

Stellplatzortsgesetze überdenken – Mobilität in den Quartieren als eigenständiges Politikfeld entwickeln

Mit den Stellplatzortsgesetzen in Bremen und Bremerhaven sind zum Jahresstart 2013 die verpflichtend herzustellen Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Fahrzeuge im Rahmen von baulichen Maßnahmen zuletzt neu festgeschrieben worden. Immer wieder werden die Lenkungswirkung und die Sinnhaftigkeit dieser beiden Ortsgesetze kritisch diskutiert, unter anderem in der städtischen Baudeputation sowie zuletzt im Bündnis für Wohnen. Als weitere Stadtstaaten haben Berlin bereits 1997 und Hamburg 2013 entsprechende Vorgaben ganz oder teilweise zurückgenommen.

Die Architektenkammer Bremen hat die Thematik aufgegriffen und diskutiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass die verpflichtende Herstellung von Kfz-Stellplätzen anhand weiträumig geltender Faktoren (bspw. bezogen auf Größe und Anzahl an Wohneinheiten) nicht zeitgemäß ist und ohne größere negative Folgen gestrichen werden kann. Hierfür setzt sich die Architektenkammer Bremen ein. Die faktenbasierte Argumentation ist den nachfolgenden Ausführungen zu entnehmen.

Zusammenfassung in acht Schlagworten

Die verpflichtende Herstellung von Kfz-Stellplätzen im Rahmen von Bauvorhaben – geprüft im Rahmen des Bauantragsverfahrens – sollte in Bremen und Bremerhaven abgeschafft werden, weil

- ...die aktuellen Vorgaben nicht zu einer spürbaren Reduzierung des Parkdrucks in Bestandsquartieren geführt haben.
- ...bei der Planung von neuen Stadtquartieren ganzheitliche Mobilitätskonzepte entwickelt werden und das Planungsrecht im Einzelfall hinreichend Steuerungsmöglichkeiten bietet.
- ...im Rahmen des freien Wohnungsbaus relativ exakt die notwendige Anzahl an Kfz-Stellplätzen hergestellt wird – auch ohne gesetzliche Vorgabe, allein aufgrund der Marktlage.
- ...Mobilitätskonzepte zukunftsweisend als eigenes Politikfeld zu entwickeln sind und nicht die abhängige Variable der Baukonjunktur bleiben dürfen.
- ...die Herstellung von Kfz-Stellplätzen (oder deren Ablöse) unmittelbar die Baukosten erhöht, was dem politischen Ziel des kostengünstigen Wohnungsbaus entgegensteht.
- ...in diesem Zusammenhang eine maßgebliche Entlastung der Bauverwaltung zu erwarten ist.
- ...die Ablösebeträge und die Verwendung ebendieser ordnungspolitisch fragwürdig sind und am Ende nur einen überschaubaren Anteil am kommunalen Haushalt haben.
- ...die Gründung kleiner/innovativer Gastronomien, Einzelhändler und Kulturbetriebe über Gebühr erschwert und gelegentlich sogar verhindert wird.

Bremen, im Oktober 2018

Ausgangslage

Mit dem Ortsgesetz über Kraftfahrzeugstellplätze und Fahrradabstellplätze in der Stadtgemeinde Bremen (Stellplatzortsgesetz Bremen - StellplOG) sowie dem Ortsgesetz der Stadt Bremerhaven über Kraftfahrzeugstellplätze und Fahrradabstellplätze (Bremerhavener Stellplatzortsgesetz) sind im Dezember 2012 die verpflichtend herzustellenden Stellplätze für Kraftfahrzeuge und Fahrzeuge im Rahmen von baulichen Maßnahmen zuletzt neu festgeschrieben worden.

