

MANFRED BOLTZE

Verkehrsmanagement im Ballungsraum Rhein-Main:
Argumente für und gegen die Steuerung über den Preis

1. Einführung

Verkehr wird heute bereits in fast allen Städten außer durch ordnungspolitische Maßnahmen auch über den Preis gesteuert. Neben den bisher weniger verkehrsbeeinflussenden fixen und verbrauchsabhängigen Kosten des Autofahrens sind insbesondere Parkgebühren zu nennen. Diese Form der Steuerung über den Preis ist allerdings auch bei flächendeckender Parkraumbewirtschaftung keine umfassende Lösung, weil beispielsweise in der Frankfurter Innenstadt mehr als die Hälfte der Stellplätze auf privatem Grund liegen und sich solchen Regelungen entziehen. In diesem Beitrag soll deshalb auf eine weitergehende Maßnahme, die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren eingegangen werden.

Straßenbenutzungsgebühren scheinen in den Städten der Bundesrepublik Deutschland bisher rechtlich nicht abgesichert und sind in den Gebietskörperschaften der Rhein-Main-Region und auch im Land Hessen derzeit politisch nicht gewollt. Dennoch drängt sich dieses Thema immer stärker in die fachliche Diskussion zum Verkehrsmanagement. Grund hierfür ist neben den möglichen umweltentlastenden und verkehrslenkenden Wirkungen vor allem auch die Möglichkeit, Finanzquellen für den als dringend erforderlich angesehenen Ausbau der öffentlichen Verkehrssysteme zu erschließen. Aktuelle Überlegungen und Feldversuche zum Gebühreneinzug auf den Bundesautobahnen legen den Gedanken nahe, auch in den Städten Straßenbenutzungsgebühren zu erheben. Im Ausland sind sie bereits in mehreren Städten eingeführt oder in Vorbereitung (Beispiele: Hongkong, Singapur, Cambridge etc.). Die Europäische Gemeinschaft fördert darüber hinaus derzeit im Forschungsprogramm DRIVE bzw. ATT mit erheblichem Aufwand technische Entwicklungen und Modellversuche, welche die

Einführung eines geldgeregelten Marktes für die Benutzung von Verkehrsinfrastruktur ermöglichen.

Mit besonderem Bezug auf die Region Rhein-Main sollen im vorliegenden Beitrag einige Argumente vorgestellt werden, die für und gegen die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren sprechen.

Die Rhein-Main-Region

Die Rhein-Main-Region stellt einen einheitlichen Ballungsraum mit hoher funktionaler Verflechtung dar, in dem rund 3,8 Mio. Einwohner und ca. 1,9 Mio. Arbeitsplätze angesiedelt sind. Die Region hat eine Flächenausdehnung von knapp 9.700 qkm. Sie wird definiert als der Bereich zwischen Mainz und Aschaffenburg sowie zwischen Butzbach (Wetterau) und der nördlichen Bergstraße, wobei hier ein fließender Übergang zum Verdichtungsraum Rhein-Neckar besteht. Dieser ist durch eine hervorragende Verkehrsinfrastruktur mit der Rhein-Main-Region verbunden.

Die Region besitzt nicht zuletzt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Eigendynamik eine wichtige Verteiler- und Verbindungsfunktion zwischen den einzelnen europäischen Wirtschaftszentren. Sie befindet sich in einer zentralen Lage in Deutschland und Westeuropa. Hier kreuzen sich wesentliche Verkehrswege aller wichtigen Verkehrsarten.

Im Gegensatz zur funktionsräumlichen Einheit ist die Region verwaltungsmäßig verschiedenen Zuständigkeitsbereichen zugeordnet, eine einheitliche Verwaltungsorganisation fehlt auch im Bereich Verkehr: das Gesamtgebiet ist aufgeteilt in drei Bundesländer und damit auch in drei unterschiedliche Raumordnungsregionen (Hessen: Südhessen; Rheinland-Pfalz: Rheinhessen-Nahe; Bayern: Bayerischer Untermain).

