



ÖREK-Partnerschaft
„Plattform
Raumordnung & Verkehr“

Empfehlungen und Argumentarium
der ÖREK-Partnerschaft zu
„Siedlungsentwicklung und
ÖV-Erschließung“

Endgültige Fassung
vom 31. März 2015

Bearbeitung: Helmut Hiess, Claudia Schönegger
in Zusammenarbeit mit der ÖREK-Partnerschaft
„Plattform Raumordnung & Verkehr“

Dieses Empfehlungspapier entspricht nicht der Meinung des Österreichischen Gemeindebundes.

Bearbeitung:

DI Helmut Hiess

ROSiNAK & PARTNER Ziviltechniker GmbH, Schloßgasse 11, 1050 Wien,

Tel.: (+431) 544 07 07, Fax: (+431) 544 07 27,

Email: office@rosinak.at, <http://www.rosinak.at>

Firmenbuchzahl FN 140466 v; Handelsgericht Wien; UID: ATU 39942201

Mag. Claudia Schönegger

Terra Cognita Claudia Schönegger KG, Schallmoser Hauptstraße 85A, 5020 Salzburg,

Tel.: (+43) 662 84 68 92, Fax: (+43) 662 84 68 92 20

Email: office@terracognita.at

in Zusammenarbeit mit der ÖREK-Partnerschaft

„Plattform Raumordnung & Verkehr“

Auftraggeber:

Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK)

Ballhausplatz 1, A-1014 Wien

Tel.: +43 (1) 535 34 44

Fax: +43 (1) 535 34 44-54

E-Mail: oerok@oerok.gv.at

Internet: www.oerok.gv.at

Wien, März 2015

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

1	Einleitung und Präambel	5
2	Zusammenfassung der Empfehlungen	7
3	Empfehlungen und Argumentarium	10
3.1	Empfehlung 1: ÖV-Güteklassen	11
3.2	Empfehlung 2: Regelsysteme und Verfahren der Raumordnung	16
3.3	Empfehlung 3: Nachfrageorientierte Standards für die ÖV-Erschließung	19
3.4	Empfehlung 4: Beteiligung des Bundes an der Grundlagenentwicklung	21
3.5	Empfehlung 5: Mikro-Öv-Systeme und Siedlungsentwicklung	22
3.6	Empfehlung 6: ÖPNRV-G-Verkehrsanschlussabgabe	24
4	Ergänzende Vorschläge, die sich an Dritte richten	25
4.1	Wohnbauförderung.....	25
4.2	Pendlerpauschale.....	25

1 EINLEITUNG UND PRÄAMBEL

Die ÖROK-Geschäftsstelle hat dem BMVIT und der Landesverkehrsreferentenkonferenz am 2. April 2014 ein im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Raumordnung und Verkehr“ erstelltes Positionspapier „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“ mit Empfehlungen vorgelegt. Auf Basis dieses Positionspapiers wurde folgender Beschluss gefasst:

„Die Landesverkehrsreferentenkonferenz nimmt den vorliegenden Bericht bzw. das vorgelegte Positionspapier der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“ – verbunden mit ausdrücklichem Dank für die Arbeit – zur Kenntnis.

Die Landesverkehrsreferenten bekennen sich zu einer weiterhin verstärkten Abstimmung zwischen Verkehrsplanung und Raumordnung und einer Fortsetzung des eingeleiteten fachlichen Austauschs. Die Landesverkehrsreferentenkonferenz schließt daran das Ersuchen an, die vorgelegten Empfehlungen weiter zu vertiefen. Die Landesverkehrsreferentenkonferenz ersucht dazu um einen weiteren Bericht im Rahmen der nächsten Tagung der Landesverkehrsreferentenkonferenz.“

Gleichzeitig wurde seitens der Landesverkehrsreferentenkonferenz die Umsetzung der von der Arbeitsgruppe „Bundesweite ÖV-Standards“ empfohlenen ÖV-Mindeststandards für Siedlungskerne ab 251 EW bis zum Jahr 2019 beschlossen.

Am 6. Oktober 2014 hat sich die LandesraumplanungsreferentInnenkonferenz mit dem Thema „Raumordnung und Verkehr“ befasst und dazu folgenden Beschluss gefasst:

„Die LandesraumplanungsreferentInnenkonferenz begrüßt die von der ÖREK-Partnerschaft „Raumordnung und Verkehr“ erarbeiteten Empfehlungen (Beilage) und schließt sich den von der Landesverkehrsreferentenkonferenz festgelegten ÖV-Bedienungsstandards an.

Die LandesraumplanungsreferentInnen fordern weiters die Betreiber öffentlicher Verkehrssysteme auf, die Bedienungsstandards aufrecht zu erhalten und auszubauen.

Die LandesraumplanungsreferentInnen werden ihrerseits beitragen, dass die Siedlungsentwicklung vorrangig im Bereich leistungsfähiger öffentlicher Verkehrssysteme stattfindet.“

Ausgehend von diesen Beschlüssen wurden die im Rahmen der ÖREK-Partnerschaft „Plattform Raumordnung und Verkehr“ bisher formulierten Empfehlungen präzisiert und in Richtung Maßnahmen weiter bearbeitet. Die Ergebnisse dieser Arbeitsschritte werden im Folgenden der Landesverkehrsreferenten- sowie auch der LandesraumplanungsreferentInnenkonferenz vorgelegt.

Eine besser abgestimmte und am öffentlichen Verkehr orientierte Siedlungsentwicklung ist als Grundsatz bzw. Ziel sowohl im ÖREK 2011 als auch in den Ländern auf unterschiedlichen Ebenen verankert. Eine bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung dient selbst wiederum mehreren Zielsetzungen:

(1) Sozial- und verteilungspolitische Ziele

- Die Mobilitätsbedürfnisse von nicht motorisierten Bevölkerungsgruppen sollen unterstützt werden.
- Die Erreichbarkeit von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge soll für Alle ermöglicht werden.

(2) Verkehrs- und umweltpolitische Ziele

Die Verkehrsmittelwahl soll zu Gunsten des ÖV beeinflusst werden, damit

- die Überlastung bestehender Straßenkapazitäten vermieden wird und Ausbauinvestitionen nicht erforderlich werden,
- die Treibhausgasemissionen aus dem Verkehr reduziert werden,
- die Lärm- und Luftschadstoffemissionen aus dem Verkehr reduziert werden,
- zusätzliche Bodenversiegelung durch neue Straßen und Parkplätze vermieden werden kann.