Im Rahmen der Gesetzesvorlage für das stadtbremische Ortsgesetz schreibt der Senat unter Abwägung der verschiedenen Interessen in dieser Sache¹:

Städte und Gemeinden votieren [...] überwiegend für die Beibehaltung der Stellplatzpflicht, damit eine verkehrliche sowie städtebauliche Lenkungswirkung erhalten bleibt und die Kosten für den zusätzlichen ruhenden Verkehr privater Bauvorhaben nicht auf die Allgemeinheit überwältzt werden. Ebenso sollen Finanzausfälle aus den Ablösungsbeträgen vermieden werden. [...] Außerdem wird die Stellplatzpflicht zukünftig in Verbindung mit der neu geschaffenen Möglichkeit der Aussetzung der Stellplatzpflicht als ein Anreizsystem für innovative Mobilitätskonzepte benötigt.

Im Rahmen eines Berichts an die Baudeputation zu den bisherigen Erfahrungen mit dem StellplatzOG argumentierte die Verwaltung im Januar 2017 – rund vier Jahre nach Inkrafttreten – gegen eine mögliche Aussetzung der Stellplatzvorgaben²:

Seit Inkrafttreten des Gesetzes wurden rund 20 Anträge geprüft, bei denen eine Reduzierung der Stellplatzpflicht in Form von Maßnahmen des Mobilitätsmanagements beantragt wurde. Besonders problematisch würden sich die Effekte der Abschaffung der Stellplatzpflicht in den stadtnahen Wohnquartieren mit bereits heute hohem Parkdruck auswirken (v.a. Findorff, Neustadt, Östliche Vorstadt). [...] Weitergehend ist festgestellt worden, dass ein Wegfall der Stellplatzpflicht unabhängig von deren verkehrlicher Lenkungswirkung finanzpolitisch nicht vermittelbar ist. [...] Die Aussetzung der Stellplatzpflicht ist daher fachlich nicht begründbar. [...] Die Abschaffung in Berlin ist aufgrund anderer Voraussetzungen, wie der deutlich größeren öffentlichen Verkehrsflächen der Bundeshauptstadt nicht auf Bremen übertragbar.

Im Oktober 2013 verkündete der Hamburger Senat, die Stellplatzvorgaben zumindest für den Wohnungsbau aufzuheben³. In der entsprechenden Mitteilung an die Bürgerschaft heißt es dazu⁴:

In dem Vertrag für Hamburg verpflichtet sich der Senat, Hemmnisse bei der Umsetzung der Wohnungsbauziele abzubauen und dabei auch materielle bauordnungsrechtliche Anforderungen zu reduzieren. [...] Die Aufhebung der Stellplatzpflicht und damit verbunden die Herstellung oder der Nachweis von Stellplätzen bei Wohnungsbauvorhaben führt zum Abbau von Regelungen, die nicht mehr notwendig sind, zu einer Verwaltungsvereinfachung und wird sich insgesamt beschleunigend auf den Wohnungsbau auswirken.

Bereits im Herbst 1997 ist die Verpflichtung zum Bau von Kfz-Stellplätzen in Berlin entfallen, lediglich Stellplätze für Behinderte sind nachzuweisen⁵. Hierzu stellte das Deutsche Institut für Urbanistik im Jahr 2000 zusammenfassend fest:

¹ Drs. 18 / 258 S Mitteilung des Senats (Gesetzesentwurf) an die BREMISCHE BÜRGERCHAFT (Stadtbürgerschaft) vom 27.11.2012

² Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) am 19.01.2017

³ <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4128858/2013-10-29-bsu-wohnungsbau/>

⁴ Drs. 20/9751 Mitteilung des Senats an die BÜRGERCHAFT DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG vom 29.10.2013

⁵ Vgl. Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 32; Straßennutzung und Stellplatzpflicht – Zu Entwicklung öffentlicher Räume mit vielfältigen Nutzungschancen; Michael Lehmbeck für das Deutsche Institut für Urbanistik; Berlin, 2000, S. 91

