



Siegfried Dittrich

Das Thema „Parken“ als Hemmnis oder als Steuerungsinstrument?

Über den Umgang mit dem ruhenden Verkehr in städtebaulichen Konzepten



Ein Querschnittsthema, an dem viele positive Ansätze und ambitionierte Vorhaben scheitern, sowohl im eigentlichen Verkehrsbereich als auch im Städtebau, ist das Thema „Parken“ – der Umgang mit dem ruhenden Verkehr. Vor diesem Hintergrund thematisiert der vorliegende Beitrag, wie Parkraummanagement als frühzeitiges Steuerungsinstrument in städtebaulichen Konzepten eingesetzt werden kann. Dies betrifft sowohl den öffentlichen Raum mit seiner Bewirtschaftung des Parkraums, als auch die Regelungen bei den privaten Bauvorhaben, den Stellplatzsätzen und ihren in Zukunft notwendigen Anpassungen an neue Mobilitätsformen. Ziel sollte es sein, bisherige Regelungen und Satzungen in übergeordnete Mobilitätskonzepte weiterzuentwickeln, die neue und innovative Mobilitätsformen gebührend berücksichtigen.

Handlungsbedarfe

Das Thema „Parken“ erfreut sich bei Politik und Bevölkerung, aber auch in der Planungszunft meist nicht sehr großer Beliebtheit. Oft treten dann bei der Umsetzung vieler städtebaulicher Konzepte sowie von Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und zur Förderung von Fuß- und Radverkehr die Konflikte mit dem ruhenden (Kfz-)Verkehr zu Tage. Sie sind verknüpft mit vielen Maßnahmenbereichen, in denen deshalb Handlungsbedarf besteht. „Parken“ ist also ein Thema, das einer integrierten Betrachtung in Wechselwirkung zu anderen Verkehrsarten und zum Städtebau, Straßenraumgestaltung und Aufenthaltsqualitäten bedarf.

Handlungsbedarf in vielen Bereichen:

- Parkdruck, insbesondere in den innerstädtischen Gebieten
- Beeinträchtigung für Fuß- und Radverkehr/Verkehrssicherheit
- Aufenthaltsqualitäten/Konflikte mit dem ruhenden Verkehr
- Immissionsschutz (Parkraumbewirtschaftung wichtiger Baustein bei Lärminderungs- und Luftreinhalteplänen, aber auch generell bei Klimaschutzkonzepten)
- (Bau-)Kosten, v.a. im Wohnungsbau
- Wert zentraler öffentlicher Flächen
- Verkehrsmittelwahl/Nutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes

Die Themen wachsende Stadt und Verdichtung sowie die notwendige Ausweisung neuer Wohnstandorte erhöhen den Druck auf den öffentlichen Raum und in den Straßenräumen. Die Nutzungskonflikte des ruhenden Verkehrs mit den anderen Nutzungen, die erst die urbanen Qualitäten von Städten ausmachen, werden weiter zunehmen. Mit der Forderung nach bezahlbarem Wohnraum rücken die Kosten in den Fokus – und hier spielt die Stellplatzfrage eine große Rolle!

Wert zentraler Flächen im öffentlichen Besitz (entgangene Einnahmen, Qualität der Nutzungen) Kosten der Investoren / Nutzer: Baukosten v.a. im Wohnungsbau:	
	Kosten pro Stellplatz brutto
Stellplatz Straßenrand 6 m x 2 m	ca. 1.500 Euro
Stellplatz ebenerdiger Parkplatz anteilig mit Fahrgassen 25 m ²	ca. 3.000 Euro
Parkhaus Systembauweise, oberirdisch	7.000 - 12.000 Euro
Parkhaus Ortbetonbauweise, oberirdisch	12.000 - 19.000 Euro
Tiefgarage, singulär oder objektbezogen	25.000 - 72.000 Euro
Automatisches Parksysteem (Parkregal)	15.000 - 36.000 Euro
Automatisches Parksysteem (Palettenverschiebesystem, nur Parktechnik)	ab 30.000 Euro