Für das regionale Verkehrsmanagement bedeutet dies, daß eine erheblich engere Kooperation als bisher zwischen den betroffenen Entscheidungsträgern auf Landesebene und auf der Ebene der Gebietskörperschaften erforderlich wird. Bisherige Bemühungen in diese Richtung haben sich insbesondere auf den Aufbau des RMV (Rhein-Main Verkehrsverbund) konzentriert. Sie müssen auf allgemeine Fragen des Verkehrsmanagements - einschließlich der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren - erweitert werden.

Verkehrsmanagement in der Rhein-Main-Region

Als aktuelle Aktivitäten zum Verkehrsmanagement in der Region Rhein-Main sind insbesondere die Projekte RHAPIT und FRUIT sowie die Initiative "MobilSein in RheinMain" zu nennen.

RHAPIT (Rhein-Main Area Project for Integrated Traffic Management) ist ein Projekt des Hessischen Landesamts für Straßenbau (HLS) im Rahmen des ATT-Programms. Inhalt ist die Weiterentwicklung der Verkehrs-Daten-Basis, des Wechselwegweisungssystems, des Stau- und Unfall-Managements sowie der Verkehrsinformationsdienste für das Autobahnnetz im Rhein-Main-Gebiet. Insbesondere soll das System SOCRATES erprobt werden, das auf einer Kommunikation über das digitale Mobilfunknetz basiert. Es ermöglicht eine individuelle dynamische Routenführung und soll dynamische P+R-Informationen bereitstellen, um damit eine Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den ÖPNV zu erzielen. Darüber hinaus sollen in enger Zusammenarbeit mit FRUIT Grundlagen für ein Verkehrsmanagement im Rhein-Main-Gebiet geschaffen werden. Straßenbenutzungsgebühren werden in diesem Zusammenhang bisher nicht behandelt.

FRUIT (ERankfurt Urban Integrating Traffic Management) ist ein Projekt der Stadt Frankfurt am Main, das in enger Zusammenarbeit mit dem Land Hessen durchgeführt wird. Eine Erkundungs- und Machbarkeitsstudie wurde in diesem Jahr als erste Phase von FRUIT abgeschlossen¹. Inhalt war zum einen die Überprüfung der Machbarkeit verschiedener betrieblicher Maßnahmen im Verkehrsmanagement, die Abschätzung ihrer Wirkungen und schließlich die vergleichende Bewertung der machbaren Maßnahmen auf der Grundlage eines Zielkonzeptes. Hierbei wurde auch die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren als ein möglicher Baustein zum Verkehrsmanagement einbezogen.

Unter dem Motto "MobilSein in RheinMain" fand am 7. Mai 1993 in Wetzlar auf Einladung von ADAC, Adam Opel AG, Philips Car Systems und der Vorbereitungsgesellschaft des Rhein-Main Verkehrsverbundes (RMV) eine Forumsveranstaltung zum regionalen und städtischen Verkehrsmanagement statt. Innerhalb dieser

¹ Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): FRUIT - Band 1: Ergebnisbericht zum Gesamtprojekt. Bände 2 bis 8: Berichte zu den verschiedenen Arbeitsgebieten. Frankfurt am Main, Juli 1993.

Boltze, M./Schöttler, U.: Das Projekt FRUIT - Ein Ansatz zu einem besseren Verkehrsmanagement in Frankfurt am Main und in der Rhein-Main-Region. Der Nahverkehr, Heft 5/93, S. 30 - 36.

Boltze, M./Dinter, M./Schöttler, U.: Ergebnisse des Projekts FRUIT - Bewertung und Bündelung von betrieblichen Maßnahmen zum Verkehrsmanagement. Der Nahverkehr, Heft 10/93, S. 40 - 48

Veranstaltung wurden Anforderungen und Perspektiven für ein Verkehrsmanagement in der Region Rhein-Main aufgezeigt und auch die derzeit laufenden Projekte zum Verkehrsmanagement RHAPIT und FRUIT vorgestellt. In allen Beiträgen wurde die Bedeutung eines regionalen Konzeptes zum Verkehrsmanagement deutlich, da Verkehrsmanagement eine flächendeckende Aufgabe ist und nicht an Stadtgrenzen aufhören kann. In einem Papier zu dieser Veranstaltung² wurden Anforderungen an ein solches verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsmanagement für den Rhein-Main-Raum formuliert und auch Straßenbenutzungsgebühren in die Diskussion eingebracht.