In einer empirischen Untersuchung über den Stellplatzbau in Berlin wird ermittelt, wie stark die Zahl der realisierten Stellplätze bei eigenem Ermessen des Bauherrn von der bei bauordnungsrechtlich vorgegebener Nachweispflicht abweicht. Es zeigt sich, daß Wohnungsstellplätze unabhängig von der Regelung in richtwertkonformer Zahl gebaut werden. [...] Im Verwaltungsvollzug und der politischen Durchsetzung hat sich die Aufhebung der Stellplatzbaupflicht bewährt.⁶

Im Frühjahr 2018 wurde das Thema Stellplatzortsgesetz auch im Rahmen des Bündnisses für Wohnen in Bremen diskutiert. Vonseiten der Bauherrenschaft kamen verschiedene Hinweise darauf, dass die Vorgaben des Stellplatzortsgesetzes erhebliche Mehrkosten im Wohnungsbau verursachten.⁷

Vor diesem Hintergrund positioniert sich die Architektenkammer Bremen wie folgt:

Mobilität als eigenes Politikfeld entwickeln

Die Architektenkammer Bremen spricht sich dafür aus, die dringend anstehenden Fragen des Mobilitätsmanagements in den Kommunen Bremen und Bremerhaven auf legislativer Ebene von der baulichen Weiterentwicklung abzukoppeln und als prioritär zu behandelndes, eigenständiges Politikfeld weiter zu entwickeln. Dazu zählen vornehmlich die im Verkehrsentwicklungsplan vorgesehenen Maßnahmen wie die konsequente Förderung der Fahrradinfrastruktur durch Schaffung eigener Fahrradstraßen und Brücken, der Ausbau des ÖPNV-Netzes und dessen weitere Attraktivierung sowie der weitere Ausbau von Sharing-Systemen etc. – diese sind dazu geeignet, den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen bezüglich der Mobilität im öffentlichen Raum zu begegnen.

Das derzeitige Anreizsystem, über die Umsetzung von Mobilitätskonzepten die Herstellungspflicht für Stellplätze absenken zu können, mag im Einzelfall schlüssig sein. Gesamtstädtisch gesehen sollte die Umsetzung von Mobilitätskonzepten nicht als abhängige Variable der Bautätigkeit verbleiben, sondern verstärkt und aktiv betrieben werden. Darüber hinaus bewertet die Architektenkammer die im Zeitraum Januar 2013 bis Dezember 2016 eingegangenen 20 Anträge zur Reduzierung der Stellplatzpflicht als eher enttäuschend. Die Frage der Wirksamkeit dieses Anreizsystems muss zumindest diskutiert werden.

Parkdruck in Bestandsquartieren ist nicht gesunken

Die Ortsgesetze zur verpflichtenden Herstellung von insbesondere Kfz-Stellplätzen haben den Parkdruck in den besonders betroffenen Bestandsquartieren (Östliche Vorstadt, Neustadt, Findorff) nicht spürbar reduzieren können – diese Quartiere sind weitestgehend „fertig“ gebaut, so dass eine signifikante Vergrößerung an Parkplätzen über das Stellplatzortsgesetz auch zukünftig nicht zu erwarten ist. Dies gilt im Umkehrschluss gleichermaßen: Der Entfall der Stellplatzortsgesetze würde in den Bestandsquartieren voraussichtlich nicht zu einer weiteren Verschärfung des Parkdrucks führen.

Diese Einschätzung wird gestützt durch die Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) zum vollständigen Entfall der Stellplatzvorgaben in Berlin 1997:

Abhängig von der Nutzungsart können sie [die Ergänzungsbauten] die vorhandene Parkraumsituation des unmittelbar umgebenden Straßenraums, nicht jedoch den gesamten lokalen Parkraummarkt beeinflussen.⁸

⁶ <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-32000/strassennutzung-und-stellplatzpflicht.html>

⁷ Vgl. Bündnis für Wohnen, Protokoll der 9. Sitzung des Bündnisses für Wohnen am 05.04.2018, Vorsitz: Bürgermeister Dr. Sieling, Senator Dr. Lohse