Tab. 1: Wert zentraler Flächen im öffentlichen Besitz
(Quelle: Kosarev 2014)

Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Straßenraum

Ein bedeutender Baustein im Parkraummanagement ist die Parkraumbewirtschaftung: „Die Parkraumbewirtschaftung ist ein besonders wichtiges Instrument zur Beeinflussung des Verkehrsgeschehens in den Städten, da sie eine der wenigen Maßnahmen darstellt, mit denen die Kommunen tatsächlich regulierend in das Verkehrsverhalten eingreifen können.“ (Heinrichs et al. 2013, S. 10). Durch Verminderung des Parkdrucks ermöglicht sie auch, im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung des Straßenraums, andere Nutzungsansprüche gebührend zu berücksichtigen. Abb. 1 zeigt die entlastende Wirkung der Parkraumbewirtschaftung im Straßenraum.

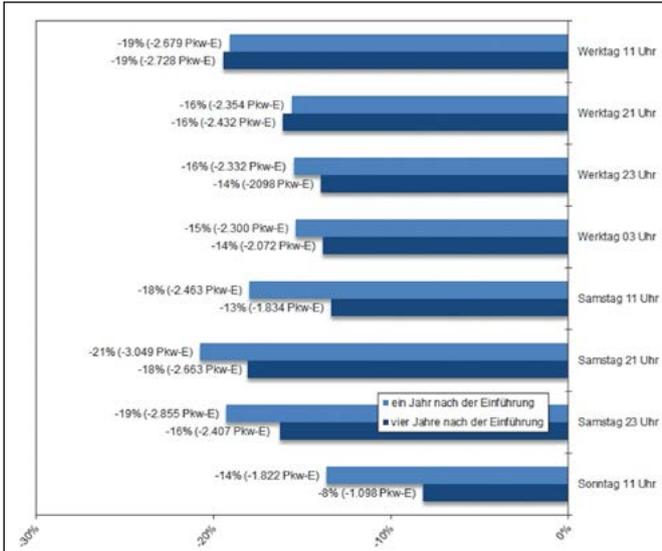


Abb. 1: Rückgang der Pkw-Einheiten im Straßenraum in der Parkzonen 41-43 von Berlin-Pankow, ein und vier Jahre nach Einführung der Parkraumbewirtschaftung (Quelle: Heinrichs et al. 2014)

Ziele der Parkraumbewirtschaftung:

- Dämpfung des Pkw-Zielverkehrs von Beschäftigten
- Bewohner finden leichter einen Parkplatz
- Bessere Zugänglichkeit für Kunden und Besucher (allerdings gegen Entrichtung einer Gebühr)

Grundsätzlich sind zwei Arten von Bewirtschaftung üblich:

- das **Mischprinzip** (Gebührenpflicht bzw. Parkscheibe mit Ausnahmeregelung, z.B. „Bewohner frei“)
- das **Trennprinzip** (nur Bewohner, Parkschein bzw. Parkscheibe ohne Ausnahmeregelung).

Die Regelungen in den deutschen Städten sind sehr vielfältig was Gebührenhöhen, Beschränkung der Höchstparkdauer, Zoneneinteilung, Ausweisung und Größenzuschnitt von reinen Bewohnerparkzonen sowie Kurzparkbereichen betrifft. Die Einrichtung von Parkraumbewirtschaftungszonen erfolgt auf Grundlage des Straßenverkehrsrechts und bedingt damit die Begründung nicht durch rein stadtplanerische oder verkehrspolitische Zielstellungen, sondern alleine aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung im Verkehr. Dies schließt allerdings nicht aus, Parkraumbewirtschaftungskonzepte in städtebauliche Konzepte zu integrieren, wenn man sie straßenrechtlich ausreichend begründen kann.

