

Merkblatt „Chancengleichheit der Verkehrsträger“ (April 2005)

1. Vorbemerkungen

Die gleichwertige Behandlung der Verkehrsträger setzt die Kenntnisse der Wirkungsmechanismen im Verkehrssystem voraus. Das technische Verkehrssystem ermöglicht den Zugang zu hohen und mühelosen Geschwindigkeiten. Dies trifft sowohl für den öffentlichen Verkehr wie auch für das Auto zu. Mit zunehmender Motorisierung ist aber der Anteil des öffentlichen Verkehrs an den technischen Personenbewegungen ständig gesunken (Deutschland 1950: 65 % ÖV-Anteil, heute 17 %). Für die Chancengleichheit der technischen Verkehrsträger spielt nicht nur die Zahl der Parkplätze, also die Motorisierung eine Rolle, sondern deren Lage in Relation zu vergleichbaren Elementen des öffentlichen Verkehrs. Der Parkplatz entspricht in der Funktion der Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Die vom Auto ausgeübten Wirkungsmechanismen auf das Verhalten der Menschen sind so tief greifend, dass nur eine physische Strukturänderung Chancengleichheit herbeiführen kann.

Die heutige Parkplatzordnung ist kein Ergebnis wissenschaftlicher oder rationaler Überlegungen, sondern wurde von der Reichsgaragenordnung vom 17. Februar 1939 (in Kraft getreten am 1. April 1939) willkürlich fixiert und zur geübten Praxis in Flächenwidmung und Bebauung, obwohl die Bauordnungen dies keineswegs fortschreiben. Dieses Merkblatt soll den Praktikern helfen diese bisher geübte Gepflogenheit durch eine auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhende Regelung zu ersetzen. Damit sollen die in den österreichischen Bauordnungen bestehenden Vorschriften im Sinne der Raumordnungsziele eingesetzt werden.

2. Ziele

Ziel des Merkblattes ist es, in Übereinstimmung mit übergeordneten Zielen der österreichischen Verkehrsplanungs- und Raumordnungspolitik (z.B. ÖRK 91¹, ÖREK 01, NÖ LVK², VKZ Linz³) eine gleichwertige Behandlung der verschiedenen Verkehrsträger

- Fußgänger,
- Radfahrer,
- öffentlicher Verkehr (ÖV),

¹ nennt „...die schonende, ressourcensparende Nutzung von Raum und Umwelt, das heißt den *ordnungspolitischen Aspekt*, als zentrales Anliegen der Raumordnungspolitik.“

² Führt als Leitbild „Vermeiden, Verlagern, Verbessern, Fördern“. Weitere Ziele sind die Stärkung des nicht-motorisierten Individualverkehrs (NMIV) und des öffentlichen Verkehrs (ÖV), die Erhöhung der Verkehrssicherheit und die Stärkung der lokalen Wirtschaft.

³ Leitbild: „Mobilität ist ein ungleich verteiltes Gut. Mit der „Automobilisierung“ der letzten Jahrzehnte wurden Bevölkerungsgruppen, die über keinen Pkw verfügen, systematisch benachteiligt. Andererseits wird die Urbanität maßgebend vom Leben im öffentlichen Raum geprägt, die ausgestorbenen Innenstädte mancher Metropolen sind das negative Beispiel für den Verlust dieser Urbanität. Darum sind neben attraktiven Nutzungen mehr Platz für FußgängerInnen und RadfahrerInnen, verbesserte Angebote im öffentlichen Verkehr sowie eine barrierefreie Gestaltung aller Verkehrsanlagen so wichtig.“

- motorisierter Individualverkehr (MIV)

in der Praxis zu gewährleisten.

Dies erfolgt durch die

- Herstellung des Gleichgewichtes zwischen den Verkehrsträgern,
- Schaffung praxisrelevanter, wissenschaftlich fundierter Empfehlungen für die politische Umsetzung,
- Berücksichtigung der realen Wirkungsmechanismen bei der Verkehrsteilnahme

im Stadt- bzw. Gemeindegebiet.