(3) Effizienz- und Effektivitätsziele

- Mobilisierung hoher Fahrgastzahlen mit möglichst geringen Kosten
- Optimale Ausschöpfung der bestehenden Nachfragepotenziale
- Entwicklung von Siedlungsstrukturen mit einer möglichst guten Nutzung der bestehenden Infrastruktur und kostengünstige Errichtung von Erschließungs- und Versorgungsinfrastrukturen für neue Siedlungen bzw. Siedlungserweiterungen.

(4) Raumentwicklungspolitische Ziele

- Vermeidung von Abwanderung und Stabilisierung der Einwohnerzahlen in peripheren ländlichen Räumen unter Berücksichtigung der Ziele zur Stärkung und Entwicklung kompakter Siedlungsstrukturen und zur Vermeidung von Zersiedelung.
- Schaffung und Erhaltung von lokalen Zentren mit guter Ausstattung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in den peripheren ländlichen Regionen.
- Sicherung der Funktionalität stadtreionaler Räume.

2 ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN¹

Die ausgearbeiteten Empfehlungen und das Argumentarium leiten sich aus einem Bericht zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“ ab, in dem das Thema umfassend aufgearbeitet wurde (Langfassung).

Die vorgelegten Empfehlungen richten sich an unterschiedliche institutionelle Adressaten (Bund, Länder) und sektorale Verantwortlichkeiten (Verkehr, Raumplanung). Sie erfordern in einem hohen Ausmaß eine Institutionen- und Sektor-übergreifende Zusammenarbeit und die Beteiligung verwaltungsinterner und -externer ExpertInnen.

Aus den sechs vorgelegten Empfehlungen, die zu einer besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung beitragen sollen, ist die Empfehlung 1 hervorzuheben, da sie für mehrere weitere Empfehlungen eine wesentliche sachliche und fachliche Grundlage darstellt:

Empfehlung 1:

Schaffung einer österreichweit abgestimmten Grundlage zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung durch die Entwicklung eines Systems von ÖV-Güteklassen für Standorte und Gebiete.

Dieses dient als Analyse-, Beurteilungs-, Planungs- und Evaluierungsinstrument, u.a.

- **für die Festlegung von Standards zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung (Empfehlung 2)**
- **zur Ermittlung von unausgeschöpften ÖV-Nachfragepotenzialen (Empfehlung 3).**

Dabei soll auf bereits bestehenden ÖV-Güteklassensystemen (z. B. Vorarlberg, Schweiz) aufgebaut werden. Die gemeinsame Grundlage soll so gestaltet werden, dass bereits bestehende Systeme in Österreich (Vorarlberg) eingepasst werden können.

Empfehlung 1 bildet eine wesentliche Grundlage für folgende weitere Empfehlungen:

¹ *Dieses Empfehlungspapier entspricht nicht der Meinung des Österreichischen Gemeindebundes.*

Empfehlung 2:

Schaffung eines durchgängigen raumordnungspolitischen Regelsystems mit der ÖV-Erschließung als Kriterium für die Ausweisung von Siedlungsgebiet, Widmungsarten und Nutzungsdichten mit hoher Bindungskraft innerhalb der jeweiligen länderspezifischen Systeme.

Dazu sollen bundesweit möglichst einheitliche Standards auf Basis der ÖV-Güteklassen festgelegt werden.

Das Ausmaß und die Art der Bindung, die genehmigungsfähigen Ausnahmefälle, die Koppelung des Kriteriums ÖV-Erschließung mit anderen Genehmigungskriterien wie z. B. der Ausstattung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im fußläufigen Einzugsbereich, können länderspezifisch erfolgen.

Darüber hinaus soll auch eine Verankerung des Themas Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in den Verfahren und Planungsprozessen erfolgen.

Dazu zählen die Einführung der ÖV-Erschließung als Beurteilungs- und Planungskriterium auf Ebene der Planungsträger (Bestandsaufnahmen, Erläuterungsberichte) und die Verankerung in verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen sowie in Genehmigungsverfahren von raumwirksamen Planungen (z. B. Gewerbe-, Handelsstandorte, öffentliche Einrichtungen, etc.).

Empfehlung 3:

Ergänzend zu den ÖV-Mindestangebotsstandards sollen die Grundlagen für die Entwicklung von nachfrageorientierten ÖV-Standards entwickelt werden.

Dazu zählen eine Verknüpfung der ÖV-Güteklassen mit Kennwerten der Verkehrsnachfrage und die Entwicklung eines einheitlichen Systems zur Erhebung der streckenbezogenen realen Nachfrage.

Die Entwicklung nachfrageorientierter Standards soll eine Optimierung der ÖV-Bedienungsqualität ermöglichen.

Empfehlung 4:

Der Bund (BMVIT) soll analog zu den „Bundesweiten ÖV-Mindeststandards“ und zum „Integrierten Taktfahrplan“ auch bei einer besseren Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der ÖV-Erschließung hinsichtlich folgender Aufgaben eine unterstützende Koordinationsfunktion übernehmen:

- Entwicklung eines bundesweiten Systems von ÖV-Güteklassen,
- Aufbereitung von bundesweit einheitlichen Grundlagendaten,
- Unterstützung der Erforschung der Wirkungszusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur, ÖV-Erschließung und Mobilitätsverhalten.

Neben diesen mit den ÖV-Güteklassen gekoppelten Empfehlungen werden folgende weitere Empfehlungen vorgelegt, die die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung betreffen:

Empfehlung 5:

Mikro-ÖV-Systeme stellen eine wertvolle Ergänzung des liniengebundenen ÖV-Systems dar.

Sie sollen zur innergemeindlichen Erschließung, zur Erschließung von nicht an das Liniennetz angebundenen Siedlungskernen und für jene Bevölkerungsteile, die außerhalb von Siedlungskernen wohnen, gefördert werden.

ÖV-Mikroverkehre, die nicht nach dem Kraftfahrlineiengesetz organisiert sind, sollen aber nicht in ein System von Standards für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung einbezogen werden.