Notwendige straßenverkehrsrechtliche Voraussetzungen:

- Großer Parkdruck muss vorhanden sein sowie
- Konkurrenz zwischen den Nutzergruppen „Beschäftigte“, „Bewohner“ und „Besucher/Kunden“

Um diese Kriterien prüfen zu können, müssen Gutachten und Erhebungen in den konkreten Untersuchungsgebieten durchgeführt werden. Vorhandene Strukturdaten (Einwohner- und Beschäftigtenzahlen) reichen dafür alleine nicht aus! Wie aus

Abb. 2 ersichtlich ist, können die Charakteristiken der verschiedenen Parkzonen sehr unterschiedlich sein. Eine an diesen örtlichen Spezifika sich orientierende Konzeption, Überwachung und Begrenzung der Ausnahmegenehmigungen ist unabdingbar, um die Wirkung der Parkraumbewirtschaftung nicht obsolet werden zu lassen.

Regelungen zum Stellplatzbau und zu Stellplatzsätzen

Die Regelungen zum Stellplatzbau gehen zurück auf die Reichsgaragenordnung von 1939 und sind heutzutage Teil des Bauordnungsrechts und damit in der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer mit ihren Landesbauordnungen. Als Orientierungshilfe dient die Musterbauordnung der Bauministerkonferenz ARGEBAU. Trotzdem sind die Regelungen bzgl. Stellplatzbaupflicht und deren flexible Ausgestaltung auf kommunaler Ebene im Bundesgebiet unterschiedlich, auch was die Möglichkeiten der Ablöse und der Reduzierung (Stellplatzbeschränkungssatzungen bzw. Stellplatzobergrenzen) betrifft.

Regelungen zur Stellplatzbaupflicht in den Bundesländern:

- Stellplatzbaupflicht ist in Bauordnungen festgelegt: 10 Bundesländer
- Stellplatzbaupflicht entsteht erst durch kommunale Satzung: 5 Bundesländer
- keine Stellplatzbaupflicht (nur Fahrrad- und Behindertenstellplätze): Berlin

Kriterien sind verkehrliche und städtebauliche Gründe (z.B. Gefährdung von Sicherheit und Ordnung im Verkehr, gute ÖPNV-Erschließung etc.), Erleichterungen für kleinere Bauvorhaben, alternative Maßnahmen im Mobilitätsmanagement. In der letzten Zeit ist in den Ländern und Kommunen eine Diskussion in Gang gekommen, um die eher starren Regelungen der Stellplatzbaupflicht in flexiblere Formen umzuwandeln – auch vor dem Hintergrund der Kostenreduzierung im Wohnungsbau. Insbesondere ist der Wunsch vorhanden, die alternativen Maßnahmen des Mobilitätsmanagements stärker in Stellplatzsätzen einbinden zu können.

Fahrradparken

Wenn auch in den Bundesländern unterschiedlich geregelt, so wurden doch inzwischen in vielen Stellplatzsätzen Regelungen zur Herstellung notwendiger Fahrradabstellanlagen aufgenommen. Das Land Berlin hat schon vor längerem zwar die Kfz-Stellplatzpflicht abgeschafft, dafür aber die Verpflichtung zur Herstellung einer bestimmten Anzahl von Fahrradabstellanlagen, abhängig von der Nutzungsart, in die Bauordnung aufgenommen, durch Ausführungsvorschriften konkretisiert und in der Aktualisierung der BauO Bln noch durch Qualitätsansprüche beispielhaft ergänzt.