3. Ausgangslage

Zunehmenden Verkehrs- und strukturellen Problemen wird bisher meist mit Maßnahmen im fließenden Verkehr, vor allem durch die Errichtung zusätzlicher Infrastruktur begegnet. Besonders mit der Einführung EDV-gestützter Methoden in die Verkehrsplanung und Verkehrstechnik ist eine Fokussierung auf den fließenden Verkehr und dessen effiziente Abwicklung zu bemerken. Mit hohem Aufwand wird dabei Symptomen nachgegangen. Dies ist verständlich, da Probleme im Fließverkehr auch von Laien am ehesten erkennbar sind. Die Resultate dieser Vorgangsweise zeigen sich in der Zersiedelung, der Auflösung städtischer Strukturen, der Schwächung und Zerstörung der gewerblichen Wirtschaft und des Einzelhandels, im Kaufkraftabfluss aus den historischen Stadtbereichen, in den Verkehrsproblemen, den Defiziten im öffentlichen Verkehr sowie den vielfältigen Folgen in den Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsbereichen.

Dabei weisen Empfehlungen der OECD („Verkehr in Städten“) bereits in den 70-Jahren auf die wesentliche Stellgröße des städtischen Verkehrs und der urbanen Entwicklung hin, das „Garagen- und Parkraummanagement“.

Ein Problem der herkömmlichen Gemeinde- und Verkehrspolitik war, dass der Verkehr nicht als Gesamtsystem organisiert wurde. In der Realität zusammenhängende Teile wurden unabhängig voneinander optimiert, ohne die Wirkungen auf das Gesamtsystem zu berücksichtigen. Während der Parkraum für das Individuum optimiert wurde, musste der ÖV immer auf das Gesamtsystem hin entwickelt werden. Bei dieser unterschiedlichen Vorgangsweise kann kein Optimum für das Gesamtsystem gefunden werden.

4. Allgemeines

Die Entwicklung hoher, mühelos erreichbarer Geschwindigkeiten durch technische Verkehrssysteme stellt eine sehr neue technische Innovation dar, für die der Mensch keine entsprechende evolutionäre Ausstattung besitzt. Die mit diesen neuen technischen Verkehrssystemen geschaffenen Möglichkeiten waren für das 19. und 20. Jahrhundert eine faszinierende Perspektive, insbesondere aus der Sicht des

individuellen Benutzers. Die daraus resultierende Systemwirkung wurde lange Zeit nicht erkannt bzw. ignoriert. Erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts konnten wesentliche Ursachen dieses Verhaltens näher erforscht und wissenschaftlich begründet werden. Dabei zeigte sich, dass weniger der Fließverkehr, sondern viel mehr der ruhende Verkehr bzw. die Organisation des Parkraumes die Ursache für zahlreiche daraus resultierende Probleme der Unausgewogenheit zwischen den Verkehrsträgern war. Mit dem vorliegenden Merkblatt sollen diese wissenschaftlichen Ergebnisse zur praktischen Nutzung zusammengefasst werden.

Ein weiterer Ausgangspunkt des Merkblattes ist die verkehrspolitische Forderung den öffentlichen Verkehr entsprechend seiner Aufgabe wieder konkurrenzfähig in das Verkehrssystem zu integrieren („Vorrang für den öffentlichen Verkehr“). Die Dominanz des öffentlichen Verkehrs ging mit der zunehmenden Motorisierung allmählich verloren, ohne dass die wesentlichen Ursachen dafür konkret fassbar waren.

Damit Chancengleichheit bei der Wahl der Verkehrsmittel besteht, müssen Strukturen geschaffen werden, die den Menschen die Chancengleichheit real offerieren können. Die Chancengleichheit richtet sich in erster Linie nach den Indikatoren Reisezeit (Geschwindigkeit), Bequemlichkeit bzw. körpereigener Energieaufwand. Hinzu kommen noch weitere Faktoren des Komforts, der Ausstattung, Sauberkeit etc. Diese sind allerdings als Sekundärfaktoren zu betrachten. Unter Berücksichtigung des Primärfaktors Energieaufwand ergeben sich quantitative Mindestbedingungen, die erfüllt sein müssen, um den Benutzern prinzipiell eine Wahlmöglichkeit offen zu halten. Da der körpereigene Energieaufwand des Fußgehers – je nach Tempo - pro Zeiteinheit das Doppelte bis Sechsfache des Körperaufwandes beim Autofahren beträgt, bildet der Zugangsweg zur Haltestelle einerseits bzw. zum Parkplatz andererseits einen physikalisch mess- und vergleichbaren, d.h. objektiven Faktor für die Verkehrsmittelwahl mit einem großen Einfluss auf die Reisezeit.

