
Kurzfassung der Vertieferarbeit

Name: Felix Weidner

Thema: Die Stellplatzbaupflicht als Steuerungsinstrument des ruhenden Verkehrs am Wohnort – Element einer nachhaltigen Stadt- und Mobilitätsentwicklung?

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

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.

Felix Weidner, Juni 2012

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