Empfehlung 6:

Die nach dem ÖPNRV-Gesetz 1999 von Gemeinden festlegbare mögliche Verkehrsanschlussabgabe wäre grundsätzlich ein zweckmäßiges Instrument zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung.

Sie ist aber bisher durch die Standortkonkurrenz zwischen Gemeinden und rechtliche Bedenken totes Recht geblieben.

Es soll eine Präzisierung der rechtlichen Konstruktion erarbeitet werden, die eine entsprechende Steuerungswirkung ermöglicht.

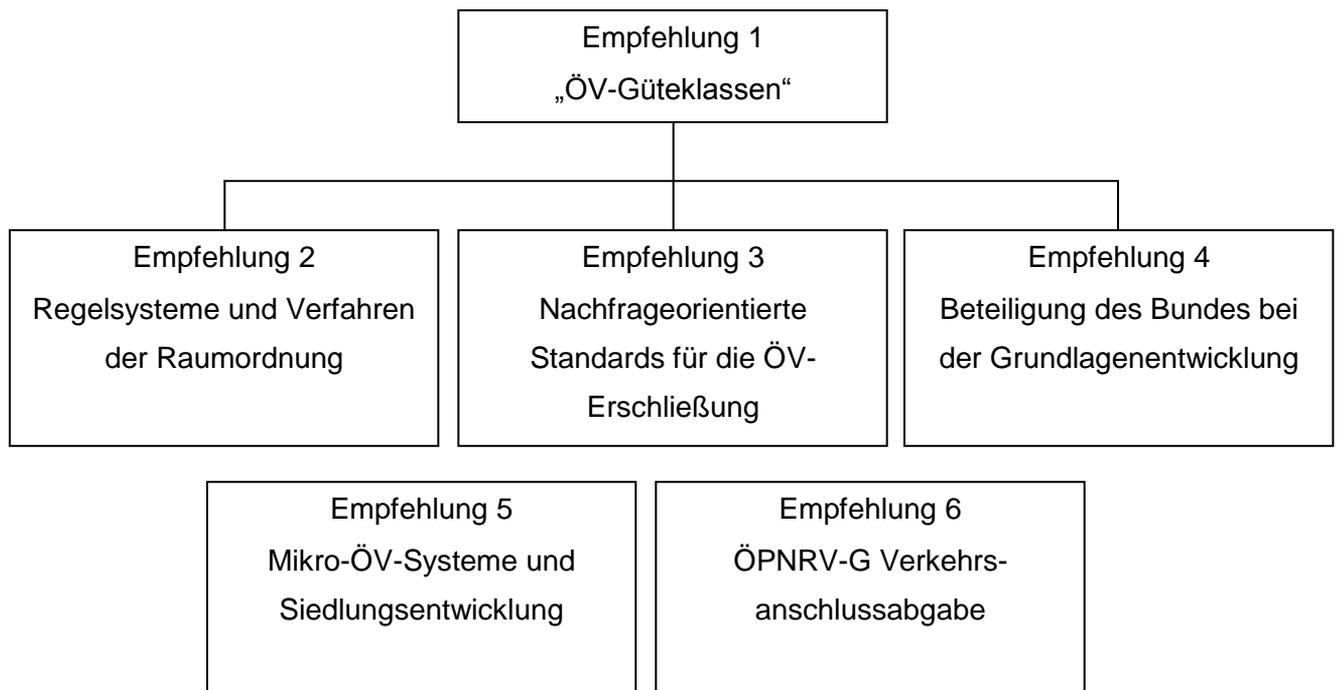
3 EMPFEHLUNGEN UND ARGUMENTARIUM

Das Kapitel „Empfehlungen und Argumentarium“ ist folgendermaßen aufgebaut:

- (1) Zuerst wird die Empfehlung in einer kompakten Form zusammengefasst.
- (2) Im zweiten Schritt erfolgt eine Begründung.
- (3) Im dritten Schritt werden der Verwendungszweck und die erwarteten Wirkungen dargestellt.
- (4) Im vierten Schritt werden die erforderlichen Maßnahmen, die weitere Vorgangsweise und die nächsten Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen angeführt.
- (5) Zum Abschluss werden angesprochene politische Institutionen und die erforderlichen Beteiligten zur Umsetzung angeführt.

Im Hintergrund zu den Empfehlungen und dem Argumentarium wurde ein umfassender Bericht (Langfassung) erarbeitet, in dem neben den Zielen, den Wirkungen und dem Nutzen einer besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung auch „Gute Beispiele“ aus Österreich und dem deutschsprachigen Raum aufbereitet sind. Die Reihenfolge der Empfehlungen folgt einer Logik, da die Empfehlungen teilweise aufeinander aufbauen:

Abbildung 1: Logik der Empfehlungen

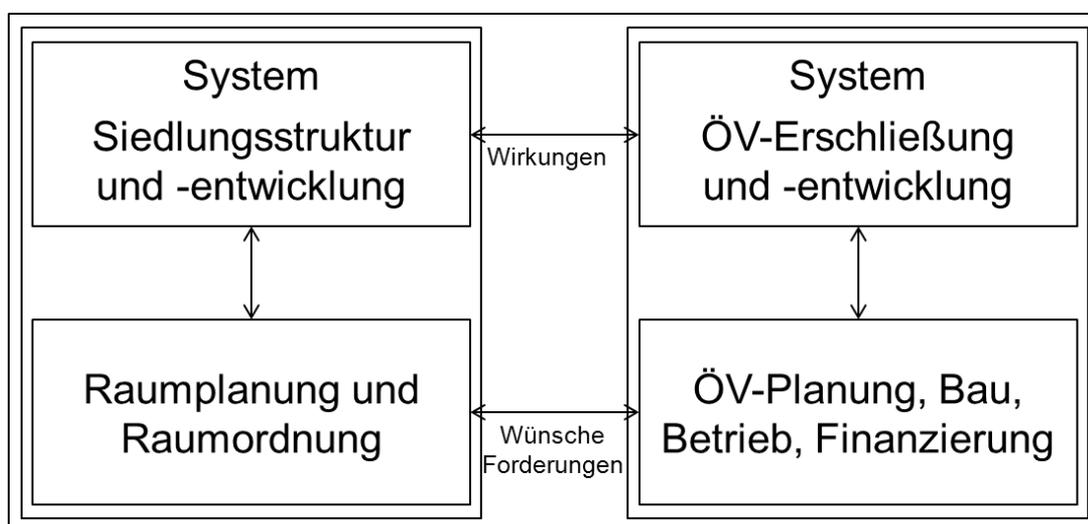


Neben den mit Empfehlung 1 verknüpften Empfehlungen 2 bis 4 werden weitere Empfehlungen vorgelegt, die im Zusammenhang von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung als wichtig angesehen werden.