Den Hauptansatzpunkt zur Verbesserung der rechtlichen Umsetzung liefern die Bauordnungen. Die meisten österreichischen Bauordnungen lassen einen relativ weiten Spielraum bezüglich der räumlichen Zuordnung des Parkraumes zu den Strukturen für qualifizierte Planer zu⁴.

5. Vergleichbarkeit von öffentlichem Verkehr und Autoverkehr

Der Parkplatz entspricht in der Systemwirkung der Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Dies kommt in den Bauordnungen in keiner Weise zum Ausdruck. Die Organisation des Raumes kann aber nicht isoliert von den übergeordneten Zielvorstellungen erfolgen. Um Chancengleichheit zu gewährleisten, muss der Fußweg zum geparkten Auto an sämtlichen Ziel- und Quellpunkten grundsätzlich zumindest gleich lang sein wie der Fußweg zur Haltestelle des öffentlichen Verkehrs. Bei gegebener Äquidistanz werden wie bei der Erschließung der Haltestellen manche Fußwege länger, manche kürzer ausfallen.

⁴ z.B. NÖ./Tiroler Bauordnung, OÖ. Bautechnikgesetz, Garagenordnung für Salzburg: Distanz von 300m (Garagenordnung Vorarlberg/Steiermark: 200m/500m), innerhalb der ein privater Stellplatz nachgewiesen werden kann.

Die kurzen Fußwege zur Garage werden durch eine ev. höhere Belastung im Umfeld der Garage kompensiert.

Diese Äquidistanz zum Parkraum und zur Haltestelle ist deshalb bei der Raumplanung und der Raumorganisation unumgänglich, will man dem Menschen eine faire Wahlmöglichkeit zwischen diesen Verkehrsträgern einräumen – auch um die Ziele der Raumordnung zu erfüllen und die vorne angeführten Negativa zu vermeiden.

6. Auswirkungen der Äquidistanz

6.1 Für die Bürger:

- Sicheres Umfeld, da im verbauten Gebiet bis zu 70% der Straßenräume autofrei werden⁵ und sich damit Lebens-, Arbeits-, Freizeit- und Kontrakträume der Menschen wieder qualitativ hochwertig einrichten lassen.
- Gute Umweltqualität, da ein Großteil der Lebensräume von Autoabgasen und Lärm entlastet wird.
- Hohe soziale Integrationsfähigkeit der Gesellschaft und der Generationen untereinander, da diesen wieder vermehrt der Straßenraum als Kommunikationsraum zur Verfügung steht.
- Vielfalt zahlreicher (aber kleinerer) lokaler Einkaufsmöglichkeiten.
- Rückkehr von Arbeitsplätzen und damit Beschäftigungsmöglichkeiten in der Wohnumgebung.

6.2 Für die Wirtschaft:

- Stärkung der lokalen Wirtschaft und Unterstützung lokaler Wirtschaftskreisläufe mit daraus resultierenden Beschäftigungseffekten.
- Positive Beschäftigungseffekte, geringerer Ressourcenverbrauch, geringerer Aufwand für die motorisierte Mobilität.
- Erweiterung und Eröffnung neuer Geschäftsfelder.

6.3 Für die Kommunalverwaltungen:

- Entlastung von den hohen Erhaltungs- und Betriebskosten für das Straßennetz.
- Mittelfristige Reduktion der Kosten für die übrige Infrastruktur, da die Siedlungen kompakter werden.

⁵ Knoflacher, H.: Zur Harmonie von Stadt und Verkehr. Kulturstudien bei Böhlau, Böhlau Verlag Wien, Köln, Weimar, 1993. 146ff.

