvestitionen öffentlicher Mittel in nicht benötigte Stellplätze.

Als weiterer Effekt geht mit der Stellplatzbaupflicht insbesondere eine sinkende städtebauliche Dichte einher, die wiederum Auslöser für verschiedene negative Folgen ist. Von zentraler Bedeutung sind der insgesamt steigende Flächenverbrauch, der wiederum Kosten verursacht, und die sinkenden Erschließungsmöglichkeiten für die Nahmobilität. So wird bei sinkender städtebaulicher Dichte z.B. eine quartiersorientierte Nahversorgung erschwert, weil im fußläufigen Einzugsbereich kein ausreichendes Käuferpotenzial vorhanden ist, ein Quartiersversorger ab gleichzeitig nicht mit den Skaleneffekten größerer und vordringlich mit dem Auto erschlossener Großmärkte konkurrieren kann. Die Probleme in der Erschließung betreffen in analoger Form auch den öffentlichen Personennahverkehr (sinkende Einwohnerzahl im Haltestelleneinzugsgebiet) und schlussendlich steigen bei sinkender Dichte ceteris paribus die Distanzen zwischen einzelnen Nutzungen, womit per se der motorisierte Verkehr im Vorteil für die Raumüberwindung ist.

In Summe führt die Bewertung der Stellplatzbaupflicht mit einem Zielsystem für eine nachhaltige Stadt- und Mobilitätsentwicklung zu einem eindeutigen Ergebnis: Die Stellplatzbaupflicht leistet zu keinem der Ziele einen positiven Beitrag. Es wird daher empfohlen die Stellplatzbaupflicht für Kraftfahrzeuge aufzugeben und als Ziel die Einführung eines getrennten Marktes für Wohnungen (und andere Nutzungen) und Stellplätze zu schaffen. Nur unter diesen Voraussetzungen ist zu erwarten, dass die derzeit vorhandenen immensen Externalitäten des ruhenden Kfz-Verkehrs unterbunden werden können.

In Rahmen ausgestaltender Überlegungen der Einführung eines Marktes für Stellplätze wird zudem diskutiert, inwieweit private Stellplätze überhaupt in Zukunft noch Bestandteil des Parkraumangebotes sein können. Hierbei sind insbesondere Aspekte zu beachten, die sich aus mangelnden Steuerungsoptionen der öffentlichen Hand für private Stellplätze und grundlegenden ökonomischen Erwägungen zum Verhalten privater Stellplatzeigentümer ergeben. Diese führen zu dem Schluss, privaten Stellplatzbau (ggf. mit wenigen und eng begrenzten Ausnahmen für den Fuhrpark von Gewerbebetrieben) generell zu untersagen, die Parkraumbereitstellung ausschließlich hoheitlich

zu organisieren¹ und nach Möglichkeit in zentralen Anlagen zusammenzufassen. Hieraus entsteht den dafür zuständigen Kommunen nach der Empfehlung kein Nachteil, weil immanenter Teil des Vorschlages die Kostendeckung der bereitgestellten Stellplätze ist. Allerdings müssen die Kommunen Vorsorge treffen für sich verändernde Nachfragestrukturen, die zweckmäßig durch Parkbauten nach dem Baukastenprinzip mit wiederverwendbaren Modulen getroffen werden kann.

Die Baupflicht für Fahrradabstellplätze erfüllt in ihrer aktuellen Form zwar ebenfalls nicht die Anforderungen einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung, die Gründe hierfür sind jedoch anders gelagert. Die normative Entwicklung, dass seit über 50 Jahren Fahrradabstellräume an Wohnungen gefordert werden und seit rund 20 Jahren in den meisten Ländern generell Fahrradabstellmöglichkeiten bei Baumaßnahmen errichtet werden müssen, hat zu keiner befriedigenden Situation geführt. In Ermangelung einfachster qualitativer aber vielfach auch angemessener quantitativer Anforderungen sind die auf Grundlage des Bauordnungsrechts erstellten Fahrradabstellmöglichkeiten im Alltag meist von geringem praktischen Nutzen für den Radverkehr.

Die grundsätzliche Förderung des Fahrradbesitzes und damit mittelbar der Fahrradnutzung ist den Nachhaltigkeitszielsetzungen, ungleich der Pkw-Stellplatzbaupflicht, nicht abträglich, sondern unterstützt diese nachdrücklich. Insofern das Festhalten an der Abstellplatzbaupflicht für Fahrräder nicht nur richtig, sondern ihre Weiterentwicklung und Ergänzung um zweckmäßige qualitative Kriterien auch dringend erforderlich. Mit den ‚Hinweisen zum Fahrradparken‘ der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) ist schon seit vielen Jahren ein einschlägiges Standardwerk vorhanden, ohne dass die darin enthaltenen Inhalte maßgebliche Anwendung bei privaten Bauvorhaben gefunden hätten. Daraus folgt die Forderung an die Länder, analog zu der seit 1963 bekannten Garagenverordnungen, in der dezidiert maßgebliche Qualitätsparameter von Kfz-Stellplätzen geregelt werden, auch entsprechende Richtlinien über Fahrradabstellanlagen zu erlassen.

2.2. Summary

The storage of vehicles has been part of building regulations in Germany for over 70 years. In this time the regulatory content hasn't changed much: core aspect is the obligation to build parking space for users of a building. On the other hand the purpose of this regulation has changed fundamentally in the meantime. While promoting motorization was a professed goal of the so called "Reichsgaragenordnung" in 1939, the resumption of parking requirements after the Second World War had it's foundation in the prevention of threats to public safety.

The performed analysis however shows that this change in justification of parking requirements did not result in a change of their effects. Parking requirements in fact turn out to be remarkably effective in terms of their original order to foster motorization and continue to work in this manner up until today. The inherent goal to guarantee easily accessible parking opportunities at every traffic source and destination has a paramount influence in this context. Parking requirements have not only led to an abundance of parking space of very high usability, i.e. located in the vicinity of the genuine trip destination, but the use of these parking facilities is cheap and in most cases even free.

¹ Bestandteil der Empfehlung ist nicht, das Stellplatzangebot künstlich zu verknappen. Die bei kostendeckenden Preisen oder bei zur Steuerung der Nachfrage darüberliegenden gewählten Preisen vorhandene Nachfrage nach Stellplätzen soll auch befriedigt werden.

On the other hand, this does not mean that there is no cost to this parking. The difference between the full costs of parking and the prices to be paid by the users are a subsidy and thus reduce the cost of owning a vehicle. This difference in terms of costs have significant volumes and result in an increase of motorization. As part of the analysis a theoretical change in motorization between 8 and 14 % was concluded even for a low elasticity of demand of -0.4 and, in perspective of full costs, minor rent of 100 € per parking space and month in residential areas.

Although providing low-cost parking spaces is not explicitly part of parking requirements, they are still a driving force in their occurrence, since they aim to satisfy the maximum expected volume of parked vehicles. This maximum volume is usually determined by the methodological assumption that the parking spaces are available free of charge. Following the basic laws of economics this continuously leads to a calculated demand which is substantially too large and therefore more parking spaces than needed are built. An oversupply of one good on the other hand leads, *ceteris paribus*, to a reduction of the price, possibly to a price of zero – in any of this cases, a pricing that covers the costs is no longer possible. The prevention of a market for parking spaces is therefore an inherent part of parking requirements.

As the cost of parking spaces can not be covered by charging for their service, the costs are distributed elsewhere. In practice this means rising costs for the use of buildings with parking spaces. Calculations made in this work and the literature data assume a current cost effect of 10 to 20 % of average housing costs. This effect is generally significantly higher for small residential units as parking regulations usually require a number of parking spaces per residential unit, regardless of the size of this unit. Thus the share of cost for parking per square meter in small homes is correspondingly higher. My calculations show effects on costs between about 20 and 50% for a 30 m² apartment, depending on type of parking space.

Especially low-income households are affected by this disproportionate burden on small residential units in several ways. Low-income households usually live on smaller living space than average and are furthermore motorized below standard. On the other hand are households with large housing-units and high motorization the primary beneficiaries. This relationship reveals a significant social disparity that is caused by the parking requirements. As this scenario is especially applicable for households in social housing projects, it follows that scarce public funds for social housing are wasted to build unneeded parking spaces.

Another effect particularly associated with parking requirements concerns a declining urban density, which again triggers several negative consequences. Of central importance are the total increase in land consumption (and the inherent costs) and the declining accessibility by non-motorized traffic and public transport. For instance, a declining urban density makes the supply with neighborhood-oriented local shopping opportunities more difficult. In areas of low urban density, local shops do not find enough buyers potential in their catchment areas within walking distance. Furthermore are those integrated business units not able to compete for car-shoppers with large disintegrated shopping units that are excellent accessible by car (at keen costs) and that benefit from economies of scale and declining costs for logistics. Thus they are not able to exist without a certain amount of potential customers within walking or biking distance. Analogically this also applies on the potential for a supply with an attractive public transport, since less capita in the catchment area of each stop

leads to higher effort in operation to reach the same amount of people. Declining density overall leads to growing distances between different points of interest, which poses an advantage for motorized traffic per se.

Recapitulating the evaluation of parking requirements based on a target system for sustainable urban development and mobility leads to a clear conclusion: parking requirements make not one positive contribution to any of the targets. It is therefore recommended to give up parking requirements for motor vehicles and establish separated markets for apartments (as well as other land uses) on one side and parking spaces on the other. This appears to be the only option, die prevent the at current conditions existing immense externalities of parked cars at future developments.

In light of these results, this work discusses the question if private parking spaces can have part in a future sustainable parking supply at all. The lack of options for management and sovereign control of private parking space by the public, as well as economic considerations to the fundamental behavior of the owners of private parking spaces lead to a clear conclusion: The prohibition of the construction of any private parking (possibly with a few narrow exceptions for the fleet of commercial uses), to generally organize the parking supply exclusively sovereign and to concentrate parking in centralized plants wherever possible. The conclusion of this work does not result in a recommendation to artificially cut back the supply of parking spaces. The existing demand for parking at cost covering price (or at a higher chosen price that allows a sustainable amount of parking) should be satisfied.

The recommended exclusively sovereign supply of parking is not a disadvantage for local authorities, because the covering of all costs accompanied with the supply of parking is an inherent part of the proposal. However, local authorities must prepare for changing patterns of demand, which can be compensated for by parking structures that can be reconstructed for other uses or disassembled and reused.

The current regulations for bicycle parking also do not meet the requirements of sustainable urban development and mobility, although the reasons differ to parking requirements for cars. Bicycle parking has been required at apartment buildings for over 50 years and has become common standard for most other uses within the past 20 years as well. Still this hasn't led to a satisfying situation. Due to the absence of any quantitative or qualitative requirements in building regulations the existing bicycle parking is usually of little or no practical value for everyday life bicycle users.

In contrast to fostering motorization the general promotion of bicycle ownership and use stands in high accordance with the goals of a sustainable development. In this respect, the adherence to the parking requirements for bicycles is not only objectively correct, but their further development and enhancement of appropriate quality criteria is urgently needed. For several years, a standard work on this topic has been available from the 'German Research Association Roads and Transportation' (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, FGSV), giving all the relevant information. The availability of this data has however not resulted in common use in private developments. The conclusion of top priority to be drawn is the need to introduce qualitative requirements for bicycle parking in current housing regulations, analogous to the well known "Garagenverordnungen" that have been in effect since 1963 for car parking.

3. Einführung

Die Verpflichtung von Bauherren zur Schaffung von Anlagen für den ruhenden Verkehr beim Bau oder der Umnutzung von Gebäuden, die sog. Stellplatzbaupflicht, ist heute eine gängige und weithin akzeptierte Regelung im Bauordnungsrecht. Formal handelt es sich bei der Stellplatzbaupflicht um eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung, die heute in der Regel durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt wird², dass sich private Bauherren des auf ihre baulichen Anlagen gerichteten ruhenden Verkehrs nicht zu Lasten der Allgemeinheit entledigen³.

Anlass für die Einführung der Stellplatzbaupflicht für Kraftfahrzeuge in Deutschland mit der Reichsgaragenordnung von 1939 war vordringlich allerdings ein anderes Ziel. Die Präambel der Reichsgaragenordnung führt aus:

„Die Förderung der Motorisierung ist das vom Führer und Reichskanzler gewiesene Ziel. Die Zunahme der Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr erfordert, daß die öffentlichen Verkehrsflächen für den fließenden Verkehr frei gemacht und möglichst wenig durch ruhende Kraftfahrzeuge belastet werden. Zu diesem Zweck müssen die Kraftfahrzeuge dort, wo sie regelmäßig längere Zeit stehen, außerhalb der öffentlichen Verkehrsflächen ordnungsgemäß eingestellt werden. Zur Förderung der Motorisierung ist diese Unterbringungen so weit zu vereinheitlichen, zu erleichtern und zu verbilligen, wie es mit den Forderungen der Sicherheit, der Schadensverhütung und des Gemeinschaftsfriedens zu vereinbaren ist.“

Präambel der Reichsgaragenordnung 1939

Das primäre Abwehrziel im ursprünglichen Sinne der Reichsgaragenordnung richtete sich somit gegen die Gefahr, die angestrebte Förderung der Motorisierung durch eine Zunahme von stehenden Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum zu behindern. Anders ausgedrückt: Die Reichsgaragenordnung wurde geschaffen, um die Motorisierung zu fördern⁴. Erst sekundär bezieht die Reichsgaragenordnung Belange der allgemeinen Sicherheit und Ordnung ein, aber auch nur soweit die Schaffung von Stellplätzen diesen Zielen entgegensteht. Gefahren für Funktionen des öffentlichen Raumes jenseits der Sicherheit und Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs, finden keine Berücksichtigung.

Ausgehend von der Annahme, dass die Stellplatzbaupflicht im Sinne ihrer historischen Herkunftsnorm wirksam war, ergeben sich daraus die aus heutiger Sicht brisanten Fragen, ob (1.) dieser Zusammenhang unverändert gilt und (2.) in wie weit dies mit den aktuellen Zielsetzungen der

² vgl. Saxer 1963

³ Saxer 1963; Axhausen 2006: 2

⁴ vgl. auch Schnüll/Wöbbeking 1997; Topp 1998

Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung, insgesamt einer zeitgemäßen städtebaulichen Entwicklung unter Beachtung der fundamentalen Interdependenzen zwischen Raum und Mobilität, vereinbar ist. Die Beantwortung dieser Fragen ist vordergründiges Ziel der hiermit vorliegenden Ausarbeitung.

Eine weitere wesentliche Ebene des privaten ruhenden Verkehrs ist der ruhende Radverkehr. Bereits seit 1959 existiert die grundsätzliche Anforderung, an größere Wohnbauvorhaben Abstellräume für Fahrräder zu schaffen. Seit dem späten 20ten Jahrhundert wird diese Forderung zunehmend auch auf andere Gebäude erstreckt. Einhergehend mit der Stellplatzbaupflicht für Kraftfahrzeuge wird daher auch die Abstellplatzbaupflicht für Fahrräder einer näheren Betrachtung unterzogen.

Der Schwerpunkt der folgenden Untersuchung liegt dabei auf dem ruhenden Verkehr am Wohnort, da diesem als Ausgangs- und Endpunkt von 85 bis 90 % der Personenwege⁵ eine besondere Bedeutung für die Mobilität zukommt. So können die Bedingungen für ein bestimmtes Verkehrsmittel an einem bestimmten Zielort noch so gut sein, sofern für eben dieses Verkehrsmittel am Wohnort als Ausgangsort des Weges kein entsprechendes Angebot vorhanden ist, kann dieses Verkehrsmittel bei der Modalwahl keine Berücksichtigung finden. Insofern ist vorauszusetzen, dass Bedingungen der modalen Chancen am Wohnort insgesamt die Mobilität erheblich determinieren.

In den folgenden Betrachtungen kann aufgrund der Wechselwirkungen nicht immer scharf zwischen allgemeinem Stellplatz- und Abstellplatzbau und dem im Rahmen einer Baumaßnahme auferlegten Pflicht zur Schaffung von Anlagen des ruhenden Verkehrs zu unterscheiden werden. Bei Aspekten wie zum Beispiel dem Flächenverbrauch von Stellplätzen spielt es auch schlicht keine Rolle, ob diese aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung oder freiwillig hergestellt werden mussten. Deziidiert von Interesse sind die Aspekte der Stellplatzbaupflicht daher vordringlich bei den Überlegungen, bei denen erst durch den Bauzwang ein bestimmter Effekt ausgelöst wird.

Ebenfalls aufgrund der existierenden Wechselwirkungen werden im folgenden Kapitel 4 zunächst Grundlagen des ruhenden Verkehrs dargestellt, die sich z.B. aus der Entwicklung des Fahrzeugbestandes oder unterschiedlichen Nutzerinteressen ergeben. Ebenfalls werden in diesem Kapitel wesentliche Aspekte der Ökonomie des ruhenden Verkehrs erarbeitet und der aktuelle Stand der Technik bei Planung und Management des ruhenden Verkehrs kurz dargestellt.

Im Kapitel 5 wird die Evolution des Baurechts zum ruhenden Verkehr nachvollzogen. Ausgehend von der bereits erwähnten Reichsgaragenordnung wird die formale und inhaltliche Entwicklung bis in die Gegenwart nachvollzogen und die wesentlichen Methoden der Stellplatzbaupflicht erläutert. Abschließend wird in diesem Kapitel die Methodik der Entwicklung von Richtzahlen diskutiert.

Als Grundlage für die sich im Kapitel 7 anschließende Analyse und Bewertung der Stellplatzbaupflicht für den ruhenden Kraftfahrzeugverkehr werden im Kapitel 6 wesentliche Anforderungen an die städtebauliche Entwicklung und die Entwicklung der Mobilität zusammengetragen und zu einem Zielsystem zusammengeführt. Die Analyse der Kfz-Stellplatzbaupflicht wird für die Einflüsse

⁵ Erl 2003: 7; FGSV 2006: 18

Städtebau und Umwelt, Einflüsse auf Wohnraumkosten sowie Einflüsse auf Mobilität und Verkehr soweit möglich separat durchgeführt in in der zusammenfassenden Bewertung zusammengeführt.

Aufbauend auf den dann bereits diskutierten grundsätzlichen Zusammenhängen zwischen Anlagen des ruhenden Verkehrs, Fahrzeugverfügbarkeit und Verkehrsmittelnutzung (unabhängig vom Verkehrsmittel) ist das sich anschließende Kapitel 8 zur Baupflicht für Fahrradabstellplätze grundlegend anders aufgebaut. Hier steht die Analyse der zielgerichteten Umsetzung im Vordergrund. Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse im Kapitel 9 zusammengeführt und diskutiert.

Das ursprünglich in der Aufgabenstellung verfolgte Ziel zur Durchführung einer Primäruntersuchung von Zusammenhängen zwischen den Bedingungen des ruhenden Pkw- und Radverkehrs am Wohnort auf die Modalwahl wurde im Verlauf der Bearbeitung in Absprache mit dem betreuenden Lehrstuhl verworfen. Ursächlich hierfür waren die bereits in der Literatur vorhandenen zahlreichen Hinweise auf Abhängigkeitsbeziehungen, zu denen im Rahmen der leistbaren und durch den Studienplan gesetzten zeitlichen Grenzen durch eine eigene Primärerhebung (Datenerfassung und Befragung) kein Mehrwert im Sinne von vertiefenden oder darüber hinausführenden Aussagen zu erwarten waren.

Erläuternde Eingangsbemerkungen zur verwendeten Terminologie

Im Rahmen der Ausarbeitung wird grundsätzlich die männliche Form verwendet, ohne dass damit jedoch eine Aussage über das Geschlecht getroffen wird.

Aufgrund der vielfälligen synonym gebräuchlichen Terminologie wird angelehnt an Teichgräber (1973) folgend der Begriff „Stellplatz“ als allgemeiner und übergeordneter Begriff für die Möglichkeit, ein Kraftfahrzeug abzustellen/zu parken verwendet. Der Begriff Stellplatz macht dabei keine Aussage über Art (ebenerdig und offen, Carport, Garage, Hochbau, Tiefbau, etc.) und Organisationsform (öffentlich, halböffentlich, privat, gemeinschaftlich, individuell zugeordnet, bewirtschaftet, etc.). Die Abstellmöglichkeiten für Fahrräder werden als Abstellplätze bezeichnet.

Die Gesamtheit der Stellplätze in einem gegebenen räumlichen Kontext werden mit dem Begriff Parkraum, Parkraumangebot oder Stellplätze/Stellplatzangebot, die Gesamtheit der Abstellmöglichkeiten für Fahrräder als Fahrradabstellplätze bezeichnet. Der Vorgang des Abstellens eines Fahrzeugs wird als Parkieren, Parken oder Abstellen bezeichnet.

Eine bauliche Vorrichtung zum sicheren und gesicherten Abstellen von Fahrrädern wird als Fahrradstellhilfe bezeichnet, in Abgrenzung zu Fahrradständern als Bauteil des Fahrrades, das ein Kippen im Stand verhindert (i.d.R. ausklappbar). Mehrere Stellhilfen gemeinsam sind eine Fahrradabstellanlage.

Weiterhin wird im Rahmen der Untersuchung grundsätzlich von entgeltlichem bzw. unentgeltlichem Parkraum, Stellplätzen und Abstellplätzen gesprochen, da Parkraum – auch wenn für den Nutzenden

keine direkten Benutzungskosten entstehen – niemals kostenfrei im ökonomischen Sinne ist⁶. Ebenfalls wird daher anstelle des in den Verkehrswissenschaften gängigen Begriffs Stellplatz- bzw. Parkraumnachfrage der Begriff des Aufkommens des ruhenden Verkehrs verwendet, da Nachfrage in der Ökonomie eine feste Bedeutung hat⁷, die im Kontext der Betrachtung von Bedeutung sein wird.

Schließlich ist eine Satzung eine Rechtsnorm (also eine Rechtsquelle des Verwaltungsrechts), die üblicherweise von Selbstverwaltungsträgern (Gemeinden, Hochschulen, etc.) erlassen und vollzogen wird⁸. Aufgrund des in dieser Schrift vorhandenen Kontexts wird auf den Zusatz „kommunale“ Satzung im Text verzichtet.

⁶ vgl. hierzu Kapitel 4.2

⁷ Vgl. hierzu Kapitel 4.2

⁸ Meyerholt 2001: 10

4. Grundlagen des ruhenden Verkehrs

Die räumliche Mobilität von Menschen und Gütern, die Erreichbarkeit von Zielen im Raum z.B. zur Aus- und Weiterbildung, Erwerbstätigkeit, der Transport und die Beschaffung von Gütern des täglichen Bedarfs, zur Interaktion mit der sozialen Umwelt oder zur Freizeitgestaltung, ist Voraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und eine elementare Voraussetzung der Erfüllung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung⁹. Sowohl durch im Rahmen der Mobilität ausgelösten Verkehr aber auch durch die Sicherstellung einer Verkehrsoption (z.B. Fahrzeugvorhaltung) interagiert das Individuum mit seiner Umwelt auf vielfältige Weise. Teilweise – wenn auch eher nachrangig – stellt diese Verkehrsinteraktion bereits Zweck der eigentlichen Mobilität dar. Entscheidender ist jedoch, dass diese Interaktion als Austausch des Menschen mit der Umwelt in Form von Stoffen und Energie¹⁰, Folgen hat. Diese können die Entwicklungsfähigkeit, die Nutzbarkeit und im Zweifel sogar den Bestandserhalt der baulichen und natürlichen Umwelt beeinträchtigen oder verhindern.

Die Deutsche Bundesregierung konstatiert in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland (BRD) im Jahr 2002, dass die hohe Mobilität der Gesellschaft zu einem hohen Verkehrsaufkommen mit einer Reihe unerwünschter Folgen geführt hat. Als zentrale Herausforderungen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung definiert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund als Ziele

- (1.) die Verringerung der Verkehrsintensität bei Erhalt der Mobilität,
- (2.) die effiziente und umweltverträgliche Bewältigung des noch zu erwartenden Verkehrswachstums, sowie
- (3.) die Minderung der verkehrsbedingten Belastungen.¹¹

Diese Herausforderungen beschreiben in anderen Worten die etablierten hierarchischen Handlungsstrategien einer stadt- und umweltverträglichen Verkehrsabwicklung, die so genannten ‚drei V‘:

Vermeiden	Vermeidung von Verkehr, insbesondere von Verkehrsaufwand (kurz: Verkehr vermeiden).
Verlagern	Verlagerung von nicht vermeidbarem Verkehrsaufwand vom Kraftfahrzeugverkehr auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes (kurz: Verkehr verlagern).
Verträglich gestalten	Verträgliche Abwicklung des nicht vermeidbaren und nicht verlagerbaren Kraftfahrzeugverkehrs. ¹²

Als Bestandteil des Verkehrssystems wird auch der ruhende Verkehr durch diese Anforderungen erfasst. Wie die Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) in ihrer Präambel für die ‚Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs‘ aus dem Jahr 2005 betont, gehen die Einflüsse des ruhenden Verkehrs weit über Wirkungen auf das unmittelbare Verkehrsgeschehen

⁹ Deutsche Bundesregierung 2002: 177

¹⁰ Schebek/Hartard 2004: 21

¹¹ a.a.O.: 177ff

¹² Schnüll/Wöbbeking 1997: 57; Apel et al. 1997: 25)

hinaus: „Anlagen des ruhenden Verkehrs haben nachhaltige Auswirkungen auf Entwicklung und Struktur der Städte und Gemeinden. Die Art und Weise der Parkraumbereitstellung kann in erheblichem Maße die Flächennutzung, die Ziel- und Verkehrsmittelwahl, die Qualität des Verkehrsablaufs im Straßennetz sowie die Gestaltung des städtischen Raumes beeinflussen. Die Parkraumplanung ist daher integraler Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung.“¹³ Diese Aussage lässt starke Wechselwirkungen zwischen dem ruhenden Verkehr und Aspekten der Stadtentwicklung und Mobilität sowie ein damit einhergehendes hohes Steuerungspotenzial durch den ruhenden Verkehr erwarten.

In Vorbereitung auf die Betrachtung eben dieser Wechselwirkungen und Steuerungspotenziale und die konkrete Wirkung der Stellplatzbaupflicht in diesem Kontext werden im folgenden Kapitel zunächst die wesentlichen Rahmendaten und Grundlagen des ruhenden Verkehrs (insbesondere am Wohnort) dargestellt.

4.1. Kenngrößen des ruhenden Verkehrs

Zwischen der Zahl der Kraftfahrzeuge und dem Aufkommen des ruhenden Verkehrs besteht ein komplementärer Zusammenhang, d.h. die Nachfrage nach dem einen Gut geht einher mit einer steigenden Nachfrage nach dem anderen Gut¹⁴. Nach Baier et al. (1984a) ist Verkehr a priori eine dynamische Größe; „jedes abgestellte Fahrzeug, besser: jedes Abstellen eines Fahrzeuges ist Bestandteil einer irgendwie gearteten Kette von Verkehrsvorgängen. [...] Dabei ‚ruht‘ auch das Fahrzeug am Ende einer Reise zu einem bestimmten Zweck, z.B. damit sein Benutzer Einkäufe machen oder eine Arbeit nachgehen kann; es wird nach einer bestimmten – zweckspezifischen – Dauer wieder bewegt, um eine Reise zu einem anderen Zweck oder auch denselben Reisezweck an einem anderen Ziel zu realisieren.“¹⁵

Wacker weist darauf hin, dass jede Fahrt auch als Wechsel des Stellplatzes begriffen werden kann¹⁶. Diese eher unübliche Darstellung wird jedoch unterstützt durch die tatsächliche Nutzungsintensität von Pkw. Pkw werden im Schnitt weniger als eine Stunde am Tag bewegt; über 95% der Zeit sind sie „vor allem ‚Stehzeuge‘ und erst in zweiter Linie Fahrzeuge.“¹⁷ Die überwiegende Zeit werden die Fahrzeuge dabei am Wohnort abgestellt (vgl. folgende Abbildung 1).

¹³ a.a.O.: 7

¹⁴ Hottenstein 1969: 31, weitere Erläuterung zum Komplementärgut im Kapitel acd

¹⁵ a.a.O.: 1

¹⁶ Wacker 1989: 2; u.a. auch Shoup 2005: 6

¹⁷ ebenda: 2

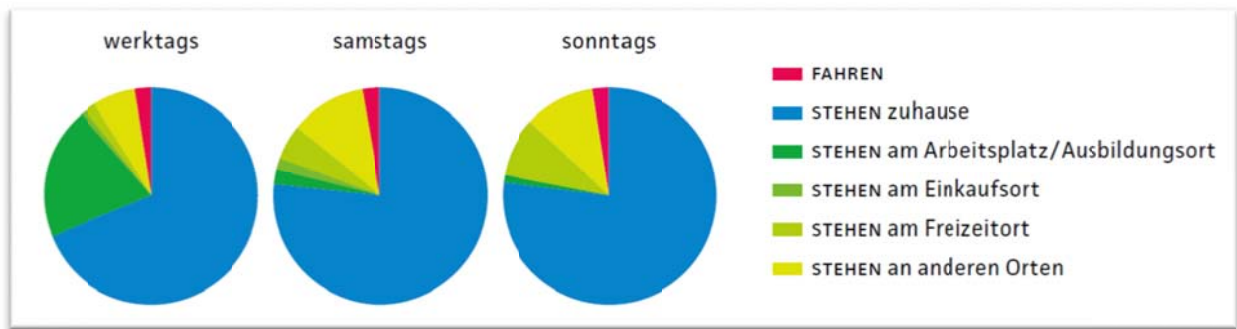


Abbildung 1: Durchschnittliche Nutzungszeit aller Fahrzeuge nach Fahren und Abstellen (verändert nach Öko-Institut 2011: 23, basierend auf MiD 2008)

Verschiedene Untersuchungen zeigen zudem, dass ein erheblicher Teil der Fahrzeuge an einem normalen Werktag nicht bewegt werden. Baier et al. ermittelten 1981 im Rahmen einer Untersuchung in Aachen, dass während der Dauer von 14 Stunden einer kontinuierlichen Kennzeichenerfassung des ruhenden Verkehrs in Straßen in verschiedenen Aachener Stadtquartieren an einem normalen Werktag bis zu 25% der Stellplätze durch Fahrzeuge belegt waren, die im Tagesverlauf nicht bewegt wurden¹⁸. Auch Topp 1994 berichtet für ein Frankfurter Stadtquartier an einem Werktag, dass 10% der im öffentlichen Straßenraum geparkten Anwohner-Pkw in einem Frankfurter Stadtgebiet nicht bewegt wurden; für die Münchner Innenstadtgebiete berichtet Topp unter analogen Voraussetzungen einen Anteil von bis zu 30% der abgestellten Fahrzeuge¹⁹.

Die engen Abhängigkeiten zwischen den Möglichkeiten des Abstellens eines Fahrzeuges und seiner Verfügbarkeit, mittelbar der Nutzung, wurde bereits durch die Reichsgaragenordnung betont (s.o.). Auch bei der Einführung der Stellplatzbaupflicht in der Schweiz spielten Aspekte der Sicherung der „Nützlichkeit des Motorfahrzeugs“ eine entscheidende Rolle²⁰.

4.1.1. Entwicklung des Fahrzeugbestandes und der Verkehrsmittelverfügbarkeit

Der Bestand an Personenkraftwagen (Pkw) und Fahrrädern in Deutschland hat seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland stark und kontinuierlich zugenommen (siehe folgende Tabelle 1). Bei den Pkw hat sich in diesem Zeitraum nicht nur die absolute Fahrzeugzahl mehr als verachtzigfach, auch relativ zur Bevölkerungsentwicklung hat die als Pkw-Dichte je 1.000 Einwohnern bezeichnete Motorisierung drastisch zugenommen (etwa Faktor 40). Im Jahr 2007 kamen auf 1.000 volljährige Einwohner der BRD rund 682 Pkw. Selbst bei einer in jüngster Zeit insgesamt sinkenden Bevölkerungszahl nimmt die Zahl der Pkw absolut wie relativ weiter zu, während bei der Zahl der Fahrräder zuletzt zumindest in einigen Veröffentlichungen ein leichter Rückgang ausgewiesen wurde²¹.

¹⁸ a.a.O.: 87

¹⁹ a.a.O.

²⁰ Saxer 1963

²¹ Föllmer 2009: 2009 geht abweichend von den Daten aus Verkehr in Zahlen auf Grundlage der MiD 2008 Daten von einer Steigerung der relativen Fahrradausstattung von 0,8 (2002) auf 0,9 sowie einer Verringerung der fahrradlosen Haushalte von 20% auf 17% im gleichen Zeitraum aus.

Jahr	Pkw-Bestand [in 1.000]	Fahrrad Bestand [in Mio.]	Bevölkerung [in 1.000]		Motorisierung [Pkw je 1.000 EW]		Fahrrad- ausstattung [Fahrräder je 1.000 EW]
			Gesamt	über 17 Jahren	Gesamt- bevölkerung	Bevölkerung über 17 J.	
1950	570	- / -	47.696	34.412	12	17	- / -
1960	4.260	18,6	55.958	41.776	76	109	332
1970	13.941	22,1	60.651	44.200	230	315	364
1980	23.192	36,5	61.566	47.198	364	491	593
1990	30.685	52,1	63.726	52.033	482	590	818
2000	42.840	74,5	82.260	66.639	521	643	906
2007*	46.570	72,3	82.218	68.248	566	682	879

Tabelle 1: Kennziffern zur Verkehrsmittelverfügbarkeit seit Gründung der BRD (Datenquelle: BMVBS 2009 sowie eigene Berechnungen | * ab 2008 wurden vorübergehend nicht angemeldete Fahrzeuge nicht mehr erfasst, Vergleichbarkeit daher schwierig)

Aus dieser Entwicklung des Fahrzeugbestandes jedoch die Schlussfolgerung zu ziehen, dass sich Pkw und Fahrräder zu einem ubiquitären Ausstattungsgegenstand in deutschen Haushalten entwickelt haben, ist dennoch jeweils unzutreffend. Für das Jahr 1993 berichten Reuter/Reuter rund 14 Mio. autofrei lebende Menschen in 10 Mio. Haushalten; jeder vierte Haushalt (~28%) verfügte zu diesem Zeitpunkt über kein Kraftfahrzeug²². Der Anteil autofreier Haushalte ist seitdem zwar leicht gesunken, liegt aber weiterhin etwa bei einem Viertel der Haushalte. Auch die Zahl der fahrradlosen Haushalte beträgt etwa ein Fünftel der Haushalte (vgl. folgende Tabelle 2)²³.

Jahr	Anzahl Haushalte BRD [in 1.000]	Haushalte mit Pkw [in 1.000]	Haushalte mit Fahrrad [in 1.000]	Anteil autoloser Haushalte	Anteil fahrradloser Haushalte
1998	36.703	27.561	29.362	24,9 %	20,0 %
2003	37.931	29.161	29.803	23,1 %	21,4 %
2008	39.077	30.113	31.064	22,9 %	20,5 %

Tabelle 2: Bestand an Pkw und Fahrrädern in Haushalten der BRD (Destatis 2008: Ü2.1 und eigene Berechnung)

Dabei sind räumlich jedoch wesentliche Unterschiede anzutreffen. Für Berlin berichtet Lehm Brock, dass rund die Hälfte der Haushalte nicht über einen Pkw verfügt²⁴; 2008 wurden im Rahmen von

²² Reutter/Reuter 1997a: 1

²³ Follmer et al. 2010 kommen auf der Grundlage von MiD 2008 zu leicht abweichenden, in der Größenordnung jedoch ähnlichen Ergebnissen.

²⁴ Lehm Brock 1996: 150

Mobilität in Deutschland (MiD) 41% autolose Haushalte ermittelt²⁵. In dem Modellquartier Freiburg Vauban beträgt die Motorisierung etwa 150 Pkw/1.000 Einwohner²⁶.

Rund die Hälfte aller autofreien Haushalte verzichtet dabei aus Kostengründen auf einen Pkw (vgl. folgende Abbildung 2).

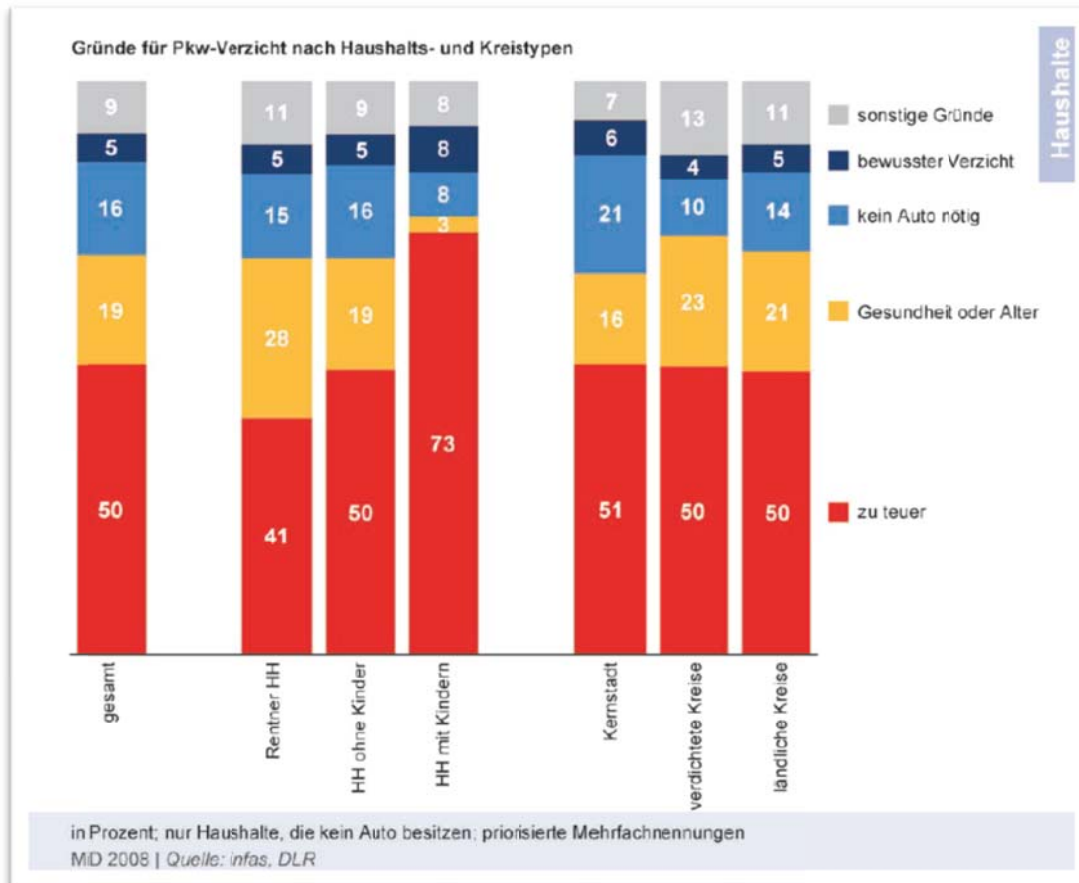


Abbildung 2: Gründe für Pkw-Verzicht nach Haushalts- und Kreistypen (aus Follmer 2008: 59 basierend auf MiD 2008)

Neben einer Reihe von soziodemografischen Merkmalen wie der Haushaltsgröße, im Haushalt lebende Kinder und eben auch dem Einkommen²⁷ existiert ein starker Zusammenhang zwischen der Ortsgröße und dem Anteil autoloser Haushalte (siehe folgende Abbildung 3).

²⁵ Follmer et al. 2010: 60

²⁶ Sperling 2012

²⁷ vgl. Reuter/Reuter 1996: 19ff; Follmer et al. 2010: 57ff

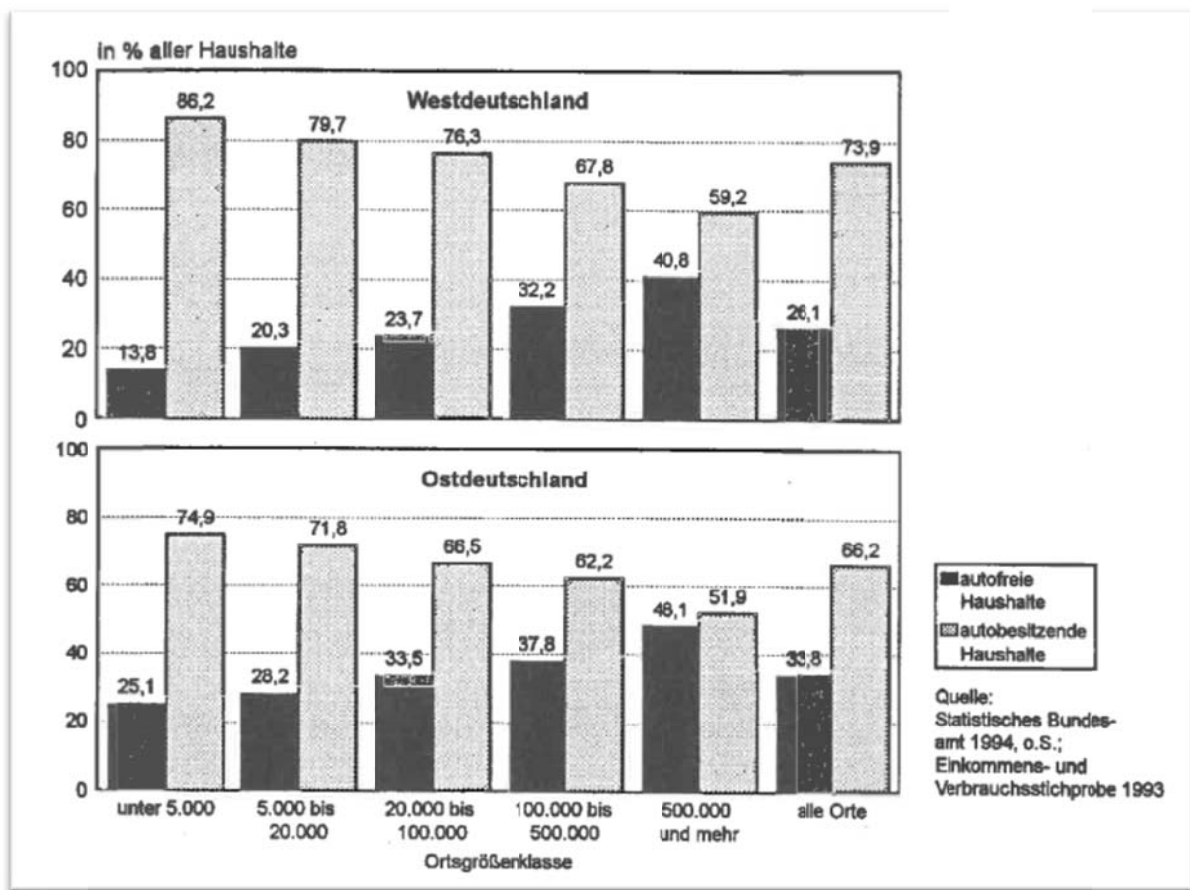


Abbildung 3: Anteile autofreier Haushalte nach Ortsgrößenklassen in West- und Ostdeutschland (aus Reutter/Reutter 1997a: 3)

Aus dem mit der Ortsgrößenklasse stetig steigenden Anteil autofreier Haushalte schließen Reuter/Reuter, dass vergleichsweise ‚urbane‘ Verhältnisse in Großstädten, z.B. eine große Anzahl, Vielfalt und Dichte von Aktivitätszielen, das autofreie Leben erleichtern.²⁸ Dies ist zwar auf den ersten Anschein eine plausible Deutung, jedoch kommt auch in Betracht, dass der steigende Anteil autoloser Haushalte mit steigender Stadtgröße durch einen damit gleichzeitig wachsenden Anteil von Haushalten mit niedrigem oder Geringsteinkommen²⁹ im Sinne einer moderierenden Variable erklärt werden kann. Da diese Diskussion in den mit der Stellplatzbaupflicht vorhandenen Publikationen speziell in den 1960ern bis in die 1980er breiten Raum einnimmt, wird dieses Thema im folgenden Kapitel 4.1.2 vertieft.

Eine Besonderheit autofreien Wohnens stellen komplett autofreie Siedlungen dar; bereits 1996 gab es bundesweit mindestens 30 laufende oder in Planung befindliche autofreie Wohnprojekte³⁰. Allerdings handelte es sich dabei in der Regel um Neubauquartiere. Die erste autofreie Siedlung im Bestand gab es nach Reutter/Reuter (1997b) in Piesteritz bei Wittenberg, Sachsen-Anhalt.³¹

²⁸ nach Reuter/Reuter 1996: 8

²⁹ Als einfach Indikator hierfür mag dienen, dass es ein deutliches Stadt-Land-Gefälle bei der Inanspruchnahme von Sozialhilfe gibt. Vgl. Destatis 2004: 6

³⁰ Lehmbruck 1996: 152

³¹ a.a.O.: 32

Auch der Fahrradbesitz schwankt erheblich in Abhängigkeit von soziodemografischen und räumlichen Gegebenheiten (vgl. folgende Abbildung 4). So besitzen z.B. in Münster (Westf.) mehr als 96% der Haushalte mindestens ein Fahrrad³², während es im Bundesschnitt nur etwa 80% sind. Herauszustellen ist, dass es einen großen Anteil an Haushalten gibt, in denen mehr Fahrräder vorgehalten werden als der Haushalt über Personen verfügt³³. Dies erklärt auch die offensichtliche Diskrepanz zwischen einem Anteil von rund 20% fahrradloser Haushalte und der rechnerischen Fahrradverfügbarkeit von rund 0,9 Fahrrädern je Einwohner.

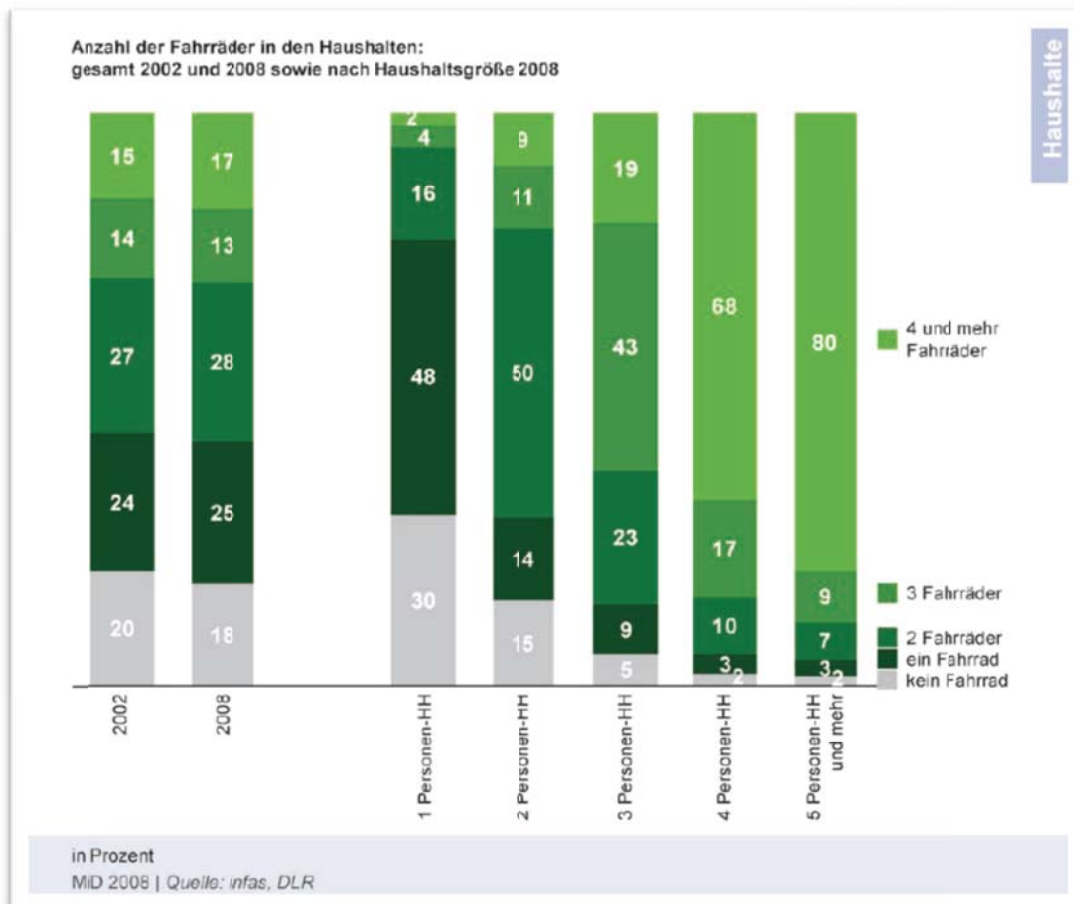


Abbildung 4: Fahrradbestand in den Haushalten: Entwicklung sowie nach Haushaltsgrößen 2008 (aus Follmer et al. 2010: 61)

Im Gegensatz zum Autobesitz finden sich in der Literatur mit Ausnahme von Abhängigkeiten zwischen Fahrradbesitz und Abstellmöglichkeit am Wohnort (vgl. Kapitel 8.1) keine Hinweise über die Hintergründe der Fahrradlosigkeit von rund einem Fünftel der Haushalte. Auch die einschlägigen Verkehrserhebungen MiD, SrV und MoP erfragen dies nicht explizit.

³² Stadt Münster 2008: 6

³³ vgl. Follmer et al. 2010: 60

4.1.2. Einflussgrößen der Motorisierung

Speziell in den 1960er bis in die 1980er Jahre war es gängige These der Diskussionen in Literatur und Planung³⁴, dass Gebiete mit einer unterdurchschnittlichen Motorisierung und einem hohen Parkdruck (speziell citynahen Altbaugebieten) von einem Absinken der Sozialstruktur bedroht seien³⁵. Anlass zu dieser These waren die statistischen Daten zu Haushaltseinkommen und Motorisierung, wobei eine streng zweidimensionale Abhängigkeit vorausgesetzt wurde. Unter Zugrundelegung dieser Annahme folgerichtig wurde bei gleichbleibenden städtebaulichen Voraussetzungen ein Verdrängungseffekt besser verdienender Haushalte abgeleitet und um dies zu verhindern, die Schaffung von Parkraum gefordert^{36 37}. Auch in jüngster Zeit finden sich noch Autoren, die dieser These folgen. So kommt Derichs 2003 zu dem Schluss, dass „in den Kernstädten [...] die Gefahr einer sozialen Segregation [droht], weil meist mobile, relativ finanzkräftige Haushalte in das Umland abwandern und in der Regel finanzschwächere Haushalte in den Kernstädten wohnen bleiben.“

Bereits die tatsächliche Entwicklung citynaher Altbaugebiete seit der Gründung der BRD, die heute trotz einem i.d.R. zwischenzeitlich nicht nennenswertem Stellplatzbau zu den beliebtesten und oftmals teuersten Wohnlagen gehören³⁸, lassen erhebliche Zweifel an dieser These zu. Gestützt wird diese Beobachtung durch diverse empirische oder verbal argumentative Abhandlungen, die sich kritisch mit dieser These beschäftigen bzw. sie widerlegen.

Bereits 1965 wird durch Lindemann die zentrale Grundannahme einer starren Abhängigkeit zwischen Motorisierung und Einkommen in Frage gestellt. Er konstatierte auf Basis einer Statistik aus dem Jahr 1961 sowie einer repräsentativen Umfrage, dass zwar zu diesem Zeitpunkt der Anteil der Kfz-Besitzer in den hohen Einkommensgruppen auch höher war, die potenziellen Autokäufer aber vorwiegend aus der unteren und mittleren Einkommensgruppe stammen³⁹.

Thomson (1977) konnte für Kopenhagen nachweisen, dass mit zunehmender Zentralität und zunehmender Bevölkerungsdichte des Wohnstandortes die Motorisierung unabhängig vom Einkommen abnimmt⁴⁰. Ebenfalls gab es bereits zu diesem Zeitpunkt entsprechende Untersuchungen, die für ein gutes ÖPNV-Angebot generell eine niedrigere Motorisierung nachgewiesen hatten⁴¹. Auch Reuter/Reuter (1996) ermitteln bei der Befragung von autofreien Haushalten in Dortmund eine überdurchschnittlich gute ÖPNV-Erschließung autofreier Haushalte⁴². Apel/Lehmbrock (1990) schließen daraus, „dass die geringere Motorisierung der Innenstadtbewohner der innerstädtischen Lebenssituation entspricht und nicht als Defizit interpretiert werden kann“⁴³.

³⁴ Baier et al. 1984a: 7

³⁵ beispielhaft Teichgräber et al. 1983: 44

³⁶ Baier et al. 1981; Teichgräber et al. 1983: 44

³⁷ vgl. hierzu Kapitel zur Diskussion über Nachforderung

³⁸ Lehmbrock 2000: 11

³⁹ a.a.O.: 7

⁴⁰ Thomson 1977 (II) aus Apel/Lehmbrock 1990: 171ff

⁴¹ Apel/Lehmbrock 1990: 171ff

⁴² a.a.O.

⁴³ ebenda

Auch Baier et al. (1984a) bezweifeln eine starre Abhängigkeit. Sie verweisen auf empirische Untersuchungen im In- und Ausland, die übereinstimmend eine Abnahme des Motorisierungsgrades zum Stadtzentrum hin berichten. Baier et al. diskutieren die Gründe hierfür intensiv. Der gängigen These sinkender Sozialstruktur bzw. Nachholbedarf bei der Motorisierung stellen die Autoren weitere denkbare Entwicklungspfade gegenüber und konstatieren eine enge Abhängigkeit zwischen stadtentwicklungspolitischer Zielsetzung (u.a. Entwicklung der Wohnraumpreise, Pro-Kopf-Wohnfläche, Wohnungsteilungen, Tertiärisierung) und Entwicklung der Motorisierung. Sie kommen zu dem Schluss, dass für die Fragen des ruhenden Verkehrs nicht nur verkehrsplanerische oder verkehrsorganisatorische, sondern auch ein breites Spektrum stadtplanerischer Maßnahmen gefragt sei.⁴⁴

4.1.3. Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs

Ruhende Fahrzeuge erzeugen einen erheblichen Flächenbedarf. Die FGSV empfiehlt in der EAR für die Geometrie von Pkw-Stellplätzen die in der folgenden Tabelle 3 dargestellten Mindestwerte. In Abhängigkeit der Lage der Parkstände, insbesondere neben Mauern, Stützen, Durchgängen, des Aufstellwinkels zur Fahrgasse, der Zufahrtmöglichkeit sowie zur Berücksichtigung der Belange mobilitätseingeschränkter Personen empfiehlt die FGSV teilweise deutlich großzügigere Abmessungen⁴⁵. Korrespondierende Werte weist unter anderem die Hessische Garagenverordnung (HessGaVO) aus⁴⁶, wodurch die Anforderungen über den Empfehlungscharakter der EAR hinaus im Rahmen von Verwaltungsverfahren rechtsbindende Wirkungen haben.

Aufstellwinkel zur Fahrgasse	Stellplatzbreite [m]	Stellplatzlänge [m]	Fahrgassenbreite [m]
0 Gon (0 Grad)	2,00	5,20	3,50
100 Gon (90 Grad)	2,50	5,00	6,00

Tabelle 3: Mindestparkstandsgeometrien nach EAR (eigene Darstellung nach FGSV 2005a: 21f)

Während Pkw-Stellplätze längs zu ohnehin erforderlichen Fahrgassen mit etwas mehr als 10 qm vergleichsweise flächensparsam sind, weisen Stellplätze quer zur Fahrbahn bereits einen Originärflächenbedarf von 12,5 qm auf, der durch die dann zusätzlich erforderliche Fahrgassenbreite noch erheblich gesteigert wird.

Für den privaten Stellplatzbau, der im verdichteten Wohnungsbau nicht mehr in dem heute üblichen Umfang mit je einer separaten Zufahrt zwischen Stellplatz und Straße versehen werden kann⁴⁷, ist überwiegend von gebündelten Stellplatzanlagen mit einer Zufahrt und einer inneren Erschließung auszugehen. In diesem Fall sind die Fahrgassen dem Flächenbedarf der Stellplätze zuzuschlagen; der

⁴⁴ a.a.O.: 6

⁴⁵ FGSV 2005A: 21ff

⁴⁶ HessGaVO

⁴⁷ Der Flächenbedarf in Gebieten mit einer direkten Zufahrtmöglichkeit einzelner Stellplätze vom öffentlichen Straßenraum ist zu beachten, dass durch die dann nötigen Zufahrten die ggf. sonst vorhandenen Abstellmöglichkeiten auf der Straße reduziert werden. Abgesehen von sonstigen Einschränkungen des Fußverkehrs und des Stadtbildes entsteht somit auch ein mittelbarer Flächenmehrbedarf über die originäre Abstellfläche hinaus.

Flächenbedarf eines Stellplatzes liegt somit deutlich über dem Raumbedarf, der sich aus der Geometrie eines stehenden Fahrzeugs ergibt. Folgende Tabelle 4 gibt eine stichprobenartige Übersicht über Werte aus der Literatur zum Flächenbedarf von Stellplätzen.

Quelle	Flächenbedarf je Stellplatz [qm]	Zusatzinformation
Lindemann 1965: 13	25	Grundflächenbedarf (15qm bei zwei, 10qm bei drei Geschossen)
Gruen 1973: 215	40	Mittelwert inkl. Zufahrtswegen und Rampen
ILS 1983: 69f	~ 20 bis 35	je nach Ausführung
Teichgräber 1983: 107	22 bis 26	
Kortenhaus 1986: 54	25 bis 35	
Topp 1990a: 48	20	„übliche Berechnung“
Lehmbrock 2000: 59	20 bis 24	ohne Flächen für den fließenden Verkehr
Jansen 2000: 127ff	30	
Litman 2011	28	inkl. Zufahrten, nordamerikanische Verhältnisse

Tabelle 4: Übersicht über Flächenbedarfsangaben je Stellplatz aus der Literatur (eigene Darstellung aus a.a.O.)

Die Tabelle zeigt eine erhebliche Streubreite der Werte der Literatur in einem Korridor zwischen etwa 20 und 40 qm. Differenzierte Werte der benötigten Grundfläche je nach Bauform gibt unter anderem die Veröffentlichung des Institutes für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS, 1983) wieder, die zusammen mit dem jeweiligen Herstellungskosten als Anlage 1 dieser Ausarbeitung beigefügt sind.

Der Flächenbedarf je abgestelltem Fahrrad wird in Abhängigkeit von Quelle und der Aufstellform unterschiedlich angegeben. Die FGSV gibt in den ‚Hinweisen zum Fahrradparken‘ aus dem Jahr 1995 als Achsabstand von üblichen Fahrrädern ein Mindestmaß von 80 cm an⁴⁸. Der Allgemeine Deutsche Fahrrad-Club e.V. (ADFC), der auf Grundlage seiner technischen Richtlinie TR 6102 ‚Empfehlenswerte Fahrradabstellanlagen‘ (letzte Version 2008) eine Zertifizierung vornimmt, fordert Mindestachsabstände von 70 cm bei höhengleicher und 50 cm höhenversetzter Aufstellung⁴⁹. Die Länge der Abstellflächen wird in verschiedenen Quellen relativ einheitlich mit rund 200 cm angegeben. Bei gegenüberliegender Aufstellform ist eine Verringerung der Aufstelltiefe durch Überlappung der Vorderräder möglich⁵⁰. Für die Fahrgasse wird bei Aufstellung quer zu dieser eine Breite von 180 cm angegeben⁵¹. Als Minimalfläche für abgestellte Fahrräder sind auf Grundlage der

⁴⁸ FGSV 1995: 10

⁴⁹ ADFC 2008

⁵⁰ ebenda

⁵¹ FGSV 1995: 10

vorgenannten Daten etwa 2 qm inklusive Zugangsflächen erforderlich⁵², wobei dies flächensparsame Zugangsflächen voraussetzt und nur unter erheblichen Qualitätseinbußen des Fahrradabstellens zu realisieren ist. Komfortablere Abstellbedingungen sind durch die großzügigere Dimensionierung speziell der Achsabstände möglich, die zu einem größeren Flächenbedarf führen. Nicht erfasst durch diese Betrachtung sind Sonderfahräder (Tandems, Lasträder, etc.) und Fahrradzubehör wie Anhänger, die eine zunehmende Verbreitung erfahren⁵³.

4.1.4. Nutzergruppen und Nutzerinteressen

Als generelle und übergreifende Interessen der Nutzer kann der Wunsch nach bequemen und preisgünstigen Parkmöglichkeiten (unabhängig ob Pkw oder Fahrrad) grundsätzlich vorausgesetzt werden⁵⁴. Die EAR 2005 differenziert dieses grobe Anforderungsschema weiter in eine gute Erreichbarkeit des Parkraums, keine Wartezeiten, Bedienungsfreundlichkeit an Abfertigungsanlagen, eine möglichst kostengünstige Abstellmöglichkeit sowie einen kurzen, bequemen und vor allem sicheren Abgangsweg vom Stellplatz zum Ziel der Fahrt⁵⁵. Umgekehrt darf speziell bei autofreien Haushalten, aber auch generell bei jedem in diesem Moment nicht ein Fahrzeug abstellende Verkehrsteilnehmer oder Anlieger, die Erwartungshaltung vorausgesetzt werden, in der eigenen Handlungsfreiheit durch Dritte nicht beeinträchtigt zu werden. Dies betrifft insbesondere die Externalisierung der durch abgestellte Fahrzeuge entstehenden Kosten, Einschränkungen in der Sicherheit und Leichtigkeit des fließenden Verkehrs sowie Degradierung und Nutzungsüberfrachtung von Freiflächen sowie generell des öffentlichen und privaten Raums.

In Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen der akuten Stellplatznutzer und der restlichen Bevölkerung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass den oben dargestellten Wünschen an die Qualität des ruhenden Verkehrs aus verkehrlichen und städtebaulichen Gründen nicht immer entsprochen werden kann⁵⁶. Daraus folgt die Notwendigkeit der Steuerung des ruhenden Verkehrs, für die in der Regel keine einheitliche Betrachtung und Zielsetzung aller abgestellten Fahrzeuge erfolgt, sondern eine Differenzierung nach dem Aktivitätszweck, zu dessen Erledigung der Halter des Fahrzeugs selbiges abgestellt hat.⁵⁷

Hierfür hat sich eine gängige Differenzierung von fünf Gruppen mit unterschiedlichen Empfehlungen zum Umgang mit diesen Nutzergruppen in der Planung des ruhenden Verkehrs durchgesetzt. Die heutige Abgrenzung ist dabei fast vollständig deckungsgleich mit der bereits im Jahr 1973 durch die Bauministerkonferenz (Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, ARGEBAU) in den „Hinweise[n] für die städtebauliche Planung von Parkbauten für Kernbereiche“ gefundene Definition⁵⁸. Ausgehend von der Feststellung, dass eine Beschränkung des ruhenden Verkehrs durch verkehrspolitische Maßnahmen notwendig ist, kommen die Bauminister zu dem Schluss, dass „nur *die* Nachfrage nach Park- und Stellplätzen [...] befriedigt

⁵² $T * b = 4 \text{ m} * 0,5 \text{ m} = 2 \text{ qm}$

⁵³ vgl. hierzu Kapitel 8.

⁵⁴ Huber-Erler 2010: 3f

⁵⁵ FSGV 2005: 8

⁵⁶ ebenda

⁵⁷ ebenda

⁵⁸ ARGEBAU 1973 (II) aus Apel/Lehmbrock 1990

werden [soll], die zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Kernbereichs erforderlich ist.“⁵⁹ Für dieses ‚erforderliche‘ Aufkommen führt die ARGEBAU den Begriff der ‚qualifizierten Nachfrage‘ ein⁶⁰, der bis dato unverändert Anwendung findet und in der kommunalen Praxis weit verbreitet ist⁶¹.

Verbunden mit der Definition der Nutzergruppen definierte die ARGEBAU in Ihrem Beschluss Ziele für den Umgang mit den verschiedenen Arten des ruhenden Verkehrs (vgl. folgende Tabelle 5).

Abgrenzung FGSV 2005a	Abgrenzung ARGEBAU	Ziele ARGEBAU
Einwohner	Bewohnerverkehr	Uneingeschränkte Deckung
Beschäftigte / Auszubildende	Berufsverkehr	Verlagern
Kunden	Käufer- und Besucherverkehr	Verlagern
Besucher / Gäste		
Dienstleister / Lieferanten	Wirtschaftsverkehr	Deckung der Nachfrage

Tabelle 5: Abgrenzung der Nachfragegruppen und Ziele zum Umgang mit dem ruhenden Pkw-Verkehr (FGSV 2005A: 8 und ARGEBAU 1973 (II) aus Apel/Lehmbrock 1990:)

Auch diese Ziele zum Umgang mit dem Aufkommen des ruhenden Verkehrs der Nutzergruppen fanden im Grundsatz rasche Verbreitung. Topp berichtet, dass der Begriff der ‚qualifizierten Nachfrage‘ einhergehend mit dem Ziel der vordringlichen Berücksichtigung des Aufkommens des ruhenden Bewohner- und Wirtschaftsverkehrs 1974 durch das Innenministerium Baden-Württemberg eingeführt wurde⁶².

Für den ruhenden Radverkehr wird im Allgemeinen eine Deckung der Nachfrage gefordert.

4.1.5. Bereitstellung und Nutzungsintensität von Anlagen des ruhenden Verkehrs

Abstellmöglichkeiten werden für Fahrzeuge auf öffentlichen und privaten Flächen unter einer Vielzahl von organisatorischen Rahmenbedingungen angeboten. Grundsätzlich erfüllen die jeweils bereitgestellten Flächen jedoch denselben Zweck, ein Fahrzeug während der Durchführung einer Aktivität durch den Fahrzeughalter aufzunehmen⁶³. Zwischen öffentlichen und privaten Stellplätzen besteht ein substitutives Abhängigkeitsverhältnis, d.h. die Angebote sind austauschbar⁶⁴.

Ein Einfluss hoheitlicher Stellen auf den privaten Stellplatzbestand ist üblicherweise⁶⁵ nur im Rahmen von Neubau, Umbau oder Umnutzung über eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung (s.o.)

⁵⁹ ebenda

⁶⁰ ebenda

⁶¹ FGSV 2005A; Huber-Erler 2010: 3f

⁶² Topp 1990b: 55

⁶³ Baier et al. 1984a: 1

⁶⁴ Zu Substitutionsgütern siehe auch Kapitel 4.2.1.

⁶⁵ Ausnahmen lassen sich im Rahmen der Gefahrenabwehr konstruieren.

wie der Stellplatzbaupflicht möglich⁶⁶. Die über Stellplatzsatzungen oder ähnliche Instrumente erzielbaren Steuerungseffekte wirken nur langfristig⁶⁷.

In der Literatur wird einhellig ein Anwachsen des Anteils privaten Parkraums gegenüber öffentlichem Parkraum konstatiert⁶⁸: Bis zu 50 % des gesamten Parkraumangebotes werden privat vorgehalten⁶⁹; in einzelnen Gebieten ist es sogar noch erheblich mehr (vgl. folgende Abbildung 5) . Als Ursache hierfür wird primär die Stellplatzbaupflicht angeführt⁷⁰.

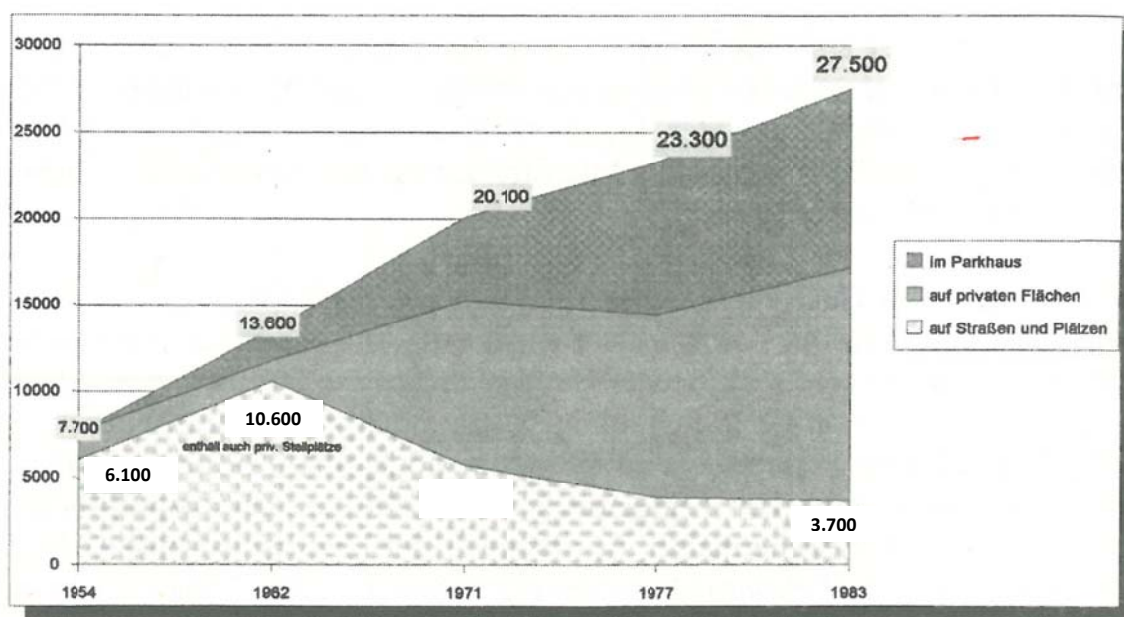


Abbildung 5: Entwicklung des Parkraumangebotes nach Angebotstyp im „engeren City-Bereich“ von Stuttgart (verändert aus Lehm Brock 1996: 146)

Die jeweiligen Organisationsformen und Zugänglichkeiten von öffentlichen und privaten Stellplätzen haben dabei einen erheblichen Einfluss auf die Zahl und die räumliche Verteilung der durch Fahrzeuge belegten Stellplätze. Zentraler Aspekt ist hierbei die Möglichkeit oder der Ausschluss von Mehrfachnutzung von Stellplätzen, indem ein Stellplatz im Tagesverlauf von unterschiedlichen Nutzern genutzt wird. Durch die Mehrfachnutzung von Stellplätzen kann speziell bei unterschiedlichen Nutzergruppen mit abweichenden Nachfragezeiten (vgl. beispielhaft folgende Abbildung 6) die Abwicklung des Aufkommens des ruhenden Verkehrs auf deutlich weniger Stellplätzen möglich sein.

⁶⁶ Huber-Erler 2010: 2

⁶⁷ Topp 1990a: 72ff, Topp 1999

⁶⁸ vgl. beispielhaft Huber-Erler 1996b: 61; Lehm Brock 1996: 146

⁶⁹ vgl. Topp 1990a: 72ff, Topp 1994, Kaden/Thiel 2002

⁷⁰ Huber-Erler 1996b: 61; Lehm Brock 1996: 146

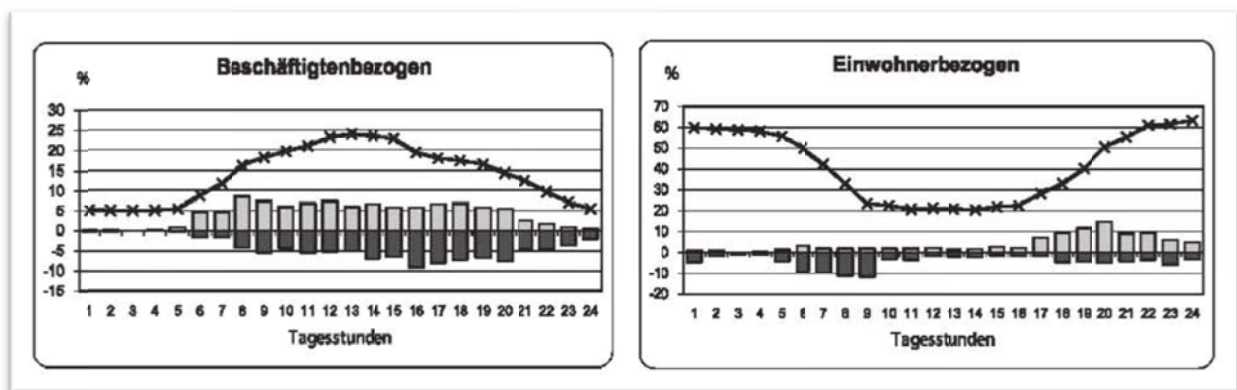


Abbildung 6: Typische Tagesganglinie des Parkraumaufkommens von Bewohnern und Beschäftigten in Stadtkerngebieten in Oberzentren mit mehr als 400.000 Einwohnern (aus FGSV 2005A: 82)

Baier et al. (1981) weisen ebenso wie Kortenhaus (1986) bereits auf die hohen im Tagesverlauf teils langandauernden Leerstände von Stellplätzen bei hohem Parkdruck hin, die aufgrund privater oder eindeutiger Verfügbarkeit entstehen. Fester et al. (1983) betonen, dass durch diesen zeitweisen Leerstand die Summe der tatsächlich oder durch ausschließliches Recht (die exklusive Nutzbarkeit) belegten Stellplätze über die Zahl der als ruhender Verkehr tatsächlich im Gebiet anwesenden Fahrzeuge hinaus erhöht wird (vgl. dazu folgende Abbildung 7). Dass sich daran seit etwa 30 Jahren nichts wesentliches geändert hat, belegen die Ausführungen von Huber-Erler (2010): „Das in der öffentlichen Wahrnehmung häufig diagnostizierte Mengenproblem stellt sich bei genauerer Betrachtung meist als Verteilungsproblem dar: In vielen Städten zeigt schon die Auslastungsanalyse für die öffentlichen Parkstände im Straßenraum alleine insgesamt ein ausreichendes Angebot. Unter Einbeziehung der Parkieranlagen ist oft ein Parkraum-Überangebot vorhanden.“⁷¹

⁷¹ a.a.O.: 8

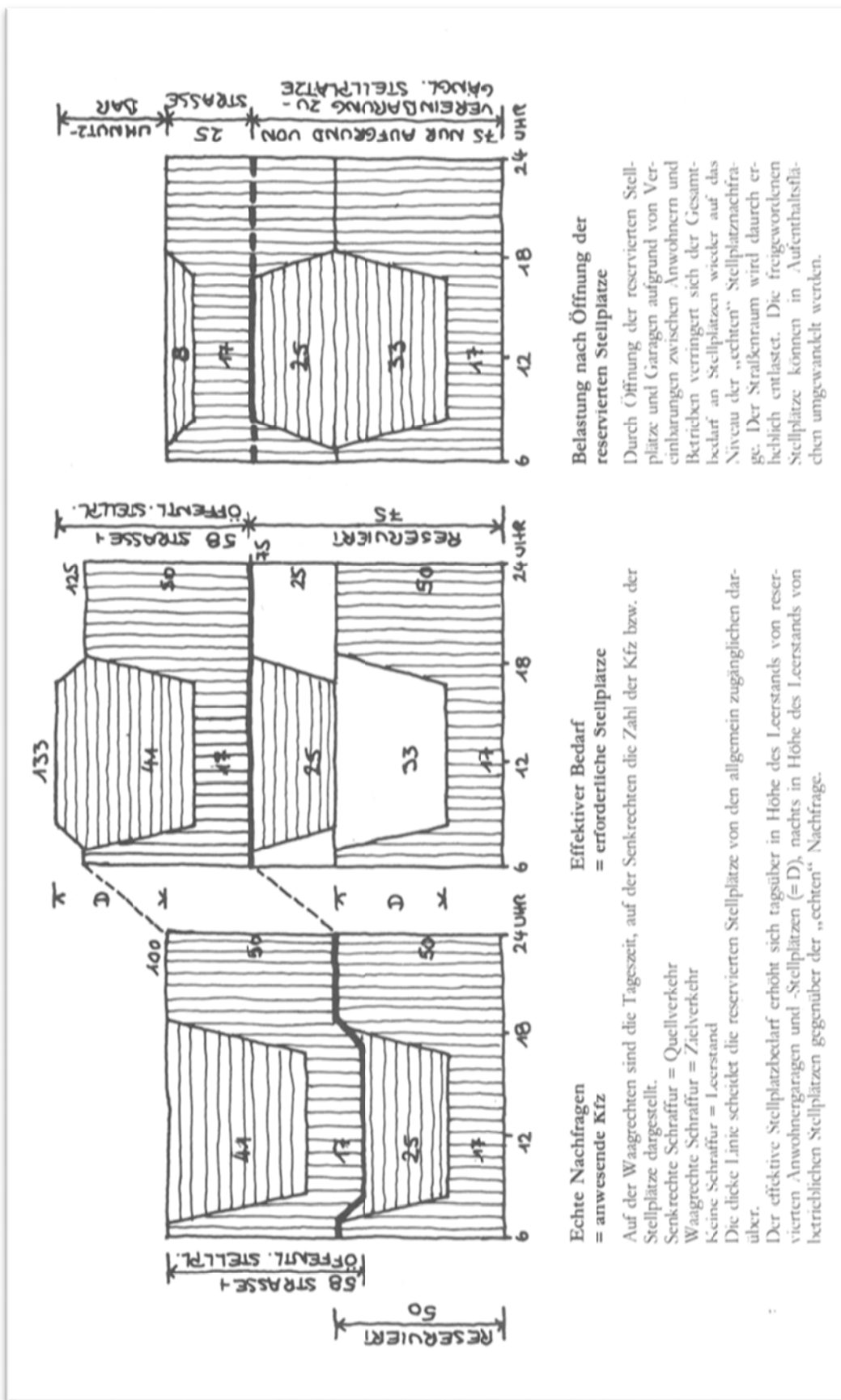


Abbildung 7: Effektive Parkraumnutzung und Potenziale durch Verzicht auf ausschließliche Rechte. (aus Fester et al. 1983: 221)

Jansen (2000) stellte bei einer Untersuchung der maximalen Stellplatzbelegung in verschiedenen Wohngebieten in der BRD fest, dass häufig selbst bei maximaler Parkraumnachfrage ein erhebliches Überangebot vorhanden war. Besonders drastisch war dieses Überangebot mit bis zu 45% des Gesamtstellplatzangebotes in Gebieten des geförderten Wohnungsbaus.⁷² Trotz des Überangebotes gab es unter den befragten Bewohnern einen erheblichen Teil von Personen, die mit dem Parkraumangebot unzufrieden waren (ca. 30 % nicht zufrieden, ca. 25 % zeitweilig nicht zufrieden (abends, Wochenende)). Jansen konstatiert, dass von einigen Anwohnern die Situation als unbefriedigend empfunden wird, wenn nicht in unmittelbarer Nähe zur Wohnung ausreichend Abstellmöglichkeiten im öffentlichen Straßenraum vorhanden sind.⁷³ Es ist darauf hinzuweisen, dass sich in den von Jansen betrachteten Gebieten knapp 90 % der Stellplätze der Bewohner in einem Umkreis von weniger als 50 m um die Wohnung befanden; rund 57 % der Bewohner parkten direkt am Haus. Dies entspricht einer Zu- und Abgangszeit von jeweils maximal einer Minute vom Wohnort aus.⁷⁴

Auch der Bericht der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST) zu Kennlinien der Parkraumnachfrage weist niedrige Auslastungswerte nach (siehe folgende Tabelle 6). Besonders davon betroffen waren private Stellplätze, die bei einem Anteil von rund 40 % des gesamten in der Untersuchung erfassten Parkraumangebotes eine durchschnittliche Auslastung von nur etwa 50 % erreichten, wobei die Auslastung am Tag zwischen 8 und 19 Uhr mit etwa 65% höher lag als in der restlichen Zeit.