Ergänzend dazu werden Rahmenbedingungen und Instrumente angesprochen, die zu einer besseren Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung beitragen können, aber außerhalb der Kompetenzbereiche der beteiligten Institutionen liegen.

Aus der Sicht der Verfasser der Empfehlungen und des Argumentariums bedarf es für eine bessere Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung einer institutionen- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit der Teilsysteme „Siedlungsstruktur und -entwicklung“ und „ÖV-Erschließung und -entwicklung“.

Abbildung 2: Das Gesamtsystem Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung



Die Empfehlungen richten sich daher sowohl an den Bund und die Länder als auch an die Landesverkehrs- und die RaumplanungsreferentInnen.

3.1 EMPFEHLUNG 1: ÖV-GÜTEKLASSEN

Empfehlung:

Schaffung einer österreichweit abgestimmten Grundlage zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung durch die Entwicklung eines Systems von ÖV-Güteklassen für Standorte und Gebiete.

Dieses dient als Analyse-, Beurteilungs-, Planungs- und Evaluierungsinstrument, u.a.

- für die Festlegung von Standards zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung (Empfehlung 2),
- zur Ermittlung von unausgeschöpften ÖV-Nachfragepotenzialen (Empfehlung 3).

Dabei soll auf bereits bestehenden ÖV-Güteklassensystemen (z. B. Vorarlberg, Schweiz) aufgebaut werden. Die gemeinsame Grundlage soll so gestaltet werden, dass bereits bestehende Systeme in Österreich (Vorarlberg) eingepasst werden können.

Begründung:

Die in der Landesverkehrsreferentenkonferenz 2014 beschlossenen bundesweiten ÖV-Mindeststandards stellen Standards aus der Sicht des ÖV-Angebots dar und orientieren sich an der bestehenden Siedlungsstruktur (Siedlungskerne). Sie sind aber nur beschränkt geeignet, die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der ÖV-Erschließung zu analysieren, zu planen, zu beurteilen oder zu evaluieren. Dafür müssen alle bestehenden und geplanten Haltestellen mit ihren Bedienungsqualitäten und der fußläufigen Haltestellenerreichbarkeit in Betracht gezogen werden und nicht nur die am besten bediente Haltestelle des Siedlungskerns. Aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung eignet sich das System der ÖV-Güteklassen, wie es bereits in der Schweiz und in Vorarlberg eingesetzt wird, sehr gut: Bei den ÖV-Güteklassen wird die Bedienungsqualität der Haltestellen mit der Erreichbarkeit der Haltestellen (fußläufige Einzugsbereiche) gekoppelt.

ÖV-Güteklassen geben lagescharf Aufschluss über die Erschließungsqualität eines Standortes bzw. Gebietes mit dem ÖV. Die ÖV-Güteklasse wird auf Basis folgender Kriterien ermittelt: Art des ÖV-Verkehrsmittels an einer Haltestelle, Kursintervall an einer Haltestelle, Distanz zu einer Haltestelle. Die ÖV-Güteklasse wird auf Basis einer festgelegten Konvention ermittelt. Als Ergebnis liegen Gebiete mit einer definierten ÖV-Güteklasse vor.

Es wird daher empfohlen, ein System der ÖV-Güteklassen angelehnt an das Schweizer und Vorarlberger Beispiel für Österreich zu entwickeln, die Gebiete mit ÖV-Güteklassen für Österreich zu ermitteln und darzustellen und mit den Daten zur Flächennutzung (EW, Nutzungen, Baulandreserven, etc.) zu überlagern.

Verwendungszweck und Wirkungen:

Die flächendeckende Aufbereitung von ÖV-Güteklassen eröffnet unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten und ist eine wesentliche Grundlage zur Verbesserung der Wirksamkeit einer mit der ÖV-Erschließung abgestimmten Siedlungsentwicklung. Sie dient

- für die generelle und kleinräumige Analyse der ÖV-Erschließungsqualität von Siedlungen,
- als Planungsinstrument für die Verbesserung der Koordination von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung,
- als Beurteilungsinstrument für die vorgesehene Entwicklung in Örtlichen Entwicklungskonzepten und Flächenwidmungsplänen,
- als Evaluierungsinstrument in der Raumentwicklung,
- für die Entwicklung und Festlegung von Standards für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung,
- für die Ermittlung von unausgeschöpften Nachfragepotenzialen und damit die Verbesserung der Effektivität und der Effizienz des ÖV-Angebotes.

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

Dazu wird folgende Vorgangsweise vorgeschlagen:

- (1) Festlegung des definitorischen Rahmens und der methodischen Eckpunkte: Haltestellenkategorien, Haltestellenerreichbarkeit, Definition der ÖV-Güteklassen, Darstellung und Zuordnung von EW / APL / Nutzungen
- (2) Ermittlung der Gebiete mit ÖV-Güteklassen auf Basis der definitorischen Festlegungen und Darstellung von EW / APL in diesen Gebieten zentral und in einem Zug
- (3) Erhebung und Darstellung der bestehenden Nutzungen / Flächenwidmungen in den identifizierten Gebieten mit ÖV-Güteklassen nach Maßgabe der Möglichkeiten durch die Länder
- (4) Festlegung einer einheitlichen Regelung zur Datenaktualisierung und Definition von Zuständigkeiten