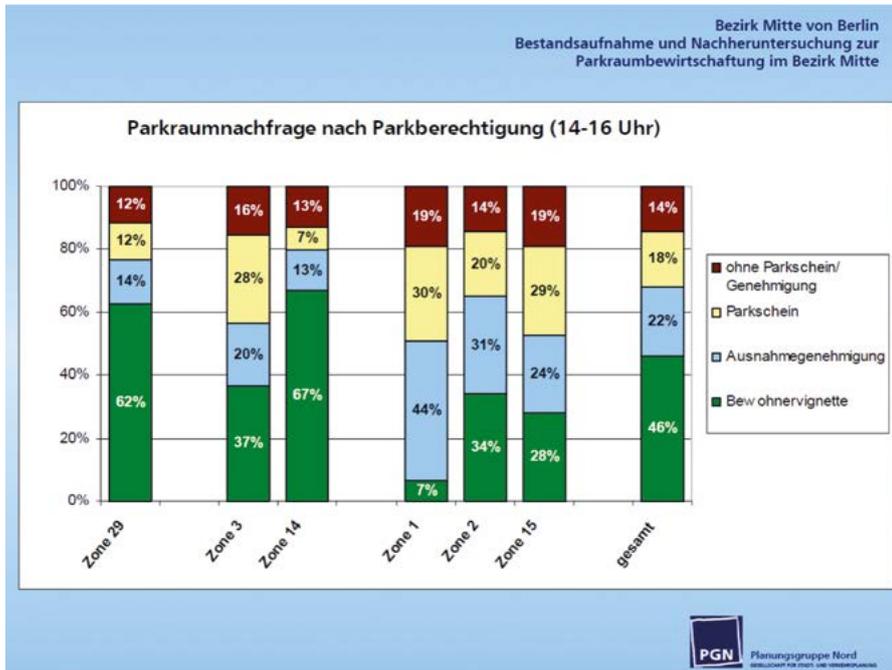


Abb. 2: Parkraumnachfrage und Parkberechtigung

Nicht nur das Kfz-, auch das Fahrradparken kann im öffentlichen Straßenraum zum Problem werden: Konflikte mit dem Fußverkehr bei nicht genügend breiten Gehwegen oder hohen Mengen an Passanten erfordern die Umwandlung einzelner Parkplätze in Fahrradabstellanlagen. Bei weiter steigendem Fahrradverkehr sind allerdings baulich größere Anlagen für das Fahrradparken notwendig (Fahrradparkhäuser etc.). Dies stellt auch größere Ansprüche an die städtebauliche Einbindung sowie an Finanzierungsmöglichkeiten und Betreiberformen.

Neue Parkplatzverordnung in Zürich:

- Ermittlung nutzungsspezifischer Normalbedarf
- Minimal- und Maximalbedarf in Abhängigkeit vom Reduktionsgebiet (5 Reduktionsgebiete mit reduzierten Pflichtbedarf von 70% bis 10% des Normalbedarfs, je zentraler und ÖV-affiner, desto größer die Reduktion)
- weitere Verringerung des bereits reduzierten Pflichtbedarfs durch „autoarme Nutzungen“
- Voraussetzung für einzelfallweise Festlegung des Pflichtbedarfs auf niederen Niveau:
- Nachweis für reduzierten Parkplatzbedarf mit Mobilitätskonzept
- periodisches Controlling
- Regelung Rückfallebene mittels Grundbucheintrag

Mögliche Maßnahmen im Mobilitätskonzept (Wohnen):

- Regelung Autobesitz via Mietvertrag
- Angebot Carsharing
- genügend attraktive Fahrradabstellanlagen
- ÖV-Abo im Mietpreis enthalten (Jahresgutschein: General-, Strecken-, Verbund-Abo etc.)
- zumindest kostendeckende Parkplatzpreise
- Information / Beratung über Mobilitätsangebote (ÖV, Carsharing)
- Regelungen zu Controlling und Rückfallebene
- Finanzierung von Mobilitätsdienstleistungen durch Differenz zum fiktiven Parkplatzbau

Weiterentwicklung zu „Mobilitäts“setzungen und kombinierten Mobilitätskonzepten

„Der Grundgedanke der Reichsgaragenverordnung von 1939, dass Bauherren negative verkehrliche Effekte ihrer Bauvorhaben durch geeignete Maßnahmen reduzieren müssen, ist auch heute noch richtig. Überholt ist jedoch die Reduzierung dieser Frage auf die Herstellung von Stellplätzen, wie sie in den meisten Landesbauordnungen und kommunalen Stellplatzsätzen immer noch praktiziert wird.“ (Heinrichs et al. 2016) „Stellplatz“setzungen sollten zu „Mobilitäts“setzungen weiterentwickelt werden, die eine nachhaltige und umfeldverträgliche Verkehrsmittelwahl fördern. Vorbild können die Schweizer Beispiele der 2.000-Watt-Initiative oder die Parkplatzplanung in Zürich¹ sein.

