
Kurzfassung

Der motorisierte Individualverkehr wird für viele deutsche Großstädte zunehmend zu einem Problem. Die Verkehrszahlen steigen vielerorts, gleichzeitig können die Kapazitäten im innerstädtischen Straßennetz nur selten erweitert werden. Gründe hierfür sind unter anderem die dichte Bebauung in den Innenstädten und die begrenzten finanziellen Mittel der Kommunen. Besonders in den Hauptverkehrszeiten kommt es daher häufig zu Überlastungen. Nicht nur die Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems stellt ein Problem dar. Der Straßenverkehr ist zudem eine wesentliche Ursache für innerstädtische Umweltbelastungen. Eine Reduzierung oder Verlagerung des innerstädtischen Verkehrs ist daher in jedem Fall anzustreben. Eine mögliche Variante, um dieses Ziel zu erreichen, stellt dabei die Einführung einer „City-Maut“ dar. Während dieses Instrument in mehreren europäischen Städten bereits seit vielen Jahren eingeführt ist, kam es in Deutschland bisher noch zu keiner Umsetzung. Ziel der Arbeit ist es daher, einen Leitfaden für die Einführung einer City-Maut in deutschen Großstädten zu entwickeln. Dieser soll interessierten Städten anschaulich darstellen, worauf im Planungsprozess einer City-Maut zu achten ist und nach welchen Kriterien die Erstellung der City-Maut-Konzepte erfolgen sollte.

Um ausreichende Kenntnisse für die Erstellung des Leitfadens zu erhalten, wurde zunächst eine umfangreiche Literaturrecherche zum Themengebiet „City-Maut“ durchgeführt. Dabei stellte sich heraus, dass eine City-Maut sehr individuell gestaltet werden kann und die Wirkungen dementsprechend sehr unterschiedlich ausfallen.

Grundsätzlich können mit einer City-Maut verkehrliche, ökonomische und ökologische Zielsetzungen verfolgt werden. Bei den verkehrlichen Zielen geht es neben der Reduzierung der Staus häufig um eine Veränderung des Modal Splits zugunsten des Umweltverbundes. Aus ökonomischer Sicht sollen vorrangig Einnahmen generiert werden. Diese werden meistens für verkehrsbezogene Zwecke benötigt, wie beispielsweise zur Straßenunterhaltung oder zur Subventionierung des ÖPNVs. Bei den ökologischen Zielsetzungen handelt es sich meist um die Reduzierung der Luft- oder Lärmemissionen.

Auch wenn eine City-Maut viele Zielbereiche einer innerstädtischen Verkehrsmaßnahme abdeckt, gibt es auch einige potenzielle Probleme, die unbedingt zu berücksichtigen sind. Ein besonders großes Konfliktpotential birgt dabei die öffentliche Akzeptanz. Ursachen hierfür sind unter anderem, dass Straßenbenutzungsgebühren in Deutschland bisher nicht weit verbreitet sind und dass bei der Umwandlung einer vorher kostenlosen in eine kostenpflichtige Infrastruktur mit erheblichem Widerstand zu rechnen ist (vgl. Kossak 2004B, S. 37). Des Weiteren besteht die Gefahr von räumlichen Verlagerungseffekten oder der Förderung sozialer Ungleichheiten. Diesen negativen Auswirkungen und der Akzeptanzproblematik ist durch eine angemessene Konzeptentwicklung bestmöglich entgegenzuwirken.