⁸ Vgl. Difu (2000), S. 118

Ferner führt das Difu aus, dass die weiteren Faktoren, die den Parkraummarkt beeinflussen (demografische Änderung der Bevölkerung, wesentliche Nutzungsänderungen, Veränderung der Fremdarkeranteile und Parkraumsituationen in den umgebenden Gebieten etc.) jeder für sich einen größeren Effekt verursacht als die durch ein singuläres Bauvorhaben induzierte zusätzliche Nachfrage.⁹

Exkurs: Vergleiche zu Berlin sind plausibel!

Der Vergleich mit Berlin erscheint an dieser Stelle im Übrigen plausibel – zwar stimmt die Aussage, dass in Berlin wesentlich größere öffentlich Verkehrsflächen zur Verfügung stehen. In Berlin ist allerdings auch eine wesentlich höhere Bevölkerungsdichte zu verzeichnen, was das Argument der Verwaltung insofern entkräftet. Der direkte Vergleich klassischer Bestandsquartiere belegt dies.¹⁰

Neubauquartiere – Ganzheitlich planen, die Nachfrage wirken lassen

Neubauquartiere in Bremen, wie beispielsweise die Galopprennbahn oder der südliche Europahafen, werden auch unter Mobilitätsaspekten zeitgemäß und damit den zukünftigen Bedürfnissen entsprechend geplant. Es werden keine reinen Wohnquartiere entstehen, sondern gemischte Quartiere mit gemischten Nutzungsschwerpunkten, die wiederum individuelle Verkehrsflüsse auf verschiedenen Verkehrsträgern generieren werden. Dies gilt insbesondere auch für den ruhenden Verkehr. Ein starres Gießkannenprinzip, wie es das Stellplatzortsgesetz vorsieht, sorgt dementsprechend nicht für passgenaue Lösungen sondern für teilweise Überversorgungen und in Gebieten mit schwerpunktmäßiger Wohnnutzung möglicherweise auch für Unterversorgungen. Es bestehen ausreichende planungsrechtliche Möglichkeiten, im Zuge der notwendigen Bauleitplanung individuelle Stellplatzvorgaben umzusetzen.¹¹

Zudem ist festzuhalten, dass der Entfall einer generellen Verpflichtung zur Herstellung von Kfz-Stellplätzen nicht dazu führt, dass keine Kfz-Stellplätze mehr hergestellt werden. Die private Nachfrage im Wohnungsbau nach Stellplätzen sorgt quasi automatisch dafür, dass hinreichend Stellplätze hergestellt werden – denn für den Investor ist dieses Geschäft einerseits notwendig, da ansonsten die Wohnungen selbst nicht nachgefragt würden, und andererseits wohl auch lohnenswert. Für den freien Wohnungsbau am Schuppen 3 strebt der Investor dem Vernehmen nach einen Stellplatzschlüssel von 1 Stellplatz/Wohnung an – dies liegt mit 20 % spürbar über der Vorgabe des Stellplatzortsgesetzes, welches somit bedeutungslos wird.

Diese Argumentation wurde offensiv auch vom Hamburgischen Senat vorgetragen, als 2013 die Abschaffung der Stellplatzpflicht für den Wohnungsbau diskutiert wurde – wohlgermerkt auf Grundlage entsprechender Untersuchungen der Bauordnungsbehörde:

Auch die Evaluierung der Hamburgischen Bauordnung zur Umsetzung nicht bauaufsichtlich geprüfter Anforderungen legt nahe, dass ein zwingendes ordnungsrechtliches Regelungserfordernis nicht mehr besteht, weil Wohnungen mit Stellplätzen als allgemeiner Standard gelten.¹²

Als empirischer Beleg ist zudem das Fazit des Difu zum völligen Entfall der Stellplatzvorgaben für Berlin anzuführen:

⁹ Vgl. Difu (2000), S. 118/119

¹⁰ Östliche Vorstadt: 8.915 Menschen/km²; Berlin Prenzlauer Berg: 14.617 Menschen/km²; Quelle: Wikipedia

¹¹ Vgl. Difu (2000), S. 118

¹² Vgl. Drs. 20/9751 (2013), S. 2

Nach den vorliegenden Ergebnissen kann festgestellt werden, dass beim Wohnungsbau [...] kein Anlass zur Befürchtung einer unkontrollierten StPl-Baureduktion besteht. [...] Die häufig geäußerte Vermutung, dass die Aufhebung der StPl-Pflicht zu einer Verlagerung der StPl-Nachfrage von Bewohnern aus dem privaten in den öffentlichen Raum führen würde, ist u.E. gegenstandslos.¹³

Mit Bezug zum geförderten Wohnungsbau ist möglicherweise von anderen Anforderungen auszugehen. Insbesondere hier besteht die Vermutung, dass die Herstellung von Kfz-Stellplätzen über die pauschalen Vorgaben des StellplatzOG zu Überkapazitäten führen kann, was den Gedanken des „bezahlbaren Wohnraums“ in erheblichem Maße konterkariert.

Zielkonflikt: Stellplätze verursachen Kosten, die umgelegt werden

Werden Stellplätze verpflichtend hergestellt, heißt das nicht automatisch, dass sie kostendeckend genutzt bzw. vermietet/verkauft werden können. Die Baukosten für Tiefgaragen im Wohnungsbau betragen im Bundesdurchschnitt rund 18 200 € pro Stellplatz. Für das typische Mietwohngebäude in Deutschland (12 Wohneinheiten à 73 m² Wohnfläche) belaufen sich die spezifischen Baukosten pro Stellplatz auf rund 250 €/m² Wohnfläche (Stand 2014). Das entspricht einem Anteil an den Gesamtbaukosten von durchschnittlich 9,3 %.¹⁴

Festzuhalten ist also, dass neben einigen anderen „Bremensien“ – sprich: Qualitätsanforderungen an den (Wohnungs-)Bau wie das zukünftige Ortsbegrünungsgesetz, die überdurchschnittlichen Vorgaben der Landesbauordnung an die barrierefreie/rollstuhlgerechte Herstellung von Gebäuden – das Stellplatzortsgesetz zusätzliche Baukosten verursacht. Selbstverständlich ist davon auszugehen, dass diese Kosten auf die Käufer bzw. Mieter umgelegt werden und insgesamt zu einer Steigerung der Wohnkosten in Bremen beitragen. Dies gilt gleichermaßen für die möglicherweise gezahlten Ablösebeträge.

StellplatzOG verursacht hohen Verwaltungsaufwand

Die Prüfung der nachzuweisenden Stellplätze im Rahmen der Baugenehmigung verursacht einen erheblichen Mehraufwand in der Unteren Bauordnung. Dies gilt insbesondere, wenn aufgrund der örtlichen Begebenheiten die Herstellung von Stellplätzen nicht/nicht vollständig auf dem Baugrundstück erfolgen kann oder aber Mobilitätskonzepte zu einer Reduzierung der Anforderungen führen (sollen). Das Difu beschreibt die Erfahrungen aus Berlin diesbezüglich wie folgt:

Besonders auffällig sind die positiven Auswirkungen auf den Verwaltungsvollzug. Die Verfahren zur Baugenehmigung werden beschleunigt und vereinfacht.¹⁵

Inhaltlich gleichlautende Erwartungen formulierte auch der Hamburgische Senat im Rahmen der Befreiung des Wohnungsbaus von der Stellplatzpflicht.¹⁶

Ablösemöglichkeiten lösen keinen Parkdruck

Die Möglichkeit, einen Teil der Stellplatzvorgaben über die Zahlung einer festgelegten Summe zu reduzieren, ist ordnungspolitisch fragwürdig und entbehrt jeder mobilitätsorientierten Intuition. Aus Sicht der Architektenkammer ist es finanzpolitisch nicht vermittelbar, Kreditverpflichtungen eines kommunalen Eigenbetriebs aus einem verkehrspolitisch motivierten Ortsgesetz heraus quer zu finanzieren.