Die Verkehrsfolgen eines Bauvorhabens werden bewältigt, indem das Mobilitätskonzept mit neuen innovativen Elementen die zukünftigen Mobilitätsbedürfnisse für eine stadt- und umweltverträgliche Gestaltung unserer Städte aufnimmt.

Fazit

- Das Thema Parken muss in Politik und Planung frühzeitig mit den anderen Feldern einer nachhaltigen Verkehrs- und Stadtentwicklungsplanung in Verbindung gebracht werden.
- Mobilitätselemente inkl. Parken müssen frühzeitig in städtebaulichen Projekten thematisiert und zum Beispiel in städtebaulichen Verträgen gesichert werden. Dazu gehört eine Standortwahl, die eine Nutzung nachhaltiger Verkehrsmittel fördert. Insbesondere muss bei Architektorentwürfen die Unterbringung komfortabler Fahrradabstellanlagen berücksichtigt werden.
- Die frühzeitige Entwicklung von Mobilitätskonzepten ermöglicht auch die rechtzeitige Einbeziehung des zukünftigen Nutzerkreises und damit Verständnis und Akzeptanz. Trotzdem ist eine langfristige Begleitung und Beratung, auch nach Fertigstellung des Projektes, notwendig!
- Der Stellplatz-Anteil an den Baukosten kann ca. 10% betragen. Bewohnern sind diese Kosten transparent zu machen.

¹ Gemäß der neuen Parkplatzverordnung in Zürich konnte so das Genossenschaftsneubauvorhaben „Kalkbreite“ in Zürich mit 250 Bewohnern und 250 Arbeitsplätzen seine ursprünglich 42 Pflichtparkplätze auf zwei Parkplätze für Behinderte und zehn für Besucher reduzieren – bei über 300 Fahrradabstellanlagen. Erste Rückmeldungen ergeben freie Parkplätze und zu wenig Fahrradabstellanlagen für Besucher!



Abb. 3: Umwandlung einzelner Parkplätze in Fahrradabstellanlagen, inkl. Absicherung der Querungsbereiche an den Kreuzungen entlang der Friedrichstraße in Berlin-Mitte (Foto: Bezirksamt Mitte von Berlin)

chen, um die Vorteile bei der Nutzung alternativer Mobilitätsformen darzustellen.

- Flexible Vorgaben in den Landesbauordnungen und flexible Regelungen in den kommunalen Satzungen müssen die Umsetzung von alternativen Mobilitätskonzepten fördern: Mobilitätssatzungen statt Stellplatzsatzungen!
- Auf kommunaler Ebene („äußere Erschließung“) müssen die städtebaulichen Projekte abgesichert werden durch entsprechende Konzepte und Maßnahmen zum ÖPNV, Fahrrad- und Fußverkehr, Carsharing und durch Parkraumbewirtschaftungskonzepte. Klare, transparente Regelungen der Parkraumbewirtschaftung fördern auch hier Verständnis und Akzeptanz.

Dipl.-Ing. Siegfried Dittrich
 Gruppenleiter Kommunales Planungs- und Verkehrsmanagement im Straßen- und Grünflächenamt des Bezirksamts Mitte von Berlin

Quellen:

Ausführungsvorschriften zu § 50 der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) über Stellplätze für Kraftfahrzeuge für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl und Abstellmöglichkeiten für Fahrräder (AV Stellplätze) vom 11.12.2007.

Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29. September 2005, zuletzt geändert am 10. Juli 2011.