- Entlastung von sozialen Abgaben, da soziale Netzwerke tragfähiger werden und damit wieder informelle Sozialleistungen entstehen können.
- Stärkung der lokalen Wirtschaftseinnahmen durch Schaffung lokaler Wirtschaftskreisläufe.
- Entlastung der Gemeinden durch geringere Beitragszahlungen für den öffentlichen Verkehr, da dieser durch die zunehmende Zahl der Kunden finanziell leistungsfähiger wird.
- Vorteile für den öffentlichen Verkehr: Er benötigt weniger Subventionen. Er bekommt allerdings auch kritischere Kunden.

7. Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit dem ruhenden Verkehr

7.1 Grundlagen

Das derzeitige Finanzierungssystem im Parkraumbereich ist für eine nachhaltige Entwicklung der Strukturen kontraproduktiv. Derzeit wird eine Ausgleichsabgabe von denjenigen eingehoben, die ihre Parkplätze nicht auf eigenem Grund oder im eigenen Haus zur Verfügung stellen. Dadurch werden Verkehrs-, Umwelt- und Wirtschaftsprobleme erzeugt, die die Gesellschaft belasten.

Die Ausgleichsabgabe für nicht errichtete Parkplätze ist daher abzuschaffen. Stattdessen ist eine Verkehrserregerabgabe⁶ für diejenigen einzuführen, die zu Hause parken.

7.2 Einführung einer Verkehrserregerabgabe, abhängig von der Lage des Parkplatzes

Derzeit sind die Prinzipien der Marktwirtschaft im Verkehrssystem nicht wirksam. Damit erhält der Benutzer des Systems falsche Signale, die ihn zu einem Verhalten verleiten, das weder im Sinne der Ziele von Raumordnung und Verkehrspolitik ist, noch ihm helfen, die Strukturen dem Gesamtsystem einzupassen. Wer sich heute falsch verhält, wird belohnt, wer sich richtig verhalten will, wird durch die Ausgleichsabgabe bestraft.

Wer strukturangepasst parkt, soll geringere Abgaben leisten als derjenige, der höhere Kosten verursacht, also zu Hause parkt. Die Abgabenhöhe richtet sich nach den jeweiligen lokalen Verhältnissen, nach dem derzeitigen bzw. geplanten Angebot des öffentlichen Verkehrs und nach den Folgekosten, die derzeit bzw. in Zukunft im System entstehen. Für die Berechnung der Abgabenhöhe kann die folgende Funktion herangezogen werden:

⁶ Auch „Nutznießerabgabe“

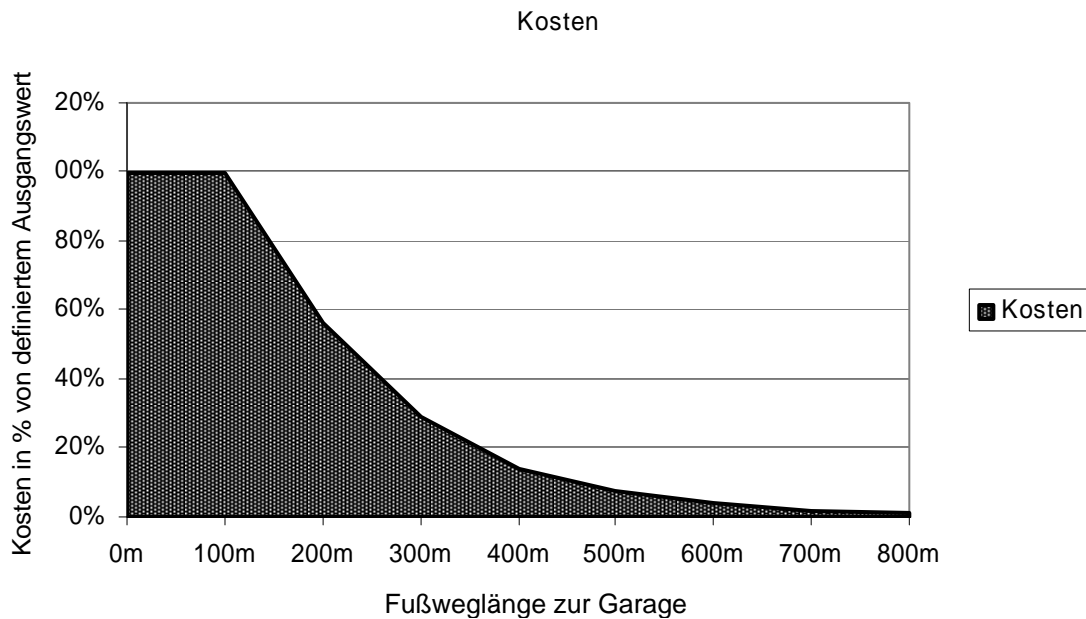


Abbildung 1: Beispiel für eine Kostenfunktion in Abhängigkeit von der Entfernung Wohnung/Garage. Diese Funktion beruht auf der Ansprechbarkeitsfunktion nach Peperna⁷: Je länger der Weg zur Haltestelle ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit bei Wahlmöglichkeit diesen Fußweg auch anzunehmen. Analog dazu fällt mit zunehmender Fußweglänge zum individuellen Fahrzeug die Abgabenhöhe (größerer Zugangswiderstand ergibt geringere Abgaben).

Die Abgaben sind entsprechend der Akzeptanz der Zugangsweiten – entweder gleitend oder gestaffelt – einzuführen. Die Kostenfunktion muss der Akzeptanzfunktion folgen. Die Kostenfunktion gilt für die Übergangsphase, bis ein Gleichgewichtszustand hergestellt ist.

Beispiel: Derjenige, der zumindest genauso weit entfernt wie die Haltestelle des öffentlichen Verkehrs parkt, könnte die Jahreskarte des öffentlichen Verkehrs plus die Betriebskosten der Garage als Parkgebühr bezahlen. Er bekommt dafür auch eine Jahreskarte für den öffentlichen Verkehr. Wer zu Hause parkt, zahlt entsprechend den damit verbundenen Kosten, die er der Gesellschaft oder Gemeinschaft verursacht, mehr. Der Mehrbetrag entspricht den Privilegien, die aus diesen realen menschlichen Verhaltenweisen resultieren. Dieser Preis kann - je nach Entfernung von der Haltestelle des öffentlichen Verkehrs (siehe Abbildung 1) - das Mehrfache der Kosten einer Jahreskarte betragen. Diese Verkehrserregerabgabe verschwindet in dem Augenblick, in dem die Struktur sich wieder stabilisiert hat und sämtliche Parkplätze an jenen Stellen untergebracht sind, wo sie im Sinne einer fairen Chancengleichheit zwischen den Verkehrsarten sein müssen.

Die beschriebene Differenzierung ist also vor allem für die Übergangsphase notwendig, bis ein Gleichgewichtszustand erreicht ist, dann sind neue Finanzstrukturen möglich und sinnvoll.

⁷ Peperna, O.: Die Einzugsbereiche von Haltestellen öffentlicher Nahverkehrsmittel im Straßenbahn- und Busverkehr. Diplomarbeit am Institut für Verkehrsplanung der TU Wien. Wien, 1982

7.3 Schaffung von Übergangsfristen

Da das System derzeit baulich, finanziell sowie organisatorisch konträr zu den Notwendigkeiten einer nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur organisiert und betrieben wird, ist eine Übergangsfrist einzurichten, die so kurz wie möglich zu gestalten ist. Für die Übergangsphase müsste zumindest die heutige Wettbewerbsverzerrung, die zwischen den peripheren Shopping Centers und den zentralen innerstädtischen Geschäften besteht, aufgehoben werden, dadurch, dass man bei den Shopping Centers entsprechend der Zahl der Parkplätze und der Öffnungszeit eine generelle Parkgebühr (Erschließungsgebühr) einheben muss⁸, die den Kurzparkgebühren der innerstädtischen Geschäfte entspricht. Diese Abgabe ist vollständig für die Revitalisierung und Kompensation gegenüber den innerstädtischen Geschäften einzusetzen.

8. Organisationsform

Generell ist anzumerken, dass es sich beim Kraftfahrzeugverkehr um ein technisches System handelt. Technische Systeme aber benötigen eine entsprechende Organisation. Private Betreiber (z.B. im öffentlichen Verkehr, Garagenbetreiber, Überwachungsdienste) derartiger Organisationen sind üblich und möglich.