⁷² a.a.O.: 88

⁷³ a.a.O.: 113

⁷⁴ a.a.O.: 108

Gebietstyp	Ø Auslastung	Ø Auslastung (8-19 Uhr)	Ø Peak-auslastung
Stadtkerngebiete in Oberzentren mit überdurchschnittlichem ÖPNV-Angebot und restriktivem Parkraummanagement	59 %	71 %	86 %
Stadtkerngebiete in Oberzentren ohne überdurchschnittliches ÖPNV-Angebot und ohne restriktives Parkraummanagement	46 %	55 %	61 %
Stadtkernnahe Gebiete in Oberzentren mit überdurchschnittlichem ÖPNV-Angebot und restriktivem Parkraummanagement	58 %	68 %	76 %
Stadtkernnahe Gebiete in Oberzentren ohne überdurchschnittliches ÖPNV-Angebot und ohne restriktives Parkraummanagement	41 %	53 %	65 %
Stadtkerngebiete in Mittelzentren mit überdurchschnittlichem ÖPNV-Angebot und restriktivem Parkraummanagement	55 %	68 %	80 %
Stadtkerngebiete in Mittelzentren ohne überdurchschnittliches ÖPNV-Angebot und ohne restriktives Parkraummanagement	49 %	62 %	71 %
Ortskerngebiete in Unterzentren mit günstiger ÖPNV-Anbindung an einen Ballungsraum	35 %	41 %	54 %
Ortskerngebiete in Unterzentren ohne günstige ÖPNV-Anbindung an einen Ballungsraum	32 %	43 %	59 %

Tabelle 6: Parkraumauslastung differenziert nach Gebietstypen (Verändert nach BAST 2000: 51)

Die durchschnittliche Auslastung lag in Parkhäusern auf nicht fest vermieteten Stellplätzen in den Tagesstunden bei 60%, die maximale Auslastung im Durchschnitt bei 75%.⁷⁵ Bei genauerer Betrachtung der Stellplatzangebotsformen kommt die BAST zu dem Ergebnis, dass frei zugängliche Stellplätze in Parkhäusern und private Stellplätze den niedrigsten Auslastungsgrad aufweisen. Für die privaten Stellplätze sei dies auf die fast immer fehlende Möglichkeit zur Mehrfachnutzung zurückzuführen.⁷⁶

Ähnliche Ergebnisse weist eine Erhebung der Belegung der Parkhäuser in der Darmstädter Innenstadt (im Arrondierungsbereich der Fußgängerzone) aus dem Jahr 1998 aus⁷⁷. Bei den erfassten 3480 Stellplätzen wurde selbst an Samstagen nur eine Belegung von im Schnitt etwa 80 % festgestellt (siehe folgende Tabelle 7). Eine Vollausslastung des Parkraumangebotes in der Innenstadt ist nach

⁷⁵ BAST 2000: 41

⁷⁶ BAST 2000: 49

⁷⁷ Büro R+T (unveröffentlicht), aus Stete et al. 2005: 39.

Auskunft der Stadtverwaltung Darmstadt nur an wenigen Stunden im Jahr an den Adventssamstagen vorhanden.⁷⁸

	Wochentage	Samstage
Durchschn. Belegung	50%	
Abweichung Bel.Schnitt	± 20%	
Maximale Belegung Schnitt	60%	80%
Abweichung Bel.max		bis 100%

Tabelle 7: Auslastung der Parkhäuser in der Darmstädter Innenstadt (nach Stete et al. 2005)

Verschärft wird der wachsende Parkdruck auf die öffentlich zugänglichen Stellplätzen durch den Umstand, dass „Parken am Straßenrand für die meisten Autofahrer ‚erste Wahl‘ ist, von der sie nur durch Gebühren, Dauerbegrenzungen, Verbote etc. im Maß der Sanktionswahrscheinlichkeit abgehalten werden.“⁷⁹ Speziell für den Fall, dass das Fahrzeug am selben Tag erneut genutzt werden soll ermittelt Jansen 2000 mit gut 25% einen erheblichen Anteil von Personen, die Ihr Fahrzeug anstelle auf ihrem privaten Stellplatz auf öffentlichen Stellplätzen abstellen⁸⁰. Zu korrespondierenden Ergebnissen kommt Kortenhaus (1986), der für jeden dritten Parkvorgang von Bewohnern ein Abstellen im Straßenraum anstelle auf einem privaten Stellplatz ermittelt; sofern am selben Tag noch eine weitere Reise mit dem Kfz geplant wird, steigt der Anteil auf zwei Drittel. Die mittlere Abstelldauer im Straßenraum betrug dabei etwa 5 Stunden gegenüber 10,5 Stunden in der Garage⁸¹. Die höchsten Korrelationen zwischen Einflussgröße (abhängige Variable) und Abstellort (unabhängige Variable) weist Kortenhaus bei befragten Personen mit einem Tiefgaragenstellplatz für die Abstelldauer, die Gehweite zwischen Wohnung und Abstellort und die Position des Abstellvorgangs in der Reisekette des Tages nach (jeweils $r > 0,4$)⁸². Er weist treffend darauf hin, dass bei diesen Abstellvorgängen zwei Stellplätze blockiert werden: der tatsächlich genutzte Stellplatz und der durch ausschließliches Nutzungsrecht gesicherte private Stellplatz⁸³. Auch Apel/Lehmbrock 1990 kommen zum Ergebnis, dass aufgrund fehlender Stellplatzbewirtschaftung im Straßenraum eine Mindernutzung privater Stellplätze erfolgt⁸⁴.

Einen Spezialfall stellen in diesem Kontext Garagen dar. Insbesondere in Einfamilienhausgebieten werden Garagen in nicht unbedeutendem Umfang anderweitig genutzt und Fahrzeuge daher auf die Straße verdrängt.⁸⁵ Baier et al. (1981) berichten jedoch auch aus verdichteten Quartieren von zahlreichen Garagen, deren Zufahrten praktisch durchgehend durch Dauerparker belegt werden.

⁷⁸ Auskunft durch das Straßenverkehrs- und Tiefbauamt der Wissenschaftsstadt Darmstadt, Abteilung Verkehrsplanung, Herr Stoll, vom 9. Mai 2012.

⁷⁹ Appel 1996: 7

⁸⁰ Jansen 2000: 111

⁸¹ a.a.O.

⁸² Kortenhaus 1986: 124

⁸³ Kortenhaus 1986: 112

⁸⁴ a.a.O.

⁸⁵ Jansen 2000: 88

Die Autoren führen dies auf eine bei den dort Parkenden bekannte oder einkalkulierte zweckentfremdete Nutzung der Garagen zurück, die eine Sicherstellung der Zufahrt entbehrlich macht. Sie weisen auf speziell in citynahen Wohngebieten vielfach zweckentfremdet genutzten Garagen (Lager, Werkstatt, usw.) hin⁸⁶. Aber auch Fahrradabstellräume in Mehrfamilienwohnungsbauten werden häufig zweckentfremdet genutzt⁸⁷.

Im Rahmen einer Erhebung in verschiedenen Wohnquartieren stellte Jansen (2000) einen Anteil von nicht oder selten genutzten Garagen von rund 40% fest⁸⁸. In einer ergänzend durchgeführten Befragung ermittelte sie im Schnitt eine Nutzung von Garagen für das Abstellen von Pkw von über 90%⁸⁹. Als Gründe für die Nichtnutzung wurden unter anderem die Nutzung als Hobbyraum oder Abstellraum angegeben. Als weitere Gründe für die Nichtnutzung auch anderer Stellplatzarten berichtet Jansen die Nutzung als Spiel- oder Sitzfläche, die Weitervermietung des Stellplatzes aus Kostengründen speziell im Geschosswohnungsbau aber auch die kürzere Entfernung zu freien Stellplätzen im Straßenraum.

Konsequenzen hat die zweckentfremdete Nutzung von Stellplätzen in der Regel nicht. Zwar ist der Bauherr im Rahmen der Baugenehmigung auch verpflichtet, die Nutzbarkeit seiner Anlagen entsprechend ihrer jeweiligen genehmigten Zweckbestimmung zu erhalten, überprüft wird dies in der Praxis jedoch bisher nur in seltenen Ausnahmefällen⁹⁰. Zumal die Frage ist, ab welchem Punkt diese Nutzbarkeit nicht mehr gegeben ist: Wird sie bereits durch ein oder mehrere in der Garage abgestellte Fahrräder oder durch einen Schrank oder eine Werkbank gestört? Ist die Fläche, die für das Abstellen eines Fahrzeugs inklusive der Zugänglichkeit in jedem Fall von allen festen Einbauten und fliegenden Gegenständen frei zu halten? Und wenn ja, welches Fahrzeug wird für die Bemessung herangezogen? So ist beispielsweise im § 49 Abs. 10 der Bremischen Bauordnung festgelegt, dass die Nutzung von im Sinne der Bauordnung notwendigen Kfz-Stellplätzen für das Abstellen von Fahrrädern keine zweckentfremdete Nutzung ist⁹¹, „sofern sie zu diesem Zweck nicht derart baulich verändert werden, dass sie kurzfristig nicht wieder zu ihrem eigentlichen Verwendungszweck genutzt werden können.“⁹²

Nicht mit der Baugenehmigung verbunden ist zudem in der Regel eine Pflicht, die Anlage überhaupt zu nutzen, sie auszulasten oder sie nur einer bestimmten Personengruppe zugänglich zu machen⁹³. Einzig das Bundesland Hessen hat diesbezüglich eine explizite Regelung erlassen⁹⁴, wobei die Durchsetzung dieser Forderung noch fraglicher erscheint als der Erhalt der bestimmungsgemäßen Nutzbarkeit. Zumindest die Kostendeckung der Anlage zzgl. einer angemessenen Rendite auf das eingesetzte Kapital muss dem Eigentümer einer Anlage gestattet sein, um die rechtliche Zulässigkeit

⁸⁶ Baier et al. 1981: 116

⁸⁷ Hunger 1987: 77f

⁸⁸ Jansen 2000: 88

⁸⁹ Jansen 2000: 110

⁹⁰ Lehmbrock 1996: 160

⁹¹ a.a.O.

⁹² § 11 Abs. 2 Verwaltungsvorschrift Stellplätze und Fahrradstellplätze (VVStPFStP) Bremen 2012

⁹³ Man stelle sich diese Anforderung bei einem autofreien Wohnprojekt vor, welches aufgrund der entsprechenden Pflicht Stellplätze errichten musste.

⁹⁴ „Notwendige Stellplätze, Garagen und Abstellplätze dürfen nicht zweckentfremdet werden. Sie dürfen Dritten zum Abstellen von Kraftfahrzeugen und Fahrrädern überlassen werden, solange sie zum Abstellen der vorhandenen Kraftfahrzeuge und Fahrräder der Personen, die die Anlage ständig benutzen und sie besuchen, nicht benötigt werden.“ §44 Abs.3 Hessische Bauordnung 2011

der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkung zu gewährleisten. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen, dass Stellplätze in der Regel nicht kostendeckend vermietet werden können (vgl. Kapitel 4.2), darf unter rechtlichen Gesichtspunkten bis zum Erreichen der o.g. Schwelle der Auskömmlichkeit eine freie Preisgestaltung und Vermietung als zulässig vorausgesetzt werden; im Zweifel muss der Vermieter höchstens gewährleisten, dass bei einem definierten Mietpreis die Nutzer der Anlage bevorzugt berücksichtigt werden.

Um eine Mehrfachnutzung von Stellplätzen auf privatem Grund zu ermöglichen (ohne dies im Detail näher methodisch zu beleuchten), formulieren Brinckmann/Ettinger 1983 die Forderung für ein entsprechendes kommunales Satzungsrecht⁹⁵. Kortenhaus diskutiert die Nachnutzung von Schulhöfen als Parkplätze, weist jedoch direkt auf einhergehende Schwierigkeiten wie Versicherungsfragen, die gesicherte Freimachung der Flächen vor Schulbeginn sowie die ggf. nicht vorhandene Eignung der Flächen und Verschmutzungen hin⁹⁶. Auf analoge Probleme bei der Mehrfachnutzung originärer Stellplätze in der organisatorischen Abwicklung weisen auch Baier et al. (1981) nachdrücklich hin, die z.B. durch zeitliche Überschneidung der Parkvorgänge und dem Wunsch nach zeitlicher Freizügigkeit entstehen⁹⁷. Lehmbruck berichtet, dass Kommunen gelegentlich über Zuschussverträge und damit im Gegenzug vereinbarte Sonderleistungen eine Mehrfachnutzung zu sichern versuchen. Er verweist auf geringe Konflikte zwischen Anwohnern und Beschäftigten (dies setzt zentrale Anlagen ohne feste Zuteilung von Stellplätze an einzelne Nutzer voraus), jedoch aufgrund der zeitlich überlappenden Nachfrage auf Konflikte mit Kurzparkern, da der Einkaufsverkehr sein Peak nach Ende der Arbeitszeit und an Samstagen hat.⁹⁸

Baier et al. (1981) kommen zu dem Ergebnis, dass viele Gründe für den Erhalt der individuellen Verfügbarkeit sprechen, nur nicht die kollektive Vernunft⁹⁹. Zentrales Problem dabei ist die private Stellplatzzuordnung, die eine Mehrfach- und Zwischennutzung (von zeitweilig tatsächlich leer stehenden Stellplätzen) verhindert.¹⁰⁰ „Die Ausnutzung verschiedener Tagespiegel kann erst durch die Mehrfachnutzung von Stellplätzen geschehen. Notwendig ist hierzu jedoch die Aufhebung der spezifischen Zuordnung der Stellplätze.“¹⁰¹ Bereits heute trifft dies auf Stellplätze im öffentlichen Raum und einige Parzellen übergreifende Lösungen zu, wie Sammelgaragen und offene zentrale Stellplatzanlagen.¹⁰²

4.1.6. Umfang und Wert von Anlagen des ruhenden Verkehrs

Erstaunlich wenig Auskunft gibt die Literatur über die Dimension des Stellplatz-Pkw-Verhältnisses, also die Zahl der insgesamt je Fahrzeug vorhandenen Stellplätze. Eine tatsächliche statistische Erhebung diesbezüglich ist nicht bekannt, die nachfolgenden Werte sind somit Schätzwerte.

⁹⁵ a.a.O.

⁹⁶ Kortenhaus 1986: 49

⁹⁷ Baier et al. 1981: 117f

⁹⁸ Lehmbruck 2000: 69

⁹⁹ Baier et al. 1981: 117f

¹⁰⁰ Baier et al. 1984a: VI

¹⁰¹ Baier et al. 1984a: VI

¹⁰² Baier et al. 1984a: VI

In einer perfekten Welt würde die Zahl der Stellplätze exakt der Zahl der vorhandenen Fahrzeuge abzüglich der minimal gleichzeitig fahrenden Fahrzeuge entsprechen und das Verhältnis somit knapp unter 1 liegen. Die Abschätzungen über das tatsächliche Stellplatz-Pkw-Verhältnis in unterschiedlichen Quellen weisen in eine deutlich andere Richtung. Gruen (1973) geht – allerdings für amerikanische Verhältnisse – von 4,5 Stellplätzen je Pkw aus, die er wie folgt abschätzt: Ein Parkplatz am Wohnort, ein Parkplatz am Arbeitsort und zwei bis drei Stellplätze an verschiedenen anderen Zielpunkten¹⁰³. Wesentliche Ursache für die große Zahl der Stellplätze ist nach Gruen, dass jedes monofunktionelle Zentrum (als Antithese zur urbanen Stadt mit Nutzungsmischung) Stellplätze für das Maximalaufkommen seiner regelmäßigen und fallweisen Besucher vorhalten muss. Dies sei, je nach Charakter und Typus des monofunktionellen Zentrums unter Umständen nur ein oder zwei Mal pro Tag für kurze Zeitspannen oder, wenn es sich um ein Arbeitsplatzzentrum handelt, für dreißig bis vierzig Wochenstunden der Fall.¹⁰⁴ Shoup (2005) gibt als ‚konservative Abschätzung‘ 3 Stellplätze je Pkw an¹⁰⁵; dieser Wert ist auch bei der niederländischen Regierung bereits 1991 zu finden¹⁰⁶.

Dies weiterführend berechnet die niederländische Regierung, dass für die gesamte Fahrzeugflotte damit eine Fläche von 190 Mio. qm mit einem volkswirtschaftlichen Wert von 47 Mrd. Gulden vorgehalten wird. Unter der Annahme, dass nur 1/3 aller Parkvorgänge kostenfrei auf öffentlichem Grund erfolgt, führt Verhoef (1996) unter der Annahme einer Rendite von 5% die Rechnung fort und ermittelt für die Niederlande jährliche soziale Kosten von 785 Millionen Nied. Gulden (~ 356 Millionen Euro¹⁰⁷); dies entsprach 0,2% des Bruttoinlandsproduktes der Niederlande.

Für das Jahr 2010 prognostiziert die niederländische Regierung 8 Millionen Autos und Parkplätze im Wert von rund 75 Mrd. Gulden. Die Regierung stellt fest, dass die Parkplätze speziell in den Städten häufig mehr wert sind als die darauf stehenden Fahrzeuge. Zu diesem Ergebnis kommt auch Shoup auf Basis einer einfachen Beispielrechnung. Er legt dar, dass die durchschnittlichen Kapitalkosten je Fahrzeug in den USA im Jahr 1997 rund 5.500 US-\$ betragen, die durchschnittlich je Fahrzeug in den Verkehrswegen gebundenen Kapitalkosten betragen gut 6.500 US-\$. Unter der von ihm als konservativ bezeichneten Annahme, dass die Kapitalkosten je Stellplatz 4.000 US-\$ betragen und je Fahrzeug drei Stellplätze vorhanden sind, stellt er fest, dass die Kapitalkosten für Stellplätze allein die Kapitalkosten für Fahrzeuge und Verkehrswege jeweils deutlich übertreffen und in Summe etwa so viel Wert sind, wie Fahrzeuge und Verkehrswege zusammen¹⁰⁸; eine nach Axhausen (2006) erschreckende Feststellung.¹⁰⁹

Die niederländische Regierung fordert vor dem dargestellten Hintergrund vehement, die durch die Bereitstellung von Parkraum entstehenden Kosten auch sichtbar zu machen. „Parkplätze kosten Geld, nur der Bau und die Instandhaltungs- und Wartungskosten sind heute für den Anwender meist

¹⁰³ Gruen 1973: 215

¹⁰⁴ a.a.O.: 118

¹⁰⁵ a.a.O.

¹⁰⁶ Tweede Kamer 1991: 11f

¹⁰⁷ Eigene Berechnung mit dem Wechselkurs 1 Euro = 2,20371 Niederländische Gulden lt. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/l25043_de.htm, abgerufen am 11.05.2012

¹⁰⁸ Shoup 2005: 208ff

¹⁰⁹ a.a.O.: 8

unsichtbar.“ Die Regierung betont, die Sichtbarmachung von Kosten des ruhenden Verkehrs sei aus Gründen der Erreichbarkeit, der Effizienz und der Gerechtigkeit (Vergleichbarkeit der Verkehrsträger) erforderlich.¹¹⁰

4.2. Ökonomie des ruhenden Verkehrs

Wie dargestellt, sind Pkw im Schnitt mehr als 23 Stunden am Tag abgestellt, für Fahrräder und andere Fahrzeuge sind ähnliche Werte zu erwarten. Durch das Abstellen eines Fahrzeuges wird eine bestimmte Fläche exklusiv für dieses Fahrzeug und exklusiv zum Zweck des Parkens in Anspruch genommen, eine Ressource wird damit konsumiert¹¹¹.

Die konsumierten Ressourcen lassen sich dabei auch unter Gesichtspunkten der Ökonomie betrachten. Die Europäische Kommission weist in Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ darauf hin, dass „die Bereitstellung von mehr Parkplätzen [...] langfristig zu mehr Autoverkehr führen [kann], besonders dann, wenn das Parken kostenlos ist. Parkgebühren können als wirtschaftliches Instrument genutzt werden. Differenzierte Gebühren sollten erwogen werden, um die beschränkte Verfügbarkeit öffentlicher Flächen widerzuspiegeln und Anreize zu schaffen.“¹¹² Die EU-Kommission macht damit auf grundlegende Zusammenhänge der Ökonomie des Verkehrs und der Ökonomie des Parkens im Speziellen aufmerksam.

4.2.1. Relevante Definitionen

Den weiteren Ausführungen vorangestellt wird folgend eine Auswahl relevanter Begriffe der Ökonomie sowie Ihre Anwendbarkeit im Rahmen des ruhenden Verkehrs.

Substitutionsgüter

Substitutionsgüter sind Konsum- oder Investitionsgüter, die einander in ihrer Verwendungsfunktion ersetzen können. Beispiele für Substitutionsgüter sind Butter/Margarine, Kohle/Heizöl und Dampfkraft/Elektrizität.¹¹³ Im Bereich des ruhenden Verkehrs besteht unter anderem zwischen Stellplätzen auf öffentlichen und privaten Flächen eine Substitutionswirkung; wiederum ist der ÖPNV ein Substitut des ruhenden Kraftfahrzeugverkehrs¹¹⁴.

Preiserhöhungen für ein Gut führen bei den als Substitute in Frage kommenden Gütern zu einer mengenmäßig gesteigerten Nachfrage und dadurch meist zu höheren Preisen bei diesen Substitutionsgütern. Dieser Zusammenhang wird bezeichnet als positiver Substitutionskoeffizient bzw. positive Kreuzpreiselastizität (siehe unten) der Nachfrage.¹¹⁵

Komplementärgüter

Als Komplementäre werden Güter bezeichnet, deren Nutzung und Nutzbarkeit zwangsläufig oder gewöhnlich durcheinander bedingt sind¹¹⁶, „wenn sie zusammen nachgefragt bzw. verbraucht

¹¹⁰ vgl. Tweede Kamer 1991: 11f

¹¹¹ Axhausen 2006: 3

¹¹² EU-KOM 2007: 7

¹¹³ Gabler Wirtschaftslexikon: Substitutionsgüter, zuletzt abgerufen am 14.05.2012

¹¹⁴ Hottenstein 1969: 167

¹¹⁵ Gabler Wirtschaftslexikon: Substitutionsgüter, zuletzt abgerufen am 14.05.2012

¹¹⁶ Gabler Wirtschaftslexikon: Komplementärgut, zuletzt abgerufen am 14.05.2012

werden¹¹⁷. Komplementärgüter fördern bzw. im Umkehrfall beschränken ihren Absatz gegenseitig: Steigt oder sinkt der Preis für eines der Güter, so nimmt möglicherweise nicht nur die Nachfrage nach diesem Gut, sondern auch die Nachfrage nach allen Komplementärgütern ab.¹¹⁸

Fahrzeuge und Stellplätze sind Komplementärgüter, da – abgesehen von wenigen Ausnahmen – die Fahrt mit einem Fahrzeug nicht der eigentliche Zweck der Bewegung ist, sondern der Verkehrszweck erst durch das Abstellen des Fahrzeugs ausgeführt werden kann (z.B. Einkaufen und Arbeit aber auch Wohnen). Fahrzeuge ohne Stellplätze sind damit nutzlos. Dies macht deutlich, welch enges Abhängigkeitsverhältnis zwischen Fahrzeugen und Stellplätzen besteht¹¹⁹.

Die Komplementärbeziehung bezieht sich dabei auf das Stellplatzangebot insgesamt, nicht auf einzelne Stellplätze oder eine besondere Stellplatzart. So sind Stellplätze im öffentlichen Raum kein zwingendes Komplement zur Fläche für den fließenden Verkehr, da auch die gesamte Straßenbreite ausschließlich dem fließenden Verkehr zugeordnet sein könnte.¹²⁰

Die komplementäre Abhängigkeit besteht primär zwischen Stellplätzen und Fahrzeugbesitz, nicht jedoch zwischen Stellplatz und Fahrleistung eines Fahrzeugs (wie es z.B. bei herkömmlichen Pkw und Benzin besteht). Für die Veränderung der Organisationsform der Bereitstellung von Stellplätzen kann kein direkter Einfluss auf die Nutzung eines vorhandenen Fahrzeuges im Verkehr vorausgesetzt werden, sofern es unverändert vorgehalten wird. Als mittelbare Wirkung zeigt sich für Pkw bei hohem Parkdruck im öffentlichen Raum jedoch, dass die Zahl der an einem Stichtag bewegten Fahrzeuge abnimmt, weil der Halter den Stellplatz nicht aufgeben möchten, sodass unter bestimmten Rahmenbedingungen auch ein gewisser Effekt auf die Fahrleistung erwartet werden kann¹²¹. Der fließende Verkehr kann weiterhin durch eine abnehmende Fahrzeugzahl insgesamt profitieren, indem die verbleibenden Fahrzeuge die dann zusätzlichen Kapazitäten des fließenden Verkehrs beanspruchen.

Als ein gewöhnliches Komplementärgut kann unter den heutigen Rahmenbedingungen auch die Abhängigkeit zwischen Wohnung und Pkw-Stellplatz gelten. So weist Topp 1998 darauf hin, dass für viele Mieter und Wohneigentumsinhaber ein Stellplatz selbstverständlich zur Wohnung gehört, speziell bei gehobenen Wohnraumsprüchen.¹²² Diese Abhängigkeit ist jedoch nicht zwingend, da – wie bereits dargestellt – rund ein Viertel der Haushalte über keinen Pkw verfügt. Für einen erheblichen Teil der restlichen Bevölkerung ist die Komplementärbeziehung unter den aktuellen Rahmenbedingungen jedoch vorauszusetzen, auch in Abhängigkeit von gegebenen Wohn- und Lebensumständen. Ein erheblicher Teil der Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte wurde auf die Erreichbarkeit und ubiquitäre Verfügbarkeit von Kraftfahrzeugen abgestellt. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist in diesen Gebieten eine besonders hohe Abhängigkeit zwischen Wohnen und Fahrzeug vorauszusetzen und damit auch die Komplementärbeziehung zwischen Wohnen und Stellplatz besonders ausgeprägt. In Summe handelt es sich jedoch um eine mittelbare komplementäre Abhängigkeit.

¹¹⁷ Hottenstein 1969: 31

¹¹⁸ Gabler Wirtschaftslexikon: Komplementärgut, zuletzt abgerufen am 14.05.2012

¹¹⁹ vgl. auch May 1966: 20

¹²⁰ Hottenstein 1969: 70

¹²¹ vgl. Baier et al. 1984b

¹²² a.a.O.

Nachfrage

Als *Nachfrage* wird die Entscheidung oder das Streben von Individuen oder Organisationen (Wirtschaftssubjekten) verstanden, Güter und Leistungen zu erwerben. Die Nachfrage wird determiniert durch Bedürfnisstruktur, Nutzen und verfügbares Budget. Als wichtigste Determinante gilt der Preis eines Gutes; bei steigendem Preis ist in der Regel mit sinkender, bei sinkendem Preis mit steigender Nachfrage zu rechnen (siehe auch Elastizität)¹²³.

Auf die zentrale Bedeutung des Preises für den Begriff der Nachfrage im ökonomischen Sinn weist Roth (1965) hin. „Für den Ökonomen bedeutet ‚Nachfrage‘ die Anzahl Einheiten eines Gutes oder eine Dienstleistung, die in einer gegebenen Periode zu einem bestimmten Preis gekauft werden; der Ausdruck ist bedeutungslos, wenn nicht ein Preis festgesetzt oder angedeutet wird, weil die Nachfrage sich mit dem Preis ändert“.¹²⁴

Elastizität

Die *Elastizität* beschreibt die relative (prozentuale) Veränderung einer abhängigen Variable y (Wirkung) zur relativen Änderung der unabhängigen Variable x (Ursache)¹²⁵:

$$\eta_{y,x} = \frac{\frac{\Delta y}{y}}{\frac{\Delta x}{x}} = \frac{\Delta y}{\Delta x} \frac{x}{y}$$

Formel 1: Elastizitätskoeffizient (aus Gabler Wirtschaftslexikon)

Der Elastizitätskoeffizient beschreibt einfacher dargestellt die Veränderung der Nachfrage bei einer Preisänderung um 1%, das Vorzeichen gibt die Wirkungsrichtung an; d.h. wenn der Elastizitätskoeffizient bei -0,4 liegt, sinkt die Nachfrage bei einer Preiserhöhung um 10% um 4%. Ist der Koeffizient ≥ 1 spricht man von elastischer Nachfrage, zwischen 0 und 1 von unelastischer und bei 0 von vollkommen unelastischer Nachfrage¹²⁶.

Die *Kreuzpreiselastizität* berücksichtigt zudem Abhängigkeiten in der Nachfrage nach bestimmten Gütern. Sie beschreibt die Mengenreaktion der Nachfrage eines bestimmten Gutes im Verhältnis zu Änderung des Preises eines anderen Gutes. Die Kreuzpreiselastizität der Nachfrage ist positiv bei Substitutionsgütern und negativ bei Komplementärgütern.¹²⁷

Generell berichten unterschiedliche Autoren von einer eher unelastischen Nachfrage beim Pkw. Litman (2011) gibt Elastizitäten der Pkw-Vorhaltung zwischen -0,4 bis -1,0 als typisch an. Dementsprechend sei bei einer 10%igen Erhöhung der Vorhaltungskosten mit einer Verringerung der Motorisierung zwischen 4-10% zu rechnen.¹²⁸ Huber-Erler (2010) geht pauschal von einer geringen Preiselastizität der Autofahrer im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl aus, warnt jedoch gleichzeitig davor, die Möglichkeiten der Steuerung des Parkraumaufkommens über den Preis daher zu

¹²³ Gabler Wirtschaftslexikon sowie BPB: ‚Nachfrage‘, jeweils abgerufen am 14.05.2012

¹²⁴ Roth 1965 (II): 61, aus Hottenstein 1969: 26

¹²⁵ Gabler Wirtschaftslexikon: ‚Elastizität‘, abgerufen am 14.05.2012

¹²⁶ Schriefel 2008

¹²⁷ Gabler Wirtschaftslexikon: ‚Kreuzpreiselastizität‘, abgerufen am 14.05.2012

¹²⁸ Litman 2011: 8

vernachlässigen¹²⁹. Denn auch bei geringer Elastizität sind durch Veränderungen der Nutzerkosten entsprechende Veränderungen der Verkehrsnachfrage bzw. der Motorisierung zu erwarten.¹³⁰

Diese Haltung wird von Hottenstein (1969) unterstützt. Er legt dar, dass speziell die häufig vorhandene erhebliche unbefriedigte Nachfrage nach Stellplätzen (also die Autofahrer, die bereit gewesen wären für einen Stellplatz zu bezahlen aber keinen Stellplatz gefunden haben) bei der Abschätzung der Elastizität eine entscheidende Rolle spielt, diese jedoch selten beachtet wird. Eben diese unbefriedigte Nachfrage sorgt jedoch dafür, dass bei der Einführung einer Bewirtschaftung zunächst keine oder nur eine geringe Veränderung im Parkaufkommen festzustellen ist, weil es zunächst zu einer Veränderung des Nutzerkollektivs kommt. Erst wenn es keine unbefriedigte Nachfrage mehr gibt, wird ein relevanter Rückgang im Parkaufkommen feststellbar sein; der zunächst ausbleibende Rückgang des Aufkommens hingegen wird häufig als fehlende oder geringe Elastizität missdeutet.¹³¹

Opportunitätskosten

Opportunitätskosten (auch *Alternativkosten*) beschreiben den entgangenen Nutzen oder Ertrag, der sich bei einer nicht gewählten Handlungsalternative ergeben hätte. Ein Beispiel für Opportunitätskosten sind entgangene Zinsgewinne eines Unternehmens von einem Betrag, der anstelle der Anlage am Kapitalmarkt in neue Maschinen investiert wird. Die Vermeidung von Opportunitätskosten folgt aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip¹³², also dem Grundsatz, bei minimalem Mitteleinsatz den maximalen Erfolg zu generieren¹³³. Opportunitätskosten sind damit keine realen Kosten im Sinne der Finanzwirtschaft, sondern die fiktive Abschätzung unterlassener Einnahmemechanen.

Grundsätzlich sind alle Kosten Opportunitätskosten, solange über eine Maßnahme nicht entschieden ist. Übertragen auf den Bau und die dauerhafte betriebsfähige Unterhaltung von Stellplätzen bedeutet dies, dass in einem freien Markt die Erstellung von Stellplätzen mit dem ersatzlosen Verzicht (Einsparung) ebenso konkurrieren würde wie mit der fiskal ersatzweisen Erstellung z.B. einer zusätzlichen Wohnung. Sofern sich die Kosten der Stellplätze durch Einnahmen nicht decken lassen oder eine geringere Renditeerwartung als z.B. auf dem Kapitalmarkt oder bei alternativer Verwendung haben, würde ein wirtschaftlich agierender Bauträger keine Stellplätze erstellen.¹³⁴ Die Option, Stellplätze zu erstellen oder nicht, ist für Bauträger in der Regel aber nicht vorhanden.

Ebenfalls zu den Opportunitätskosten, wenn auch nicht unmittelbar im Sinne einer entgangenen Rendite zu beziffern, zählen Beeinträchtigungen die durch eine Nutzung entstehen. So ergeben sich bei einem Wohngebäude durch Verzicht auf Stellplätze neben den (fiktiven) Zinseinnahmen auch positive interne und externe Effekte, die bei Verzicht auf diese Variante ebenfalls zu den Opportunitätskosten zählen. Beispielhaft erwähnt seien hierfür größere Grünflächen, geringere Versiegelung, geringere Aufwärmung im Sommer oder mehr Spiel- und Bewegungsflächen für

¹²⁹ a.a.O.: 11

¹³⁰ vgl. Engelmann et al. (o.D.)

¹³¹ a.a.O.: 27

¹³² Gabler Wirtschaftslexikon sowie BPB: ‚Opportunitätskosten‘, jeweils abgerufen am 14.05.2012

¹³³ Gabler Wirtschaftslexikon: ‚Wirtschaftlichkeitsprinzip‘, abgerufen am 14.05.2012

¹³⁴ Hottenstein 1969: 49

Anwohner. Der umgekehrte Fall, also der tatsächliche Verzicht auf Stellplätze zugunsten kleinerer Baugrundstücke oder größerer Grünflächen kann jedoch auch zu Opportunitätskosten durch geringere Miet- oder Verkaufserlöse aufgrund einer am Markt fehlenden Akzeptanz oder geringeren Nachfrage für dieses Wohnungssegment führen.

Schon Hottenstein 1969 misst den Opportunitätskosten von öffentlichen Stellplätzen im Straßenraum eine entscheidende Bedeutung zu. Die Opportunitätskosten „entsprechen jenen Kosten, die gespart bzw. jenen Erträgen, die erzielt werden könnten, wenn der Boden, auf dem sich die Randsteinparkplätze befinden, einer anderen Nutzungsart zugeführt würde. So könnte dieser Raum vollständig dem fließenden Verkehr dienen oder dem Fußgängerverkehr (breitere Trottoirs), oder die Geschäftshäuser könnten entsprechend weiter in die Straßen hinaus gebaut werden.“¹³⁵ Hierbei handelt es sich primär um öffentliche/gesellschaftliche Opportunitäten, die Bauherren werden jedoch über Erschließungsbeiträge an diesen Kosten beteiligt. Für Axhausen 2006 sind die Opportunitätskosten für nicht bewirtschaftete öffentliche Stellplätze schlicht höhere Steuern¹³⁶.

Shoup 2005 betont darüber hinaus die stadträumlichen Opportunitätskosten des ruhenden Verkehrs. „Jeder innerstädtische Parkplatz hat sehr hohe und sehr sichtbare Opportunitätskosten. Anstelle eines Gebäudes das vor Aktivität nur so wimmelt, gibt es eine asphaltierte Fläche [...]; wo etwas Besonderes sein könnte, gibt es stattdessen nicht viel zu sehen.“¹³⁷

Externe Kosten

Als externe Kosten/Effekte werden Aufwendungen oder Schäden im weiteren Sinne bezeichnet, die zwar durch einzelwirtschaftliches Handeln entstehen, die aber nicht von diesem Wirtschaftstreibenden, sondern von der Allgemeinheit bzw. Dritten getragen werden. Im Fall externer Effekte versagt der Markt, da aufgrund des für den Nutzer „künstlich“ niedrigeren oder inexistenten Preises diese Kosten von den Nachfragern nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen wird und im Ergebnis mehr von einer Ressource nachgefragt wird als dies bei funktionierendem Preismechanismus als Indikator von Knappheit der Fall wäre. Typische Ausprägungen von externen Effekten sind Luft- und Wasserverschmutzung, physische und psychische Belastungen durch Lärm, Unfallfolgen, Flächenverbrauch und generell die Nutzung der Umweltmedien.

Speziell die Nutzung der Umweltmedien erfordert das Korrektiv des Staates, da von ihrer Nutzung im Grunde niemand ausgeschlossen werden kann (z.B. von der Luft zum Atmen). Hardin beschreibt dieses Phänomen bereits 1968 in seinem viel beachteten ‚Science‘-Artikel „The Tragedy of the Commons“, das im deutschsprachigen Raum als Allmende¹³⁸-Problem bekannt wurde. Als Beispiel einer gemeinschaftlich genutzten Ressource nutzt Hardin eine gemeinschaftlich genutzte Dorfweide, die durch das Gewinnmaximierungsstreben der Viehzüchter zunächst übernutzt (der Vorteil des Individuum bei einem weiteren Tier auf der Weide ist +1, während das Individuum nur einen Teil der Folgen, eine Teilmenge von -1, zu tragen hat) und zuletzt zerstört wird¹³⁹.

¹³⁵ Hottenstein 1969: 46

¹³⁶ Axhausen 2006: 5

¹³⁷ Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 162

¹³⁸ Eine natürliche Ressource im Gemeineigentum. (Gablers Wirtschaftslexikon: ‚Allmenderessource‘, abgerufen am 14.05.2012)

¹³⁹ a.a.O.

4.2.2. Kosten, Preise, Nachfrage

Wie bereits dargestellt, gilt der Preis als die wichtigste Determinante der Nachfrage. Shoup beschreibt dies wie folgt: „Preise sind der Rahmen, zu denen Alternativen den Konsumenten angeboten werden, und Konsumenten werden ihre tatsächliche Präferenz nur treffen, wenn die Preise für die Alternativen die jeweiligen Kosten auch tatsächlich widerspiegeln.“¹⁴⁰ Dies gilt selbstverständlich auch für Stellplätze.

Hottenstein 1969 weist darauf hin, dass im Kontext der Planung und Steuerung des ruhenden Verkehrs Preise in der Regel keine Rolle spielen, bzw. es wird eine Nachfrage beim Preis Null ermittelt. Damit sei auch die von Roth (s.o.) betonte elementare Abhängigkeit zwischen Preis und Nachfrage verletzt. „Es ist deshalb nicht erstaunlich, dass dabei phantastisch hoch anmutende Werte herauskommen. Untersuchungen, die auf solchen Grundlagen beruhen, sind ökonomisch nicht sinnvoll. Es würde auch niemandem einfallen, die Nachfrage nach ‚14tägigen Ferienreisen auf die Kanarischen Inseln‘ zu berechnen unter der Annahme, solche Reisen würden kostenlos angeboten! Bei Untersuchungen zum Parkproblem sind jedoch solche Prämissen üblich.“¹⁴¹

Dieser Argumentation bedient sich auch Shoup (2005) und bemängelt eklatante Fehler in der Systematik der Nachfrageermittlung durch planerisch Tätige. Er konstatiert, dass die Planer die durch freies Parkieren ausgelöste Probleme zwar nicht ignoriert, aber fehlerhaft diagnostiziert haben: „Sie [die Planer, d. Verf.] haben als Ursachen für die Probleme nicht etwa das Versagen der Städte Marktpreise zu erheben ausgemacht, sondern das Versagen des Marktes ein ausreichendes Angebot bereitzustellen.“¹⁴² Der konstatierte Mangel an Stellplätzen sei nicht eine Frage des tatsächlichen Angebotes sondern mangelhafter Preisbildung. „Als Beispiel: Gold ist rar und teuer und ist essenziell für viele Einsatzzwecke, aber es gibt keinen Goldmangel: Mangel resultiert aus zu niedrigen Preisen.“¹⁴³

Allerdings beeinflussen nicht nur Preise im fiskalen Sinn die Nachfrage, sondern auch die Qualität bzw. Attraktivität eines Angebote. „Die Qualität eines Parkplatzes ist um so besser, je höher der Nutzen ist, den der Parker daraus zieht. Dieser Nutzen ist andererseits um so größer, je besser die Zufahrt zum Parkplatz ist, je näher der Parkplatz am endgültigen Bestimmungsort des Autofahrers [...] liegt und je einfacher und rascher das Parkieren selbst vor sich geht.“¹⁴⁴ Nach Huber-Erler (2010) gibt es drei primäre Determinanten der Qualität eines Stellplatzes:

- Die Dauer der Parksuchzeit
- Die Fußwegentfernung zum Ziel
- Die Höhe der Parkgebühr¹⁴⁵

Hottenstein (1969) entwickelt den Ansatz von Meiburg (1963) weiter, der die Ursachen induzierten Verkehrs anhand grundlegender ökonomischer Regeln beschreibt, indem er diesen Gedanken auf die

¹⁴⁰ Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 169

¹⁴¹ a.a.O.: 26

¹⁴² Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 7f, 23

¹⁴³ Shoup 2005: 171

¹⁴⁴ Hottenstein 1965: 29

¹⁴⁵ Huber-Erler 1996: 58 sowie Huber-Erler 2010: 15

Bereitstellung von Parkraum anwendet. „Werden bei bestehender Parkplatzknappheit zusätzliche Parkplätze erstellt, verbilligt sich dadurch die Benützung [sic], weil die Kosten sinken. Die zusätzlichen Parkplätze haben zur Folge, dass der einzelne Automobilist weniger lang nach einem freien Platz suche muss, also Benzin und Zeit spart und weniger Ärger hat. Da in diesem Sinne das Parkieren billiger wird, steigt die Nachfrage nach Parkplätzen [...], so dass im Endeffekt der Nachfrageüberhang wieder gleich groß ist wie vor der Erstellung der zusätzlichen Parkplätze.“¹⁴⁶ Hottenstein ergänzt, dass dieser Effekt ursächlich durch die Investitionsentscheidung auf Basis der Nachfrage beim Preis Null anstelle des Knappheitspreises ausgelöst wird. Er schließt, dass „die eigentliche Ursache für Parkplatzknappheit [...] nicht in einem zu raschen Ansteigen der Nachfrage infolge der wachsenden Realeinkommen oder der zunehmenden Bevölkerung [liegt], sondern in den zu tiefen [bzw. nicht existenten] Preisen.“¹⁴⁷

Vor diesem Hintergrund ist Hottensteins ursprüngliche Darstellung, dass die Nachfrage in der Regel zum Preis Null berechnet wird¹⁴⁸, auch nicht in Gänze zutreffend. Denn ebenso wie Kosten stets vorhanden sind, gibt es auch immer den Preis einer Leistung – auch wenn er eben nicht im Sinne von Geld ausgedrückt wird. Allerdings ist in diesem Kontext auch darauf hinzuweisen, dass die Stellplatzbereitstellung speziell für Pkw i.d.R. darauf ausgelegt ist oder zumindest in der Praxis so gehandhabt wird, die Leichtigkeit und den Komfort des ruhenden Verkehrs auf dem höchst möglichen Niveau zu sichern – oder anders ausgedrückt, virtuelle Kosten für den Nutzer insbesondere durch Zeitaufwand gegen Null zu führen. In Summe der Einflüsse ist die Darstellung Hottensteins daher trotzdem korrekt.

Die Stellplatzbaupflicht hat an dieser Qualität einen maßgeblichen Anteil. Sie stellt bereits im Rahmen der Planung eines Bauvorhabens sicher, dass die Belange insbesondere des ruhenden Kfz-Verkehrs mit einer hohen Angebotsqualität und einem mengenmäßig umfangreichen Angebot berücksichtigt werden. Bei der Bemessung der Stellplatzforderung und generell bei der Bemessung von Parkraumangeboten hat der planerische Verzicht auf ökonomische Steuerungselemente erhebliche Folgen auf die Methodik und den Markt für Stellplätze. Ausgehend von der Annahme einer kostenlosen Nutzung wird in der Regel das Aufkommen von ruhenden Fahrzeugen in der absoluten Lastspitze ermittelt und dieses Aufkommen als zwingend zu deckendes Bedürfnis definiert. Hierdurch wird ein Überschuss an Stellplätzen erzeugt, der einen Markt für Stellplätze verhindert oder existierende Märkte zerstört und damit die Preise fürs Parken gegen Null führt.^{149 150}

Topp 1990b beschreibt unbewirtschafteten oder nicht ausreichend bewirtschafteten Parkraum zutreffend als übersättigtes System – „daß heißt die Nachfrage ist immer größer als das Angebot oder – anders ausgedrückt – zusätzliche Parkstände ziehen zusätzliche Autos an.“¹⁵¹ Diesen

¹⁴⁶ Hottenstein 1969: 162, basierend auf Maiburg 1963: 653f

¹⁴⁷ a.a.O: 162

¹⁴⁸ Hottenstein 1969: 26

¹⁴⁹ Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 8

¹⁵⁰ Shoup (2005) zieht einen interessanten Vergleich: „Analog zum Parken ist die Bereitstellung von Essen von essenzieller Bedeutung und stellt einen enormen Mehrwert dar – trotzdem würde kein Ökonom fordern, dass wir mehr Essen benötigen und es umsonst sein muss. Ökonomen definieren nicht den Peak-Bedarf nach Essen von übergewichtigen Konsumenten an kostenfreien Buffets als Nachfrage und sie würden es auch nicht als Weg für die Rechtssetzung empfehlen, dass Restaurants zumindest diese Menge an Essen umsonst anbieten müssen, egal wie hoch die Kosten sind.“ Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 24.

¹⁵¹ Topp 1990b: 43

Zusammenhang betont auch die Europäische Kommission in Ihrem Grünbuch ‚Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt‘ mit ihrem Hinweis, dass es auch einer angemessenen Parkraumpolitik bedarf, „um die Pkw-Nutzung in den Stadtzentren zu verringern. Die Bereitstellung von mehr Parkplätzen kann langfristig zu mehr Autoverkehr führen, besonders dann, wenn das Parken kostenlos ist.“¹⁵²

Stellplätze, die nach der heute gängigen Methode geplant und erstellt werden, haben damit faktisch keine Chance, kostendeckend betrieben zu werden, da sie im Moment ihrer Erstellung dazu dienen, das Entstehen eines Marktes zu unterbinden.

4.2.3. Kostendeckung und Kostenanlastung von Stellplätzen

Dass Stellplätze häufig unentgeltlich zur Nutzung überlassen werden, bedeutet nicht, dass keine Kosten existieren. So betont Axhausen (2006), dass „es keine kostenlosen Parkplätze [gibt]; nur unterschiedliche Arten, die Kosten zu verteilen.“¹⁵³ Auch Shoup (2005) führt aus, dass so etwas wie „kostenfreies“ Parkieren nicht existiert, weder für das Individuum, noch für die Gemeinschaft. Die Kosten für das Parkieren werden versteckt in den Kosten für alles andere¹⁵⁴. Die Differenz zwischen einem kostendeckenden Preis und den tatsächlichen Einnahmen für Anlagen des ruhenden Verkehrs werden externalisiert¹⁵⁵, der ruhende Verkehr wird damit faktisch subventioniert.

Diese Subventionen stellen keine Marginalien im Gesamtsystem dar. So rechnet Shoup (2005) beispielhaft für amerikanische Verhältnisse schlüssig vor, dass die Subvention des Autoverkehrs durch kostenfreies Parken am Arbeitsort im Schnitt die Kosten für die eigentliche Fahrt deutlich übersteigt. Er weist zudem auf eine bedenkliche Besonderheit dieses Modus der Subventionierung des Verkehrs hin: Anteilig die höchste Subvention erhalten diejenigen mit besonders kurzen Reiseweiten – eben die Wege, die auch mit dem Umweltverbund gut zu bewältigen wären¹⁵⁶.

Als Spezifikum in dieser Debatte stellt Shoup heraus, dass es sich beim Parken im öffentlichen Raum um ein klassisches Allmende-Problem handelt¹⁵⁷. Interessanterweise nutzt der mit der Definition des Allmende-Problems kreditierte Hardin selbst in seinem Artikel das Beispiel von öffentlichen Stellplätzen als Beispiel für ein Allmende-Problem. Im Zusammenhang mit seiner Empfehlung für fiskale Elemente zur Steuerung der Nutzung von Allmenden verweist er auf Parkuhren an öffentlichen Stellplätzen für Kurzzeitnutzer bzw. Strafen für Langparker. Er kommt zu dem Schluss: „Wir müssen einem Bürger nicht verbieten so lang zu parken wie er möchte; wir müssen es für ihn bloß mit zunehmender Dauer immer teurer machen.“¹⁵⁸ Aufgabe einer hoheitlichen Stelle ist es daher, den Nutzungszugang für alle Nutzungsinteressen gleichermaßen zu regeln und zu gewährleisten sowie Fehl- und Übernutzungen zu sanktionieren. Hierzu kommen Ver- und Gebote

¹⁵² EU-KOM 2007: 7

¹⁵³ Axhausen 2006: 3

¹⁵⁴ Eigene Übersetzung nach Shoup 2005: 1

¹⁵⁵ Reutter/Reutter 1996: 262

¹⁵⁶ Shoup 2005: 211

¹⁵⁷ Shoup 2005: 7

¹⁵⁸ a.a.O.

sowie Strafen ebenso in Frage wie die von Hardin präferierten Marktpreismechanismen, um die der Gesellschaft entstehenden Kosten beim Verursacher zu internalisieren¹⁵⁹.

4.2.4. Rahmenbedingungen des Marktes für Stellplätze

Für ein genaueres Bild der Zusammenhänge ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen des Stellplatzmarktes genauer zu betrachten. Ebenso wie bei Anlagen des fließenden Verkehrs sind Investitionen in Anlagen des ruhenden Verkehrs mit verschiedenen Schwierigkeiten behaftet, die sich nach May 1966 u.a. wie folgt beschreiben lassen:

- Langlebigkeit (schwierige Wirtschaftlichkeitsberechnung aufgrund hohen Risikofaktors),
- komplementärer Charakter (Nutzbarkeit und Benutzung von der Entwicklung des Komplementärgutes abhängig),
- Immobilität (nicht für einen anderen Zweck verwendbar),
- Kostenintensiv (da auf den Spitzenbedarf dimensioniert und keine Produktion auf Vorrat).¹⁶⁰

Hottenstein 1969 kommt zu dem Schluss, dass diese Spezifika von Verkehrsinvestitionen auf Parkierungsanlagen unzutreffend sind, die Gründe für die von ihm in der Praxis konstatierten Schwierigkeiten bei der Finanzierung von Parkierungsanlagen also anderweitig zu suchen sind und kommt zu dem zentralen Ergebnis, dass bei normalen Renditen aus dem Handel mit Stellplätzen auch ein ausreichendes Angebot durch private Unternehmungen zu erwarten sei. Eine weitergehende Betrachtung der Rahmenbedingungen von Parkierungsanlagen, in denen eine derartige Rendite erwirtschaftet werden soll, lassen erhebliche Zweifel zu, ob dies tatsächlich in der Praxis zutreffend ist. Potenzielle Veränderungen der Rahmenbedingungen ergeben sich dabei insbesondere aus zwei Aspekten: Veränderungen bei Substituten und Veränderungen bei Komplementären. Von herausragender Bedeutung ist dabei, wer diese Entwicklung beeinflusst und welche Handlungsoptionen dem Inhaber einer Anlage als Reaktion offen stehen.

Bezogen auf Pkw-Stellplätze an sich kommen im weiteren Sinne z.B. der ÖPNV, aber auch das Fahrrad, zu Fuß gehen, Carsharing¹⁶¹ oder andere Angeboten als Substitute in Frage, weil sie mittelbar eine ersetzende Wirkung haben. Beeinflusst wird diese Entwicklung primär durch die öffentliche Hand durch Förderkonzepte, Preispolitik z.B. beim ÖPNV oder die gezielte Raumstrukturpolitik zur Funktionsmischung. Die von Städten und Kommunen sowie anderen relevanten Hoheitsorganisationen verfolgten Ziele und die damit verbundenen Maßnahmen unterliegen in hohem Maße einem stetigen gesellschaftlichen und politischen Wandel, der durch vielerlei Entwicklung ausgelöst werden kann. Zu beeinflussen ist diese Entwicklung durch die Inhaber von Anlagen des ruhenden Verkehrs nur durch Lobbyismus und mittelbar durch seine Wahlentscheidung; der tatsächliche Einfluss dürfte jedoch sehr beschränkt sein.

Bezogen auf privaten Parkraum ist zudem öffentlicher Parkraum ein wichtiges Substitut. Öffentlicher Parkraum ist ein wichtiges Steuerungsinstrument im Rahmen von Parkraummanagement und unterliegt grundsätzlich einer ständigen öffentlichen Einflussnahme. Zwar ist unter den heutigen

¹⁵⁹ Die Internalisierung von Kosten beschreibt die Auferlegung vormals externer Kosten auf den Verursacher.

¹⁶⁰ May 1966: 16ff

¹⁶¹ Welches zwar ebenfalls Stellplätze benötigt, allerdings nach gängiger Darstellung in erheblich geringerem Umfang als die private Kraftfahrzeugvorhaltung.

Rahmenbedingungen durch Parkraummanagement eher eine gezielte Verknappung als eine gezielte Ausweitung des öffentlichen Parkraumangebotes zu erwarten. Allerdings ist Art und Umfang der Parkraumsteuerung, falls sie überhaupt stattfindet, keine über die Nutzungsdauer eines Stellplatzes kalkulierbare Größe, die eine verlässliche Wirtschaftlichkeitsberechnung auch nur annähernd zulässt. Einflussmöglichkeiten liegen für einen Inhaber von Stellplatzanlagen wiederum kaum vor.

Schlussendlich sind Flächen für den fließenden Verkehr und Fahrzeuge selber wichtige Komplementäre des ruhenden Verkehrs. Es ist unter aktuellen Rahmenbedingungen zu erwarten, dass die Entwicklung der Fahrzeugpreise vergleichsweise verlässlich abgeschätzt werden kann, wohingegen die Voraussetzungen für den fließenden Verkehr wie schon die Substitute und die Entwicklung der öffentlichen Stellplätze der volatilen Entwicklung öffentlicher Einflussnahme unterliegen. Für Flächen des fließenden Verkehrs können beispielsweise restriktive Maßnahmen wie Citymaut, Umweltzonen, Geschwindigkeitsbeschränkungen, Durchfahrtsverbote oder andere Maßnahmen, wie sie mancherorts bereits in Anwendung sind, eine erhebliche Bedeutung und damit auch eine (un-)mittelbare Wirkung auf den ruhenden Verkehr entfalten. Auch hier zeigt sich, dass eine Wirtschaftlichkeitsberechnung einen sehr großen Entwicklungskorridor abbilden müsste, in Summe mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist und (schlussendlich) kaum akzeptierbare Risiken birgt, denen erneut faktisch keine Interventionsmöglichkeiten des Eigentümers entgegenstehen.

Dies zeigt, dass es sich beim ruhenden Verkehr schon ohne unmittelbaren hoheitlichen Eingriff in die Bereitstellung des privaten Parkraumangebotes über Stellplatzbaupflichten um ein ausgesprochen komplexes und mit Unsicherheit behaftetes Marktumfeld handelt. Selbst in einem völlig freien Markt für Angebote des ruhenden Verkehrs, in dem die öffentliche Hand nicht durch die Bereitstellung und ggf. Bewirtschaftung von Stellplätzen selber als Marktteilnehmer auftritt, wäre aufgrund der Wirkung von Komplementären oder Substituten des ruhenden Verkehrs von quasi ausschließlich durch die öffentliche Hand zu beeinflussenden Angeboten, ein erhebliches Wagnis der Investition gegeben. In diesem Kontext erweisen auch die von Mey 1966 definierten Spezifika von Verkehrsinvestitionen ihre Richtigkeit, an zentraler Position die Langlebigkeit. Bauliche Anlagen haben potenzielle Nutzungsdauern, die sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken. Je länger die vorgesehene Nutzungsdauer ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit bzw. die Gefahr, dass durch Eingriffe außerhalb des eigentlichen Marktes des ruhenden Verkehrs dieser in erheblichem Umfang beeinflusst wird. Sowohl die als Interventionsstrategien denkbaren Wege der Weiternutzung (Umbau der bestehenden Anlage) die Umnutzung (Abriss der Anlage) wie auch die Verlagerung von Anlagen des ruhenden Verkehrs sind dabei aus der Praxis nicht in größerem Stil bekannt.

Zwar argumentiert Hottenstein, dass die Immobilität durch die Verfügbarkeit von demontierbaren Anlagen inzwischen nicht mehr gegeben sei und speziell in Stadtkernbereichen die Bodenpreise die Kosten der Gesamtanlage dominieren¹⁶². Diese Argumentation ist jedoch zumindest bei den meisten Tiefgaragen unzutreffend, da diese i.d.R. fest und untrennbar mit einem darüber liegenden Gebäude verbunden sind, ein Rückbau der Tiefgarage somit nur unter Inkaufnahme des Verlustes des kompletten Gebäudes denkbar ist und Tiefgaragen auch kaum demontier- und wiederverwendbar vorstellbar sind – jedenfalls sind keine bekannt.

¹⁶² Hottenstein 1969: 62

Selbst in einem wirklichen Markt für den ruhenden Verkehr bleibt im Ergebnis festzustellen, dass die wesentlichen Spezifika von Verkehrsinvestitionen auch auf Anlagen des ruhenden Verkehrs zutreffen. Zur Sicherung einer Rendite wären dann bei einem privaten Investor aufgrund der mit dem Investment verbundenen Unsicherheiten zu erwarten, dass der Anbieter dieses Risiko mit einem erheblichen Risikoaufschlag im Preis berücksichtigt oder ganz auf das Investment verzichtet.

Diese Zwänge der Preisgestaltung erklären plausibel in Verbindung mit einer tatsächlich vorhandenen Vielzahl von öffentlichen Stellplätzen, die häufig entweder gratis oder zu vergleichsweise niedrigen Preisen angeboten werden¹⁶³, wieso es heute faktisch keinen freiwilligen¹⁶⁴ privaten Stellplatzbau gibt. Die Unwägbarkeiten der Investition sind zu groß, so dass Investitionen in Parkgaragen von Investoren und Geldgebern trotz Parkplatzknappheit als Verlustgeschäft betrachtet werden (negative Rentabilität)¹⁶⁵; die vorhandenen Risiken machen es zu einem schwierigen Unterfangen, das nötige Kapital für Investition in Parkraum zu generieren¹⁶⁶. Hottenstein 1969 beschreibt dies als das „Parkplatz-Paradoxon“¹⁶⁷.

Eine weitere Beeinträchtigung erfährt der Markt des ruhenden Verkehrs durch die Stellplatzbaupflicht. Wie oben bereits festgestellt, wird damit der stetige Zuwachs von Anlagen des ruhenden Verkehrs so beeinflusst, dass sie die Entwicklung eines Marktes verhindern. Das auf Grundlage mangelnder Marktelemente generierte Parkverkehrsaufkommen und die damit generierten Überlastungserscheinungen sind wiederum gewichtiger Anlass für hoheitliche Stellen, diesen offensichtlichen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken. Bei Versagen des Marktes greifen öffentliche Körperschaften regulierend in das Marktgeschehen ein und übernehmen den Bau und den Betrieb von Verkehrsanlagen häufig selbst.¹⁶⁸

Hottenstein 1969 sieht auf Grundlage einer generellen Entwicklung abnehmenden Anteils von Randsteinparkplätzen am Gesamtparkraumangebot einen Verlust der Städte bzgl. ihrer natürlichen Monopolstellung und sieht damit die Grundvoraussetzungen für Wettbewerb im Stellplatzmarkt als gegeben¹⁶⁹. Er betont die Voraussetzung, „dass sich die öffentliche Hand ebenfalls marktgerecht verhält, besonders was die Preispolitik betrifft.“¹⁷⁰

Die von Hottenstein prägnant formulierte Forderung an die öffentliche Hand, das Verkehrsgeschehen weitgehend marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu unterwerfen, fand bereits zu diesem Zeitpunkt breite Unterstützung. So betonte der Deutsche Industrie- und Handelstag, dass zwar „eine völlige Liberalisierung im Verkehr in den Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger und auch in der Wahrung des Allgemeinwohls ihre Grenzen finden“¹⁷¹ müsse, jedoch wenig Grund bestehe, „dort, wo noch marktwirtschaftliche Spielregeln wirksam werden können, und wo der Preis seine Funktion als Regulator zwischen Angebot und Nachfrage noch erfüllen kann, auf dieses Prinzip zu verzichten. Der

¹⁶³ Selbst bei kostendeckenden Preisen kann die öffentliche Hand Stellplätze wesentlich günstiger anbieten, da sie aufgrund der für sie vorhandenen Steuerungs- und Adaptionsoptionen auf einen Risikoaufschlag im Preis verzichten kann.

¹⁶⁴ In Abgrenzung zum ‚erzwungenen‘ Stellplatzbau per Stellplatzbaupflicht.

¹⁶⁵ Barbe und Litz 1965 (II): 37, übernommen aus Hottenstein 1969: 63

¹⁶⁶ May 1966: 19

¹⁶⁷ Barbe und Litz 1965 (II): 37, übernommen aus Hottenstein 1969: 63

¹⁶⁸ Hottenstein 1969: 70

¹⁶⁹ Hottenstein 1969: 72

¹⁷⁰ Hottenstein 1969: 161

¹⁷¹ DIHT 1963: 67

Vorschlag, den Preis zur Lösung der Probleme des städtischen ruhenden Verkehrs mit heranzuziehen, wurde bereits mehrfach gemacht und auch in der Öffentlichkeit diskutiert. Der Deutsche Industrie- und Handelstag hält diesen Vorschlag für beachtenswert und geeignet, die individuellen Wünsche auf Parkmöglichkeiten in der City mit realen Gegebenheiten in Übereinstimmung zu bringen.“¹⁷²

4.2.5. Steuerung des ruhenden Verkehrs

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die verschiedenen Kenngrößen sowie die ökonomischen Grundlagen des ruhenden Verkehrs dargestellt. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der ruhende Verkehrs erhebliche Kosten im betriebs- und volkswirtschaftlichen Sinne erzeugt, die derzeit aufgrund der Abwesenheit eines Marktes für die Leistung „ruhender Verkehr“ nicht nutzerspezifisch zugeordnet werden können und zu einem Großteil externalisiert werden. Nicht nur dieses Marktversagen, sondern auch die politisch und planerisch unstrittigen Zielsetzungen für den differenzierten Umgang mit den verschiedenen Nutzergruppen (qualifizierter Bedarf), Defizite bei der effizienten Ausnutzung vorhandener Stellplätze (insbes. Mehrfachnutzung) aber auch die in Summe hohen Kosten begründen die Notwendigkeit einer effektiven Steuerung des ruhenden Verkehrs.

Die vom Niedersächsischen Sozialminister im Jahr 1986 aufgestellten Anforderungen liefern einen bemerkenswerten Impuls: „Da jedoch der Verkehrsraum den wachsenden Anforderungen des fließenden und ruhenden Verkehrs nicht angepasst werden kann, ist es naheliegend, die Problemstellung umzukehren und ausgehend vom realisierbaren Parkraumangebot das maximal mögliche individuell Verkehrsaufkommen zu begrenzen. Dies bedeutet für die Innenstädte, daß dort die für den fließenden Verkehr bereitzustellenden Flächen auch durch das Parkstandsangebot bestimmt werden. Ziel ist die Wiederherstellung des Gleichgewichts von Stellplatzangebot und – nachfrage in der Konkurrenz der Nutzungen im öffentlichen Straßenraum. Um die Wohnbarkeit und die Aufenthaltsqualität zu sichern, müssen öffentliche und private Grün- und Freiflächen erhalten bzw. zurückgewonnen und die Emissionen reduziert werden.“ (Niedersächsischer Sozialminister 1986: 1)

Apel/Lehmbrock 1990 definieren basierend auf einem Runderlass „Grundsätze für eine stadtverträgliche Ordnung des ruhenden Verkehrs“ des Landes NRW von 1989 als Aufgaben von innerstädtischen Parkraumkonzepten:

- „Erstens tragen Parkraumplanung und -bewirtschaftung als differenzierte Steuerungsinstrumente neben zahlreichen anderen Möglichkeiten dazu bei, verlagerungsfähige Anteile des Pkw-Verkehrs auf stadtverträglichere Verkehrsmittel umzuverteilen.
- Zweitens dienen Parkraumkonzepte zur Verbesserung der Verkehrsbedingungen für nicht verlagerungsfähige Anteile des Autoverkehrs, insbesondere des Lieferverkehrs, sowie zum Abbau von Verkehrsbehinderungen zu Lasten von Bussen und Bahnen durch Falschparker.
- Und drittens tragen sie durch Einrichtung und Kontrollen geregelten Parkens bzw. durch Verhinderung illegalen Parkens zur Sicherung der notwendigen Flächenansprüche auch des

¹⁷² DIHT 1963: 67

nicht motorisierten Verkehrs und des Aufenthalts im Straßenraum sowie zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Verbesserung der Straßenraumgestalt bei.“¹⁷³

Nach Huber-Erler (2010) ist Parkraummanagement einer der effizientesten Bausteine kommunaler Verkehrsplanung und entwickelt Auswirkungen deutlich über den ruhenden Verkehr hinaus: „Durch die Steuerung des Parkraumangebotes in Hinblick auf Menge, Zugänglichkeit und Kosten können das Parkverhalten selbst, der Parksuchverkehr, aber auch Verkehrsnachfrage und Verkehrsmittelwahl beeinflusst werden.“¹⁷⁴ Effektiv eingesetzt und in Kombination mit einer Aufwertung der Erreichbarkeit mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes¹⁷⁵ kann eine Parkraumbewirtschaftung unter anderem zu Veränderungen im Mobilitätsverhalten, der Verkehrsmittelwahl, einer Verringerung des Parksuchverkehrs und einer Verbesserung der Parkchancen für prioritäre Benutzergruppen beitragen¹⁷⁶.

Aufgrund der existierenden substitutiven Austauschbeziehung ist ein effektives Parkraummanagement nur möglich, wenn alle Anlagen des ruhenden Verkehrs in einem gegebenen Gebiet erreicht werden¹⁷⁷. Parkraumplanung und Parkraumbewirtschaftung sind in der Praxis zumeist auf Stellplätze im öffentlichen Raum und Stellplätze auf privaten Flächen in öffentlicher Hand beschränkt¹⁷⁸. Der erhebliche Anteil privater Stellplätze am gesamten Parkraumangebot ist einer Einflussnahme der öffentlichen Hand – mit Ausnahme über privatrechtliche Verträge und ggf. vor dem Hintergrund einer konkreten Gefahrenabwehr – in Rahmen eines Parkraummanagements im Wesentlichen entzogen. Die über Stellplatzsatzungen oder ähnliche Instrument erzielbaren Steuerungsmöglichkeiten sind nur bei Neubau, Umbau oder Umnutzung vorhanden¹⁷⁹, wirken nur langfristig¹⁸⁰ und es kann nur der Zuwachs beeinflusst werden¹⁸¹; die hoheitliche Einbeziehung privater Stellplätze in eine öffentliche Parkraumbewirtschaftung ist nicht möglich.

Das schränkt die Wirkungsmöglichkeiten einer Parkraumbewirtschaftung erheblich ein, der in der Literatur einhellig eine entscheidende Rolle für das Parkraummanagement zugebilligt wird. „Das Parkverhalten wird bestimmt durch die Preisrelation unterschiedlich attraktiver Parkraumangebote und eine dem Parkdruck angemessenen Parkraumüberwachung. Der Parkdruck wiederum ist abhängig von der Stärke des Zielverkehrs und der Erreichbarkeit dieses Ziels mit dem Auto im Verhältnis zu anderen Verkehrsmitteln (in Bezug auf Wegezeit, Bequemlichkeit, Kosten, etc.). Soll [z.B.] das Parkraumverhalten der Besucher entsprechend den Zielwerten der Parkraumbilanz beeinflusst werden, dann ist die Preisrelation zwischen Kurzzeitparkplätzen auf der Straße und in Parkhäusern so zu verändern, daß die Reserven in den Parkhäusern besser ausgelastet werden. Außerdem ist durch die Anhebung des Parkpreisniveaus insgesamt bei gleichzeitiger Verbesserung der Erreichbarkeit der Innenstadt mit öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Fahrrad und zu Fuß die

¹⁷³ a.a.O.

¹⁷⁴ Huber-Erler 2010: 1

¹⁷⁵ Unter dem Umweltverbund werden ÖPNV, Fahrrad und zu Fuß gehen verstanden.

¹⁷⁶ Huber-Erler 2010: 1

¹⁷⁷ Huber-Erler 2010: 1

¹⁷⁸ Appel 1996

¹⁷⁹ Ausnahmen lassen sich im Rahmen der Gefahrenabwehr konstruieren. Siehe hierzu Kapitel abc.

¹⁸⁰ Topp 1990a: 72ff, Topp 1999

¹⁸¹ Lehmbrock (o.D.): 2

tatsächliche Parkraumnachfrage der Besucher an die qualifizierte Parkraumnachfrage zu anzunähern.“¹⁸²

Mit einer gezielten Steuerung des Parkpreises kann auch eine möglichst gleichmäßige Nachfrageverteilung erzielt werden, welche die Voraussetzung für den Abbau von Parkraumüberkapazitäten ist¹⁸³. Huber-Erler betont, dass „aus der geringen Preiselastizität der Autofahrer im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl [...] nicht abgeleitet werden darf, dass der Parkpreis als Steuerungsinstrument für die Parkraumnachfrage ungeeignet ist. Im Gegenteil zeigt sich, dass die Preiselastizität im Hinblick auf die räumliche Verteilung der Nachfrage als sehr hoch einzustufen ist. Durch differenzierte Gebührenkonzepte kann ein räumlicher und zeitlicher Ausgleich der Nachfrage als Grundlage für einen möglichen Parkraumabbau gefördert werden.“¹⁸⁴

Die von Huber-Erler hervorgehobene hohe Preiselastizität im Hinblick auf die räumliche Verteilung der Nachfrage unterstreicht auch die Notwendigkeit, Parkraumbewirtschaftung flächendeckend und unter Einbeziehung aller Stellplätze zu betreiben. Andernfalls droht die Gefahr, Probleme in den Gebieten nicht zu lösen, sondern nur in die Rand- und Arrondierungsbereiche des Parkraummanagements zu verlagern. Beispielhaft hierfür steht der Bericht von Kortenhaus 1986 über Erfahrungen aus Delft, wo die Einführung von Parkgebühren für Anwohner (30,- DM im Jahr) primär zu einer Verlagerung des Parkaufkommens auf weiter entfernte Parkstände (250m anstelle von 100m) geführt hat¹⁸⁵. Unterscheiden lassen sich die möglichen Nutzerreaktionen auf Parkraumpolitiken generell in ‚Umsteigeeffekte‘ (z.B. Umstieg auf ÖPNV, Fahrrad, Fuß, Fahrgemeinschaft, bringen lassen); ‚Verdrängungseffekte‘ (weiter entfernt parken, länger Parkplatz suchen, auch: Arbeitsbeginn verlegen); ‚Standorteffekte‘ (andere Arbeitsstelle / anderen Wohnort suchen) und ‚Organisationseffekte‘ (Stellplatz anmieten, Druck auf Betrieb/Vermieter zur Schaffung von Stellplätzen ausüben).¹⁸⁶

4.2.6. Rahmen für Planung und Management des ruhenden Verkehrs

Der Rahmen für die Planung und das Management des ruhenden Verkehrs wird für die in diesem Bereich Tätigen vordringlich durch Gesetze und Verordnungen sowie den Stand der Technik abgesteckt. Im Vordergrund stehen dabei Aspekte des Verkehrsrechts, primär der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der konkretisierenden Ausführung in der Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV StVO), sowie die Integration von Stellplätzen in den öffentlichen Raum und die konkrete Stellplatzdimensionierung im Mittelpunkt. In Abgrenzung dazu werden in der folgenden Betrachtung nur die Aspekte behandelt, die den normativen Rahmen für die Stellplatzbaupflicht bilden bzw. Hinweise zur Ausgestaltung des normativen Rahmens für die Akteure hoheitlicher Stellen geben.

Das Thema Stellplätze und Parken ist aufgrund der Ortsgebundenheit der Parkvorgänge eine Aufgabe, die in erster Linie durch die Städte und Gemeinden erledigt wird. Insofern sind die

¹⁸² Apel/Lehmbrock 1990: 199f

¹⁸³ Huber-Erler 2010: 11

¹⁸⁴ Huber-Erler 2010: 11

¹⁸⁵ Kortenhaus 1986: 57

¹⁸⁶ Vogt et al. 1989: 195

Kommunen in der Regel auch die leitenden Akteure bei Maßnahmen, die im weiteren Sinne dem Parkraummanagement zugehören.

Der Stand der Technik im Verkehrswesen in Deutschland wird vordringlich dokumentiert durch Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) sowie der Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST). Die zentrale auf den ruhenden Verkehr bezogene Veröffentlichung sind die ‚Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs‘ (EAR), zuletzt erschienen im Jahr 2005 (EAR 05), die sich als umfassendes Standardwerk für alle wesentlichen Bemessung-, Entwurfs- und Betriebsmerkmale von Anlagen des ruhenden Verkehrs etabliert hat¹⁸⁷.

Aus dieser Selbsteinschätzung zu Umfang und Bedeutung der EAR durch die FGSV wird deutlich, welcher umfassender Rahmen mit der Veröffentlichung abgedeckt werden soll. Die Autoren unterstreichen diesen Anspruch und die Wechselwirkungen in der Einleitung FGSV: „Anlagen des ruhenden Verkehrs haben nachhaltige Auswirkungen auf Entwicklung und Struktur der Städte und Gemeinden. Die Art und Weise der Parkraumbereitstellung kann in erheblichem Maße die Flächennutzung, die Ziel- und Verkehrsmittelwahl, die Qualität des Verkehrsablaufs im Straßennetz sowie die Gestaltung des städtischen Raumes beeinflussen. Die Parkraumplanung ist daher integraler Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung.“¹⁸⁸

Die EAR 05 unterteilt die Parkraumplanung in die drei Arbeitsschritte Angebotsbemessung, Entwurf und bauliche Gestaltung sowie Nutzung und Betrieb.¹⁸⁹ Hinweise zum Entwurf und der baulichen Gestaltung nehmen dabei mit großem Abstand den meisten Raum in der Veröffentlichung ein. Neben den zweckmäßigen Abmessungen von Stellplätzen an sich sowie der Zufahrts- und Abfertigungsanlagen in Parkbauten wird bis hin zur Bepflanzung, Begrünung von Parkbauten und Beleuchtung ein breites Spektrum abgedeckt¹⁹⁰. Qualitative Anforderungen an Stellplätze und Parkbauten haben in den normativen Rahmenbedingungen eine lange Historie¹⁹¹ und breite Regelungsbasis (siehe folgendes Kapitel) und werden daher folgend nicht vertieft. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass durch einen umfassenden und akzeptierten Stand der Technik sowie verbindlichen Rechtsnormen sichergestellt ist, dass Stellplätze zum Abstellen von typischen Kraftfahrzeugen im Rahmen üblicher Qualitätsanforderungen geeignet sind.

Der Abschnitt zur Angebotsbemessung macht dagegen nur einen kleinen Teil aus und wurde überhaupt erst mit der Neuauflage der EAR im Jahr 2005 aufgenommen¹⁹². Für das grundsätzliche Vorgehen schlägt die FGSV in diesem Arbeitsschritt eine mit den jeweiligen städtebaulichen und verkehrlichen Randbedingungen abgestimmte Parkraumbedarfsprognose vor.¹⁹³

Nach der EAR in der Praxis häufig verwendet, aber für die Planung eines zukünftigen Bedarfs eher ungeeignet, ist die Erhebung des aktuellen und die darauf basierende Ableitung des zukünftigen Aufkommens des ruhenden Verkehrs. Als ursächlich hierfür führt die FGSV an, dass in einem Gebiet

¹⁸⁷ FGSV 2005A: Hinweise des Herausgebers

¹⁸⁸ FGSV 2005A: 7

¹⁸⁹ FGSV 2005A: 8

¹⁹⁰ a.a.O.

¹⁹¹ vgl. beispielhaft Reichsgaragenordnung 1939; Teichgräber 1983

¹⁹² FGSV 2005A: Hinweise des Herausgebers

¹⁹³ FGSV 2005A: 8

mit knappem Parkraumangebot die Schaffung von zusätzlichem Parkraum zu einem höheren Aufkommen führen kann und die erhobenen Daten keine möglichen Nutzungsänderungen, Änderungen im Verkehrsangebot oder Änderungen im Verkehrsverhalten berücksichtigen.¹⁹⁴ Auch die Anwendung der Richtzahlen aus Stellplatzsatzungen oder Landesbauordnungen hält die FGSV wie dargestellt für ungeeignet, da sie Ortsspezifika nicht ausreichend abbilden.¹⁹⁵

Stattdessen schlägt die FGSV zwei Verfahren zur Ermittlung des Parkraumbedarfs vor: Das integrierte Verfahren und das differenzierte Verfahren. Im Rahmen des integrierten Verfahrens sind auf Grundlage spezifischer Kennwerte über das Zielverkehrsaufkommen von Bewohnern, Beschäftigten und Kunden mit dem Kfz bei unterschiedlichen Gebietstypen¹⁹⁶ mit den erwarteten Nutzerzahlen eben dieser Nutzergruppen das zu erwartende Tageszielverkehrsaufkommen zu ermitteln. Mit Hilfe der für jede der Gruppen nach acht Gebietstypen¹⁹⁷ unterschiedenen typische Belegungsganglinien soll durch die Überlagerung der Ganglinien das zu erwartende Aufkommen des ruhenden Verkehrs ermittelt werden¹⁹⁸.

Entnommen sind die typischen Belegungsganglinien dem BAST-Bericht V 79 mit Kennlinien der Parkraumnachfrage, die durch Erhebungen des Aufkommens des ruhenden Verkehrs gewonnen wurden. Interessanterweise benennen die Autoren als Mangel der EAR 1991 und Anlass für die Erarbeitung neuer Ganglinien, dass die alten Ganglinien keine Differenzierung der umgesetzten Strategien der Verkehrsplanung kennen, obwohl auf der Hand liegt, dass das zu verzeichnende Aufkommen des ruhenden Verkehrs hiervon erheblich abhängt.¹⁹⁹ Trotzdem kennen die für den BAST-Bericht erarbeiteten Ganglinien letztendlich eine derartige Differenzierung nicht. Die Autoren verwiesen darauf, dass sich für einzelne Gebietstypen zwar in der Voranalyse Tendenzen zu Abhängigkeiten zwischen Parkraumangebot und ÖPNV-Erschließung ergaben, diese aufgrund des geringen Stichprobenumfangs keine Ableitung eines generellen funktionalen Zusammenhangs erlaubten.²⁰⁰ Die Aussagekraft der Ergebnisse wird neben der geringen Stichprobe von nur 40 Gebieten (zur Bildung von acht Gebietstypen; ursprünglich waren zehn Gebietstypen vorgesehen) durch weitere Umstände erheblich eingeschränkt. Als wesentlich ist hervorzuheben, dass die Ermittlung der Belegungsganglinien im Bestand überwiegend durch Kennzeichenerfassung im Stellplatzangebot erfolgte²⁰¹, wobei das private Stellplatzangebot, welches ca. 40 % des in den Untersuchungsräumen vorhandenen Stellplatzangebotes ausmachte²⁰², in vielen Fällen nicht erfasst werden konnte. Ein weiteres Problem liegt in der Teilstichprobe der Erhebung, in deren Rahmen bei

¹⁹⁴ FGSV 2005A: 15

¹⁹⁵ Siehe hierzu vertiefend Kapitel 5.5

¹⁹⁶ Die EAR 05 weist drei Gebietstypen aus (stadtkerngebiete in Oberzentren mit weniger als 400.000 Einwohnern, stadtkerngebiete in Mittelzentren und stadtkerngebiete in Altbaugebieten). Zur Ermittlung des Tageszielverkehrsaufkommens in anderen Gebieten wird auf die 2006 erschienen Hinweise zur Schätzung des Verkehrsaufkommens von Gebietstypen der FGSV (147) verwiesen.