Ziele des Verkehrsmanagements in der Region

Wenn Straßenbenutzungsgebühren zielorientiert genutzt werden sollen, ist es zunächst erforderlich, Ziele zu definieren. Hierfür muß letztlich auch politischer Konsens unter allen Entscheidungsträgern herbeigeführt werden.

Ein politisch abgestimmtes Zielkonzept zum Verkehrsmanagement in der Region Rhein-Main gibt es bisher nicht. Jedoch wurde im Rahmen der Projekte FRUIT und RHAPIT ein solches Zielkonzept erarbeitet, das von allen Projektbeteiligten getragen wird (Bild 1). Hierin ordnen sich auch die Ziele bei der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren ein, die in der Regel die Bereiche Finanzierung, Verkehrslenkung und Umwelt betreffen.

2. Gestaltung von Straßenbenutzungsgebühren in der Rhein-Main-Region

Grundanforderungen

Straßenbenutzungsgebühren müssen als integrierter Teil eines Gesamtkonzeptes zum Verkehrsmanagement betrachtet werden. Ein besonders wichtiger Aspekt ist die verfügbare Kapazität der öffentlichen Verkehrsmittel. Wenn Verkehr nicht verhindert werden soll, muß der durch Straßenbenutzungsgebühren auf den ÖPNV verlagerte Verkehr auch aufgenommen werden können.

Die für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen müssen geschaffen werden. Insbesondere mit Rücksicht auf die Kategorie der entsprechenden Straßen erlauben es die derzeitigen Regelungen den Kommunen nicht, Abgaben und andere Geldleistungspflichten zur Entlastung

² Haag, M./Rothengatter, W./Topp, H.: Verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsmanagement für den Rhein-Main-Raum. Universität Kaiserslautern/Universität Karlsruhe, Mai 1993

der Innenstädte vom motorisierten Individualverkehr zu erheben³. Um zu prüfen, ob den Ländern für die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, hat die Hessische Landesregierung ein Rechtsgutachten erstellen lassen⁴. Es stellt einen Beitrag zur Diskussion über die Entlastung der Städte vom Autoverkehr dar. Eine abschließende Bewertung der Problematik von Straßenbenutzungsgebühren behält sich die Hessische Landesregierung vor. Das Rechtsgutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Der Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen ist nicht notwendig kostenlos, sondern kann für den KFZ-Verkehr - zumindest für örtlich eingegrenzte Bereiche - gebührenpflichtig gemacht werden.
- Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung dieser Gebühr steht den Ländern zu, soweit sie sich nicht auf Bundesfernstraßen bezieht.
- Für die Erhebung der Innenstadt-Zufahrtsabgabe muß eine besondere (neue) gesetzliche Grundlage geschaffen werden, die zumindest Anlaß, Grund, Zweck, Bemessungsgrundsätze und Umfang der Gebührenerhebung regelt. Der Gesetzgeber kann hierin die Gemeinden ermächtigen, eine Gebührensatzung zu erlassen.
- Ob die Gebühr benötigt wird, um die Kosten des Baues und der Unterhaltung der Straßen zu finanzieren, ist irrelevant. Das Gebührenaufkommen kann auch für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs verwendet werden.
- Gebühren dürfen auch verkehrslenkenden Maßnahmen dienen.
- Eine besondere Rechtsposition haben die Anlieger innerhalb der gebührenpflichtigen Bereiche. Aufgrund der besonderen Situation würde es gegen das Willkürverbot verstoßen, ihnen eine gleich hohe Gebühr aufzuerlegen.