Die internationalen Umsetzungsbeispiele bestätigen diese möglichen Zielsetzungen und Problemstellungen. Eine genaue Analyse der Umsetzungen in Singapur, London und Stockholm ergab zudem folgende Erkenntnisse:

- Mauterhebungen erfolgen in der Regel nur aufgrund einer konkreten Problemsituation
 - Heutzutage werden vorwiegend elektronische Mautsysteme genutzt
 - Nicht nur die absolute Höhe der Maut ist entscheidend für die Lenkungswirkung, sondern vor allem auch die Tarifgestaltung
-

-
- Dynamische Tarife erzielen bessere Lenkungswirkungen als statische Tarife
 - Nach der Einführung der Maut erhöht sich in der Regel die Akzeptanz in der Bevölkerung

Mit diesen Erkenntnissen aus der Literaturrecherche ist ein Großteil der Voraussetzungen zur Entwicklung des Leitfadens gegeben. Zur Schaffung struktureller Voraussetzungen ist zudem eine Vielzahl von Leitfäden aus dem Verkehrssektor untersucht worden. Als besonders relevant haben sich dabei der „Leitfaden für Verkehrsplanungen“ (FGSV 2001) sowie der „Leitfaden Verkehrstelematik“ (Boltze et al. 2005) herausgestellt. Auf Basis dieser beiden Leitfäden und den Ergebnissen aus der Literaturrecherche wird nachfolgend der Leitfaden zur Einführung einer City-Maut ausformuliert.

In dem Leitfaden werden zunächst allgemeine Voraussetzungen zum Aufbau einer City-Maut genannt. Diese sind über den gesamten Planungsprozess zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um organisatorisch-institutionelle, konzeptionell-funktionale sowie technische-physische Faktoren. Aus organisatorisch-institutioneller Sicht ist bei der Einführung einer City-Maut besonders wichtig, dass die Öffentlichkeit über den gesamten Planungszeitraum beteiligt wird. Damit kann die Akzeptanz, welche eines der größten Hindernisse zur Einführung der Maut darstellt, positiv beeinflusst sowie frühzeitig Konflikte erkannt und beseitigt werden.

Darauffolgend kommt es zu einer Betrachtung der finanziellen Aspekte einer City-Maut. Bei dieser Betrachtung geht es in erster Linie darum, die wesentlichen Kostenfaktoren zu identifiziert (z.B. Planung, Bau und Betrieb) und die Finanzierungsmöglichkeiten sicherzustellen (z.B. Haushaltsfinanzierung, Public-Private-Partnerships oder Fördermittel). Darüber hinaus ist es wichtig, frühzeitig zu klären, wofür die generierten Einnahmen der City-Maut verwendet werden.

Den Hauptteil des Leitfadens bilden anschließend die Planungsphasen und Prozessschritte. Hierbei wird der zeitliche Ablauf des Planungs- und Umsetzungsprozesses beschrieben. Es erfolgte eine Unterteilung in drei Planungsphasen.

Planungsphase A beschreibt die Voruntersuchungen und die Zieldefinition. Als besonders wichtig hat sich in dieser Phase die Bestandsaufnahme herausgestellt, da nur mittels einer ausreichenden Datenbasis die Mängel und Chancen erkannt und darauf aufbauend ein passendes Zielkonzept entwickelt werden kann. Zu untersuchen sind im Rahmen der Bestandsaufnahme Verkehrsdaten (z.B. Verkehrsmengen, Tagesganglinien und der Modal Split), Strukturdaten (z.B. Wohnstandorte, Arbeitsstandorte und Standorte des Einzelhandels) sowie Umweltbelastungen (z.B. Feinstaub, Stickstoffdioxid und Straßenlärm). Zum Abschluss dieser Phase muss eine Entscheidung getroffen werden, ob die City-Maut als potenzielle Lösungsmöglichkeit in Betracht gezogen werden kann. Sollte dies der Fall sein, kann zur Planungsphase B übergegangen werden.