¹⁹⁷ Stadtkerngebiete in Oberzentren mit mehr als 400.000 EW, Stadtkerngebiete in Oberzentren mit weniger als 400.000 EW, Stadtkerngebiete in Mittelzentren, Stadtkerngebiete in Unterzentren im Ballungsrandbereich, stadtkernnahe Altbaugebiete, reine Wohngebiete sowie Gewerbe- und Industriegebiete.

¹⁹⁸ FGSV 2005A: 16

¹⁹⁹ BAST 2000: 9

²⁰⁰ BAST 2000: 34

²⁰¹ BAST 2000: 13

²⁰² BAST 2000: 49

einem Stellplatzangebot von rd. 145 Tsd. Stellplätzen nur rund 25 Tsd. Parkvorgänge erfasst wurden.²⁰³

Es überrascht, dass der Aspekt der Organisations- und Bewirtschaftungsform in den Ganglinien der BAST-Veröffentlichung keine Rolle mehr spielt, obwohl eben die Wirkung dieser Modalitäten auf eine Mehrfachnutzbarkeit und damit die Auslastung von Stellplätzen in dem selben Bericht mehrfach betont wird.²⁰⁴ Selbst einem kritischen Leser der in der EAR 05 vorgeschlagenen Anwendung der Parkraumkennlinien wird dies aber nicht ohne weiteres auffallen, da die EAR 05 keinerlei Hinweise auf derartige Zusammenhänge, die methodische Herkunft der Kennlinien oder – und dies ist wirklich erstaunlich – den BAST-Bericht als Quelle der Kennlinien enthält.²⁰⁵

Das alternativ von der FGSV vorgeschlagene differenzierte Verfahren ist dem integrierten Verfahren ähnlich, jedoch wesentlich komplizierter. Die Berechnung erfolgt ausgehend von den erwarteten typabhängigen Nutzern (Bewohner, etc.) eines gegebenen Gebietes oder Objektes. Das Tagesziel- und –quellverkehrsaufkommen ergibt sich zusammen mit den Kenngrößen Verkehrsmittelwahl, Besetzungsgrad, Binnenverkehrsabschlag und Aktivitätenkettenfaktor und wird anschließend mit spezifischen Zu- und Abflussganglinien zur Parkraumbelastung überlagert. Anhaltswerte zu den einzelnen Kennzahlen liefern die ‚Hinweise zur Schätzung des Verkehrsaufkommens von Gebietstypen‘ (FGSV 2006).²⁰⁶

Konkret enthalten die Hinweise zu gebietsabhängigen Schätzverfahren Anhaltspunkte über sinnvoll in die Abschätzung einzubeziehende Größen wie Bewohnerzahl, Altersstruktur, Motorisierung, ÖPNV-Erschließung und weitere Aspekte darüber hinaus, für die in der Regel jeweils grobe Korridore der Ausprägung mit wesentlichen Abhängigkeiten und Wechselbezügen aus Erfahrungswerten angegeben sind.²⁰⁷ Die Autoren weisen allerdings bereits in der Einleitung darauf hin, dass es sich um ‚Hinweise‘ handelt und das Ergebnis eine grobe Schätzung darstellt.²⁰⁸

Auch wenn die Autoren der EAR 05 erwarten, dass durch das integrierte bzw. differenzierte Verfahren theoretisch genauere Prognosen des Aufkommens des ruhenden Verkehrs erzielt werden können, zumindest die Überlagerung der Tagesganglinien erreicht wird²⁰⁹ und tatsächlich bereits ein wesentlich breiteres Spektrum im Sinne einer Differenzierung abdeckt wird als durch übliche Stellplatzkennziffern, bleibt eine wesentliche Frage offen. Es ist fraglich, worin der wesentliche Mehrwert liegt, anstelle von Status-quo-Erhebungen oder nicht ortsspezifische Kennziffern nun gebietstypenbezogene nicht ortsspezifische Kennziffern mit fragwürdigem methodischen Hintergrund oder gebietstypenbezogene Schätzungen auf der Grundlage von allgemeinen Erfahrungswerten zu verwenden. Zudem bleibt die EAR bei den wiederholten Hinweisen, dass im Rahmen von Szenarien unterschiedliche Entwicklungen geprüft werden können, jegliche Antwort schuldig, welche Maßnahmen in welchem Fall besonders geeignet sind und mit welchen Effekten (im

²⁰³ BAST 2000: 38ff

²⁰⁴ a.a.O.

²⁰⁵ FGSV 2005A

²⁰⁶ FGSV 2005A: 16f

²⁰⁷ FGSV 2006

²⁰⁸ FGSV 2006: 7

²⁰⁹ Grundlage dieser Berechnung ist die implizite Annahme, dass die Stellplätze einer Mehrfachnutzung auch offen stehen und nicht durch exklusive dauerhaft Rechte belegt sind. Dies wird aber mit keinem Wort erwähnt und dementsprechend auch in der Berechnung nicht beachtet.

Sinne der Szenarien) gerechnet werden darf. Der EAR 05 erschöpft sich in allgemeinen Feststellungen wie, dass den Wünschen der Nutzern des ruhenden Verkehrs aus städtebaulichen und verkehrlichen Gründen nicht immer entsprochen werden kann und ein Interessenausgleich zwischen den Nutzergruppen erfolgen muss²¹⁰, eine Verlagerung der Verkehrsnachfrage auf den ÖPNV durch die Qualität des Angebotes und die Restriktivität der Parkraumbereitstellung positiv beeinflusst wird²¹¹ und generell die Option besteht, durch Verkehrsvermeidung und –verlagerung das Aufkommen des ruhenden Verkehrs dem Parkraumangebot anzupassen.²¹²

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die quantitative Planung von Anlagen des ruhenden Verkehrs geprägt ist von methodisch unbefriedigenden und insgesamt unzureichenden Grundlagen. Dies betrifft insbesondere private Stellplätze und ganz speziell die Stellplatzbaupflicht.

²¹⁰ FGSV 2005A: 8

²¹¹ ebenda: 9

²¹² ebenda: 15

5. Die Stellplatzbaupflicht

Das von mono- oder oligopolistischen Strukturen geprägte Verkehrswesen unterliegt in vielfältiger Weise regulierenden hoheitlichen Eingriffen; häufig greifen öffentliche Körperschaften zur Selbsterstellung²¹³. Im Bereich des ruhenden Verkehrs, vornehmlich des ruhenden Kraftfahrzeugverkehrs, entstand in Deutschland vor gut 70 Jahren mit der Stellplatzbaupflicht ein Regelungskonstrukt im Rahmen des Bauordnungsrechts (früher/synonym: Baupolizeirecht), mit der im Kern die Verantwortung für abgestellte Fahrzeuge eigentlich aus dem öffentlichen Raum und aus der unmittelbaren öffentlichen Verantwortung herausgenommen wurde.

5.1. Die Reichsgaragenordnung und die Grundsätze der Stellplatzbaupflicht

Medium der Einführung der Stellplatzbaupflicht in Deutschland war im Jahr 1939 die Reichsgaragenordnung (Reichsgaragenordnung). Die bereits in der Einleitung zitierte Präambel der Reichsgaragenordnung weist darauf hin, dass die Förderung der Motorisierung wesentliche Absicht des Gesetzgebers zur Einführung der Stellplatzbaupflicht war²¹⁴. Erst sekundär bezieht die Reichsgaragenordnung Belange der allgemeinen Sicherheit und Ordnung ein, aber nur soweit die Schaffung von Stellplätzen diesen Zielen entgegensteht. Gefahren für Funktionen des öffentlichen Raumes jenseits der Sicherheit und Leichtigkeit des Kfz-Verkehrs finden keine Berücksichtigung.

Als weiteren Anlass für die Stellplatzbaupflicht sieht unter anderem Lehmbruck (o.D.) die Notwendigkeit einen Ausgleich für den durch die baulichen Anlagen verursachten zusätzlichen Verkehr zu generieren²¹⁵. Diese Meinung vertritt auch Axhausen (2006). Er legt dar, dass mit der Stellplatzbaupflicht seit ihrer Einführung „in einer Welt, in der Parkstände in der Regel nicht bewirtschaftet werden, verhindert werden [soll], dass sich die Grundbesitzer ihrer Verantwortung für die Fahrzeuge ihrer Mieter, Gäste oder Kunden auf Kosten Dritter entledigen.“²¹⁶ Vor dem Hintergrund, dass Shoup (2005) den Zeitpunkt der Erfindung der Parkuhr mit dem Jahr 1935 angibt²¹⁷, die Wahrscheinlichkeit einer breiten Verfügbarkeit und Bekanntheit dieses Instruments im Jahr 1939 damit eher fraglich ist und – zumindest aus heutiger Sicht – eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung zur Herstellung eines Marktes und zur Vermeidung von Externalitäten mit Parkuhren einen unvorstellbaren Aufwand bedeutet hätte, kann für den Zeitpunkt der Entstehung der Reichsgaragenordnung relativ plausibel davon ausgegangen werden, dass die Einführung von marktwirtschaftlichen Elementen zur Steuerung des ruhenden Verkehrs faktisch keine Option darstellten. Und selbst wenn dies der Fall gewesen wäre, wäre diese Option vermutlich nicht mit dem Ziel der Förderung der Motorisierung im speziellen und der Planwirtschaft des nationalsozialistischen Regimes im allgemeinen vereinbar gewesen.

Das von Axhausen beschriebene Verursacherprinzip ist auch Grundlage der Argumentation des Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einschlägigen Fällen: „Da der Bauherr durch mit seinem Vorhaben typischerweise verbundenen zusätzlichen Kraftfahrzeugverkehr den Stellplatzbedarf – in einem weiteren Sinne – verursacht, ist er unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten auch

²¹³ Hottenstein 1969: 70

²¹⁴ vgl. auch Schnüll/Wöbbeking 1997; Topp 1998

²¹⁵ a.a.O.

²¹⁶ Axhausen 2006: 2

²¹⁷ Shoup 2005: 1

verantwortlich dafür, daß der Bedarf gedeckt und drohende Beeinträchtigungen verhindert werden.“²¹⁸ Nicht nur das Verursacherprinzip sondern auch die Gefahrenabwehr finden in diesem viel zitierten Satz aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtshofs durch den Verweis auf ‚drohende Beeinträchtigungen‘ ihren Raum. Lehmbruck fasst dies vereinfacht zusammen: Stellplatzbau verringert die Gefahren, damit ist unterlassener Stellplatzbau eine Gefahr, Private sind verantwortlich für den Stellplatzbau.²¹⁹

Gegen diese „üblichen Argumentation“²²⁰ gibt es bis dato wenig Einwendungen. Die rechtliche Zulässigkeit der Stellplatzbaupflicht als Vorschrift des Bauordnungsrechts ist heute faktisch nicht mehr Gegenstand der Diskussion²²¹. Grundlage hierfür ist die Einhaltung einiger übergeordneter Anforderungen. So erfordert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass Eigentumsbeschränkung, wie sie durch die Stellplatzpflicht generiert werden²²², nicht weiter gehen dürfen, als das öffentliche Interesse dies erfordert. Eine bedingungslose Auferlegung ist daher unzulässig, vielmehr ist sie vom Bedürfnis nach der Art der Benutzung abhängig zu machen; in vernünftigem Umfang darf dabei eine zukünftige Entwicklung berücksichtigt werden. Weiterhin dürfen sich öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen nicht enteignend auswirken und damit die Eigentumsgarantie gefährden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn die Kosten für Abstellflächen unverhältnismäßig hoch oder keinen bzw. im Vergleich mit anderen Nutzungen keinen ausreichenden Ertrag erzielt.²²³

Schon die Reichsgaragenordnung kannte daher Ausnahmen von der Stellplatzbaupflicht. Die Präambel der Reichsgaragenordnung führt explizit aus, dass die Umsetzung der Verordnung unter der Maßgabe der Vereinbarkeit mit den „Forderungen der Sicherheit, der Schadensverhütung und des Gemeinschaftsfriedens“²²⁴ steht. Und im § 58 Abs. 2 der Reichsgaragenordnung über Ausnahmen und Befreiungen wird den Baupolizeibehörden (die heutigen Bauaufsichtsbehörden) im Einzelfall die Möglichkeit eingeräumt, zur Wahrung der öffentlichen Belange oder bei Auftreten einer offensichtlich nicht beabsichtigten Härte von den Vorgaben der Reichsgaragenordnung abzuweichen²²⁵. Mit der Zeit haben sich vielfältige Ausnahme- oder Ausgleichsbestimmungen zur Stellplatzbaupflicht entwickelt. Diese werden vertieft im Kapitel 5.3 dargestellt, die Evolution der Stellplatzbaupflicht in Deutschland wird im folgenden Kapitel 5.2 vertieft.

Die öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung geht noch über die eigentlichen Anforderungen des Baus von Stellplätzen hinaus. Verbunden mit der Baugenehmigung ist auch die Anforderung, die Stellplätze in einem nutzbaren Zustand zu erhalten.²²⁶ Die Eigentumsbeschränkung endet aber an diesem Punkt und erfordert nicht, die Anlage überhaupt zu nutzen, sie auszulasten oder sie nur einer bestimmten Personengruppe zugänglich zu machen. Der durch die Eigentumsgarantie generierte weitgehende Bestandsschutz gewährt öffentlichen Körperschaften nur geringe Einwirkungsmöglichkeiten auf Nutzung und Preisgestaltung vorhandener privater Stellplätze. Im

²¹⁸ BVerwG, Urteil vom 30.8.1985 – 4 c 10.81-

²¹⁹ Lehmbruck 2010: 5

²²⁰ Lehmbruck 2010: 5

²²¹ Allerdings wäre dies vor dem Hintergrund des Regelungen des BauGB möglich. Vgl. dazu Kapitel abc.

²²² vgl. Saxer 1963; Muthesius 1974: 217ff

²²³ Saxer 1963

²²⁴ a.a.O.

²²⁵ a.a.O.

²²⁶ MBO 2002 – Begründung: 53

Gegenteil muss auch dann noch die Erreichbarkeit der Stellplätze gesichert werden, wenn dies aus gesamtstädtischer Sicht nicht mehr wünschenswert ist. Nur der Neubau oder die Umwandlung kann beeinflusst werden²²⁷.

5.2. Evolution der Stellplatzbaupflicht

Die Reichsgaragenordnung ging nicht zusammen mit dem nationalsozialistischen Deutschland durch das Ende des zweiten Weltkrieges unter, sondern war noch bis in die 1960er Jahre Rechtsgrundlage des Bauordnungsrechts. Erst mit der am 30. Oktober 1959 von der Bauministerkonferenz²²⁸ verabschiedeten ersten Musterbauordnung (MBO) und dem darauf folgenden Erlass von Landesbauordnungen verlor die Reichsgaragenordnung ihre Bedeutung als Grundlage des deutschen Baurechts²²⁹.

Anlass für die Entstehung der Musterbauordnung war ein zersplittertes, veraltetes und zwischen den Bundesländern abweichendes Bauordnungsrecht, welches als nicht mehr zeitgemäß galt. Mit dem Ziel der Sicherstellung eines trotz der gegebenen Zuständigkeit der Länder für die Bauaufsicht bundesweit relativ einheitlichen Bauordnungsrechts beschloss Bund und Länder im Jahr 1955, eine Musterbauordnung als Grundlage für die Neufassung der Landesbauordnung zu erarbeiten.²³⁰ In dieser wurde die neben anderen Aspekten des Bauordnungsrechts auch die Stellplatzbaupflicht neu geregelt.

Die Musterbauordnung war vornehmlich durch allgemein gehaltene Anforderungen an Bauwerke geprägt, um den Bestand der Vorschriften über längere Zeit zu sichern. Ergänzend zur MBO befasste sich die mit Vertretern des Bundes und der Länder besetzte Musterbauordnungskommission daher mit konkretisierenden Rechtsvorschriften. In den Musterverordnungen wurden konkretisierende technische Anforderungen definiert²³¹. Für den Aspekt der Stellplätze wurden diese konkretisierenden Anforderungen in einer Mustergaragenverordnung niedergelegt, die in allen Ländern eingeführt wurde.

Diese grundsätzliche Aufteilung allgemeiner Anforderungen der Stellplatzbaupflicht in den Bauordnungen der Länder sowie spezifischen Anforderungen an die Stellplätze in den Garagenverordnungen der Länder ist bis dato unverändert vorhanden. Die Entwicklung der Musterbauordnung und die Mustergaragenverordnung werden daher vor dem Hintergrund ihres wegweisenden Charakters für die Evolution der Bauordnungen der Länder und ihres Abstimmungshintergrundes im Konsens der Länder als wesentliche Indikatoren der Evolution der Stellplatzbaupflicht insgesamt herangezogen.

²²⁷ Lehmbruck 2000: 66

²²⁸ Konferenz der für Städtebau, Bau und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU). Gegründet am 15. November 1948 als „Arbeitsgemeinschaft des Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (ARGEBAU)“ als Interessenvertretung der der Länderressorts gegenüber der bizonalen Verwaltung (www.is-ergebau.de > „Bauministerkonferenz Wir über uns“)

²²⁹ BMWf 1960a: Vff

²³⁰ ebenda: Vff

²³¹ ebenda: Vff

5.2.1. Musterbauordnung 1959

Der Vorschlag für die grundsätzliche Forderung für den Nachweis von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge wurde in der ersten Musterbauordnung aus dem Jahr 1959 aus der Reichsgaragenordnung im § 67 fortgeschrieben. Anlass hierfür war die Annahme, dass vor dem Hintergrund der wachsenden Motorisierung weiterhin die Forderung aufrechtzuerhalten sei, „daß bei der Errichtung und Änderung baulicher Anlagen durch die Schaffung einer genügenden Zahl von Stellplätzen und Garagen der durch die bauliche Anlage bedingte ruhende Kraftfahrzeugverkehr (z.B. Dauerparker) von den öffentlichen Verkehrsflächen abgezogen und auf den privaten Grundstücken untergebracht wird.“²³² Die Erfüllung dieser Forderung wird aus Gründen der Gefahrenabwehr gefordert, da die Unterbringung des ruhenden Verkehrs den Rahmen der Wegebauast²³³ überschreitet (vgl. hierzu folgenden Exkurs).

Exkurs: Ruhender Verkehr als Gemeingebrauch

Öffentliche Straßen dienen dem Gemeingebrauch, d.h. sie stehen im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften jedermann zum Gebrauch zur Verfügung.²³⁴ Ein Gemeingebrauch ist nicht gegeben, wenn der öffentliche Verkehrsraum nicht überwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken genutzt wird²³⁵. Ein übermäßiger Gebrauch öffentlicher Straßen, also eine Nutzung der öffentlichen Straße über den Gemeingebrauch hinaus, ist genehmigungspflichtig und wird als Sondernutzung bezeichnet.²³⁶

Der ruhende Verkehr wird grundsätzlich dem Gemeingebrauch zugerechnet, da ein innerer Zusammenhang zwischen dem fließenden Verkehr, auf den das Wegerecht eigentlich ausgerichtet ist, und dem ruhenden Verkehr gegeben ist²³⁷. Anders ausgedrückt: Ohne die Möglichkeit zu parken ist die Möglichkeit des fließenden Verkehrs wertlos. Das Bundesfernstraßengesetz betont zwar, dass der fließende Verkehr Vorrang vor dem ruhenden Verkehr genießt, damit wird der ruhende Verkehr jedoch explizit als Gemeingebrauch festgestellt²³⁸. Die Summation des Parkens und auch des Dauerparkens als Gemeingebrauch wird in der Regel als von der Straßenverkehrsgesetzgebung gedeckt betrachtet und wurde in der Rechtsprechung bestätigt.²³⁹

Dies steht im Widerspruch zu dem von der ARGEBAU im Jahr 1959 formulierten Anlass für die Übernahme der Stellplatzbaupflicht aus der Reichsgaragenordnung, da die Unterbringung des ruhenden Verkehrs als Überschreitung der Wegebauast²⁴⁰ gesehen wurde. Bohley 1969 findet hierfür einen griffigen Vergleich: „Das Dauerparken stellt im Grunde die Aufbewahrung eines privaten Gebrauchs- oder Investitionsgutes dar, was sich insofern keineswegs von der Aufstellung

²³² BMWo 1960b: 33f

²³³ BMWo 1960c: 103f

²³⁴ vgl. beispielhaft § 14 Hess. Straßengesetz (HStrG)

²³⁵ § 7 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)

²³⁶ vgl. beispielhaft § 16 HStrG

²³⁷ FES 1997

²³⁸ § 7 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)

²³⁹ FES 1997

²⁴⁰ BMWo 1960c: 103f

eines Eisschranks in einer Privatwohnung oder einer Werkzeugmaschine in einer Fabrik unterscheidet.²⁴¹ Auch Topp 1990a kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Abstellen von Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum zu einem Wohnheitsrecht entwickelt hat, das durch den Gemeingebrauch der Straße im ursprünglichen engeren Sinn nicht abgedeckt ist.²⁴² Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT, 1963) fordert, die Freiheit der Verkehrsmittelwahl zu erhalten, diese Freiheit jedoch ihre Grenze im Allgemeinwohl findet. „Es bedeutet eine Überforderung dieser Freiheit und eine Beeinträchtigung des Gesamtinteresses, wenn der Straßenraum in der City übermäßig durch Dauerparker blockiert wird.“²⁴³

Tatsächlich ist zu hinterfragen, durch was die Annahme des Gemeingebrauchs von ruhenden Fahrzeugen im Besonderen gedeckt wird. Anders als beim öffentlichen Wegenetz des fließenden Verkehrs, welches der universellen Raumüberwindung mit unterschiedlichen Verkehrsmittelmodi dient und das unzweifelhaft nicht durch ein von jedem einzelnen Grundstücksinhaber zu erstellendes und betreibendes individuelles Zu- und Abgangsnetz für die auf sein Grundstück gerichteten Verkehr ersetzt werden kann, ist die Befriedigung des ruhenden Verkehrs auf dem jeweiligen Privatgrundstück nicht nur offensichtlich möglich, sondern auch seit über 70 Jahren gelebte Praxis. So war es vor der zunehmenden Verbreitung von motorgetriebenen Fahrzeugen selbstverständlich, dass ein Wagen nach dem Ausspannen von der Straße zu entfernen war und auch für die ersten Kraftfahrzeuge war, schon mit Rücksicht auf den Wert des Fahrzeugs, eine Garage oder ein privater Stellplatz vorhanden.²⁴⁴ „Der Grundsatz, Fahrzeuge nicht im öffentlichen Straßenraum abzustellen, galt vor und zu Beginn der Motorisierung und wurde durch die 1939 eingeführte Reichsgaragenordnung mit der Stellplatzverpflichtung auf privatem Grundstück unterstrichen.“²⁴⁵

Die oben betonte Nutzlosigkeit des fließenden Verkehrs ohne Angebote des ruhenden Verkehrs ist zwar vorhanden, allerdings bedingt dies nicht zwingend, dass auch im öffentlichen Straßenland Flächen für den ruhenden Verkehr bereitgestellt werden müssen. Die Definition des ruhenden Verkehrs als Gemeingebrauch der Straße steht in drastischem Widerspruch zu dem mit durch die Stellplatzbaupflicht verfolgten Gefahrenabwehrgedanken und vice versa. Lehmbrock 2000 betont, dass besonders die Fiktion des Gemeingebrauchs des ruhenden Verkehrs marktgerechte Lösungen behindert, da sich die StVO als Gefahrenabwehrrecht nur begrenzt zur Durchsetzung von Nutzungskonzepten und der dabei notwendigerweise verbundenen Privilegierung eignet.²⁴⁶

Weitergehend wird vereinzelt diskutiert, ob nicht auch der fließende Kfz-Verkehr bereits die Grenzen des Gemeingebrauchs überschritten hat. „Institutionell-monofunktionale Räume sind zunächst alle Betriebe der Arbeitswelt. [... Der motorisierte Verkehr hat den öffentlichen Raum] mit einem speziellen System von Verhaltensregeln und Statussystemen überzogen, die im deutlichen Gegensatz zum [eigentlich] öffentlichen Charakter stehen, da nicht soziale Interaktion zwischen Fremden, sondern flüssiger und einigermaßen sicherer Ablauf des Verkehrs selbst maßgebliche

²⁴¹ Bohley 1969 (II) aus Topp 1990a: 93

²⁴² Topp 1990a: 93

²⁴³ DIHT 1963: 65

²⁴⁴ SKV 1964 (II) aus Topp 1990a: 93

²⁴⁵ Topp 1990a: 93

²⁴⁶ Lehmbrock 2000:47

Funktion des Systems der Verkehrsregeln ist. Der motorisierte Verkehr bewegt sich zwar auf ‚öffentlichen‘ Straßen, unterbindet aber zugleich die Zugänglichkeit der Straßen für jedermann.“²⁴⁷

In dieser veränderten Begründung der Stellplatzbaupflicht zeigt sich rund 20 Jahre nach Einführung der Reichsgaragenordnung im Jahr 1939 ein wesentlicher Wandel in der planerischen Herangehensweise. War die Förderung der Motorisierung noch explizites Ziel der Reichsgaragenordnung und die ‚Gefahr des Stockens der Motorisierung‘ virulent, wurde das Anwachsen der Motorisierung im Grundsatz nicht mehr in Frage gestellt und nicht mehr als explizit förderwürdig erwähnt. Aus der gewährenden Selbstverständlichkeit dieser zunehmenden Motorisierung wird die Notwendigkeit abgeleitet, dem damit zu erwartenden Zuwachs des ruhenden Verkehrs gerecht zu werden, womit implizit eine Förderung der Motorisierung über die Unterlassung einer Steuerung verbunden ist.

Die zur Musterbauordnung korrespondierende Mustergaragenverordnung wurde im Jahr 1963 verabschiedet²⁴⁸. Ein Vergleich mit der aktuellen Mustergaragenverordnung sowie mit den noch in 15 Bundesländern vorhandenen Garagenverordnungen offenbart eine im Grundsatz nur geringe Weiterentwicklung seit diesem Zeitpunkt.

Inhaltlich brachte die Musterbauordnung von 1959 bezogen auf die Stellplatzbaupflicht für Pkw keine Neuerungen von grundsätzlichem Interesse. Vorschläge für explizite Härtefalldefinitionen oder der Umgang mit besonderen Härten durch den Bau von Stellplätzen gab es unverändert nicht; jedoch wurde der allgemeine Passus der Ausnahmen und Befreiungen aus Gründen des Allgemeinwohls oder wegen besonderen Härten quasi wortgleich aus Reichsgaragenordnung fortgeschrieben²⁴⁹. Einzig die explizite Formulierung, dass im Sinne der Musterbauordnung notwendige Stellplätze nicht zweckentfremdet genutzt werden dürfen²⁵⁰, stellt eine erwähnenswerte Neuerung dar. Aufgrund der ohnehin vorhandenen Notwendigkeit zur Sicherstellung der Benutzbarkeit im Sinne der Baugenehmigung hat dies jedoch eher Hinweischarakter, „weil eine Zweckentfremdung von Stellplätzen auch ohne spezielle gesetzliche Regelung zu einem bauordnungsrechtswidrigen Zustand führt“.²⁵¹

Eine interessante Neuerung ergab sich durch den Muster-§ 63 Abs. 6 MBO 1959, in dem für Wohngebäude mit mehr als drei Vollgeschossen leicht erreichbare und gut zugängliche Abstellräume für Kinderwagen und Fahrräder gefordert wurden²⁵². Ursächlich hierfür war der von den Ländern konstatierte Mangel von zweckmäßigen Abstellplätzen im bisherigen Wohnungsbau, der daher in Durchgängen oder der Wohnung abgestellten Fahrzeuge von denen sie Gefahren für Gesundheit und Verkehrssicherheit erwarteten²⁵³. Eine konkretisierende Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe „leicht erreichbar und gut zugänglich“ ist aus dieser Zeit nicht bekannt; weder die

²⁴⁷ Fester et al. 1986: 66

²⁴⁸ Böckenförde et al. 1993: X

²⁴⁹ MBO 1959: § 91

²⁵⁰ MBO 1959: § 67 Abs. 11

²⁵¹ MBO 2002 – Begründung: 53

²⁵² a.a.O.

²⁵³ BMWo 1960c: 101

Musterdurchführungsverordnung zur Musterbauordnung noch die Mustergaragenverordnung enthalten entsprechende Hinweise²⁵⁴.

5.2.2. Novelle Musterbauordnung 1981

Bereits in den 1960er Jahren entspann sich vor dem Hintergrund von durch den ruhenden Verkehr speziell in den Zentren der Städte ausgelösten Problemen²⁵⁵ eine Diskussion über die Zweckmäßigkeit der Stellplatzbaupflicht. Einen kleinen Einblick liefern die Ausführungen von Retzko anlässlich einer Veranstaltung ‚Ruhender Verkehr – Problematik und Lösungsmöglichkeiten‘ im Jahr 1968 in Nürnberg. „Es besteht [...] kein Zweifel, daß Forderungen nach Stellplatzverpflichtungen in Wohngebieten in peripherer Lage zu Recht bestehen und sogar in Hinblick auf Zweitwagenbesitz noch viel zu niedrig“²⁵⁶ sind. Retzko konstatiert vor diesem Hintergrund eine breite Diskussion über die nachträgliche Forderung von Stellplätzen. Er stellt fest, dass „eine erste Gruppe der Abhilfemaßnahmen [...] die Novellierung bestehender Rechtsvorschriften [ist]. Völlig neuartig ist dabei die Forderung, für Gebiete mit knappem Verkehrsraum nicht nur die Schaffung von einzelnen Plätzen zu fördern, sondern sie vielleicht sogar zu verbieten.“²⁵⁷ Er kommt zu dem Schluss, dass auf die Erfüllung von Stellplatzverpflichtungen in Stadtzentren zu verzichten ist, „da diese ohnehin den Anforderungen des modernen Verkehrs nicht entsprechen und unerwünschten, zusätzlichen Verkehr schaffen würden.“²⁵⁸

Eine umfassende Novelle der Musterbauordnung und damit auch Veränderungen bei den Vorschlägen zur Stellplatzbaupflicht fand allerdings erst im Jahr 1981 statt, nachdem die Musterbauordnung seit der ersten Fassung von 1959 nur in einzelnen Punkten und geringfügig geändert worden war.²⁵⁹ Am 11.12.1981 wurde von der 59. ARGEBAU-Ministerkonferenz mit der generellen Zielsetzung einer Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschleunigung der Verfahren und der Begünstigung verdichteter und kostengünstiger Bauformen eine umfassende Änderung der Musterbauordnung beschlossen.²⁶⁰ Die neue Fassung der MBO enthielt nun Regelungsvorschläge zur Beschränkung oder sogar Untersagung der Herstellung von Stellplätzen, zusammen mit der Möglichkeit der Ablöse. Konkret wurde den Gemeinden das Recht zugebilligt, aus Gründen des Verkehrs oder auf Grundlage eines Bebauungsplans die Herstellung von Stellplätzen zu versagen oder einzuschränken. Der Vorschlag verknüpfte dies jedoch mit der Auflage, dass in zumutbarer Entfernung ausreichende Angebote für den ruhenden Kfz-Verkehr zur Verfügung stehen. Als Ausgleich für unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht herstellbare Stellplätze (auch für untersagte Stellplätze, Zwangsablöse) wurde die Möglichkeit geschaffen, die Stellplatzpflicht durch Zahlung eines Geldbetrages abzulösen (Ablöse), welcher der Gemeinde zweckgebunden zum Bau öffentlich nutzbarer Stellplätze in der näheren Umgebung zur Verfügung stand.²⁶¹ Damit vollzog die

²⁵⁴ a.a.O.

²⁵⁵ Retzko 1968: 3

²⁵⁶ Retzko 1968: 68

²⁵⁷ Retzko 1968: 3

²⁵⁸ Retzko 1968: 68

²⁵⁹ Böckenförde et al. 1993: X

²⁶⁰ Apel/Lehmbrock 1990: 236

²⁶¹ MBO 1981: § 48

Musterbauordnung eine Entwicklung nach, die teilweise bereits in den frühen 1970er Jahren in verschiedenen Landesbauordnungen, darunter Bayern und Hamburg²⁶², begonnen hatte.

5.2.3. Weitere Entwicklung der Stellplatzbaupflicht bis in die 1990er Jahre

Bis zur Musterbauordnung aus dem Jahr 1992 gab es nur kleine Veränderungen, die sich beispielsweise mit der MBO 1989 durch den Wegfall der Vorgabe zur ersatzweisen Schaffung von Stellplätzen im näheren Umfeld mit Ablösemitteln vollzog. Der Regelungsvorschlag der MBO 1989 wurde bzgl. der Verwendung von Ablösemittel dahin gehend ausgeweitet, dass nun generell Stellplätze finanziert werden konnten, die geeignet waren, die öffentlichen Verkehrsflächen zu entlasten²⁶³. Darin spiegelt sich auch die von der Stadt Hamburg zu diesem Zeitpunkt schon seit 1973 betriebene und gerichtlich bestätigte Praxis zum Bau von P&R-Anlagen außerhalb der Stadtgrenze wieder²⁶⁴.

Es darf angenommen werden, dass die in Bezug auf Stellplätze umfassendere Novelle der MBO im Jahr 1992 wesentlich durch die zu dieser Zeit heftigen Diskussionen in Fachkreisen und auf Länderebene über die Stellplatzpflicht und die Landesbauordnungen ausgelöst wurde. Zu diesem Zeitpunkt wurden Überlegungen lauter, die eine stärkere Steuerung des privaten Parkraums über die Satzung forderten. Im Zentrum des Interesses stand damals jedoch die konkrete Ausformung der Möglichkeit zur (Zwangs-)Ablöse und der Mittelverwendung. Die bis dahin vorhandenen restriktiven Einsatzmöglichkeiten der Ablösemittel, die vielfach auch nicht die Einrichtung von Quartiersgaragen zuließen, war Gegenstand heftiger Diskussion. Die Forderung nach Mittelverwendungsmöglichkeiten zugunsten von zentralen Quartiersparkbauten, dem ÖPNV sowie dem Fuß- und Radverkehr war überwiegender Konsens.²⁶⁵ Daraufhin fanden in die grundlegenden Modernisierungen der Landesbauordnungen in den 1990er Jahren vielfach Regelungen zu Einschränkung der Anzahl herzustellender Stellplätze bei guter Erschließung durch den ÖPNV, durch Ablösung in Geld der nicht herzustellenden Stellplätze kombiniert mit einer für auf ÖPNV- und Fahrradinfrastruktur erweiterten Verwendungsmöglichkeit der Ablösebeträge Eingang. Die Stellplätze von Wohnnutzung bleiben davon ausgenommen.²⁶⁶

Einige dieser Aspekte wurden in der von der ARGEBAU im Dezember 1992 beschlossenen Novelle der Musterbauordnung abgebildet. Vor dem Hintergrund zunehmender Schwierigkeiten mit dem ruhenden Verkehr in Städten und Gemeinden²⁶⁷ entfiel unter anderem die Maßgabe an die Kommunen, Stellplatzeinschränkungen nur bei ausreichendem Stellplatzangebot bzw. der Schaffung eines ausreichenden Angebotes in der näheren Umgebung vornehmen zu können; explizit nennt die Musterbauordnung nun Gründe des Verkehrs oder Städtebauliche Gründe als Rechtfertigungsgrundlage. Die Verwendung von Stellplatzablösemitteln sollte nach Vorschlag der Musterbauordnung weiterhin zweckgebunden sein, künftig aber zusätzlich auch für den Erhalt von öffentlichen Parkierungseinrichtungen sowie generelle Einrichtungen und Anlagen verwendet

²⁶² Haase 1971: 374ff

²⁶³ a.O.

²⁶⁴ Vgl. Topp 1990a: 109ff; Wilhelm 1990: 68ff

²⁶⁵ vgl. Topp 1990b; Wilhelm 1990; Dieckmann 1990

²⁶⁶ Topp 1998

²⁶⁷ Böckenförde 1993: V

werden können, die den Bedarf an Stellplätzen verringern. Schlussendlich enthielt die MBO 1992 den Vorschlag, bei Gebäuden mit Fertigstellung vor einem bestimmten Datum bei der Schaffung von zusätzlichen Wohneinheiten und Wohnraum durch Teilung, Umnutzung, Aufstockung oder Dachausbau auf die Stellplatzbaupflicht zumindest dann zu verzichten, wenn diese auf dem Grundstück nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten zu erfüllen wäre.²⁶⁸

Der Musterbauordnung gelang es damit jedoch nicht, die bis Anfang der 90er Jahre relativ hohe Einheitlichkeit der Regelungen in den Landesbauordnungen und in dieser Folge auch die Stellplatzsatzungen der Städte und Gemeinden zu erhalten bzw. wieder herzustellen²⁶⁹. Die seit 1990 einsetzenden Bauordnungsreformen waren generell verbunden mit einer starken Diversifizierung der Landesbauordnungen und einer Wegentwicklung von der Musterbauordnung. Im Einzelnen lassen sich dabei fünf wesentliche Entwicklungslinien im Umgang mit der Stellplatzbaupflicht in den Landesbauordnungen unterscheiden:

- Abschaffung der Stellplatzverpflichtung (Berlin, 1997)
- Verringerung der Stellplatzpflicht durch LBO in Abhängigkeit der ÖPNV-Erschließung, weitergehende Verzichtssatzung (außer für Wohnungen) möglich, zulässige Stellplatzzahl per Satzung beschränkbar (z.B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen).
- Reduktion oder Aussetzung der Stellplatzpflicht bei stellplatzbedarfsmindernden Maßnahmen des Bauherrn (außer bei Wohnungen; z.B. Jobticket, etc.; z.B. Nordrhein-Westfalen)
- Möglichkeit der Einschränkung der Stellplatzpflicht nach LBO per Satzung sowie (Zwangs-) Ablöse nicht errichteter Stellplätze (in den meisten Bundesländern)
- Verzicht auf Detailregelung in der LBO verbunden mit weitreichendem kommunalen Satzungsrecht zur Regelung der Materie.²⁷⁰

In den 1990er Jahren fand zunehmend die explizite Forderung nach der Errichtung von Fahrradabstellplätzen Eingang in die Bauordnungen. Neu war diese Forderung zu diesem Zeitpunkt nicht mehr. Bereits aus den frühen 1980er Jahren sind Forderungen bekannt, die den Nachweis von mindestens zwei Stellplätzen für Fahrräder oder Mopeds je Wohnung als zwingend erforderlich sahen.²⁷¹ Noch im Jahr 1990 konstatierte allerdings Dieckmann für das Land Nordrhein-Westfalen, dass die vom dortigen Städtetag vor dem Hintergrund des zunehmenden Radverkehrs speziell in Universitätsstädten und den damit verbundenen Problemen schon seit längerem bestehende Forderung nach einer Stellplatzbaupflicht für Fahrradabstellplätze, von der Landesregierung zurückhaltend aufgenommen wurde.²⁷²

Auch zur Mitte der 1990er Jahre war diese Möglichkeit noch nicht in allen Landesbauordnungen implementiert. Bracher fordert 1995 daher die Aufnahme der Pflicht zum Nachweis von Fahrradstellplätzen in die Musterbauordnung. Alternativ verweist er auf die Möglichkeit für

²⁶⁸ MBO 1992: § 48

²⁶⁹ Topp 1999: 12

²⁷⁰ nach Topp 1999: 12

²⁷¹ Gehrke et al. 1981: 221

²⁷² Dieckmann 1990: 95

Kommunen, in Abwesenheit einer Landesregelung durch Satzungsrecht selber tätig zu werden und darin Regelungen über Anzahl, Anordnung, Gestalt, Erreichbarkeit und Qualität zu treffen.²⁷³

Mit Ausnahme des Nachweises von Fahrradabstellplätzen, welches jedoch stets ein Nischenthema war, scheinen die 1992er Novelle der MBO und/oder die parallel stattfindenden Änderungen der Landesbauordnungen gemessen an der verfügbaren Literatur die wesentlichen Aspekte der Kritik bereinigt zu haben oder so große Spielräume eröffnet zu haben, dass sich Diskussionen eher in räumlich beschränkten Zusammenhängen abspielten und die nationale Ebene sowie die Fachpresse nicht mehr oder nur ausschnittsweise erreicht haben. Mit Ausnahme von Berlin, wo die Abschaffung der Stellplatzbaupflicht überregionales Interesse und Beachtung fand, ist zu konstatieren, dass die im Vergleich zu anderen Themen des Verkehrswesens und der Bauordnung schon vorher eher mäßige Diskussion über die Stellplatzbaupflicht seit den 1990er Jahren an Intensität verloren hat.

5.2.4. Jüngste Entwicklung

Die Diversifizierung des Bauordnungsrechts in den Ländern und dem damit verbundenen Verlust der Leitbildfunktion der Musterbauordnung nach 1990 bedingte eine Sinnkrise der Musterbauordnung um die Jahrtausendwende. Ausgehend von der Feststellung, dass sich die eingetretene Rechtszersplitterung nachteilig auf den Standort auswirkt, bekräftigte die ARGEBAU 1999 die Notwendigkeit der Musterbauordnung und begann mit der Diskussion für eine umfassende Novelle, die im November 2002 beschlossen wurde²⁷⁴ und die teilweise erhebliche Änderungen vornahm.

Auch die Regelungen zum ruhenden Verkehr waren davon erheblich betroffen. Die MBO 2002 hält zwar an dem Grundsatz fest, dass durch bauliche Anlagen ausgelöster ruhender Verkehr diesen auch zwingend zugeordnet wird, um den öffentlichen Verkehrsraum zu entlasten. „Sie konzipiert aber die Vorschrift insofern neu, als sie durchgängig dem Umstand Rechnung trägt, dass die Freihaltung des öffentlichen Verkehrsraums von ruhendem Verkehr kein spezifisch bauordnungsrechtliches Anliegen ist, sondern letztendlich eine Frage der jeweiligen kommunalen Verkehrskonzeption und –politik.“²⁷⁵

Die MBO 2002 schlägt daher mit dem § 86 Abs. 1 Nr. 4 vor, den Kommunen ein weitgehendes Satzungsrecht und damit die Entscheidung über Qualität und Quantität der Stellplatzbaupflicht sowie über die Ablöse einzuräumen.²⁷⁶ Diskutiert, aber nicht weiterverfolgt, wurde von der Musterbauordnungskommission zugunsten der Regelungsbefugnis der Kommunen die Überlegung, ob die Stellplatzbaupflicht für bestimmte Kategorien von Bauvorhaben (z.B. Wohngebäude der Gebäudeklassen 1 und 2 nach MBO²⁷⁷) generell entfallen sollte.²⁷⁸ Der § 49 der MBO 2002 beschränkt sich auf die Vorgabe, dass tatsächlich hergestellte Stellplätze auf dem Baugrundstück oder in zumutbarer Entfernung hergestellt werden müssen und Ablösebeträge weiterhin einer Zweckbindung zur Befriedigung oder Vermeidung des ruhenden Kfz-Verkehrs unterliegen.

²⁷³ Bracher 1995: 6f

²⁷⁴ MBO 2002 – Begründung: 1

²⁷⁵ MBO 2002 – Begründung: 50

²⁷⁶ a.a.O.

²⁷⁷ Im § 2 Abs. 3 MBO 2002 wird die Unterteilung von Gebäuden in fünf Klassen neu eingeführt.

²⁷⁸ MBO 2002 – Begründung: 51

Neu als Abs. 3 des § 49 MBO 2002 findet erstmalig für bauliche Anlagen mit einem erheblichen Zu- und Abgangsverkehr von Fahrrädern die generelle Forderung zur Schaffung von entsprechenden Abstellmöglichkeiten Eingang in die Musterbauordnung²⁷⁹, die damit der gestiegenen Bedeutung des Fahrradverkehrs Rechnung tragen soll²⁸⁰. Allerdings erschöpft sich der Vorschlag in der Musterbauordnung in dieser sehr allgemeinen Forderung; ein Satzungsrecht der Gemeinden zur Bestimmung von nutzungsabhängigen Richtzahlen für Fahrradabstellplätze wird nicht explizit vorgeschlagen.

Diese Regelung ist zumindest bezogen auf bestimmte Wohnungen damit redundant zu der bereits seit der MBO 1959 bekannten und bis 2002 unveränderten Forderung nach Abstellräumen für Kinderwagen und Fahrrädern in Wohngebäuden mit mehr als drei Vollgeschossen. Die Bemessungsschwelle der Notwendigkeit von leicht erreichbaren und gut zugänglichen (unverändert) Kinderwagen- und Fahrradabstellräumen wird im § 48 MBO 2002 die alte Regelung ersetzend für „Wohngebäude der Gebäudeklassen 3 bis 5“ vorgeschlagen²⁸¹. Unverändert generell nicht vorhanden sind grundlegende Anforderungen an Quantität und Qualität dieser Fahrradabstellmöglichkeiten sowie der Abstellmöglichkeiten für Kinderwagen.

In der aktuellen Musterbauordnung von 2008 wurden keine im gegebenen Kontext relevanten Veränderungen vorgenommen.

Eine Vereinheitlichung der Bauordnungen ist zumindest bezogen auf die Stellplatzbaupflicht zwischenzeitlich nicht festzustellen. Mit Mecklenburg-Vorpommern (weitgehend wörtliche Übernahme der MBO 2008) und Brandenburg gibt es einzelne Bundesländer, die sich stark an der Musterbauordnung orientieren. Es dominieren unverändert landesspezifische Regelungen, die zwischen den Bundesländern erheblich differieren.²⁸²

5.3. Methoden der Stellplatzbaupflicht

Im Rahmen der Evolution der Stellplatzbaupflicht waren bereits verschiedene grundsätzliche Methoden und Varianten der Stellplatzbaupflicht von Relevanz, die folgend detaillierter beschrieben werden.

5.3.1. Stellplatzablöse

Die Stellplatzablöse beschreibt grundsätzlich die Möglichkeit, den Verzicht auf den Bau eines nach Stellplatzbaupflicht notwendigen Stellplatzes durch einen Geldbetrag gegenüber der Kommune zu kompensieren. Der gezahlte Geldbetrag erfüllt die Funktion eines Äquivalents für die nicht erfüllte Stellplatzpflicht²⁸³. Die Ablöse folgt der Idee, dass die eigentlich vom Grundstückseigentümer zu übernehmende Gefahrenabwehr ersatzweise mit dem gezahlten Betrag durch die öffentliche Hand übernommen wird.

²⁷⁹ a.a.O.

²⁸⁰ MBO 2002 – Begründung: 52

²⁸¹ MBO 2002: § 48 Abs. 2

²⁸² vgl. Anlage 2

²⁸³ Lehmbrock 2000: 71

Ausgehend von dem unverändert stark im Vordergrund stehenden konkreten und ortsbezogenen Gefahrenabwehrgedanken war eine Ablöse nach Vorschlag der MBO von 1981, in der die Ablöse erstmalig behandelt wird, zunächst beschränkt auf Fälle, in denen die Herstellung der geforderten Stellplatzzahl nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten geleistet werden konnten²⁸⁴. Mögliche rechtliche Probleme der Stellplatzbaupflicht, die sich durch eine etwaige enteignende Wirkungen z.B. aufgrund unverhältnismäßig hoher Kosten oder durch tatsächliche Unmöglichkeit des Stellplatzbaus ergeben konnten²⁸⁵, wurde damit im Grundsatz begegnet.

Die Mittel aus Stellplatzablösezahlungen sollten nach Vorschlag der MBO 1981 ausschließlich zur Herstellung zusätzlicher Stellplätze in zumutbarer Entfernung zum Baugrundstück verwendet werden dürfen und sollten zudem einer öffentlichen Nutzung offen stehen²⁸⁶, womit die Ortsbezogenheit des Gefahrenabwehrgedankens noch unterstrichen wurde. Für die Höhe der Ablösezahlung sah die MBO 1981 einen Betrag in der Höhe von maximal 60 % der durchschnittlichen Herstellungskosten der von der Gemeinde ersatzweise zu schaffenden Stellplätze inklusive Grunderwerb vor.²⁸⁷ Der gewährte Abschlag auf den Herstellungspreis soll dabei den eingeschränkten Gebrauchsvorteil für den Bauherrn kompensieren.^{288 289}

Als besondere Form der Ablöse kannte bereits die MBO 1981 die Form der Zwangsablöse. Der entsprechende Musterpassus sah die Möglichkeit vor, die Zahlung einer Ablöse auch für Stellplätze zu verlangen, deren Herstellung durch Satzung untersagt oder eingeschränkt war. Die Zwangsablöse wird näher im Kapitel 5.3.3 betrachtet.

Die Musterbauordnung vollzog damit im Jahr 1981 Methoden nach, die bereits zu Beginn der 1970er Jahre in verschiedenen Landesbauordnungen im Grundsatz implementiert war. In Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gab es bereits 1971 Regelungen, die für den Fall der tatsächlichen Unmöglichkeit die Beteiligung des Bauherrn an den ggf. vorhandenen Kosten an von der Gemeinde zu errichtenden Stellplätzen ermöglichten oder aber die Erhebung echter Ausgleichsbeträge im Sinne einer Ablöse vorsahen. In allen Fällen war jedoch die Maßgabe der Schaffung von Stellplätzen im näheren Umfeld mit dem jeweiligen Geldbetrag der Regelung inhärent²⁹⁰. Auch die Zwangsablöse war erstmalig bereits 1973 in Hamburg eingeführt worden.²⁹¹

Der Grundsatz, dass die Ablöse von Stellplätzen nur bei Nachweis einer Nichterfüllbarkeit bzw. Unzumutbarkeit erfolgen konnte, hatte in den Bauordnungen durchgehend Bestand bis 1990. Berlin

²⁸⁴ § 48 Abs. 6 MBO 1981

²⁸⁵ Saxer 1963

²⁸⁶ § 48 Abs. 6 MBO 1981

²⁸⁷ § 48 Abs. 6 MBO 1981

²⁸⁸ Lehmbrock 2000: 72

²⁸⁹ Bemessungsgrundlage für die Ablöse sind durchschnittlichen Herstellungswert (Bodenwert und Baukosten) eines Stellplatzes oder einer Garagen an. Da die Bodenwerte innerhalb einer Gemeinde erheblich differieren, wurden nach entsprechenden Gerichtsentscheidungen überwiegend zonierte Ablösebeträge festgesetzt. Für den eingeschränkten Gebrauchsvorteil erfolgt zudem ein Abschlag von 20 bis 50%. (Lehmbrock 1996: 153)

²⁹⁰ Hasse 197: 374ff

²⁹¹ Wacker 1989: 17

war dann die erste Stadt²⁹², bei der eine Wahlfreiheit zwischen Bau oder Ablöse der geforderten Stellplätze bestand. Der Wohnungsbau war hiervon ausgenommen.²⁹³ Um diese Zeit wurde auch die bis dato bestehende Zweckbindung der Ausgleichsbeträge ausschließlich für Ersatzmaßnahmen des ruhenden Kfz-Verkehrs wesentlich gelockert. Die meisten der nach 1990 geänderten Landesbauordnungen ermöglichten anschließenden die Mittelverwendung auch für Investive Maßnahmen des ÖPNV und des Radverkehrs.²⁹⁴

Eine derartige Verwendung von Ablösemitteln und der Grundsatz der Ablöse an sich wurde in der Rechtsprechung wiederholt als rechtskonform festgestellt. Das Bundesverfassungsgericht kommt in einem Urteil 2009 zu dem Ergebnis, dass

- Maßnahmen wie die Herstellung, Unterhaltung, Grundinstandsetzung und Modernisierung von baulichen Anlagen zum Abstellen von Kraftfahrzeugen außerhalb öffentlicher Straßen und von Fahrrädern sowie der dafür nötige Grunderwerb,
- Verbindungen zwischen Parkeinrichtungen und Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs,
- Parkleitsystemen und anderen Einrichtungen zur Verringerung des Parksuchverkehrs sowie
- für sonstige Maßnahmen zugunsten des ruhenden Verkehrs, Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs und von öffentlichen Radverkehrsanlagen

zur Verringerung des ruhenden und des Parkplatzsuchverkehrs und zur Minderung seiner Auswirkungen geeignet sind und somit auch eine funktionsgleiche Mittelverwendung der Ablösebeträge in diesem Kontext möglich ist²⁹⁵. Diese Annahme der Zulässigkeit der Mittelverwendung tritt nach Begründungstext des Urteils jedoch noch zurück hinter die Feststellung, dass Ablösegeldzahlungen primär die Funktion eines Ausgleichsbetrages erfüllen, „die durch die Nichterfüllung der Stellplatzpflicht entfallende wirtschaftliche Belastung auszugleichen [...]. Hierdurch soll verhindert werden, dass Bauherren, die notwendige Stellplätze herstellen können, erheblich stärker belastet werden als Bauherren, deren Planung auf eine bauliche Anlage gerichtet ist, für die die Stellplatzpflicht nicht erfüllt werden kann. Die Ausgleichsfunktion der Abgabe steht ganz im Vordergrund. Das ergibt sich aus der Regelungsstruktur, in der die öffentlichrechtliche Naturalverpflichtung und der Ausgleichsbetrag für den Fall der Unmöglichkeit ihrer Erfüllung in untrennbarem Zusammenhang stehen.“²⁹⁶

Wohl auch vor dem Hintergrund zunehmender Zwangsablöseregelungen hat das Ablösegeldaufkommen seit Anfang der 1990er deutlich zugenommen²⁹⁷. Für das Jahr 1994 gibt Lehmbrock für das gesamte Bundesgebiet Einnahmen aus Stellplatzablöse i.H.v. rund 290 Millionen Euro an; mit Stand Ende 1993 berichtet er für Wiesbaden von gut 15 Mio. Euro, für Köln gut 52 Mio. Euro Rücklagen aus Stellplatzablöse²⁹⁸. In den Jahren 2006 bis 2009 vereinnahmte die Stadt Frankfurt

²⁹² Lehmbrock (o.D.): 4

²⁹³ Topp 1998

²⁹⁴ Lehmbrock 2000: 74

²⁹⁵ BVerfG, 2 BvR 1824/05 vom 5.3.2009: Ziffer 36

²⁹⁶ Ebenda: Ziffer 28

²⁹⁷ Lehmbrock 2000: 124

²⁹⁸ Lehmbrock 2000: 75

a.M. insgesamt rund 35 Mio. Euro aus der Stellplatzablöse; die Rücklagen lagen mit Ende 2009 bei 109 Mio. Euro.²⁹⁹

Für viele Gemeinden sind Ablösebeiträge für Kfz-Stellplätze inzwischen eine wichtige Finanzierungsquelle³⁰⁰, zumal diese in der Regel durch die in den Bauordnungen und Satzungen vorgesehene Zweckbindung nicht in die übliche Verhandlungsmasse der öffentlichen Haushaltspolitik fallen. Die Stadt Frankfurt a.M. berichtet von diversen Multi-Millionen-Euro-Projekten wie der Verlängerung von Straßen und Stadtbahnlagen, die Beschleunigung des ÖPNV-Angebotes, der flächendeckende barrierefreie Haltestellenausbau im ÖPNV, Lückenschlüsse im Radverkehr, einer zentrale Großtiefgarage in der Innenstadt sowie diversen Quartiersgaragen.³⁰¹ Welche Bedeutung diese Mittel in der kommunalen Finanzierungspraxis haben, zeigt beispielhaft die Diskussion in Frankfurt über die Abschaffung der Zwangsablöse durch die Novelle der Hessischen Bauordnung im Jahr 2010, die im Kapitel 5.3.3 zur Zwangsablöse dargestellt wird.

Kein Spezifikum der Ablöse (mit Ausnahme der Zwangsablöse) ist der Aspekt, dass durch die Stellplatzbaupflicht bzw. die Ablöse Neuansiedlungen und Erweiterungen gegenüber vorhandenen Nutzungen benachteiligt werden, und Bauinvestitionen in den Kernstädten gegenüber solchen im Umland zusätzlich belastet werden.³⁰² Allerdings wird die Kostenbelastung durch die Ablöse auch in Fällen aufrechterhalten, in denen die Herstellung von Stellplätzen nicht möglich oder gewollt ist, und stellt der Bauherrenschaft zudem keinen unmittelbaren Mehrwert bereit, der durch Verkauf oder Vermietung einen eigenen Deckungsbeitrag erzielen könnte³⁰³. Mehr noch als die reale Stellplatzbaupflicht selber, führt – wie noch zu zeigen ist – die Stellplatzablöse zu einem nicht variablen und unvermeidbaren Kostenaufschlag auf Stellplatzbaupflicht auslösende Originärnutzung.

5.3.2. Beschränkung

Als Beschränkung des Stellplatzbaus wird die grundsätzliche Möglichkeit für hoheitliche Stellen bezeichnet, für den Bau von Stellplätzen Obergrenzen festzulegen oder diesen vollständig zu untersagen (Untersagung; Obergrenze Null). Die Beschränkung grenzt sich damit von der Reduktion (siehe Kapitel 5.3.4) dahin gehend ab, dass sie die Möglichkeit des realen Stellplatzbaus durch eine Obergrenze einschränkt, während die Reduktion die Forderung für den Bau von Stellplätzen ausgehend von einem höheren Altbestand verringert.

Ebenso wie die Stellplatzablöse fand der Vorschlag für ein kommunales Satzungsrecht zur Beschränkung des Stellplatzbaus mit der Novelle von 1981 Eingang in die Musterbauordnung. Die Möglichkeit zur Beschränkung sollte jedoch nur dann möglich sein, wenn dies aus Gründen des Verkehrs oder auf Grund der Festsetzungen eines Bebauungsplans erforderlich war und in zumutbarer Entfernung von den betroffenen Baugrundstücken ausreichend zusätzliche Stellplätze bereitgestellt wurden.³⁰⁴ Aus der Vorgabe zur Schaffung von Ersatzstellplätzen wird die Annahme der ARGEBAU offensichtlich, dass in den durch Beschränkung betroffenen Gebieten grundsätzlich keine

²⁹⁹ Stadt Frankfurt 2010

³⁰⁰ Bracher 1995: 8

³⁰¹ Stadt Frankfurt 2010

³⁰² Lehmbrock 1996: 166

³⁰³ vgl. Shoup 2005: 236

³⁰⁴ § 48 Abs. 5 MBO 1981

niedrigere Motorisierung zu erwarten sei als anderswo. Mit teilweise abweichenden Maßgaben der Zulässigkeit³⁰⁵ fand die Möglichkeit der Stellplatzbeschränkung anschließend Eingang in alle Landesbauordnungen.³⁰⁶

Auch in diesem Fall folgte die Musterbauordnung damit einer bereits eingetretenen Entwicklung, auch wenn diese bis zu diesem Zeitpunkt im Gegensatz zur Ablöse erst punktuell in der praktischen Umsetzung war. Bereits in den späten 1960er Jahren limitierte London auf Grundlage des so genannten Buchanan-Berichts („Traffic in Towns“) die Zahl der auf Privatgrundstücken zulässigen Stellplätze; die Limitierung betrug dabei weniger als die Hälfte der ursprünglichen Stellplatzbaupflicht.³⁰⁷ In der BRD hatte Hamburg bereits im Jahr 1973 eine Beschränkungssatzung (verbunden mit einer Zwangsablöse) in Problembereichen mit Verkehrsüberlastung erlassen³⁰⁸.

Von größerer Relevanz ist jedoch, dass mit der Novelle der Baunutzungsverordnung (BauNVO) im Jahr 1977 der bis dato unveränderte § 12 Abs. 6 und damit eine Vorgabe neu aufgenommen wurde, wonach fortan in Bebauungsplänen die Festsetzung möglich war, „daß in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“³⁰⁹ „Diese Neuregelung der Baunutzungsverordnung sollte den Umständen Rechnung tragen, daß der Ausschluß von Stellplätzen und Garagen zur Vermeidung einer Überlastung des Straßennetzes geeignet sein kann und daß er aus städtebaulicher Sicht zur Vermeidung von Störungen, die von Stellplätzen und Garagen auf die umliegende Bebauung ausgehen können, zur Vermeidung von Verkehrsstörungen etwa im Bereich von Fußgängerzonen oder in Wohngebieten, für die eine Verkehrsberuhigung vorgesehen ist, sowie in Altstadtbereichen mit engen Straßen erforderlich sein kann.“³¹⁰

Die Zulässigkeit der Beschränkung des Stellplatzbaus ist heute ebenso wie die der Ablöse nicht mehr Gegenstand kontroverser Debatten. Sandler kommt vor dem Hintergrund der verkehrserzeugenden Wirkung von Anlagen des ruhenden Verkehrs und in Einklang mit den Anforderungen des Artikel 14 GG bereits 1974 zu dem Schluss, dass ebenso wie die im Interesse des fließenden Verkehrs festgelegten Garagenbaupflicht eine zulässige Schrankenbestimmung des Eigentums ist, dies – im Interesse des fließenden Verkehrs wegen der gleichsam umgekehrten tatsächlichen Konstellation – auch für ein Garagenbauverbot unter den genannten Voraussetzungen gelten muss.³¹¹ Diese Auffassung bzw. insgesamt die Zulässigkeit der Beschränkung des Stellplatzbaus durch hoheitlichen Akt wurde verschiedentlich gerichtlich bestätigt.³¹²

Der aus rechtlicher Sicht in der Musterbauordnung zur BauNVO redundante Regelungsvorschlag für die Beschränkung des Stellplatzbaus wurde bei der umfassenden Novelle in der MBO 2002 ersatzlos

³⁰⁵ Lehmbrock (o.D.): 7f

³⁰⁶ Muthesius 1989

³⁰⁷ nach Shoup 2005: 121

³⁰⁸ Apel/Lehmbrock 1990: 238

³⁰⁹ § 12 Abs. 6 BauNVO 1977, unverändert BauNVO 1993

³¹⁰ Topp 1990a: 101, basierend auf BR-DS 261/77 vom 31.05.1977, Begründung zum §12 Abs 6 BauNVO

³¹¹ Sandler 1974 (II), aus Muthesius 1989

³¹² vgl. beispielhaft VGH Baden-Württemberg 8 S 287/92 vom 25.02.1993; BVerwG 4 C 5.03 vom 16.09.2004; OVG Rheinland-Pfalz 1 A 10417/11 vom 03.11.2011

gestrichen. Die ARGEBAU begründet dies damit, dass § 12 Abs. 6 BauNVO für eine Beschränkung oder einen Ausschluss von Stellplätzen aus städtebaulichen Gründen eine ausreichende und kompetenzgerechte Rechtsgrundlage bietet.³¹³

Trotz der spätestens ab 1977 in der BRD bestehenden rechtssicheren Grundlage der Beschränkung des Stellplatzbaus durch die BauNVO fand dieses Instrument durch Aufnahme in örtliche Satzungen zunächst keine sonderlich große Verbreitung. Im Jahr 1990 nennen Apel/Lehmbrock neben Hamburg fünf Städte mit generellen oder gebietsweisen Stellplatzbeschränkungssatzungen, von denen die Mehrheit auch erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre erlassen wurde (Hagen-Hohenlimburg 1982, Hanau 1987, Nürnberg 1988, Paderborn 1987, Stuttgart 1985/1985/1986). Weiterhin waren mit Stand 1988 bei einer Umfrage des DIFU in zwölf Städten Beschränkungssatzungen in Planung oder im Satzungsverfahren. Zusammenfassend geben die Autoren an, dass Beschränkungssatzungen überwiegend in Innenstädten zur Begrenzung des MIV und zur Förderung des ÖV eingesetzt werden. Dass bei der Einführung der Einschränkung im Jahr 1985 in Stuttgart auf eine Zwangsablöse (vgl. folgendes Kapitel) verzichtet wurde, bezeichnen Apel/Lehmbrock als eine Besonderheit.³¹⁴

Erst mit den 1990 Jahren kamen Einschränkungssatzungen bzw. andere kommunale Regelungen zur Beschränkung speziell in vielen Großstädten als Instrument zur Beschränkung des Neubaus privater Stellplätze vermehrt zur Anwendung. Zumeist in den Innenstädten, aber auch speziell bei generell guter Erschließung mit dem ÖPNV, wurde die Anzahl der zulässigen Stellplätze bei ausgewählten Nutzungen beschränkt.³¹⁵ Die Stellplätze von Wohnnutzungen blieben davon ausgenommen.³¹⁶

Dieser Boom der Stellplatzbeschränkung verlief relativ zeitgleich zu den durch die grundlegende Modernisierung der Bauordnungen ermöglichte erweiterte Verwendungsmöglichkeit der Ablösebeträge für ÖPNV- und Fahrradinfrastruktur.³¹⁷ Bis Mitte der 1990er Jahre waren in ca. 40 Gemeinden Reduktionssatzungen im Verfahren; in etwa 20 Städten wurden Gebiete mit beschränktem Stellplatzbau festgesetzt³¹⁸, u. a. verfügten Hamburg, Stuttgart, Nürnberg, Wiesbaden, Dresden, Düsseldorf, Kassel und Frankfurt a.M. Regelungen zur Beschränkung des privaten Parkraums.³¹⁹ Die Zwangsablöse als Sonderform der Beschränkung dürfte dabei die Regel gewesen sein.³²⁰

Dieser ‚Boom‘ war jedoch sowohl von begrenztem Umfang als auch von begrenzter Dauer. Eine Städteumfrage des DIFU zu verkehrsreduzierenden städtebaulichen Vorhaben kam 1997 zu dem Ergebnis, dass Beschränkungssatzungen nur selten zur Anwendung kommen. Selbst in diesen Gebieten wurde „der Ermessensspielraum zur Anpassung der Stellplatznorm an die überdurchschnittlich gute geplante ÖPNV-Erschließung nur in sehr geringem Umfang genutzt. [...] Wenn Reduktionen des Stellplatzbaus erfolgen, sind sie moderat und im Rahmen der

³¹³ MBO 2002 – Begründung: 51f

³¹⁴ Apel/Lehmbrock 1990: 238ff

³¹⁵ Huber-Erler 2010: 19

³¹⁶ Topp 1998

³¹⁷ Topp 1998

³¹⁸ Lehmbrock 1996

³¹⁹ Huber-Erler 2010: 19

³²⁰ Davon geht Lehmbrock o.D.: 8 implizit aus

Variationsbreite der Richtwerttabellen der Länder.³²¹ Huber-Erler konstatiert weiterhin, dass um das Jahr 2000 die meisten Einschränkungssatzungen aus politischen Gründen – oftmals in Verbindung mit geänderten Mehrheiten in den Kommunalparlamenten – im Zuge der zunehmenden Konkurrenz der (Innen-) Städte um die Gunst von Investoren wieder aufgehoben wurden.³²² Als Gründe für die Aufhebung wurden in der Regel die Gängelung von Investoren und der Eingriff in das Eigentumsrecht genannt. Die in den meisten Städten festgesetzte Ablöse für Stellplätze, die nicht gebaut werden dürfen, bot hier eine breite Angriffsfläche für die Gegner der Einschränkungssatzungen. Für das Beispiel der Stadt Kassel berichtet Huber-Erler (2010), dass die Aufhebung der Beschränkungssatzung politisch als Abbau eines Investitionshemmnisses kommuniziert wurde.³²³

Lehmbrock (2000) kommt daher zu der unverändert als gültig zu bewertenden Einschätzung, dass die Gefahr eines aus städtebaulicher und verkehrlicher Sicht übermäßigen Stellplatzbaus in den gelten Stellplatznormen sowie in der Praxis überwiegend nur als Ausnahme von der Regel behandelt wird.³²⁴

5.3.3. Zwangsablöse

Als Zwangsablöse wird die Pflicht von Bauherren bezeichnet, Stellplätze abzulösen, die ausgehend von einer bestehenden Stellplatznorm aufgrund einer Stellplatzbeschränkung nicht gebaut werden dürfen. Im Rahmen der Zwangsablöse wird die Stellplatzbauverpflichtung im Rahmen der Norm nicht aufgehoben, aber gleichzeitig per Beschränkungssatzung auf ein niedrigeres als nach Stellplatzbaunorm erforderliches Maß beschränkt. Die Differenz zwischen Norm und beschränkter Bauobergrenze ist abzulösen.

Die grundsätzliche Methodik der Zwangsablöse ist bereits seit 1981 Bestandteil der Musterbauordnung. Zeitgleich mit dem ebenfalls erstmals aufgenommenen Vorschlag zur Beschränkung der Stellplatzbaumöglichkeit und unter der offensichtlichen Annahme, dass aus Gründen der Gefahrenabwehr eine Beschränkung des Stellplatzbaus ebenso wie bei einer ‚freiwilligen‘ Ablöse durch die Schaffung zusätzlichen öffentlichen Parkraums kompensiert werden muss, wurde der Vorschlag zur Beschränkung des Stellplatzbaus unmittelbar mit der Möglichkeit verknüpft, die nicht zu errichtenden Stellplätze abzulösen zu lassen.³²⁵

Die Zwangsablöse wurde erstmalig bereits 1973 in Hamburg in so genannten Problemgebieten eingesetzt. Betroffen hiervon waren die gesamte Innenstadt innerhalb der Wallanlage sowie verschiedene weitere Stadtviertel. Ein Neubau von Stellplätzen war forthin nur noch bis zu zwischen 40 und 60 % der Stellplatzbaunorm zulässig, wobei die Richtwerte für Wohnungen, Hotels, Gaststätten, Vergnügungs- und Versammlungsstätten nicht beschränkt wurden.³²⁶

Nürnberg war eine der ersten Städte, die eine Beschränkungszone mit (90%iger) Ablöse vorsahen. Die Grundlagen hierfür wurden bereits im Generalverkehrsplan der Städte Nürnberg und Fürth 1972

³²¹ Apel et al. 1997: 323f

³²² Nach Huber-Erler 2010: 19f

³²³ Huber-Erler 2010: 19f

³²⁴ Lehmbrock 2000: 68

³²⁵ § 49 Abs. 6 MBO 1981

³²⁶ Apel/Lehmbrock 240

erarbeitet³²⁷. Erlassen wurde die Beschränkungssatzung kombiniert mit einer Zwangsablöse im Jahr 1988 für den Einzugsbereich einer neuen U-Bahn-Strecke³²⁸. Von der Beschränkungszone wurden Wohngebäude jedoch ausgenommen, „da bei Wohngebäuden nicht auf den Nachweis in der Nähe gelegener Abstellplätze verzichtet werden kann.“³²⁹ Auch in Kassel wurde bereits 1990 in Abhängigkeit von der ÖPNV-Erschließungsqualität in drei Zonen gegliederte Einschränkung mit Zwangsablöse eingeführt; in diesem Fall waren auch Stellplätze an Wohnungen Gegenstand der Beschränkung.³³⁰

Wie im Kapitel zur Ablöse dargestellt, hat das Aufkommen aus der Stellplatzablöse gemeinsam mit der zunehmenden Verbreitung von Beschränkungsgebieten in den 1990er Jahren deutlich zugenommen. Mittel aus der Stellplatzablöse spielen heute in vielen Städten eine wichtige Rolle in der Finanzierung kommunaler Verkehrsprojekte³³¹.

Die Zwangsablöse sah sich jedoch stets auch heftiger Kritik ausgesetzt. „Insbesondere von Investorensseite wird es als widersinnig bezeichnet, die Herstellung von Stellplätzen zu untersagen und für die nicht herzustellenden Parkstände Ablösebeträge zu verlangen.“³³² Mit der zunehmenden Entfremdung der Mittelverwendung der Stellplatzablöse vom Ablösegegenstand wird diese Kritik in der öffentlichen Meinung noch untermauert. Es entsteht der Eindruck, dass die Funktion der Stellplatzablöse als allgemeines kommunales Finanzierungsinstrument im Vordergrund steht.³³³ Basierend auf den Nachteilen (1.) die nur schwer vermittelbare Konstruktion (den Bau von Stellplätzen verbieten und dennoch Abgaben zu verlangen), (2.) die Begrenzung der „Quasi-Verkehrsabgabe“ auf den Neubau und (3.) der mangelnde Anreiz, auf den Stellplatz freiwillige zu verzichten sieht Lehmbrock (o.D.) durch die Zwangsablöse eine „Zweckentfremdung“ der Stellplatzbaupflicht gegeben.³³⁴

Unabhängig von der tatsächlichen Mittelverwendung besteht die Gefahr, dass im Rahmen der Zwangsablöse für die Bauherren entstehende Kosten unerwünschte Folgeeffekte nach sich ziehen. Zu erwägen ist dabei im Besonderen, dass die Schaffung eines Stellplatzes einen unmittelbaren (baulichen) Wert schafft, während dies die Stellplatzablöse nicht tut³³⁵. Dies bedeutet, dass für einen abgelösten Stellplatz auch keine Rendite durch Verkauf oder Vermietung generiert werden kann und die Kosten damit auf Miete oder Verkaufspreis für die zugehörige Originärnutzung aufgeschlagen werden müssen. Nicht nur entfällt damit jegliche Chance für autofreie und autoreduzierte Nutzungen die fiktiven (Ablöse) oder tatsächlichen (Bau und Unterhalt) Stellplatzkosten zu vermeiden; generell geht damit unter heutigen Rahmenbedingungen die Gefahr einher, verdichtete urbane Räume in Relation zu peripheren Standorten, wo Beschränkungen nicht vorhanden und Stellplätze aufgrund niedrigerer Bodenpreise vergleichsweise günstig sind, weiter zu verteuern.³³⁶

³²⁷ Stadt Nürnberg 1975 (II) aus Baier et al. 1984b: 67

³²⁸ Apel/Lehmbrock 242

³²⁹ Stadt Nürnberg 1975 (II) aus Baier et al. 1984b: 67

³³⁰ Apel/Lehmbrock 240ff

³³¹ S.o.

³³² Topp 1999:12

³³³ Meyerholt 2001: 15f

³³⁴ a.a.O.: 14

³³⁵ Shoup 2005: 236

³³⁶ Topp 1999:12

Auch aus rechtlicher Sicht ist die Zwangsablöse stark umstritten; zuletzt mehrten sich die Bedenken gegen ihre Verfassungskonformität. Mayerholt kommt 2001 zu der Einschätzung, dass „der Blick auf den in letzter Zeit ausdifferenzierten und aufgeladenen Regelungskomplex des Stellplatzrechts zeigt, daß hier mit dem Verlassen des engeren Ablösungszwecks die Gefahr von Rechtsverletzungen droht, die zur Rückforderung gezahlter Beträge und die Aufhebung von Satzungen führen kann. [...] Die Reduzierung des Parkraums als städtebauliches Konzept ist gleichermaßen durch eine Beseitigung der Stellplatzpflicht zu erreichen.“³³⁷

Diesem Konflikt sah sich auch die ARGEBAU im Rahmen der Novelle 2002 der Musterbauordnung ausgesetzt. In Einklang mit dem generell veränderten Verständnis, „dass die Freihaltung des Freihaltung des öffentlichen Verkehrsraums von ruhendem Verkehr kein spezifisch bauordnungsrechtliches Anliegen ist, sondern letztendlich einer Frage der jeweiligen kommunalen Verkehrskonzeption und –politik“³³⁸, kommt die ARGEBAU zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Erlass von Stellplatzbeschränkungsnormen „um planerische gemeindliche Entscheidungen im Rahmen der kommunalen „Verkehrspolitik“ handelt, deren Finanzierung nicht auf Bauherrn überwältigt werden soll.“³³⁹ Ausgehend von diesem veränderten Grundverständnis bestanden bei der ARGEBAU auf Grund der bestehenden Rechtslage Bedenken ob der verfassungskonformen Fortführbarkeit der Zwangsabgabe. Die Bedenken richteten sich insbesondere auf den Aspekt der Abgrenzung, ob es sich um eine zulässige Sonderabgabe oder eine unzulässige Steuer handelt³⁴⁰, da eine Sonderabgabe nicht auf die Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf gerichtet und nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden darf³⁴¹. Explizit erwähnt die ARGEBAU in Ihrer Begründung die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1994 zum „Kohlepfennig“³⁴², der als Sonderabgabe auf die Stromnutzung zur Finanzierung heimischen Steinkohleeinsatzes in der Energiegewinnung eingeführt war, und in dieser Form als unzulässige Steuer vom BVerfG zurückgewiesen wurde.³⁴³ In der MBO 2002 war daher kein Vorschlag für eine kommunale Ermächtigungsnorm für die Zwangsablöse mehr vorhanden.

Implizite Bestätigung erhält dies durch das bereits zitierte Urteil des BVerwG aus dem Jahr 2004. Darin hatte die Klägerin argumentiert, dass es aus verfassungsrechtlichen Erwägungen unzulässig sei, „für einen Stellplatz, der an sich hergestellt werden könnte, wegen einer Beschränkung aber nicht hergestellt werden darf, zusätzlich noch eine Geldleistung zu fordern.“³⁴⁴ Zwar wies das BVerwG die Revision der Klägerin gegen das ablehnende Urteil der Vorinstanz zurück, dies jedoch auf Grund von Verfahrenszusammenhängen, die nicht ursächlich auf die konkrete Regelung zur Zwangsablöse (§ 49 Abs. 1 Satz Nr. 2 Hamburgische Bauordnung) gegründet waren. Bezüglich der Zwangsablöse lässt das BVerwG in seinem Urteil jedoch erhebliche Zweifel durchblicken: „Die von [der Klägerin (s.o.))] geäußerten Bedenken lassen sich nicht ohne weiteres von der Hand weisen. Im Falle der Erhebung eines an ein Herstellungsverbot geknüpften Ausgleichsbetrages von einer ‚dem Bauordnungsrecht

³³⁷ Meyerholt 2001: 16

³³⁸ MBO 2002 – Begründung: 50

³³⁹ ebenda: 52

³⁴⁰ ebenda

³⁴¹ BVerfG – 2 BvR 633/86 -, Beschluss vom 11.10.1994

³⁴² MBO 2002 – Begründung: 54

³⁴³ BVerfG – 2 BvR 633/86 -, Beschluss vom 11.10.1994

³⁴⁴ BVerfG – 2 BvR 633/86 -, Beschluss vom 11.10.1994: Ziffer 39

sachfremden Finanzierungsfunktion der Stellplatzablöse' zu sprechen [...] mag nicht fern liegen.“³⁴⁵ Das BVerwG weist weiter darauf hin, dass der hamburgische Gesetzgeber die Regelung zur Zwangsablöse mit dem neunten Gesetz zur Änderung der Hamburgischen Bauordnung vom 14. Mai 2002 zum Zeitpunkt des Urteils bereits aufgehoben hatte, und äußert sich aufgrund der Irrelevanz für den vorliegenden Fall nicht dazu, ob dies ein Akt gesetzgeberischen Ermessens oder verfassungsrechtlich geboten war.³⁴⁶

Exkurs: Die Diskussion in der Stadt Frankfurt über die geplante Abschaffung der Zwangsablöse in der Hessischen Bauordnung

Wie gering die Relevanz des ursprünglichen Gedankens der konkreten Gefahrenabwehr im Rahmen der Stellplatzbaupflicht noch ist, zeigen Ausschnitte aus der im Wesentlichen in Frankfurt und mit dem Land Hessen ausgetragenen Diskussion um die mit der Novellierung der Hessischen Bauordnung in 2010 geplante und umgesetzte Abschaffung der Zwangsablöse. Die Stadt Frankfurt war zu diesem Zeitpunkt die einzige Stadt in Hessen von der bekannt war, dass sie vom Instrument der Zwangsablöse überhaupt Gebrauch gemacht hatte.