Bieling, N. (2013): Erfahrungen mit der Parkraumbewirtschaftung aus der Landeshauptstadt München. Vortrag am 10.01.2013 auf dem Workshop in Berlin zum Masterplan Parken Berlin.

Dittrich, S. (2008): Erfahrungen zur Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Mitte von Berlin. Vortrag am 05.06.2008 auf der 3. Internationalen Innovationskonferenz, Schloss Briesen.

Heinrichs, E. (2016a): Parken im Kontext der Stadt- und Verkehrsplanung, Vortrag am 06.11.2016 im AK Straßenraum der Fachgruppe Forum Mensch und Verkehr FMV in der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL in Berlin.

Heinrichs, E. (2016b): Stellplatzsatzungen. Vortrag am 06.12.2016 auf der Fachkonferenz „Stellplatzverordnung flexibler gestalten“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit BMUB.

Heinrichs, E./Horn, B./Krey, J. (2013): Parkraumbewirtschaftung in Deutschland: eine Standortbestimmung. In: Städtetag aktuell 07/2013, S. 10-11.

Heinrichs, E./Lawinczak, J./Schreiber, M. (2008): Wirkungsanalyse zur Parkraumbewirtschaftung in den Parkzonen 34, 25 und 38 in Berlin-Mitte, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin.

Heinrichs, E./Patermann, S./Hänisch, A./Seidel, P. (2014): Wirkungsanalyse zur Parkraumbewirtschaftung in den Parkzonen 41 bis 45 in Berlin Prenzlauer Berg, im Auftrag des Bezirksamts Pankow von Berlin.

Heinrichs, E./Schreiber, M. (2016): Kommunale Stellplatzsatzungen. In Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung HkV, 76. Ergänzungs-Lieferung 9/2016.

Heinrichs, E./Schreiber, M./Weinke, L. (2015): Forschungsinitiative Zukunft Bau – Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte. Im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Janßen, A./Volpert, M./PGN (2006): Bestandsaufnahme und Nachheruntersuchung zur Parkraumbewirtschaftung im Bezirk Mitte, im Auftrag des Bezirksamts Mitte von Berlin.

Kosarev, I. (2014): Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Standorten für den Neu- oder Umbau von Parkierungsanlagen, Technische Akademie Esslingen.

Lehmbruck, M./Heinrichs, E./Kohlen, R./Uricher, A./Preuss, Th./Dittrich, S. (2009): Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Parken Berlin“, Abschlussbericht. Forschungs- und Entwicklungsvorhaben der Förderinitiative Mobilität 21 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

Rappen, S./Haesemann, M. (2016): Stellplatzverpflichtung. In metropolis, Magazin für Urban Development, Sonderausgabe 01/2016, S. 70 f.

Schopf, J./Brezina, T. (2015): Umweltfreundliches Parkraummanagement, Leitfaden für Länder, Städte, Gemeinden, Betriebe und Bausträger. Österreichisches Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (Hrsg.).

Schurig, R. (2015): Kommentar zur Straßenverkehrsordnung StVO, 15. Auflage.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Hrsg.) (2004): Leitfaden Parkraumbewirtschaftung.

Stadt Zürich, Tiefbauamt (2011): Wohnungsbezogene Mobilität in der 2000-Watt-Gesellschaft, Verkehrssparen in Siedlung und Quartier. Mobilität + Verkehr 6/2011.

Willi, E. (2015): Parkplatzplanung in Zürich: Parkplatzverordnung und autoarme Nutzungen, Straßenparkplätze, Wohnquartiere und Innenstadt, Bewirtschaftung. Vortrag auf der SRL-Fachexkursion am 28.05.2015.

Willi, E. (2016): Parkraummanagement und neue Parkplatzverordnung in Zürich. Vortrag am 14.06.2016 auf dem Seminar des Deutschen Instituts für Urbanistik Difu „Vom Parkdruck zu mehr Lebensqualität?! Neue Entwicklungen und Ansätze im Parkraummanagement“.