In Planungsphase B kommt es zur Erstellung der City-Maut-Konzepte. Dabei ist zunächst zu prüfen, ob es vorhandene Mautsysteme oder verkehrstechnische Systeme im Planungsgebiet gibt, welche bei der Erstellung der Konzepte beachtet werden müssen. Sind diese Rahmenbedingungen bekannt, kann es zur Entwicklung der Konzepte kommen. Die Konzeptentwicklung ist in zwei Bereiche aufgeteilt. Zunächst ist ein Grobkonzept zu erstellen, auf dem nachfolgend das Detailkonzept aufgebaut wird. Im Grobkonzept wird festgelegt, welche Grenzen das Mautgebiet hat, wie das Grundprinzip des Tarifsystems aussieht und

welche technischen Systeme verwendet werden. Diesen drei Komponenten kommt eine entscheidende Bedeutung zu, da sie unmittelbar voneinander abhängen und sich im weiteren Verlauf des Planungsprozesses nur noch schwer verändern lassen. Im Gegensatz dazu sind die Komponenten des Detailkonzeptes deutlich variabler. In diesem wird unter anderem bestimmt, welche Höhe die Nutzungsgebühr haben soll, ob Ausnahmeregelungen getroffen werden und welche begleitenden Maßnahmen empfehlenswert sind. Für die letztendlichen Effekte der City-Maut sind Grob- und Detailkonzept gleichermaßen wichtig.

Nach der Erstellung der Konzepte sind diese in der anschließenden Planungsphase C auf ihre Wirkungen zu prüfen. Auf Basis dieser Wirkungsabschätzung ist durch die politischen Gremien zu entscheiden, ob es zur Umsetzung eines ausgewählten Konzeptes kommt, ob weitere Handlungskonzepte geprüft werden sollen oder ob auf eine Realisierung verzichtet wird. In den folgenden Prozessschritten ist beschrieben, worauf bei einer möglichen Umsetzung zu achten und wie eine Wirkungskontrolle durchzuführen ist.

Abgeschlossen wird der Leitfaden mit einer anschaulichen Darstellung aller Prozessbeteiligten. Hierbei wird genau aufgezeigt, welche Aufgaben den unterschiedlichen Gruppen innerhalb der einzelnen Prozessschritte zukommen.

Im Anschluss an die Entwicklung eines allgemeinen Leitfadens wird dieser beispielhaft auf die Stadt Frankfurt am Main angewendet. Im Rahmen dieses Fallbeispiels werden alle Planungsphasen durchlaufen und in diesem Zusammenhang zwei mögliche Varianten für eine City-Maut entwickelt. Dabei wird zunächst eine ausführliche Bestandsaufnahme vorgenommen. Darauf aufbauend wird ein Zielkonzept erstellt und mögliche Varianten zur Etablierung einer City-Maut generiert. Für die erste Variante ist eine Mautzone im direkten Stadtzentrum vorgesehen. Die zweite Variante umfasst einen deutlich größeren Bereich entlang der Verkehrsachsen im Innenstadtbereich. Hierbei wird eine Erhebung an den Grenzen des Mautgebietes vorgenommen, deren Tarif tageszeitabhängig gestaltet ist. In der Wirkungsanalyse zeigt sich, dass die zweite Variante zur Erfüllung der Zielsetzungen deutlich besser geeignet ist als die erste Variante. Wichtige Zielbereiche, wie beispielsweise die Reduzierung der Luftschadstoffbelastungen und die Abnahme der Staus zu den Hauptverkehrszeiten, konnten mit Variante 2 deutlich besser erreicht werden. Insgesamt zeigt sich, dass durch die Einführung der City-Maut mit vielen positiven Wirkungen in Frankfurt am Main zu rechnen ist.

Abschließend ist festzustellen, dass die City-Maut eine sinnvolle Ergänzung zu den bisherigen innerstädtischen Verkehrsmaßnahmen darstellen kann. Das bestätigen die internationalen Umsetzungsbeispiele und das vorgenommene Fallbeispiel von Frankfurt am Main. Bezugnehmend darauf sollten sich deutsche Großstädte intensiver mit dem Instrument „City-Maut“ auseinandersetzen. Für welche Städte eine City-Maut in Erwägung gezogen werden kann, ist unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und den vorliegenden Problematiken zu prüfen. Diese Überprüfungen sowie die anschließende Konzeptentwicklung können mit dem vorliegenden Leitfaden vorgenommen werden.