2010 waren rund 90 Mio. Euro Rücklagen aus der Stellplatzablöse in Frankfurt vorhanden, das jährliche Aufkommen lag im Bereich von etwa 10 Mio. Euro. Der GRÜNE Verkehrsdezernent verteidigte die Regelung als Hilfsmittel der Verkehrsentwicklung und vor dem Hintergrund sinkender Landes- und Bundesmittel unabdingbar für den Ausbau der städtischen Infrastruktur und hatte insbesondere den Planungsdezernenten des Regierungspartners von der CDU in Verdacht, sich bei der Landesregierung für eine Abschaffung der Zwangsablöse einzusetzen, da dieser die Hoheit über die Ablösegeldmittel an das Verkehrsdezernat verloren hatte.³⁴⁷

Der derzeitige hessische Ministerpräsident und damalige Innenminister Volker Bouffier (CDU) hatte dem Vernehmen nach zunächst die Linie vorgegeben, die Finanzausstattung der Kommunen nicht weiter zu gefährden. Das von der FDP geführte Wirtschaftsministerium befürchtete dagegen in der Regelung ein Investitionshindernis und Standortnachteil³⁴⁸, und erhielt darin Unterstützung von der Industrie und Handelskammer (IHK) Frankfurt. Investoren verwiesen zudem auf Nachteile von ungünstig gelegenen Stadtteilen im Randbereich der Beschränkungszone im Vergleich zum beschränkungsfreien Umland.³⁴⁹

Berichtet wurde zudem, dass die Frankfurter Regelung aus mehreren Gründen umstritten und juristisch fragwürdig sei; Juristen sähen gute Chancen für erfolgreiche Klagen, dies sei aber bisher nicht versucht worden.³⁵⁰

Auch der bürokratische Aufwand der Regelung war Gegenstand der Debatte. So berichtete der Leiter der Frankfurter Bauaufsicht, dass die Verhandlungen über Ablösezahlungen „der Hauptzeitfresser“ bei Baugenehmigungsverfahren seien sowie von wiederkehrenden ‚kreativen‘

³⁴⁵ ebenda

³⁴⁶ Mit der zitierten Änderung entfiel in der Hamburgischen Bauordnung die Möglichkeit zur Zwangsablöse.

³⁴⁷ Schulze 2010b

³⁴⁸ ebenda

³⁴⁹ Schulze 2010a

³⁵⁰ Schulze 2010b

Versuchen, die Zahlungen zu minimieren. Die Ablöse führe weiterhin zu ausbleibender Entwicklung auf diversen unbebauten Grundstücken.³⁵¹

5.3.4. Reduktion und Aussetzung

Die Reduktion der Stellplatzbaupflicht beschreibt die Absenkung der nach Norm erforderlichen Stellplätze; die maximale Absenkung stellt der Verzicht auf eine Stellplatzbaupflicht (Reduktion auf Null) dar. Die Reduktion an sich enthält keine Beschränkung der Baumöglichkeit, d.h. Bauherrn können mehr als die nach der Reduktion geforderten Stellplätze errichten. Die Kombinierbarkeit mit der Beschränkung ist gegeben. Im Unterschied zur Beschränkung kann durch die Reduktion keine Pflicht zur Ablöse ausgelöst werden.³⁵²

Die Aussetzung beschreibt den vorläufigen Verzicht auf den Nachweis notwendiger Stellplätze, in der Regel unter bestimmten Auflagen (wie z.B. der Existenz eines Job-Tickets für Beschäftigte oder des Kombi-Tickets für Veranstaltungsbesucher) die auch dauerhaft erfüllt werden müssen. Entfällt die Grundlage der Aussetzung, sind die Stellplätze nachzuweisen.

Rechtlich gesehen bedeutet die Reduktion die Aufhebung der Stellplatzbaupflicht. Mit anderen Worten, den Verzicht auf die rechtlich zulässige Eigentumsbeschränkung. Hierbei handelt es sich um einen gängigen Fall der Weiterentwicklung von Rechtsnormen (vgl. z.B. Energieeinsparverordnung), die zu keiner formal bedenklichen Ungleichbehandlungen im Vergleich von vor und nach der Aufhebung beschiedenen Bauanträge führt. Analog wurde dies auch bei der Einführung der Stellplatzbaupflicht nicht als unzulässig kritisiert.³⁵³

Einer der Vorreiter der Reduktion war die Stadt Kassel, die bereits in den 1970er Jahren die Stellplatzbaupflicht als erhebliches Investitionshemmnis für den Wohnungsbau identifiziert hatte und in dieser Folge im Jahr 1979 die Stellplatzforderungen für Wohnungen erheblich reduzierte. Bei der darauffolgenden Novelle der Stellplatzsatzung im Jahr 1985 wurde die Zahl der nachzuweisenden Stellplätze an Mehrfamilienwohngebäuden in der Innenstadt auf 10 % reduziert. Verfolgt wurde damit weiterhin das städtebauliche Ziel, den Wohnungsbau auf den zum Teil engen Grundstücken in der Innenstadt zu fördern und die Einwohnerzahl in der Innenstadt zu stabilisieren und zu erhöhen.³⁵⁴

Obwohl diese Schwierigkeiten auch für andere Städte der Zeit anzunehmen sind, fand sich erst in der MBO 1992 ein Vorschlag, bei Gebäuden mit Fertigstellung vor einem bestimmten Datum bei der Schaffung von zusätzlichen Wohneinheiten und Wohnraum durch Teilung, Umnutzung, Aufstockung oder Dachausbau auf die Stellplatzbaupflicht zumindest dann zu verzichten, wenn diese auf dem Grundstück nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten zu erfüllen wäre.³⁵⁵ Damit wurde der Zielkonflikt, wenn in bestimmten Situationen das konsequente Beharren auf dem Stellplatznachweis

³⁵¹ Schulze 2010a

³⁵² Apel/Lehmbrock 1990: 246

³⁵³ vgl. Saxer 1963

³⁵⁴ Topp 1990a: 133f

³⁵⁵ MBO 1992: § 48

den Wohnungsbau selber in Frage gestellt hätte, fortan zugunsten des Wohnungsbaus entschieden. „Auch wenn häufig bereits für die vorhandenen Wohnungen nur ungenügend Stellplätze vorhanden sind, wird bei den neu geschaffenen Wohnungen sowohl auf den Stellplatznachweis als auch auf die Erhebung von Ablösegeldzahlungen verzichtet. Faktisch werden die Vorteile hoher Nutzungsdichten, guter Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, geringerer öffentlicher Investitionskosten im Vergleich zur Erschließung neuer Wohngebiete höher eingeschätzt als die Nachteile ungenügender Wohnungsstellplatzversorgung.“³⁵⁶ Dennoch wurden im Rahmen von Reduktionsprozessen Stellplätze an Wohnungen weiterhin häufig ausgespart (häufig war dies nach den Landesbauordnungen auch nicht möglich), wenn es auch insgesamt trotzdem eine leichte Tendenz zur Verringerung der Stellplatzverpflichtung bei Wohnnutzung gab.³⁵⁷

So war die Reduktion der Stellplatzpflicht bei Wohngebäuden in Baden Württemberg auch nach 1988 ausgeschlossen, als die Möglichkeit zur Reduktion ohne Ablöse durch Satzung für verschiedene Nutzungsarten eingeführt wurde. Ähnliche Regelungen fanden anschließend Eingang in weitere Landesbauordnungen. So war es in Hessen den Gemeinden ab 1992 möglich, die Stellplatzbaupflicht bei einem durch besondere Maßnahmen (z.B. Jobticket) nachweislich geringeren Bedarf zu reduzieren.³⁵⁸ Auch in Nordrhein-Westfalen wurde um diese Zeit eine entsprechende Regelung eingeführt.³⁵⁹

Lehmbrock sieht dadurch das Eigeninteresse des Investors an einer veränderten Verkehrsmittelwahl der Nutzer seiner baulichen Anlagen gestärkt: „Anreize zur Benutzung des Umweltverbundes, wie z.B. Jobticket, veränderte Fahrkostenerstattung für Beschäftigte, Dienstvorschriften zur verringerten Nutzung des Pkw für beruflich bedingte Fahrten, Rückerstattung der Kosten des Fahrscheines beim Einkauf, verringerte Wohnungsmiete bei Verzicht auf Autobesitz, können in die Betriebsplanung und Wohnungsverwaltung mit einbezogen werden.“³⁶⁰ Als nachteilig bei Regelungen dieser Art werden die eigentlich vorhandene Notwendigkeit zur dauerhaften Überprüfung und die konkrete Form des Nachweises gesehen.³⁶¹

In Berlin wurde 1994 die Stellplatzbaupflicht auf den Bedarf an Wohngebäuden sowie den Bedarf für Behinderte und Fahrräder reduziert³⁶²; im Jahr 1997 wurde auch die Stellplatzbaupflicht für Wohnungsstellplätze aufgegeben³⁶³, die Baupflicht für Behindertenstellplätze (Kfz) und Fahrradstellplätze besteht fort. Die Ausführungsvorschriften zu §48 der Berliner Bauordnung (BauOBl) – Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (AV Stellplätze) – vom August 1997 führten dazu aus, „daß der Bauherr in eigenem Interesse seine Anlage, auch hinsichtlich des Fahrzeugverkehrs, funktionell plant und baut. Damit bleibt es ihm überlassen, auch

³⁵⁶ Lehmbrock 1996: 150f

³⁵⁷ Topp 1999: 12

³⁵⁸ Lehmbrock 1996: 159f

³⁵⁹ Topp 1999: 12

³⁶⁰ Lehmbrock (o.D.): 9

³⁶¹ Lehmbrock 1996: 159f

³⁶² Lehmbrock 1996: 148

³⁶³ Topp 1998

ohne öffentlich-rechtliche Forderung eine ausreichende Anzahl von Stellplätzen, zum Beispiel für die Bewohner, den Anlieferverkehr, für Besucher oder für Benutzer, herzustellen.“³⁶⁴

Lehmbrock betont, dass zum Zeitpunkt der Abschaffung der Stellplatzbaupflicht eher Regelungsbedarf in der Abwehr eines übermäßigen Stellplatzbaus gesehen wurde.³⁶⁵ Er nennt als Anlass der Berliner Verordnung, dass aufgrund des vorhandenen Baupotenzials ein erheblicher erzwungener Stellplatzbau stattgefunden hätte, welcher durch die verkehrserzeugende Wirkung die zu einem erheblichen Teil vom Kfz-Verkehr verursachten Umweltbelastungen in der Berliner Innenstadt noch verschärft hätte. Durch die Reduzierung des privaten Stellplatzbaus in Verbindung mit einer Bewirtschaftung öffentlicher Stellplätze sollte der Kfz-Verkehr reduziert werden.³⁶⁶ Eine generelle Beschränkung des Stellplatzbaus, wie sie diskutiert wurde, ist bislang aber nicht eingeführt worden. Die Möglichkeit hierzu, ist „aus Gründen der vorherrschenden Nutzung, des Umweltschutzes der straßenverkehrlichen Belange oder der Erschließungsqualität durch den öffentlichen Personennahverkehr“³⁶⁷ durch § 84 Abs. 6 Bauordnung Berlin jedoch unverändert vorhanden.

Eine von Lehmbrock im Jahr 2000 – und damit sehr zeitnah nach Aufhebung der Stellplatzbaupflicht – veröffentlichte Nachherbetrachtung fußt auf einer geringen Fallzahl und zeigt divergierende Ergebnisse mit einer großen Streubreite. Er kommt zu dem Ergebnis, dass im Schnitt in Wohngebäuden etwa die vorher geltende Stellplatzziffer von 0,5 erfüllt wird. Bei kombinierten Wohn- und Geschäftsgebäuden lag die Zahl der realisierten Stellplätze nur unwesentlich höher als bei reinen Wohngebäuden und damit deutlich niedriger als der alte Stellplatzschlüssel. Speziell bei Gebäuden mit großen Geschäftsflächen wurden erhebliche Einsparungen beim Stellplatzbau realisiert³⁶⁸.

Darüber hinaus berichtet Lehmbrock von folgenden positiven sonstigen Folgen der Aufhebung der Stellplatzbaupflicht:

- Beschleunigung und Vereinfachung von Baugenehmigungsverfahren, geringerer Verwaltungsaufwand. Keine Beschwerden von Planungs- oder anderen Betroffenen über nachteilige Auswirkungen.
- Diskussion über Zweckmäßigkeit des Stellplatzbaus sowie über Zweckmäßigkeit und Zulässigkeit von Ablösegeldern wurde beendet.
- Geringe Auswirkung durch Entfall der Ablösefelder, da nicht zweckgebunden und bezogen auf den Gesamthaushalt von nicht nennenswerter Größe.³⁶⁹

Eine weitere ex-post Untersuchung von Kaden und Thiel (2002) zu Veränderungen im Stellplatzbau durch den Wegfall der Stellplatzbaupflicht berichtet ebenfalls keine auffälligen Veränderung. Insgesamt wurden 76 hergestellte Gebäude (je etwa hälftig vor und nach Entfall der Stellplatzbaupflicht) betrachtet (insgesamt 12.527 Stp. nach Bauordnung erforderlich, 5.630 realisiert; davon über 80 % in Tiefgaragen). Die Herstellungsquote bezogen auf die Forderung der

³⁶⁴ AV-Stellplätze Berlin 1997: Nr. 1

³⁶⁵ Lehmbrock 1996: 148

³⁶⁶ Lehmbrock 2010: 7

³⁶⁷ a.a.O.

³⁶⁸ Lehmbrock 2000

³⁶⁹ Lehmbrock 2000: 117

Bauordnung betrug mit Stellplatzbaupflicht 44,1% und ohne Baupflicht 45,3%, wobei bei Überlagerung verschiedener Nutzungen (Wohnen, Gewerbe) in Folge von Mehrfachnutzungen eine geringe Stellplatzbauquote beobachtet wurde. Die niedrige vorher-Quote führen die Autoren hauptsächlich auf die inkonsequente Durchsetzung der Baupflicht oder Ablöse zurück, da bereits vor 1997 die Bauherren über einen sog. „Dispens“ von der Baupflicht (teilweise) bei Entgegenkommen in anderen Bereichen (strittige Punkte) vom Bau bzw. der Ablösesumme befreit wurden.³⁷⁰

Bei der Untersuchung von Kaden/Thiel zeigte sich, dass in den betrachteten Gebäuden die mittlere Auslastungsquote am Tag bei 71% bzw. 39% in der Nacht lag. Nur 58% der Stellplätze waren fest vermietet. Es wurde also unverändert ein erhebliches Überangebot an Stellplätzen erstellt. Kaden/Thiel kommen daher zu dem Schluss, dass die Abschaffung der Baupflicht bis zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht zu weniger Stellplatzbau sondern nur zu sinkenden Einnahmen aus Ablösebeträgen geführt hat. Aufgrund des unverändert bestehenden Überangebotes an Stellplätzen empfehlen sie, Investoren frühzeitig aufzuklären, Mischnutzungen zu fördern, einen gebietsabhängigen Ziel-Modal-Split zu definieren und daran eine Stellplatzbauobergrenze zu bemessen und die Bereitstellung kostenloser Mitarbeiterstellplätze zu erschweren.

5.3.5. Nachträgliche Forderung

Als nachträgliche Forderung wird die Möglichkeit für hoheitliche Stellen beschrieben, den Bau von Stellplätzen an Bestandsgebäuden zu fordern und durchzusetzen.

Bereits die Reichsgaragenordnung in ihrer Fassung aus dem Jahr 1939 kannte die Möglichkeit einer nachträglichen Forderung von Stellplätzen. Konkret konnten Kommunen durch Ortsrecht für das Ortsgebiet oder Teile davon auch die Schaffung von Stellplätzen an Bestandsgebäuden fordern, sofern auf dem jeweiligen Grundstück geeignete Flächen verfügbar waren.³⁷¹ Auch die erste Musterbauordnung aus dem Jahr 1959 enthält im § 67 Abs. 5 einen Regelungsvorschlag, wonach bei bestehenden baulichen Anlagen die nachträgliche Schaffung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge bei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefordert werden konnte³⁷². Die Regelung wurde sinngemäß auch in die meisten Landesbauordnungen übernommen.³⁷³

An der grundsätzlichen Zulässigkeit dieser Norm kann es auch wenig Zweifel geben. Ursächlich für das hoheitliche Eingriffsrecht ist das Gebot der Gefahrenabwehr. Dem ist inhärent, dass neue Vorschriften des Bauordnungsrechtes grundsätzlich auch auf bestehende Gebäude angewendet werden dürfen, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Interesses nachgewiesen werden können.³⁷⁴ Um einen aus normativer Sicht vergleichbaren Eingriff handelt es sich bei der in vielen Bundesländern in den letzten rund zehn Jahren³⁷⁵ im Rahmen der Novellierungen der Bauordnungen

³⁷⁰ Kaden/Thiel 2002

³⁷¹ Reichsgaragenordnung 1939: § 2 Abs. 3

³⁷² a.a.O.

³⁷³ Baier et al. 1981, FGSV 1984: 17f

³⁷⁴ Saxer 1963

³⁷⁵ vgl. <http://www.rauchmelder-lebensretter.de/aus-den-bundeslaendern.html>

eingeführte Rauchwarnmelderpflicht in neuen Gebäuden, die häufig mit einer Übergangsfrist auch auf Bestandsgebäude erstreckt wurde³⁷⁶.

Voraussetzung für die Anwendung der Norm ist jedoch das Verhältnismäßigkeitsprinzip: Es muss ein angemessenes Verhältnis sowohl zwischen dem Auslöser der Forderung und dem erzielbaren Nutzen sowie zwischen eben diesem und dem zur Umsetzung der Forderung verbundenen Aufwand gegeben sein³⁷⁷. Einen ersten Eindruck von der Komplexität der Abwägung in einem derartigen Fall gibt der Stellplatzerlass des Landes Schleswig-Holstein: „Nach § 55 Abs. 3 Satz 1 LBO kann die Bauaufsichtsbehörde für bestehende bauliche Anlagen und sonstige Anlagen im Einzelfall die nachträgliche Herstellung von Stellplätzen oder Garagen sowie Abstellanlagen für Fahrräder fordern, wenn dies aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs geboten ist. Die hierfür benötigten Flächen müssen in geeigneter Lage und Größe auf den Baugrundstücken oder in zumutbarer Entfernung tatsächlich vorhanden sein oder durch zumutbare Maßnahmen frei und zugänglich gemacht werden können. Durch örtliche Bauvorschrift kann die Gemeinde nach § 55 Abs. 3 Satz 3 LBO in genau abgegrenzten Teilen des Gemeindegebietes bestimmen, daß Stellplätze oder Garagen sowie Abstellanlagen für Fahrräder für bestehende bauliche Anlagen herzustellen sind, wenn die Bedürfnisse des ruhenden oder fließenden Verkehrs dies erfordern. Derartige Bedürfnisse liegen vor, wenn z. B. die dem fließenden Verkehr dienenden Flächen durch ruhenden Verkehr stark eingeschränkt und der Verkehr oder Fußgänger dadurch erheblich behindert werden und den Beeinträchtigungen durch andere Maßnahmen nicht angemessen begegnet werden kann.“³⁷⁸

Tatsächlich fand diese Möglichkeit trotz einer von mindestens den 1960ern³⁷⁹ bis in die 1980er³⁸⁰ Jahre hinein andauernden breiten Debatte über die mehrheitlich als notwendig empfundene nachträgliche Forderung von Stellplätzen und wie diese zu realisieren sei, nur wenig Anwendung. Bereits 1984 kam die FGSV in einem Arbeitspapier zu ‚Empfehlung zur Lösung der Probleme des ruhenden Verkehrs in Altbaugebieten‘ zu dem Schluss, dass in den meisten Bauordnungen die Nachforderung von Stellplätzen zwar angesprochen ist, das dazu entwickelte Instrumentarium jedoch so schwach war, dass die Möglichkeit zur Nachforderung von Stellplätzen als äußerst beschränkt eingeschätzt wurde.³⁸¹ Zu dieser Einschätzung kommt auch Teichgräber (1983). Der nachträglichen Pflicht zum Bau von Stellplätzen „stehen erhebliche Kosten und Platzschwierigkeiten entgegen. Trotzdem haben sich einige Länder in der Bauordnung die Möglichkeit gesichert, nachträglich Stellplätze fordern zu können. Hamburg macht diese Forderung von der Verfügbarkeit von Flächen abhängig, wenn Teile des Grundstücks unbebaut sind oder noch durch zumutbare Maßnahmen freigelegt werden können oder entsprechende Flächen in der Nähe verfügbar sind.“³⁸²

Die von einigen Städten bekannten Versuche zur Durchsetzung der nachträglichen Forderung in besonders eklatanten Fällen konnten in der Regel im Prozess jedoch nicht durchgesetzt werden³⁸³: „Die Gerichte verlangten nach dem Gleichheitsprinzip eine Anwendung der Nachforderung auf

³⁷⁶ vgl. beispielhaft § 13 Abs. 5 Hessische Bauordnung 2011

³⁷⁷ vgl. Saxer 1963

³⁷⁸ Stellplatzerlass Schleswig-Holstein 2000: Ziffer 2.4

³⁷⁹ vgl. Retzko 1968: 5; Saxer 1963

³⁸⁰ vgl. Baier et al. 1984b: 17

³⁸¹ FGSV 1984: 17f

³⁸² Teichgräber 1983: 5

³⁸³ FGSV 1984: 17f

größere Flächen und machten meistens die Nachforderung von dem Nachweis abhängig, daß der Bedarf, vor allem aber die Beeinträchtigung der Sicherheit und Ordnung gegeben sei. Größere Gebiete jedoch mit einer Nachforderung zu überdecken, scheitert am politischen Widerstand. Konnte allerdings das Kriterium der Gefahrenabwehr unzweifelhaft belegt werden, indem beispielsweise Zufahrtmöglichkeiten für Krankenwagen, Feuerwehr und Polizei in Frage gestellt waren, ist in Einzelfällen in Nordrhein-Westfalen dieser Anspruch zum nachträglichen Bau von Stellplätzen durchgesetzt worden. Aber auch hier sollten sich die Forderungen möglichst auf ganze Straßenzüge oder Wohngebietsviertel beziehen.“³⁸⁴

5.3.6. Beispiele aus anderen Ländern

Die Stellplatzbaupflicht analog zu der in Deutschland vorhandenen Regelung ist in vielen industrialisierten Ländern der Erde heute Standard.³⁸⁵ Dennoch gibt es Beispiele eines anderen Umgangs mit dem ruhenden Verkehr im Rahmen von Bauprojekten, von denen folgend eine kleine Stichprobe cursorisch dargestellt wird.

Die Niederlande arbeiten mit einem ABC-Standortkonzept, in dessen Rahmen besonders verkehrsintensive Nutzungen nur an A-Standorten mit einer existierenden gut ausgebauten ÖPNV-Erschließung zulässig sind³⁸⁶. Letztendlich handelt es sich um einen raumordnungspolitischen Ansatz analog dem im Deutschland ebenfalls bekannten und verfolgten Prinzip, die Siedlungsentwicklung an leistungsfähigen ÖPNV-Achsen zu bündeln. Dies erfordert jedoch die Durchsetzung einer „harten“ Raumordnung, der die Individualinteressen fast aller Menschen bzw. Akteure entgegenstehen. Theoretische Erwägungen ebenso wie die praktische Umsetzung zeigen, dass die Raumordnung ein vergleichsweise schwaches Instrument ist.³⁸⁷

Luxemburg plante um 2006 eine starke Beschränkung des Stellplatzbaus auch in ländliche geprägten Randbereichen um die Hauptstadt, um die Erschließung mit dem ÖPNV zu stärken³⁸⁸. Ob dies zur Umsetzung kam, wurde im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht näher geprüft.

Einen gänzlich anderen Ansatz gibt es in der Schweiz. Dort wird mit dem so genannten Fahrtenmodell im Vorfeld der Nutzung festgelegt, wie viele Autofahrten ausgelöst werden dürfen. Nicht die Nutzung eines Gebiets bestimmt hier also den zu erwartenden Kraftfahrzeugverkehr, sondern der maximal zulässige/verträgliche Kraftfahrzeugverkehr setzt den Rahmen für die Nutzung.³⁸⁹

5.4. Stand der Stellplatzbaupflicht

Die Zersplitterung des Baurechts, die Anlass der umfassenden Novelle der Musterbauordnung im Jahr 2002 war, ist zumindest bezogen auf die Frage des ruhenden Verkehrs durch Kfz und Fahrräder immer noch zu konstatieren. Nicht nur gibt es zwischen den Ländern erhebliche Differenzen im Regelungsinhalt und der Regelungstiefe, sondern sind die maßgeblichen Rechtsnormen zudem häufig nur nach intensiver Suche zu finden.

³⁸⁴ FGSV 1984: 17f

³⁸⁵ Axhausen 2006

³⁸⁶ Huber-Erler 2010: 21

³⁸⁷ Becker 2000

³⁸⁸ Huber-Erler 2010: 21

³⁸⁹ Stadt Zürich 2007: 1

Zentrales Element des Baurechts der Länder sind die vergleichsweise leicht zugänglichen Bauordnungen (Landesbauordnung = LBO). Diese enthalten die grundlegenden Regelungsinhalte, wie in allen Bundesländern mit der Ausnahme von Berlin die grundsätzliche Stellplatzbaupflicht. Die MBO 2008 hat sich dabei nur in wenigen Landesbauordnungen durchgesetzt. Einer annähernd exakten Kopie der MBO 2008 entspricht die Landesbauordnung von Mecklenburg-Vorpommern; alle anderen Bauordnungen der Länder weichen mehr oder minder stark von den Vorschlägen der Musterbauordnung ab.

Zur Ausgestaltung der in weiteren Teilen eher allgemein gehaltenen Anforderungen in den Bauordnungen und zur Klarstellung unbestimmter Rechtsbegriffe (z.B. ‚leicht erreichbar und gut zugänglich‘) enthalten die Landesbauordnungen in der Regel Verordnungsermächtigungen für die Landesregierungen. Die Landesregierungen können darauf basierend Rechtsvorschriften im Sinne des § 80 GG erlassen, die gesetzesgleichen Charakter haben und damit auch für jedermann wirksam sind. Bezogen auf die Stellplatzbaupflicht machen die Länder in diese Sinne insbesondere durch den Erlass von Garagenverordnungen (meist GaVO oder GarVO) Gebrauch, die qualitative Anforderungen an den Bau und den Betrieb von Garagen und Stellplätzen (z.B. Abmessungen der Stellplätze, Brandschutz, etc.) definieren. Damit wird in Fortsetzung der Regelungsinhalte der Reichsgaragenordnung sichergestellt, dass die Nutzbarkeit der Anlagen im Sinne Ihrer Zweckbestimmung gesichert ist; Diskussionen über die Nutzbarkeit normgerechter Anlagen sind aus den vergangenen Jahrzehnten nur vereinzelt bekannt. Garagenordnungen existieren in ähnlicher Form in allen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin, da dort nach dem Entfall der Stellplatzbaupflicht die Notwendigkeit für eine Qualitätssicherung notwendiger Stellplätze entfiel und die noch notwendigen Definitionen zu den weiterhin geforderten Behindertenabstellplätzen in die Betriebsverordnung übernommen wurden.

Darüber hinaus haben alle Länder weitere Vorschriften, Durchführungsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Einführungsbekanntmachungen, Handlungsempfehlungen oder ähnliche Dokumente erlassen oder herausgegeben, deren unmittelbarer Rechtscharakter unterschiedlich ist und sich auch nicht immer gänzlich erschließt. Faktisch entwickeln sie jedoch in der Praxis erhebliche Wirkung, da sie stets den Handlungsrahmen für die Verwaltung darstellen, der entweder zwingend anzuwenden oder aber zumindest begründet davon abzuweichen ist, und die Verwaltungsakte wie eben Baugenehmigungen in diesem Korsett erlassen werden. Vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser der Bauordnung nachgelagerten Normen ist es umso bedauerlicher, dass diese Normen – auch aufgrund ihrer völlig unterschiedlichen Namensgebung in den einzelnen Ländern – aber selbst innerhalb eines einzelnen Bundeslandes nur schwerlich vollständig zu überschauen sind.

Die im Anhang fgh wiedergegebene Tabelle versucht einen Überblick über die einschlägigen Rechtsnormen und die Fundstellen darzustellen; die ausgewerteten Rechtsnormen sind in einem gesonderten Kapitel bei den Quellen dargestellt. Aufgrund der zersplitterten Normlage ist jedoch davon auszugehen, dass die Tabelle die tatsächliche Rechtssetzung in diesem Bereich nicht vollständig abbildet. Dennoch vermittelt sie einen guten Überblick über wesentliche Regelungsinhalte. Einige übergreifende Aspekte unterteilt nach den Sparten Kfz und Fahrrad sollen daher folgend ebenso dargestellt werden wie Auffälligkeiten in einzelnen Bauordnungen.

5.4.1. Stand der Pkw-Stellplatzbaupflicht

Von zentraler Bedeutung ist zunächst die Frage, ob (1.) das Land generell eine Stellplatzbaupflicht erlassen hat oder dies den Kommunen überlassen ist und (2.) ob das Land bei einer Baupflicht die Ausgestaltung der Stellplatzbaupflicht an sich gezogen hat oder dies durch ein explizites oder implizites Satzungsrecht den Kommunen überlässt (siehe folgende Tabelle 8 und Anlage 2). In Abgrenzung zu einem expliziten Satzungsrecht, bei dem das jeweilige Land den Kommunen expressis verbis das Recht zum Erlass von Satzungen zur Ausgestaltung der Stellplatzbaupflicht (z.B. durch die Einführung von Richtzahlen) mit der Landesbauordnung überträgt, konstituiert sich ein implizites Satzungsrecht durch die generelle Stellplatzbaupflicht in der Landesbauordnung in Verbindung mit dem allgemeinen Satzungsrecht im Kommunalrecht, sofern das Land ein Satzungsrecht in dieser Causa nicht explizit ausschließt oder selber konkretisierend (z.B. durch den Erlass von Richtzahlen) tätig wird³⁹⁰.

Bundesland	Baupflicht nach LBO	Landesvorgabe	Satzungsrecht
Baden-Württemberg	Ja	Richtzahlen	(explizit ¹)
Bayern	Ja	(Richtzahlen) ²	explizit
Berlin	Nur Behindertenstp.	(-)	-
Brandenburg	Nein	-	explizit
Bremen	Ja	Richtzahlen	-
Hamburg	Ja	Richtzahlen	-
Hessen	Nein	-	explizit
Mecklenburg-Vorpommern	Nein	-	explizit
Niedersachsen	Ja	-	explizit
Nordrhein-Westfalen	Ja	Einzelfallermittlung, sonst Richtzahlen	-
Rheinland-Pfalz	Ja	(Richtzahlen) ²	explizit
Saarland	Ja	-	implizit
Sachsen	Ja	Richtzahlen	-
Sachsen-Anhalt	Ja	-	explizit
Schleswig-Holstein	Ja	Richtzahlen	-
Thüringen	Ja	Einzelfallermittlung, sonst Richtzahlen	-
Musterbauordnung	Nein	-	explizit

Tabelle 8: Existenz und Verankerung der Stellplatzbaupflicht in den Landesbauordnungen (eigene Darstellung; ¹Nur zur Beschränkung der Richtzahlen mit Ausnahme an Wohnungen, ² Landesrichtzahlen bei fehlender Satzung)

³⁹⁰ So auf Anfrage die oberste Bauordnungsbehörde des Saarlandes, Herr Becker, Fernmündlich am 22.05.2012.

Die voranstehende Tabelle macht deutlich, wie wenig sich der auf Stellplätze bezogene Änderungsvorschlag der MBO 2002 in den Ländern durchgesetzt hat. Außer Mecklenburg-Vorpommern hat keines der Bundesländer die Regelung übernommen, auf eine allgemeine Stellplatzbaupflicht in der Landesbauordnung zu verzichten und den Kommunen das Recht einzuräumen, selbst über die Notwendigkeit des Stellplatzbaus im Rahmen einer Satzung zu entscheiden. Berlin hatte die Stellplatzbaupflicht bereits vorher quasi komplett abgeschafft und Hessen hatte ein Satzungsrecht bzgl. der Stellplatzbaupflicht wie in der Musterbauordnung vorgesehen schon in den frühen 1990er Jahren implementiert.

Von den verbleibenden Bundesländern erlässt die Mehrheit weiterhin landeseinheitliche Richtzahlen, und nur vier Länder übertragen die zahlenmäßige Ausgestaltung der Stellplatzbaupflicht vollständig den Kommunen. Dies allein zeichnet allerdings nur ein verkürztes Bild der Landesregelungen. Trotz Landesrichtzahlen haben viele Länder die Grundlage für örtliche Bauvorschriften oder Einzelfallentscheidungen geschaffen, mit denen die Kommunen, teilweise unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen, die Zahl der Stellplätze reduzieren oder beschränken können. Dieses Vorgehen prägt den Eindruck, dass die Länder eine Stellplatzbaupflicht grundsätzlich für erforderlich halten und diese auch soweit absichern wollen, dass die Untätigkeit der Gemeinden nicht zu einem Verzicht auf den Stellplatzbau führt.

Weit verbreitet sind z.B. die Regelungen, dass auf den Nachweis von Stellplätzen bei der Schaffung von Wohnraum durch Dachgeschossausbau oder Umnutzung verzichtet wird sowie die Reduzierung des Stellplatzbedarfs bei Mehrfachnutzung der Stellplätze. Weitere Länder haben zudem landesweite Verfahren implementiert, bei denen anhand bestimmter Aspekte die Stellplatzbaupflicht reduziert oder ausgesetzt wird. Abgestellt ist sind diese unter anderem aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein zur Anwendung kommenden Verfahren in der Regel auf die Erschließung mit dem ÖPNV oder die Verfügbarkeit von Gruppenrabatten des ÖPNV für die Nutzer der Anlage. In letzterem Fall kommt dabei in der Regel die Form der Aussetzung anstelle der Reduktion zur Anwendung, weshalb verschiedene Landesbauordnungen einen jährlich zu wiederholenden Nachweis der Aussetzungsgrundlage vorsehen. Zumindest in Nordrhein-Westfalen und Thüringen sind die Bauaufsichten aber auch im Fall der Reduktion, bei einem im Bauantrag nachgewiesenen geringeren Stellplatzbedarf durch die zukünftigen Nutzer, gehalten, durch Nebenabreden sicherzustellen, dass bei Fehlbelegung (andere Nutzergruppen als ursprünglich vorgesehen) eine Nachberechnung der notwendigen Stellplätze erfolgen kann.

Die grundsätzliche Möglichkeit zur Ablöse von Stellplätzen ist in allen Bundesländern vorhanden, in der es eine generelle Stellplatzbaupflicht nach LBO gibt. Die noch vorhandene Stellplatzbaupflicht für Behindertenstellplätze in Berlin sieht keine Ablösemöglichkeit vor; dies ist analog so in vielen weiteren Bundesländern geregelt. Der Modus der Ablöse zeigt jedoch unverändert erhebliche Unterschiede. Nur in etwa der Hälfte der Bundesländer besteht für den Bauherrn eine Wahlfreiheit, ob er Stellplätze errichtet oder ablöst. In Baden-Württemberg ist die Ablöse von Wohnungsstellplätzen untersagt.

Die Festlegung der Höhe der Ablösezahlungen wird mit wenigen Ausnahmen den Kommunen eingeräumt. Üblich sind aber Rahmen setzende Detaillierungen in den Bauordnungen, in der Regel werden nicht zu überschreitende Werte anhand eines maximalen Anteils (60-80 %) von den ortsüblichen Grunderwerbs- und Herstellungskosten definiert. Brandenburg definiert in diesem

Kontext 25 m² als notwendige Fläche für Stellplatz und Zufahrt; Sachsen deckelt den maximalen Ablösebetrag je Platz auf 10.000 Euro.

Überwiegend einheitlich können die Mittel aus der Stellplatzablöse für investive Maßnahmen für den ruhenden Verkehr, aber auch in Anlagen die der Minderung des ruhenden Verkehrs dienen, eingesetzt werden, wie dies auch die MBO 2002 vorsieht. Allerdings waren die entsprechenden Festsetzungen in dieser oder ähnlicher Form häufig schon vor dem Jahr 2002 Bestandteil der Bauordnungen. Einzig Rheinland-Pfalz beschränkt die Verwendung der Ablösemittel auf originäre Anlagen des ruhenden Verkehrs im weiteren Sinne.

Trotz der heftigen Kritik der ARGEBAU in der Begründung zur MBO 2002 und der aktuellen Rechtsprechung existiert in mindestens fünf Ländern unverändert das Konstrukt der Zwangsablöse; in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Bremen kann eine Beschränkung sogar ausschließlich in Kombination mit einer Ablöse stattfinden. Die Zwangsablöse stellt damit zwar nicht mehr die Regel dar, ist aber trotzdem eine gängige Vorschrift im Rahmen der Stellplatzbaupflicht.

Ebenfalls im Widerspruch zu den erheblichen Bedenken der ARGEBAU existiert in mindestens fünf³⁹¹ Bundesländern weiterhin die explizite Möglichkeit zur nachträglichen Forderung von Stellplätzen. Die Bundesländer sind dabei überwiegend deckungsgleich mit denjenigen, die auch noch über eine Zwangsablöse verfügen. Diese Überschneidung ist zwar auffällig, ein funktionaler Zusammenhang ist hierin jedoch nicht zu unterstellen.

In allen Landesbauordnungen (auch in Berlin) genießen Garagen und Stellplätze Vorteile durch mögliche Erleichterungen als Sonderbauten oder bis zu einer gewissen Größe als baugenehmigungsfreie Anlagen. Üblich sind Schwellenwerte bis etwa 50 m² (der Vorschlag der MBO 2008 liegt bei 30 m²), teilweise liegen die Schwellenwerte wie in Nordrhein-Westfalen mit 100 m² deutlich darüber. Weitere Erleichterungen erfährt die Errichtung von Garagen und Stellplätzen durch die weit verbreitete Zulässigkeit in Abstandsflächen sowie allgemein durch abweichende Regelungen von grundsätzlichen Anforderungen der Bauordnungen. Auch durch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) wird der Stellplatzbau gegenüber anderen baulichen Maßnahmen privilegiert. Der Bau von Stellplätzen ist mit wenigen Ausnahmen allgemein zulässig³⁹² und Garagen und Stellplätze werden bis zu einem weit gefassten Rahmen in der Regel nicht auf Baumasse, Grundfläche oder Geschossfläche der baulichen Anlagen angerechnet.³⁹³

Je nach Bundesland finden sich auch einige Besonderheiten in den Bauordnungen. So fordert das Land Hessen in seiner Landesbauordnung, dass eine Überlassung notwendiger Stellplätze nur dann erfolgen darf, wenn der Bedarf der Nutzer der Anlage gedeckt ist. Allerdings ist die Durchsetzbarkeit und damit die Wirksamkeit dieser Regelung erheblich in Zweifel zu ziehen (vgl. hierzu Kapitel 4.1.5). Eher den gegenteiligen Weg gehen die Länder Bremen und Hamburg, welche die Nutzung von Garagen bzw. notwendigen Stellplätze als Fahrradabstellplatz explizit von der Zweckentfremdung ausnehmen. Die Hamburger Landesbauordnung räumt Kinderspielflächen und Fahrradabstellplätzen

³⁹¹ In fünf Bundesländer wird die Möglichkeit *expressis verbis* erwähnt. Es ist jedoch überdies vorauszusetzen, dass eine allgemeine Grundlage für eine entsprechende Forderung durch das in jedem Fall vorhandene aber auch speziell durch die Landesbauordnungen häufig eingeräumte Eingriffsrecht zur Gefahrenabwehr konstituiert wird.

³⁹² § 12 BauNVO

³⁹³ § 21a BauNVO

darüber hinaus Vorrang vor notwendigen Kfz-Stellplätzen ein und die Ablösezahlungen für Wohnnutzungen sind gegenüber anderen Nutzungen im Innenstadtbereich reduziert.

Abschließend ist zu erwähnen, dass insbesondere zu den Bauordnungen erlassenen Vorschriften der Landesregierungen erhebliche Differenzen in der Herangehensweise an das Thema Stellplatzbaupflicht offenbaren. Beispielhaft hierfür sollen folgend zwei Zitate dienen:

Globalrichtlinie Notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradstellplätze der Stadt Hamburg: „Bei der Bemessung der Anzahl notwendiger Stellplätze und Fahrradplätze ist grundsätzlich von dem Bedarf auszugehen, der typischerweise durch die zu genehmigende bauliche Anlage und deren Nutzung ausgelöst wird. Daher ist die Bedarfsermittlung regelmäßig nicht auf die jeweiligen konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls, die sich jederzeit ändern können, sondern auf generelle Bemessungswerte abzustellen.“³⁹⁴

Stellplatzerlass Schleswig-Holstein: „Es genügt der Nachweis einer Mindestanzahl von Stellplätzen mit der Folge der Verknappung des Angebots an Stellplätzen, so daß damit dem Anstieg des Individualverkehrs entgegengewirkt und gleichzeitig die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder anderer ökologisch vertretbarer Verkehrsmittel gestärkt wird. Die Richtzahlen für Stellplätze bei Arbeitsstätten werden vermindert. Die Richtzahlen dienen als Anhalt und können im Einzelfall auch unterschritten werden.“³⁹⁵

Sowohl in den politischen Zielsetzungen also auch im formellen Umgang mit der Stellplatzbaupflicht gibt es also erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Eine generalisierende Aussage über den Stand der Stellplatzbaupflicht in Deutschland ist somit nicht möglich. Interessierte, insbesondere Investoren, müssen somit für jedes Bundesland gesondert die einschlägigen Normen prüfen, um ein Bild von den landesabhängigen und ggf. kommunalen Spezifika zu erhalten und um ihnen ggf. auch nachkommen zu können. Da sich an diesen Rahmenbedingungen zumindest bezogen auf die Stellplatzbaupflicht seit Einführung der MBO 2002 nichts geändert hat, ist auch vorauszusetzen, dass der von der ARGEBAU anlässlich der damaligen Novellierung der Musterbauordnung konstatierte Standortnachteil zumindest in diesem Bereich weiterhin besteht.

5.4.2. Baupflicht für Fahrradstellplätze

Bezogen auf Fahrradstellplätze am Wohnort wurde bereits mit der Musterbauordnung von 1959 die grundsätzliche Anforderung für Gebäude mit mehr als drei Vollgeschossen entwickelt, leicht erreichbare und gut zugängliche Abstellräume für Kinderwagen und Fahrräder zu erstellen. Die Übernahme in die Landesbauordnungen war unterschiedlich explizit (insbesondere ‚müssen‘ oder ‚sollen‘ hergestellt werden)³⁹⁶, die grundsätzliche Anforderung jedoch fand Eingang in alle Landesbauordnung. Hieran hat sich bis dato wenig geändert. Alle Landesbauordnungen kennen in dem jeweiligen Paragraphen zur Wohnung einen entsprechenden Passus, der die Schaffung von leicht erreichbaren und gut zugänglichen (explizit so oder ähnlich lautend) Abstellräumen für Kinderwagen und Fahrräder (inzwischen verschiedentlich erweitert auf Rollstühle und Mobilitätshilfen) vorsieht. Die Schwelle, ab der ein entsprechender Abstellraum vorzuhalten ist, wurde dabei tendenziell im

³⁹⁴ VwV Stp Hamburg 2002: Ziffer 2.1

³⁹⁵ StErl Schleswig-Holstein 2000, Ziffer 1

³⁹⁶ vgl. Haase 1971

Vergleich zur Musterbauordnung etwas gesenkt. Zuletzt hat der Vorschlag der MBO 2002, entsprechende Räume für die Gebäudeklassen 3 bis 5 (generell alle Gebäude mit einer Gebäudehöhe von mehr als 7 m, mehr als zwei Wohneinheiten oder mehr als 400 qm Nutzfläche) zu fordern, breite Anwendung in den Landesbauordnungen gefunden.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der leichten Erreichbarkeit und guten Zugänglichkeit wurde jedoch nur in einem Teil der Länder weiterentwickelt und durch entsprechende Verfügungen mit Leben erfüllt. So wird vereinzelt zumindest als Soll-Ziel gefordert, dass der Abstellraum ebenerdig erreichbar ist (Baden-Württemberg), der Abstellraum zur ebenen Erde, über nur wenige Stufen oder eine Rampe erreichbar ist (Hessen, Sachsen) oder der Abstellraum zur ebenen Erde oder im Keller angeordnet ist (Nordrhein-Westfalen, Thüringen).

Anforderungen insbesondere an die Größe aber auch weitergehende Qualitätsanforderungen an diese Abstellräume sind in der Regel nicht vorhanden. Hamburg fordert eine Grundfläche des Abstellraums von 2 qm je Wohneinheit, in Hessen sind es je nach Größe des Gebäudes zwischen 1 und 1,66 qm je Wohneinheit. Vereinzelt finden sich Aspekte wie die Forderung, dass die Räume abschließbar sein müssen (Schleswig-Holstein).

Wesentlich weitergehende Anforderungen an die Qualität der Ausführung von notwendigen Fahrradabstellplätzen an Wohnungen (und darüber hinaus) haben die Stadtstaaten Berlin und Bremen definiert. In der Ausführungsvorschrift Stellplätze aus dem Jahr 2007 (AV Stellplätze 2007) schreibt das Land Berlin vor, dass Fahrradabstellplätze über eine sichere Anlehmöglichkeit und eine Anschlussmöglichkeit des Rahmens verfügen müssen sowie ein Mindestabstand von 0,80 m zwischen den Fahrrädern gewährt sein muss; Vorderradhalter sind generell unzulässig.³⁹⁷ Die Berliner Senatsverwaltung hat zudem einen Leitfaden Fahrradparken als Planungshilfe für Bauherren und Investoren herausgegeben, in dem weitere Anforderungen wie nötige Abmessungen der Abstellplätze und Anforderungen an Zugangswege beschrieben sind.³⁹⁸

Die Stadt Bremen definiert in ähnlicher Weise in Ihrer ‚Verwaltungsvorschrift (VwV) Stellplätze und Fahrradabstellplätze‘, dass Fahrradabstellplätze über eine Anschlussmöglichkeit des Rahmens verfügen müssen. Fahrradabstellräume an Wohnungen müssen für jeden notwendigen Fahrradabstellplatz über 1,5 qm Fläche (inkl. Zugangsflächen) verfügen; ansonsten gilt ein Platzbedarf von 1 qm je Abstellplatz ohne Zugangsflächen. Abstellplätze, die für längere Zeit belegt sind, und generell Abstellanlagen mit mehr als 100 Abstellplätzen müssen überdacht sein.³⁹⁹

Mit diesen Anforderungen, die sich jeweils (ggf. in anderer Ausprägung) auch auf Nichtwohngebäude beziehen, sind die beiden Länder Berlin und Bremen bundesweiter Vorreiter. Zwar behandeln die meisten Landesbauordnungen den Aspekt von Fahrradabstellplätzen auch an Nichtwohngebäuden, allerdings gibt es zumindest in den Landesbaurechten keine den Berliner und Bremer vergleichbaren Qualitätsanforderungen. Eine Übersicht über die Regelungen der Landesbauordnungen bzgl. Fahrradabstellplätzen gibt die folgende Tabelle 9 sowie die Anlage 2.

³⁹⁷ a.a.O.

³⁹⁸ Land Berlin 2008

³⁹⁹ a.a.O.

Bundesland	Satzungsrecht	Landesvorgabe
Baden-Württemberg	Ja	
Bayern	Ja	
Berlin		Ja, Richtzahlen
Brandenburg	Ja	
Bremen		Ja, Richtzahlen
Hamburg		Ja, Richtzahlen
Hessen	Ja	
Mecklenburg-Vorpommern		Ja
Niedersachsen		Ja
Nordrhein-Westfalen		Ja
Rheinland-Pfalz	Ja	
Saarland		Ja
Sachsen		(Ja) ¹ , Richtzahlen
Sachsen-Anhalt		
Schleswig-Holstein		Ja, Richtzahlen
Thüringen		(Ja) ¹
Musterbauordnung	nicht explizit	Ja

Tabelle 9: Existenz und Verankerung der Baupflicht für Fahrradabstellplätze in den Landesbauordnungen (eigene Darstellung; ¹Beschränkt auf bestimmte Nutzungen)

Allerdings ist auch hier darauf hinzuweisen, dass die Kommunen in der Regel bei Abwesenheit einer expliziten Landesregelung die Möglichkeit zum Erlass von entsprechenden Satzungen haben⁴⁰⁰. Beispielhaft hierfür ist die Fahrradabstellsatzung der Stadt Troisdorf (NRW)⁴⁰¹ zu nennen, auf die an späterer Stelle noch näher eingegangen wird.

Analog zur Pkw-Stellplatzbaupflicht sind auch bezogen auf die Regelungen zur Fahrradabstellplätzen im Baurecht zwischen den einzelnen Ländern erhebliche Differenzen festzustellen. Als besonders bemerkenswert ist hervorzuheben, dass trotz der teilweise bereits seit mehr als 20 Jahren in den Landesbauordnungen vorhandenen Regelungen zu Fahrradabstellplätzen auch an nicht Wohngebäuden bisher nur zwei Länder qualitative Anforderungen an diese Fahrradabstellplätze erlassen haben, wie sie im Gegensatz dazu bereits 1939 mit der Reichsgaragenordnung für den Kfz-Stellplätze eingeführt und im Rahmen des Bauordnungsrechts der Länder durch die Garagenverordnungen weitergeführt wurden.

⁴⁰⁰ Bracher 1995: 6

⁴⁰¹ Stadt Troisdorf 1996

5.5. Methodik der Entwicklung von Stellplatzrichtzahlen und Stand der Technik

Abschließend sollen im Rahmen der Vorstellung der Stellplatzbaupflicht in knapper Form die Entwicklung von Stellplatzrichtzahlen betrachtet werden. Ein zentraler Aspekt ist dabei, wie schon bei der ökonomischen Betrachtung und nun aus planerischer Sicht, der Begriff „Bedarf“. Die Relevanz des Stellplatzbedarfs ergibt sich aus der Tatsache, dass sich das BVerwG diesen Begriff in Bezug auf Stellplätze zu eigen macht: „Da der Bauherr durch mit seinem Vorhaben typischerweise verbundenen zusätzlichen Kraftfahrzeugverkehr den Stellplatzbedarf – in einem weiteren Sinne – verursacht, ist er unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten auch verantwortlich dafür, daß der Bedarf gedeckt und drohende Beeinträchtigungen verhindert werden.“⁴⁰²

Neben der bereits diskutierten fehlerhaften Anwendung des Begriffes aus ökonomischer Sicht, ist diese Auffassung nach Lehmbrock 2000 auch zu technisch. Bereits die Absicht von Besuchern und Benutzern eine Anlage mit dem Auto zu erreichen konstituiert noch keinen Bedarf, wie dies das BVerwG urteilt.⁴⁰³ Baier et al. (1981) kritisieren dass der Begriff „Parkbedarf“ sich nur scheinbar auf einem quantitativen Feld bewegt. „‘Bedarf’ suggeriert die Gegebenheit bestimmter Nachfragemengen, die dann – soll nicht alles zusammenbrechen – auch regulär befriedigt werden müssen. [...] Nicht hinterfragt wird in diesem Zusammenhang, ob die Nachfrage nicht reduziert werden könnte.“⁴⁰⁴

Bestandteil dieser Bedarfsdefinition ist, dass das Spitzenaufkommen am Spitzentag in der Spitzenstunde als maßgeblicher Richtwert herangezogen wird und als Stellplatzbaupflicht festgesetzt wird.⁴⁰⁵ Die einzel- und volkswirtschaftliche Sinnhaftigkeit dieses Spitzenbedarfs wird jedoch nie umfassend überprüft.⁴⁰⁶ Erschwerend kommt hinzu, dass die Ermittlung des Spitzenaufkommens in der Regel unter der stillschweigenden Annahme erfolgt, dass die Stellplätze kostenfrei zur Verfügung gestellt werden.⁴⁰⁷

Zwar sehen viele Landesbauordnungen in Deutschland beispielsweise inzwischen die Möglichkeit vor, die Zahl der herzustellenden Stellplätze bei einer potenziellen Mehrfachnutzung durch zu unterschiedlichen Zeiten anwesende Nutzer zu reduzieren⁴⁰⁸. Schon dies ist aber nicht in allen Bauordnungen gegeben und bis auf wenige Ausnahmen, die eine Einzelfallermittlung fordern (z.B. NRW, Thüringen), basiert die Stellplatzbaupflicht überwiegend noch auf starren Kennwerten in den Landesbauordnungen und Satzungen, die regionale Unterschiede in Motorisierung und Kfz-Nutzung (regionale Unschärfe) und die Differenziertheit innerhalb eines städtischen Gefüges (lokale Unschärfe) nicht berücksichtigen.⁴⁰⁹

Eine pauschal über Stellplatzkennziffern ermittelte Anzahl Stellplätze – wie dies üblich ist – muss nicht notwendigerweise mit einem zu erwartenden Aufkommen übereinstimmen.⁴¹⁰ Gruen (1973)

⁴⁰² BVerwG – 4 C 10.81, Urteil vom 30.08.1985

⁴⁰³ Lehmbrock 2000: 67

⁴⁰⁴ a.a.O.: 109

⁴⁰⁵ Shoup 2005: diverse Fundstellen

⁴⁰⁶ Axhausen 2006: 5

⁴⁰⁷ Hottenstein 1969: 180

⁴⁰⁸ vgl. Anlage 2.

⁴⁰⁹ Baier et al. 1981: 109f; Lehmbrock 2000: 66

⁴¹⁰ Lehmbrock 2000: 67

rekurriert auf amerikanische Autoren, die aufgrund von ‚wissenschaftlichen Forschungsergebnissen‘ die Notwendigkeit von 5,5 Stellplätzen je 100qm Verkaufsfläche in Einkaufszentren betonen. Gruen bezeichnet diesen blinden Glauben an gewisse statistische Angaben über die notwendige ‚Parkplatzrelation‘ als absurd.⁴¹¹ In der Umsetzung kann dieses Vorgehen zu enormen Fehlbedarfen führen, da die Richtzahlen von anderen Bedarfsstrukturen ausgehen, als sie im betrachteten Gebiet tatsächlich vorliegen.⁴¹² Schon Hottenstein (1969) berichtet, dass im Rahmen der Stellplatzbaupflicht häufig zu hohe Anforderungen der öffentlichen Hand gestellt werden.⁴¹³ Baier et al. (1981) kommen vor dem Hintergrund der Unverträglichkeit des üblicher Weise zuerwartenden Parkaufkommens speziell in Innenstadtbereichen zu dem Ergebnis, dass der ‚Parkbedarf‘ nur Anregung zum Nachdenken über weitere Lösungsmöglichkeiten sein kann und nicht als Grundlage einer ingenieurmäßigen Dimensionierung tauglich ist.⁴¹⁴

Generell sind belastbare methodische Ansätze zur Ermittlung von Stellplatzziffern nach Shoup eher die Ausnahme als die Regel. Er unterstreicht die Ergebnisse verschiedener Untersuchungen, dass die in den Städten aktiven Planer i.d.R. keine Auskunft über die Ermittlung der für Ihre Stadt geltenden Stellplatzvorgaben geben konnten. Entstehung und Wirkungen der Pflichtzahlen erhalten wenig Aufmerksamkeit.⁴¹⁵ Als die zwei wesentliche Pfade der Erstellung von Stellplatzrichtzahlen beschreibt Shoup das Abschreiben speziell bei den Nachbarkommunen (Shoup nennt die daraus resultierenden Richtzahlen eine „kollektive Vermutung“) oder die Übernahme aus Empfehlungen der Forschungsgesellschaften, ohne dass diese (jeweils) mit den örtlichen Erfordernissen abgeglichen werden.⁴¹⁶

Starke Kritik äußert Shoup zudem sowohl an Methodik als auch statistischer Signifikanz der den Empfehlungen zugrunde liegenden Stichproben. Als Grundlage der Ermittlung der „Parking Generation“ (zentrale Datenquelle in den USA, analog EAR) des Institute of Transportation Engineers (ITE, analog FGSV) wurden überwiegend Daten von suburbanen Ansiedlungen mit wenig bis keinem signifikanten ÖV-Anteil und ohne Parkraumbewirtschaftung herangezogen. Häufig wurden vier und weniger Untersuchungen zu einem bestimmten Nutzungstypus ausgeführt, bei rund einem Drittel der angegebenen Richtzahlen sogar nur eine.⁴¹⁷ Hierzu Axhausen (2006): Shoups „Argument, dass der Verzicht auf Parkraumbewirtschaftung bei gleichzeitigem Bauzwang von Parkständen, deren Anzahl methodisch zweifelhaft festgelegt wird, zu vielfältigen Fehlentwicklungen geführt hat, ist überzeugend.“⁴¹⁸

Axhausen (2006) hält unter Bezug auf die von Shoup 2005 geäußerte Kritik an der Entstehung von Richtzahlen die europäische Situation für nicht wirklich besser⁴¹⁹; für Deutschland darf dies als gesichert angenommen werden. Zwar führt auch die FGSV in der EAR 2005 aus, dass objektbezogene Stellplatzrichtlinien in den meisten Fällen aufgrund spezifischer örtlicher Gegebenheiten das

⁴¹¹ Nach Gruen 1973: 76

⁴¹² Baier et al. 1984b: 33

⁴¹³ Hottenstein 1969: 180

⁴¹⁴ a.a.O.: 112

⁴¹⁵ Shoup 2005: 123

⁴¹⁶ Shoup 2005: 26ff

⁴¹⁷ Shoup 1997: 4

⁴¹⁸ Axhausen 2006: 8

⁴¹⁹ a.a.O.: 6

tatsächliche Aufkommen des ruhenden Verkehrs nicht richtig abbilden. Ergebnis sei meist ein zu groß, gelegentlich auch zu klein dimensioniertes Parkraumangebot.⁴²⁰ Gleichzeitig fehlt aber jeglicher methodischer Hinweis zum Umgang mit der Stellplatzsatzung und zur Erstellung von Richtzahlen.

Die EAR verweist nur allgemein auf die gängigen Regeln und Methoden des Bauordnungsrechts und gibt im Anhang B1 „Richtzahlen und Orientierungswerte für den objektbezogenen Stellplatzbedarf“ jeweils nutzungsspezifisch eine Bandbreite notwendiger Stellplätze an. Nur sehr klein und in der Fußnote wird erläutert, dass es sich um eine Zusammenfassung der von den Bundesländern erlassenen Stellplatzrichtzahlen handelt. Die Richtzahlen entsprechen dem durchschnittlichen Bedarf und seien lediglich ein Anhalt⁴²¹.

Wie die FGSV zu dem Schluss kommt, dass es sich um den durchschnittlichen Bedarf handelt und wie dieser ermittelt wurde, bleibt unklar. Zumal über die Methodik der Entwicklung der in den Ländern zur Anwendung kommenden Richtzahlen nichts bekannt ist und in der umfassend ausgewerteten Literatur mit der Ausnahme allgemeiner Forderung für Modifikationen (meist die Erhöhung) der Kennziffern, deren Grundlage in der Regel Beobachtungen hohen Parkdrucks oder Berichte über mit dem ruhenden Verkehr unzufriedene Anwohner waren, auch keine Hinweise auf überhaupt eine dezidierte Methodik zur Ermittlung von Kennzahlen gefunden werden konnte. In Einklang mit der von Shoup an der Entstehung von Richtzahlen geäußerten Kritik, dass Stellplatzforderungen im Wesentlichen durch (unhinterfragtes) Abschreiben von Zahlen aus einschlägigen Veröffentlichungen (wie eben der EAR) oder durch Abschreiben von Nachbargebietskörperschaften generiert werden, ist für die von der FGSV ausgewiesenen Richtzahlen ein Zirkelbezug auf der Grundlage mangelhafter Beobachtungsmethoden⁴²² zu unterstellen.

Vor dem Hintergrund, dass die FGSV Stellplatzrichtzahlen explizit als wenig geeignet ansieht, ein nach den örtlichen Gegebenheiten angemessenes Parkraumangebot bereitzustellen, erstaunt es sehr, dass sich die FGSV diesem Komplex nicht weiter widmet. Trotz dieser eindeutigen Defizitanalyse bzgl. der Anwendbarkeit von Stellplatzrichtzahlen für eine Prognose des ruhenden Verkehrs fehlen jegliche Hinweise für die planenden Akteure, wie angemessene Stellplatzrichtzahlen entwickelt werden können. Für ein wesentliches Steuerungsinstrument des ruhenden Verkehrs sind damit keinerlei Hinweise für einen strategischen Umgang mit eben diesem Instrument im Standardwerkwerk der FGSV zum ruhenden Verkehr vorhanden.

Der Mangel an konkreten Hinweisen gründet dabei nicht auf den Umstand, dass von einem allgemein hohen Wissensstand über die die Stellplatzbaupflicht, ihre Methoden und Ihre Wirkungen ausgegangen werden kann. Shoup (1997) zitiert einem Bericht der American Planning Association aus dem Jahr 1991, dass dort die Zahl der Anfragen zu Stellplatzrichtzahlen jährlich steigt und das nachgefragteste Thema überhaupt ist. Er stellt dazu fest, dass trotz dieser Beobachtung die Festsetzung von Stellplatzrichtzahlen in der planerischen Ausbildung und auch in einschlägigen Lehrbüchern keine Rolle spielt.⁴²³ Die letztgenannte Beobachtung trifft für den deutschsprachigen Raum gleichlautend zu.

⁴²⁰ FGSV 2005A: 15f

⁴²¹ FGSV 2005A: 72f

⁴²² Siehe hierzu auch Shoup 2005: 84ff

⁴²³ Shoup 1997: 3

6. Entwicklung eines Bewertungssystems für die Kfz-Stellplatzbaupflicht

Eine der zwei zentralen Fragen der vorliegenden Untersuchung ist es zu klären, in wie weit die Stellplatzbaupflicht und Ihre Wirkungen mit den bestehenden Zielsetzungen der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung vereinbar ist. Ausgehend von der Konzentration auf den ruhenden Verkehr am Wohnort wird hierzu im Folgenden zunächst dargestellt, welche Anforderung an eine nachhaltige Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung sowie das Wohnumfeld im speziellen vorhanden sind und durch wenn sie aufgestellt werden. Im zweiten Schritt wird in Einklang mit den gefundenen Anforderungen ein Zielsystem als nachvollziehbare Bewertungsmethodik der Stellplatzbaupflicht als Grundlage für die weitere Bearbeitung erstellt.

6.1. Gesetzliche Grundlagen und relevante Anforderungen

Gesetzliche Anforderungen an das Wohnen und das Wohnumfeld, lassen sich aus der Verfassung und aus internationalen Verträgen sowie der Fachgesetzgebung ableiten.

Zwar formuliert das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland kein explizites Recht auf Wohnen, jedoch wird nach mehrheitlicher Meinung der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien das Grundrecht auf eine menschenwürdige Unterbringung implizit durch die Grundrechte, speziell des Artikels 1 GG zum Schutz der Menschenwürde, abgedeckt. Betont wird die Bedeutung des Wohnens auch durch den Artikel 13 GG über den Schutz der Wohnung⁴²⁴. In den Sozialgesetzbüchern (SGB) II und XII wird der Grundrechtsstatus der Unterkunft dahingehen anerkannt, als er zu den Bedarfen im Rahmen des Existenzminimums gezählt wird⁴²⁵. Nach dem SGB VIII (ehem. Sozialhilfegesetz) hat jede sich legal in Deutschland aufhaltende Person einen einklag- und durchsetzbaren Anspruch auf Unterkunft⁴²⁶.

Mittelbar ergibt sich darüber hinaus durch die Bekenntnis zu den Menschenrechten nach Artikel 1 Abs. 2 GG die explizite Stellung des Wohnens als Grundrecht, da die von der UN 1948 beschlossene ‚Universal Declaration of Human Rights‘ (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte) das Recht auf angemessene Unterkunft zur Sicherstellung der Gesundheit und des Wohlergehens im Artikel 25 Abs. 1 definieren⁴²⁷.

Konkretisierende Anforderungen zur Ausgestaltung dieses zunächst abstrakten Grundrechts ergeben sich durch Normen, Verträge und Strategiedokumente auf verschiedenen Ebenen. Mit internationalem Einfluss hervorzuheben ist die im Jahr 1992 bei der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro unter deutscher Beteiligung verabschiedete Aktionsprogramm Agenda 21, mit der das Prinzip einer nachhaltigen Entwicklung als Leitgedanke der Staatengemeinschaft verankert wurde. Als übergreifendes Ziel im Bereich des Wohn- und Siedlungswesens definiert das Dokument „die Verbesserung der Qualität der menschlichen

⁴²⁴ <http://www.mieterbund.de/frage1.9.html>, abgerufen am 4. Mai 2012

⁴²⁵ vgl. konkret § 27a SGB XII

⁴²⁶ Schmidt-Eichstaedt 2006: 28

⁴²⁷ <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>, abgerufen am 4. Mai 2012, vgl. auch AGENDA 21: 48

Siedlungen in sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht⁴²⁸ sowie der Lebens- und Arbeitsumwelt aller Menschen.“⁴²⁹ Die Agenda 21 stellt fest, dass speziell vom motorisierten Verkehr Probleme in Form von Unfällen, Gesundheitsschäden, Lärmbelästigung überlastete Verkehrswege und Produktivitätseinbußen ausgehen, die schwerwiegende Auswirkungen für die Stadtbewohner haben, insbesondere für Gruppen mit geringem Sozialstatus⁴³⁰. Daraus ergeben sich u.a. die Forderungen nach einer integrierten Flächennutzungs- und Verkehrsplanung, um verkehrsreduzierende Entwicklungsmuster zu fördern, und generell die Verkehrsmittel des Umweltverbundes zu fördern⁴³¹.

Dieses Ziel findet sich auch in der Habitat-Agenda wieder⁴³², die bei der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (HABITAT II) im Jahr 1996 von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedet wurde⁴³³. Unter den größten von den Städten zu meisternden Herausforderungen nennt die Habitat-Agenda ungeeignete Flächennutzung, zunehmende verkehrliche Überlastung, zunehmende Verschmutzung und Mangel an Grünraum⁴³⁴. Mit dem Dokument verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten dem Ziel, eine angemessene Unterkunft für alle Menschen zu schaffen. Als Merkmale der Angemessenheit definiert das Dokument unter anderem die Erreichbarkeit, Bezahlbarkeit sowie die Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Angeboten⁴³⁵. Als weiteres Ziel der Entwicklung nachhaltiger Siedlungen gibt die Habitat-Agenda zudem die verstärkte Nutzung, die Revitalisierung oder die Um- und Weiternutzung bestehender Siedlungsflächen vor, um den Entwicklungsdruck auf periphere Flächen zu senken⁴³⁶.

Weitere Bedeutung hat zudem die ‚Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt‘, die nach längeren Vorbereitungen im Rahmen der Deutschen Präsidentschaft des Europäischen Rates im Jahr 2007 von den für Stadtentwicklung zuständigen Ministern der EU-Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde⁴³⁷. Sie enthält gemeinsame Grundsätze und Strategien für die Stadtentwicklungspolitik. Bestandteil ist auch die Forderung nach einem Stadtverkehr, der in Einklang mit den Nutzungsansprüchen von Wohnen, Arbeiten, Umwelt und öffentlichen Räumen steht. Als wesentliche Voraussetzungen für eine nachhaltige Infrastruktur stellt die Leipzig Charta die Aspekte Energieeffizienz, sparsamer Umgang mit natürlichen Ressourcen und wirtschaftliche Effizienz im Betrieb fest. Einer kompakten Siedlungsstruktur mit gemischten Nutzungsstrukturen in den Stadtquartieren wird für die nachhaltige Ressourcennutzung, speziell der Vermeidung der Zersiedlung, eine besondere Rolle zugebilligt. Qualitätsvolle öffentliche Räume und die Sicherung bezahlbaren Wohnraums finden einen hohen Stellenwert⁴³⁸.

⁴²⁸ Die Agenda 21 greift damit die drei wesentlichen Stützpfiler einer nachhaltigen Entwicklung wie sie von der Brundland-Kommission definiert wurde, auf und entwickelt konkrete Umsetzungsstrategien.

⁴²⁹ AGENDA 21: 49

⁴³⁰ ebenda: 57

⁴³¹ ebenda: 58

⁴³² Habitat-Agenda: 13

⁴³³ vgl. http://www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/gph/un_habitat_agenda/index.html, abgerufen am 4. Mai 2012

⁴³⁴ Habitat-Agenda: 3

⁴³⁵ ebenda: 11

⁴³⁶ ebenda: 15

⁴³⁷ <http://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/SW/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt.html?nn=35776>, abgerufen am 6. Mai 2012

⁴³⁸ Leipzig Charta

Auf nationaler Ebene ist das Ziel einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung als explizites Gesetzesziel im Baugesetzbuch (BauGB) verankert⁴³⁹. Der § 1 Abs. 6 BauGB fordert im Rahmen der Bauleitplanung die besondere Berücksichtigung

- (Ziffer 1) der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- (Ziffer 2) der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
- (Ziffer 3) die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,
- (Ziffer 4) die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
- (Ziffer 5) die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,
- (Ziffer 7) der Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, ...
- (Ziffer 9) der Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung.⁴⁴⁰

Ergänzend zu diesen Anforderungen wurde mit der zum 1.1.1998 in Kraft getretenen Novelle des BauGB der § 1a „Umweltschützende Maßgaben für die Abwägung“ eingefügt. Von besonderer Relevanz im Rahmen der nachfolgenden Überlegungen ist das Ziel eines sparenden und schonenden Umgangs mit Grund und Boden und einer Begrenzung der Bodenversiegelung⁴⁴¹. In dem zwischenzeitlich in „Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz“ umbenannten und ergänzten § 1a wurde diese allgemeine Anforderung vom Bundesgesetzgeber mittlerweile konkretisiert; die aktuelle Fassung enthält die konkreten Forderungen nach Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und Umsetzung anderer Maßnahmen der Innenentwicklung.⁴⁴²

Als zentraler Begriff zieht sich die generelle Anforderung an die Nachhaltigkeit der Entwicklung explizit oder implizit durch die genannten Normen und Verträge. Teilweise werden die Ziele konkretisiert, überwiegend verbleibt es bei der Definition von Teilzielen, deren Erreichung es der weiteren Konkretisierung bedarf.

⁴³⁹ § 1 Abs. 5 BauGB

⁴⁴⁰ ebenda

⁴⁴¹ vgl. BT-Drs. 13/6392, ursprüngliche Benennung des § 1a lautete ‚Umweltschützende Maßgaben für die Abwägung‘

⁴⁴² § 1a Abs. 2 BauGB

6.2. Zielsystem

Vorstellungen, wie das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung erreicht werden kann und praktisch umgesetzt werden soll, entwickelt unter anderem die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der BRD, die im Jahr 2002 in Umsetzung der Anforderungen an die Nationen der Agenda 21 verabschiedet wurde. Die Forderung nach der Umsetzung verkehrs- und flächensparender Raum-, Bau- und Siedlungsformen erhält darin bzgl. einer nachhaltigen Stadtentwicklung einen hohen Stellenwert^{443 444}. Die Nachhaltigkeitsstrategie definierte 21 Indikatoren, die im Rahmen der Indikatorenberichte zur Nachhaltigkeitsstrategie berichtet, weiterentwickelt und diversifiziert wurden. Im jüngst vorgelegten Indikatorenbericht 2012 werden effektiv 38 Indikatoren untersucht⁴⁴⁵. Trotzdem handelt es sich unverändert um stark aggregierte Indikatoren, was sich schon aus der Notwendigkeit ergibt, die einzelnen Themenkomplexe einer nationalen Berichterstattung überhaupt zugänglich zu machen. Von Interesse im Rahmen der aktuellen Ausarbeitung können die Indikatoren zum (4.) Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie zur (11b.) Personentransportintensität sein.

Wesentlich konkretere Hinweise liefert das Forschungsfeld „Städte der Zukunft“, welches im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“⁴⁴⁶ in Folge der Habitat II- Konferenz als städtebaulicher Beitrag zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie⁴⁴⁷ unter Federführung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in den Jahren 1996 bis 2003 durchgeführt wurde. Im Rahmen des Projektes wurde ein Zielkatalog mit 21 Strategien einer nachhaltigen Stadtentwicklung festgelegt (vgl. folgende Tabelle 10) und im Rahmen des Forschungsvorhabens erfolgreich erprobt.⁴⁴⁸

⁴⁴³ Deutsche Bundesregierung 2002

⁴⁴⁴ Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie wurde im Jahr 2005 fortgeschrieben, ohne dass sich jedoch dabei für den in dem hier relevanten Kontext beachtenswerte Veränderungen vorgenommen wurden. (vgl. Deutsche Bundesregierung 2005)

⁴⁴⁵ http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeitsstrategie_1374.htm, abgerufen am 7. Mai 2012

⁴⁴⁶ http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_28646/BBRSR/DE/FP/ExWoSt/exwost__node.html?__nnn=true, abgerufen am 08.05.2012

⁴⁴⁷ vgl. Deutsche Bundesregierung 2002: 296

⁴⁴⁸ BBR 2004

Haushälterisches Bodenmanagement	
B1	Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche
B2	Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen und leer stehenden Gebäuden
B3	Optimale Nutzung städtebaulicher Dichte
B4	Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freiflächen
B5	Reduzierung der Bodenversiegelung
Stadtverträgliche Mobilität	
M1	Anbindung von Wohngebieten und Arbeitsstätten an den ÖPNV
M2	Reduzierung des Flächenbedarfs des motorisierten Individualverkehrs
M3	Ausbau des Fahrradwegenetzes
M4	Erhöhung der Aufenthaltsqualität für FußgängerInnen
Vorsorgender Umweltschutz	
U1	Energieeinsparung und Ausweitung des Anteils regenerativer Energien
U2	Minderung der Luftschadstoffe und der Triebhausgase
U3	Schutz und Pflege des Grundwassers und lokaler Wasservorkommen
U4	Stärkung von Stoffkreisläufen und Reduzierung des Restmüllaufkommens
Sozialverantwortliche Wohnungsversorgung	
W1	Ressourcenschonender kostenreduzierter Wohnungsbau
W2	Versorgung Wohnungssuchender mit besonderem Wohnbedarf
W3	Förderung nachbarschaftlicher Selbsthilfe
W4	Sicherung wohnungsnaher Grundversorgung
Standortsichernde Wirtschaftsförderung	
Ö1	Sicherung innerstädtischer Wirtschaftsstandorte
Ö2	Schaffung wohngebietsverträglicher Arbeitsplätze
Ö3	Stärkung und Entwicklung innerstädtischer Zentren
Ö4	Standortförderung für umweltschonende Betriebe

Tabelle 10: Zielkatalog nachhaltige Stadtentwicklung (BBR 2004: 14)

Das dargestellte Zielsystem wird als Grundlage der Bewertung der Stellplatzbaupflicht im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung herangezogen, um die Wirkungen der Stellplatzbaupflicht dezidiert zu überprüfen. Hierfür werden im folgenden Kapitel zunächst die grundlegenden Wirkungszusammenhänge dargestellt und die Stellplatzbaupflicht anschließend bezüglich den Aspekten des Zielsystems überprüft.

7. Wirkung der Stellplatzbaupflicht für Pkw

Die Zielstellung der Stellplatzbaupflicht als Instrument des Bauordnungsrechts hat sich mit der Zeit gewandelt. Stand bei Einführung der Reichsgaragenordnung noch das Ziel im Vordergrund, die Motorisierung zu fördern, wurde ihrer Fortführung später mit dem Aspekt der Gefahrenabwehr von Überlastungen des öffentlichen Raum durch den ruhenden Verkehr begründet. Schon in der bisherigen Darstellung gab es wiederholt Hinweise, dass die Stellplatzbaupflicht auch Wirkungen auslöst, die nicht oder nicht mehr der Zielstellung entsprechen. Als maßgeblicher Input für das Zielsystem zur Bewertung werden diese Wirkungen nachfolgend unterteilt nach den Einflüssen auf Städtebau und Umwelt, Wohnraumkosten sowie Mobilität und Verkehr dezidiert betrachtet.

7.1. Einflüsse auf Städtebau und Umwelt

Leitbild der nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist heute die kompakte urbane Stadt, die sich als wesentliche Kenngrößen durch die Aspekte einer hohen baulichen Dichte und Nutzungsdichte, Durchmischung in funktionaler, sozialer und baulicher Hinsicht sowie einer guten Umfeldqualität beschreiben lässt. Diese Zielvorstellung des Städtebaus steht im Gegensatz zu dem in der ersten Hälfte des 20ten Jahrhunderts entwickelten Leitbild der aufgelockerten funktionsgetrennten Stadt, die speziell in der Wiederaufbau- und generell heftigen Bauphase bis weit nach dem zweiten Weltkrieg die Stadtentwicklung geprägt hat. Spätestens seit Beginn der 1970er Jahre steht dieses Leitbild zunehmend heftig in der Kritik⁴⁴⁹ und wurde im Zuge der fortschreitenden Diskussion über Nachhaltigkeitsaspekte in der Stadtentwicklung verdrängt (vgl. hierzu detaillierter folgendes Kapitel).

Die Stellplatzbaupflicht hat diese Entwicklung im Leitbild des Städtebaus überdauert; bereits vor dem Hintergrund der diametral gegensätzlichen Zielsetzungen ist jedoch höchst zweifelhaft, ob die Stellplatzbaupflicht in Einklang mit diesen Zielsetzungen zu bringen ist und wenn ja, in welcher Form. Hierzu werden folgend die Effekte der Stellplatzbaupflicht auf Flächeninanspruchnahme und Siedlungsdichte (Sub 1), Siedlungsstrukturen und Nutzungszuordnung (Sub 2), Ökologie und Siedlungsbild (Sub 3) sowie Soziale Aspekte (Sub 4) betrachtet.

Übergreifend werden dabei die Wirkungen des Stellplatzbaus, nicht der Stellplatzbaupflicht im speziellen untersucht. Allerdings findet privater Stellplatzbau derzeit faktisch ausschließlich im Rahmen der Stellplatzbaupflicht statt, so dass implizit in jedem Fall die Wirkungen der Stellplatzbaupflicht beschrieben werden. Weitergehend werden – wo dies sinnvoll ist – auch die Wirkungen öffentlichen Stellplatzbaus (z.B. im Rahmen der Erschließung) einbezogen, da öffentliche und private Stellplätze aufgrund ihres substitutiven Charakters einem engen Abhängigkeitsverhältnis unterliegen und ggf. relevante Austauschbeziehungen vorhanden sind.