Die Durchführung des Projekts sollte analog zur Entwicklung der bundesweiten ÖV-Standards erfolgen. Als Träger könnte die „Plattform Raumordnung und Verkehr“ auf ÖROK-Ebene federführend beauftragt werden. Die Kosten für die Beschaffung von Daten (Statistik Austria) und für die Aufbereitung müssen abgedeckt werden. Durch die Entwicklungen in den letzten Jahren stehen nunmehr die wesentlichen Datengrundlagen zur Verfügung. Es geht nun darum die Daten auf Basis einer gemeinsam festgelegten Methodik miteinander zu verknüpfen, aufzubereiten und den operativ tätigen Akteuren zur Verfügung zu stellen. Dabei sollen Synergien zwischen den Produzenten und Eignern von Daten möglichst genutzt werden. Dazu zählen die Verkehrsauskunft Österreich, die Graphenintegrationsplattform

GIP, die Rasterzellendaten der Statistik Austria und die digitalen Daten zu Flächennutzung und Flächenwidmung, soweit sie zur Verfügung stehen.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist die Zusammenarbeit der Raumordnungs- und Verkehrsabteilungen auf Länderebene mit den Verkehrsverbänden. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, dass der Bund (BMVIT) analog zu den „Bundesweiten ÖV-Mindeststandards“ und zum „Integrierten Taktfahrplan“ auch bei der Entwicklung eines bundesweiten Systems der ÖV-Güteklassen und einer bundesweit einheitlichen Aufbereitung von Grundlagendaten eine unterstützende Koordinationsfunktion übernimmt.

Politische Adressaten:

Bund – BMVIT, Länder: Landesverkehrs- und RaumplanungsreferentInnen

Beteiligte Institutionen:

- Verkehrsabteilungen der Länder
- Raumordnungsabteilungen der Länder
- BMVIT
- Verkehrsverbände
- Städte mit eigenen Verkehrsunternehmen

Gutes Beispiel Graubünden: ÖV-Güteklassen

Beurteilung der Haltestellenkategorie nach adaptierter VSS-Norm 640 290

Kursintervalle	Bahnknoten	Bahnlinien	Tram, Bus
< 5 min	I	I	II
5 – 10 min	I	II	III
11 – 19 min	II	III	IV
20 – 39 min	III	IV	V
40 – 60 min	IV	V	VI
> 60 min		VII	VII

Stichtage: August, November, Werktag (Mo. – Fr.), 6 – 20 Uhr

Quelle: Kanton Graubünden, Amt für Raumentwicklung und Verkehr, Amt für Energie und Verkehr (2014): Definition ÖV-Struktur / Erhebung ÖV-Güteklassen Kanton Graubünden

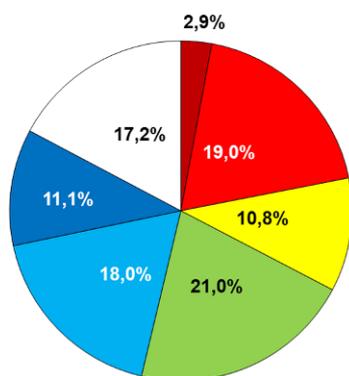
Gutes Beispiel Graubünden: ÖV-Güteklassen

Haltestellenkategorie	Erreichbarkeit der Haltestellen			
	bis 300 m	300 – 500 m	501 – 750 m	750 – 1.000 m
I	A	A	B ¹⁾	C ¹⁾
II	A	B	C ¹⁾	D ¹⁾
III	B	C	D ¹⁾	
IV	C	D		
V	D			
VI	E			
VII	F			

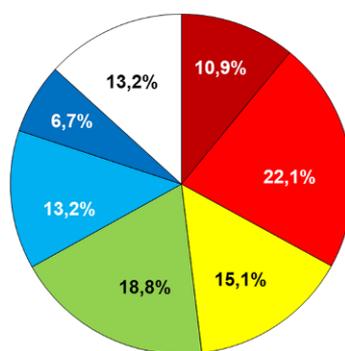
¹⁾ Nur bei Bahnknoten und Bahnhaltestellen. Bushaltestellen haben eine maximale Erschließungswirkung von 500 m

Gutes Beispiel: Graubünden / Schweiz

Anteil der EW nach ÖV-Güteklassen (Hauptsaison)



Anteil der Arbeitsplätze nach ÖV-Güteklassen (Hauptsaison)



■ Güteklasse A ■ Güteklasse B ■ Güteklasse C ■ Güteklasse D
■ Güteklasse E ■ Güteklasse F □ keine Erschließung

Quelle: Kanton Graubünden (2014): Definition ÖV-Struktur/Erhebung ÖV-Güteklassen

3.2 EMPFEHLUNG 2: REGELSYSTEME UND VERFAHREN DER RAUMORDNUNG

Empfehlung:

Schaffung eines durchgängigen raumordnungspolitischen Regelsystems mit der ÖV-Erschließung als Kriterium für die Ausweisung von Siedlungsgebiet, Widmungsarten und Nutzungsdichten mit hoher Bindungskraft innerhalb der jeweiligen länderspezifischen Systeme.

Dazu sollen bundesweit einheitliche Standards auf Basis der ÖV-Güteklassen festgelegt werden.

Das Ausmaß und die Art der Bindung, die genehmigungsfähigen Ausnahmefälle, die Koppelung des Kriteriums ÖV-Erschließung mit anderen Genehmigungskriterien (z. B. Ausstattung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im fußläufigen Einzugsbereich) können länderspezifisch erfolgen.

Darüber hinaus soll auch eine Verankerung des Themas Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in den Verfahren und Planungsprozessen erfolgen.

Dazu zählen die Einführung der ÖV-Erschließung als Beurteilungs- und Planungskriterium auf Ebene der Planungsträger (Bestandsaufnahmen, Erläuterungsberichte) und die Verankerung in verwaltungsinternen Abstimmungsprozessen sowie in Genehmigungsverfahren von raumwirksamen Planungen (z. B. Gewerbe-, Handelsstandorte, öffentliche Einrichtungen, etc.).

Begründung:

Das Ziel der Abstimmung zwischen Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung ist in den raumordnungspolitischen Regelsystemen gut verankert. Eine durchgängige, konsistente Integration mit hoher Bindungskraft bis hin zur operativen Planungsebene fehlt mit einigen Ausnahmen allerdings.