Neben den zu schaffenden rechtlichen Rahmenbedingungen können weitere Anforderungen an Straßenbenutzungsgebühren formuliert werden. Sie sollten verbrauchsabhängig und nicht pauschal erhoben werden, weil nur dann optimale Verlagerungen auf andere Verkehrsmittel und verkehrslenkende Wirkungen zu erreichen sind. Die Wirkungen von Straßenbenutzungsgebühren müssen flächenhaft betrachtet werden, um unerwünschte Verlagerungswirkungen zu vermeiden. Dies muß jedoch nicht unbedingt zu einer Einführung von Straßenbenutzungs-

³ vergleiche hierzu: Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): FRUIT - Band 4: Zufahrtbeschränkungen und Straßenbenutzungsgebühren. Frankfurt am Main, Juli 1993

⁴ Murswiek, D./Wilms, H.: Die Entlastung der Städte vom Individualverkehr durch Abgaben und andere Geldleistungspflichten - Rechtsgutachten. Auftraggeber: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie; Freiburg/Köln, Januar 1992

gebühren für alle Straßen (Straßenkategorien) führen. Sie sollten vielmehr räumlich differenziert erhoben werden, um sachgerecht auf unterschiedliche Erschließungssituationen (vor allem Erreichbarkeit im ÖV) reagieren zu können. Sie sollten darüber hinaus auch zeitlich differenziert sein, um alle Möglichkeiten zur besseren zeitlichen Verteilung des Verkehrs zu nutzen. Eine Abhängigkeit der Gebührenhöhe von Merkmalen des Fahrzeugs ist ebenfalls denkbar, wenn Manipulationsmöglichkeiten (in der Zuordnung von Fahrzeugen zur elektronischen Kennung) weitgehend ausgeschlossen werden können.

Eine hinreichende Nutzerakzeptanz wäre nur zu gewährleisten, wenn über die Regelungen hinreichend informiert wird und wenn das System leicht verständlich ist. Verkaufsstellen für Zufahrtberechtigungen müssen in ausreichender Anzahl vorhanden sein. Ein starkes politisches Durchsetzungsvermögen und eine gute Öffentlichkeitsarbeit wären ebenfalls unabdingbare Voraussetzungen für die Umsetzung einer solchen Maßnahme. Dabei würde den Ausnahmeregelungen und den sozialen Ausgleichsmaßnahmen besondere Bedeutung zukommen.

Fallbeispiel Frankfurt am Main

Ein System von Straßenbenutzungsgebühren in der Region Rhein-Main wäre aller Voraussicht nach zumindest in der ersten Phase nicht flächendeckend, sondern würde sich auf die großen Innenstädte (Frankfurt, Offenbach, Hanau, Aschaffenburg, Mainz, Wiesbaden, Darmstadt) beschränken. Hierfür sprechen vor allem Gründe des technischen Aufwands und der Zuständigkeiten. Gebührenregelungen für die Bundesautobahnen kämen gegebenenfalls hinzu und müßten in einem Gesamtkonzept abgestimmt werden.

Beispielhaft wurde in der Erkundungs- und Machbarkeitsstudie FRUIT⁵ eine konkrete Variante zur Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in der größten Stadt des Rhein-Main-Gebiets auf ihre Machbarkeit und ihre Auswirkungen hin überprüft. Gebühren sollten dabei für die Einfahrt in den Bereich der erweiterten Frankfurter Innenstadt (innerhalb Alleenring, zuzüglich Sachsenhausen) erhoben werden (**Bild 2**). Freie Zufahrt sollte es für Anwohner, Notdienste, Behinderte, ÖPNV und Taxi sowie in Sonderfällen geben.

⁵ Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): FRUIT - Band 1: Ergebnisbericht zum Gesamtprojekt. Band 4: Zufahrtbeschränkungen und Straßenbenutzungsgebühren. Frankfurt am Main, Juli 1993

Zum Gebühreneinzug und zur Überwachung sollte nach einer Übergangszeit ein modernes vollautomatisches Verfahren verwendet werden. Nur dann würde es möglich, die Preise für die Straßenbenutzung situationsabhängig dynamisch festzulegen und den Verkehr entsprechend zu beeinflussen. Keinesfalls sollten bei dieser Maßnahme städtebaulich unvertretbare Mautstellen eingerichtet werden. Aus Kostengründen wäre ein System zu empfehlen, das sowohl zur Zufahrtkontrolle als auch zur Gebührenerfassung geeignet ist.