7.1.1. Flächeninanspruchnahme und städtebauliche Dichte

Wesentlicher Einflussfaktor für die Gestaltung einer kompakten und nachhaltigen Stadtstruktur und den Siedlungsflächenbedarf ist die städtebauliche Dichte. Dies gewinnt um so mehr an Bedeutung, als die Pro-Kopf-Siedlungsfläche im Jahr 1930 noch bei rund 80 qm lag und bis Mitte der 1990er Jahre auf etwa den dreifachen Wert angewachsen ist.⁴⁵⁰ Maßgeblich ausgelöst wurde dies nicht nur durch

⁴⁴⁹ Lehmbrock 2000: 9

⁴⁵⁰ Apel et al. 1997: 29

die Anstieg der durchschnittlichen Wohnfläche pro Kopf, die 1960 bei 14qm, bei 37qm im Jahr 1993⁴⁵¹ und im Jahr 2010 bei gut 51 qm lag⁴⁵², sondern auch durch eine analoge Entwicklung der Gewerbeflächen⁴⁵³. So kommt es, dass trotz stagnierender bzw. sogar sinkender Bevölkerungszahlen auch in jüngster Zeit die Siedlungs- und Verkehrsfläche um täglich bis zu rund 135 ha (Jahresmittel) gewachsen ist, allerdings zuletzt mit leicht abnehmender Tendenz.⁴⁵⁴

Ein nicht unbeträchtlicher Anteil dieser Siedlungsfläche ist dem Verkehr gewidmet. Nach Holzapfel (1997) hatten die Verkehrsflächen zu dieser Zeit in den alten Bundesländern einen Anteil von gut 36 %. In dieser Statistik sind Verkehrsflächen auf privatem Grund nicht erfasst. Holzapfel kommt unter Bezugnahme auf Luftbilder zu dem Ergebnis, dass bis zu 60% innerstädtischer Flächen von Fahrzeugen belegt sind oder diesen potenziell zur Verfügung stehen. Die tatsächlich dem Verkehr und insbesondere dem Kfz zur Verfügung stehende Fläche sei somit wesentlich größer, als dies durch die offizielle Statistik zum Ausdruck komme.⁴⁵⁵

Normativer und methodischer Rahmen

Zu differenzieren sind drei wesentliche Aspekte von Dichte, die im städtebaulichen Kontext von Bedeutung sind⁴⁵⁶:

(1) Bauliche Dichte

Zentrale Kennziffer ist die Geschossflächenzahl (GFZ) nach Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Geschossflächenzahl beschreibt das Flächenverhältnis der Summe der Geschossflächen in Vollgeschossen zur Grundfläche⁴⁵⁷. Anders als die Grundflächenzahl (Verhältnis der Überbauten Grundfläche zur Fläche des Baugrundstücks⁴⁵⁸) oder der Baumassezahl (Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstück⁴⁵⁹) lässt sich aus ihr ein Eindruck über die tatsächlich nutzbare Fläche in baulichen Anlagen (z.B. Wohnfläche) gewinnen.

(2) Spezifische Nutzungsdichte

Beschreibt die Intensität der Nutzung, z.B. Arbeitsplätze je Quadratmeter Geschossfläche. Im Wohnungsbau kommt in der Regel die Belegungsdichte als Bewohner je Fläche zur Anwendung; meist bezogen auf die GFZ. Der Kehrwert der Belegungsdichte ist die Wohnfläche je Person. Weiterhin unterschieden werden Nettowohndichte, Bruttowohndichte und Siedlungsdichte.⁴⁶⁰

(3) Städtebauliche Dichte

Durch die Überlagerung der baulichen Dichte (Nutzfläche je definierter Grundfläche) und der spezifischen Nutzungsdichte (Nutzerzahl/Nutzfläche = spezifische Nutzungsintensität) ergibt sich die städtebauliche Dichte (Nutzerzahl je definierter Grundfläche = Gesamtintensität).

⁴⁵¹ Apel et al. 1997: 30

⁴⁵² Destatis 2012b

⁴⁵³ Apel et al. 1997: 30

⁴⁵⁴ Destatis 2012a: 14

⁴⁵⁵ Holzapfel 1997: 52

⁴⁵⁶ ergänzt nach Apel et al. 1997: 401

⁴⁵⁷ §20 BauNVO

⁴⁵⁸ §19 BauNVO

⁴⁵⁹ §21 BauNVO

⁴⁶⁰ Apel et al. 1997: 401f

Der Siedlungsflächenbedarf, also die für die Realisierung einer bestimmten baulichen Ausnutzung benötigte Flächen, wird neben der spezifischen Nutzungsdichte und der Bebauungsdichte nach Apel et al. (1997) insbesondere durch Flächen für Pkw-Stellplätze, Verkehrsflächen und Infrastrukturf Flächen (Grünflächen, Schulen, Sportflächen, etc.) determiniert.⁴⁶¹ Den einzelnen Aspekten wiederum sind unterschiedliche Steuerungsoptionen inhärent. Während die Bebauungsdichte durch die Bauleitplanung unmittelbar beeinflusst wird, unterliegt die spezifische Nutzungsdichte in der Regel keiner unmittelbaren hoheitlichen Steuerungsmöglichkeit⁴⁶². Die spezifische Nutzungsdichte und damit die städtebauliche Nutzungsdichte wird jedoch auch erheblich durch planerische Vorgaben beeinflusst. Beispielsweise wird sich in der Regel im üblichen Mehrfamilienwohnungsbau eine höhere spezifische Nutzungsdichte einstellen als in frei stehenden Villen.

Die Kommunen als Träger der Bauleitplanung sind in ihrer Planung nicht völlig frei, sondern müssen sich innerhalb der bundes- und landesgesetzlichen Rahmenbedingungen bewegen. Speziell das Maß der baulichen Nutzung als ein maßgeblicher Aspekt der Planung unterliegt dabei erheblichen Restriktionen durch die BauNVO der BRD (vgl. folgende Tabelle 11).

Gebietstyp nach BauNVO	Grundflächenzahl (GRZ)	Geschossflächenzahl (GFZ)
reine Wohngebiete, allgem. Wohngebiete	0,4	1,2
besondere Wohngebiete	0,6	1,6
Dorfgebiete, Mischgebiete	0,6	1,2
Kerngebiete	1,0	3,0

Tabelle 11: Obergrenzen des Maßes der baulichen Nutzung für wichtige Gebietstypen mit Wohnnutzung nach BauNVO (§ 17 BauNVO)

Da der Wohnungsbau heute überwiegend in allgemeinen und reinen Wohngebieten stattfindet, sind der möglichen baulichen Dichte also enge Grenzen gesetzt. Die ausschließliche Betrachtung der Wirkung der Stellplatzpflicht auf Dichten bis 1,2 GFZ wäre jedoch schon deshalb nicht zielführend, weil das heutige Leitbild der Stadtentwicklung eher dem Charakter von Kerngebieten entspricht. Zudem wirft die methodische Ableitung dieser Dichtewerte bereits an sich schon so viele Fragen bzgl. ihrer Konformität mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung auf (vgl. hierzu folgenden Exkurs), dass eine Beschränkung auf diesen Rahmen unzweckmäßig wäre.

Exkurs: Ursprung und Wirkung des Maßes der baulichen Nutzung

Ausgangspunkt für die Entwicklung der im Rahmen der in den 1960er Jahren mit der ersten BauNVO der BRD eingeführten Dichtewert war das Leitbild der aufgelockerten und gegliederten Stadt, wie sie das von Le Corbusier veröffentlichte, als Charta von Athen bekannte Abschlussdokument des VI. Congrès International d' Architecture Moderne (CIAM-Kongress) im Jahr 1933 vorsah. Grundlage der Ermittlung war ein als vertretbares Höchstmaß der Einwohnerdichte angenommener Wert von 500

⁴⁶¹ ebenda

⁴⁶² Ausnahmen hiervon sind mittelbar über die Rahmensetzungen des sozialen Wohnungsbaus oder der Sozialgesetzgebung vorhanden.

EW/ha, der mit dem aus den damaligen Statistiken vorliegenden Wert der durchschnittlichen Wohnfläche/EW von 20qm zu $500 \times 20\text{qm} = 10.000\text{qm}$ auf 1ha (= 10.000qm) exakt den Wert von 1,0 GFZ ergibt. 1969 wurde der Wert geringfügig auf 1,2 angehoben und ist seitdem unverändert.

Ausgangspunkt der Überlegungen zur baulichen Dichte waren mithin nicht Überlegungen über originär bauliche Aspekte und der Einfluss von Gebäuden auf das städtische Wohnumfeld, sondern die Begrenzung der Bevölkerungsdichte.⁴⁶³ Eine derartige Nutzungsdichte ist unter den heutigen Rahmenbedingungen vor dem Hintergrund einer kontinuierlich auf inzwischen $51,1\text{qm}^{464}$ angewachsenen Prokopfwohnfläche offensichtlich nicht mehr erreichbar. Ergänzend ist hierbei der Umstand hervorzuheben, dass nicht die im Originärsinn nutzbare Fläche eines Gebäudes (in diesem Fall für Wohnraum) die GFZ determiniert, sondern in der Geschossfläche auch Flächen für Treppen, Wände und weitere enthalten sind. Diese fehlerhafte Ermittlung hat nicht nur unter Rahmenbedingungen der 1960er Jahre dazu geführt, dass die maximal erwünschten Nutzdichten nicht zu erreichen waren, sondern sie bedeutet bei einer aktuell anzunehmenden äquivalenten Prokopf-Wohn-GFZ von schätzungsweise 60 m^2 und mehr im Bundesschnitt über die Zeit einen drastischen Verlust der potenziellen städtebaulichen Dichte.⁴⁶⁵

Im Bestand sind die Werte der BauNVO ohnehin häufig überschritten, ohne dass hierdurch in der Regel eine aus hoheitlicher Sicht bedenkliche Situation im Sinne der Gefahrenabwehr ergibt. In wohngeprägten Gründerzeitvierteln sind GFZ-Dichten über 3,5 bis 5,0 anzutreffen, in Dörfern und Kleinstädten häufig zwischen 1,6 und 2,0 GFZ und selbst im Wohnungsbau der 60er und 70er Jahren, also in der Hochzeit des Bauens nach den Gesichtspunkten der funktionalen Stadt, sind viele Werte zwischen 1,2 und 1,8 GFZ anzutreffen⁴⁶⁶. Nach Apel et al. (1997) ist bei realen Neubaudichten von kleiner 2,0 GFZ die Frage nach einer optimalen Dichte als Abwägung zwischen Vor- und Nachteilen noch nicht relevant. Selbst bei Gründerzeitviertel mit einer Dichte von über 3,0 GFZ sei ohne ruhenden und fahrenden Kfz-Verkehr in seiner heutigen Form diese optimale Dichte noch nicht erreicht.⁴⁶⁷

Als weiterer methodischer Mangel der Berechnung, aber generell auch der BauNVO, ist anzumerken, dass die GFZ und GRZ jeweils nur auf das konkrete Baugrundstück bezogen sind (Nettobaufläche).⁴⁶⁸ Der erforderlichen Erschließungsflächen fanden und finden damit keine Berücksichtigung bei der Ermittlung der baulichen Ausnutzung. Ausgehend von einem öffentlichen Erschließungsflächenanteil von 30%, wie er bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen durch die Gemeinden kostenfrei ausgeschöpft werden kann⁴⁶⁹, ist die bauliche Ausnutzbarkeit erheblich weiter reduziert. Wie stark sich die Effekte in der Überlagerung auswirken, zeigt folgende von den Methodik der BauNVO ausgehende Beispielrechnung: Durch einen Erschließungsflächenanteil von 30% wird die Einwohnerzahl bei einer GFZ von 1,0 bereits auf 350 EW/ha Bruttobauland reduziert, bei der gültigen GFZ von 1,2 sind es 420 Einwohner je ha/Bruttobauland. Unter Berücksichtigung der

⁴⁶³ Roskamm 2011

⁴⁶⁴ Destatis 2012b: 20

⁴⁶⁵ vgl. Schneider 2011

⁴⁶⁶ Schneider 2011

⁴⁶⁷ a.a.O.: 403

⁴⁶⁸ § 19 Abs. 3 sowie §20 abs. 2 BauNVO

⁴⁶⁹ §58 BauGB

aktuellen Prokopf-Wohn-GFZ, die etwa dem Dreifachen des Ansatzes bei der Entstehung der BauNVO entspricht, beträgt die mittlere Wohndichte selbst bei voller Ausschöpfung der möglichen GFZ rund 140 Personen je ha Bruttobauland. Dies jedoch unter der Annahme, dass es sich um eine reine Wohnnutzung handelt. Durch eine wünschenswerte Nutzungsmischung wird die mögliche Wohndichte je ha Bruttobauland weiter reduziert.

Die Nutzungsdichten liegen damit wesentlich unter dem, was möglich ist und auch in der Praxis erzielt wird. Appel et al. (1997) weisen selbst für ein stark nutzungsgemischtes Modellquartier mit minimaler Stellplatzzahl 166 EW/ha nach.⁴⁷⁰ In Gründerzeitgebieten waren zur Jahrtausendwende Einwohnerdichten von 160 bis 225 EW/ha durchaus üblich⁴⁷¹ und noch 1983 ermittelten Teichgräber et al. in ihrer Untersuchung durchschnittliche Wohndichten von 374 EW/ha (max. 520) für vor 1948 erstellte Wohngebiete und beobachteten mit abnehmendem Alter der Gebiete auch abnehmende Dichten (302 EW/ha 1948-1960, 272 EW/ha 1960-1970 und 267 EW/ha nach 1970)⁴⁷², die somit alle weit jenseits der heute möglichen städtebaulichen Dichte liegen.

Abschließend ist zu erwähnen, dass die Heranziehung des jeweiligen Baugrundstückes als Berechnungsbasis der GFZ und GRZ noch weitere Probleme schafft, wie ein Berliner Beispiel zeigt. Durch einen Bebauungsplan sollte die Schließung von Blockecken ermöglicht werden. Das OVG Berlin urteilte, dass die angestrebte Überschreitung der Kennziffern der BauNVO unrechtmäßig ist, da der nötige Ausnahmecharakter der gegebenen städtebaulichen Situation nicht gegeben sei⁴⁷³. Schneider (2011) unterstreicht in diesem Kontext treffend, dass die fragliche Situation an jeder Straßenkreuzung vier Mal vorkommt und daher keine Ausnahme darstellt⁴⁷⁴. Allerdings bedeutet dies auch, dass die BauNVO die städtebauliche Entwicklung in dieser Standardsituation unterbindet, weshalb die Sinnhaftigkeit der Obergrenzen der baulichen Nutzung nach BauNVO zunehmenden in Frage gestellt werden⁴⁷⁵.

Flächenbedarf für Stellplätze am Wohnort

Wie bereits in den Grundlagen des ruhenden Verkehrs dargestellt haben Pkw-Stellplätze einen erheblichen spezifischen Flächenbedarf, der im Wohnungsbau die entsprechende Berücksichtigung im Siedlungsflächenbedarf erfordert. Folgende einfache Beispielrechnungen untermauern die Dimension des Flächenbedarfs für den ruhenden Pkw-Verkehr am Wohnort:

- Mit Stand am 1.1.2007⁴⁷⁶ waren rund 46,57 Millionen Personenkraftwagen angemeldet⁴⁷⁷. Ausgehend von der Annahme, dass diese Pkw auch einen Wohnungsstellplatz benötigen, dieser zur ebenen Erde liegt (was bei Wohnungsstellplätzen für die überwiegende Zahl als

⁴⁷⁰ A.a.O.: 348

⁴⁷¹ Lehmbruck 2000: 15

⁴⁷² Teichgräber et al. 1983: 22

⁴⁷³ OVG Berlin-Brandenburg 2 A 19.07

⁴⁷⁴ Schneider 2011

⁴⁷⁵ Schneider 2011

⁴⁷⁶ In der danach folgenden Bilanzierung wurden vorübergehend abgemeldete Fahrzeuge nicht mehr erfasst, dies ist für die hier vorgesehene Beispielrechnung unbrauchbar, weil auch vorläufig abgemeldete Fahrzeuge einen Stellplatz benötigen. Es werden daher die Werte aus 2007 herangezogen.

⁴⁷⁷ BMVBS 2009: 134

gegeben angenommen werden darf) und der in Einklang mit Tabelle f konservativen Annahme eines Grundflächenbedarfs von 25 qm je Stellplatz, ergibt sich ein Gesamtflächenbedarf von gut 1164 km² nur für den ruhenden Pkw-Verkehr. Dies entspricht einem Flächenanteil von 0,3% der Landesfläche der BRD.⁴⁷⁸

- Bei einer Gesamtwohnbevölkerung von rund 82,218 Millionen Personen⁴⁷⁹ ergibt sich ceteris paribus ein Stellplatzflächenbedarf je Einwohner von rund 15 qm Siedlungsfläche. Ausgehend von einer Bruttowohngeschossfläche je Einwohner von aktuell etwa 60 qm⁴⁸⁰ steigt die benötigte Pro-Kopf-Bruttowohnfläche im Schnitt um rund ein Viertel.

Da die Stellplätze sich nicht gleichmäßig verteilt über die Staatsfläche sondern Wohnortnah befinden, ist dort dementsprechend mit einer Ballung der Stellplatzflächen und einem entsprechend höheren Anteil zu rechnen. Der Flächenanteil des ruhenden Verkehrs schwankt dabei stark in Abhängigkeit vom Siedlungstyp. So beträgt nach Teichgräber et al. (1983) der Anteil der dem ruhenden Verkehr dienenden Nettowohnbaufläche etwa 4%, in Neubaugebieten beträgt dieser Anteil das Vierfache.⁴⁸¹

Von maßgeblicher Bedeutung für den Siedlungsflächenbedarf für Stellplätze ist die Form, in der diese Stellplatzflächen organisiert werden. Speziell im weniger dichten Wohnungsbau erfolgt dies vordringlich zur ebenen Erde auf offenen Stellplätzen oder in Garagen. Die Literatur weist dabei auf der Basis verschiedentlich durchgeführter Modellrechnungen (siehe auch folgendes Kapitel) einen relativ einheitlichen Schwellenwert der GFZ von 0,8 aus⁴⁸², bis zu dem ein Stellplatznachweis zur ebenen Erde mit einem Verhältnis von einem Stellplatz je Wohneinheit noch zweckmäßig geleistet werden kann⁴⁸³. Beschrieben wird dies Verhältnis von Stellplätzen zu Wohneinheiten als Stellplatzkennziffer τ :

$$\tau = \frac{\text{Anzahl Stellplätze}}{\text{Wohneinheit}}$$

Formel 2: Stellplatzkennziffer

Bei höheren Dichten ist eine direkte Erschließung jedes Stellplatzes von der öffentlichen Fahrbahn aus oder aber die Anordnung der Stellplätze im öffentlichen Raum nicht mehr möglich, deshalb nimmt der Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs in solchen Fällen überproportional zu.⁴⁸⁴ Der Flächenmehrbedarf bei gleichbleibender Dichte geht dann zu Lasten der Freiflächen.⁴⁸⁵

Selbst die angegebene Dichte von 0,8 ist aus heutiger Sicht einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Zwar sind die entsprechenden durchgeführten Betrachtungen aus rein technischer Sicht nicht zu beanstanden. Allerdings ergeben sich daraus Folgen für die Siedlungsstruktur und das Siedlungsbild,

⁴⁷⁸ Eigene Berechnung auf Grundlage von http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrtab1.asp.

⁴⁷⁹ BMVBS 2009: 96

⁴⁸⁰ Siehe Exkurs oben.

⁴⁸¹ a.a.O.: 25

⁴⁸² Teichgräber et al. 1983: 1; Lehmbrock 1996: 157; Jansen 2000: 24

⁴⁸³ Teichgräber et al. 1983: 1

⁴⁸⁴ Lehmbrock 1996: 157

⁴⁸⁵ Jansen 2000: 24; Lehmbrock 2000: 69

deren Angemessenheit unter heutigen Aspekten einer abweichenden Bewertung unterzogen werden können.

Generell nicht befriedigen können Dichten mit 0,8 und weniger aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit. Sofern eine höhere Dichte nicht mit einem Freiflächendefizit erkaufte werden soll, ist daher die Errichtung von Parkbauten zur Unterbringung des ruhenden Kfz-Verkehrs ceteris paribus erforderlich. Hierbei ist der oben beispielhaft errechnete durchschnittliche Flächenbedarf per Capita für Stellplätze in Relation zur Pro-Kopf-Wohnfläche in Erinnerung zu rufen. Die für den Stellplatzbau erforderlichen Baumassen sind beträchtlich und betragen mindestens ein Viertel der Wohnbaumasse – oder anders ausgedrückt, für je vier Wohnhäuser ist ein Parkhaus eben dieser Größe herzustellen. Das tatsächliche Baumassenverhältnis dürfte in der Praxis noch darüber liegen, da die vorangestellte Beispielrechnung räumliche Unterschiede in der Motorisierung und Unterschiede zwischen Bestandsgebäuden und Neubau natürlich nicht abbilden kann, bei Neubauten heute aber (auch erzwungen durch die Stellplatzbaupflicht) in der Regel eine großzügige Dimensionierung des Parkraumangebotes erfolgt. So gehen Teichgräber et al. (1983) von einer Baumasse für Sammelgaragen aus, die rund 1/3 der Bruttogeschossfläche des Wohnungsbaus entspricht.⁴⁸⁶

Modellrechnungen zur Wirkung von Stellplätzen auf die bauliche Dichte

Da die bauliche Dichte nach oben reglementiert, die BauNVO ansonsten aber keine Mindestbaudichten kennt, ist bei gleichbleibendem Wohnungs-Stellplatzverhältnis alternativ zu dem dann höheren Aufwand zur Schaffung von Parkbauten oder der Inkaufnahme von Freiraumdefiziten auch die Variante einer limitierenden Wirkung von Stellplätzen auf die bauliche Dichte möglich. Tatsächlich war dies noch bis in die 1980er Jahre eine nicht untypische Herangehensweise. So kommt Steindörfer (1985) zu folgendem Ergebnis: „Da neben der Grundausstattung des Parkens auch siedlungsbezogene Grünflächen und Freiräume gefordert werden, ergibt sich zur Erhöhung der Wohnqualität von vornherein eine sinnvolle Einschränkung der Wohndichte.“⁴⁸⁷ Wilhelm (1990) berichtet, dass die Stellplatzbaupflicht beispielsweise in der Rechtsprechung der hessischen Verwaltungsgerichte zum Ablehnungsgrund für Wohnbauvorhaben geworden war. Besonders betroffen davon waren Bauvorhaben mit einer hohen Wohneinheitendichte im Vergleich zum Bauvolumen und der zur Verfügung stehenden Grundstücksfläche, für die kein ausreichender Stellplatznachweis geführt werden konnte.⁴⁸⁸

Immer wieder waren Überlegungen zu Abhängigkeiten zwischen Siedlungsflächenverbrauch und baulicher Dichte Gegenstand von Modellrechnungen, von denen für eine nicht abschließende Auswahl die Ergebnisse folgend dargestellt werden. Ein klares Peak bei den durchgeführten Untersuchungen gab es etwa zwischen etwa 1955 und 1975, als vordringlich vor dem Hintergrund eines hohen Bedarfs an Wohnraum bedingt auch durch ein rasante Bevölkerungswachstum im Rahmen von Demonstrativbauvorhaben und theoretischen städtebaulichen Modellen die Effizienz verschiedener Wohnbauformen beispielhaft untersucht wurden. Der Aspekt der Unterbringung von Stellplätzen spielte in den städtebaulichen Überlegungen dabei häufig eine große Rolle. Die

⁴⁸⁶ a.a.O.: 1

⁴⁸⁷ Steindörfer 1985: 56

⁴⁸⁸ a.a.O.: 65

Untersuchungen jüngerer Datums dagegen befassen sich verstärkt mit dem Aspekt der Wirkungen von autofreien oder autoarmen Wohnprojekten auf Dichte und Flächenverbrauch.

Göderitz (1954) führt Modellrechnungen durch, bei denen er die Erschließungskosten (inkl. Stellplätzen bei ebenerdiger Unterbringung) berechnet. Er geht von der Annahme aus, dass Fahrzeuge bei ein- oder zweigeschossiger Bauweise in dem für die Erschließung ohnehin notwendigen Straßenraum oder nötigenfalls auf den ohnehin vorhandenen Freifläche zwischen den Gebäuden untergebracht werden können und kommt zu dem Ergebnis: „Zwischen Besiedlungsdichte und Erschließungskosten lassen sich keine besonders augenscheinlichen Beziehungen nachweisen, wenn man die Beeinflussung durch die Parkplatzfrage außer Betracht läßt. [...] Eine hohe Besiedlungsdichte bei geringer Kraftfahrzeugdichte [kann] kostensenkend, bei hoher Kraftfahrzeugdichte aber sogar kostensteigernd wirken.“⁴⁸⁹

Krätzer/Nicola (1965) führen für das Institut für Bauforschung e.V. Hannover ähnliche Untersuchungen durch. Sie ermitteln modellhaft den Flächenbedarf des ruhenden Verkehrs an Mehrfamilienwohngebäuden. Sie ermitteln für eine 4-geschossige Baugruppe mit rund 100 Wohnungen bei je einem Stellplatz je Wohnung (zur ebenen Erde) auf privatem Grund und 0,5 Stellplatz je Wohnung im öffentlichen Straßenraum einen Flächenbedarf zwischen 19 und 23% des Baugebietes. Je nach Geschoszahl und Wohnungsgröße sowie ggf. steigender Stellplatzforderung wurden bis zu 40% Flächenanteil ermittelt.⁴⁹⁰

Krätzer/Nicola (1965: 5f) berichten weiterhin über kürzlich zuvor abgeschlossene Demonstrativbauvorhaben, bei denen für den ruhenden Verkehr zwischen 5 und 9% (letzte Zahl unleserlich, aber einstellig; d. Verf.) der Bruttobaulandfläche für Stellplätze mit einem $\tau = 0,3$ bis 1,0 in Anspruch genommen wurde. Als Extrembeispiel berichten die Autoren von einem Einfamilien-Komplex, bei dem der Flächenanteil für ruhenden Verkehr bei 20% lag.

Lindemann (1965) berücksichtigt im Gegensatz zu Krätzer/Nicola auch zweigeschossige Reihenhäuser und führt Vergleiche mit viergeschossigen Zweispännern („typische Bauformen“) als Zeilen mit Mindestabständen und einer Motorisierung von 1 PKW/WE unter Anrechnung der Flächen des ruhenden Verkehrs auf die Nettowohnbaufläche⁴⁹¹. Er kommt zu folgenden Ergebnissen (siehe folgende Tabelle 12):

⁴⁸⁹ Göderitz 1954: 56

⁴⁹⁰ a.a.O.: 22

⁴⁹¹ a.a.O. 1965: 12

		Reihenhäuser [2-gesch.]	Zweispänner [4-gesch.]
WE je ha	Ohne ruhenden Verkehr	69,5	120
	Mit ruhendem Verkehr	59	92,5
GFZ	Ohne ruhenden Verkehr	0,83	1,05
	Mit ruhendem Verkehr	0,71	0,81
Veränderung (~)		- 15 %	- 23 %

Tabelle 12: Veränderungen bei Nutzungseinheitendichte und GFZ durch Entfall oder Berücksichtigung von Stellplätzen (verändert und ergänzt nach Lindemann 1965)

Teichgräber (1973) weist anhand von Beispielrechnungen nach, dass durch die Anforderungen zur Schaffung von Stellplätzen die mögliche GFZ deutlich gesenkt wird ($\Delta_{GFZ,max} = 0,5$, bei rein ebenerdigen Stellplätzen). Er schließt vor diesem Hintergrund, dass der Einfluss des ruhenden Verkehrs auf Flächenausnutzung in einer Wohnanlage beträchtlich ist.⁴⁹²

V. Barby (1974) konstatiert eine nur gering ausgeprägte Korrelation zwischen Bebauungsdichte und Verkehrsfläche. Als bemerkenswert stellt er heraus, dass der Anstieg der Erschließungsflächen fast ausschließlich durch die Zunahme der Flächen des ruhenden Verkehrs getragen wird, ab etwa einer GFZ von 0,7 ermittelt er ausschließlich Flächenmehrbedarf durch Stellplätze, nicht aber für die eigentliche Erschließung. Er ermittelt den Flächenanteil des ruhenden Verkehrs an der Bruttobaulandfläche zu 0,05 GFZ. Bemerkenswert sind die Annahmen v. Barbys: Er rechnet mit $\tau = 0,5$ und $16m^2/$ Stellplatz.⁴⁹³ Übertragen auf die heute anzusetzenden Maßstäbe mit einer Fläche je Stellplatz von $25m^2$ ist von einem mindestens dreimal so hohen Flächenbedarf auszugehen.

Apel et al. (1997) ermitteln ausgehend von einem nutzungsgemischtem und stark autoreduzierten Modellquartier einen Flächenmehrbedarf von 32 Prozent für die vollständige Erfüllung der Stellplatzbaupflicht (1,5 Stp./Wohnung); alternativ sei durch den Verzicht auf alle Grünparzellen die Erfüllung von knapp 30% der Stellplatznorm erzielbar.⁴⁹⁴

Besondere Aufmerksamkeit verdient die von **Aydin/Tönnies (1993)** durchgeführte Modellrechnung zu Einsparungseffekten autofreier Siedlungen. Ausgehend von Rahmenbedingungen für ein zentrumsnahes Dortmunder Innenstadtgebiet ($GFZ = 1,2 / GRZ = 0,4 / \tau_{TG/Stp} = 1,25$ bzw. $\tau_{AF} = 0,125$ ⁴⁹⁵) stellen die Autoren die Modelle Autofrei, Tiefgarage und Stellplatzanlage gegenüber. Das Modellquartier umfasst 28 Häuser á 8 Wohnungen. Die Wirkungen auf den Flächenbedarf sind in folgender Abbildung 8 anschaulich dokumentiert.

⁴⁹² a.a.O.: 42

⁴⁹³ a.a.O.: 58ff

⁴⁹⁴ a.a.O.: 348f

⁴⁹⁵ Abgelöst für einen öffentlichen Besucherstellplatz im öffentlichen Raum.

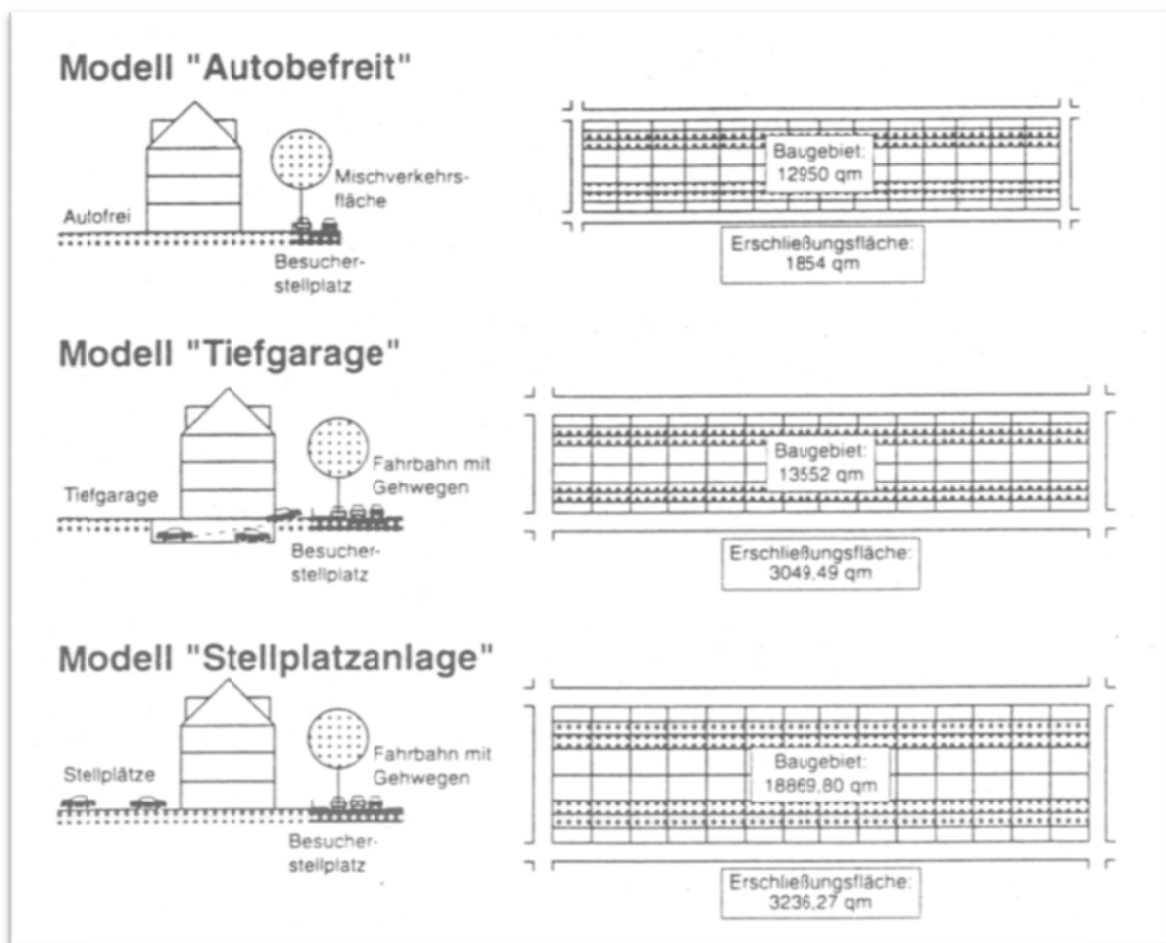


Abbildung 8: vergleichende Darstellung von Siedlungsmodellen mit und ohne Stellplätzen (Quelle: Verändert Zusammenstellung aus Schnüll/Wöbbecking 1997, basierend auf Aydin/Tönnies 1992)

Aydin/Tönnies weisen erhebliche Unterschiede für den Flächenbedarf der einzelnen Erschließungssysteme nach. Der Flächenmehrbedarf von 12 % im Modellquartier Tiefgarage ist wesentlich begründet durch die deutliche Steigerung der Erschließungsfläche. Ursächlich hierfür ist eine konventionelle Straßenraumaufteilung mit Fahrbahn und Gehsteigen anstelle der sparsameren Mischverkehrsflächen wie im Modell autofrei, sowie nachrangig der Flächenmehrbedarf in den Gebäuden (Zeilenbebauung) für die Tiefgaragenzufahrt in den Erdgeschossen. Mit rund 50% drastisch größer als bei einer autofreien Erschließung ist der Flächenbedarf für eine ebenerdige Stellplatzanlage. Ergänzend zu dem bereits bei der Tiefgarage vorhandenen Mehrbedarf macht sich hierbei der originäre Flächenbedarf der Stellplätze bemerkbar; limitierend wirkt, dass maximal 60% der Baufläche versiegelt werden dürfen. Der ceteris paribus Vergleich der Einwohnerdichten zeigt einen Verlust der städtebaulichen Dichte von bis zu einem Drittel (vgl. folgende Abbildungen Abbildung 9 bis Abbildung 11).

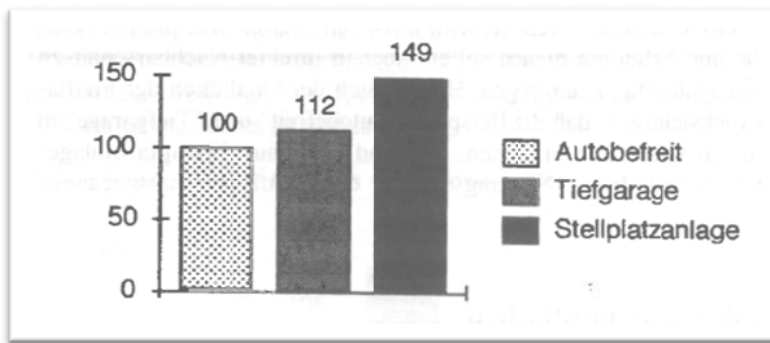


Abbildung 9: Relative Größe der benötigten Siedlungsflächen nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 1992: 127)

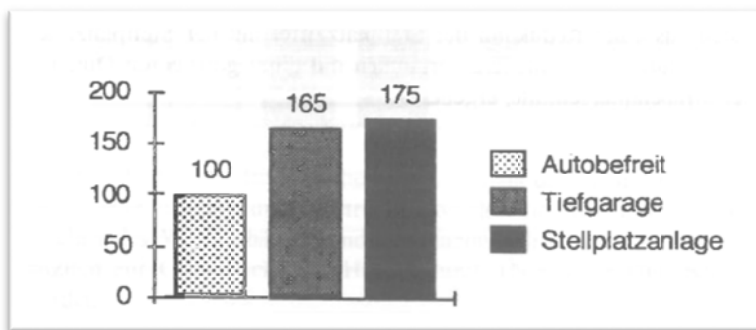


Abbildung 10: Relative Größe der benötigten Erschließungsflächen nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 1992: 127)

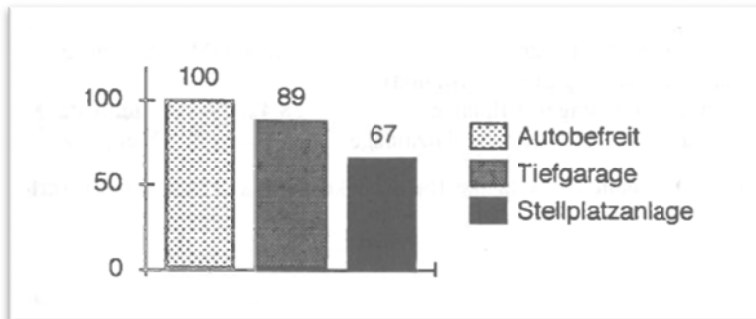


Abbildung 11: Relative Einwohnerdichte der Gebiete nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 128)

Die Betrachtungen von Aydin/Tönnies zu öffentlichen Erschließungsflächen lassen sich ergänzen durch die Untersuchung von Jansen aus dem Jahr 2000. Sie kann für die betrachteten rund zwei Dutzend Beispielgebiete unabhängig von der Gebietsgröße einen sinkenden Verkehrsflächenanteil (inklusive der Flächen für Stellplätze) nachweisen (siehe folgende Abbildung 12).

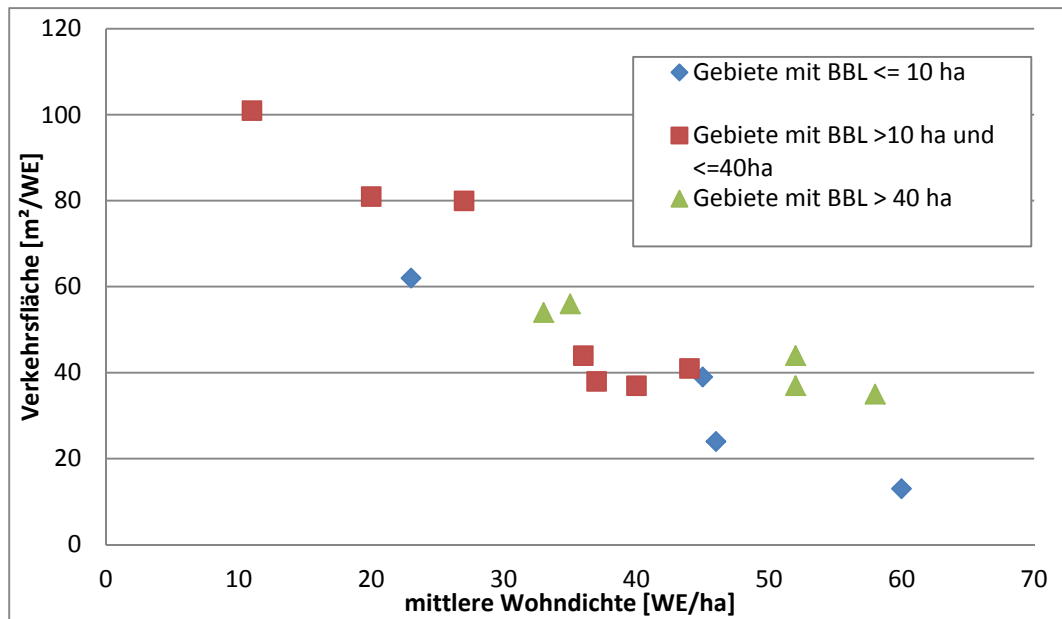


Abbildung 12: Zusammenhang zwischen mittlerer Wohndichte und Verkehrsfläche je Wohneinheit (verändert nach Jansen 2000: 124ff; BBL = Bruttobauland)

Jansen stellt bezogen auf die Fallbeispiele fest, dass die meisten Gebiete über überdimensionierte Straßennetze verfügen. Zwar waren die Erschließungsstraßennetze hierarchisch gut gegliedert, die Netzelemente jedoch überwiegend eine Kategorie zu groß gewählt.⁴⁹⁶ Die Autorin deutet die relativ großzügig bemessene Fahrbahnen als bewusst oder unbewusst eingeplante Reserveflächen für den ruhenden Verkehr. Auch Schopf (1985) kommt zu dem Schluss, dass nach vorherrschender Praxis das Straßennetz speziell in den Ballungszentren so dimensioniert ist, dass man darauf möglichst viele kostenlos geparkte Fahrzeuge unterbringen kann.⁴⁹⁷

Jansen (2000) weist treffend darauf hin, dass Fahrbahnen für einen reibungslosen Verkehrsablauf bei ausreichenden Begegnungsstellen auch etwa 2m schmaler sein könnten⁴⁹⁸, da die für den ruhenden Verkehr genutzte Fläche einer Fahrbahn selbstverständlich ebenfalls nicht für den fließenden Verkehr zur Verfügung stehen. Nach Hottenstein (1969) sind die durch eine kleiner dimensionierte Erschließung einsparbaren Kosten sowie die z.B. durch Verkauf der Grundstücke erzielbaren Gewinne die Opportunitätskosten der Stellplätze im Straßenraum. „So könnte dieser Raum vollständig dem fließenden Verkehr dienen oder dem Fußgängerverkehr (breitere Trottoirs), oder die Geschäftshäuser könnten entsprechend weiter in die Straßen hinaus gebaut werden.“⁴⁹⁹ Die von Hottenstein beschriebenen Opportunitäten von öffentlichen Stellplätzen lassen sich für den Fall schmalere Straßen treffend mit dem Verzicht auf eine höhere bauliche Dichte zusammenfassen. Schopf (1985) bezeichnet dies als volkswirtschaftlich nicht vertretbaren ‚sozialen Garagenbau‘, der die Allgemeinheit stark finanziell belastet.⁵⁰⁰

⁴⁹⁶ a.a.O.

⁴⁹⁷ a.a.O.: 68

⁴⁹⁸ Jansen 2000: 88

⁴⁹⁹ Hottenstein 1969: 46

⁵⁰⁰ Schopf 1985: 68

Aufbauend auf ihren Überlegungen zur aktuellen Praxis der Erschließung prüft Jansen Einsparpotenziale bei den Verkehrsflächen jeweils für eine sparsame (niedrigere Straßenkategorie, insbes. Mischprinzip in Erschließungsstraßen, jedoch keine Mindestmaße) sowie eine stellplatzfreie Erschließungskonzeption (Stellplätze in Quartiersrandlage, ebenerdig, mit 30m² je Stellplatz einschließlich Begrünung, Fahrgasse und Zufahrt). Für eine sparsame Erschließungskonzeption ermittelt die Autorin Einsparmöglichkeiten zwischen 3,3% und 20,8%, wobei mit einer Ausnahme alle Werte über 10% liegen. Für eine stellplatzfreie Erschließungskonzeption ermittelt Jansen nur für ein Gebiet Einsparpotenziale; diese sind mit gut 15% gegenüber der sparsamen Erschließungskonzeption (Gesamtersparnis inkl. sparsamer Erschließung rund 28%) jedoch beträchtlich. In den anderen Gebieten verzichtet sie auf eine detaillierte Berechnung, mit der Begründung, dass es sich nur um eine Verlagerung der Stellplätze in den Randbereich handeln würde und somit in Summe keine Einsparung gegeben wäre. Die ggf. vorhandene Option zur Flächeneinsparung durch mehrgeschossige zentrale Parkierungsbauten diskutiert Jansen nicht.⁵⁰¹

Ergebnis

Obwohl die im vorangestellten Kapitel dargestellten Untersuchungen aufgrund unterschiedlichster Untersuchungsdesigns nicht vergleichbar sind, lassen die folgend noch einmal tabellarisch zusammengefassten Ergebnisse in Summe dennoch eine eindeutige Interpretation zu (Tabelle 13).

Quelle	Ergebnis	Methodik
Göderitz 1954	Erhebliche Abhängigkeit Erschließungskosten von Stellplätzen	Modellrechnung
Kräntzer/Nicola 1965	19 bis zu 40 % Stellplatzflächenanteil	Modellrechnung
	bis zu 20% Stellplatzflächenanteil	Demonstrativbauvorhaben
Lindemann 1965	-15 bis -23 % GFZ bzw. WE/ha	Modellrechnung
Teichgräber 1973	bis -0,5 GFZ	Modellrechnungen
v. Barby 1974	-0,15 GFZ ¹	Modellrechnung
Aydin/Tönnies 1993	bis -33% Einwohnerdichte	Modellrechnung
Apel et al. 1997	-30% GFZ zw. WE/ha	Modellrechnung
Jansen 2000	bis -28% Flächenbedarf	Modellrechnung

Tabelle 13: Übersicht über Flächenmehrbedarf durch Stellplatzbau aus der Literatur (eigene Darstellung;¹ Aufgrund der Modellannahmen mit Faktor drei auf aktuelle Bedingungen angeglichen)

Durch den Bau von Stellplätzen wird je nach Form der Unterbringung ein erheblicher Flächenmehrbedarf generiert, der in der Regel entweder zu Lasten der Grün- und Freiflächen oder der möglichen städtebaulichen Dichte geht. Die Unterbringung von Stellplätzen insbesondere in Tiefgaragen aber auch in Parkhochbauten ist grundflächeneffizienter, allerdings ist für diese Unterbringungsformen mit erheblichen Kosten für Bau und Unterhalt der Parkbauten zu rechnen. In welcher Relation diese zu den durch flächensparsame Unterbringungsformen zu erzielenden Ersparnissen durch geringeren Flächenbedarf stehen, wird im Kapitel 7.2.1 näher untersucht.

⁵⁰¹ ebenda: 127ff

7.1.2. Siedlungsstrukturen und Nutzungszuordnung

In besonderem Maße stellt der durch den verpflichtenden Stellplatzbau ausgelösten Flächenbedarf bzw. die alternativ für die Erstellung von Parkbauten oder die Ablöse der Stellplätze entstehenden finanziellen Belastungen der Bauherren eine Herausforderung für das Bauen in kompakten und generell bestehenden baulichen Zusammenhängen dar.

Schon die Umnutzung oder Weiterentwicklung von Gebäuden im Bestand, häufig als Umnutzung von Gewerbe- in Wohnnutzung oder die Aufstockung, wird durch die Stellplatzbaupflicht erheblich erschwert. Zwar besteht für existierende Nutzungen ein Bestandsschutz, im Rahmen von baugenehmigungspflichtigen Umnutzungen wird die Stellplatzbaupflicht jedoch in der Regel virulent. Da für die zusätzliche Schaffung von Parkraum an bestehenden Gebäuden i.d.R. keine Flächen zur Verfügung stehen, kann diese Anforderung die Entwicklung bestehender Gebäude oder Quartiere drastisch beschränken.⁵⁰²

Die Stellplatzbaupflicht hat in Deutschland speziell bis in die frühen 1990er Jahre dazu geführt, dass eine Umnutzung von Gewerbe in Wohnraum aus rechtlichen Gründen in vielen Fällen verhindert wurde.⁵⁰³ Zumindest die beschriebene Schaffung von Wohnraum durch Umnutzung oder Aufstockung haben daher einige Bundesländer explizit zwischenzeitlich von der Stellplatznachweispflicht ausgenommen bzw. eine gesonderte Härtefallregelung mit möglichen Erleichterungen für derartige Fälle erlassen. Im Allgemeinen erstrecken sich die Ausnahmetatbestände auch auf drohende Unrentabilität, da beim innerstädtischen Wohnungsbau der Stellplatznachweis wegen der hohen Bodenpreise ein erheblicher Kostenfaktor ist.⁵⁰⁴

Nicht nur die Weiterentwicklung im Gebäudebestand, sondern von innerörtlichen Bauflächen an sich wird durch die Stellplatzbaupflicht maßgeblich beeinflusst. Da Flächen in zentralen Lagen erheblich teurer sind als in Stadtrand- oder Umlandbereichen, die Stellplatzbaupflicht und generell die am Straßenverkehr orientierten Erschließungsnormen in der Regel aber nicht zwischen diesen Lagen unterscheiden, werden Bauinvestitionen in den Kernstädten gegenüber solchen im Umland erheblich zusätzlich belastet. Die Disparitäten zeigen sich zum Beispiel in der Höhe der Ablösebeträge, die in zentralen Lagen meist substantiell höher liegen als in korrespondierenden Umlandlagen.⁵⁰⁵

Ein besonderes Problem ist die Stellplatzbaupflicht im Rahmen der Baulandmobilisierung im Bestand und bei der Nachverdichtung. „Die von den meisten Städten angestrebte Innenentwicklung, von der erhebliche Beiträge zur Verminderung des notwendigen Kfz-Verkehrs erwartet werden, ist weniger durch mangelnde Baulandpotenziale gefährdet, sondern wegen zu geringer Baulandmobilisierung. Eine Ursache ist, u.a. bei kleinen und ungünstig geschnittenen Grundstücken, die Belastung durch den Stellplatznachweis oder sein Ablösung.“⁵⁰⁶ So argumentiert Dieckmann (1990), dass durch Stellplatzregelungen die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum in bebauten Gebieten mit knappen Flächenreserven erheblich erschwert wird.⁵⁰⁷ Nach Lehm Brock (o.D.) werden zumindest durch den

⁵⁰² Shoup 2005: 97

⁵⁰³ Wilhelm 1990: 65

⁵⁰⁴ Lehm Brock 2000: 69

⁵⁰⁵ Lehm Brock 2000: 46/122; Dieckmann 1990: 89

⁵⁰⁶ Lehm Brock 2000: 124f; analog auch: Lehm Brock 1996: 173

⁵⁰⁷ a.a.O.: 88

kostenaufwendigen Bau von Tiefgaragen oder die Stellplatzablöse die Finanzierung und die Mieten erheblich verteuert. „Ein Verzicht oder eine Reduktion der Nachweispflicht von Wohnungsstellplätzen eröffnen vor allem bei Baulücken und der Vielzahl ungenutzter innenstadtnaher Baulandpotenziale neue Nachverdichtungspotenziale mit im Mittel geringeren Erschließungskosten als in außerhalb gelegenen Neubaugebieten.“⁵⁰⁸

Dieser Kostennachteil für dichte Quartiere hat auch Effekte auf die Nutzungsmischung in den Gebieten. Im Rahmen der Stellplatzbaupflicht lassen sich zentrale Nutzungen wie z.B. Supermärkte aber auch Arbeitsstätten nur in Randlagen mit vertretbarem Kostenaufwand realisieren; eine Ablöse der Stellplätze wird in der Regel nicht in Frage kommen. Die Investoren profitieren dort zudem von entsprechend größeren Einheiten anstelle von mehreren kleineren dezentralen Standorten beispielsweise durch Skaleneffekten und eine einfachere Betriebslogistik.

Die Möglichkeit für diese Nutzungskonzentration wird dabei erst ermöglicht durch eine Subvention des Verkehrs, in dem beschriebenen Fall eines Großsupermarkts oder Arbeitsstätten direkt durch die Bereitstellung kostenloser Stellplätze – auch erzwungen durch die Tatsache, dass ein Markt für Stellplätze nicht existiert. „Die Konzentration von Tätigkeit an sich generiert keinen Vorteil, nur den damit verbundenen ökonomischen Vorteil. Dies ist damit kein brauchbarer Gegenstand für Subventionen, mögen sie offen oder verdeckt erfolgen.“⁵⁰⁹ Der auf Annahme der Erreichbarkeit mit dem Kraftfahrzeug abgestellte Rückzug aus der Fläche und Konzentration von Nutzungen läuft damit dem Ziel der Nutzungsmischung zuwider und senkt gleichzeitig die Mobilitätschancen von Personen, die über keinen Pkw verfügen (können), die damit auch von den ausgereichten Subvention für den Pkw-Verkehr nicht profitieren können.

Sofern zentrale Einrichtungen dennoch in integrierten Lagen umgesetzt werden, kann dies zweifelhafte Folgen haben. Sofern die Stellplatzbaupflicht voll erfüllt wird, wird häufig die städtebauliche Dichte des Umfeldes nicht erreichbar sein oder aber negative Effekte auf das Umfeld ausstrahlen. Nach Shoup (2005) geht dieser Prozess der Entdichtung zur Schaffung von Stellplätzen in amerikanischen Städten teilweise so weit, dass schlussendlich kaum originäre Zieldestinationen mehr übrig bleiben und somit auch kein Anlass mehr besteht, die Städte aufzusuchen.⁵¹⁰ Gruen (1973) kommt zu dem Ergebnis, dass die Stadtkerne als wichtigste Teile der Städte unter keinen Umständen dem Missverhältnis zwischen benötigter Fläche für den Kfz-Verkehr und der originären Raumnutzung angeglichen werden können, ohne zerstört zu werden.⁵¹¹ Er zitiert aus einem Artikel von Raskin dessen radikale Forderung aus dem Jahr 1971: „Jede Maßnahme, die Verkehrsverstopfung zu ‚verringern‘, indem mehr und breitere Zufahrten, Überführungen, Unterführungen und ähnliche menschenfeindliche Einrichtungen gebaut werden, muß sofort eingestellt, die Initiatoren müssen auf der Stelle erschossen und ihre Hinterlassenschaften dazu verwendet werden, Barrikaden zu bauen, um die Autos von der Stadt fernzuhalten.“⁵¹²

⁵⁰⁸ Apel et al. 1997: 436

⁵⁰⁹ eigene Übersetzung aus Munby 1962: 220

⁵¹⁰ a.a.O.: 130

⁵¹¹ Gruen 1973: 215

⁵¹² Eugene Raskin, New York Times vom 2. Mai 1971 (nähere Quellenangaben fehlen, Originalartikel im Onlinearchiv der NYT nicht auffindbar), aus Gruen 1973: 215

Abschließend ist anzumerken, dass Topp (1998) zwar vehement eine Nutzungsmischung fordert, jedoch selber zu dem Schluss kommt, dass der verkehrsvermeidende Effekt speziell für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz aufgrund der aktuellen Bedingungen mit angespannten Arbeits- und Wohnungsmärkten, differenzierten Berufsqualifikationen, familiären Bindungen und billigem Verkehr nicht sehr hoch angesetzt werden darf.⁵¹³

7.1.3. Ökologie und Siedlungsbild

Wie bereits dargestellt erfordert der Nachweis von Stellplätzen in vielen Fällen eine erhebliche Flächeninanspruchnahme. Die für den ruhenden Verkehr benötigten Flächen steht für andere Nutzungen i.d.R. auch zeitweilig nicht zur Verfügung und stört bzw. zerstört je nach Herstellung und Nutzung die natürlichen Bodenfunktionen. Nach Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) sind dies Funktionen als

- (a) Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen,
- (b) Bestandteil des Naturhaushaltes, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen,
- (c) Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers.⁵¹⁴

Die Umwandlung des Bodens unter Verlust dieser Funktionen wird in der Regel als Versiegelung bezeichnet. Dabei handelt es sich nicht nur um Veränderung der Bodenoberfläche durch Befestigung mit undurchlässigen oder teildurchlässigen Materialien sowie die Verdichtung der Bodenoberfläche (horizontale Versiegelung), sondern auch um Veränderungen durch vertikale Elemente wie Keller oder Tiefgaragen (vertikale Versiegelung). Folgen der Versiegelung sind insbesondere die Verschlechterung der klimatischen Situation (z.B. durch die Erhöhung der Temperatur bodennaher Luftschichten, sog. städtische Wärmeinseln), Reduzierung der Grundwasserbildung, Erhöhung der Überschwemmungsgefahr und Verlust von Lebensräumen für Flora und Fauna.⁵¹⁵

Nicht nur der Bau von Stellplätzen zur ebenen Erde, die per Se mit einer hohen Versiegelung einher gehen, sondern auch der Bau von Tiefgaragen hat also, zumindest wenn hierdurch nicht „nur“ eine alternativ zu errichtende Garage substituiert wird, einen nachhaltigen negativen Einfluss auf die Bodenfunktionen.⁵¹⁶ Einen beispielhaften Eindruck über die Dimension der Flächeninanspruchnahme vom Bruttobauland liefert das von Aydin/Tönnies (1992) publizierte Modellgebiet. Für den Modellfall ebenerdiger Stellplatzanordnung mit einem $\tau = 1,25$ werden 40 % der Baugebietsfläche für Stellplätze in Anspruch genommen; gleichzeitig hat dieser Modellfall den kleinsten Freiflächenanteil (siehe folgende Tabelle 14):

⁵¹³ a.a.O.

⁵¹⁴ § 2 Abs. 2 Nr. 1 BBodSchG

⁵¹⁵ <http://www.dr-frank-schroeter.de/wohnen.htm>

⁵¹⁶ Lehmbrock 1996: 153

Flächennutzung	Autobefreit		Tiefgarage		Stellplatzanlage	
	qm	%	qm	%	qm	%
Gebäudefläche	185,0	40,0	193,6	40,0	193,6	28,7
Freiflächen	277,5	60,0	214,9	44,4	269,6	31,3
Stellplatzflächen	0,0	0,	75,5	15,6	210,8	40,0
Grundstücksflächen	462,5	100,0	484,0	100,0	674,0	100,0

Tabelle 14: Flächennutzung in unterschiedlichen Modellfällen (verändert nach Aydin/Tönnies 1993)

Die den Freiflächen beigemessene Bedeutung ist kontinuierlich gestiegen. Noch in den 1970er Jahren kommt Teichgräber zu dem Ergebnis, dass nur deshalb einigermaßen vertretbare Mietpreise für die Stellplätze an Wohnungen zu gewährleisten seien, weil die Anlagen im bestehenden Nettowohnbauland (also anstelle von Freiflächen) errichtet werden können.⁵¹⁷

Der Einfluss versiegelter Flächen für Stellplätze geht deutlich über die originären Bodenfunktionen hinaus. Nach Litman stellen asphaltierte Oberflächen wie Parkplätze in der Praxis nur wenige der Annehmlichkeiten bereit, die eine geringere Dichte erstrebenswert machen; hierzu zählt er insbesondere Privatsphäre, Lärmreduktion, gestalterischer Anspruch und Zugang zu Natur/Grünflächen. Er bezeichnet diese Flächen als biologisch unbrauchbar und generell unattraktiv und unterstreicht die Beobachtung, dass sie sich negativ auf die umliegenden Immobilienpreise auszuwirken.⁵¹⁸

Vor eben diesem Hintergrund weist der niedersächsische Sozialminister in einer Denkschrift mit dem Titel „Humanisierung im Städtebau“ bereits im Jahr 1986 nachdrücklich auf die mangelhafte städtebauliche Situation durch ruhenden Verkehr hin, die durch Garagenhöfe, lange Garagenfronten oder generell eine zu hohe Präsenz von ruhenden Fahrzeugen oder Abstellplätzen inkl. der zugehörigen Anlagen (wie Garagentoren) im Straßenbild ausgelöst wird.⁵¹⁹ Als Ziel formuliert der Niedersächsische Sozialminister „die Wiederherstellung des Gleichgewichts von Stellplatzangebot und –nachfrage in der Konkurrenz der Nutzungen im öffentlichen Straßenraum. Um die Bewohnbarkeit und die Aufenthaltsqualität zu sichern, müssen öffentliche und private Grün- und Freiflächen erhalten bzw. zurückgewonnen und die Emissionen reduziert werden.“⁵²⁰ Etwa zur gleichen Zeit fordert auch der Bundesminister für Verkehr, Gebiete mit hohem Parkdruck im Interesse der Wohnumfeldverbesserung zu entlasten. „Das Auto soll nicht verdrängt, aber den jeweiligen städtebaulichen Nutzungen sinnvoll zugeordnet werden.“ (Vorwort des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Baier et al. 1984b: 7)

Die Forderung der Umfeldverbesserung führt zu einem mit zunehmender baulicher Dichte ceteris paribus gleichsam wachsenden Zielkonflikt zwischen einer zielnahen Unterbringung des ruhenden Kraftfahrzeugverkehrs (nach Stellplatzbaupflicht in der Regel auf dem Baugrundstück) und eben den angestrebten gestalterischen Qualitäten im Wohnumfeld.⁵²¹ Wie dargestellt, kann die Unterbringung

⁵¹⁷ Teichgräber 1973: 71

⁵¹⁸ Litman 2011: 11/16

⁵¹⁹ a.a.O.

⁵²⁰ ebenda: 1

⁵²¹ Schnüll/Wöbbeking 1997: 1

von Stellplätzen bei gleichbleibenden Freiflächen zwar mit einer niedrigeren baulichen Dichte erkaufte werden, ist Dichte jedoch eine gesetzte Größe, existiert die Konkurrenz zwischen Freiflächen und Stellplätzen. Zur Wahrung der Freiflächen nimmt dann der Druck zur räumlichen Konzentration der Stellplätze zu.⁵²²

Dies ist nicht ohne Folgen für das Siedlungsbild, da mit zunehmender Konzentration der monofunktionale Charakter der Anlagen zunimmt.⁵²³ Allerdings besteht durch die Konzentration auch eher die Möglichkeit und Chance, bei vertretbaren Kosten zu städtebaulich ansprechenden Lösungen zu kommen. Eben dies wird durch die dezentrale Anordnung von Stellplätzen erheblich erschwert bzw. durch die generell starke Präsenz von Kraftfahrzeugen im Straßenbild wird das Siedlungsbild massiv verändert. Beispiele hierfür liefern die folgenden beiden Abbildungen Abbildung 13 und Abbildung 14.



Abbildung 13: Konventionelles Wohngebiet in Oberursel (eigens Bild)

⁵²² Fester et al. 1983: 178

⁵²³ ebenda



Abbildung 14: Autofreies Wohngebiet in Freiburg Vauban (eigenes Bild)

Deutlich zu erkennen ist eine völlig unterschiedliche Adressgestaltung der Häuser in den Wohngebieten⁵²⁴. Dabei ist es eben der Bezug der Gebäude auf die Straße und nicht die Abschottung oder Anonymisierung durch Garagenfronten (nicht nur im Wohnungsbau), der den Charakter einer öffentlichen Straße ausmacht.⁵²⁵ Die wesentlichen Merkmale der kompakten europäischen Stadt, die sich neben Dichte und Nutzungsvielfalt durch von Gebäuden begrenzte Straßenräume und die Orientierung mit Eingängen, Fenstern und Schaufenstern zum Straßenraum hin auszeichnet⁵²⁶ wurden damit aufgegeben. „Beide Anforderungen an den vorderen Bereich: Eignung zum Aufenthalt und Bezug der Gebäude auf den (halb-)öffentlichen Raum sind im Städtebau der Nachkriegszeit im Regelfall mißachtet worden, sei es zugunsten des motorisierten Verkehrs oder als Konsequenz der modernen Raumkonzeption freistehender, mit viel Grün umgebener Gebäude. Dabei haben sich die Konzepte des ‚modernen Städtebaus‘ und der ständig wachsende Flächenbedarf des Verkehrs recht leicht zu einer Synthese verschweißen lassen, die verhängnisvolle, stadtzerstörerische Folgen gehabt hat.“⁵²⁷

Allan B. Jacobs (Professor für Stadtplanung an der Universität Berkeley und Direktor a.D. der Stadtplanungskommission der Stadt San Francisco) vergleicht in seinem Buch „Great Streets“ die physischen Qualitäten der für seine Begriffe schönsten Straßen in Amerika und Europa. Er kommt zu dem Ergebnis: „Keine der ‚großen Straßen‘ kann anhand einer Fülle von Parkplätzen charakterisiert werden – weder auf der Straße noch auf privatem Grund. [...] Das Abstellen von Kraftfahrzeugen in

⁵²⁴ vgl. auch Shoup 2005: 139

⁵²⁵ Fester et al. 1983: 115ff

⁵²⁶ Apel et al. 1997: 459f

⁵²⁷ Fester et al. 1983: 111

größeren Mengen, unabhängig vom zeitgemäßen Standard, ist nicht charakteristisch für ‚große Straßen‘. Sie scheinen gut ohne ‚genug‘ auszukommen.“⁵²⁸

Lehmbrock (2000) unterstreicht die Notwendigkeit einer Neubewertung der Funktion von Straßenräumen vor dem Hintergrund der Ziele der kompakten Stadt. „Während Straßen in der aufgelockerten Stadt Verbindungselemente waren, die relativ unabhängig von den Gebäuden und ihrem Umfeld geführt wurden und entsprechend ihrer Funktion spezialisiert werden konnten (anbaufreie Hauptverkehrsstraßen für den Kfz-Verkehr optimiert, selbstständig geführte Fußwegnetze, selbstständig geführte Radwegnetze, Fußgängerzonen und Fußgängerbereiche), erfordert die urbane Stadt Straßenräume, die multifunktional genutzt werden.“⁵²⁹ Nach Apel et al. (1997) stellen solche Stadträume die Voraussetzung für eine Vielzahl von Verkehrs-, Aufenthalts- und Begegnungsformen bereit, stimulieren durch Straßenöffentlichkeit Fußgängerverkehr und können die Nahorientierung im Versorgungs- und Freizeitverkehr erhalten und verstärken.⁵³⁰

Der ruhende Verkehr im Straßenraum wie auf Privaten Flächen hat damit erhebliche unmittelbare und mittelbare ökologische Auswirkungen und Folgen für das Stadtbild. Hierbei gibt es häufig eine Diskrepanz im Umgang mit der Bewertung des Flächenverbrauchs für den Wohnungsbau und den zugehörigen Stellplätzen, auf die Schopf (1985) treffenden hinweist: „Auch die vorhandenen Straßenflächen, auf denen jetzt Fahrzeuge abgestellt werden, haben ihren Wert bzw. Preis und sind zu schade, um Fahrzeugen darauf Einfamilienhausqualität zu bieten, während Menschen gestapelt werden.“⁵³¹ Da die für die konventionelle Erschließung in Ober-Ursel beispielhaft dargestellte Unterbringungen von Stellplätzen vor dem Haus oder am Haus in dieser Form eine gängige oder sogar die gängigste Lösung in Gebieten mit Dichten bis zu einer GFZ von 0,8 ist, ist vor den Hintergründen der Wirkungen auf des Siedlungsbild aus heutiger Sicht zweifelhaft, ob eine Unterbringung von Stellplätzen zur ebenen Erde wirklich bis zu einer Dichte von 0,8 städtebaulich angemessen⁵³² möglich ist.

7.1.4. Soziale Aspekte

Ein nicht generell auf den ruhenden Verkehr verallgemeinerbares Problem der Stellplatzbaupflicht ist der Modus der Stellplatzbaupflicht im Sinne der durch Landesbauordnungen oder Satzungen geforderten Richtzahlen. Typisch sind Forderungen in Satzungen, die eine definierte Anzahl von Stellplätzen je Wohneinheit fordern; nur selten kommt eine Skalierung oder Abstufung der nachweispflichtigen Stellplätze in Abhängigkeit von der Wohnungsgröße zur Anwendung. Die Folge ist, dass kleine und kostengünstige Wohnungen besonders stark durch die Kosten für Parkraum belastet werden: Die anteiligen Kosten für Stellplätze an Kaufpreis oder Miete⁵³³ sind unter dieser Voraussetzung umso höher, je kleiner die Wohneinheit ist. Vor dem Hintergrund, dass

⁵²⁸ Jacobs 1993: 305-306

⁵²⁹ Lehmbrock 2000:11

⁵³⁰ Apel et al. 1997: 459f

⁵³¹ Schopf 1985: 74

⁵³² Teichgräber et al. 1983: 1

⁵³³ Ausgehend von dem bereits dargestellten Umstand, dass Stellplätze in der Regel nicht kostendeckend vermietet werden können und daher die Kostendeckung durch Umlage der Kosten auf die Originärnutzung erfolgt.

-
- (1) mit abnehmendem Haushaltseinkommen die durchschnittliche Wohnfläche sinkt⁵³⁴,
 - (2) mit abnehmendem Haushaltseinkommen der Ausgabenanteil für Wohnraum drastisch steigt (bei unter 300 Euro Haushaltseinkommen im Schnitt bei über 70% liegen, zwischen 300 und 500 Euro noch immer bei knapp 60%)⁵³⁵,
 - (3) die Wohnungsgröße mit der Personenzahl wächst⁵³⁶, kleinere Haushalte aber überdurchschnittlich häufig über keinen Pkw verfügen (vgl. Kapitel 4.1),

ist abzuleiten, dass die Rahmenbedingungen der Stellplatzbaupflicht für erhebliche soziale Disparitäten und Ungerechtigkeiten sorgen. Neben dem unmittelbaren Kosteneffekt auf die Nutzer hat die Stellplatzbaupflicht auch gravierende Folgen auf die Erstellung und Bereitstellung entsprechender Wohnraumangebote. Nach Shoup (2005) „besteht kein Zweifel, dass die Stellplatzbaupflicht die Kosten für kleine Apartments signifikant erhöht und kann ihre Entwicklung ohne hohe Subventionen fast unmöglich machen.“⁵³⁷ Teil des Problems ist dabei, dass die mit dem Stellplatznachweis in der Regel verbundene Entdichtung bei kleinen Wohneinheiten die größten Ausmaße annimmt.⁵³⁸

Dies ist auch ein eklatantes Problem für den mit öffentlichen Mitteln geförderten sozialen Wohnungsbau, zumal dort vielfach unzureichende Auslastungsquoten der Stellplätze erreicht werden.⁵³⁹ So fanden Behr/Cischinsky (2007) bei der Analyse von 12 in den letzten 20 Jahren erstellten öffentlich geförderten Objekten mit Tiefgarage Leerstandsquoten bis zu 89 %, bei drei der Anlagen lag die Leerstandsquote über 60 %. Die Leerstandsquote von Stellplätzen an öffentlich geförderten Wohnungen ermitteln die Autoren zu etwa 40 %. Die in der folgenden Grafik (Abbildung 15) dargestellte Haushaltsmotorisierung von Sozialwohnungsberechtigten macht die Ursachen hierfür deutlich:

⁵³⁴ Destatis 2012b: 280

⁵³⁵ Destatis 2012b: 344

⁵³⁶ Destatis 2012b: 280

⁵³⁷ Shoup 2005: 152

⁵³⁸ Litman 2011: 10

⁵³⁹ Teichgräber et al. 1983: 1

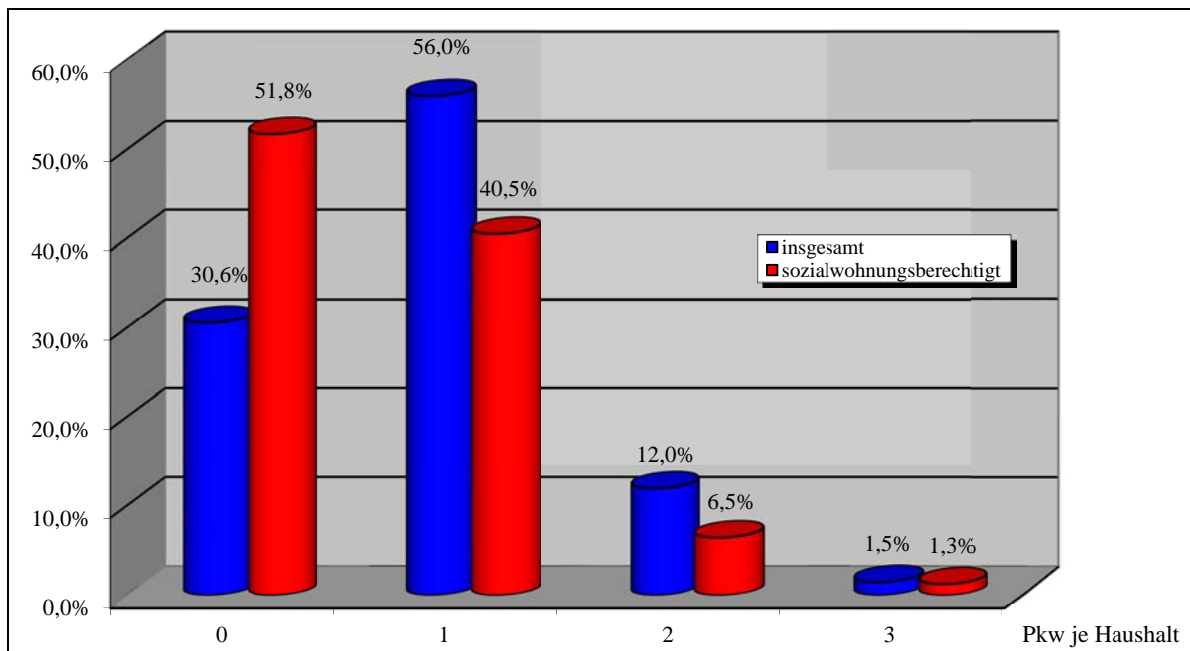


Abbildung 15: Prozentuale Verteilung aller Haushalte bzw. der sozialwohnungsberechtigten Haushalte nach dem Pkw-Bestand (aus Behr/Cischinsky 2007, basierend auf der Einkommens- und Verbraucherstichprobe des statistischen Bundesamtes 2003)

Behr/Cischinsky kommen zu dem Ergebnis, dass die Förderung von Stellplätzen eine Fehlförderung ist. „Die Finanzierung von nicht nachgefragten Stellplätzen stellt eine unsachgemäße Fehlinvestition des Unternehmens dar und ist übrigens auch aus volkswirtschaftlicher Sicht allokationstheoretisch nicht zu rechtfertigen.“⁵⁴⁰ Ein hoher Anteil der Subventionen für Sozialwohnungen wird zur Finanzierung freien Parkens verwendet.⁵⁴¹ Dass dies nicht erst seit 2007 und nur für die Bauverein AG in Darmstadt so gilt, zeigen die Ausführungen von Teichgräber et al. (1983). Sie konstatieren, dass viele Wohnungsbaugesellschaften die hohen durch Parkbauten verursachten Kosten als Fehlinvestition ansehen, da insbesondere im öffentlich geförderten Mietwohnungsbau häufig nur ein Vermietungsgrad von 50 % bis 80 % erreicht wird.“⁵⁴²

Entwickelt hatte sich dieses Problem, nachdem zu Beginn der 1950er Jahre im sozialen Wohnungsbau kaum Stellplätze gebaut wurden, um die knappen Mittel auf die Schaffung von Wohnraum zu konzentrieren⁵⁴³, da mit Erlass der Landesbauordnungen der Länder derartige Ausnahmen in der Regel nicht mehr möglich, vielfach aber wohl auch nicht erwünscht waren. In den zwischenzeitlich entwickelten Ausnahmen spielt der soziale Wohnungsbau trotzdem nur selten eine Rolle. Aus den Landesbauordnungen ist kein explizites Beispiel bekannt. Vereinzelt haben Städte per Satzungsrecht entsprechende Regelungen erlassen. So kann in Wiesbaden die Zahl der nachzuweisenden Stellplätze per Einzelfallgenehmigung auf 0,7 je WE im geförderten Wohnungsbau reduziert werden⁵⁴⁴; Darmstadt hat explizit den Stellplatzschlüssel von 0,8 (anstelle 1,2) in seiner

⁵⁴⁰ a.a.O.

⁵⁴¹ Shoup 2005: 152

⁵⁴² Teichgräber et al. 1983: 1

⁵⁴³ Teichgräber et al. 1983: 1

⁵⁴⁴ Behr/Cischinsky 2007: 5

Satzung erlassen⁵⁴⁵. Wesentlich weitergehend und nicht nur auf den sozialen Wohnungsbau gerichtet ist die Forderung von Lehmbrock (1996), Stellplätze und Garagen weder direkt noch indirekt durch die Wohnungsbauförderung zu subventionieren.⁵⁴⁶

Aus volkswirtschaftlicher Sicht gravierender als die fehlerhafte Verwendung von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus oder generell der Wohnbauförderung auch für Stellplätze wiegt der Effekt, dass die durch die Stellplatzsatzung bedingten höheren Wohnraumkosten die eigenständige Befriedigung des Wohnbedürfnisses für den Teil der Bevölkerung deutlich erschwert wird, der über ein geringes Einkommen verfügt aber nicht sozialwohnungsberechtigt ist. Selbst falls die höheren Wohnraumkosten dazu führen, dass anschließend mehr Menschen sozialwohnungsberechtigt sind, wiegt dies nach Shoup (2005) den Effekt nicht auf. „Wenn die Stellplatzbaupflicht für höhere Wohnraumkosten verantwortlich ist, wird der Bau einiger weniger öffentlich geförderter Wohnungen – inklusive des geforderten Parkraums – nur einen kleinen Beitrag zur Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum leisten. Eine Reduzierung oder der Entfall der Stellplatzbaupflicht kann dahingegen das Angebot erhöhen und gleichzeitig die Wohnraumpreise senken, ohne dass dafür öffentliche Subventionen erforderlich wären. [...] In der Stadtplanung ist freies Parken inzwischen wichtiger als bezahlbarer Wohnraum.“⁵⁴⁷

Ein besonders perfides Beispiel für den gezielten Einsatz der Kosten für Stellplätze wird von Litman (2011) berichtet. Ihm zufolge wurde die Stellplatzbaupflicht teilweise dafür eingesetzt, Haushalte mit niedrigem Einkommen aus bestimmten Gegenden fernzuhalten, weil sie dort nicht erwünscht waren. Er kommt zu dem Ergebnis, dass speziell Haushalte mit niedrigem Einkommen finanziell besser dastehen würden in bezahlbarem Wohnraum an multimodal gut erreichbaren Quartieren, wo die kombinierten Wohnraum- und Mobilitätskosten niedrig sind.⁵⁴⁸

In diesem Sinne argumentieren auch Schnüll/Wöbbeking (1997), die eine bessere Ausnutzung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau durch die Einsparpotenziale bei den Baukosten autofreier Nutzungsgemischter Quartiere für realisierbar halten.⁵⁴⁹ Litman (2011) weist zudem darauf hin, dass der Neubau von Wohnraum nicht per Se im Niedrigpreissegment erfolgen muss, um soziale Effekte zu erzielen. Es sei bereits ausreichend, insgesamt über eine höhere Dichte mehr Wohnraum zu schaffen, da damit durch Verlagerungseffekte günstiger Wohnraum von den aktuellen Mietern freigegeben wird.⁵⁵⁰

7.2. Einflüsse auf Wohnraumkosten

Bereits im Grundlagenkapitel zur Ökonomie des Parkens wurde grundsätzlich festgestellt, dass in Abwesenheit eines Marktes für Stellplätze, der maßgeblich durch die Stellplatzbaupflicht unterbunden wird, die damit in der Regel einhergehende fehlende Kostendeckung der Stellplätze externalisiert wird. Relevant sind hierbei nach dem vorangegangenen Kapitel im Besonderen der Flächenverbrauch und die Baukosten für die Herstellung auf privaten Grundstücken, die auch

⁵⁴⁵ Wissenschaftsstadt Darmstadt 2009: Anlage

⁵⁴⁶ a.a.O.: 174

⁵⁴⁷ Shoup 2005: 153

⁵⁴⁸ Litman 2011: 15

⁵⁴⁹ Schnüll/Wöbbeking 1997: 157

⁵⁵⁰ Litman 2011: 22

unmittelbar durch die Stellplatzbaupflicht beeinflusst werden. Weiterhin werden ergänzend aufgrund entsprechender Hinweise auf Einsparpotenziale aber auch die Erschließungskosten näher beleuchtet und Opportunitätskosten dargestellt, die sich durch den Stellplatzbau (sowohl im privaten wie auch im öffentlichen Raum) regelmäßig ergeben. Abschließend wird der Gesamtkosteneffekt dargestellt und die Kostenanlastung diskutiert.