Für ein durchgängiges System der Berücksichtigung der ÖV-Erschließung bei der Siedlungsentwicklung muss dieses Thema zum Gegenstand der routinemäßigen Planungsprozesse und Verwaltungsverfahren gemacht werden. Das ist bisher nur sehr

eingeschränkt der Fall, auch weil es vielfach an entsprechenden Steuerungs- und Regelungsmechanismen mangelt. Dazu ist vor allem ein Zusammenspiel von Raumordnungs- und Verkehrsabteilungen sowie den in der Ortsplanung tätigen Planungsakteuren erforderlich.

Durch die Integration des Themas Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in die Planungsprozesse und Verwaltungsverfahren entsteht einerseits ein Bewusstseinsbildungsprozess bei den planenden AkteurInnen, den AntragsstellerInnen und Behörden, andererseits eine frühzeitige Lenkung der Siedlungsentwicklung in Richtung ÖV-Erschließung.

Verwendungszweck und Wirkungen:

Standards dienen als Lenkungsinstrument für die Orientierung der Siedlungsentwicklung an einem effizienten und effektiven ÖV-System. Sie sollen dazu beitragen, dass die Eigenwirtschaftlichkeit des ÖV erhöht wird und das System finanzierbar bleibt. Außerdem soll der Anteil des öffentlichen Verkehrs an den Wegen und der Verkehrsleistung erhöht werden. Dadurch sollen positive Umweltwirkungen (Luftschadstoffe, Lärm, Versiegelung) erzielt und ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden. Ein höherer Anteil der EinwohnerInnen, Arbeitsplätze und zentralen Dienste im Einzugsbereich gut bedienter ÖV-Haltestellen trägt auch dazu bei, die Mobilitätsbedürfnisse nicht motorisierter Bevölkerungsgruppen (ca. 20 % der Bevölkerung) zu sichern und zu verbessern. Schließlich soll durch eine bessere Orientierung der Siedlungsentwicklung am ÖV die Aufrechterhaltung einer guten ÖV-Bedienung auch in peripheren ländlichen Gebieten durch eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in starken und attraktiven Siedlungsschwerpunkten unterstützt werden.

Empirische Untersuchungen zeigen Folgendes:

- Der Anteil der PKW-Wege nimmt zu, je kleiner die Siedlungskerne sind und je größer der Anteil der Personen ist, die überhaupt außerhalb von Siedlungskernen (Ortschaften ab 50 EW) wohnen.
- In dünn besiedelten ländlichen Gebieten mit kleinen Siedlungskernen hat der öffentliche Verkehr eine zentrale Bedeutung für Personen, die über keinen PKW verfügen, da sie kaum Arbeitsplätze, Schulen, Einkaufs- und Freizeiteinrichtungen zu Fuß oder mit dem Rad erreichen können.
- Eine Verlagerung von Wegen im ländlichen Raum leistet einen großen Beitrag zum Klimaschutz, da es sich um deutlich längere Wege handelt als im städtischen Gebiet.

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

Die ÖV-Güteklassen könnten einen einheitlichen Rahmen bilden, in den länderspezifische Regelsysteme eingepasst werden können. Die meisten bereits bestehenden Standards lassen sich mit dem System der ÖV-Güteklassen vereinbaren. Sie sind als Mindeststandards zu verstehen, die einer ÖV-Güteklasse zugeordnet werden können. Im Zuge der Entwicklung der ÖV-Güteklassen sollen unterschiedliche Modelle für Standards entwickelt und geprüft werden. Die daraus generierten Grundlagen und Daten sollten allgemein und öffentlich zugänglich sein. Eine endgültige Festlegung, insbesondere die Bindungskraft von Regelungen, soll den Ländern überlassen bleiben.

Zur besseren Verankerung des Themas Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung zählen folgende Maßnahmen:

- Einführung der ÖV-Erschließung als Beurteilungs- und Planungskriterium auf Ebene der Planungsträger. Dazu zählen:
 - Konkretisierung und Darstellung der ÖV-Erschließung von Siedlungsgebieten in Grundlagen und Erläuterungsberichten von Instrumenten der überörtlichen und örtlichen Raumplanung
 - Nachweispflicht bei Widmungsverfahren, Raumverträglichkeitsprüfungen, Standortverfahren und Strategischen Umweltprüfungen
- Verankerung und Anwendung der Regelungsmechanismen in behördlichen Genehmigungs- und Stellungnahmeverfahren der überörtlichen und örtlichen Raumordnung sowie in Genehmigungsverfahren von raumwirksamen Planungen (z.B. Gewerbe-, Handelsstandorte, öffentliche Einrichtungen, etc.)

Die Integration des Themas Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung in die Planungsprozesse und Verwaltungsverfahren soll den Ländern überlassen bleiben.

Politische Adressaten:

Landesraumplanungs- und LandesverkehrsreferentInnen

Beteiligte Institution:

- Raumplanungsabteilungen der Länder
- Verkehrsabteilungen der Länder

3.3 EMPFEHLUNG 3: NACHFRAGEORIENTIERTE STANDARDS FÜR DIE ÖV-ERSCHLISSUNG

Empfehlung:

Ergänzend zu den ÖV-Mindeststandards sollen die Grundlagen für die Entwicklung von nachfrageorientierten ÖV-Standards entwickelt werden.

Dazu zählen eine Verknüpfung der ÖV-Güteklassen mit Kennwerten der Verkehrsnachfrage und die Entwicklung eines einheitlichen Systems zur Erhebung der streckenbezogenen realen Nachfrage.

Die Entwicklung nachfrageorientierter Standards soll eine Optimierung der ÖV-Bedienungsqualität ermöglichen.

Begründung:

75 % der Bevölkerung verfügt über eine ÖV-Bedienungsqualität, die über den vereinbarten Mindeststandards liegt. Nur knapp 5 % der Bevölkerung Österreichs profitiert von der Einführung der ÖV-Mindeststandards. Die Festlegung von Mindestangebotsstandards gibt also in erster Linie eine Orientierung für die Erschließung von ländlichen Räumen mit einer schwachen Nachfrage nach ÖV-Angeboten (v. a. kleinere Siedlungskerne). Es werden keine Aussagen getroffen über Angebotsstandards in Räumen mit einer hohen Nachfrage nach ÖV-Angeboten, in Räumen, die bereits derzeit Kapazitätsengpässe aufweisen oder über ÖV-Angebote, die aus verkehrs-, umwelt- oder standortpolitischen Zielen eine bestimmte Qualität aufweisen sollten. Dies betrifft vor allem Ballungsräume, hochrangige Siedlungsachsen, alpine Tallagen mit einer starken Siedlungsdynamik und die städtischen Räume selbst. Ausgehend von den verkehrs-, umwelt- und klimapolitischen Zielen sowie Effizienz- und Effektivitätszielen ist das ansprechbare und noch nicht erreichte Nachfragepotenzial für den ÖV besonders relevant.