Die heutige Situation der für den Gebühreneinzug und die Überwachung in Frage kommenden Ämter deutet auch bei Anwendung eines automatischen Verfahrens darauf hin, daß hierfür eine privatrechtlich organisierte Betreibergesellschaft einzurichten wäre, die nach Maßgabe der öffentlichen Hand tätig werden kann.

Ausgangspunkt für die Wirkungsanalyse war in FRUIT keine konkrete Gebührenhöhe, sondern die verfügbare Kapazität des ÖPNV. Es wurde angenommen, daß die Gebühren so zu gestalten sind, daß die Verlagerungen durch den ÖPNV in absehbarer Zeit gerade noch zu bewältigen sind. Dies beinhaltete bereits punktuelle, betriebliche Maßnahmen im Schienenverkehr (verstärkter Einsatz von Langzügen, Taktverdichtung u.a.).⁶

3. Wirkungen von Straßenbenutzungsgebühren

- ⊕ Durch Straßenbenutzungsgebühren sind grundsätzlich auch sehr starke Verlagerungen in der Verkehrsmittelwahl zu erreichen. Als Grenze für solche Verlagerungen ist jedoch die Kapazität der alternativen Verkehrsmittel zu beachten. Ein besonderer Vorteil der Straßenbenutzungsgebühr besteht darin, daß die Gebührenhöhe jeweils an die Leistungsfähigkeit des ÖPNV angepaßt werden kann. Nach den im Fallbeispiel Frankfurt am Main getroffenen Annahmen wäre im gesamten gebührenpflichtigen Bereich - auf einen Werktag bezogen - mit einer Reduktion des Verkehrsaufkommens im motorisierten Individualverkehr (Zielverkehr) von etwa 11 % (27.400 Personenfahrten pro Tag) zu rechnen. In der Spitzenstunde würden von den dann

⁶ An dieser Stelle ist jedoch auch darauf hinzuweisen, daß die bloße Einführung einer Gebührenerhebung auch bei sehr niedriger Gebührenhöhe stärkere Verlagerungen bewirken kann. Das betroffene Gebiet darf deshalb nicht zu groß sein, damit der ÖPNV hinreichend leistungsfähig bleibt. Grundsätzlich bietet sich für das städtische Straßennetz eine zeitlich gestaffelte, zellenweise Einführung von Straßenbenutzungsgebühren an.

rechnerisch auftretenden 61.300 Personenfahrten mit Ziel im gebührenpflichtigen Bereich knapp 18 % (10.800 Personenfahrten pro Stunde) verlagert. Insgesamt würde diese Regelung bewirken, daß sich der Verkehrsaufwand im motorisierten Individualverkehr um etwa 110 Mio. Pers.km/Jahr bzw. etwa 100 Mio. Fz.km/Jahr verringert, sich im ÖPNV um etwa 85 Mio. Pers.km/Jahr sowie im Fußgängerverkehr und Radverkehr um etwa 3,6 Mio. Pers.km/Jahr vergrößert. Als Vergleichsgröße kann die gesamte sogenannte Verkehrsleistung des FVV im Jahr 1990 herangezogen werden, die knapp 2.000 Mio. Pers.km/Jahr betrug.