Parkraumplanung ist keine individuelle Angelegenheit. Parkraumplanung und Organisation sind eine Aufgabe der Gemeinschaft und der Öffentlichkeit. Die Vorsorge und Planung aller Parkplätze hat daher durch eine Organisation zu erfolgen, die genauso wie der öffentliche Verkehr bei den Haltestellen dafür sorgt, dass die Parkplätze entsprechend geplant, gebaut und bewirtschaftet werden. Dies hat in Übereinstimmung mit den Zielen des Systems und dem realen Verhalten der Menschen zu erfolgen. In diesem marktwirtschaftlichen System muss eine Äquidistanz von Parkplatz und Haltestelle nachgewiesen werden, damit den Grundprinzipien des Marktes entsprochen wird. Wird einer dieser Faktoren – richtige Baustruktur, richtige Finanzstruktur und richtige Organisationsstruktur - übergangen, gibt es weder eine Lösung für eine nachhaltige Stadtstruktur, noch für die Verkehrsprobleme.

Derzeit ist eine individuelle Organisation des Parkraumes auf eigenem Grund möglich. Die Wirkung des Parkraumes im System entspricht aber in der Geschwindigkeit und in der Raumwirkung durchaus dem öffentlichen Verkehr, in Bezug auf den Flächenanspruch übertrifft das Auto den öffentlichen Verkehr um das Vielfache. Wegen der gleichen räumlichen Wirkung ist daher der Parkraum nicht mehr der individuellen Organisation zu überlassen, will man das System stabilisieren. Das Merkblatt empfiehlt daher die Einrichtung einer Stelle, die für die Bereitstellung, Organisation und Finanzierung des Parkraumes zuständig ist. Sie ist auch verantwortlich für die Finanzierung des öffentlichen

⁸ Die Abgaben sind als laufende „Erschließungsgebühr“ durch das Land vorzuschreiben und einzuheben, in der Folge zweckgebunden für die Wirtschaftsentwicklung an die Kommunen zu verteilen.

Verkehrs sowie die übrigen Verkehrsträger, d.h. Schaffung eines angemessenen Verkehrsmanagements auf Gemeindeebene. Damit werden die Parkplätze an der richtigen Stelle organisiert um die Finanzierung bei ausgewogenen Gesamtfinanzen im Bereich der Mobilität zu gewährleisten. Wer daher einen Parkplatz benötigt oder ein Auto erwirbt, wendet sich an diese Organisation und bekommt von ihr mögliche Parkplätze und die dazugehörigen Preisprofile angeboten.

Entscheidend für das Verständnis ist dabei, dass es sich um die notwendige Organisation eines technischen Systems handelt und nicht um eine Schikane gegenüber den Menschen. Erst durch diese Organisationsform erhält der Mensch wieder die von ihm angestrebte Wahlfreiheit zurück, die ihm heute durch die Individualisierung des Parkens genommen wird.

9. Auswirkungen auf die Kommunen

Mit der Einführung von flächendeckendem Parkraummanagement ist eine wesentliche Lücke der städtischen Ressourcenverwaltung geschlossen. Der jeweiligen Gemeinde wird damit finanzielle Planungssicherheit auch für den ÖPNV gegeben. Weiters überträgt man ihr damit auch die Hoheit über die wesentlichste Stellgröße der Raum- und Siedlungsentwicklung und setzt damit einen wesentlichen Schritt zur Revitalisierung der Stadtkerne und Städte.

Im Bereich von Handel und Gewerbe wird gleichzeitig Chancengleichheit hergestellt, da das hohe Potential der Einkaufszentren mit nahezu unbegrenztem Stellplatzangebot ebenfalls einer marktwirtschaftlichen Bewertung zugeführt wird. Gut organisierte Gemeinden mit funktionierendem Nahverkehr, kurzen Wegen und günstigen Sammelgaragen sind für Gewerbe und Handel attraktiv und bringen für die Menschen ein lebenswertes Umfeld, in dem eine faire Wahlmöglichkeit zwischen den Verkehrsträgern besteht.