Verwendungszweck und Wirkungen:

Die Integration der Nachfrage in die Entwicklung der Bedienqualität und von Standards kann über zwei Zugänge erfolgen:

- (1) Ausgehend von der Siedlungsstruktur kann das Potenzial der Verkehrsnachfrage erhoben werden und mit den ÖV-Güteklassen des Verkehrsangebotes überlagert werden. In einem ersten Schritt können Unausgewogenheiten zwischen Angebot und Nachfrage erkannt werden, Ursachen analysiert und gezielte Angebotsadaptierungen vorgenommen werden.

- (2) Ausgehend vom bestehenden Liniennetz kann die reale Nachfrage durch Erhebungen in den Fahrzeugen für jeden Streckenabschnitt erhoben werden. Bei dem Erreichen bestimmter Auslastungsgrenzen können Optimierungen in der Bedienqualität vorgenommen werden.

Für eine gut mit der ÖV-Erschließung abgestimmte Siedlungsstruktur ist ein nachfrageorientierter Zugang eine wesentliche Ergänzung. Nur so können verkehrs-, umwelt- und klimapolitische Ziele, aber auch Effizienz- und Effektivitätsziele flächendeckend verfolgt werden.

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

Folgende nächste Schritte werden empfohlen:

- Ermittlung des Nachfragepotenzials ausgehend von insbesondere der Siedlungsstruktur und den ÖV-Güteklassen sowie Kennzahlen des Mobilitätsverhaltens. Dies kann im Zusammenhang mit einer österreichweiten Aufbereitung von ÖV-Güteklassen und der Auswertung der österreichweiten Mobilitätserhebung erfolgen.
- Erfassung und Aufbereitung der linienbezogenen Nachfrage durch Fahrgastzählungen mit einer bundesweiten abgestimmten Erhebungs- und Hochrechnungsmethodik. Zu diesem Zweck soll ein Vorschlag der ARGE/IG-Verkehrsverbände vorgelegt werden.

Politische Adressaten:

Bund – BMVIT, Landesverkehrs- und RaumplanungsreferentInnen

Beteiligte Institutionen:

- Verkehrsabteilungen der Länder und Städte mit eigenen Verkehrsunternehmen
- ARGE/IG-Verkehrsverbände
- Raumordnungsabteilungen der Länder
- BMVIT
- Arbeiterkammer

3.4 EMPFEHLUNG 4: BETEILIGUNG DES BUNDES AN DER GRUNDLAGENENTWICKLUNG

Empfehlung:

Der Bund (BMVIT) soll analog zu den „Bundesweiten ÖV-Mindeststandards“ und zum „Integrierten Taktfahrplan“ auch bei einer besseren Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der ÖV-Erschließung hinsichtlich folgender Aufgaben eine unterstützende Koordinationsfunktion übernehmen:

- **Entwicklung eines bundesweiten Systems von ÖV-Güteklassen,**
- **Aufbereitung von bundesweit einheitlichen Grundlagendaten,**
- **Unterstützung der Erforschung der Wirkungszusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur, ÖV-Erschließung und Mobilitätsverhalten.**

Begründung:

Im Gesamtverkehrsplan für Österreich 2012 des BMVIT ist die bessere Abstimmung der ÖV-Erschließung mit der Raumentwicklung als Ziel explizit angesprochen. Bereits bei der Entwicklung des „Bundesweiten ÖV-Mindeststandards“ und beim „Integrierten Taktfahrplan“ ist der Bund als Partner daher sowohl personell (AG „Bundesweite ÖV-Standards“) als auch finanziell (Planungs- und Prozesskosten) beteiligt. Insbesondere für die Entwicklung von bundesweit einheitlichen Grundlagen, Begriffssystemen und Rahmenbedingungen ist eine unterstützende Koordinationsfunktion des Bundes zweckmäßig.

Verwendungszweck und Wirkungen:

- Österreichweit einheitliche Datengrundlagen, Begriffe und methodische Vorgangsweisen stehen zur Verfügung.

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

- Gemeinsamer Grundsatzbeschluss bei der LVK und der LRK von LandesverkehrsreferentInnen, RaumplanungsreferentInnen und BMVIT

Politische Adressaten:

- BMVIT
- LandesverkehrsreferentInnen
- RaumplanungsreferentInnen

3.5 EMPFEHLUNG 5: MIKRO-ÖV-SYSTEME UND SIEDLUNGSENTWICKLUNG

Empfehlung:

Mikro-ÖV-Systeme stellen eine wertvolle Ergänzung des liniengebundenen ÖV-Systems dar.

Sie sollen zur innergemeindlichen Erschließung, zur Erschließung von nicht an das Liniennetz angebundenen Siedlungskernen und für jene Bevölkerungsteile, die außerhalb von Siedlungskernen wohnen, gefördert werden.

ÖV-Mikroverkehre, die nicht nach dem Kraftfahrliniengesetz organisiert sind, sollen aber nicht in ein System von Standards für die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung einbezogen werden.

Begründung:

Ca. 18 % der Bevölkerung Österreichs lebt außerhalb von Siedlungskernen oder von Siedlungskernen mit 51 – 250 EW, die nicht an das Liniennetz angebunden sind oder nur mit einer sehr schwachen Bedienungsqualität versorgt sind (weniger als 6 Abfahrten / Werktag). Dieser Bevölkerungsanteil weist einen besonderen Bedarf an Mikro-ÖV-Systemen auf. Für eine Einbeziehung in ein System von Standards (z. B. ÖV-Güteklassen) fehlen derzeit aber wesentliche Voraussetzungen:

- Es fehlen allgemein für Österreich geltende Mindestqualitätsstandards.
- Es fehlt ein Zertifizierungs- und Überprüfungssystem.
- Mikro-ÖV-Systeme befinden sich teilweise im rechtlichen Graubereich zwischen Kraftfahrliniengesetz und Taxi- und Mietwagengesetz.
- Viele vor allem ortsinterne Mikro-ÖV-Systeme werden als Vereine mit ehrenamtlichen FahrerInnen und Transportbeschränkung auf Vereinsmitglieder betrieben, sind also keine frei zugänglichen öffentlichen Bediensysteme.
- Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass ein nachhaltiger stabiler und langfristiger Betrieb nicht sichergestellt ist.