Da sich die folgend angeführten Fundstellen von Kostenangaben über einen langen Zeitraum erstrecken, ist eine Vergleichbarkeit nur schwer möglich. Alle Kosten mit älteren Datumsangaben werden auf den Preisstand 2011 hochgerechnet und durchgehend in Eurowerten aufgeführt; die jeweiligen Originalwerte werden in ebenfalls dargestellt. Die Hochrechnung der Preise erfolgt durchgängig mit dem Bauleistungspreis-Index für Wohngebäude des Statistischen Bundesamtes (Destatis 2012c), der im Gegensatz zum Baukostenpreisindex auch die Veränderung der Produktivität und die Gewinnmarge der Bauunternehmen erfasst. Der Index bildet somit die Preisentwicklung der Bauherrenkosten ab⁵⁵¹, welche die Grundlage für Mietpreiskalkulationen sind.

7.2.1. Kosten privater Stellplätze

Über die Kosten für die Herstellung von Stellplätzen finden sich in der Literatur zahlreiche Angaben die folgend als Grundlage für die Abschätzung eines heute anzunehmenden Preiskorridors dargestellt werden. In der Regel (sofern nicht anders angegeben) handelt es sich dabei um die reinen Bauleistungspreise für die Herstellung, also die Kosten, die ein Bauherr an den Bauunternehmer für die Herstellung der baulichen Anlage zu entrichten hat. Die Grundstückspreise sind somit in dieser Übersicht zunächst ausgeklammert (siehe folgende Tabelle 15).

⁵⁵¹ https://www.genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=6B8CCF1EF700E77E5BDA991D1A5D3F18.tomcat_GO_2_1?operation=previous&levelindex=3&levelid=1337954709199&step=3, abgerufen am 25.05.2012

Quelle	Kosten je ebenerdigen offenen Stellplatz		Kosten je Stellplatz in Hochbauten		Kosten je Stellplatz in Tiefgaragen		Bemerkung
	Preisstand 2011 [€]	Preisstand Quelle	Preisstand 2011 [€]	Preisstand Quelle	Preisstand 2011 [€]	Preisstand Quelle	
Teichgräber 1973	1.230	800 DM	4.900 – 10.710	3.200 – 7.000 DM	8.415 – 10.710	5.500 – 7.000 DM	
Stadt Freiburg 1979			10.900 – 15.700	9.000 – 13.000 DM	30.300	25.000 DM	Preisstand 1978
Gehrke et al. 1981	3.330	3.500 DM	11.870	12.500 DM	11.870	12.500 DM	
ILS 1983	360 – 9.760	400 – 10.800 DM	9.040 – 16.270	10.000 – 18.000 DM	12.330 – 26.430	14.000 – 30.000 DM	Preisstand 1981
Baier et al. 1984	740 – 1.110	840 – 1.250 DM	10.580 – 13.220	12.000 – 15.000 DM			
Kortenhaus 1986: 54f					21.670	25.000 DM	
Münst 1993					52.020 – 69.360	60.000 – 80.000 DM	erwartet Baukosten eines konkreten Projektes
Bracher 1995					20.000	31.700 DM	
In teuren Lagen: weit über 50.000 DM 30.160 €							
HNA 2003					27.520	23.000 €	Tatsächliche Projektkosten
Shoup 2005					48.330	60.000 US-\$	Tatsächliche Projektkosten, Preisstand 1996
Segolla 2010	2.060 – 3.560	2.000 – 3.500 €	4.110 – 15.410	4.000 – 15.000 €	15.410 – 25.680	15.000 – 25.000 €	Preisstand 2006
Litman 2011	1.380 – 2.070	2.000 – 3.000 US-\$	6.890 – 10.330	10.000 – 15.000 US-\$	13.770 – 17.210	20.000 – 25.000 US-\$	Preisstand 2005
	1.450	1.600 Can-\$ ¹	7.160	10.000 Can-\$ ¹	10.730 – 14.310	15.000 -20.000 Can-\$ ¹	

Tabelle 15: Übersicht über Stellplatzbaukosten nach Typ (eigene Darstellung; ¹ Unklar, ob US-\$ oder kanadische \$ gemeint sind. Da es sich um eine kanadische Veröffentlichung handelt, werden Can-\$ angenommen)

Speziell die Kosten für Stellplätze in Tiefgaragen haben nicht nur absolut eine beachtliche Höhe, sie haben auch einen relativ großen Streubereich. So berichtet das ILS (1983) für eine 1geschossige Garage mit 2zügiger Anordnung und 48 Stellplätzen Kosten von rund DM 14.000,- je Platz, während bei einer mehrgeschossigen Anlage bis zu DM 30.000,- je Stellplatz erforderlich sind. Von größerem Einfluss mit bis zu 50 % der Kosten sei zudem die technische Ausstattung der Garage.⁵⁵² Letztendlich sind die Kosten nach oben aber nicht begrenzt. So berichtet Kortenhaus (1986) von der im Rahmen des Kölner U-Bahn-Baus angedachten Errichtung einer Tiefgarage unter der Straße, die aufgrund von erwarteten Baukosten von 60.000 bis 80.000,- DM nicht realisiert wurde⁵⁵³. Zwingend zu errichten waren hingegen die Stellplätze in der Oper von Los Angeles (Disney Hall), für die eine 6-geschossige Tiefgarage (sic!) mit Kosten je Stellplatz von 50.000 US-\$ gebaut wurde.⁵⁵⁴ Auch aus der jüngsten Zeit sind ähnliche Werte vorhanden. So wurde erst in den letzten Monaten eine Tiefgarage mit mehreren Hundert Stellplätzen am Rand der Innenstadt von Alkmaar (Niederlande) fertiggestellt, bei der die Baukosten je Stellplatz etwa 60.000 Euro betragen.⁵⁵⁵

Bei Betrachtung der reinen Baukosten ergibt sich ein klares und weit gespreiztes Kostengefälle von Tiefgaragen mit Baukosten von mehreren zehntausend Euro, über Parkhochbauten mit überschlägig einem etwa fünfstelligen Euro-Betrag und schließlich offene Stellplätze mit Kosten im Bereich einiger tausend Euro. Die Betrachtung verändert sich drastisch unter Einbeziehung der Grundstückskosten. Damit wird folgend auf die bis in das späteste 20te Jahrhundert wiederholt zu beobachtende Methodik verzichtet, für die Erstellung von Stellplätzen benötigte Grundstückskosten nicht in die Berechnung der kostendeckenden Miete einzubeziehen. Der Ausschluss von Grundstückskosten für die Kostenbetrachtung von Stellplätzen erfolgt dabei meist vor der beispielsweise von Teichgräber (1973) vertretenen Argumentation, die notwendigen Stellplätze seien im Nettowohnbauland (also in den ohnehin erforderlichen Abstandflächen) unterzubringen.⁵⁵⁶

Dieser Methodik kann aus heutiger Sicht nicht mehr gefolgt werden: Der Vorschlag von Teichgräber geht zu Lasten der Grün- und Freiflächen, die in sich allerdings einen Wert besitzen; neben der Opportunität für die Bereitstellung einer Freifläche (die sich positiv auf die Qualität und damit mietpreissteigernd auswirken kann und damit einen tatsächlichen und im Sinne der Wirtschaftlichkeitsrechnung dann positiven Effekt hat) besteht die Möglichkeit die Fläche als Garten oder ähnliches an die Anwohner zu vermieten und damit einen zusätzlichen Deckungsbeitrag zu erwirtschaften. Entscheidender ist aber die Annahme, dass das von Teichgräber vorgeschlagene Vorgehen die an eine kompakte nachhaltige Stadt zu stellenden Anforderungen nicht erfüllen kann:

- Bei einer GFZ von 3,0 (Kerngebiete) und dem Stellplatzflächenbedarf von $0,25 * GFZ$ ergibt sich der Anteil der Stellplatzflächen auf dem Baugrundstück zu 75 %. Wenn auf dem Grundstück keine Freifläche mehr vorhanden bleibt (entspricht einer GRZ von 0,25) muss das Gebäude also zwölf Stockwerke hoch sein, um die GFZ von 3,0 zu erreichen ($GFZ / GRZ = \text{Geschossanzahl} \rightarrow 3,0 / 0,25 = 12$). Um zusätzlich noch einen Freiflächenanteil von 20% zu generieren (GRZ 0,05), wären 48 weitere Stockwerke erforderlich.

⁵⁵² ILS 1983: 60

⁵⁵³ Kortenhaus 1986: 55

⁵⁵⁴ Shoup 2005

⁵⁵⁵ Persönliche Auskunft der Stadtverwaltung Alkmaar (Jan Visser) im Februar 2012

⁵⁵⁶ a.a.O.

- Bei einer GFZ von 2,0 ergibt sich der Stellplatzflächenbedarf ceteris paribus zu 50 %; womit ohne Freiflächen vier Stockwerke erforderlich wären. Ein Freiflächenanteil von 20 % (GRZ = 0,3) wäre bei sieben Geschossen erreicht.

Für eine GFZ von 2,0 mag dies auf den ersten Anschein nicht grundsätzlich bedenklich erscheinen. Zu beachten ist diesbezüglich der Aspekt, dass durch die dann vergleichsweise lockere Bebauung im Sinne der GRZ zwischen den einzelnen Gebäuden und generell im Quartier lange Wege entstehen. Eine so geringe Ausnutzung der Grundfläche – die GRZ von 0,3 entspricht eher einer nicht sonderlich dicht gestellten Doppelhaus-Siedlung – ist mit den Zielen der kompakten Stadt nicht vereinbar.

Die Einbeziehung der Grundfläche in die Kostenberechnung von Stellplätzen stellt jedoch auch keine grundsätzliche Neuerung dar. Munby kommt bereits 1962 zu dem Ergebnis, dass das Problem städtischer Straßen und des städtischen Parkens zu einem großen Anteil Probleme von Geländepreisen sind und die Grundstückspreise Parkraumkosten daher ebenfalls abbilden müssen.⁵⁵⁷ Allerdings verlieren zur ebenen Erde angeordnete Stellplätze in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch erst bei sehr hohen Bodenpreisen ihren Wirtschaftlichkeitsvorteil aufgrund der in der Regel sehr niedrigen Baukosten. Beispielhaft auch für ähnliche Darstellungen bei anderen Autoren wird folgend eine Darstellung (Abbildung 16) von Gehrke et al. (1981) zum Zusammenhang zwischen Grundstückspreisen und Kosten der errichteten Abstellplätze aufgenommen.

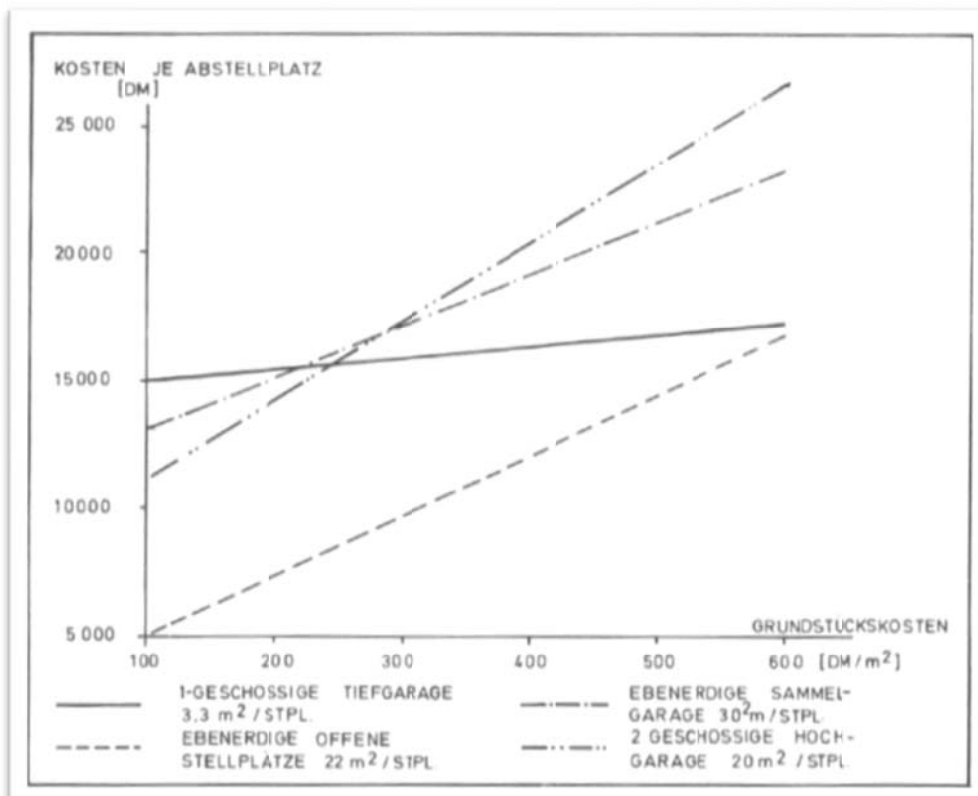


Abbildung 16: Einfluss der Grunderwerbskosten auf die Kosten je Stellplatz (inkl. Grundstückskosten) in Abhängigkeit von der Bauform (Gehrke et al. 1981: 222; ähnliche Grafiken in Hottenstein 1969: 57/59/60; Schopf 1985: 73)

⁵⁵⁷ Munby 1962: 211/227

Im Regelfall ist aus ökonomischer Sicht davon auszugehen, dass ebenerdig angeordnete Stellplätze die wirtschaftlichste Lösung darstellen. Trotzdem haben Grundstückskosten einen entscheidenden Einfluss auf die zweckmäßige Organisationsform von Stellplätzen; bei Stellplätzen zur ebenen Erde kann davon ausgegangen werden, dass die Grundstückskosten in der Regel höher sind als die Baukosten. Bei steigenden Grundstückskosten werden ceteris paribus Aufstellformen wirtschaftlich interessanter, die einen geringeren Grundflächenbedarf haben. Dies geht – siehe Tiefgaragen – in der Regel einher mit deutlich höheren Baukosten.

Neben den Kapitalkosten für Grundstück und Bau der Stellplätze, müssen diese unterhalten werden, um dauerhaft nutzbar zu sein und damit ihrem Zweck zu dienen.⁵⁵⁸ Hierbei fallen insbesondere Kosten für Wartung und Reparatur der Anlagen, Reinigung, Entwässerung, Beleuchtung und Managementkosten an. In Summe ergeben sich damit bei allen Stellplatzformen erhebliche Miethöhen (vgl. folgende Tabellen Tabelle 16 bis Tabelle 18), die zur Kostendeckung der Anlagen erforderlich wären.

Quelle	Investitionskosten	Erforderlicher Monatlicher Mietpreis		Anteil mtl.-Mietpreis an den Baukosten [%]	Bemerkung
		Preisstand der Quelle	Preisstand 2012 [€]		
Gehrke et al. 1981: 223	10.000 DM	62- 81 DM	59 – 77	0,62 – 0,81	Unterschiedliche Verzinsung
Aydin/Tönnies 1993: 106f	13.150 DM	102 DM	64	0,77	
Topp 1988		ab 150 DM	120		Inkl. Grundstück?
Litman 2011: 10	2.455 Can-\$	36 Can-\$	25	1,48	Suburban
	5.083 Can-\$	65 Can-\$	45	1,29	Urban
	18.385 Can-\$	170 Can-\$	117	0,92	Kerngebiet

Tabelle 16: Typische Kostenmieten von offener Stellplätzen und Garagen

⁵⁵⁸ Schopf 1985: 68

Quelle	Investitionskosten	Erforderlicher Monatlicher Mietpreis		Anteil mtl.-Mietpreis an den Baukosten [%]	Bemerkung
		Preisstand der Quelle	Preisstand 2011 [€]		
Freiburg 1979 (II)	13.000 DM	~ 145 DM	~ 161	1,11	Hochgarage, Preisstand 1978
	9.000 DM	~ 80 DM	~ 89	0,89	Palette, Preisstand 1978
Gehrke et al. 1981: 223	17.000 DM	117 – 149 DM	111 – 141	0,69 – 0,87	Unterschiedliche Verzinsung
Litman 2011: 10	10.227 Can-\$	105 Can-\$	72	1,02	Suburban
	12.694 Can-\$	133 Can-\$	92	1,05	Urban
	18.846 Can-\$	182 Can-\$	125	0,99	Kerngebiet

Tabelle 17: Typische Kostenmieten von Parkhochbauten

Quelle	Investitionskosten	Erforderlicher monatlicher Mietpreis		Anteil mtl.-Mietpreis an den Baukosten [%]	Bemerkung
		Preisstand der Quelle	Preisstand 2011 [€]		
Freiburg 1979 (II)	25.000 DM	~ 210 DM	~ 234	0,84	Preisstand 1978
Gehrke et al. 1981: 223	17.000 DM	117 – 149 DM	111 – 141	0,69 – 0,87	Unterschiedliche Verzinsung
Kortenhaus 1986: 54	25.000 DM	220 DM	191	0,88	Herstellungsk. nur Baukosten, Mietpreis ohne Betriebs- und Verwaltungskosten
Aydin/Tönnies 1993: 106f	37.450 DM	234 DM	148	0,63	
Schnüll/Wöbbeking 1997: 32		300 – 350 DM	183 – 213		
Topp 1998		bis 300 DM	bis 241		Inkl. Grundstück?
Litman 2011: 10	20.000 Can-\$	191 Can-\$	132	0,96	Urban
	25.000 Can-\$	220 Can-\$	151	0,88	Kerngebiet

Tabelle 18: Typische Kostenmieten von Tiefgaragen

Deutlich zu erkennen ist, dass selbst unter optimistischen Annahmen die Kostenmiete für Stellplätze unabhängig von der Aufstellungsform heute selten erreicht werden dürfte. Speziell zentrale Anlagen, die aus Aspekten der Flächenökonomie und der Stadtgestaltung positiv zu bewerten sind, lassen sich kaum kostendeckend betreiben. Daran hat sich auch in den vergangenen Jahrzehnten wenig verändert. Schon

Kortenhaus (1986) kommt zu dem Ergebnis, dass eine Kostenmiete bei einer üblichen Tiefgarage bei etwa dem drei bis sechsfachen von dem liegt, was an Garagenmieten in Großstädten erzielt wird⁵⁵⁹; Schnüll/Wöbbeking (1997) kommen zu dem gleichen Ergebnis.⁵⁶⁰

Als interessanter Nebenaspekt lässt sich aus der Tabelle eine grobe Faustformel für eine vorsichtige näherungsweise Schätzung der monatlichen Kostenmiete ausgehend von den Stellplatzinvestitionskosten inklusive Grundstückskosten ableiten: Zur Kostendeckung kann überschlägig mit einem monatlichen Mietpreis zwischen 0,8 bis 1% der Investitionskosten gerechnet werden.

7.2.2. Allokation der Kosten privater Stellplätze

Fehlende Kostendeckung durch die Nutzer bedeutet jedoch nicht, dass die entsprechenden Kosten nicht anderweitig gedeckt werden. Wie bereits in den grundsätzlichen Erwägungen zur Ökonomie des ruhenden Verkehrs dargestellt, werden die Kosten externalisiert (vgl. Kapitel 4.2). Von entscheidender Frage ist, durch wen die Kosten getragen werden und welche Wirkungen dies hat.

Auszuschließen ist dabei, dass die Kosten für Stellplätze als Verlust im Gesamtprojekt bei den Investoren verbleiben, denn dies würde nach den Grundsätzen der Betriebswirtschaft zur Einstellung der Bautätigkeit aufgrund des Verzichts oder des Bankrotts der Unternehmen führen. Da weiter gebaut wird und dies ohne direkte öffentliche Subventionen für private Stellplätze, verbleiben nur die Nutzer der mit den Stellplätzen verbundenen Anlagen (die eigentliche Originärnutzung) als Allokationsort für die Stellplatzkosten – im Fall der Wohnnutzung steigen also die Wohnraumkosten⁵⁶¹. Zu diesem Schluss kommt auch Lehmbrock (2000). Obwohl die Stellplatzbaupflicht mit dem durch die Baumaßnahme verursachten zusätzlichen Verkehr begründet wird, ist der Kfz-Halter hier nur indirekt betroffen, da der Bauherr zahlt und die Kosten wegen der Konkurrenz kostenloser öffentlicher Stellplätze nur begrenzt auf die Stellplatznutzer abwälzen kann. Die Stellplätze werden in der Regel in der Gesamtkalkulation des Gebäudes quersubventioniert.⁵⁶²

Dies muss nicht per se schlimm sein, wenn (1.) sich die Nutzer der Stellplätze mit den Nutzern der Originärnutzung decken und die auf den einzelnen Nutzer bezogene Intensität der Stellplatz- und der Originärnutzung ebenfalls deckungsgleich sind oder (2.) die erzeugte Anlastungsungenauigkeit von nachrangiger Bedeutung gegenüber einem höher gewichteten Wohlfahrtsgewinn sind. Über weite Teile des 20ten Jahrhunderts und bis heute wird die vorgenannte Annahme entweder von einer breiten Mehrheit von Planern und politisch Verantwortlichen als richtig erachtet oder aber der beschriebene Zusammenhang und die daraus entstehenden Folgen schlichtweg ignoriert: Stellplätze gehören seit der Reichsgaragenordnung von 1939 zur Wohnung und so wurde es in den Landesbauordnung bis heute weitgehend fortgeschrieben.⁵⁶³

Vor dem Hintergrund der Höhe kostendeckender Mietpreise für Stellplätze und den Ergebnissen einer eigenen Erhebung zur Akzeptanz von Stellplätzen in Abhängigkeit vom Mietpreis⁵⁶⁴ kommen Teichgräber et al. (1983) zu dem Schluss, dass Kostenmieten für Stellplätze abwegig sind: „Es ist nur vernünftig, wenn sich

⁵⁵⁹ Kortenhaus 1986: 54

⁵⁶⁰ Schnüll/Wöbbeking 1997: 32

⁵⁶¹ Shoup 2005: 2

⁵⁶² Lehmbrock 2000: 61

⁵⁶³ Topp 1998

⁵⁶⁴ Teichgräber et al. 1983: 34

die Wohnungsbaugesellschaften in ihrer Mietpreisgestaltung an dem jeweiligen örtlichen Preisniveau orientieren. [...] Zu hohe Preise sind auch heute noch einer der häufigsten Ablehnungsgründe⁵⁶⁵ für angebotene Stellplätze. „Bei der Finanzierung kann nur empfohlen werden, die Einstellplätze als einen Teil des Gesamtbauvorhabens zu betrachten und eine Mischfinanzierung zu kalkulieren, bei der nur ein Teil der effektiven Kosten durch die Garagenmiete gedeckt wird.“⁵⁶⁶ Auch der Arbeitsausschuss ‚Sonderfragen des Stadt- und Regionalverkehrs‘ der FGSV (1984) kommt noch zu dem Ergebnis, dass sich vor diesem Hintergrund der Stellplatz als notwendiges Zubehör der Wohnung erklären lasse und diese Zuordnung auch wünschenswert sei.⁵⁶⁷ So war und ist es eine gängige Forderung, Stellplätze als Bestandteil der Wohnung zu betrachten und ebenso zu behandeln.⁵⁶⁸

Dass die oben dargestellte Annahme der Deckungsgleichheit der Nutzer und der Nutzungsintensität von Wohnung und Stellplätzen in der Tat unzutreffend ist, zeigt allein schon der hohe Anteil autofreier Haushalte. Autofreie und unterdurchschnittlich motorisierte Haushalte werden unter den aktuellen Umständen zusätzlich mit Kosten belastet, ohne dass sie gleichzeitig von einem Nutzen des Kosten erzeugenden Gegenstandes (zumindest nicht in dem entsprechenden Umfang) profitieren können.⁵⁶⁹ Im Gegenteil sind auch sie von den mit dem Stellplatzbau verbundenen Einschränkungen im Umfeld belastet, die sich insbesondere aus Versiegelung, mangelnden Grün- und Freiflächen und dem Zu- und Abgangsverkehr der Anlagen ergeben.

Verbunden mit dieser Mehrbelastung autoloser oder autoarmer Haushalte ist gleichzeitig eine Entlastung bzw. Subventionierung überdurchschnittlich motorisierter Haushalte. Ausgehend von dem soziodemografischen Aspekt, dass Haushalte mit höherem Einkommen in der Regel auch besser motorisiert sind als Haushalte mit niedrigerem Einkommen, wird unmittelbar eine fragwürdige Lastenumverteilung innerhalb der Gesellschaft offensichtlich. Generell ist mit der Subventionierung aber auch eine Veränderung der Mobilität zu erwarten, deren Grundlage Gruen (1973) wie folgt beschreibt: „Jene Menschen, die Wohn- oder Arbeitsraum in einem Gebäude mieten, das Parkgaragen bereitstellen muß, müssen auch für die Garage Miete bezahlen und finden daher, daß sie ihr Geld verschwenden, wenn sie nicht ein Auto kaufen und diese Garage verwenden.“⁵⁷⁰ Dieser Aspekt der Förderung der Motorisierung und der Wirkungen auf die Mobilität im Allgemeinen wird im folgenden Kapitel näher untersucht.

Litman (2011) arbeitet mit einer griffigen Analogie. Er spielt den Fall durch, dass Wohngebäude per Rechtsnorm über eine Zapfsäule zur Abgabe von kostenlosem Kraftstoff für Bewohner und Besucher verfügen müssten. Die auf den ersten Eindruck bestechende Idee entlarvt er als wenig adäquat: Die für den Kraftstoff anfallenden Kosten müssten von allen Bewohnern getragen werden, zum Nachteil derjenigen, die

⁵⁶⁵ Teichgräber et al. 1983: 45ff

⁵⁶⁶ ebenda : 144

⁵⁶⁷ FGSV 1984: 5

⁵⁶⁸ vgl. z.B. Steindorfer 1986: 55

⁵⁶⁹ Litman (2011): 1 spielt als Analogie zur Stellplatzbaupflicht den Fall durch, dass Wohngebäude per Rechtsnorm über eine Zapfsäule zur Abgabe von kostenlosem Kraftstoff für Bewohner und Besucher verfügen müssten. Die auf den ersten Eindruck bestechende Idee, entlarvt er als wenig adäquat: Die für den Kraftstoff anfallenden Kosten müssten von allen Bewohnern getragen werden, zum Nachteil derjenigen, die weniger als der Durchschnitt verbrauchen und würde verschwenderischen Umgang mit Triebstoff befördern – mit weiteren negativen Folgen in vielen Bereichen (Litman 2011: 1). Shoup (1997) bemüht stattdessen das kostenfreie Telefonieren und eine von Planern vorgegebene Zahl von Telefonen in jedem Haushalt, damit der Peak-Gesprächsbedarf zu jedem Zeitpunkt befriedigt werden kann; ein Besetzzeichen also nie entsteht (Shoup 1997: 5).

⁵⁷⁰ a.a.O.

weniger als der Durchschnitt verbrauchen und würde verschwenderischen Umgang mit Treibstoff befördern – mit weiteren negativen Folgen in vielen Bereichen.⁵⁷¹ Shoup (1997) bemüht stattdessen das kostenfreie Telefonieren und eine von Planern vorgegebene Zahl von Telefonen in jedem Haushalt, damit der Peak-Gesprächsbedarf zu jedem Zeitpunkt befriedigt werden kann (ein Besetztsymbol also nie entsteht).⁵⁷²

Topp (1998) fordert, dass die mögliche Kostenersparnis durch Wohnen ohne eigenes Auto, „voll und dauerhaft – am besten in Form laufender, wiederholt wahrnehmbarer Einsparungen – bei denen ankommt, die sich dafür entschieden haben.“⁵⁷³ Von Interesse ist die Abschätzung darüber, welche Kosteneffekte durch eine nutzergerechte Zuordnung der Kosten für Stellplätze bei autofreien Haushalten vermieden werden können.

Die Abschätzung der Belastung von Wohnraumkosten durch die Stellplatzbaupflicht erfolgt mit den durch das Statistische Bundesamt (Destatis) ausgewiesenen Werten des Mikrozensus 2010 der durchschnittlichen Warmmiete in Wohnungen für unterschiedliche Wohneinheitengrößen (siehe folgende Tabelle 19). Für die von Destatis ausgewiesenen Größenklassen der Wohneinheiten werden die Warmmietkosten für bis zu zwei beispielhafte Wohnungsgrößen des jeweiligen Segments berechnet. Ausgehend von der Annahme, dass die Kosten für Stellplätze in den heutigen Warmmietkosten in der Regel enthalten sind und einem $\tau = 1,0$, wird anhand beispielhafter Kosten für Stellplätze zur ebene Erde (60 €), in Parkhochbauten (100 €) und Tiefgaragen (160 €) der theoretische Anteil der Stellplatzkosten an den Warmmietkosten dargestellt.

Werte Destatis		Beispielrechnung		Theoretische Stellplatzkostenanteil		
Wohnungsgröße [qm]	Ø Warmmiete [€/qm]	Angenommene Wohnfläche [qm]	Resultierende Warmmiete WE [€]	Offener Stellpl.	Parkhaus	Tiefgarage
Unter 40	9,57	20 qm	191,40	31 %	52 %	84 %
		30 qm	287,10	21 %	35 %	56 %
40 bis 60	7,92	50 qm	396,00	15 %	25 %	40 %
60 – 80	7,57	70 qm	529,90	11 %	19 %	30 %
80 – 100	7,39	90 qm	665,10	9 %	15 %	24 %
100 – 120	7,14	110 qm	785,40	8 %	13 %	20 %
120 und mehr	6,89	140 qm	964,60	6 %	10 %	17 %

Tabelle 19: Theoretischer Stellplatzkostenanteil für unterschiedlich große Wohneinheiten (eigene Darstellung; mit Daten aus Destatis 2012b)

Es handelt sich hierbei um eine fiktive Abschätzung die den bereit diskutierte Aspekt bestätigt, dass sich die Stellplatzbaupflicht insbesondere kostentreibend auf kleine Wohneinheiten auswirkt bzw. ihren Bau schlicht verunmöglicht. Selbst bei einem Kostenanteil von „nur“ 31% bei der kostengünstigsten

⁵⁷¹ a.a.O.: 1

⁵⁷² a.a.O.: 5

⁵⁷³ a.a.O.

Unterbringungsform auf offenen Stellplätzen wird in der Regel kein wirtschaftlicher Wohnungsbau mehr möglich sein; bei 84 % ist dies ausgeschlossen.

Überlegungen zu den Kosteneinspareffekten durch autofreie Wohngebiete finden sich auch verschiedentlich in der Literatur (vgl. folgende Tabelle 20).

Quelle	Kosteneffekt Stellplätze	Annahme / Bemerkung
Aydin/Tönnies 1992: 135	+ 9 %	Offene Stellplätze
	+ 18 %	Tiefgarage
Schnüll/Wöbbeking 1997: 157	+ 10 - 15 %	
Topp 1998	+ 10%	Durchschnittlicher Wohnungs- und Stellplatzmix
Litman 2011: 13	+ 12,5 bzw. 25 %	Bei einem bzw. zwei Stellplätzen

Tabelle 20: Kosteneffekt der Stellplatzbaupflicht auf Wohnraumkosten (eigene Darstellung)

Aus Litman (2011) stammt zudem folgende Grafik (Abbildung 17), in welcher die Stellplatzkosten in Abhängigkeit von unterschiedlichen Siedlungstypen und Kostenstrukturen dargestellt sind. Die Kosten für Erschließung oder Opportunitäten wie reduzierte Grün- und Freiraum sind nicht berücksichtigt.⁵⁷⁴

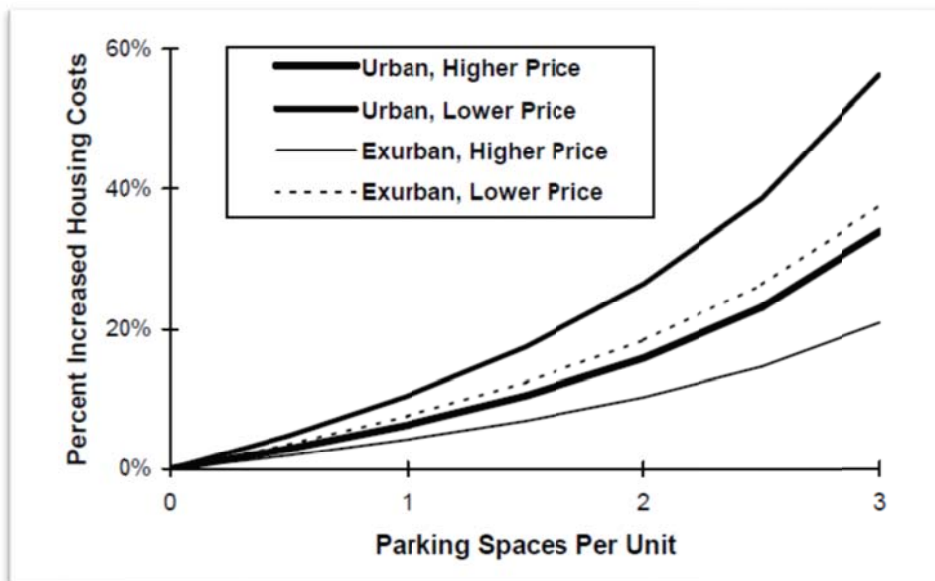


Abbildung 17: Kostensteigerungseffekt auf Wohneinheiten in Abhängigkeit von der Stellplatzziffer (aus Litman 2011: 12)

Die durchgeführten Berechnungen und ausgewerteten Quellen zeigen übereinstimmend einen erheblichen Kosteneffekt auf Wohnraum durch Stellplätze. Besonders betroffen sind kleine Wohneinheiten, bei denen sich die Relation zwischen eigentlichen Wohnraumkosten und Stellplätzen schnell in Richtung der Stellplätze verschiebt. Der Bau von kleinen Wohneinheiten, insbesondere in Verbindung mit hohen

⁵⁷⁴ Litmann 2011: 12

Anforderungen an die Organisationsform der Stellplätze wird damit unattraktiv bzw. wirtschaftlich unmöglich.

7.2.3. Erschließung

Der Einfluss der Stellplatzbaupflicht auf die Erschließungskosten eines Wohngebietes ist vordergründig von mittelbarem Charakter. Die direkteste Beeinflussung erfolgt durch das Verkehrsaufkommen im Erschließungsstraßennetz und in den Quartierssammelstraßen, welches bei dezentraler Anordnung von Stellplätzen auf den einzelnen Grundstücken hervorgerufen wird. Die von verschiedenen Autoren ermittelten Flächeneinsparpotenziale (siehe Kapitel 7.3.1) durch eine Veränderte Erschließung sind beträchtlich.

Ceteris paribus ist vordringlich eine geringe bauliche Dichte Auslöser hoher Erschließungskosten (siehe folgende Abbildung 18).⁵⁷⁵ Hierauf hat die Stellplatzbaupflicht einen erheblichen Einfluss.

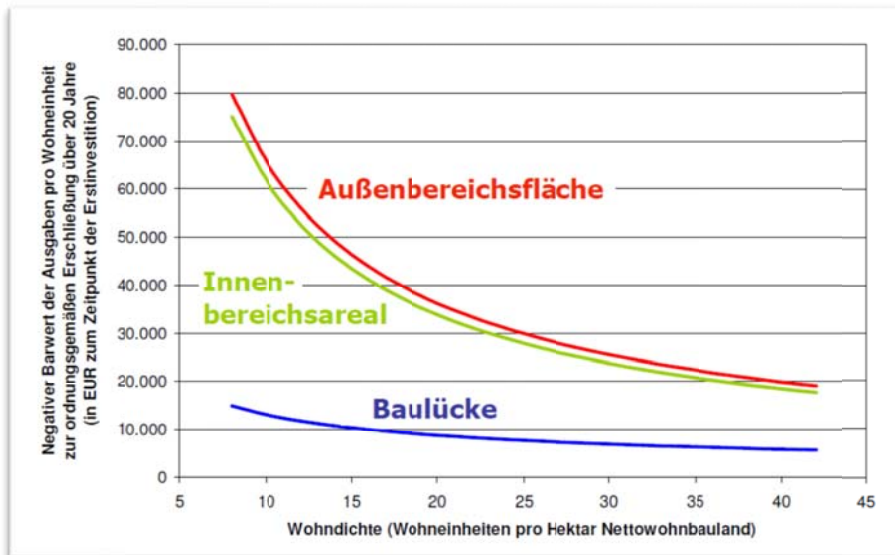


Abbildung 18: Abhängigkeit zwischen Wohndichte und Erschließungskosten(aus Gutsche 2006)

Allerdings nehmen die Grundstückskosten im Allgemeinen schneller ab als der Erschließungsaufwand zunimmt, sodass die mit niedrigerer Dichte und dezentralen Lagen verbundenen zusätzlichen Kosten der Erschließung überkompensiert werden (siehe folgende Abbildung 19).⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Gutsche 2006

⁵⁷⁶ Gutsche/Schiller 2006

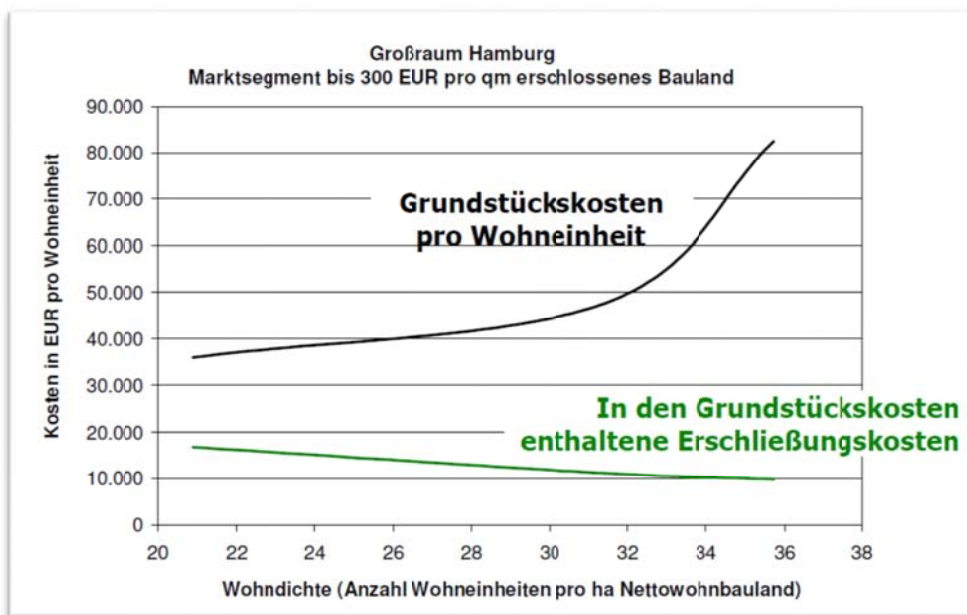


Abbildung 19: Beispielhafte Darstellung für das Verhältnis zwischen Grundstückskosten und Erschließungskosten in Abhängigkeit von der Wohndichte (aus Gutsche 2006)

Es ist festzustellen, dass die Stellplatzbaupflicht mittelbar auch Wirkungen auf die Erschließungskosten hat.⁵⁷⁷ Eine konkrete Abschätzung der Kosten muss unterbleiben, da keine brauchbaren Statistiken über Durchschnittswerte des Erschließungskostenanteils an den Wohnbaukosten verfügbar ist.

7.2.4. Grundstückskosten

Durch die Stellplatzbaupflicht kann es neben einem kostentreibenden Mehrbedarf an Fläche auch zu einer gegenläufigen Entwicklung kommen, bei der die Bodenpreise fallen. Tatsächlich ist dieser Zusammenhang auf der Basis sachlicher Erwägungen gut zu begründen.

Nach Munby (1962) ist offensichtlich, dass in „zentralistischen“ Städten die Nutzung privater Kfz im Vergleich zu einer Nutzung des ÖPNV einen größeren Flächenverbrauch für Straßenverkehrsflächen bedingt. „Man würde daher vermuten, dass aufgrund der Flächenkonkurrenz Grundstückspreise steigen. Gleichzeitig sind Bauherren jedoch dazu gezwungen, einen Teil der für die Nutzer der Anlage entstehenden zusätzlichen Kosten zu tragen. In dieser Folge benötigen Bauherren also nicht nur Grundstücke für ihre eigene Benutzung, sondern mittelbar auch um die Nutzer an ihr Ziel zu bringen. Wenn Bauherren mehr von dem für Grundstückskosten zur Verfügung stehenden Budget für Straßen ausgeben müssen, werden sie weniger für ihre eigenen Bedürfnisse ausgeben können. Grundstückskosten werden vor diesem Hintergrund tendenziell fallen. Ein anderer Weg der Betrachtung dieses Zusammenhangs ist, dass es eine Tendenz von Unternehmen geben wird, zentrale Lagen zu verlassen. Die autogerechte Stadt kann das Problem von sinkenden Bodenpreisen und den Drang zur Dezentralisierung nicht vermeiden, wenn die damit verbundenen Kosten die Vorteile der Zentralisierung aufwiegen.“⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ so auch Schnüll/Wöbbeking 1997: 1

⁵⁷⁸ eigene Übersetzung nach Munby 1962: 225f

Der Aspekt fallender Bodenpreise in verdichteten Lagen wird auch von Hottenstein (1969) basierend auf unterschiedlichen Quellen konstatiert⁵⁷⁹ sowie von Shoup (2005) berichtet.⁵⁸⁰

7.3. Einflüsse auf Mobilität und Verkehr

In den Abschnitten über die Einflüsse der Bereitstellung von qualitativ hochwertigen und quantitativ zahlreichen Anlagen des ruhenden Verkehrs am Wohnort für Pkw durch die Stellplatzbaupflicht wurden verschiedentlich bereits daraus zu erwartende Einflüsse auf Mobilität und Verkehr deutlich. Von grundlegender Bedeutung ist dabei die Feststellung, dass Ortsveränderungen an sich keinen Selbstzweck darstellen und somit auch nicht an und für sich erstrebenswert sind⁵⁸¹. „Verkehr ist, wie dies im Fall der Energie selbstverständlich so begriffen wird, ein Versorgungsaufwand, der möglichst gering zu halten ist.“⁵⁸²

Die Stellplatzbaupflicht wird vor diesem Hintergrund folgend auf ihren Beitrag für eine verkehrssparsame Mobilität und Siedlungsstruktur hin überprüft. Im Wesentlichen unterschieden werden soll dabei folgend vordringlich nach Wirkungen

- (1.) auf die Verkehrsmittelverfügbarkeit, im Fall des Pkw also auf die Motorisierung (induzierter ruhender Verkehr), da bei fehlender Verfügbarkeit eines Pkw die Modalwahlentscheidung für den Pkw im Alltag unterbunden wird oder aber zumindest deutlich mehr organisatorischen Aufwand voraussetzt (z.B. Auto ausleihen);
- (2.) auf die Attraktivität des Kfz-Verkehrs durch die kurzfristige Veränderung fiktiver oder realer Kosten (primär induzierter Kfz-Verkehr)
- (3.) auf die relative Attraktivität des Kfz-Verkehrs durch mittel- und langfristige Veränderung in der Raum- und Siedlungsstruktur sowie durch Wirkungen auf die modalen Alternativen des Pkw-Verkehrs (sekundär induzierter Kfz-Verkehr).

Generell wird durch den Begriff des induzierten Verkehrs nach den ‚Hinweisen zum induzierten Verkehr‘ der FGSV (2005b) definiert als „die Gesamtheit aller durch eine Maßnahme [...] verursachten Verkehrsmengen- und Verkehrsaufwandsänderungen, das heißt, den gesamten verlagerten und neu hinzukommenden Verkehr“⁵⁸³. Die dargestellte Definition wurde dabei um den Begriff ‚kurzfristig‘ verkürzt (eckige Klammer), da sich die Hinweise der FGSV ausschließlich auf primär induzierten Verkehr beziehen.

Die explizite Beschreibung von Abhängigkeiten zwischen Anlagen des ruhenden Verkehrs im Sinne der Induktion ruhenden Verkehrs (Förderung der Motorisierung) ist aus der Literatur nicht bekannt. Induzierter Verkehr wird, wenn überhaupt, im Allgemeinen diskutiert zur Abschätzung der verkehrserzeugenden Wirkung von Veränderungen der Verkehrsinfrastruktur des fließenden Verkehrs; also selbst die induzierende Wirkung des fließenden Verkehrs durch Anlagen des ruhenden Verkehrs ist nicht bekannt. Per Definition ist allerdings eine Anwendung auf Anlagen des ruhenden Verkehrs nicht grundsätzlich

⁵⁷⁹ Hottenstein 1969: 173

⁵⁸⁰ a.a.O.

⁵⁸¹ Sofern man von dem für Städte sehr wichtigen Aktivitäten wie Spazierengehen oder Flanieren absieht. (Holzapfel 1997: 56)

⁵⁸² Holzapfel 1997: 56

⁵⁸³ a.a.O.: 5

abzulehnen und wie die folgenden Ausführungen zeigen, lässt sich der Aspekt des induzierten Verkehrs gut im vorliegenden Fall anwenden.

7.3.1. Induzierter ruhender Verkehr

Das einfachste und auf der Hand liegende Argument, dass die Stellplatzbaupflicht und generell Anlagen des ruhenden Verkehrs auch ruhenden Verkehr induzieren (die Motorisierung fördert), ist die Begründung der Reichsgaragenordnung: Explizites Ziel der Reichsgaragenordnung war es, die Motorisierung zu fördern.⁵⁸⁴ Allerdings gibt es neben diesem letztendlich politisch definierten Ziel, welches an sich nicht den Nachweis der Wirksamkeit der zur Erreichung des Ziels gewählten Methode (Stellplatzbaupflicht) bedingt, auch eine Reihe von Aspekten, die die Wirksamkeit des Stellplatzbaus im Sinne einer Förderung der Motorisierung unterstützen.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei der Aspekt der Elastizität. Da die Verkehrsnachfrage in aller Regel nicht völlig preis- bzw. kostenunelastisch ist, führt die mit einer neuen Verkehrsinfrastruktur verbundene Verlagerung der Durchschnittskosten- bzw. Verkehrsangebotskurve zu einer erhöhten Nachfrage im neuen Gleichgewicht.⁵⁸⁵ Im Fall von Stellplätzen handelt es sich bei den maßgeblichen Preisen und Kosten, wie im Kapitel 4.2 beschrieben, einerseits um den tatsächlichen Preis der Nutzung in Form eines Miet- oder Kaufpreises, andererseits um fiktive Kosten, die im weiteren Sinne die Attraktivität der Nutzung ausdrücken (z.B. Dauer der Parksuchzeit und die Fußwegentfernung zum Ziel⁵⁸⁶).

Im Gegenteil ist über die Jahre ein hohes Maß an Stabilität der Verkehrsausgaben mit einem Anteil von um 14% der Konsumausgaben festzustellen. Der Anteil der Verkehrsausgaben für Kraftfahrzeuge ist dabei relativ kontinuierlich gestiegen und hat heute einen Anteil von knapp 90%. Getragen wird dieser Anstieg von immer höheren Ausgaben für den Kauf von Fahrzeugen, während die Kostenanteile für den Betrieb von Kfz stetig gesunken sind.⁵⁸⁷ Damit wird zwar grundsätzlich die Richtigkeit der Annahme der Preiselastizität im privaten Verkehr untermauert, jedoch wird damit nicht per se auch ein Einfluss auf die Motorisierung bewiesen, da es sich bei den oben beschriebenen Beobachtungen letztendlich um Umverteilungen innerhalb des System handelt. D.h. einer Erhöhung von Kosten muss bei einem konstanten Mobilitätsbudget nicht per se eine Wirkung auf die Motorisierung haben, sondern kann beispielsweise auch durch günstigere Fahrzeuge oder eine Senkung der Betriebskosten kompensiert werden. Allerdings gibt es keinen Anhaltspunkt, dass der grundsätzliche Zusammenhang der Ökonomie zwischen Preis und Nachfrage nicht auch für die Motorisierung gilt. Dies wird im Grundsatz noch durch den Komplementärcharakter von Pkw und Stellplatz unterstützt. Es ist daher vernünftiger Weise davon auszugehen, bei sinkenden Kosten ceteris paribus eine höhere Nachfrage nach eben dieser Leistung (Abstellen von Fahrzeugen) und umgekehrt zu erwarten (siehe folgende Abbildung 20).

⁵⁸⁴ Präambel der Reichsgaragenordnung

⁵⁸⁵ nach Englmann et al. (o.D.)

⁵⁸⁶ Huber-Erler 1996: 58 sowie Huber-Erler 2010: 15

⁵⁸⁷ Oletze et al. 2006: 16f; Destatis 2011b: 139

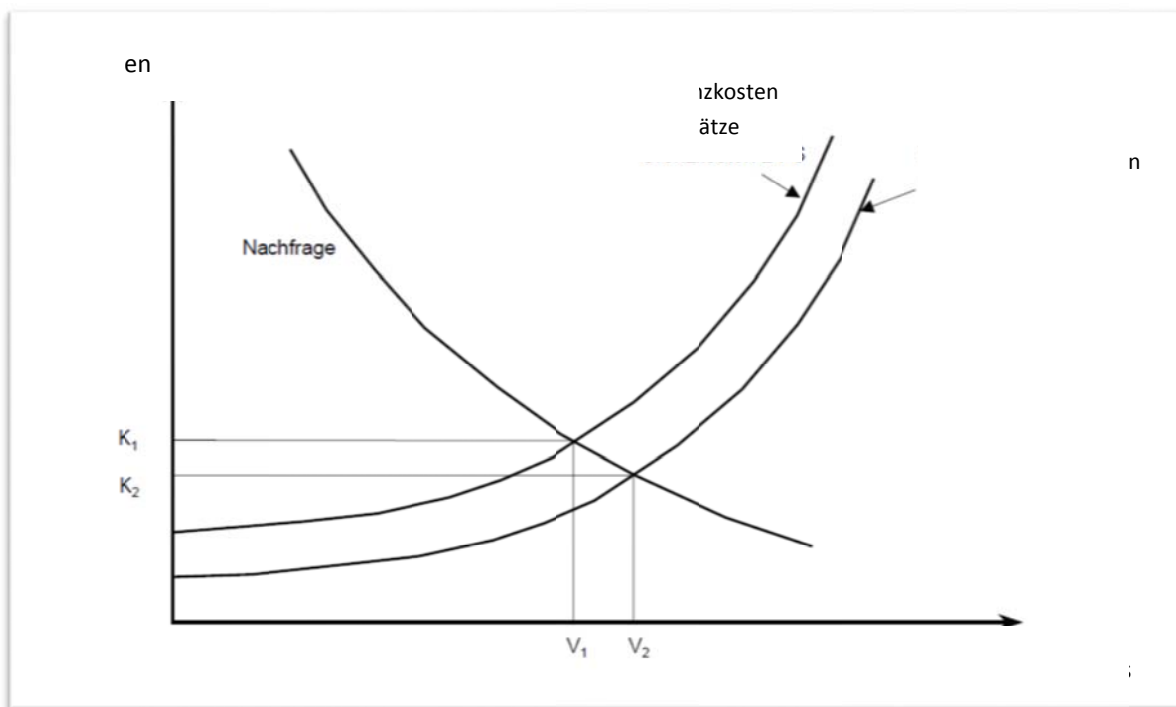


Abbildung 20: Prinzipdarstellung der Nachfragekurve für Stellplätze (verändert nach Becker/Gerike 2007)

Zwar wäre eine detailliertere Betrachtung wünschenswert, wie sich die fiktiven Kosten durch die Qualität des Stellplatzangebotes im weiteren Sinne konkret auf das Aufkommen des ruhenden Verkehrs auswirken. Allerdings sind konkrete Untersuchungen, die die Motorisierung in Abhängigkeit nur von nicht-fiskalen Qualitätsparametern betrachten oder für diese zumindest bei Einbeziehung auch fiskaler Elemente explizit eine Korrelation erarbeiten⁵⁸⁸, aus der Literatur nicht bekannt und es steht somit keine Grundlage für eine quantitative Abschätzung zur Verfügung. In der Regel wird nur sehr grundsätzlich durch Autoren darauf verwiesen, dass es diese Aspekte der Qualität gibt und ihnen eine aufkommensfördernde Bedeutung (induzierende Wirkung) zukommt. So schreibt Hottenstein (1969): „Werden bei bestehender Parkplatzknappheit zusätzliche Parkplätze erstellt, verbilligt sich dadurch die Benützung [sic], weil die Kosten sinken. Die zusätzlichen Parkplätze haben zur Folge, dass der einzelne Automobilist weniger lang nach einem freien Platz suche muss, also Benzin und Zeit spart und weniger Ärger hat. Da in diesem Sinne das Parkieren billiger wird, steigt die Nachfrage nach Parkplätzen.“⁵⁸⁹

Im Gegensatz hierzu ist es möglich, auf Grundlage der fiskalen Stellplatzkosten die Wirkungen auf die Motorisierung einer konkreten Betrachtung zu unterziehen. Analog zu Litman (2011) wird hierzu folgend eine Abschätzung über die veränderte Motorisierung durch die verursachergerechte Kostenanlastung von Stellplatzkosten für einen Elastizitätskorridor der Pkw-Vorhaltung zwischen -0,4 bis -1,0 durchgeführt⁵⁹⁰. Dementsprechend ist bei einer 10%igen Erhöhung der Vorhaltungskosten mit einer Verringerung der Motorisierung zwischen 4-10% zu rechnen.

⁵⁸⁸ Bei Kypke-Burchardi (1978) finden sich z.B. Abhängigkeiten zwischen Qualitätsparameter von Stellplätzen und der Pkw-Nutzung, nicht jedoch zur Motorisierung. Siehe hierzu folgendes Kapitel.

⁵⁸⁹ Hottenstein 1969: 162

⁵⁹⁰ Litman 2011: 8. Er gibt den genannten Elastizitätsbereich der Pkw-Vorhaltung als typischen Korridor an.

Als Basis für die Berechnung wurde aus dem Internetauftritt des Allgemeinen Deutschen Automobil-Clubs (ADAC)⁵⁹¹ mit dem dort angebotenen Autokostenrechner die Kosten für die Vorhaltung von vier beispielhaften Fahrzeugen aus unterschiedlichen Fahrzeugsegmenten entnommen (siehe folgende Tabelle 21). Der ADAC geht für die Kostenermittlung von einer Jahresfahrleistung von 15.000 km aus.

Typ Fahrzeug	Listen- preis	Fix- kosten	Werk- statt	Betrieb	Wert- verlust	Gesamt/ Monat
Kleinstwagen Citroen C1 1.0 Advance	10.090	59	38	111	137	345
Untere Mittelklasse VW Golf 1.2 TSI Blue Motion Technology Comportline	21.075	68	46	126	267	507
Mittelklasse Opel Insignia 2.0 CDTI Edition Automatik (DPF)	32.740	102	71	125	478	776
Oberklasse Mercedes S 350 BlueEFFICIENCY 4Matic 7G-Tronic Plus	83.003	131	100	182	1.399	1.812

Tabelle 21: Kosten unterschiedlicher Beispielfahrzeuge (eigene Darstellung aus Kostenrechner auf www.adac.de)

Aufbauend auf diesen Werten der Vorhaltekosten für das eigentliche Fahrzeug je Monat (Fahrzeugvorhaltekosten [€]) wird in der folgenden Tabelle 22 für die Elastizitäten (η [-]) -0,4, -0,7 und -1,0 für unterschiedliche Mehraufwendungen der Halter für die Kfz-Vorhaltung durch Stellplatzmietpreise (Δ Stellplatzkosten [€]) mit der Formel

$$\Delta N = \frac{\Delta \text{Stellplatzkosten}}{\text{Fahrzeugvorhaltekosten}} * \eta$$

Formel 3: Theoretische Änderung der Motorisierung durch Internalisierung von Stellplatzkosten (basierend auf Formel 1)

die zu erwartende Nachfrageänderung ΔN [%] errechnet.

⁵⁹¹ www.adac.de

Fahrzeugtyp Anteil ¹	Elastizität	Monatliche Mehraufwendungen für Stellplätze					
		25 €	50 €	100 €	150 €	200 €	250 €
Kleinstwagen 19,9 %	-0,4	-3 %	-6 %	-12 %	-17 %	-23 %	-29 %
	-0,7	-5 %	-10 %	-20 %	-30 %	-41 %	-51 %
	-1,0	-7 %	-14 %	-29 %	-43 %	-58 %	-72 %
Untere Mittelklasse 27,9 %	-0,4	-2 %	-4 %	-8 %	-12 %	-16 %	-20 %
	-0,7	-3 %	-7 %	-14 %	-21 %	-28 %	-35 %
	-1,0	-5 %	-10 %	-20 %	-30 %	-39 %	-49 %
Mittelklasse 20,1 %	-0,4	-1 %	-3 %	-5 %	-8 %	-10 %	-13 %
	-0,7	-2 %	-5 %	-9 %	-14 %	-18 %	-23 %
	-1,0	-3 %	-6 %	-13 %	-19 %	-26 %	-32 %
Oberklasse 0,5 %	-0,4	-1 %	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-6 %
	-0,7	-1 %	-2 %	-4 %	-6 %	-8 %	-10 %
	-1,0	-1 %	-3 %	-6 %	-8 %	-11 %	-14 %
Gesamt ²	-0,4	-2 %	-4 %	-8 %	-12 %	-16 %	-20 %
	-0,7	-4 %	-7 %	-14 %	-21 %	-28 %	-36 %
	-1,0	-5 %	-10 %	-20 %	-30 %	-41 %	-51 %

Tabelle 22: Zu erwartende Reduktion der Motorisierung nach Fahrzeugtype, Elastizität und monatlicher Stellplatzmiete (eigene Berechnung; ¹ aus BMVBS 2009: 147; ² Überschlüssig hochgerechnet auf den Fahrzeuggesamtbestand ausgehend von den vier angegebenen Fahrzeugtypen (= 100%))

Für eine weitere Abschätzung bieten sich die privaten Konsumausgaben an. Wie oben dargestellt, betragen diese anteilig für den Verkehr im langjährigen Mittel etwa 14 %; im Jahr 2008 waren es 14,6 %. Zum gleichen Zeitpunkt lagen die privaten Konsumausgaben je Monat im bundesdeutschen Durchschnitt bei 2.245 € im Monat⁵⁹²; die Ausgaben für Verkehr (14,6 % * 2.245 €) lagen also bei rund 328 € im Monat, wovon (anteilig 90%, siehe oben), rund 295 Euro für den Kfz-Verkehr ausgegeben wurden (Berechnung siehe nachfolgende Tabelle 23).

⁵⁹² Destatis 2011b: 139

Konsumausgaben für Kfz-Verkehr/Monat	Elastizität	Monatliche Mehraufwendungen für Stellplätze					
		25 €	50 €	100 €	150 €	200 €	250 €
295 €	-0,4	-3 %	-7 %	-14 %	-20 %	-27 %	-34 %
	-0,7	-6 %	-12 %	-24 %	-36 %	-47 %	-59 %
	-1,0	-8 %	-17 %	-34 %	-51 %	-68 %	-85 %

Tabelle 23: Zu erwartende Reduktion der Motorisierung nach Elastizität und monatlicher Stellplatzmiete (eigene Berechnung)

Bereits die Berechnung anhand der Fahrzeugtypen offenbart in Abhängigkeit von den monatlichen Mehraufwendungen für Stellplätze ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung der Motorisierung durch die kostendeckende Bepreisung von Stellplätzen. Noch größer sind die Potenziale ausgehend von einer Betrachtung mit den durchschnittlichen Konsumausgaben für Verkehr. Es ist zu vermuten, dass die Differenz zwischen den Ergebnissen zu einem erheblichen Teil durch die Annahmen des Kfz-Kostenrechners des ADAC verursacht werden, da dieser nur mit einer Haltedauer von 48 Monaten (4 Jahre) rechnet. Das Durchschnittsalter der Fahrzeuge lag im Jahr 2008 jedoch bei 8,0 Jahren⁵⁹³. Da der Wertverlust mit zunehmendem Fahrzeugalter an Bedeutung verliert ist davon auszugehen, dass der mit den Konsumausgaben beschriebene Gesamteffekt insgesamt eher zutreffend ist.

Nicht unerwähnt bleiben darf bei dieser Betrachtung, dass die oben durchgeführten Abschätzungen zunächst ausschließlich auf dem durch Wohnungsstellplätze zu erwartenden Effekt basieren. Da aber je Fahrzeug rund drei Stellplätze vorhanden sind, müssten die aus den genutzten Stellplätzen (die sich nicht am Wohnort befinden) entstehenden Kosteneffekte im Rahmen einer Vollkostenrechnung ebenfalls einbezogen werden. Eine detaillierte Untersuchung soll an dieser Stelle jedoch unterbleiben.

Ein gegenteiliger Effekt – also eine Abschwächung der Wirkung auf die Motorisierung – ist ggf. durch Adaption der Verkehrsteilnehmer zu erwarten, wie durch den Kauf weniger kapitalintensiver Fahrzeuge oder Reduzierung von anderen Ausgaben aus dem Mobilitätsbudget (Kreuzpreiselastizität). Allerdings werden auch durch kleinere und dadurch meist sparsamere Fahrzeuge bzw. eine Reduzierung der Fahrleistung positive Effekte erzielt, die sich allerdings nicht in einer Abnahme des Aufkommens des ruhenden Verkehrs niederschlagen.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Litman (2011). Er errechnet bei einer Preiselastizität von -0,7 für den Durchschnittshaushalt und -0,1 für Haushalte mit niedrigem Einkommen, dass durch großzügige Stellplatzforderungen die Motorisierung um 14 % im Schnitt und 25 % bei Niedrigeinkommenshaushalten steigt. Litman betont weiter, dass es sich bei den Kosten für private Stellplätze derzeit um wohnungsbezogene Fixkosten handelt und damit schlussendlich Motorisierung und Nutzung des Pkw gefördert werden⁵⁹⁴. Auch Gruen betont (wie bereits oben zuvor zitiert), dass „jene Menschen, die Wohn-

⁵⁹³ KBA 2009: 7

⁵⁹⁴ Litman 2011: 11

oder Arbeitsraum in einem Gebäude mieten, das Parkgaragen bereitstellen muß, [...] auch für die Garage Miete bezahlen [müssen] und finden daher, daß sie ihr Geld verschwenden, wenn sie nicht ein Auto kaufen und diese Garage verwenden.“⁵⁹⁵

Shoup (2005) vertieft den Gedanken der unterbundenen Wahlentscheidung: „Wenn alle Eigenheimbesitzer und Mieter die freie Auswahl zwischen Stellplätzen und etwas anderem (wie ein weiteres Zimmer oder ein größerer Garten) hätte, würden sich manche für weniger Stellplätze, weniger Autos und ein lebenswerteres Quartier entscheiden. Aber die Stellplatzbaupflicht verweigert ihnen diese Wahl“.⁵⁹⁶ Auch Schnüll/Wöbbeking (1997) betont, dass die Einführung des Verursacherprinzips bei den Erschließungskosten für den Kraftfahrzeugverkehr [...] sicher geeignet [ist], um einen weiteren Motorisierungsanstieg zu bremsen oder um sogar die bestehende individuelle Motorisierung zu drosseln.“⁵⁹⁷ Sie gehen davon aus, dass der Anteil autofreier Haushalte deutlich über dem aktuellen Anteil liegen würde, wenn für die Haltung eines Kraftfahrzeugs das Vollkostenprinzip gelten würde.⁵⁹⁸

Durch die überschlägige Betrachtung der zu erwartenden Veränderung der Motorisierung auf der Grundlage einer Kostenanlastung der Stellplatzkosten wurden erhebliche Potenziale zur Verringerung der Motorisierung auf der Grundlage üblicher ökonomischer Betrachtungen deutlich. Umgekehrt bedeutet dieses Reduktionspotenzial bei Kostenanlastung, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen in Abwesenheit eines Marktes und kostendeckender Preise ruhender Verkehr in Höhe der zu erwartenden Reduktionspotenziale induziert wird. Die in der Einleitung aufgeworfene Frage, ob die Stellplatzbaupflicht die Motorisierung gefördert hat und ob sie ggf. noch immer in diesem Sinn wirkt, muss auf dieser Basis klar positiv beantwortet werden. Die selbst bei vergleichsweise geringen Stellplatzkosten von 100 € und einer Elastizität von nur -0,4 zu erwartenden Reduktionseffekte der Motorisierung sind mit 8 bis 14 % so immens, dass trotz möglicher Adaptionseffekte mit einer sehr erheblichen Reduktion des ruhenden Verkehrs im Umsetzungsfall gerechnet werden darf.

7.3.2. Primär induzierter fließender Verkehr

Bereits im Rahmen der Vorstehenden Überlegungen wurde deutlich, dass durch denkbare Adaptionseffekte, z.B. durch kleinere und sparsamere Fahrzeuge, sowie eine Verringerung der Fahrleistung die Reduktion für eine Vollkostenanlastung von Stellplatzkosten vermutlich nicht in dem errechneten Umfang eintreten würde. Umgekehrt bedeutet der letztgenannte Effekt sofern er zutrifft, dass durch die Stellplatzbaupflicht mittelbar auch fließender Verkehr induziert wird.

Ausgehend von Kypke-Burchardi (1978) wären hierzu keine längeren Ausführungen erforderlich, da nach diesem Autor die Verfügbarkeit eines PKW letztendlich die entscheidende Determinante der Verkehrsaufteilung ist: „Durchschnittlich 70% der Personen, die einen PKW besitzen, benutzen diesen auch für die Fahrt zum Arbeitsplatz.“⁵⁹⁹ Lehmbrock (2000) legt zudem die Überlegung nahe, dass bereits aus dem

⁵⁹⁵ Gruen 1973

⁵⁹⁶ Eigene Übersetzung aus Shoup 2005: 169

⁵⁹⁷ Schnüll/Wöbbeking 1997: 157

⁵⁹⁸ Schnüll/Wöbbeking 1997: 32

⁵⁹⁹ Kypke-Burchardi 1978: 13

relativ großen Anteil des im Kfz-Bestand gebundenen privaten Kapitals ein enger Zusammenhang zwischen Autobesitz und Autonutzung gefolgert werden kann.⁶⁰⁰

Weitere Autoren bemühen eher die durch die einfache und kostengünstige Verfügbarkeit von Stellplätzen im Sinne niedrigerer Kosten für die Benutzung als Grundlage ihrer Argumentation. So betont Wilhelm (1990), dass „die Erleichterung des motorisierten Individualverkehrs auch den Anreiz erhöht, sich des Kraftfahrzeugs zu bedienen.“⁶⁰¹ Analog hierzu Gruen (1973), dass eine Vergrößerung der Parkmöglichkeiten zwangsläufig ein erhöhtes Verkehrsaufkommen verursacht⁶⁰² sowie der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) im Jahr 1963, dass grundsätzlich von Parkhäusern auch eine verkehrserzeugende Wirkung ausgeht.⁶⁰³ Erneut ist es zudem Shoup (2005), der treffend auf eine Inkonsistenz im planerischen und politischen Handeln hinweist: Shoup (2005, eigene Übersetzung: 92): „Manche Städte fordern (im Rahmen von Baumaßnahmen) auch die Errichtung von Fahrradstellplätzen, um den Radverkehr zu fördern – die meisten Planer und gewählten Vertreter scheinen dabei nicht zu bemerken, dass die Stellplatzbaupflicht für Kfz-Stellplätze gleichermaßen die Nutzung des Kfz fördert.“⁶⁰⁴

Im Generalverkehrsplan der Stadt Aachen aus dem Jahr 1979 wird die Schaffung von Stellplätzen als einseitige Verschiebung des für den verkehrlichen Gleichgewichtszustand erforderlichen Spannungsverhältnisses beschrieben, woraufhin eine Veränderung in der Verkehrsnachfrage und insbesondere in der Verkehrsmittelbenutzung (zugunsten des PKW) zu erwarten sei⁶⁰⁵ (im weiteren Sinne wird damit das Widerstandsmodell beschrieben). Auch Huber-Erler (2010) betont, dass ein Angebot auch Nachfrage erzeugt: „deshalb kann durch das Parkraumangebot die Verkehrsnachfrage insgesamt und die Verkehrsmittelwahl beeinflusst werden. In einer Beschränkung des Angebotes liegt die Chance, Autoverkehr insgesamt zu begrenzen und die Verkehrsmittelwahl zugunsten des Umweltverbundes zu beeinflussen.“⁶⁰⁶ Zurückzuführen sei die Beeinflussung der Modalwahl auf die bei steigenden Parkgebühren relative Attraktivitätssteigerung des Umweltverbundes im Vergleich zum PKW.⁶⁰⁷ Unterstrichen wird dies durch den Bericht von Lehmbruck (1996), dass durch die Einführung eines großflächigen zusammenhängenden Parkraumbewirtschaftungsgebietes in Berlin hohe Fahrgastzuwächse im ÖPNV erzielt wurden.⁶⁰⁸

Allerdings wird dieser Zusammenhang verschiedentlich auch dezidiert näher untersucht. Buschmann und Eschke (1994) stellten bei einer Befragung in dicht bebauten Wohngebieten in Magdeburg im Rahmen einer Parkraumuntersuchung in Wohngebieten fest, dass in den zwei der drei betrachteten Wohngebieten, wo jeweils die Verfügbarkeit einer privaten Garage eher gering bzw. die Fußwegdistanz zu der Garage hoch, die regelmäßige Nutzung des ÖPNV auf dem Arbeitsweg deutlich höher war.⁶⁰⁹

Kypke-Burchardi (1978) befasst sich in seiner Untersuchung zu „Wechselbeziehungen des fließenden und ruhenden Straßenverkehrs in Großstädten“ vordringlich mit der Verkehrsmittelwahl. Im Rahmen einer breit

⁶⁰⁰ Lehmbruck 2000: 60

⁶⁰¹ Wilhelm 1990: 61

⁶⁰² Gruen 1973: 221

⁶⁰³ DIHT 1963: 56

⁶⁰⁴ Eigene Übersetzung aus Shoup 2000: 92

⁶⁰⁵ Stadt Aachen 1976, Untersuchung zum GVP, aus Baier et al. 1984b: 32

⁶⁰⁶ Huber-Erler 1996b: 10

⁶⁰⁷ ebenda

⁶⁰⁸ Lehmbruck 1996: 145

⁶⁰⁹ a.a.O.

angelegten Befragung wurden dabei durch ihn auch einige Fragen zu Abstellmöglichkeiten für Pkw am Wohn- und Arbeitsort gestellt. Kypke-Burchardi konzentriert sich überwiegend auf den Faktor Reisezeit für seine Überlegungen. Jedoch stellt er für Nutzer des MIV auch eine hohe (negative) Korrelation zwischen der gebildeten Einflussgröße Abstellort für den PKW am Wohnort fest („PWG“, Dimensionslos entsprechend Codierung, u.a. Garage, Straßenstellplatz, Tiefgarage) fest die in ähnlicher Form auch für die Parkplatzsuchzeit am Wohnort („ZPWG“, in Minuten) als einziges erhobenes qualitatives Merkmal für den ruhenden Kfz-Verkehr vorhanden ist. Bei den betrachteten ÖPNV-Nutzern dagegen weist er für die beiden Faktoren nur eine geringe Korrelation aus (vgl. folgende Tabelle 24).⁶¹⁰

Ort	r IV		r ÖV	
	PWG	ZPWG	PWG	ZPWG
Kiel	-0,334 (25)	-0,504 (10)	-0,114 (46)	-0,407 (20)
Kassel	-0,574 (10)	-0,227 (49)	-0,198 (33)	-0,121 (40)
Wiesbaden	-0,623 (9)	-0,603 (12)	-0,310 (21)	-0,340 (18)
Essen	-0,641 (4)	-0,366 (22)	-0,140 (45)	-0,400 (12)
Stuttgart	-0,615 (11)	-0,611 (11)	-0,032 (53)	-0,413 (2)

Tabelle 24: Korrelationskoeffizient r als Abhängigkeit zwischen Anteil IV-Nutzung (r IV) bzw. ÖPNV-Nutzung mit den gebildeten Einflussgrößen (PWG = Abstellort Pkw am Wohnort; ZPWG = Parksuchzeit am Wohnort); in Klammer jeweils Ordnungsziffer der größensortierten absteigenden Reihenfolge von 56 Kennwerten gesamt (eigene Darstellung mit Daten aus Kypke-Burchardi 1978: 39, Tabelle 11)

Kypke-Burchardi stellt als bemerkenswert heraus, „daß PWG und ZPWG, d.h. die Größen, in denen die Angaben der Verkehrsteilnehmer zu den Parkplatzverhältnissen am *Wohnplatz* quantifiziert wurden, in sämtlichen Regressionsgleichungen mit dem % IV-Anteil [Anteil des MIV; d. Verf.] eingegliedert sind.“ Er vermutet der in dieser Zeit weitverbreiteten Meinung über den relativ eindimensionalen Zusammenhang zwischen geringem Einkommen und geringer Motorisierung folgend (vgl. dazu Kapitel 4.1.2), dass dies mittelbar Ausdruck der Sozialstruktur des jeweiligen Wohngebietes ist. Da er diesen Aspekt ausreichend über den Indikator „Verfügbarkeit eines PKW“ erfasst sieht, verfolgt er die beiden Einflussgrößen nicht weiter.

Wenn man die Sozialstruktur, wie dies aus heutiger Sicht erforderlich ist, nicht mehr als alleinige Erklärungsgröße (wenn überhaupt) heranzieht, ist diese methodische Entscheidung zu hinterfragen. Zwar ist nicht unwahrscheinlich, dass der von Kypke-Burchardi vermutete Zusammenhang zwischen Pkw-Besitz und den gebildeten Einflussgrößen vorhanden ist, bezweifelt werden darf jedoch, dass die Sozialstruktur hierbei als entscheidende moderierende Variable auftritt. Es darf eher angenommen werden, dass die eigentlich moderierenden Variablen die generelle Verfügbarkeit (i.w.S. PGW) und die Qualität der

⁶¹⁰ Kypke-Burchardi 1978: 38f

Nutzbarkeit (hier verkürzt auf die Parkplatzsuchzeit ZPGW) sind. Dieser Ansatz wird von Kypke-Burchardi jedoch nicht diskutiert; eine Überprüfung konnte ohne entsprechende Rohdaten nicht durchgeführt werden und wäre aufgrund der konkreten Umsetzung der Fragen auch nur schwerlich herstellbar gewesen.

Ergänzend ist zu erwähnen, dass die von Kypke-Burchardi für die Durchführung der Korrelationsrechnung unterstellte Linearität des Zusammenhangs (Grundvoraussetzung) nicht per se angenommen werden kann, sondern die Attraktivität des Fußwegs mit zunehmender Distanz überproportional abnimmt (siehe hierzu folgendes Kapitel zu sekundär induziertem fließendem Verkehr). Unter der Voraussetzung, dass eine lange Parksuchzeit i.d.R. dazu dienen wird, lange Ab- und Zugangszeiten zu vermeiden, ist für höhere Parksuchzeiten ein längerer Weg zwischen Stellplatz und Wohnung vorauszusetzen, die wiederum nach obigem Zusammenhang zu beurteilen wäre. Der streng lineare Zusammenhang muss daher als vergleichsweise optimistische Annahme gelten. Zu verifizieren wäre dies nur durch eine entsprechende ergänzende statistische Analyse der Daten, was schon aufgrund der in der von Kypke-Burchardi durchgeführten Untersuchung fehlenden Informationen zu auf den Stellplatz gerichteten Zu- und Abgangswegen in diesem Fall nicht möglich ist.

7.3.3. Sekundär induzierter fließender Verkehr

Wirkungen des Stellplatzbaus auf Raum- und Siedlungsstruktur wurden bereits im Kapitel zu Städtebau und Umwelt behandelt. Weitergehend soll nun betrachtet werden, wie sich diese Veränderungen der räumlichen Rahmenbedingungen auf die Verkehrsmittelwahl auswirken (sekundär induzierter Verkehr).

Das Verkehrsaufkommen und die Modalwahl werden in erheblicher Weise durch die Wohnstandortwahl der Menschen und den am Wohnstandort vorgefundenen Rahmenbedingungen geprägt. Die Europäische Kommission schreibt hierzu treffend in Ihrem Grünbuch ‚Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt‘ aus dem Jahr 2007: „Der Trend zur Stadtrandbesiedlung und Umlandzersiedlung führt zu räumlich voneinander getrennten Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. Die sich daraus ergebende Trennung von Wohnort, Arbeitsstätte und Freizeiteinrichtungen führt zu einer Steigerung der Verkehrsnachfrage. Die geringere Bevölkerungsdichte in Randgebieten erschwert es, Lösungen für den kollektiven Verkehr mit einer ausreichenden Qualität anzubieten und eine maßgebliche Zahl von Nutzern anzuziehen.“⁶¹¹

Der Bau von Stellplätzen wirkt hierauf in verschiedener Hinsicht. Zuvorderst ist davon auszugehen, dass die Sicherstellung einer stets hohen Verfügbarkeit von Stellplätzen Teil der Grundlage ist, dass vordringlich auf die Erreichbarkeit mit dem Kfz hin geplante und entwickelte disperse Siedlungsstrukturen überhaupt entstehen konnten. Die Kfz-verkehrserzeugende Wirkung dieser Strukturen ist weder unerwünschter Nebeneffekt noch billigend in Kauf genommen sondern war stets Teil der Planungsgrundlage dieser Gebiete. Sowohl der Flächenbedarf von Stellplätzen an sich als auch die diesen Gebieten häufig inhärent gewünschte geringe Nutzungsdichte setzen lange Erschließungswege im Sinne der Infrastruktur aber auch der täglichen Mobilität voraus.

Es kommt hinzu, dass es in der Regel nicht oder nur mit sehr hohen Kosten möglich sein wird, Gebiete mit niedriger baulicher Dichte in ähnlicher Qualität mit dem ÖPNV im Sinne von Haltestellenabstand und

⁶¹¹ EU-KOM 2007: 16

Taktfrequenz zu erschließen, als dichtere Gebiete.⁶¹² Dies wird auch von Gruen (1973) betont, der ergänzend auf die dadurch sinkenden Mobilitätschancen für Autolose und die große Abhängigkeit der Haushalte auf unsicheren privaten Transport hinweist⁶¹³.