¹³ Vgl. Difu (2000), S. 114

¹⁴ Vgl. Untersuchung von Stellplatzsätzen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte; Studie von LK Argus GmbH, Berlin, im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR); Berlin 2015, S. 42

¹⁵ Vgl. Difu (2000), S. 117

¹⁶ Vgl. Drs. 20/9751 (2013), S. 2

Insofern kann und darf die derzeitige Verwendung der Ablösebeträge für Kfz-Stellplätze kein ausschlaggebendes Argument für die Beibehaltung des Stellplatzortsgesetzes sein. Mit Blick auf den Gesamthaushalt der Stadtgemeinde Bremen sollte auch die Relevanz der Ablösebeträge im Auge behalten werden – diese ist aller Voraussicht nach gering genug, um das finanzpolitische Argument weiter zu entkräften.

Stellplatzortsgesetz als Verhinderungsgesetz – Anforderungen für Kneipen und Kulturszene kaum lösbar

Das StellplatzOG sieht auch für Gaststätten und Kultureinrichtungen pauschale Kfz-Stellplatzvorgaben vor, ohne die zu erwartenden Besucherströme, die Anbindung an das vorhandene ÖPNV-Netz etc. zu beachten. Ein Ausflugslokal im Blockland dürfte wesentliche andere Verkehre generieren als eine „junge“ Cocktailbar in der alten Neustadt. Kulturschaffende aus diesem Bereich berichteten mehrfach von jahrelangen Verhandlungen mit den zuständigen Behörden, bis bspw. die Doppelnutzung von Parkplätzen über unterschiedliche Tageszeiträume akzeptiert wurde. Zudem wird das StellplatzOG gelegentlich zweckentfremdet und von zukünftigen Nachbarn vermeintlich störender Gastronomie- oder Kulturbetriebe genutzt, um ebendiese neuen Kulturbetriebe zu verhindern. Die Vollanddurchsetzung der Stellplatzanforderungen bzw. Ablöseverpflichtungen hat nach Aussage von Szenekennern mehrfach zum Scheitern solcher Projekte geführt, obwohl eine Anreise per Kfz in diesen Fällen im Maße des StellplatzOG sehr unwahrscheinlich erschien (gut per Fahrrad/per ÖPNV zu erreichen).

Fazit

Die bestehende Stellplatzpflicht entspricht in weiten Teilen der Stadt nicht mehr den aktuellen Wohn- und Lebensverhältnissen sowie dem geänderten Mobilitätsverhalten. In der Folge behindert die Regelung moderne, verkehrsreduzierende Lösungsansätze im Wohnungsbau bzw. generiert unnötige Wohnmehrkosten aufgrund der Schaffung von Überkapazitäten.

Mit einer Abschaffung würden sowohl für die Bauherren als auch für die Stadt neue Planungsspielräume zurückgewonnen, die individuell und auf das einzelne Bauvorhaben bezogen anzuwenden wären. Eine Verminderung des Parkdrucks in Bestandsquartieren durch das StellplatzOG ist nicht erkennbar. Die zu erwartenden positiven Effekte sind aus Sicht der Architektenkammer größer als die zu erwartenden negativen Effekte im Einzelfall. Zudem steht eine spürbare Vergünstigung des Wohnungsbaus in Aussicht, ebenso wie eine maßgebliche Entlastung der Unteren Bauaufsicht.

Unter Berücksichtigung der zuvor genannten Argumente und empirisch belegten Beispiele spricht sich die Architektenkammer Bremen dafür aus, die pauschale, verpflichtende Herstellung von Kfz-Stellplätzen in der Stadtgemeinde Bremen und der Seestadt Bremerhaven abzuschaffen.