Vor diesem Hintergrund könnten Mikro-ÖV-Systeme auch zur Legitimation von nicht erwünschten Zersiedelungsprozessen missbraucht werden.

Verwendungszweck und Wirkungen:

ÖV-Mikroverkehre sind eine wertvolle Ergänzung zum ÖV-Liniennetz und dienen der Sicherstellung und Verbesserung der Mobilitätsbedürfnisse vor allem nicht motorisierter Bevölkerungsgruppen. Sie füllen außerdem die Lücke zwischen dem ÖV-Liniennetz und dem Quell- oder Zielort (letzte Meile).

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

Folgende Schritte zur weiteren Verbreitung und besseren Verankerung von Mikro-ÖV-Systemen werden empfohlen:

- (1) Entwicklung von österreichweiten Mindeststandards für stabile und nachhaltige Mikro-ÖV-Systeme.
- (2) Schaffung von stabilen Rechtsgrundlagen für den Mikro-ÖV außerhalb von Kraftfahrlineigesetz und Taxi- und Mietwagengesetz auf Bundesebene.
- (3) Etablierung eines abgestimmten Förderwesens für Mikro-ÖV zwischen Bund und Ländern (Ministerium für Lebenswertes Österreich: klima:aktiv mobil, BMVIT: Klima- und Energiefonds – Mikro-ÖV-Systeme im ländlichen Raum, Länderförderungen, EU-Förderungen).

Politische Adressaten:

BMVIT, Landesverkehrs- und RaumplanungsreferentInnen

3.6 EMPFEHLUNG 6: ÖPNRV-G-VERKEHRSANSCHLUSSABGABE

Empfehlung:

Die nach dem ÖPNRV-Gesetz 1999 von Gemeinden festlegbare Verkehrsanschlussabgabe wäre grundsätzlich ein zweckmäßiges Instrument zur besseren Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung.

Sie ist aber bisher durch die Standortkonkurrenz zwischen den Gemeinden und rechtlichen Bedenken totes Recht geblieben.

Es soll eine Präzisierung der rechtlichen Konstruktion erarbeitet werden, die eine entsprechende Steuerungswirkung ermöglicht.

Begründung:

Auf Grund der Standortkonkurrenz der Gemeinden ist die Verkehrsanschlussabgabe totes Recht geblieben.

Verwendungszweck und Wirkungen:

Die Verkehrsanschlussabgabe ist von großen Verkehrserzeugern (Einkaufszentren, große Betriebe) zu entrichten, damit die entstehenden Erschließungskosten mit Verkehrsträgern des Umweltverbundes finanziert werden können.

Maßnahmen, weitere Vorgangsweise und nächste Schritte:

Prüfung rechtlicher Möglichkeiten zur flächendeckenden und verbindlichen Realisierung einer Verkehrsanschlussabgabe.

Politische Adressaten:

Bund – BMVIT, BMF, Landes und RaumplanungsreferentInnen

4 ERGÄNZENDE VORSCHLÄGE, DIE SICH AN DRITTE RICHTEN

Die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung kann auch von Instrumenten beeinflusst werden, die außerhalb des Kompetenzbereichs des BMVIT oder der Landes- und RaumplanungsreferentInnen liegen.

4.1 WOHNBAUFÖRDERUNG

Besonders relevant ist in diesem Zusammenhang die Wohnbauförderung der Länder. In mehreren Ländern gibt es auf Betreiben der Raumordnung bereits Förderbestimmungen, in denen die Lage und die Erschließungsqualität mit öffentlichem Verkehr durch höhere Förderungen bzw. Förderzuschläge honoriert werden (z. B. Ortskernzuschlag im Burgenland, Siedlungsschwerpunktzuschlag in der Steiermark, Dichtezuschlag in Salzburg, Lagezuschlag in Kärnten). Die Honorierung der Lage von geförderten Objekten sollte weiter ausgebaut werden.

4.2 PENDLERPAUSCHALE

Eine hohe Raumwirksamkeit ist auch beim Pendlerpauschale zu vermuten. Die aktuelle Diskussion im Zuge der Steuerreform und des Finanzausgleichs sollte für eine Erhöhung der sozialen und ökologischen Treffsicherheit der Pendlerpauschale genutzt werden.

Das Kleine Pendlerpauschale ist derzeit an die Zumutbarkeit der ÖV-Nutzung und an eine Mindestfahrtdistanz von 20 km gebunden. Es wird aber unabhängig von der Verkehrsmittelnutzung gewährt. Im Sinne einer Ökologisierung sollte eine Bindung an die tatsächliche ÖV-Nutzung erfolgen. Die Mindestfahrtdistanz sollte dafür aufgehoben werden. Dabei sind die Zumutbarkeitsregeln so zu gestalten, dass PendlerInnen in peripheren ländlichen Gebieten nicht benachteiligt werden.

Das Große Pendlerpauschale bevorzugt die BezieherInnen höherer Einkommen. Besonders Personen mit weiten Wegen bei geringfügiger Beschäftigung oder Teilzeitbeschäftigung sind benachteiligt. Es wird empfohlen, das Große Pendlerpauschale einkommensmäßig zu deckeln und gleichzeitig die Deckelung der Negativsteuer abzuschaffen und damit besonders die derzeit bereits in den peripheren ländlichen Regionen lebende Bevölkerung bei der Finanzierung des Arbeitsweges zu unterstützen.

In den Ballungsräumen und den Gebieten mit hoher Standortqualität soll Zersiedelung nicht zusätzlich gefördert werden und ein Anreiz zur Orientierung bei der Wohnstandortsuche am öffentlichen Verkehr und zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs gegeben werden. In den peripheren ländlichen Gebieten sollen vor allem BezieherInnen geringerer Einkommen bei der Finanzierung des Arbeitsweges unterstützt werden.