Auch die Attraktivität des Fußverkehrs wird durch die Verlängerung der Wege direkt beeinflusst. Zur Abschätzung der ‚Indirekten Raumwirkung durch Verlängerung der Fußwege‘ bedient sich Knoflacher (1985) einer Häufigkeitsverteilungskurve der Fußweglänge. Aus der Differenz der Wegelängen ermittelt er den Attraktivitätsverlust, den er für die folgende Grafik (Abbildung 21) für 5m Wegverlängerung mit 1-2% angibt. Für durchschnittliche Netzdichten innerhalb bebauter Gebiete gibt er die Reduzierung der Raumwirksamkeit des Fußverkehrs durch verparkte Straßen mit mindestens 15% an.⁶¹⁴

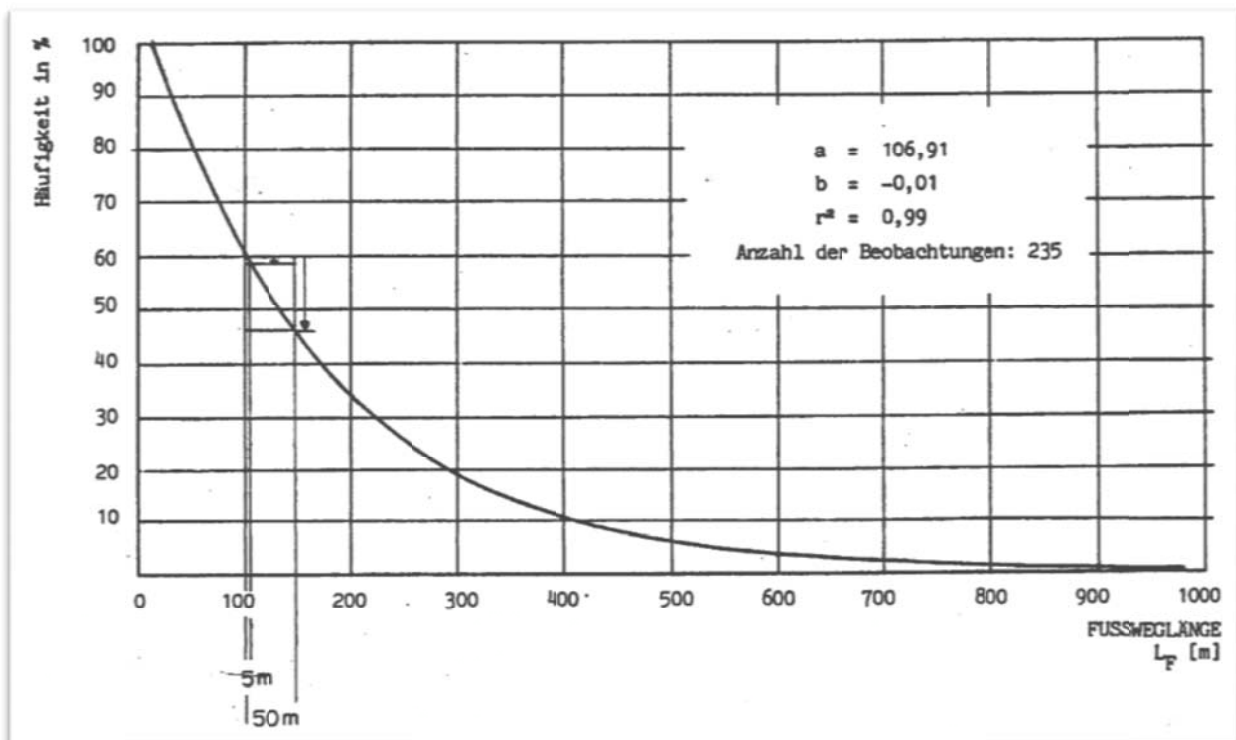


Abbildung 21: Häufigkeitsverteilung der Fußweglängen (aus Knoflacher 1985: 162)

Die Grafik von Knoflacher legt zudem nahe, dass die „Attraktivität“ des Fußverkehrs nicht linear, sondern exponentiell [Hyperbel, deren Asymptoten die Achsen sind] mit zunehmender Entfernung abnimmt. Auch die Befunde von Baier et al. (1981) zu Fußwegen zwischen Stellplatz und Ziel, die im Rahmen einer Untersuchung zum ruhenden Verkehr in citynahen Wohngebieten mit Befragung zahlreicher Personen unmittelbar nach dem Abstellvorgang ermittelt wurden, stützen diese Annahme.⁶¹⁵

Diese Verlängerung der Wege ist einer der zwei Hauptgründe, für sekundär induzierten Verkehr. Während sich die Wegehäufigkeit per Capita und Tag seit langer Zeit kaum verändert hat, sind die Wegelänge und die dadurch hervorgerufenen Belastungen kontinuierlich mit der realisierten Beschleunigung des Verkehrs

⁶¹² Litman 2011

⁶¹³ Gruen 1973: 118

⁶¹⁴ Knoflacher 1985: 162

⁶¹⁵ a.a.O.

gewachsen⁶¹⁶. Mit zunehmender Distanz nimmt jedoch der Anteil des motorisierten Verkehrs stark zu⁶¹⁷ – die Entdichtung städtebaulicher Strukturen bevorteilt den Pkw. Der Stellplatzbau ist Grundlage und Bestandteil dieser Entwicklung.

Neben dieser rein zweckmäßigen Betrachtung, die im Grundsatz den Ansatz des konstanten Mobilitätszeitbudgets⁶¹⁸ aufgreift und die relative Attraktivitätssteigerung des Pkw durch längere Fahrtstrecken beschreibt, hat der Bau von Stellplätzen auch direkte Wirkungen auf die Attraktivität der modalen Alternativen. Diese werden von Topp überschauend wie folgt beschrieben: „Das Parkproblem wird häufig verkürzt aus der Sicht des Autofahrers gesehen, der nicht schnell genug, direkt an seinem Ziel einen billigen Parkstand findet. Parkprobleme sind aber auch – meist viel härtere – Probleme für andere Straßennutzer: Fußgänger ärgern sich über zugeparkte Gehwege und Radfahrer über blockierte Radwege, Gehen wird zum Hindernislauf, Ausweichen auf die Fahrbahn erhöhte die Gefährdung, Aufenthalt im Straßenraum wird eingeschränkt, Busse und Straßenbahnen werden behindert, Anlieferern und Dienstleistenden werden die Ladezonen zugestellt, Parksuchverkehre belasten Straßennetze in Wohn- und Mischgebieten.“⁶¹⁹ Axhausen (2006) weist darauf hin, dass übertriebene Stellplatzforderungen zu großen leeren Flächen führen, welche die Attraktivität des effizienten nicht motorisierten Verkehrs reduzieren.⁶²⁰

Die Attraktivität des Fußverkehrs kann zudem stark von der Organisationsform von Stellplätzen beeinflusst werden. Speziell die Erreichbarkeit einzelner Stellplätze von der öffentlichen Straße aus zerschneiden Freiflächen und beeinträchtigen durch die Häufung von Grundstückszufahrten den Fußverkehr unmittelbar, weil die Bewegungsfreiheit der Fußgänger eingeschränkt wird.⁶²¹ Dies ist umso unverständlicher, als sich durch die einzeln von der Straße anfahrbaren Stellplätze auf privaten Grundstücken kein Raumgewinn ergibt, da eine typische Grundstückszufahrt etwa dieselbe Fläche benötigt wie ein straßenbündiger Stellplatz. Erst bei einer Gruppierung von Stellplätzen ist mit einem Nettozuwachs an Stellfläche zu rechnen.⁶²²

Schlussendlich erfolgt neben diesen im weiteren Sinne quantifizierbaren Beeinträchtigungen auch eine mittelbare soziale Reduktion der Akzeptanz des Umweltverbundes. „Zwangsmobilität [durch Funktionstrennung] relegiert jene, die keinen Privatwagen besitzen beziehungsweise nicht Auto fahren können, zu Bürgern zweiter Klasse – mit Bezug auf ihre Teilnahme an gewinnbringenden, gesellschaftlichen, bildenden und sonstigen Funktionen.“⁶²³

Zusammenfassend beschreibt Holzapfel (1997) den Ablauf der Verstärkung der Attraktivität des motorisierten Individualverkehrs mit folgender Abbildung (Abbildung 22).

⁶¹⁶ Apel et al. 1997: 25

⁶¹⁷ vgl. beispielhaft Follmer et al. 2010

⁶¹⁸ Die Theorie des konstanten Mobilitätszeitbudgets geht davon aus, dass das von den Menschen zur Realisierung ihrer Mobilität mit Verkehr verbachten Zeit konstant ist und Veränderungen in der Geschwindigkeit des Verkehrs zu Adaptionprozessen (z.B. das Aufsuchen weiter entfernter Zieldestinationen) führen, so dass in Summe die für den Verkehr aufgewendete Zeit (das Zeitbudget) gleich bleibt.

⁶¹⁹ Topp 1990b: 47

⁶²⁰ a.a.O.

⁶²¹ Kortenhaus 1986: 52

⁶²² ebenda; Litman 2011: 11; Shoup 2005: 102

⁶²³ Gruen 1973: 118

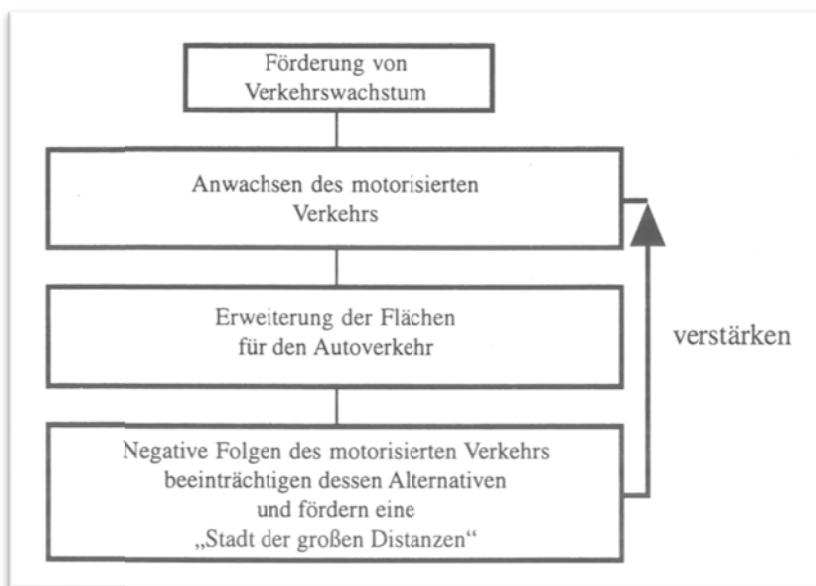


Abbildung 22: Ablauf der Verstärkung der Attraktivität des motorisierten Verkehrs (aus Holzapfel 1997: 58)

7.4. Zusammenfassung und Bewertung

Ausgangspunkt der durchgeführten Betrachtung waren die in der Einleitung definierten Ursprungsfragen, ob

- (1.) die Stellplatzbaupflicht im Sinne ihrer ursprünglichen Veranlassung dazu geeignet ist, die Motorisierung zu fördern und sie dies auch unter den aktuellen Rahmenbedingungen noch tut und
- (2.) inwieweit dies mit den aktuellen Zielsetzungen der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung, insgesamt einer zeitgemäßen städtebaulichen Entwicklung unter Beachtung der fundamentalen Interdependenzen zwischen Raum und Mobilität, vereinbar ist.

Die Einflüsse des Stellplatzbaus für Kraftfahrzeuge, der in seiner heutigen Form maßgeblich durch die Stellplatzbaupflicht hervorgerufen wird, wurden vorstehend umfassend analysiert. Auf dieser Grundlage ist zweifelsfrei zu bilanzieren, dass die Stellplatzbaupflicht in der Tat geeignet war, die Motorisierung zu fördern und in diesem Sinne auch unverändert wirksam ist. Die durchgeführten eigenen Berechnungen und die Literaturanalyse zeigen übereinstimmend und sehr deutlich, dass durch die Stellplatzbaupflicht in erheblichem Umfang ruhender Verkehr induziert wird. Bereits aufgrund des durch die Stellplatzsatzung ausgelösten Marktversagens und der daraus resultierenden Externalisierung der Stellplatzkosten lassen sich selbst für moderate Stellplatzpreise (bei der die Kosten von nicht am Wohnort gelegenen Stellplätzen nicht einbezogen wurden) und geringe Preiselastizitäten erhebliche Veränderungen in der Motorisierung erwarten. Aufgrund der durch die Stellplatzbaupflicht beförderten geringeren Dichte und Entmischung von Nutzungen sind zudem sekundär verkehrsinduzierende Effekte auf den ruhenden wie den fließenden Verkehr in der aktuellen Situation vorauszusetzen, die ebenfalls einen erheblichen Umfang haben dürften. So erhöht die Stellplatzbaupflicht nicht nur die Zahl abgestellter Fahrzeuge, sondern verstärkt auch den fließenden Kfz-Verkehr.

Mit einer sinkenden Dichte, die optional und teilweise durch Verzicht auf Freiflächen oder zusätzlichen Kosteneinsatz (z.B. für Tiefgaragen) kompensiert werden kann, sind auch bereits wesentliche Aspekte bzgl.

der aktuellen Zielsetzungen der Siedlungs- und Mobilitätsentwicklung angesprochen. Auch hier wirkt die Stellplatzbaupflicht nicht nur unmittelbar, sondern auch mittelbar, da beispielsweise für die dezentrale Erschließung der Quartiere mit dem Pkw auch für den fließenden Verkehr mit einem höheren Erschließungsaufwand gerechnet werden muss, was die Dichte reduziert.

Grundsätzlich sorgt die Stellplatzbaupflicht dafür, dass die Lagegunst von Gebieten in Randlage durch die Sicherstellung der Erreichbarkeit mit dem Pkw erhöht wird, während urbane und dichte Quartiere aufgrund der wesentlich höheren Kosten für die Stellplatzbereitstellung einen Standortnachteil haben – nach Lehmbrock (2000) ist die öffentliche Vorsorge für den durch die Motorisierung entstehenden Flächenbedarf über die Stellplatzbaupflicht im Kern eine ungerechtfertigte Subvention, die dort Standortvorteile schafft, wo Flächen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Es werden disperse räumliche Strukturen begünstigt.⁶²⁴ Die Stellplatzbaupflicht ist eine der Ursachen und Verstärker einer Aufwärtsspirale von Verkehrswachstum und Siedlungsflächenwachstum, die dem Ziel einer ökologisch dauerhaft verträglichen Entwicklung zuwiderläuft (siehe folgende Abbildung 23).⁶²⁵

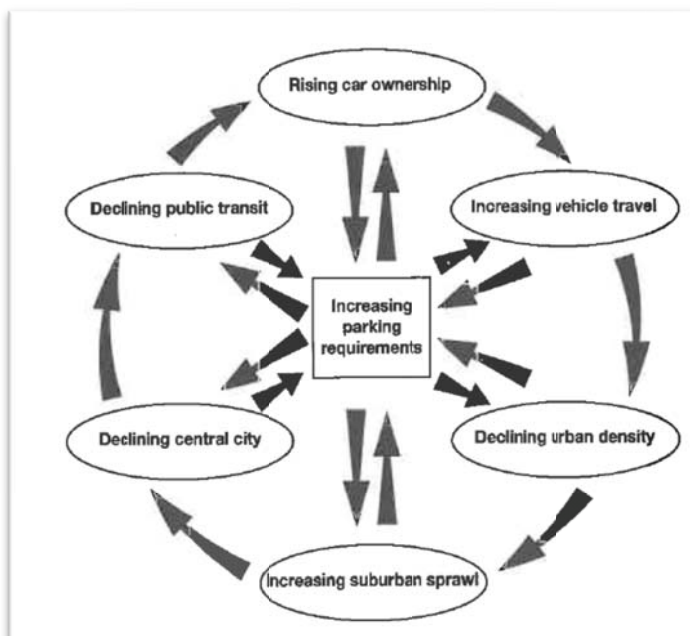


Abbildung 23: Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen Stellplatzbaupflicht, Verkehrs- und Siedlungsflächenzuwachs (aus Shoup 2005: 129)

Die der Stellplatzbaupflicht inhärenten Standortvorteile für unbebaute Flächen und Randbereiche ist auch eine maßgebliche Ursache, dass die Weiterentwicklung und Verdichtung bestehender baulicher Strukturen in der aktuellen Situation erheblich erschwert wird. Nach Axhausen (2006) führt der Stellplatzbauzwang in vielen Fällen zu unsinnigen Kosten, die bestimmte Nutzungen und Umnutzungen verhindern können, obwohl dort eigentlich keine zusätzlichen Parkstände nötig oder wünschenswert sind.⁶²⁶

⁶²⁴ Nach Lehmbrock 2000: 61

⁶²⁵ Apel et al. 1997: 31

⁶²⁶ Axhausen 2006

Vor dem Hintergrund der gegebenen Wechselwirkungen der Stellplatzbaupflicht mit Städtebau und Mobilität schließt Litman (2011), dass die Stellplatzbaupflicht „die schlimmste aller Welten“ schafft: geringere Dichten, autogerechte Gesellschaften/Städte mit einer degenerierten Umwelt.⁶²⁷ Exakt die Entwicklung, die im Rahmen einer nachhaltigen Stadtentwicklung nicht erwünscht ist, wird durch die Stellplatzbaupflicht befördert.

Die von der Stellplatzbaupflicht ausgelösten Kosten schaffen zudem erhebliche soziale Disparitäten. Die externalisierten Kosten des Stellplatzbaus führen zu höheren Wohnraumpreisen, die abhängig von der Größe der Wohnungen einen erheblichen Kostenanteil haben. Kleine Wohneinheiten werden regelmäßig proportional am stärksten belastet, da im Rahmen der Stellplatzbaupflicht meist unabhängig von der Wohnfläche eine Anzahl Stellplätze je Wohnung gefordert werden. Litman (2011) vergleicht daher die aktuelle Praxis der Stellplatzbaupflicht mit einer Steuer für Baumaßnahmen, wobei diese wesentlich höher für niedrigpreisiges Wohnen ausfällt.⁶²⁸

Sozial schwache Haushalte, die tendenziell kleinere Wohnflächen bewohnen und unterproportional motorisiert sind, werden somit tendenziell stärker belastet als einkommensstärkere und/oder besser motorisierte Haushalte. Da dieser Zusammenhang in besonderer Prägnanz auch für den sozialen Wohnungsbau gilt, kommt es hier zu erheblichen Fehlinvestitionen für nicht benötigte Stellplätze und letztendlich zu einer Verschwendung knapper öffentlicher Mittel des sozialen Wohnungsbaus.

Generell sind von der Verlagerung der Stellplatzkosten in die Wohnraumkosten aber alle unter- oder nicht motorisierten Haushalte betroffen. Die grundsätzlich durch autofreies Wohnen vorhandenen Einsparpotenziale der Individuen werden damit erheblich reduziert. Im Gegenteil kann der Verzicht auf einen eigenen Pkw nach Schnüll/Wöbbeking (1997) sozial geradezu irrational sein. „Wer auf das Autofahren verzichtet, gibt einen Vorteil auf, ohne sicher sein zu können, daß andere seinem Vorbild folgen und so die negativen Auswirkungen tatsächlich begrenzt werden. Möglicherweise begünstigt der Verzicht sogar die Möglichkeiten der anderen.“⁶²⁹

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Stellplatzbaupflicht eine Reihe von Effekten hervorruft, die den aktuellen Zielsetzungen einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung diametral entgegenstehen. Zusammenfassend werden die Effekte der Stellplatzbaupflicht folgend (Tabelle 25) in dem ausgewählten Zielsystem einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung mit einer einfachen „+“ (positiver Beitrag zur Zielerreichung), „o“ (Neutral) und „-“ (negativer Beitrag zur Zielerreichung) Bewertung dargestellt. Grundlage für die jeweilige Bewertung sind die vorstehend dargestellten Wirkungen der Stellplatzbaupflicht. Einzelne Bewertungen werden in der folgenden Übersicht zudem ggf. gesondert stichwortartig begründet, sofern die Wirkungen der Stellplatzbaupflicht auf diesen Aspekt nicht explizit bereits im Vorfeld dargestellt wurden.

⁶²⁷ Litman 2011: 16

⁶²⁸ Litman 2011: 2

⁶²⁹ Schnüll/Wöbbeking 1997: 32

Zielsystem		Bewertung Stellplatzbaupflicht	
Haushälterisches Bodenmanagement			
B1	Reduzierung des Zuwachses an bebauter Siedlungsfläche	-	
B2	Wiedernutzung von städtebaulichen Brachen und leer stehenden Gebäude	-	
B3	Optimale Nutzung städtebaulicher Dichte	-	wg. Flächenkonkurrenz
B4	Erhaltung und Vernetzung klimawirksamer Freiflächen	-	wg. Flächenkonkurrenz
B5	Reduzierung der Bodenversiegelung	-	
Stadtverträgliche Mobilität			
M1	Anbindung von Wohngebieten und Arbeitsstätten an den ÖPNV	-	
M2	Reduzierung des Flächenbedarfs des motorisierten Individualverkehrs	-	
M3	Ausbau des Fahrradwegenetzes	-	wg. Erschließungs- mehraufwand
M4	Erhöhung der Aufenthaltsqualität für FußgängerInnen	O	
Vorsorgender Umweltschutz			
U1	Energieeinsparung und Ausweitung des Anteils regenerativer Energien	O	
U2	Minderung der Luftschadstoffe und der Triebhausgase	-	wg. Förderung der MIV- Nutzung
U3	Schutz und Pflege des Grundwassers und lokaler Wasservorkommen	-	wg. Versiegelung
U4	Stärkung von Stoffkreisläufen und Reduzierung des Restmüllaufkommens	O	
Sozialverantwortliche Wohnungsversorgung			
W1	Ressourcenschonender kostenreduzierter Wohnungsbau	-	
W2	Versorgung Wohnungssuchender mit besonderem Wohnbedarf	-	wg. Mittelkonkurrenz
W3	Förderung nachbarschaftlicher Selbsthilfe	O	
W4	Sicherung wohnungsnaher Grundversorgung	-	wg. Entdichtung
Standortsichernde Wirtschaftsförderung			
Ö1	Sicherung innerstädtischer Wirtschaftsstandorte	-	wg. Vorteilen für die „Grüne Wiese“
Ö2	Schaffung wohngebietsverträglicher Arbeitsplätze	O	
Ö3	Stärkung und Entwicklung innerstädtischer Zentren	-	
Ö4	Standortförderung für umweltschonende Betriebe	-	

Tabelle 25: Bewertung der Stellplatzbaupflicht mit dem gewählten Zielsystem

Das Ergebnis der Bewertung der Stellplatzbaupflicht als Instrument der Stadt- und Mobilitätsentwicklung ist eindeutig: Die Stellplatzbaupflicht leistet zu keinem der Aspekte des Zielsystems einen positiven Beitrag.

Die beste Bewertung erhält die Stellplatzbaupflicht in Form neutralen Bewertungen in den Bereichen, mit denen sie keine nennenswerten Wechselwirkungen ausweist.⁶³⁰

Nach Apel/Lehmbrock 1990 hat die Stellplatzbaupflicht heute keinen Beitrag mehr an der Lösung von Verkehrsproblemen bzw. hat ihn nie geleistet. „Im Gegenteil: Alles, was geeignet ist, bei der Verkehrsmittelwahl das Auto den stadtverträglicheren Verkehrsmitteln vorzuziehen, trägt nicht zur Lösung, sondern zur Verschärfung der kommunalen Verkehrsprobleme bei. Daher steht die Stellplatzverpflichtung heutigen verkehrspolitischen Zielsetzungen [...] grundsätzlich diametral entgegen.“⁶³¹

⁶³⁰ Ein ähnlich eindeutiges Ergebnis erzielen Schnüll/Wöbbeking (1997) die anhand von 17 Indikatoren aus den Bereichen Städtebau und Siedlungsraum, Verkehr, Naturhaushalt und Freiraumqualität, Gesellschafts- und Sozialstruktur und Wirtschaftlichkeit eine gegenüberstellende Bewertung jeweils einer autofreien und einer konventionellen Erschließung zweier geplanter Wohngebiete vornehmen. In der qualitativen Bewertung („---“ bis „+++“) erreichen die autofreien Modellfälle jeweils in den einzelnen Indikatoren überwiegend eine bessere, teilweise eine gleichrangige und nur bei einem Indikator eine schlechte Bewertung. Bei diesem Indikator handelt es sich um die Erwartung an eine ausgewogene soziale Mischung der Bewohner, da aufgrund der speziellen Rahmenbedingungen des Quartiers zu erwarten sei, dass auch nur ein spezieller Teilbereich der Haushalte für das Quartier zu gewinnen sein.

⁶³¹ Apel/Lehmbrock 1990: 259

8. Die Baupflicht für Fahrradabstellplätze

Die Betrachtung der Baupflicht von Fahrradabstellplätzen hat grundsätzlich von einem anderen Ausgangspunkt zu erfolgen, da der Radverkehr über alle föderalen Ebenen hinweg einhellig als Gegenstand der Förderung im Rahmen der Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität erachtet wird.⁶³² Die Ausgangslage der Analyse ist daher nicht wie beim Pkw, dass induzierter Verkehr negativ im Sinne der Zielstellung ist, sondern einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung liefert.

Einleitend in das Kapitel werden daher grundsätzliche Abhängigkeiten zwischen Fahrradabstellplätzen, Fahrradbesitz und Fahrradnutzung betrachtet. Folgend werden zunächst die grundsätzlichen Anforderungen an Anlagen des ruhenden Radverkehrs beschrieben um anschließend deren Umsetzung in Baurecht und Praxis zu überprüfen.

8.1. Grundsätzliche Abhängigkeiten zwischen Fahrradabstellplätzen, Fahrradbesitz und Fahrradnutzung

Grundsätzlich stehen Fahrräder und Fahrradabstellplätze in demselben Abhängigkeitsverhältnis wie Pkw und Pkw-Stellplätze. Von zentraler Bedeutung ist die komplementäre Wirkung von Fahrrädern und Fahrradabstellmöglichkeiten. Da Komplementärgüter einer negativen Kreuzpreiselastizität unterliegen, ist durch Preissenkungen eines Gutes (z.B. Fahrradabstellplätze) bei einer zweidimensionalen Abhängigkeit eine Nachfragesteigerung nach dem Komplementärgut zu erwarten.

Gleichfalls gilt in diesem Kontext, wie bereits für Kfz-Stellplätze, dass sich der Preis der Benutzung nicht nur über eine konkrete fiskale Komponenten bemisst, sondern auch Aspekte wie Bequemlichkeit der Nutzung, Zu- und Abgangswege und weitere Komponenten wie die Sicherheit des Abstellplatzes wichtige Einflussfaktoren des Preises sind. Dies hat bei Fahrradabstellplätzen eine umso höhere Bedeutung, als diese nur in wenigen Ausnahmefällen überhaupt bewirtschaftet werden und damit ein Preis der Nutzung im Sinne von Geld angegeben werden kann. Entsprechend größer ist im Rahmen der Radverkehrsförderung die relative Bedeutung der Qualität von Fahrradabstellgelegenheiten an den Quell- und Zielorten des Radverkehrs, da aufgrund der oben dargestellten Zusammenhänge mit steigender Qualität eine Zunahme des Fahrradbesitzes und mit sinkender Qualität eine Abnahme des Fahrradbesitzes zu erwarten ist.

Konkrete Betrachtungen, die die Kreuzpreiselastizität zwischen Qualität der Fahrradabstellplätze und dem Fahrradbesitz auch durch einen Koeffizienten quantifizieren, sind indes nicht bekannt. Allerdings ist der Fahrradbesitz im Rahmen der Radverkehrsförderung primär auch nur eine moderierende Variable der Fahrradnutzung, denn der Besitz mindestens eines Fahrrades ist in der Regel Grundlage der Fahrradnutzung⁶³³. Der Besitz eines Fahrrades ist indes nur realisierbar, wenn das Fahrrad auch abgestellt werden kann.⁶³⁴ Bracher (1995) betont daher die Bedeutung von Fahrradabstellplätzen als wesentlicher Bestandteil des Radverkehrssystems. „Die Fahrradnutzung hängt von der guten Erreichbarkeit des eigenen Fahrrads und von der Sicherheit zuhause und am Ziel ab. Fehlende Möglichkeiten zum Abstellen eines

⁶³² Beispielhaft BMVBS 2002

⁶³³ Durch das zunehmende Angebot von Mietradssystemen verliert dies etwas an Bedeutung. Allerdings können auch Mietradsystem nur dort angeboten werden, wo die Mieträder entsprechende Abstellplätze vorfinden.

⁶³⁴ Hunger 1987: 76

Fahrrads schließen bereits die Anschaffung eines Fahrrads in der Regel aus. [...] Gute Angebote zum Parken erleichtern und fördern deshalb den Radverkehr, denn sie verbessern die Verfügbarkeit von Fahrrädern.“⁶³⁵

Zu der Abhängigkeit zwischen Fahrradnutzung im Alltag und der Qualität der Fahrradabstellmöglichkeiten am Wohnort sind, wenn auch nur vereinzelt, dezidierte Werte in der Literatur zu finden. So wurde im Rahmen von Mobilität in Deutschland in der Erhebungswelle 2002 eine Frage zur Herstellung der Fahrbereitschaft eines Fahrrades am Wohnort (Fahrtantrittswiderstand)⁶³⁶ gestellt, die interessante Ergebnisse zur Fahrradnutzung lieferte (vgl. folgende Abbildung). Neuere Daten liegen nicht vor, da die Frage in der Welle 2008 nicht mehr berücksichtigt wurde.

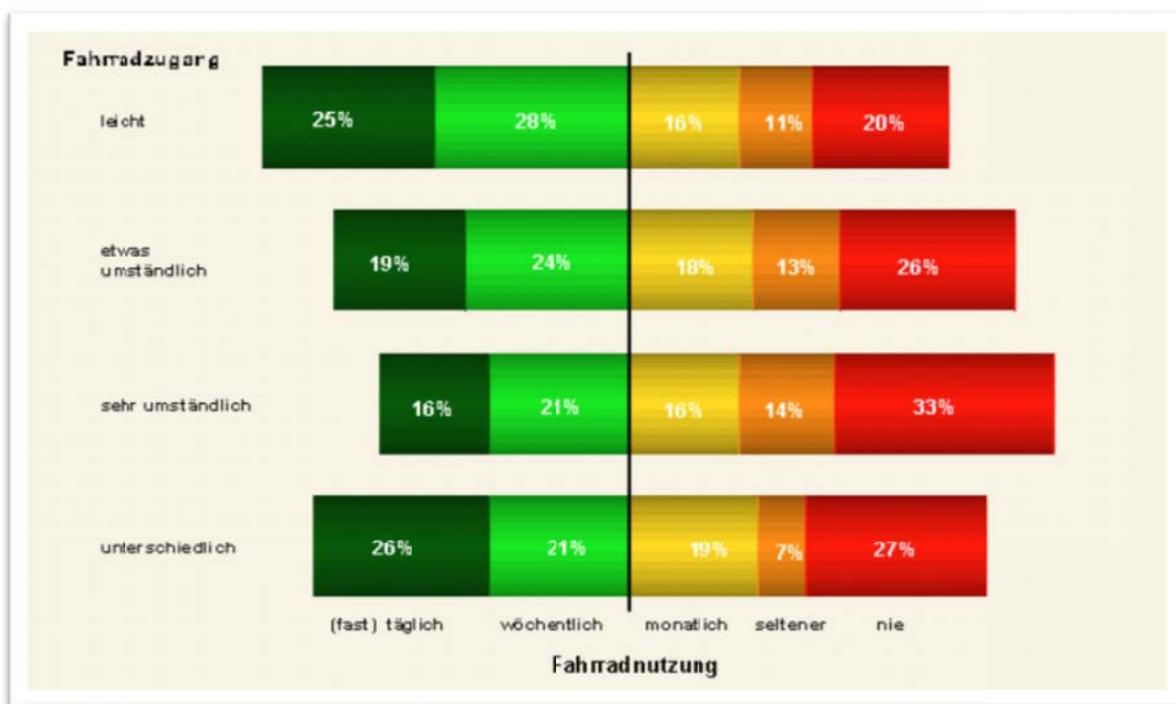


Abbildung 24: Fahrradnutzung nach Fahrtantrittswiderstand am Wohnort (aus Follmer 2005, basierend auf MiD 2002)

Es wird deutlich, dass der Anteil der Personen mit täglicher oder fast täglicher Nutzung des Fahrrades bei hohem Fahrtantrittswiderstand signifikant niedriger liegt als bei einem niedrigen Fahrtantrittswiderstand: Der Anteil der Personen mit täglicher oder fast täglicher Radnutzung nimmt um rund ein Drittel ab.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Hunger (1987, siehe folgende Tabelle 26). Anstelle einer Bewertung des mit der Herstellung der Fahrbereitschaft verbundenen subjektiven Aufwandes ermittelt er in seiner Befragung Vorbereitungszeiten von Radfahrern und stellt eine erhebliche Streubreite fest. Die in der folgenden Tabelle 27 angegebenen niedrigen Werte seien durch die Abstellung im Hausflur, Kellervorraum oder Fahrradraum im Erdgeschoss bedingt, höhere Werte seien zurückzuführen auf Abstellen im

⁶³⁵ Bracher 1995: 1

⁶³⁶ Die exakte Fragestellung lautete: „Wie gut ist Ihr hauptsächlich genutztes Fahrrad von dem üblichen Stellplatz aus auf die Straße zu bekommen?“. Quelle: Infrast/DIW 2002: 22

Kellergeschoss (vielfach mit dem überwinden mehrere Türen verbunden), ungünstig belegte Fahrradabstellräume oder Abstellboxen auf Fahrstuhletagen.⁶³⁷

	n=RF (%)	ermittelte Werte in min	Heraus-holen		Hinein-bringen		Gesamt-wert	
RFM	23	Minim. Mittelw.	0.3	1.62	0.3	1.45	0.3	1.54
	57.5	Maxim. St.abw.	3.0	0.82	3.2	0.81	3.2	0.81
RFW	17	Minim. Mittelw.	0.3	2.10	0.3	2.16	0.3	2.13
	42.5	Maxim. St.abw.	4.0	1.06	4.0	1.17	4.0	1.10
RFS	40	Minim. Mittelw.	0.3	1.82	0.3	1.76	0.3	1.79
	100.0	Maxim. St.abw.	4.0	0.95	4.0	1.02	4.0	0.98

Tabelle 26: Zeitaufwand im Zusammenhang mit der Fahrradunterstellung im Wohngebäude (aus Hunger 1987: 155; RFS = alle Befragten, RFM = Radfahrer, RFW = Radfahrerinnen)

Hunger weist besonders auf den höheren Zeitbedarf bei Frauen im Vergleich zu männlichen Radfahrern hin und führt dies auf die erforderliche Kraftanstrengung bzw. Unbequemlichkeit zurück⁶³⁸. Im Rahmen der ebenfalls gestellten Frage nach Fördermöglichkeiten für den Radverkehr ermittelt er mit gut 40 % ein hohes Interesse der Befragten an besseren Radabstellmöglichkeiten (siehe folgende Tabelle 27).

⁶³⁷ Hunger 1987: 78

⁶³⁸ a.a.O.

Radfahrergruppen		RFS	RFM	RFW
häufigere bzw. intensivere Benutz. d. Förder.maßn.:	Antwortqu. ¹	98.1	99.0	96.7
	ja	69.8	72.1	66.5
	nein	30.2	27.9	33.5
durch folgende Förder.maßn.:				
mehr Radwege		78.9	79.5	78.2
größ.Freizügigkeit f. Radverk.		61.0	66.3	53.4
besser. Straß.fahrz.zustand		57.1	64.0	47.1
besser. Radv.anlagenzustand		50.7	56.9	41.7
Reduzierung d. Konfliktpunkte mit dem Kfz-Verkehr		46.7	44.8	49.5
bessere Radabstellanlagen		41.4	37.7	46.6
weniger Kfz-Abgase		40.8	45.1	34.5
prakt. Regenschutzbekleidung		33.4	32.7	34.5
Streckenverkürzung d. Änder. der Verkehrsbeschilderung		19.6	14.1	25.2
bessere Fahrräder		17.7	19.9	14.6
weniger Verkehrslärm		17.3	18.9	15.0
bessere Radwegbeleuchtung		16.9	14.1	20.9
Beschränkung der Freizügigkeit des Kfz-Verkehrs		15.7	16.5	14.6
keine Verbess. d. ÖPNV-Beding.		8.0	8.4	7.3
sonstiges		3.6	4.0	2.9

Tabelle 27: Ergebnisse einer Befragung zur Möglichkeit der Steigerung der Fahrradnutzung durch verschiedene Fördermaßnahmen (aus Hunger 1987; RFS = alle Befragten, RFM = Radfahrer, RFW = Radfahrerinnen)

Die von Hunger zusätzlich in Interviews ermittelten Mängel bzgl. der Fahrradabstellmöglichkeiten am Wohnort liefern eine beispielhafte Übersicht grundsätzlich als relevant in Betracht kommender Parameter:

- zweckentfremdete Nutzung von Fahrradräumen;
- überlastete Fahrradräume;
- mangelnde Sicherheit vor Beschädigung und Diebstahl in frei zugänglichen Fahrradkellern speziell in großen Wohnanlagen, daher Nutzung des eigenen Kellers bei Inkaufnahme von Zeit- und Bequemlichkeitsverlust;
- bei Frauen teilweise Fahrradnutzung erst nach fremder Hilfe für Weg aus dem Keller über Treppe oder bei anderen kraftintensiven Organisationsformen;
- fehlende Kurzparkmöglichkeiten vor dem Haus.⁶³⁹

Hunger kommt zu dem Ergebnis, dass „wenn die Vorteile des Radfahrens, insbesondere die kurze Reisezeit, verbunden mit hoher Freizügigkeit bei der Wegewahl zum Tragen kommen sollen, [...] die Fahrbereitschaft und der Fahrtabschluß möglichst schnell und bequem realisiert werden können [müssen]. Die Gewährleistung der Fahrbereitschaft selbst setzt eine sichere Abstellung, d.h., Verhinderung von

⁶³⁹ Hunger 1987: 77f

Beschädigung und Diebstahl voraus. Diese Prämissen gelten für alle Quell- und Zielpunkte des Radverkehrs. Werden sie nicht garantiert, führt das zu einer geringeren Nutzung und im Extremfall zum Nutzungsverzicht.⁶⁴⁰

8.2. Anforderungen an Anlagen des ruhenden Radverkehrs

Der Aspekt der sachgerechten Gestaltung von Anlagen des ruhenden Radverkehrs in qualitativer und quantitativer Hinsicht ist grundsätzlich kein Feld des Verkehrswesens, für das per se ein Mangel an Informationen und Handreichungen zum Stand der Technik vorhanden ist. Zuvorderst zu nennen sind die ‚Empfehlungen zu Radverkehrsanlagen‘ (ERA 2010) der FGSV, die bezogen auf den ruhenden Radverkehr ergänzt werden durch die ‚Hinweise zum Fahrradparken‘ (aktuelle Ausgabe 1995, neue Ausgabe in Vorbereitung für 2012). Es gibt darüber hinaus verschiedene Veröffentlichungen, die sich intensiv mit dem ruhenden Radverkehr beschäftigen. Aus Deutschland zu nennen sind hierbei insbesondere die Broschüre ‚... und wo steht Ihr Fahrrad?‘ der Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundlicher Städte Nordrhein-Westfalen (AGFS) aus dem Jahr 2003 sowie der Leitfaden ‚Fahrradparken in Berlin‘ des Landes Berlin aus dem Jahr 2008. Angelehnt an die Hinweise zum Fahrradparken der FGSV werden folgend zentrale qualitative und quantitative Aspekte für Fahrradabstellanlagen hervorgehoben.

Als grundsätzliche Anforderung definierten die Hinweise zum Fahrradparken die Sicherstellung eines bedarfsgerechten Parkraumangebotes für den Radverkehr und konkretisiert dies als zahlenmäßig ausreichend (Quantität), zielorientiert platziert (Lage) und benutzerfreundlich gestaltet (Qualität). Für die quantitative Bemessung schlägt die FGSV Orientierungswerte für das regelmäßig zu erwartende Aufkommen (nicht den Spitzenbedarf) vor, nicht ohne festzuhalten, dass das tatsächliche Aufkommen je nach örtlichen Gegebenheiten erheblich abweichen kann. Abgestellt sind die Orientierungswerte in den Hinweisen zum Fahrradparken auf eine fahrradfreundliche Kommune mit hohem Radverkehrsanteil. Bei der Bemessung sollen Erweiterungsmöglichkeiten berücksichtigt werden und durch wiederholte Zählungen der Bedarf ermittelt sowie das Angebot nötigenfalls angepasst werden.⁶⁴¹

Zentraler Aspekt der Lage von Fahrradabstellanlagen ist die Nähe zum Ziel. Darüber hinaus spielen die Aspekte Erreichbarkeit und der sozialen Kontrolle eine besondere Rolle. Neben Möglichkeiten zum Kurzzeitparken mit gutem Straßenzugang an Mehrfamilienhäusern fordert die FGSV für Neubauten im Wohnungsbereich für das Dauerparken (z.B. über Nacht) die Berücksichtigung von ebenerdig erreichbaren Fahrradabstellräumen, die aufgrund der besseren sozialen Kontrolle bei größeren Wohngebäuden getrennt für einzelne Wohngruppen zu jeweils 4 bis 5 Wohnungen angelegt werden sollen. Für den Bestand schlägt die FGSV die Nachrüstung von Fahrradabstellplätzen in Garagen, Tiefgaragen oder Kellern vor. Als Breite für die Zugangswege weist die FGSV Werte zwischen 1,30 m (Schrägparken) und 1,80 m (Querparken) aus. Grundsätzlich sollen die Abstellanlagen (speziell die Abstellräume in Hochbauten) ebenerdig oder über Rampen, flach geneigte Treppenrampen oder Aufzüge (Mindestgröße 1,40 x 2,00 m) erschlossen sein.⁶⁴²

Die in Erarbeitung befindliche Fassung 2012 der Hinweise zum Fahrradparken führt diese qualitativen Hinweise deutlich weiter. Explizit Erwähnung findet nun der Aspekt, dass die Erschließung von

⁶⁴⁰ Hunger 1987: 76

⁶⁴¹ FGSV 1995: 5f

⁶⁴² FGSV 6ff

Abstellanlagen und Abstellräumen generell auch für schwere Räder wie z.B. Elektroräder gewährleistet sein muss; der Entwurf gibt hierfür maximale Längsneigungen von 18 % bei flach geneigten Treppenrampen und maximal 10 % Neigung bei befahrbaren Rampen bis 20 m Länge (ansonsten generell 6 %) an. Weiterhin finden Mindestgrößen für Podeste, Durchgangsbreiten und die generelle Anforderung Berücksichtigung, dass zu durchfahrende Türen in der Regel offen, ansonsten aber mit einem automatischen Fernöffner zu öffnen sein sollen.⁶⁴³

Bezüglich des konkreten Abstellplatzes formulieren die Hinweise zum Fahrradparken insbesondere Anforderungen an die konkrete Abmessung und die zweckmäßige Ausführung von Fahrradstellhilfen. Für Fahrräder üblicher Bauform gibt die FGSV Achsabstände von 1,20 m als Komfortmaß und 0,80 m als Mindestmaß an.⁶⁴⁴ In weiteren Quellen finden sich abweichende Werte, die bei Höhenversetzter Aufstellung teilweise ein Mindestmaß von 0,50 m angeben⁶⁴⁵ (siehe hierzu auch Kapitel 4.1.3). An Wohngebäuden besteht über darüber hinaus jedoch auch der Bedarf zum Abstellen von Kinderanhängern, Kinderfahrrädern, Tandems, Dreirädern (auch für Erwachsene), Liegerädern und anderen Sonderbauformen.⁶⁴⁶

Fahrradstellhilfen müssen aus Sicht der Nutzer insbesondere einen guten Halt der Fahrräder bieten, guten Diebstahlschutz ermöglichen und das abgestellte Fahrrad vor Beschädigungen schützen. Der Halt des Fahrrades muss dabei auch bei einem ggf. zappelnden Kind im Kindersitz, bei (einseitiger) Beladung mit Packtaschen oder in Körben oder bei seitlichem Winddruck stabil und beschädigungsfrei in der vertikalen stehenden Position fixiert werden. Zum Zweck des Diebstahlschutzes muss zudem die Möglichkeit zum Anschließen des Fahrradrahmens und mindestens eines Laufrades an einen festen Punkt mit einem kurzen Schloss gegeben sein.⁶⁴⁷

Die Hinweise zum Fahrradparken stellen beispielhaft eine Reihe von Fahrradstellhilfen (siehe auch folgende Abbildung) dar, die vergleichend und bezüglich ihrer Tauglichkeit kurz betrachtet werden. Einzig für den Typ der Rahmenhalter (neu: „Anlehnhalter“⁶⁴⁸) sieht die FGSV die Anforderungen für Fahrradstellhilfen in vernünftigem Umfang gewahrt, zumal diese von vielen Fahrradtypen genutzt werden können. Für die doppelseitige Belegung verweist die FGSV jedoch auf mögliche Probleme durch gegenseitiges Verhaken von abgestellten Fahrrädern.⁶⁴⁹ Unter den vom ADFC auf Grundlage der einzigen aktuell bekannten technischen Richtlinie / Norm⁶⁵⁰ für Fahrradstellhilfen⁶⁵¹ positiv geprüften Stellhilfen ist allerdings nicht ein einziger Rahmenhalter. Bei den vom ADFC empfohlenen Stellhilfen handelt es sich vorwiegend um Gabelhalter (die in den Hinweisen zum Fahrradparken von 1995 als Typ nicht explizit beschrieben werden) oder Sonderbauformen wie Fahrradboxen oder Doppelstockparker.⁶⁵² Als ursächlich hierfür ist anzunehmen,

⁶⁴³ FGSV 2012: 30f

⁶⁴⁴ FGSV 1995: 9f

⁶⁴⁵ vgl. ADFC 2008

⁶⁴⁶ FGSV 1995: 7

⁶⁴⁷ FGSV 1995: 12; ADFC 2008

⁶⁴⁸ FGSV 2012: 21

⁶⁴⁹ FGSV 1995: 12

⁶⁵⁰ Eine übergeordnete (DIN-) Norm für Fahrradstellhilfen ist nach bilateraler Auskunft von Gwiasda am 24.02.2012 in Erarbeitung.

⁶⁵¹ ADFC 2008

⁶⁵² vgl. <http://www.adfc.de/verkehr--recht/radverkehr-gestalten/fahrradparken/adfc-empfohlene-abstellanlagen/alle-geprueften-modelle>, abgerufen am 31.05.2012

dass der ADFC in seiner Richtlinie unter anderem auch einen Schutz vor Wegrollen durch die Stellhilfe fordert, der bei Rahmenhaltern in der Regel nicht erfüllt werden wird. Die in der Praxis weitverbreiteten Vorderradhalter erfüllen nach FGSV keine der an Stellhilfen bestehenden Anforderungen.⁶⁵³

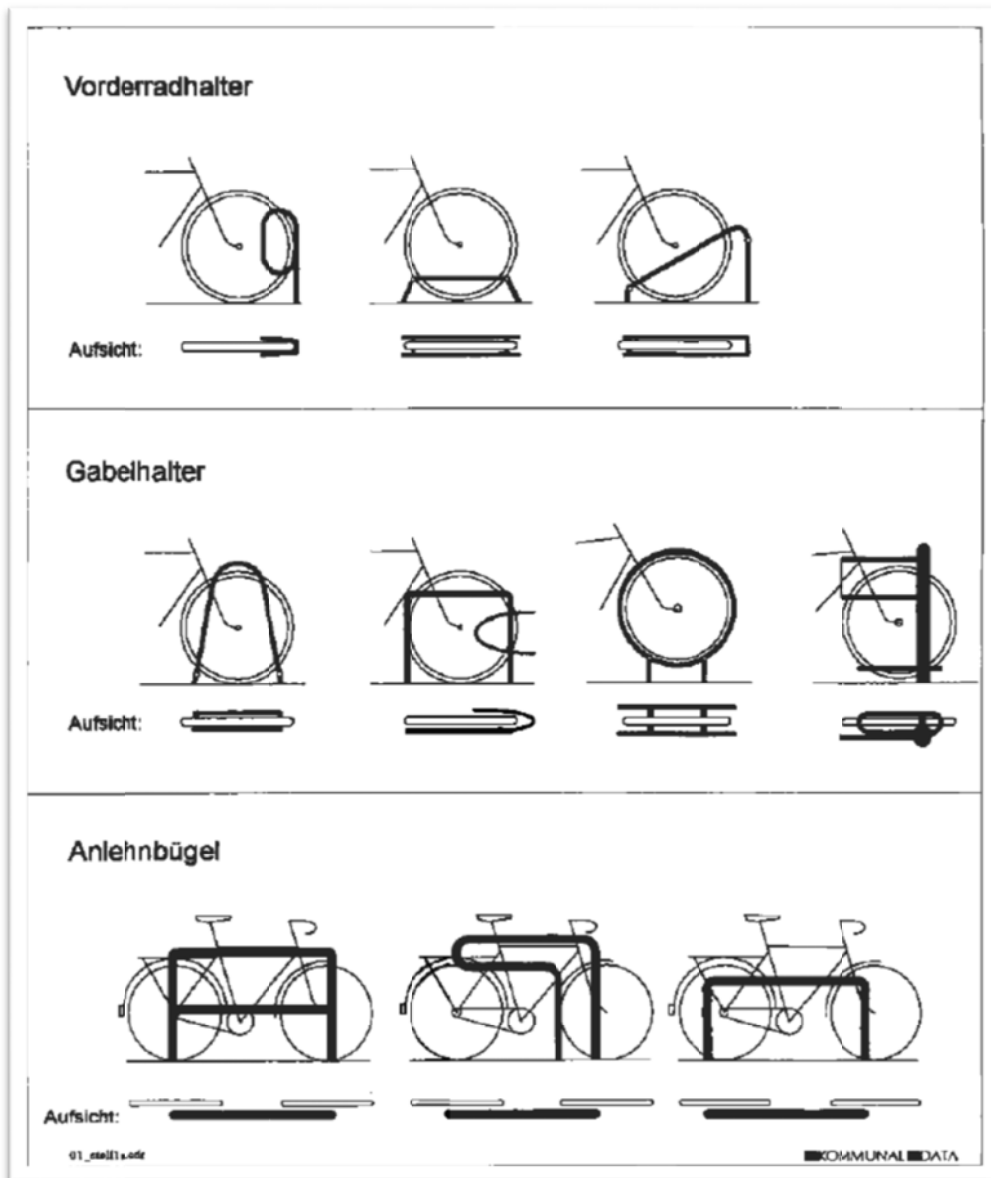


Abbildung 25: Beispielhaft Übersicht über verschiedene Typen von Fahrradstellhilfen (Quelle: Schneewolf 1998: 2)

8.3. Umsetzung im Baurecht und in der planerischen Praxis sowie Überlegungen zur Zweckmäßigkeit

Die grundsätzliche Forderung zur Berücksichtigung von Fahrradabstellplätzen im Rahmen von Baumaßnahmen existiert bereits aus den 1980er Jahren⁶⁵⁴ und wurde ab dem 1990er Jahren zunehmend in die Landesbauordnungen aufgenommen. Wie aus den vorangegangenen Kapiteln deutlich wurde, gibt es auch

⁶⁵³ FGSV 1995

⁶⁵⁴ vgl. beispielsweise Gehrke et al. 1981: 221

an Fahrradabstellplätze Anforderungen, die die Benutzbarkeit beeinflussen, und wesentlich darüber entscheiden, ob Fahrradabstellplätze zweckbestimmt genutzt werden können.

Es ist herauszustellen, dass das Baurecht in den Ländern – wenn überhaupt – nur sehr allgemeine Anforderungen an Fahrradabstellplätze enthält. Überwiegend vorhanden ist in den meisten Bundesländern bezogen auf Fahrradabstellräume an Wohnungen der schon seit 1959 bekannte Forderungen der leichten Erreichbarkeit und guten Zugänglichkeit. In der Mehrzahl der Fälle hat dieser unbestimmte Rechtsbegriff jedoch keine Detaillierung erhalten, sodass es den Kommunen, Bauaufsichtsbehörden und Bauherren überlassen ist, diesen Begriff mit Leben zu füllen.

Dort wo der Landesgesetzgeber weitergehende Merkmale definiert hat, müssen diese mit erheblicher Skepsis bedacht werden. So ist z.B. ein Abstellraum für Kinderwagen und Fahrräder in Nordrhein-Westfalen auch dann noch leicht erreichbar und gut zugänglich, wenn er im Keller angeordnet ist. Da dies nicht explizit mit der Anforderung an eine Rampe verbunden ist, wird der Zugang in der Regel über eine Treppe erfolgen. Für diesen Fall kann davon ausgegangen werden, dass erhebliche Teile der Bevölkerung von der Nutzung dieser Abstellräume ausgeschlossen werden. Es ist weder angemessen noch zu erwarten, dass ein Elternteil für jeden zurückgelegten wohnortbezogenen Weg den Kinderwagen für einen Säugling oder ein Kleinkind über eine Treppe transportiert. In einem früheren Stadium, nämlich während der Schwangerschaft, sollen Frauen nicht mehr als 5 kg heben, ein Gewicht, das selbst bei sehr leichten Sporträdern in der Regel nicht unterschritten wird. Zumindest in der Schwangerschaft ist die Benutzung der Abstellräume somit ausgeschlossen. Gleichfalls darf dies aufgrund des damit verbundenen Kraft- und Koordinationsaufwandes generell für jüngere Kinder und insbesondere viele ältere Menschen gelten. Fast generell auszuschließen ist die regelmäßige Transportmöglichkeit für Elektroräder (mit Gewichten um 25 kg und mehr) über Treppen⁶⁵⁵ sowie für Dreiräder für Erwachsene (insbesondere Behinderte und ältere Personen mit gestörtem Gleichgewichtssinn). Als Maßstab heranzuziehen vergleichend den Fall beim Pkw, dass Stellplätze für bestimmte (gängige) Fahrzeugtypen und weiter Bevölkerungsgruppen auf Grundlage fehlender Anforderungen und einer nicht zweckmäßigen Ausführung generell als nicht nutzbar oder unzumutbar vorausgesetzt werden müssen.

In ähnlicher Weise ist insbesondere die Tauglichkeit von Schieberillen an Treppen oder Treppenrampen infrage zu stellen; die Stadt Troisdorf beispielsweise schließt Erstgenannte in Ihrer Fahrradabstellsatzung *expressis verbis* aus. Bezüglich der Rampenneigung ist es zu begrüßen, dass die neuen Hinweise zum Fahrradparken nach aktuellem Stand entsprechende Maximalwerte aufweisen werden⁶⁵⁶, denn bei entsprechender Rampenneigung ist zu erwarten, dass diese zum Nutzungsausschluss bestimmter Personen führt.

Dass dies auch schon bei vergleichsweise geringen Rampenneigungen der Fall sein kann bzw. eine hohe Rampenneigung zumindest die Akzeptanz für den Alltagsverkehr erheblich beeinträchtigt, zeigt der folgend dargestellte selbst durchgeführte modellhafte Versuch mit vier Probandinnen unterschiedlichen Alters (Lana (7); Ronja (10); Barbara (36) und Regine (60)), der ursprünglich als Pretest in Vorbereitung für eine größer angelegte Versuchsreihe bestimmt war. Die Probandinnen wurden gebeten, an verschiedenen

⁶⁵⁵ Für eine Person mit einem Körpergewicht von 60 kg bedeutet dies den Transport von rund 42 % des eigenen Körpergewichts.

⁶⁵⁶ Allerdings ist unbekannt, auf welcher Grundlage diese basieren. Es sind aus der Literatur keine empirischen Untersuchungen hierzu bekannt.

Straßenabschnitten mit jeweils gleichmäßiger aber fallweise unterschiedlicher Längsneigung ihr eigenes Fahrrad (Probandin Barbara mit Kinderanhänger) über eine Höhendifferenz von 6 m zu schieben. Dabei wurde die Wegezeit auch als Differenz zur Gehzeit ohne Schieben des Fahrrades erhoben und die Probandinnen jeweils unmittelbar nach der Versuchsdurchführung getrennt nach Kraftaufwand und Akzeptanz des Bergaufschiebens sowie zur Akzeptanz des Bergabschiebens mit einer zehnstufigen Bewertungsskala befragt. Die Auswertungen der zwei Fragen zum Bergaufschieben sind in Abhängigkeit der Längsneigung folgend in den Abbildungen Abbildung 26 und Abbildung 27 dargestellt.

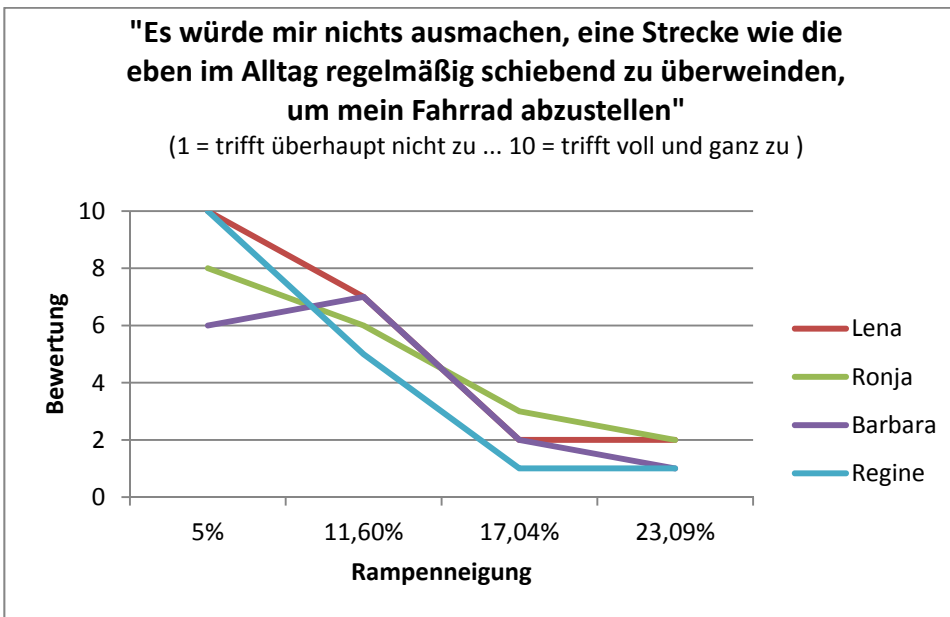


Abbildung 26: Akzeptanz von Rampenneigungen für den Alltagsgebrauch (eigene Darstellung)

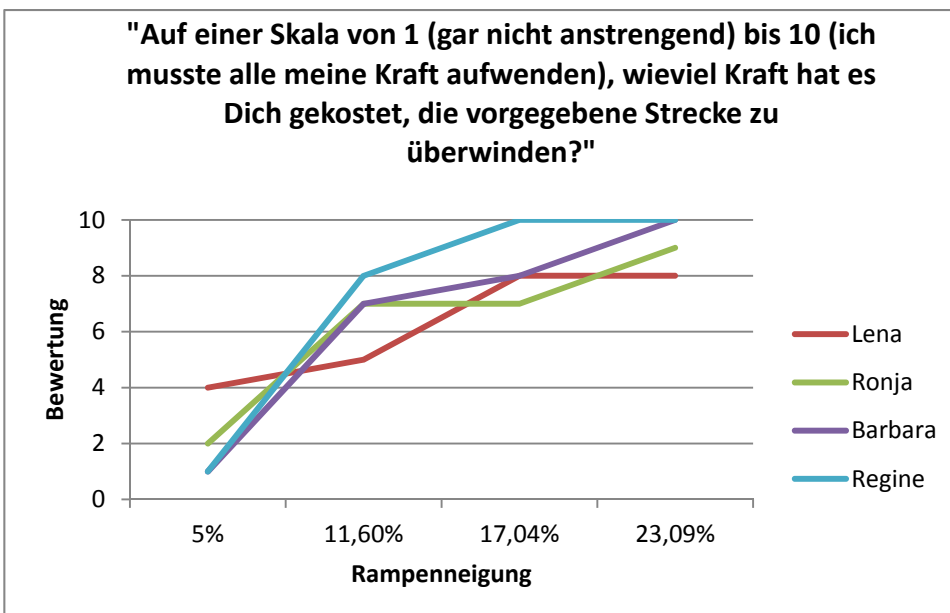


Abbildung 27: Kraftaufwand zum Überwinden der Rampenneigung (eigene Darstellung)

Für das Kollektiv der Versuchsteilnehmerinnen lässt sich aus der Auswertung schließen, dass bereits Neigungen von etwa 12% einen erheblichen Kraftaufwand bedingen, der jedoch überwiegend noch akzeptiert wird. Bei darüber hinausgehenden Rampenneigungen war selbst für das Schieben eines

Fahrrades teilweise das komplette Kraftpotenzial zu aktivieren (siehe beispielhaft folgende Abbildung 28) und die Akzeptanz der entsprechenden Neigung sank stark ab.



Abbildung 28: Versuchsdurchführung bei einer Rampenneigung von über 23 % (eigenes Bild)

Generalisierend ist hieraus abzuleiten, dass unabhängig von der Ausführungsform (auch Treppenrampen und Schieberillen an Treppen) das Schieben eines Fahrrades über eine Rampe bereits bei relativ geringen Rampenneigungen für bestimmte Personengruppen einen erheblichen Kraftaufwand bedingt. Sofern Zugangsanlagen zu Fahrradabstellmöglichkeiten den Anspruch einer allgemeinen Nutzbarkeit erfüllen sollen, sind die ‚schwächsten‘ zu erwartenden Personen als Maßstab heranzuziehen. Da das gewählte Kollektiv der Versuchspersonen zwar eine eher schwache aber grundsätzlich vitale Personengruppe repräsentiert, geben die dargestellten Ergebnisse diese Anforderungen nicht wieder. In grober Abschätzung ist aber davon auszugehen, dass sich die möglichen Rampenneigungen grundsätzlich an den aus der Literatur bekannten Anforderungen an die Barrierefreiheit (maximale Rampenneigung von 6 % mit Zwischenpodesten bei größerem Höhenunterschied) zu orientieren haben. Rampenneigungen von mehr als 10 % können als sicher unverträglich für sehr schwache Personen angenommen werden. Die von der FGSV in den neuen Hinweisen zum Fahrradparken vorgesehene Anforderungen bilden diesen Eindruck überwiegend gut ab.

Selbst in Bundesländern mit einigen grundlegenden Qualitätsanforderungen an Fahrradabstellplätze wie Bremen oder Berlin sind derartige Kriterien nicht rechtsverbindlich vorhanden.⁶⁵⁷ Der Umfang der dort gefundenen Anforderungen erstreckt sich überwiegend auf die Qualität der Stellhilfen und durch Vorgaben zu Abmessungen auf die konkrete Dimensionierung der Abstellflächen. Auch damit sind diese Länder schon wesentlich weiter als die überwiegende Zahl der Bundesländer. Was einen Fahrradabstellplatz genau ausmacht, wird im Baurecht der meisten Länder nicht konkretisiert.

⁶⁵⁷ Durch den Leitfaden Fahrradparken Berlin werden viele Aspekte zwar vertieft betrachtet, allerdings hat er keine unmittelbare Bindungswirkung. Rampenneigungen werden dort beispielsweise nicht explizit thematisiert.

Der somit unbestimmter Rechtsbegriff wird auch nur selten in Satzungen explizit ausgefüllt. So erschöpft sich die Mustersatzung des Hessischen Städte und Gemeindebundes (HSGB) aus dem Jahr 2002, die Grundlage der Stellplatzsatzung in vielen Städten und Gemeinden in Hessen ist⁶⁵⁸, bezüglich der Qualität von Fahrradabstellplätzen in der Aussage, dass diese, soweit nicht ein geringerer Flächenbedarf nachgewiesen wird, 1,2 qm als Mindestgröße haben.⁶⁵⁹ Auch die stichprobenartige Betrachtung der Satzungen anderer Städte in Deutschland zeigt, dass jenseits der Vorgabe von Richtzahlen notwendiger Fahrradabstellplätze auch heute noch nur in den seltensten Fällen und meist auch nur ansatzweise Elemente enthalten, die von der FGSV mit den Hinweisen zum Fahrradparken bereits im Jahr 1995 und somit vor bald 20 Jahren als unabdingbar für eine zweckmäßige Gestaltung von Fahrradabstellplätzen beschrieben wurden.

Eine der wenigen Ausnahmen stellt die Fahrradsatzung der Stadt Troisdorf (NRW) aus dem Jahr 1996 dar, wie aus folgender auszugsweiser Übersicht (Tabelle 28) über die in Troisdorf gestellten Anforderungen an Fahrradabstellplätze hervorgeht.

Aspekt	Anforderung
Grundfläche	0,50 x 1,90 m je Abstellplatz ohne Zugangsflächen
Lage	Nicht weiter als der nächste Kfz-Stellplatz
Direkte Erschließung und Zuwegung	Mindestens 1,20 m breite direkte Erschließungsgasse, bei mehr als 30 Abstellplätzen 1,60 m
Türen	Mindestbreite 1,00 m
Rampen	Maximal 15 % geneigt; Schieberillen an Treppen unzulässig
Stellhilfen	Bei frei zugänglichen Abstellplätzen erforderlich mit Anschlussmöglichkeit für Rahmen und ein Laufrad
Nutzbarkeit	Heben unzulässig; generell einfach, leicht, sicher zu bedienen

Tabelle 28: Ausgewählte Anforderungen an Fahrradabstellplätze nach Fahrradabstellsatzung der Stadt Troisdorf (eigene Darstellung; nach Stadt Troisdorf 1996)

Ein weiteres Beispiel, wo Qualitätsmerkmale von Fahrradabstellplätzen in einer Satzung spezifiziert werden, ist die Stadt Friedberg in Hessen. Dort werden neben einer ausreichenden Bewegungsfläche (1,75 m bei Senkrechtaufstellung), von der jeder Stellplatz getrennt erreichbar sein muss, auch Stellhilfen nach dem Anlehnprinzip und mit Möglichkeit des Anschluss von Rahmen und mindestens einem Laufrad gefordert.⁶⁶⁰

Welche geringe Bedeutung das Thema Fahrradparken in den Städten und Gemeinden insgesamt besitzt, wird durch eine Städteumfrage des DIFU zu ‚Verkehrsreduzierenden städtebaulichen Vorhaben‘ aus den späten 1990er Jahren untermauert. Selbst bei Projekten mit explizit verkehrsreduzierendem Charakter war die Sicherstellung von gut erreichbaren und diebstahlgeschützten Fahrradabstellanlagen an der Wohnung

⁶⁵⁸ Eigene stichprobenartige Internetrecherche auf den Seiten diverser und unterschiedlicher großer Städte und Gemeinden vorwiegend in Südhessen im Frühjahr 2012.

⁶⁵⁹ HSGB 2002: 2

⁶⁶⁰ Stellplatzsatzung der Stadt Friedberg

nur bei knapp 20 % der Städte überhaupt konkreter Gegenstand der Überlegungen (siehe hierzu folgende Tabelle 29).

Maßnahmen zur Radverkehrserschließung		Einwohnergrößenklassen				Summe Spalte 2-6
		50-100 000 Einwohner	100-200 000 Einwohner	200-500 000 Einwohner	über 500 000 Einwohner	
1		2	3	4	5	6
Ausschließlich gebietsinterne Raderschließung	abs.	10	6	1	0	17
	%	27,8	28,6	5,6	0,0	20,5
Gebietsinterne Raderschließung mit stadtteilübergreifenden Radverbindungen hoher Qualität	abs.	30	16	16	6	68
	%	83,3	76,2	88,9	75,0	81,9
Diebstahlgeschützte Bike & Ride-Einrichtungen an maximal 3 km entfernten Stationen des Schienen-PNV ohne Straßenbahnhaltstellen	abs.	10	5	6	5	26
	%	27,8	23,8	33,3	62,5	31,3
Leicht erreichbare und diebstahlgeschützte Fahrradabstellanlagen an der Wohnung (mindestens 1 RadStpl/EW)	abs.	3	8	2	3	16
	%	8,3	38,1	11,1	37,5	19,3
Anderes	abs.	3	2	4	1	10
	%	8,3	9,5	22,2	12,5	12,0
N=88 83 gültige Fälle	abs.	36	21	18	8	83
	%	43,4	25,3	21,7	9,6	100,0

Tabelle 29: Maßnahmen zur Radverkehrserschließung im Rahmen verkehrsreduzierender städtebaulicher Vorhaben (aus Apel et al. 1997: 319; basierend auf einer Städteumfrage des DIFU)

8.4. Zusammenfassung und Bewertung

Der einleitend für dieses Kapitel beschriebene Eindruck, dass es grundsätzlich keinen Mangel an konkreten technischen und planerischen Hinweisen für die zweckmäßige Ausgestaltung von Fahrradabstellplätzen gibt, muss zusammenfassend unterstrichen werden. Spätestens seit Mitte der 1990er Jahre liegt mit den Hinweisen zum Fahrradparken von der FGSV ein Standardwerk vor, in dem zentrale Aspekte diskutiert und praxiserichte Lösungsvorschläge enthalten sind. Mit der für das Jahr 2012 geplanten Novelle der Hinweise zum Fahrradparken und einer einheitlichen Norm für Fahrradstellhilfen sind weitere Fortschritte des technischen Regelungsinhalts und der Hinweise für die Praxis zu erwarten.

Zentrales Problem ist, dass dieser Stand der Technik keine Anwendung in der Praxis bzw. zumindest nicht beim Bau privater Fahrradabstellplätze findet. Fehlende qualitative Anforderungen sowie nicht ortsgerechte Richtzahlen zu Fahrradabstellplätzen im Baurecht der Länder und der Gemeinden schaffen bis dato eine Situation, dass selbst im Rahmen von Neubaumaßnahmen der Beobachtung nach in den meisten Fällen kein zweckmäßiges Angebot für den ruhenden Radverkehr vorhanden ist. Dies gilt für Wohngebäude wie auch für alle anderen Gebäude gleichermaßen.

Sofern die auf allen föderalen Ebenen gleichermaßen als Ziel definierte Förderung des Radverkehrs gelingen soll, kommt der Qualitätsverbesserung des ruhenden Radverkehrs eine maßgebliche Bedeutung zu. Ganz im Gegensatz zum Pkw wird durch die Fahrradabstellplatzbaupflicht derzeit nicht etwa ein stets qualitativ hochwertiges und in der Regel zahlenmäßig großzügiges Angebot gesichert, sondern ist davon auszugehen, dass aufgrund fehlender konkretisierender Anforderungen heute im Rahmen von Baumaßnahmen in vermutlich nicht unerheblichem Umfang Kapital für fiktive Fahrradabstellplätze vernichtet wird, die aufgrund ihrer Ausführung ihrem bestimmten Zweck nicht gerecht werden können. Von zentraler Bedeutung ist daher, das Baurecht (beispielsweise in den Durchführungsverordnungen zu

den Landesbauordnungen⁶⁶¹) um technisch angemessene Anforderungsprofile zu Fahrradstellplätzen zu ergänzen, wie dieses mit der Reichsgaragenordnung und später den Garagenverordnungen für den Pkw schon seit 1939 selbstverständlich ist.

Für den Bestand sind andere Lösungen erforderlich, da ausgehend vom derzeitigen Bestandsumschlag der baulichen Strukturen nur sehr langfristig mit einer Verbesserung der Situation des ruhenden Radverkehrs an Gebäuden zu rechnen ist. In diesem Fall wäre zu überlegen, ob durch Regelungen wie der nachträglichen Baupflicht⁶⁶² vergleichsweise zeitnah eine Verbesserung erzielt werden kann. Die entsprechenden Grundlagen sind mit der Abwehr von Gefahren als grundsätzlich gegeben anzunehmen, da von wild in Hausfluren und Hauseingängen sowie auf Gehwegen abgestellten Fahrrädern, Kinderwagen und anderen nicht motorisierten Kleinfahrzeugen, wie es speziell in dichten Wohngebieten häufig zu beobachten ist, bezogen auf den Brandschutz und die Sicherheit und Leichtigkeit des Fußverkehrs tatsächlich erhebliche Gefahren ausgehen⁶⁶³. Speziell im Rahmen einer Aufhebung der Stellplatzbaupflicht für Pkw kann es daher von Interesse sein, auf den dann nicht mehr vorhaltepflchtigen Pkw-Stellplätzen die Schaffung von qualitativ hochwertigen Radabstellmöglichkeiten zu fordern.

Als weitere Variante im Bestand und auch als Verwendungsmöglichkeit möglicher Ablösezahlungen nicht hergestellter Fahrradstellplätze kommt auch die ersatzweise wohnortnahe Schaffung entsprechender Abstellmöglichkeiten im öffentlichen Straßenraum in Betracht (siehe nachfolgende Abbildung 29). Die dauerhafte Einrichtung von Fahrradstellplätzen im öffentlichen Straßenland ist sowohl auf Gehwegen als auch auf Fahrbahnen rechtlich zulässig. Dies kann entweder per Sondernutzungserlaubnis oder per Anordnung nach StVO erfolgen.⁶⁶⁴



Abbildung 29: Anordnung von Fahrradstellplätzen in einer öffentlichen Wohnstraße (aus Bohle 2010)

⁶⁶¹ Bracher 1995: 6

⁶⁶² In diesem Fall allerdings aus Gründen der Rechtssicherheit zwingend in Verbindung mit einer Ablösemöglichkeit für die Fall der Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit.

⁶⁶³ vgl. auch Bohle 2010

⁶⁶⁴ nach Bracher 1995: 10

9. Fazit und Empfehlung

Ausgehend von der in der Einleitung aufgeworfenen Frage, inwieweit die Stellplatzbaupflicht für Kraftfahrzeuge heutige noch mit den Zielen einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung vereinbar ist, hat die durchgeführte Untersuchung ein klares Ergebnis erbracht. Die Stellplatzbaupflicht trägt nichts zur Erreichung der maßgeblichen Ziele bei, im Gegenteil steht sie diesen in der Regel sogar diametral entgegen und verhindert eine nachhaltige Entwicklung.

Was mit dem Ziel der Förderung der Motorisierung begann und später unter Missachtung der originären Zielsetzung eben des Instruments Stellplatzbaupflicht als Beitrag zur Lösung der kommunalen Verkehrsprobleme⁶⁶⁵ weitergeführt wurde, ist in diesem Sinne und als Mittel zur Eindämmung von Externalitäten gescheitert.⁶⁶⁶ Das unverändert vorhandene Festhalten an der Stellplatzbaupflicht ist vor diesem Hintergrund und auf Grundlage der durchgeführten Analyse fachlich nicht zu erklären – die Zusammenhänge sind eindeutig und alle sachlichen Argumente sprechen gegen die Stellplatzbaupflicht.

Als möglicher Erklärungsansatz kommt nach Baier et al. (1984) in Frage, dass Neben- und Wechselwirkungen kein wesentliches planerisches und politisches Entscheidungskriterium sind; oft seien diese im Vorhinein einfach unbekannt stellen sich erst nach der Maßnahmenrealisierung als Wirkung und damit entscheidungsrelevant dar.⁶⁶⁷ Da Probleme der Stellplatzbaupflicht zu erheblichen Teilen Aspekte der Ökonomie betreffen kommt zudem die Kritik von Shoup (2005) zum Tragen, dass im Verkehrswesen auf Knappheiten in der Regel mit baulichen Maßnahmen zur Ausweitung des Angebotes reagiert wird, anstelle das Aufkommen (insbesondere über ökonomische Lösungen) zu steuern.⁶⁶⁸

Dass ein derartiges Vorgehen dauerhaft keine Lösung darstellt und Probleme bestenfalls auf einen späteren Zeitpunkt verlagert, formulierte beispielsweise schon Kypke-Burchardi (1978): „War man vor einigen Jahren noch bestrebt, einer gesteigerten Verkehrsnachfrage im Individualverkehr ein verkehrsgerechtes Verkehrswegeangebot, d. h. ein der Verkehrsmenge gerecht werdendes Straßennetz, anzubieten, ist man heute um die Erfahrung reicher, daß eine derartige Planung ins Uferlose führen muß. [...] Die Entwicklung des Individualverkehrs ist allein durch Bereitstellung neuer Verkehrsflächen nicht mehr zu bewältigen. [...] Darüber hinaus stellt sich die generelle Frage, ob man durch einseitige Investitionen in den Individualverkehr überhaupt einen positiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität leistet.“⁶⁶⁹

Faktisch konnten sich sowohl der fließende als auch der ruhende Kfz-Verkehr, für den der von Kypke-Burchardi beschriebene Zusammenhang analog gilt, die letzten 34 Jahre dieser grundlegenden Erkenntnis zwischen Verkehrsinfrastrukturbau und Verkehrsaufkommen entziehen. Forderungen wie die des Niedersächsischen Sozialministers (1986), ausgehend von einem nicht den wachsenden Anforderungen des fließenden und ruhenden Verkehrs anpassbaren Siedlungsraum „die Problemstellung umzukehren und ausgehend vom realisierbaren Parkraumangebot das maximal mögliche individuell Verkehrsaufkommen zu begrenzen“⁶⁷⁰, oder vice versa, ausgehend von einer verträglichen Menge des fließenden Verkehrs den

⁶⁶⁵ Apel/Lehmbrock 1990: 259

⁶⁶⁶ Axhausen 2006

⁶⁶⁷ nach Baier et al. 1984b: 49

⁶⁶⁸ Shoup 2005: 25

⁶⁶⁹ a.a.O.: 1; analog Lehmbrock 1996: 166

⁶⁷⁰ Niedersächsischer Sozialminister 1986: 1

ruhenden Verkehr zu beschränken, haben keine Auswirkungen auf die Stellplatzbaupflicht gehabt. Dabei kann „das Problem des ruhenden Verkehrs [mit der Stellplatzbaupflicht] in realistischer Hinsicht nicht gelöst werden.“⁶⁷¹

Im Falle der Stellplatzbaupflicht hat dies in bald 50 Jahren kritischer Diskussion nicht dazu geführt, dass das grundlegende Instrument eine maßgebliche Veränderung erfahren hätte. Zwar wurden mit der zunehmenden Einführung von Ablösemöglichkeiten, der Zwangsablöse und der Aussetzung der Baupflicht sowie vorsichtigen Versuchen der Reduktion oder sogar der Beschränkung Methoden entwickelt, um auf beobachtete Fehlentwicklungen zu reagieren. Das Instrument Stellplatzsatzung an sich wird indes trotz seiner katastrophalen Wirkungsbilanz bis heute trotzdem kaum infrage gestellt. Auch Beispiele wie die Abschaffung der Stellplatzbaupflicht in Berlin in den späten 1990er Jahren haben keine Nachahmer gefunden. Eben dies wäre aber dringend geboten.

Weitergehend ist zu konstatieren, dass die heute für die Stellplatzbaupflicht ursächliche Begründung der Gefahrenabwehr in dieser Form eigentlich nicht mehr zutreffend ist. Die Analyse zeigt sehr klar, dass eine grundsätzliche Entlastung des öffentlichen Raums vom ruhenden Verkehr allein auf Grundlage der Stellplatzbaupflicht weder theoretisch zu erwarten noch in der Praxis vorhanden ist. Hierzu erforderlich wäre primär die kostendeckende Bepreisung des Stellplatzangebotes auf öffentlichen wie auch auf privaten Flächen. Nur durch eine effiziente Steuerung können vom ruhenden Verkehr ausgehende Gefahren vom öffentlichen und privaten Raum abgewendet werden. Die Stellplatzbaupflicht kann dies nicht leisten – im Gegenteil, nach Lehmbruck (1996) untergräbt sie die Steuerungspotenziale eines Parkraummanagements. „Eine nach pauschalen Annahmen über individuelles Verhalten geschaffene Stellplatzmenge, die mehr Autoverkehr erzeugt als auf Dauer stadtverträglich ist, mindert die Möglichkeit zur Verkehrssteuerung über Parkraumkonzepte insgesamt und schafft dauerhaft Ansprüche auf eine entsprechende Erreichbarkeit der baulichen Anlagen mit Kraftfahrzeugen. Es ergibt sich eine für die Steuerung des Gesamtverkehrssystems kontraproduktive Situation.“⁶⁷² Hiervon ausgehend ist grundsätzlich den Ausführungen von Lehmbruck (2010) recht zu geben, der nicht mehr in der Sicherstellung des Aufkommens gerechten Angebotes die wesentliche Aufgabe sieht, sondern umgekehrt die Gefahr eines übermäßigen Stellplatzbaus vor den Hintergründen der Nachhaltigkeitszielsetzungen als zentrale Herausforderung benennt.⁶⁷³

Die Kommunen sind daher nicht mehr nur im Rahmen einer flächendeckende Parkraumbewirtschaftung öffentlicher Stellplätze gefordert (für die Baier et al. bereits 1984 ein ausreichendes Instrumentarium als gegeben sahen⁶⁷⁴) sondern generell in der dezidierten Steuerung des gesamten Parkraumangebotes. Es stellt sich dabei die Frage, inwieweit privater Stellplatzbau, auch wenn er freiwillig erfolgt, überhaupt einen Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele leistet. Entscheidende hierfür sind die folgenden Aspekte:

- (1.) Private Stellplätze sind nach ihrer Erstellung faktisch jeder hoheitlichen Einflussnahme entzogen. Jeder vorhandene private Stellplatz schmälert die hoheitliche Steuerungsmöglichkeit des Gesamtangebotes: Private Stellplätze partizipieren nicht daran, wenn es um eine Verknappung des

⁶⁷¹ Baier et al. 1981: 126

⁶⁷² Lehmbruck 1996: 147

⁶⁷³ Lehmbruck 2010: 5

⁶⁷⁴ a.a.O.: 11

Gesamtangebotes geht; die Verknappung öffentlicher Stellplätze beschränkt aber die hoheitlichen Einflussmöglichkeiten.

- (2.) Jeder private Besitzer eines Stellplatzes wird versuchen diesen so lang, so intensiv und zu einer so hohen Miete wie möglich auszulasten. Es besteht also ein ureigenes Interesse der Stellplatzbesitzer, kontinuierlich eine Nachfrage für ihr Angebot zu generieren. Dies steht im klaren Widerspruch zum gängigen Ziel des Parkraummanagements.
- (3.) Private Besitzer von Stellplätzen werden im Zweifel immer durch die Kostenumlage auf andere Nutzungen versuchen, Verluste aus dem Stellplatzgeschäft zu kompensieren.
- (4.) Mit privaten Stellplätzen, die durch ausschließliches Recht exklusiv einem bestimmten Nutzer zur Verfügung stehen, lassen sich die vorhandenen massiven Effizienzdefizite der Parkraumbereitstellung nicht lösen. Im Gegenteil wird die Situation ggf. noch dadurch verschärft, dass im Rahmen eines Parkraummanagements öffentliche und damit mehrfach nutzbare Stellplätze verknappt werden, während der relative Anteil privater und damit nutzergebundener Stellplätze wächst.⁶⁷⁵
- (5.) Dezentral und somit quell- und zielnah angeordnete Stellplätze zementieren dauerhaft den Erschließungsnachteil insbesondere des ÖPNV gegenüber dem Kfz-Verkehr und stellt erhebliche Ansprüche an das Erschließungssystem. Ein quell- und zielnaher Kfz-Stellplatz ist aber speziell dann ohnehin verzichtbar, wenn nicht mehr selbst kürzeste Wege mit dem Kfz zurückgelegt werden⁶⁷⁶.
- (6.) Flächeneffiziente Unterbringungsformen, die unabdingbar sind für eine hohe bauliche Dichte, sind quasi nur in größeren Einheiten denkbar, bei denen die Flächenkosten im Vergleich zu den Baukosten je Stellplatz sehr gering werden. Derartige Anlagen sind für sich genommen ebenfalls nur dann wirtschaftlich sinnvoll, wenn sie gewisse Mindestgrößen erreichen.

Es wird deutlich, dass es gewichtige Gründe gegen einen privaten Stellplatzbau gibt; dies gilt unabhängig davon, ob es erwünscht ist einer Steuerung auch über eine tatsächliche Verknappung herbeizuführen oder die Nachfrage bei kostendeckenden Preisen zu befriedigen. Denn es wird in der Regel im Vorfeld nicht gelingen, eine exakte Prognose der Parkraumnachfrage bei gegebenen Preisen zu erstellen und selbst wenn, berücksichtigt diese noch nicht Änderungen der Nachfrage über die Lebensdauer der Anlagen. Die ohnehin schon schwierige Anpassung von Verkehrsanlagen an geändertes Nutzerverhalten ist jedoch faktisch ausgeschlossen, wenn sich die Verkehrsanlagen (in diesem Fall für den ruhenden Verkehr) im Streubesitz befinden und somit kein Nutzen-Lasten-Ausgleich zwischen rückgebauten und verbleibenden Anlagen erfolgen kann⁶⁷⁷.

Letztendlich enthalten die genannten Aspekte weite Teile der von vielen Autoren vertretenen Forderung nach einer vollständigen Trennung der Märkte von Wohnung und Stellplatz. Die damit verbundene Erwartungshaltung ist vordringlich, dass "die Kostenersparnis durch Wohnen ohne eigenes Auto voll und dauerhaft – am besten in Form laufender, wiederholt wahrnehmbarer Einsparungen – bei denen ankommt,

⁶⁷⁵ vgl. Baier et al. 1984a: VI

⁶⁷⁶ vgl. Baier et al. 1984a: V

⁶⁷⁷ Im Fall des Streubesitzes von Stellplätzen würde bei sinkender Nachfrage ein Verlust bei demjenigen Grundbesitzer verbleiben, der einen Stellplatz zurückbaut, während die Gewinne im Sinne einer höheren Renditeerwartung aufgrund eines knapperen Angebotes bei den anderen Stellplatzbesitzern vorhanden wäre.

die sich dafür entschieden haben“⁶⁷⁸, also ein Anreizsystem geschaffen wird, dass positive Beiträge im Sinne der Nachhaltigkeitszielsetzungen belohnt. Derart getrennte Märkte sind nur über getrennte Gesellschaften zu erzielen, bei denen Bau und Finanzierung vollständig separat erfolgen.⁶⁷⁹ Topp (1998) schlägt folgenden Prinzipien für die Umsetzung vor:

- „Aufgabe der Kopplung zwischen Wohnung und Stellplatz mit klarer Trennung der Kosten,
- Kein Eigentum an Stellplätzen,
- Kostendeckende Mieten für Stellplätze,
- Abkehr vom ‚zugeteilten‘ Stellplatz,
- konsequente Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Straßenraum,
- Gliederung des Stellplatzangebotes in Sockelangebot und Zusatzangebote sowie
- Anpassung des Angebotes an wechselnde Nachfrage durch Nachbau bzw. Abbau von Stellplätzen.“⁶⁸⁰

Im Abgleich mit den oben dargestellten Überlegungen zu den Wirkungen privaten Stellplatzbaus wird offensichtlich, dass privater Stellplatzbau faktisch unvereinbar ist mit der Umsetzung eines derartigen Konzeptes. In direkter Folge bedeutet dies, dass die öffentliche Hand (die Kommunen) das Ziel einer alleinigen Bereitstellung von Parkraum anstreben müssen.

Dies ist nicht von Nachteil für die Kommunen. Dies wäre nur der Fall, wenn sie gezwungen wären, Stellplätze unterhalb des kostendeckenden Preises anzubieten. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Explizites Ziel einer Konzentration des Parkraums in öffentlicher Hand muss es sein, kostendeckende Preise zu erzielen. Selbstverständlicher Bestandteil dieser zu deckenden Kosten ist auch der zusätzlich Aufwand, der für die Gemeinde mit dem Management des ruhenden Verkehrs verbunden ist. Hierfür ist es nicht erforderlich, dass jeder Stellplatz für sich kostendeckend ist, sondern es ist eine sachgerechte Umverteilung innerhalb des Systems möglich und wünschenswert. Erst durch die Trägerschaft des Parkraums in öffentlicher Hand werden Chancen wie die gezielte relative Verteuerung von Parkraum im öffentlichen Raum (der vergleichsweise günstig ist) gegenüber Stellplätzen in Quartiersgaragen (die vergleichsweise teuer sind) überhaupt erst eröffnet.

Eine gezielte Verknappung des Parkraumangebotes als Instrument der Steuerung wird in der Regel nicht mehr nötig sein, wenn die Kommune über derartige Speilräume der räumlichen Verteilung und der Steuerung über den Preis verfügt. Ein solches Vorgehen ist im Grundsatz auch gerechter, weil dadurch bestimmte Personen oder Personengruppen nicht per se von einer öffentlichen Leistung ausgeschlossen werden. Insofern behalten die Ziele der ARGEBAU aus den 1970er Jahren bzgl. ihrer grundsätzlichen Aussage zum Umgang mit den einzelnen Gruppen ihre Gültigkeit, die allerdings nicht über Zwänge, sondern durch adäquate Rahmenbedingungen erreicht werden.

Um dauerhaft die Steuerungsmöglichkeiten auch bei einem ausschließlich öffentlichen Stellplatzangebot zu erhalten, ist das letzte von Topp benannte Prinzip von eminenter Bedeutung: Das Stellplatzangebot muss sich flexibel mit der Nachfrage entwickeln können. Mit einer zunehmenden Zahl von Stellplätzen in nicht

⁶⁷⁸ Topp 1998; analog Apel et al. 1997: 363

⁶⁷⁹ ebenda

⁶⁸⁰ a.a.O.

veränderbaren Stellplatzanlagen nimmt auch für die Kommune die Gefahr stark zu, bei einer abnehmenden Parkraumnachfrage ihrer Steuerungsoptionen zu verlieren oder sogar in dieselbe ökonomische Situation wie private Investoren zu geraten, dass sie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit zur Auslastung der Stellplätze gezwungen ist und damit den eigentlichen Zielen der Parkraumbewirtschaftung entgegenwirken muss. Im Grundsatz führt dies zu dem Ergebnis, dass zentrale Quartiersparkraumangebote nach dem Baukastenprinzip aufgebaut sein müssen, um jederzeit wieder in die einzelnen Bauteile zerlegt und bedarfsabhängig an anderer Stelle wieder aufgebaut werden zu können.

Neben den exorbitanten Kosten ist die Irreversibilität ein entscheidendes Argument gegen Tiefgaragen als Quartiersgaragen. Tiefgaragen können nur dann infrage kommen, wenn auch zu einem Zeitpunkt in 30 bis 50 Jahren noch plausibel damit gerechnet werden kann, dass die Auslastung der Anlage wirtschaftlich und stadtverträglich möglich ist. In der Regel wird eine derartige Abschätzung kaum möglich sein.

Ausgehend von der aktuellen Situation der Nutzer, an jedem Ort und zu jeder Zeit faktisch kostenfrei einen Kfz-Stellplatz angeboten zu bekommen, stellt das vorgeschlagene Vorgehen grundsätzlich eine erhebliche Veränderung dar. Allerdings ist zu bedenken, dass das Modell überhaupt erst langsam greift, weil vorhandene private Stellplätze zunächst nicht davon betroffen sind.⁶⁸¹ In Anbetracht von rund 20 % autofreien Haushalten in der Bevölkerung ist davon auszugehen, dass es grundsätzlich einen hohen latenten Bedarf autofreien Wohnens gibt, der durch den Neubau zunächst befriedigt wird. Die Dauer dieser Entwicklung macht es für die Nutzer auch möglich, sich zunehmenden auf die Entwicklung einzustellen und an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Zumal es, wie beschrieben, nicht darum geht, Parken per se zu unterbinden oder zu beschränken, sondern nur in eine andere Organisationsform zu überführen, von der ein nachfragegerechtes Angebot bereitgestellt wird.

Über den hier vordringlich diskutierten Wohnbereich hinaus ist nicht erkennbar, dass unter den beschriebenen Rahmenbedingungen ein Verbot des privaten Stellplatzbaus auch für andere Nutzungen zu wesentlichen Unverträglichkeiten führen würde. Der einzige Nutzerbereich, für den ggf. abweichende Überlegungen anzustellen sind, ist der Wirtschaftsverkehr. Hier wird es im Sinne der Nutzungsmischung auch unter Inkaufnahme sinkenden Steuerpotenzials nötig sein, in bestimmten Fällen zumindest eine geringe Zahl von privaten Stellplätzen an Handwerksbetrieben oder anderen Gewerbebetrieben als Abstellplätze für Firmenfahrzeuge zuzulassen. Analog zum autofreien Wohnen ist allerdings zu unterstellen, dass bei den derzeitigen Strukturen ein ausreichendes Angebot von exzellent mit dem Pkw erschlossenen Gewerbeimmobilien vorhanden ist, sodass durch Neuentwicklungen zunächst der latente Bedarf autoarmer oder autofreier Gewerbebetriebe gedeckt würde.

Bezogen auf die Möglichkeiten des ruhenden Radverkehrs an Gebäuden ist die Situation diametral entgegengesetzt. Die Förderung des Fahrradbesitzes und damit mittelbar der Fahrradnutzung ist den Nachhaltigkeitszielsetzungen ungleich der Pkw-Stellplatzbaupflicht nicht abträglich, sondern unterstützt diese nachdrücklich. Insofern ist das Festhalten an der Abstellplatzbaupflicht nicht nur richtig, sondern ihre Weiterentwicklung und Ergänzung um zweckmäßige qualitative Kriterien auch dringend erforderlich.

⁶⁸¹ Es wäre jedoch sehr wohl zu diskutieren, in wie fern eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auch den Rückbau von Stellplätzen aus Gründen der Gefahrenabwehr fordern kann. Dem entgegenstehende Gründe sind auf den ersten Blick nicht erkennbar. Vor dem Hintergrund der dann möglichen Effizienzpotenziale in der Stellplatzbereitstellung durch Mehrfachnutzung sowie Potenzialen für die Stadtentwicklung durch Entsiegelung von Freiflächen und anderen Aspekten, erscheint dies als durchaus lohnenswerter Pfad der Betrachtung.

Die normative Entwicklung, dass seit über 50 Jahren Fahrradabstellräume an Wohnungen gefordert werden und seit rund 20 Jahren in den meisten generell Fahrradabstellmöglichkeiten bei Baumaßnahmen errichtet werden müssen, hat zu keiner befriedigenden Situation geführt. In Ermangelung einfachster qualitativer Anforderungen sind die auf Grundlage des Bauordnungsrechts erstellten Fahrradabstellmöglichkeiten im Alltag meist ohne praktischen Nutzen für den Radverkehr. Dies liegt nach daran, dass es kein grundsätzliches Verständnis für entsprechende Anforderungen gäbe. Diese sind beispielsweise mit den Hinweisen zum Fahrradparken der FGSV schon seit vielen Jahren vorhanden, ohne dass sie jedoch maßgebliche Anwendung bei privaten Bauvorhaben gefunden hätten. Daraus folgt die Forderung an die Länder, analog zu den seit 1963 bekannten Garagenverordnungen, in der dezidiert maßgebliche Qualitätsparameter von Kfz-Stellplätzen geregelt werden, auch entsprechende Richtlinien über Fahrradabstellanlagen zu erlassen.

Die vorgenannte Überlegung gilt ausnahmslos für alle Nutzungen. Allerdings ist nutzungsabhängig zu überprüfen, welche Anforderungen zu stellen sind. So ist zu überlegen, bei Gewerbeflächen generell die Einrichtung von Duschen und Umkleiden zu fordern, wie diese in Mobilitätsmanagementkonzepten regelmäßig gefordert aber nur selten nachträglich geschaffen werden können. Gleichfalls müssen sich die Abstellmöglichkeiten speziell an Wohnorten an der wachsenden Zahl von Lasten- und Sonderfahrrädern orientieren: In der Innenstadt von Kopenhagen besitzt bereits jeder vierte Haushalt ein Bäcker- oder Lastenfahrrad.⁶⁸²

Abschließen ist zu empfehlen, die Möglichkeit zur nachträglichen Forderung zur Erstellung von Radabstellplätzen nachdrücklich zu prüfen. Allein durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen für den Neubau wird die Qualitätsverbesserung für das Fahrradabstellen an Gebäuden inakzeptable langsam verlaufen und dies bei hohem Bedarf. Speziell in Verbindung mit der Aufhebung der Stellplatzbaupflicht sollte erwogen werden, die Schaffung von Fahrradabstellplätzen auf den dann nicht mehr durch Baurecht belasteten Stellplätzen zu fordern. Neben einer für die Gemeinde kostenfreien Radverkehrsförderung, wäre damit der positive Effekt verbunden, den privaten Parkraum für Kraftfahrzeuge im Sinne der oben dargelegten Empfehlungen zu verknappen.

⁶⁸² DIFU 2011: 4

10. Verzeichnisse und sonstige Texterweiterungen

10.1. Abkürzungs- und Terminologieverzeichnis

Abstellplatz	Bauliche Anlage/Möglichkeit zum Abstellen eines Fahrrades
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V.
AGFS	Arbeitsgemeinschaft fahrradfreundliche Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen e.V.
ARGEBAU	Konferenz der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, Bauminsterkonferenz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauOBln	Bauordnung Berlin
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
Destatis	Statistisches Bundesamt
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
Fahrradabstellanlage	Summe der Fahrradstellhilfen an einem spezifischen Ort
Fahrradständer	Bauteil eines Fahrrades das Kippen im Stand verhindert
Fahrradstellhilfe	Bauliche Vorrichtung zum sicheren und gesicherten Abstellen eines Fahrrades
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
HessGaVO	Hessische Garagenverordnung
HStrG	Hessisches Straßengesetz
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
LBO	Landesbauordnung
MiD	Mobilität in Deutschland
MBO	Musterbauordnung
SGB	Sozialgesetzbuch
SrV	System repräsentativer Verkehrsverhaltensbefragungen / Mobilität in Städten SrV
Stellplatz	Bauliche Anlage/Möglichkeit zum Abstellen eines Kraftfahrzeuges
StVO	Straßenverkehrsordnung
VwV StVO	Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personen Nahverkehr
Stellplatzverpflichtung	Pflicht zur Herstellung von Stellplätzen im Rahmen eines Bauvorhabens
TGL	Technische Normen, Gütevorschriften und Lieferbedingungen der DDR (analog DIN-Normen der BRD)

10.2. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennziffern zur Verkehrsmittelverfügbarkeit seit Gründung der BRD (Datenquelle: BMVBS 2009 sowie eigene Berechnungen * ab 2008 wurden vorübergehend nicht angemeldete Fahrzeuge nicht mehr erfasst, Vergleichbarkeit daher schwierig)	14
Tabelle 2: Bestand an Pkw und Fahrrädern in Haushalten der BRD (Destatis 2008: Ü2.1 und eigene Berechnung)	14
Tabelle 3: Mindestparkstandsgeometrien nach EAR (eigene Darstellung nach FGSV 2005a: 21f).....	19
Tabelle 4: Übersicht über Flächenbedarfsangaben je Stellplatz aus der Literatur (eigene Darstellung aus a.a.O.)	20
Tabelle 5: Abgrenzung der Nachfragegruppen und Ziele zum Umgang mit dem ruhenden Pkw-Verkehr (FGSV 2005A: 8 und ARGEBAU 1973 (II) aus Apel/Lehmbrock 1990:)	22
Tabelle 6: Parkraumauslastung differenziert nach Gebietstypen (Verändert nach BAST 2000: 51)	27
Tabelle 7: Auslastung der Parkhäuser in der Darmstädter Innenstadt (nach Stete et al. 2005).....	28
Tabelle 8: Existenz und Verankerung der Stellplatzbaupflicht in den Landesbauordnungen (eigene Darstellung; ¹ Nur zur Beschränkung der Richtzahlen mit Ausnahme an Wohnungen, ² Landesrichtzahlen bei fehlender Satzung)	77
Tabelle 9: Existenz und Verankerung der Baupflicht für Fahrradabstellplätze in den Landesbauordnungen (eigene Darstellung; ¹ Beschränkt auf bestimmte Gebäude)	82
Tabelle 10: Zielkatalog nachhaltige Stadtentwicklung (BBR 2004: 14)	90
Tabelle 11: Obergrenzen des Maßes der bauliche Nutzung für wichtige Gebietstypen mit Wohnnutzung nach BauNVO (§ 17 BauNVO).....	93
Tabelle 12: Veränderungen bei Nutzungseinheitendichte und GFZ durch Entfall oder Berücksichtigung von Stellplätzen (verändert und ergänzt nach Lindemann 1965)	99
Tabelle 13: Übersicht über Flächenmehrbarde durch Stellplatzbau aus der Literatur (eigene Darstellung; ¹ Aufgrund der Modellannahmen mit Faktor drei auf aktuelle Bedingungen angeglichen)	103
Tabelle 14: Flächennutzung in unterschiedlichen Modellfällen (verändert nach Aydin/Tönnies 1993)	107
Tabelle 15: Übersicht über Stellplatzbaukosten nach Typ (eigene Darstellung; ¹ Unklar, ob US-\$ oder kanadische \$ gemeint sind. Da es sich um eine kanadische Veröffentlichung handelt, werden Can-\$ angenommen)	115
Tabelle 16: Typische Kostenmieten von offener Stellplätzen und Garagen	118
Tabelle 17: Typische Kostenmieten von Parkhochbauten	119
Tabelle 18: Typische Kostenmieten von Tiefgaragen.....	119
Tabelle 19: Theoretischer Stellplatzkostenanteil für unterschiedlich große Wohneinheiten (eigene Darstellung; mit Daten aus Destatis 2012b).....	122

Tabelle 20: Kosteneffekt der Stellplatzbaupflicht auf Wohnraumkosten (eigene Darstellung)	123
Tabelle 21: Kosten unterschiedlicher Beispielfahrzeuge (eigene Darstellung aus Kostenrechner auf www.adac.de).....	129
Tabelle 22: Zu erwartende Reduktion der Motorisierung nach Fahrzeugtype, Elastizität und monatlicher Stellplatzmiete (eigene Berechnung; ¹ aus BMVBS 2009: 147; ² Überschlägig hochgerechnet auf den Fahrzeuggesamtbestand ausgehend von den vier angegebenen Fahrzeugtypen (= 100%)).....	130
Tabelle 23: Zu erwartende Reduktion der Motorisierung nach Elastizität und monatlicher Stellplatzmiete (eigene Berechnung)	131
Tabelle 24: Korrelationskoeffizient r als Abhängigkeit zwischen Anteil IV-Nutzung (r IV) bzw. ÖPNV-Nutzung mit den gebildeten Einflussgrößen (PWG = Abstellort Pkw am Wohnort; ZPWG = Parksuchzeit am Wohnort); in Klammer jeweils Ordnungsziffer der größensortierten absteigenden Reihenfolge von 56 Kennwerten gesamt (eigene Darstellung mit Daten aus Kypke-Burchardi 1978: 39, Tabelle 11)	134
Tabelle 25: Bewertung der Stellplatzbaupflicht mit dem gewählten Zielsystem.....	141
Tabelle 26: Zeitaufwand im Zusammenhang mit der Fahrradunterstellung im Wohngebäude (aus Hunger 1987: 155; RFS = alle Befragten, RFM = Radfahrer, RFW = Radfahrerinnen).....	145
Tabelle 27: Ergebnisse einer Befragung zur Möglichkeit der Steigerung der Fahrradnutzung durch verschiedene Fördermaßnahmen (aus Hunter 1987; RFS = alle Befragten, RFM = Radfahrer, RFW = Radfahrerinnen)	146
Tabelle 28: Ausgewählte Anforderungen an Fahrradabstellplätze nach Fahrradabstellsatzung der Stadt Troisdorf (eigene Darstellung; nach Stadt Troisdorf 1996).....	153
Tabelle 29: Maßnahmen zur Radverkehrserschließung im Rahmen verkehrsreduzierender städtebaulicher Vorhaben (aus Apel et al. 1997: 319; basierend auf einer Städteumfrage des DIFU)	154

10.3. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Durchschnittliche Nutzungszeit aller Fahrzeuge nach Fahren und Abstellen (verändert nach Öko-Institut 2011: 23, basierend auf MiD 2008).....	13
Abbildung 2: Gründe für Pkw-Verzicht nach Haushalts- und Kreistypen (aus Follmer 2008: 59 basierend auf MiD 2008).....	15
Abbildung 3: Anteile autofreier Haushalte nach Ortsgrößenklassen in West- und Ostdeutschland (aus Reutter/Reutter 1997a: 3).....	16
Abbildung 4: Fahrradbestand in den Haushalten: Entwicklung sowie nach Haushaltsgrößen 2008 (aus Follmer et al. 2010: 61.....	17
Abbildung 5: Entwicklung des Parkraumangebotes nach Angebotstyp im „engeren City-Bereich“ von Stuttgart (verändert aus Lehm Brock 1996: 146).....	23
Abbildung 6: Typische Tagesganglinie des Parkraumaufkommens von Bewohnern und Beschäftigten in Stadtkerngebieten in Oberzentren mit mehr als 400.000 Einwohnern (aus FGSV 2005A: 82)	24
Abbildung 7: Effektive Parkraumnutzung und Potenziale durch Verzicht auf ausschließliche Rechte. (aus Fester et al. 1983: 221).....	25
Abbildung 8: vergleichende Darstellung von Siedlungsmodellen mit und ohne Stellplätzen (Quelle: Verändert Zusammenstellung aus Schnüll/Wöbbeking 1997, basierend auf Aydin/Tönnies 1992)	100
Abbildung 9: Relative Größe der benötigten Siedlungsflächen nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 1992: 127)	101
Abbildung 10: Relative Größe der benötigten Erschließungsflächen nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 1992: 127).....	101
Abbildung 11: Relative Einwohnerdichte der Gebiete nach Modelltyp (aus Aydin/Tönnies 128).....	101
Abbildung 12: Zusammenhang zwischen mittlerer Wohndichte und Verkehrsfläche je Wohneinheit (verändert nach Jansen 2000: 124ff; BBL = Bruttobauland)	102
Abbildung 13: Konventionelles Wohngebiet in Oberursel (eigens Bild)	108
Abbildung 14: Autofreies Wohngebiet in Freiburg Vauban (eigenes Bild)	109
Abbildung 15: Prozentuale Verteilung aller Haushalte bzw. der sozialwohnungsberechtigten Haushalte nach dem Pkw-Bestand (aus Behr/Cischinsky 2007, basierend auf der Einkommens- und Verbraucherstichprobe des statistischen Bundesamtes 2003).....	112
Abbildung 16: Einfluss der Grunderwerbskosten auf die Kosten je Stellplatz (inkl. Grundstückskosten) in Abhängigkeit von der Bauform (Gehrke et al. 1981: 222; ähnliche Grafiken in Hottenstein 1969: 57/59/60; Schopf 1985: 73).....	117
Abbildung 17: Kostensteigerungseffekt auf Wohneinheiten in Abhängigkeit von der Stellplatzziffer (aus Litman 2011: 12).....	123



Abbildung 18: Abhängigkeit zwischen Wohndichte und Erschließungskosten(aus Gutsche 2006).....	124
Abbildung 19: Beispielhafte Darstellung für das Verhältnis zwischen Grundstückskosten und Erschließungskosten in Abhängigkeit von der Wohndichte(aus Gutsche 2006).....	125
Abbildung 20: Prinzipdarstellung der Nachfragekurve für Stellplätze (verändert nach Becker/Gerike 2007)	128
Abbildung 21: Häufigkeitsverteilung der Fußweglängen (aus Knoflacher 1985: 162)	136
Abbildung 22: Ablauf der Verstärkung der Attraktivität des motorisierten Verkehrs (aus Holzapfel 1997: 58)	138
Abbildung 23: Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen Stellplatzbaupflicht, Verkehrs- und Siedlungsflächenzuwachs (aus Shoup 2005: 129)	139
Abbildung 24: Fahrradnutzung nach Fahrtantrittswiderstand am Wohnort (aus Follmer 2005, basierend auf MiD 2002)	144
Abbildung 25: Beispielhaft Übersicht über verschiedene Typen von Fahrradstellhilfen (Quelle: Schneewolf 1998: 2).....	149
Abbildung 26: Akzeptanz von Rampenneigungen für den Alltagsgebrauch (eigene Darstellung).....	151
Abbildung 27: Kraftaufwand zum Überwinden der Rampenneigung (eigene Darstellung).....	151
Abbildung 28: Versuchsdurchführung bei einer Rampenneigung von über 23 % (eigenes Bild).....	152
Abbildung 29: Anordnung von Fahrradstellplätzen in einer öffentlichen Wohnstraße (aus Bohle 2010)....	155

10.4. Quellenverzeichnis

10.4.1. Literaturverzeichnis

- ADFC 2008:** Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V., Technische Richtlinie TR 6102, „Empfehlenswerte Fahrrad-Abstellanlagen : Anforderungen an Sicherheit und Gebrauchstauglichkeit“, 2008, Internetfundstelle: http://www.adfc.de/files/2/110/111/TR6102_09-08_Empfehlenswerte_Fahrrad-Abstellanlagen.pdf
- APEL/LEHMBROCK 1990:** Dieter Apel, Michael Lehmbrock, „Stadtverträgliche Verkehrsplanung – Chancen zur Steuerung des Autoverkehrs durch Parkraumkonzepte und -bewirtschaftung“, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin, 1990
- APEL ET AL. 1997:** Dieter Apel / Michael Lehmbrock / Tim Pharoah / Jörg Thiemann-Linden, „Verkehrsreduzierende städtebauliche Vorhaben“,
- APPEL 1996:** Heinz Peter Appel „Parkraumkonzepte für Mittelstädte und kleine Großstädte“ in Grüne Reihe Nr. 34 ‚Verkehr aktuell: Parken in der Stadt‘, Fachgebiet Verkehrswesen Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern, 1996, Seite 1ff Herausgeber: Hartmut H. Topp
- AYDIN/TÖNNES 1992:** Can Aydin / Martin Tönnies, „Leben ohne Auto“, Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fachgebiet Raumplanung, 1992
- AYDIN/TÖNNES 1993:** Can Aydin / Martin Tönnies, „Neue Dimensionen im kosten- und flächensparenden Bauen durch autofreie Stadtteile“, in ‚Stadt statt Auto : Neue städtebauliche Qualitäten mit weniger Autos‘, Wolfgang Müntz (Hrsg.), 1993
- AXHAUSEN 2006:** Prof. Kay W. Axhausen, „Rationale Parkstandsbereitstellung: Auch eine Besprechung von D. Shoups ‚the High Costs of Free Parking‘“, Beitrag für strasse/verkehr, 2006, Internetfundstelle: <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:28908/eth-28908-01.pdf>
- BAIER ET AL. 1981:** Dr.-Ing. Reinhold Baier / Dr.-Ing. Hartmut Hensel / Prof. Dr.-Ing. Paul A. Mäcke, „Überlastung citynaher Wohngebiete durch ruhenden Verkehr – Untersuchung neuer Möglichkeiten seiner Unterbringung (Vorstudie), Im Auftrag des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, 1981
- BAIER ET AL. 1984A:** Dr.-Ing. Reinhold Baier / Albert Moritz / Dipl.-Ing Karl-Heinz Schäfer, „Parken in der Stadt: Expertise im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau“, Aachen, 1984
- BAIER ET AL. 1984B:** Dr.-Ing. Reinhold Baier / Albert Moritz / Dipl.-Ing. Karl-Heinz Schäfer, „Parken in der Stadt“, Schriftreihe 03 ‚Städtebauliche Forschung‘, Heft Nr. 03 109 des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), 1984
- v. BARBY 1974:** Joachim von Barby, „Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft“, 1974
- BAST 2000:** Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST, Hrsg.), „Kennlinien der Parkraumnachfrage“, Berichte der BAST, Heft V78, Bericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben 77410/1998 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Ableitung standardisierter Kennlinien der Parkraumnachfrage nach Gebiets- und Bewirtschaftungstypen, 2000

-
- BECKER 2000:** Prof. Dr.-Ing. Udo Becker, „Unnötige Verkehr: Was ist das?“, in Internationales Verkehrswesen, Jahrgang 52, Ausgabe 9/2000, Seiten 364 bis 369, 2000
- BECKER/GERIKE 2007:** Udo Becker / Regine Gerike, „Induzierter Verkehr: Ansätze + Daten“, Vorlesungsunterlagen zur Veranstaltung Verkehrsökologie I an der Technischen Universität Dresden im Wintersemester 2007/2008, 27.11.2007
- BBR 2004:** Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Hrsg.), „Kompass für den Weg zur Stadt der Zukunft : Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle nachhaltiger Stadtentwicklung“, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2004
- BBR 2006:** Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Hrsg.), „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung“, 2006
- BMWo 1960A:** Bundesminister für Wohnungsbau (BMWo, Hrsg.), „Musterbauordnung für die Länder des Bundesgebietes einschließlich des Landes Berlin“, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 16, Aufgestellt von der Musterbauordnungskommission, Fassung vom Januar 1960
- BMWo 1960B:** Bundesminister für Wohnungsbau (BMWo, Hrsg.), „Allgemeine Einführung in die Musterbauordnung : Teil A“, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 17, Aufgestellt vom Begründungsausschuß der Musterbauordnung, Fassung vom April 1960
- BMWo 1960c:** Bundesminister für Wohnungsbau (BMWo, Hrsg.), „Einführung in die Musterbauordnung : Teil B“, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Band 18, Aufgestellt vom Begründungsausschuss der Musterbauordnung, Fassung vom August 1960
- BMVBS 2002:** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), „Nationaler Radverkehrsplan 2002-2012“, Bericht der Bundesregierung, 2002
- BMVBS 2009:** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), „Verkehr in Zahlen 2009/2010“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2009
- BOHLE 2010:** Dipl.-Ing. Wolfgang Bohle, „Fahrradabstellplatzpflicht bei Gebäudevorhaben“, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung „Effektiv steuern mit der Stellplatzsatzung“ der Fraktion im Hessischen Landtag von Bündnis 90/Die GRÜNEN am 30. April 2010 in Frankfurt a.M.
- BÖCKENFÖRDE ET AL. 1993:** Dr. jur. Dieter Böckenförde / Dipl.-Ing. Heinz-Georg Temme / Winfried Krebs (Hrsg.), „Mosterbauordnung für die Länder der Bundesrepublik Deutschland“, Fassung gemäß Beschluss der ARGEBAU vom Dezember 1992, Werner-Verlag, 3. Auflage, 1993
- BÖHME 2010:** Dipl.-Ing. Stephan Böhme, „Fahrradparken in der Fahrradhauptstadt Münster“, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung „Effektiv steuern mit der Stellplatzsatzung“ der Fraktion im Hessischen Landtag von Bündnis 90/Die GRÜNEN am 30. April 2010 in Frankfurt a.M.
- BPB:** Bundeszentrale für politische Bildung, Online Nachschlagewerk, Internetfundstelle: <http://www.bpb.de/nachschlagen/>, 2012
- BRACHER 1995:** Tilman Bracher, „Nachweispflicht und Förderung von Fahrradabstellplätzen“ in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ziffer 3.3.2.3, 10. Ergänzungslieferung 05/1995

-
- BRINCKMANN/ETTINGER 1983:** Prof. Dr. Hans Brinckmann / Dipl.-Ing. Barbara Ettliger, „Individuelles Bauen in der Verdichtung“, in ‚Kosten- und flächensparendes Bauen – Kurzfassung –‘, Schriftreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Städtebauliche Forschung, 03.097, 1983
- BRUCKNER 2008:** Martin Bruckner, „Die Rolle von Arbeitszeit und Einkommen bei Rebound-Effekten in Dematerialisierungs- und Dekarbonisierungsstrategien. Eine Literaturstudie“, Social Ecology Working Paper 111, Vienna, 2008
- BUSCHMANN/ESCHKE 1994:** Hans-Dietmar Buschmann und Klaus Eschke „Zu Problemen und Lösungsansätzen zur Verbesserung des Ruhenden Verkehrs in dicht bebauten Wohngebieten der Stadt Magdeburg“ in Straßenverkehrstechnik, 38. Jahrgang, Heft 6/1994, Seite 380ff
- DER NIEDERSÄCHSISCHER SOZIALMINISTER 1986:** Der Niedersächsische Sozialminister (1986), „Humanisierung im Städtebau. Verkehrswesen. Heft 1. Parken in der Stadt“
- DERICHS 2003:** Anka Derichs, „Besser wohnen mit weniger Verkehr“, Arbeitspapier im Rahmen des Projektes RAVE – ‚Nachhaltige Raum- und Verkehrsplanung‘, Technische Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Verkehrswesen und Verkehrsplanung, Dortmund, Januar 2003
- DESTATIS 2004:** Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Destatis, Hrsg.), „Sozialhilfe im Städtevergleich“, 2004
- DESTATIS 2008:** Statistisches Bundesamt (Destatis, Hrsg.), „Wirtschaftsrechnungen : Einkommens- und Verbraucherstichprobe. Ausstattung privater Haushalte mit ausgewählten Gebrauchsgütern.“, Fachserie 15 Heft 1, Wiesbaden, 2008
- DESTATIS 2011A:** Statistisches Bundesamt (Destatis, Hrsg.), „Bauen und Wohnen : Baugenehmigungen / Baufertigstellungen. Baukosten. 2010“, Wiesbaden, 2011
- DESTATIS 2011B:** Statistisches Bundesamt (Destatis, Hrsg.), „Auszug aus dem Datenreport 2011 : Kapitel 6. Private Haushalte – Einkommen, Ausgaben, Ausstattung.“, Wiesbaden, 2011
- DESTATIS 2012A:** Statistisches Bundesamt (Destatis, Hrsg.), „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland : Indikatorenbericht 2012“, Wiesbaden, 2012
- DESTATIS 2012B:** Statistisches Bundesamt (Destatis, Hrsg.), „Bauen und Wohnen : Mikozensus – Zusatzerhebung 2010. Bestand und Struktur der Wohneinheiten : Wohnsituation der Haushalte.“, Fachserie 5 Heft 1, Wiesbaden, 2012
- DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG 2002:** Deutsche Bundesregierung, „Perspektiven für Deutschland : Unserer Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, 2002
- DEUTSCHE BUNDESREGIERUNG 2005:** Deutsche Bundesregierung, „Wegweiser Nachhaltigkeit 2005 : Bilanz und Perspektiven“, Fortschreibung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik Deutschland, 2005

-
- DIBT 2012:** Deutsches Institut für Bautechnik (DIBt, Hrsg.), „Musterbauordnung“, Internetfundstelle: http://www.dibt.de/de/Data/Musterbauordnung_info.pdf
- DIFU 2011:** Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU, Hrsg.), „Fahrradparken im Wohngebiet“, 2011
- DIECKMANN 1990:** Jochen Dieckmann, „Möglichkeiten und Grenzen einer Weiterentwicklung der Landesbauordnungen“, in Arbeitspapier im Auftrag des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) anlässlich eines Kolloquiums zum Thema ‚Parken in Frankfurt – Einschränkungssatzung, Stellplatzablösung und Verwendung der Ablösebeträge‘ – Teil 2, Seiten 87 bis 98, Frankfurt am Main, 1990
- DIHT 1963:** Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), „Stadtverkehr – Pulsschlag der Wirtschaft“, Schriftreihe des deutschen Industrie und Handelstages, 1963
- DREVERMANN 1967:** Wolf Drevermann, „Frische Luft durch Frische Preise : Über die Parkraumnot in der Bundesrepublik“, in DER SPIEGEL 16/1967 vom 10.04.1967
- ENGLMANN ET AL. (O.D.):** F.C. Englmann / G. Haag / Th. Pischner, „Berechnung und Bewertung des induzierten Verkehrs im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung“, undatiert, Internetfundstelle: www.trafficforum.ethz.ch
- ERL 2003:** Erhard Erl, „Mobilität und Verkehrsmittelwahl“, Socialdata, Beitrag zur Fachtagung ‚Mobilität und Sicherheit – ein Widerspruch?‘ im Juni 2003 in Köln, München, 2003
- EU-KOM 2007:** Kommission der Europäischen Gemeinschaft, „GRÜNBUCH. Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt.“, KOM(2007) 551 endgültig, Brüssel, 2007
- FIEBIG ET.AL. 1988:** Karl-Heinz Fiebig, Burkhard Horn, Udo Krause, „Umweltverbesserung in den Städten“, Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Ein Wegweiser durch Literatur und Beispiele aus der Praxis, Heft 5: Stadtverkehr, Berlin, 1988
- FESTER ET AL. 1983:** F. Marc Fester / Sabine Kraft / Elke Metzner, „Raum für soziale Planung. Eine Arbeitshilfe für Planungs- und Entwurfspraxis.“, Institut für Städtebau und Landesplanung der RWTH Aachen, Forschungsvorhaben im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 1983
- FGSV 1984:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Empfehlung zur Lösung der Probleme des ruhenden Verkehrs in Altbaugebieten“, Arbeitsgruppe ‚Verkehrsplanung‘ / Arbeitsausschuss ‚Sonderfragen des Stadt- und Regionalverkehrs‘, FGSV-Arbeitspapier Nr. 4, Köln, 1984
- FGSV 1995:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Hinweise zum Fahrradparken“, Arbeitsausschuss ‚Ruhender Verkehr‘, Arbeitskreis ‚Fahrradparken‘, Köln, 1995
- FGSV 2005A:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs“, Arbeitsgruppe ‚Straßenentwurf‘, Köln, 2005
- FGSV 2005B:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Empfehlungen für Anlagen des ruhenden Verkehrs“, Arbeitsgruppe ‚Straßenentwurf‘, Köln, 2005

-
- FGSV 2006:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Hinweise zur Schätzung des Verkehrsaufkommens von Gebietstypen“, Arbeitsgruppe ‚Verkehrsplanung‘, Köln, 2006
- FGSV 2012:** Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV, Hrsg.), „Hinweise zum Fahrradparken“, unveröffentlichter Arbeitsstand, Bearbeitungsstand 27.01.2012
- FOLLMER 2005:** Robert Follmer, „Was sagen die Zahlen? Fahrradnutzung im einkaufsverkehr“, Vortrag im Rahmen der Fachtagung ‚Mit dem Fahrrad zum Einkaufen‘ am 30. Juni 2005 in Göttingen, basierend auf den Daten von Mobilität in Deutschland 2002, 2005, Internetfundstelle: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=6K9IS5F3>
- FOLLMER 2009:** Robert Follmer, „Rückwind für das Fahrrad?“, Vortrag im Rahmen des Nationalen Fahrradkongresses 2009 in Berlin, 2009, Internetfundstelle: http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/Follmer%20MiD%202008_Fahradkongress2009.pdf
- FOLLMER ET AL. 2010:** Robert Follmer et al., „Mobilität in Deutschland 2008 : Ergebnisbericht“, Bonn und Berlin, 2010, Internetfundstelle: www.mobilitaet-in-deutschland.de
- FES 1997:** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Hrsg.), „Gemeingebrauch und Sondernutzung an Straßen und Wegen“, Losblattsammlung, Blatt SW 6, Oktober 1997, Internetfundstelle: http://www.fes-kommunalakademie.de/_data/SW_Gemeingebrauch_und_Sondernutzung.pdf
- GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON:** Gabler Wirtschaftslexikon Online, Internetfundstelle: www.wirtschaftslexikon.gabler.de, Springer Gabler | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, 2012
- GEHRKE ET.AL. 1981:** Wolfgang Gehrke / Werner Rabe / Herbert Strack, „Grundsätze für die Bemessung von Verkehrserschließungsanlagen bei der Neugestaltung von Altbaugebieten“, Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 353, Herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr, 1981
- GÖDERITZ 1954:** Dr.-Ing. e.h. Johannes Göderitz, „Besiedlungsdichte, Bebauungsweisen und Erschließungskosten im Wohnungsbau“, 1954
- GRUEN 1973:** Victor Gruen, „Das Überleben der Städte“, Deutsche Ausgabe: Verlag Fritz Molden, 1973
- GUTSCHE/SCHILLER 2005:** Jens-Martin Gutsche / Georg Schiller, „Das Kostenparadoxon der Baulandbereitstellung“, in Wuppertal Bulletin, Jahrgang 8, Nr. 2, 2005
- GUTSCHE 2006:** Jens-Martin Gutsche, „Erschließungskosten : Was sie beeinflusst und wer sie bezahlt.“, Vortrag im Rahmen der Tagung ‚Kosten der Siedlungsentwicklung‘ beim BBR, 10.10.2006
- HAASE 1971:** Dr. Günther Haase, „Die Landesbauordnungen : Vergleichende Textausgabe auf der Grundlage der Musterbauordnung“, Bauverlag GmbH, Wiesbaden und Berlin, 1971
- HARDIN 1968:** Garrett Hardin, „The Tragedy oft he Commons“, Science, 162, Seiten 1243 bis 1248, 1968
- HNA 2003:** Hessische/Niedersächsische Allgemeine (HNA), „60 Parkplätze für Patienten und Besucher“, Ausgabe vom 16. Juli 2003, Lokalteil Kassel, Seite KSS-LO9
- HOLZAPFEL 1997:** Helmut Holzapfel, „Autonomie statt Auto. Zum Verhältnis von Lebensstil, Umwelt und Ökonomie am Beispiel des Verkehrs“, 1997

-
- HOTTENSTEIN 1969:** Dr. Hans Hottenstein, „Das Parkierungsproblem in ökonomischer Sicht“, Züricher Volkswirtschaftlicher Forschungen, Neue Folge – Band 16, Zürich 1969
- HSGB 2002:** Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB), „Musterstellplatzsatzung“, Fassung vom Dezember 2002
- HUBER-ERLER 1996A:** Ralf Huber-Erler, „Auswirkung intensiver Parkraumbewirtschaftung auf Stadt und Verkehr“ in Grüne Reihe Nr. 34 ‚Verkehr aktuell: Parken in der Stadt‘, Fachgebiet Verkehrswesen Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern, 1996, Seite 41ff, Herausgeber: Hartmut H. Topp
- HUBER-ERLER 1996B:** Ralf Huber-Erler, „Dokumentation Parken – Materialsammlung zum ‚Parken in der Stadt‘“, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen (Hrsg.), Heft V 30, 1996
- HUBER-ERLER 2010:** Ralf Huber-Erler, „Parkraum als Steuerungsinstrument“ in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ziffer 3.4.12.1, 56. Ergänzungslieferung 04/2010
- HÜFNER 1989:** Karl-Friedrich Hufner, „Entwurf, Bau und Ausstattung von Parkbauten aus der Sicht des Betreibers“, in ‚Beiträge zum ruhenden Verkehr‘, Institut für Straßen- und Verkehrswesen der Universität Stuttgart, Seiten 143 bis 156, Prof. Dr.-Ing G. Steierwald (Hrsg.), Stuttgart 1989
- HUNGER 1987:** Ditmar Hunger, „Bedingungen und Abhängigkeiten des städtischen Radverkehrs“, Dissertation an der Hochschule für Architektur und Bauwesen Weimar, Weimar 1987
- INFRAS/DIW 2002:** Infrac/DIW, Mobilität in Deutschland, CATI-Masterfragebogen, 2002, unveröffentlicht
- ILS 1983:** Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS, Hrsg.), „Ruhender Verkehr in Wohngebieten“, Bausteine für die Planungspraxis Nordrhein Westfalen, Dortmund, 1983
- ILS 2009:** Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (ILS) et.al., „Mobilitätsmanagement in der Stadtplanung – Abschlussbericht“, Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – Forschungsprogramm Stadtverkehr 2006/07, FOPS-Projekt FE 70.794, Dortmund, 2009
- BEHR/CISCHINSKY 2007:** Iris Behr / Holger Cisinsky, „Überprüfung der Auswirkung der Stellplatzsatzung der Stadt Darmstadt auf die geförderten Mietwohnungen der bauverein AG“, Institut Wohnen und Umwelt (IWU, Hrsg.), 2007 (unveröffentlicht)
- JACOBS 1993:** Allan B. Jacobs, „Great streets“, 1993
- JIA/WACHS 1998:** Wenyu Jia / Martin Wachs, „Parking Requirements and Housing Affordability: A Case Study of San Francisco“, The University of California Transportation Center, 1998
- JUNG 2009:** Owen Jung, „Who is really paying for your parking space? Estimating the marginal implicit value of off-street parking spaces for condominiums in central Edmonton, Canada“, Masterarbeit am Department of Economics der University of Alberta, 2009, Internetfundstelle: http://www.vtpi.org/jung_parking.pdf
- KADEN/THIEL 2002:** Lutz Kaden / Holger Thiel, „Privater Stellplatzbau – Einflüsse, Entwicklung, Nutzung“ in Internationales Verkehrswesen, 54. Jahrgang, Heft 7+8/2002, Seite 370ff

-
- KBA 2009:** Kraftfahrt-Bundesamt, „Fahrzeugzulassung. Bestand. Fahrzeugalter. 1.Januar 2009.“, 2009
- KNOFLACHER 1985:** Hermann Knoflacher, „Einfluss des ruhenden Verkehrs auf Raumwirksamkeit und Verkehrsmittelwahl“, in Beiträge zur Verkehrsplanung 1/1986, Seminar ruhender Verkehr (1985), Institut für Straßenbau und Verkehrswesen der Technischen Universität Wien (Hrsg.), Seiten 159 bis 174, Wien, 1985
- KORTENHAUS 1986:** Dr.-Ing.Thomas Kortenhaus, „Akzeptanz der Parkmöglichkeiten in innenstadtnahen Altbaugebieten durch die Bewohner“, Institut für Verkehrswirtschaft, Straßenwesen und Städtebau der Universität Hannover, 1986
- KRÄNZTER/NICOLA 1965:** Karl Richard Kräntzer und Günter Nicola, „Der ruhende Verkehr in Wohngebieten – Lage Flächen, Kosten“, Institut für Bauforschung e.V. im Auftrag des Niedersächsischen Sozialministeriums, Hannover, 1965
- KYPKE-BURCHARDI 1978:** Dr.-Ing. B. U. Kypke-Burchardi, „Wechselbeziehungen des fließenden und ruhenden Straßenverkehrs in Großstädten“, Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 246, Herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr, Abteilung Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg, 1978
- LAND BERLIN 2008:** Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin (Hrsg.), „Fahrradparken in Berlin : Leitfaden für die Planung“, 2008
- LANDWEHRMANN ET AL. 1980:** Friedrich Landwehrmann / Jürgen Körbel, „Kleinräumige Mobilität : Empirische Untersuchung zum Nahwanderungsverhalten in den Städten Paderborn und Witte“, Schriftreihe Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 2.040, Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung (Hrsg.), 1980
- LEHMBROCK (O.D.):** Dipl.-Ing. Michael Lehmbruck, „Möglichkeiten zur Beeinflussung des Kfz-Verkehrs mit Stellplatzverordnungen und -satzungen“ in Handbuch für kommunale Verkehrsplanung, Ziffer 3.4.12.2, 1. Ergänzungslieferung, ohne Datum (etwa 1993)
- LEHMBROCK 1996:** Dipl.-Ing. Michael Lehmbruck, „Auf dem Weg zu einer neuen Stellplatznorm“, in ‚Umweltverkehr: Bausteine für eine zukünftige Verkehrswelt‘, Ulrich Smeddinck (Hrsg.), 1996
- LEHMBROCK 2000:** Dipl.-Ing. Michael Lehmbruck, „Straßennutzung und Stellplatzpflicht : Zur Entwicklung öffentlicher Räume mit vielfältigen Nutzungschancen“, in Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 32, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, 2000
- LEHMBROCK 2010:** Dipl.-Ing. Michael Lehmbruck, „Effektiv steuern mit der Stellplatzsatzung- Berliner Weg“, Präsentation im Rahmen der Veranstaltung „Effektiv steuern mit der Stellplatzsatzung“ der Fraktion im Hessischen Landtag von Bündnis 90/Die GRÜNEN am 30. April 2010 in Frankfurt a.M.
- LINDEMANN 1965:** Hans-Eckhard Lindemann, „Der ruhende Verkehr in Wohngebieten“, Dissertation an der Fakultät für Bauwesen der Technischen Hochschule Carolo-Wilhelmina zu Braunschweig, Braunschweig 1965
- LITMAN 2011:** Todd Litman, „Parking Requirement Impacts on Housing Affordability“, Victoria Transport Policy Institute, Internetfundstelle: <http://vtpi.org/park-hou.pdf>, 2011,

-
- LOOSE 2001:** Willi Loose, „Stellplatzpflicht und flexible Parkierungsmodelle – der Umgang mit dem ruhenden Verkehr in autoreduzierten Wohnformen“, in Veröffentlichungen des Instituts für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (ISW), 9/2001 – Verkehrsplanung und Parkraummanagement
- MEIBURG 1963:** Charles O. Meiburg, „An Economic Analyses of Highway Services“, in The Quarterly Journal of Economics, Jahrgang 77, Band 4, Seiten 648-656, 1963
- MEYERHOLT 2001:** Dr. Dipl. Kfm. Ulrich Meyerholt, „Rechtsfragen rund um das parkende Auto. Anwohnerparklizenzierung, Stellplatzbeschränkungssatzung Auswirkungen auf die Novelle der StVO“, in Veröffentlichungen des Instituts für Städtebau und Wohnungswesen München der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (ISW), 9/2001 – Verkehrsplanung und Parkraummanagement
- MUNBY 1962:** D. L. Munby, „The economics of city traffic“, in Urban survival and traffic, Seiten 211 bis 228, University of Durham, T. E. H. Williams (Hrsg.), London, 1962
- MUTHESIUS 1989:** Thomas Muthesius, „Nahverkehrsfreundliche Ausgestaltung der Stellplatzvorschriften in den Landesbauordnungen“, Vorlage vom 30.08.1989 zum Unterausschuss „Baurecht“ des Deutschen Städtetages, unveröffentlichtes Manuskript des Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe, Köln, 1989, im Volltext wiedergegeben in TOPP 1990A
- MÜNST 1993:** Wolfgang Münst, „Weniger Autos für die Tübinger Südstadt“, in ‚Stadt statt Auto : Neue städtebauliche Qualitäten mit weniger Autos‘, Wolfgang Münst (Hrsg.), 1993
- OELTZE ET AL. 2006:** Dipl.-Ing. Sven Oeltze et al., „Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050“, Forschungsvorhaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, FOPS 070.757/2005, 2006
- ÖKO-INSTITUT 2011:** Öko-Institut e.V. (Hrsg.), „Autos unter Strom“, Berlin, 2011
- RADERMACHER 1975:** Dipl.-Ing. Ludwig Radermacher, „Untersuchung über den Parkraumbedarf in Städten als Funktion der Stadtstruktur“, Dissertation an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, 1975
- REINHOLD ET.AL. 1998:** Dr.-Ing. Tom Reinhold, Dipl.-Math. Christine Herpel, Dipl.-Ing. Hans Jürgen Wrobel, „Der Einfluß des Parkplatzangebotes auf die Verkehrsmittelwahl“, in der Nahverkehr 1+2/1998, Seiten 20 bis 23, 1998
- RETZKO 1968:** Prof. Dr.-Ing. Hans-Georg Retzko, „Probleme des ruhenden Verkehrs in Stadtzentren“, Referat und Diskussionsbeiträge im Rahmen der Veranstaltung ‚Ruhender Verkehr – Problematik und Lösungsmöglichkeiten‘ am 10. Oktober 1968 in Nürnberg, Broschüre, Verkehrswacht Nürnberg e.V., Nürnberg, 1968
- REUTTER /REUTTER 1996:** Oscar Reutter und Ulrike Reutter, „Autofreies Leben in der Stadt – Autofreie Stadtquartiere im Bestand“, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund, 1996
- REUTTER /REUTTER 1997A:** Oscar Reutter und Ulrike Reutter, „Autofreies Leben – Autofreie Mobilität“ in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ziffer 2.2.1.2, 17. Ergänzungslieferung 05/1997

-
- REUTTER /REUTTER 1997B:** Oscar Reutter und Ulrike Reutter, „Autofreie Stadtquartiere im Bestand – ein Vorschlag zur Stadterneuerung“ in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ziffer 3.3.9.3, 18. Ergänzungslieferung 08/1997
- ROSKAMM 2011:** Nikolai Roskamm, „Der Morsche Kern. Bauliche dichte – von Kontinuitäten und Widersprüchen“, in PlanerIn 5/11, Seiten 5 bis 7, Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL, Hrsg.), 2011
- SAGOLLA (O.D.):** Dipl.-Ing. Winfried Sagolla, „Kostensenken durch Mobilitätsmanagement – einige Beispiele“, Undatierter Vortrag, Internetfundstelle: http://www.oeffizient-mobil.de/uploads/tx_abdownloads/files/Sagolla-_Kosten_senken_durch_Mobilitaetsmanagement_01.pdf
- SAGOLLA 2010:** Dipl.-Ing. Winfried Sagolla, „Mobilitätsmanagement PHOENIX West, Dortmund“, Vortrag vom 16.06.2010 im Rahmen eines Workshops des Aktionsprogramms für Mobilitätsmanagement ‚effizient mobil‘, Deutsche Energie-Agentur (DENA), Internetfundstelle: http://www.oeffizient-mobil.de/uploads/tx_abdownloads/files/16.06.2010MM_in_der_Bauleitplanung_PhoenixWest_Winfried_Sagolla.pdf
- SAXER 1963:** Dr. P. Saxer, „Die Verpflichtung der Grundeigentümer zur Bereitstellung von Abstellflächen für Motorfahrzeuge auf privatem Grund“, Zeitschrift Straße und Verkehr, Nr. 7/1963, Seiten 436 bis 441, 1963
- SCHEBEK/HARTARD 2004:** Prof.-Dr. Liselotte Schebeck / Dr. Susanne Hartard, „Einführung in die Umweltwissenschaften – Block Grundlagen“, in ‚Einführung in die Umweltwissenschaften I‘, Vorlesungsskript zur Basisveranstaltung des Interdisziplinären Studenschwerpunktes Umweltwissenschaften, TU Darmstadt, Wintersemester 2004/2005, 2004
- SCHMIDT-EICHSTAEDT 2006:** Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt, „Die Umsetzung der Ziele und Prinzipien der Habitat Agenda in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland, Finnlands, der Niederlande, Rumäniens und der Türkei in den Jahren 1996 bis 2006“, Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. Berlin, Herausgegeben vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR, Hrsg.) als BBR-Online-Publikation Nr. 4/2006, 2006
- SCHNEEWOLF 2010:** Rainer Schneewolf, „Bewertung von Fahrradabstellhilfen und Grundsätze der Planung“ in Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ziffer 5.3.3.1, 20. Ergänzungslieferung 03/1998
- SCHNEIDER 2011:** Gerhard Schneider, „Über Plan. Die dichtegrenzen der BauNVO und die städtebauliche Realität“, in PlanerIn 5/11, Seiten 17 bis 19, Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL, Hrsg.), 2011
- SCHNÜLL/WÖBBEKING 1997:** Prof. Dr.-Ing. Robert Schnüll / Dipl.-Ing. Jens Wöbbeking, „Entwicklung autoarmer Wohngebiete als Teil einer integrierten Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung am Beispiel der Stadt Pinneberg“, Schlussbericht zum FE-Vorhaben Nr. 70475/95, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Hannover, 1997

-
- SCHOPF 1985:** Josef Michael Schopf, „Kosten durch ‚Strassenparken‘ im Vergleich zu Stellplätzen ausserhalb des öffentlichen Strassenraums“, in Beiträge zur Verkehrsplanung 1/1986, Seminar ruhender Verkehr (1985), Institut für Straßenbau und Verkehrswesen der Technischen Universität Wien (Hrsg.), Seiten 65 bis 101, Wien, 1985
- SCHRIEFEL 2008:** Ernst Schriefel, „Steigender Energieverbrauch trotz verbesserter Energieeffizienz? Der ‚Rebound-Effekt‘ und andere verbrauchstreibende Faktoren“, in Wissenschaft und Umwelt Interdisziplinär, Ausgabe 11, 2008
- SCHULZE 2010A:** Rainer Schulze, „Investoren hoffen auf Ende Stellplatzablöse“, in Frankfurter allgemeine Zeitung vom 05.05.2010
- SCHULZE 2010B:** Rainer Schulze, „Ersatz für Stellplatzablöse dringend gesucht“, in Frankfurter allgemeine Zeitung vom 25.05.2010
- SHOUP 1997:** Donald C. Shoup, „The High Cost of Free Parking“, Beitrag im Journal of Planning Education and Research, vol. 17, Seiten 3 bis 20, 1997
- SHOUP 2005:** Donald C. Shoup, „The High Cost of Free Parking“, American Planning Association (Hrsg.), Chicago, 2005
- SMEDDINCK 1996:** Ulrich Smeddinck (Hrsg.), „Umweltverkehr – Bausteine für eine zukunftsfähige Verkehrswelt“, Umweltwissenschaften Band 8, Taunusstein, 1996
- SPERLING 2012:** Dipl.-Ing. Carsten Sperling, „Gemeinsam für eine lebendige Nachbarschaft : Partizipative Quartiersentwicklung in Freiburg-Vauban“, Vortrag vom 10. April 2012, Internetfundstelle: <http://www.hamburg.de/contentblob/3371598/data/presentation-carsten-sperling-vom-10-4-2012.pdf>
- STADT FRANKFURT 2010:** Verkehrsdezernat der Stadt Frankfurt, Grußwort anlässlich der Veranstaltung „Effektiv steuern mit der Stellplatzsatzung“ der Fraktion im Hessischen Landtag von Bündnis 90/Die GRÜNEN am 30. April 2010 in Frankfurt a.M., unveröffentlichtes Redemanuskript
- STADT FRIEDBERG (HESS.) 2003:** Stadt Friedberg (Hessen), „Stellplatzsatzung“, Fassung vom 04.12.2003
- STADT MÜNSTER 2008:** Stadt Münster (Westf., Hrsg.), „Verkehrsverhalten und Verkehrsmittelwahl der Münsteraner : Ergebnisse einer Haushaltsbefragung im November 2007“, Münster, 2008, Internetfundstelle: http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/pdf/verkehrsverhalten_befragung2007%281%29.pdf
- STADT TROISDORF 1996:** Stadt Troisdorf, „Satzung über die Herstellung und Bereithaltung von Abstellplätzen für Fahrräder (Fahrradabstellsatzung)“, Fassung vom 21.10.1996
- STADT ZÜRICH 2007:** Stadt Zürich, „Leitfaden Fahrtenmodell – eine Planungshilfe“, Januar 2007
- STEINDORFER 1985:** Peter Steindorfer, „Grundlagen für die derzeitige Behandlung des ruhenden Verkehrs in Österreich“, in Beiträge zur Verkehrsplanung 1/1986, Seminar ruhender Verkehr (1985), Institut für Straßenbau und Verkehrswesen der Technischen Universität Wien (Hrsg.), Seiten 49 bis 63, Wien, 1985

-
- STETE ET AL. 2005:** Gisela Stete et al., „Verkehrsentwicklungsplan Darmstadt“, im Auftrag des Wissenschaftsstadt Darmstadt, 2005
- TEICHGRÄBER 1973:** Dr.-Ing. Wolfgang Teichgräber, „Ermittlung der Gesamtkosten neuerer Wohnanlagen unterschiedlicher Bebauungsdichte unter besonderer Berücksichtigung der Erschließungs- und Stellplatzkosten“, Fortschungsarbeiten aus dem Strassenwesen, Herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für das Straßenwesen e.V. Köln, Heft 88, erschienen im Kirschbaum Verlag, Bonn-Bad Godesberg, 1973
- TEICHGRÄBER ET.AL. 1983:** Prof. Dr.-Ing. W. Teichgräber et.al., „Zweckmässige Anordnung und Ausbildung von Einstellplätzen in hochverdichteten bestehenden und neuen Baugebieten“, Forschung Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 404, Herausgegeben vom Bundesminister für Verkehr, Abteilung Straßenbau, Bonn-Bad Godesberg, 1983
- TOPP 1990A:** Prof. Dr.-Ing. Hartmut H. Topp, „Parken in Frankfurt – Einschränkungssatzung, Stellplatzablösung und Verwendung der Ablösebeträge“, Arbeitspapier im Auftrag des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) anlässlich eines Kolloquiums zum gleichen Thema – Teil 1, Frankfurt am Main, 1990
- TOPP 1990B:** Prof. Dr.-Ing. Hartmut H. Topp, „Wie hängen Nutzungen und Verkehrsaufkommen, Straßennetz, Parkraum und ÖPNV zusammen?“, in Arbeitspapier im Auftrag des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) anlässlich eines Kolloquiums zum Thema ‚Parken in Frankfurt – Einschränkungssatzung, Stellplatzablösung und Verwendung der Ablösebeträge‘ – Teil 2, Seiten 41 bis 60, Frankfurt am Main, 1990
- TOPP 1994:** Prof. Dr.-Ing. Hartmut H. Topp „Zur Rolle des Parkens in der Verkehrsberuhigung“ in Straßenverkehrstechnik, 38. Jahrgang, Heft 6/1994, Seite 375ff
- TOPP 1998:** Prof. Dr.-Ing. Hartmut H. Topp „Getrennte Märkte für Wohnung und Stellplatz“ in Internationales Verkehrswesen, 50. Jahrgang, Heft 7+8/1998, Seite 322ff
- TOPP 1999:** Prof. Dr.-Ing. Hartmut H. Topp „Stellplatzsatzungen wirken sich langfristig aus“, in Der Städtetag, Heft 7/1999, Seiten 12 bis 17, 1999
- TWEEDE KAMER 1991:** Zweite Kammer des niederländischen Parlaments (Tweede Kamer der Staten-Generaal), Vorlage des Ministers für Verkehrs und Wasserstraßen „Parkeerbeleid. Hoeksteen en Toetsteen van het Verkeers- en Vervoersbeleid“, Sitzungsjahr 1991-1992, Schriftstücknummer 22.383 Nr. 1, Den Haag
- VERHOEF 1996:** Erik Verhoef, „The Economics of Regulating Road Transport“, Department of Spatial Economics, Free University of Amsterdam, 1996
- VOGT ET.AL. 1989:** Dr.-Ing W. Vogt, Dipl.-Ing. M Wacker, Dr.-Ing. H. Weeber, Dr.phil. R. Weeber, „Wirksamkeit und Auswirkungen von Parkraumbeschränkungen im Berufsverkehr“, Schlussbericht zum FE 77 035, 1989
- WACKER 1989:** Manfred Wacker, „Aktuelle Überlegungen zur Parkraumplanung in Groß- und Mittelstädten“, in ‚Beiträge zum ruhenden Verkehr‘, Institut für Straßen- und Verkehrswesen der Universität Stuttgart, Seiten 1 bis 26, Prof. Dr.-Ing G. Steierwald (Hrsg.), Stuttgart 1989

WILHELM 1990: Dr. iur. Helmut Wilhelm, „Rechtsituation bei Stellplatzablösung, Mittelverwendung, Einschränkung und Untersagungssatzung nach § 67 HBO“, in Arbeitspapier im Auftrag des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.) anlässlich eines Kolloquiums zum Thema , Parken in Frankfurt – Einschränkungssatzung, Stellplatzablösung und Verwendung der Ablösebeträge’ – Teil 2, Seiten 61 bis 86, Frankfurt am Main, 1990

WISSENSCHAFTSSTADT DARMSTADT 2009: Wissenschaftsstadt Darmstadt, „Satzung über die Schaffung von Stellplätzen oder Garagen und Abstellplätzen“, Fassung vom 04.05.2009

10.4.2. Sekundär zitierte Literatur

In einigen Fällen konnte die Originalliteratur nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand beschafft werden oder die Quelle war aufgrund der Quellenangabe nicht mehr identifizierbar. Ursächlich hierfür war häufig das Alter der Zitatfundstellen, sodass das Original nicht mehr zur Verfügung stand. Die Quellenangaben wurden aus der Literaturliste der Fundstellen übernommen. Das Quellenkürzel ist mit einem (II) gekennzeichnet.

ARGEBAU 1973 (II): Bauministerkonferenz ARGEBAU, „Hinweise für die städtebauliche Planung von Parkbauten für Kernbereiche“, 1973

BARBE/LITZ 1965 (II): H. B. Barbe und H. Litz, „Parkraumplanung Zürich 1963/65“, Zürich, 1965

BOHLEY 1969 (II): Peter Bohley, „Öffentliche Abgaben für regelmäßiges Dauerparken – ein Problem der Kraftfahrzeugbesteuerung“, Finanzarchiv Band 28, S 280 bis 299, 1969

NIEHANS 1962 (II): J. Niehans, Leitfaden zur Vorlesung „Praktische Sozialökonomie: Verkehr“, 1962

ROTH 1965 (II): G.J. Roth, „Paying for Parking“, Horbart Paper 33, London 1965

SENDER 1974 (II): Sandler, „Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einschränkung des Individualverkehrs“, in Die öffentliche Verwaltung (DVÖ), S.217 ff, Kohlhammer-Verlage, 1974

SKV 1964 (II): Sachverständigenkommission der Deutschen Bundesregierung, „Die kommunalen Verkehrsprobleme in der Bundesrepublik Deutschland – ein Sachverständigenbericht und die Stellungnahme der Bundesregierung“, Bundestagsdrucksache, 1964

STADT FREIBURG 1979 (II): Stadt Freiburg i. Breisgau (Bürgermeister), „Bau und Betrieb von Großgaragen im Innenstadtbereich von Freiburg i. Br.“, Schriftenreihe ‚Beiträge zur Stadtforschung und Stadtentwicklung‘, Heft 11, Freiburg 1979

STADT NÜRNBERG 1975 (II): Stadt Nürnberg, Generalverkehrsplan, 1975

THOMSON 1977 (II): J. Michael Thomson, Great Citys and their Traffic, Harmondsworth, 1977

TÖNNES 1995 (II): Martin Tönnies, „Inhalt und Bedeutung autofreier/autoreduzierter Stadtquartiere für die kommunale Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung“, Vortrag im 346. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin , Autoverkehrsreduzierte Innenstädte / autofreie Wohngebiete‘, Berlin, 1995

10.4.3. Gesetze, Normen, Urteile, Verträge und gesetzesähnliche Texte

AGENDA 21: Abschlussdokument der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro 1992, Deutsche Fassung, Internetfundstelle:

http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf

AV Stellplätze Berlin 1997: Ausführungsvorschriften zu § 48 der Bauordnung für Berlin (BauOBl) – Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (AV-Stellplätze) vom 7. August 1997, außer Kraft getreten am 31. Dezember 2003, Internetfundstelle:

<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/bauen/avstellp.pdf>

BauGB: Baugesetzbuch (BauGB), zuletzt geändert am 22.07.2011, Bundesministerium der Justiz,

Internetfundstelle: <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>

BBodSchG: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG)

FStrG: Bundesfernstraßengesetz, Fassung vom 31.07.2009, Bundesministerium der Justiz,

Internetfundstelle: <http://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html>

Habitat-Agenda: Abschlussdokument der Konferenz der Vereinten Nationen für Wohn- und Siedlungswesen (Habitat II), „The Habitat Agenda. Goals an Principles, Commitments and the Global Plan of Action“, Istanbul 1996, Internetfundstelle:

http://www.bundestag.de/bundestag/europa_internationales/gph/un_habitat_agenda/habitat_agenda.pdf

HStrG: Hessisches Straßengesetz, Fassung vom 8. Juni 2003, Internetfundstelle:

<http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/t/1lvr/page/bshesprod.psml;jsessionid=EFC29C6FCFB922D282E5DFD0AA9E6B0.jp74?doc.hl=1&doc.id=jlr-StrGHErahmen:juris-lr00&documentnumber=1&numberofresults=72&showdoccase=1&doc.part=X¶mfromHL=true#jlr-StrGHEpP2>

Leipzig Charta: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt, angenommen anlässlich des Treffens der für Stadtentwicklung zuständigen Minister der EU in Leipzig am 24./25. Mai 2007

MBO 1959: Musterbauordnung (MBO) für die Länder des Bundesgebietes einschließlich des Landes Berlin, Fassung vom 30. Oktober 1959

MBO 1981: Musterbauordnung (MBO), Fassung vom 11. Dezember 1981

Reichsgaragenordnung 1939: Verordnung über Garagen und Einstellplätze (Reichsgaragenordnung –RgaO-) vom 17. Februar 1939, veröffentlicht im Reichsgesetzblatt Teil 1, Ausgegeben zu Berlin, den 18. Februar 1939, Nr 28; entnommen Datenbank ‚ALEX‘ für Historische Rechts und Gesetzestexte Online der Österreichischen Nationalbibliothek auf <http://alex.onb.ac.at> am 20. Dezember 2011

Baunutzungsverordnung (BauNVO): Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke

(Baunutzungsverordnung – BauNVO) vom 26.06.1962, zuletzt geändert am 22. April 1993,

Bundesministerium für Justiz, Internetfundstelle: <http://www.gesetze-im-internet.de/baunvo/BJNR004290962.html>

OVG Berlin-Brandenburg 2 A 19.07: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG), Leitsatz , Rudower Spinne', 2. Senat, Aktenzeichen OVG 2 A 19.07, 20.11.1997

10.4.4. Baurecht der Ländern

Musterbaurecht

M-GarVo 1963: Musterentwurf Garagenverordnung, Fassung vom Juli 1963

M-DV 1993: Musterentwurf I. Durchführungsverordnung, Fassung vom Juli 1963

M-GarVO 2008: Muster einer Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (Muster-Garagenverordnung – M-GarVO), Fassung vom 30.05.2008

Baden-Württemberg:

LBO 2010 : Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Fassung vom 01.03.2010

GaVO 2012: Verordnung des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur über Garagen und Stellplätze (Garagenverordnung – GaVO), Fassung vom 25. Januar 2012

VwV Stellplätze 2004: Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Herstellung notwendiger Stellplätze (VwV Stellplätze), Fassung vom 04.08.2003

Bayern:

LBO 2011: Bayrische Bauordnung (BayBO), Fassung vom 20.12.2011

GaStellV 2009: Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen sowie über die Zahl der notwendigen Stellplätze (GaStellV), Fassung vom 08.07.2009

Berlin:

LBO 2011: Bauordnung für Berlin (BauOBln), Fassung vom 29.06.2011

BetrVO 2010: Verordnung über den Betrieb von baulichen Anlagen (Betriebs-Verordnung – BetrVO), Fassung vom 18. Juni 2010

FahrAbVO 2008: Verordnung über die Höhe der Ablösebeträge für Fahrradabstellmöglichkeiten (FahrAbVO), Fassung vom 17.09.2008

AV Stellplätze 2007: Ausführungsvorschrift zu § 50 der Bauordnung für Berlin über Stellplätze für Kraftfahrzeuge für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (AV Stellplätze), Fassung vom 11.12.2007

Brandenburg:

GStV 2005: Brandenburgische Verordnung über den Bau von Garagen und Stellplätzen und den Betrieb von Garagen (Brandenburgische Garagen- und Stellplatzverordnung – BbgGStV), Fassung vom 23.03.2005

VVBO 2009: Verwaltungsvorschrift zur Brandenburgischen Bauordnung (VVBbgBO), Fassung vom 18.02.2009

LBO 2010: Brandenburgische Bauordnung (BbgBO), Fassung vom 13.04.2010

Bremen:

LBO 2012: Bremische Bauordnung (BremLBO), Fassung vom 30.04.2012

GarV 2012: Bremische Garagenverordnung (BremGarV), Fassung vom 30.04.2012

VVStPFStP 2012: Verwaltungsvorschrift Stellplätze und Fahrradstellplätze (VVStPFStP), Fassung vom 14.05.2012

Hamburg:

LBO 2009: Hamburgische Bauordnung (HBauO), Fassung vom 15.12.2009

GarVO 2012: Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen und offenen Stellplätzen (Garagenverordnung – GarVO), Fassung vom 17.01.2012

VwV Stp 2002: Globalrichtlinie, Notwendige Stellplätze und notwendige Fahrradstellplätze, Fassung vom 23.07.2002

Hessen:

LBO 2011: Hessische Bauordnung (HBO), Fassung vom 25.11.2010

GaVO 2009: Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen und Stellplätzen des Landes Hessen (Hessische Garagenverordnung – HessGaVO), Fassung von 3. Februar 2009

HE BO 2011: Handlungsempfehlungen zum Vollzug des Hessischen Bauordnung (HE-HBO), Fassung vom 01.12.2011

Mecklenburg-Vorpommern:

LBO 2011: Landesbauordnung Mecklenburg-Vorpommern (LBauO M-V), Fassung vom 20.05.2011

GarVO 2001: Landesverordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (Garagenverordnung – GarVO),
Fassung vom 20.03.2001

Niedersachsen:

LBO 2012: Niedersächsische Bauordnung (NBauO), Fassung vom 03.04.2012

GaVO 2004: Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (GaVO – Garagenverordnung-
Niedersachsen), Fassung vom 22.07.2004

DV 2004: Allgemeine Durchführungsverordnung zur Niedersächsischen Bauordnung (DVNBauO), Fassung
vom 22.07.2007

Nordrhein-Westfalen:

LBO 2000: Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (BauO NRW), Fassung vom 01.03.2000

SBauVO 2009: Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten (Sonderbauverordnung – SbauVO
NRW), Fassung vom 17.11.2009

VV BauO 2000: Verwaltungsvorschrift zur Landesbauordnung (VV BauO NRW). Fassung vom 12.10.2000

Rheinland-Pfalz:

LBO 2011: Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO), Fassung vom 09.03.2011

GarVO 2002: Landesverordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (Garagenverordnung – GarVO),
Fassung vom 16.12.2002

VwV Stp 2000: Verwaltungsvorschrift Zahl, Größe und Beschaffenheit der Stellplätze für Kraftfahrzeuge,
Fassung vom 24.07.2000

Saarland:

LBO 2008: Landesbauordnung (LBO), Fassung vom 21.11.2007

GarVO 2008: Dritte Verordnung zur Landesbauordnung (Garagenverordnung – GarVO), Fassung vom
25.08.2008

Sachsen:

LBO 2012: Sächsische Bauordnung (SächsBO), Fassung vom 01.03.2012

GarStellplVO 2011: Verordnung über Garagen und Stellplätze (Sächsische Garagen- und Stellplatzverordnung
– SächsGarStellplVO), Fassung vom 13.07.2011

DV BO 2012: Verordnung zur Durchführung der Sächsischen Bauordnung, Fassung vom 02.03.2012

VwV BO 2012: Verwaltungsvorschrift zur Sächsisches Bauordnung (VwVSächsBO), Fassung vom 01.03.2012

Sachsen-Anhalt:

LBO 2010: Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA), Fassung vom 10.12.2010

Gavo 2006: Garagenverordnung (GaVO), Fassung vom 14.09.2006

Schleswig-Holstein

LBO 2011: Landesbauordnung für das Land Schleswig-Holstein, Fassung vom 17.01.2011

GarVO 2010: Landesverordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (Gragenverordnung – GarVO),
Fassung vom 20.11.2009

StErl 2000: Verwaltungsvorschriften zu § 55 der Landesbauordnung Schleswig-Holstein – Stellplätze und
Garagen, Abstellanlagen für Fahrräder (Stellplatzerlass), Fassung vom 17.07.2000

Thüringen

LBO 2009: Thüringer Bauordnung (ThürBO), Fassung vom 08.07.2009

GarVO 1995: Thüringer Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen (ThürGarVo), Fassung vom
28.03.1995

VollzBek BO 2004: Bekanntmachung der Thüringer Bauordnung (VollzBekThürBO), Fassung vom 13.07.2004

10.5. Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Übersicht über benötigte Grundfläche und Herstellungskosten (ohne Grunderwerbskosten) für Stellplätze
- Anlage 2 Übersicht über das Bauordnungsrecht der Länder bzgl. Anlagen des ruhenden Verkehrs

Anlage 1

Stellplatzform	Grundfläche in qm/Stellplatz	Herstellungskosten DM / Stellplatz [Preisstand 1981]
1. Straßenraum		
- Parkstreifen	11,5	650 – 1.100
- Parkuhr	14	700 – 1.200
2. Einstellplätze		
- Stellplatz am Haus	10	400 - 900
- Car-Port	27	1.900 – 2.800
- Kellergarage	48	9.800
- Garage am Haus	30	2.400 – 10.800
- Doppelgarage	15	7.000 – 8.000
3. Garagenhof		
	30 - 35	3.000 – 10.000
4. Sammelstellplätze		
- Sammelstellplatz	20 - 24	600 – 1.250
- Sammelstellplatz mit Dach	20 - 24	2.000 – 2.600
5. Parkdecks		
- 1geschossig (Palette oben)	12	10.000
- 2geschossig	12	12.000
- 3geschossig	8	10.000
6. Parkhaus		
- 2geschossig	15	14.000 – 18.000
- 3geschossig	10	13.000 – 16.000
- 4geschossig	7,5	12.000 – 16.000
7. Tiefgarage		
- 1geschossig	28	14.000 – 30.000
- 2geschossig	14	15.000 – 30.000
- 3geschossig	9	18.000 – 30.000

Übersicht über benötigte Grundfläche und Herstellungskosten (ohne Grunderwerbskosten) für Stellplätze
(verändert und ergänzt nach ILS 1983: 69f)