- ⊕ Fast alle umweltrelevanten Einflüsse von Straßenbenutzungsgebühren hängen letztlich von den jährlich im Straßennetz zurückgelegten Fahrzeugkilometern ab. Die durch weniger Fahrzeugkilometer bedingte Reduktion des Schadstoffausstoßes um jährlich etwa 88 t NOx bedeutet im Fallbeispiel rechnerisch eine Verminderung der Gesamtmenge an NOx im Stadtgebiet von Frankfurt (knapp 12.000 t jährlich einschließlich des Ausstoßes auf den Autobahnen) um nur 0,7 %. Lokal sind jedoch wesentlich höhere, hier nicht quantifizierbare Reduzierungen zu erwarten. Insbesondere bei zeitlich differenziert erhobenen Straßenbenutzungsgebühren sind darüber hinaus geringere Umweltbelastungen zu erwarten, weil weniger Stauungen auftreten. Langfristig kann hierzu auch eine verbesserte Siedlungsstruktur beitragen.
- ⊕ Die Reisezeiten im MIV würden sich im gebührenpflichtigen Bereich für den verbleibenden Verkehr verbessern. Die Reisezeit im ÖPNV sowie das Reisezeitverhältnis ÖV/MIV würden sich durch die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren allein nicht grundsätzlich verändern.
- ⊕ Straßenbenutzungsgebühren, die in Abhängigkeit von der Belastungssituation zeitlich differenziert erhoben werden, können zu einer gleichmäßigeren Auslastung der Verkehrsanlagen führen.
- ⊕ Die Stellplatznachfrage im gebührenpflichtigen Bereich würde sich grundsätzlich verringern. Da sich die Regelung auf einen relativ großen Bereich bezöge und zusätzliche Steuerungsmöglichkeiten durch die Parkgebühren beständen, könnte die Nutzung der öffentlichen Stellplätze in Parkhäusern und im Straßenraum nahezu unverändert erhalten bleiben.

- ⊕ Aufgrund der geringeren Staugefährdung im gebührenpflichtigen Bereich wäre eine größere Pünktlichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel, die sich den Verkehrsweg mit dem MIV teilen (Straßenbahn, Bus), zu erwarten.
- ⊕ Die Abnahme des motorisierten Individualverkehrs im gebührenpflichtigen Bereich hätte zur Folge, daß sich die Verkehrsqualität für nicht motorisierte Verkehrsteilnehmer verbessert.
- ⊕ Insgesamt wäre bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren wegen der Verlagerung auf andere Verkehrsmittel mit einem Gewinn sowohl an objektiver Sicherheit als auch an subjektivem Sicherheitsgefühl zu rechnen. Einschränkung ist anzumerken, daß eine Verlagerung auf den Radverkehr zu einer Verschlechterung der Unfallbilanzen führen kann.
- ⊕ Die Bedeutung der Rhein-Main-Region und der darin liegenden Städte würde durch die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren grundsätzlich nicht eingeschränkt. Zu Verlagerungen von Aktivitäten in Nachbarstädte könnte es kommen, wenn beispielsweise nur in einer einzelnen Stadt der Region solche Gebühren verlangt werden. Als Ausnahme erscheint die Stadt Frankfurt am Main, deren Rolle in der Region selbst bei einem "Alleingang" nicht grundsätzlich tangiert würde. Generell wäre die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in der Rhein-Main-Region auch im internationalen Vergleich mit anderen Ballungsräumen angemessen.
- ⊕ Es wäre grundsätzlich von einer verbesserten Möglichkeit zur Realisierung der verschiedenen Nutzungsansprüche in der gebührenpflichtigen Zone auszugehen.
- ⊕/- Zum Flächenbedarf ist festzustellen, daß die in der Innenstadt nicht mehr für den ruhenden Verkehr benötigten Flächen (rechnerisch ca. 19 ha) in etwa gleicher Größenordnung außerhalb der Innenstadt wieder benötigt würden, um Anlagen des ÖPNV sowie P+R-Anlagen zu errichten.
- ⊕/- Für die Bewohner der gebührenpflichtigen Zone wären leichte Verbesserungen der Wohnumfeldqualität zu erwarten, in den angrenzenden Wohnlagen am Rand der gebührenpflichtigen Zone wäre wegen des zu erwartenden

Mehrverkehrs eher mit einer Verschlechterung zu rechnen. Für die Bewohner der Stadtteile außerhalb der gebührenpflichtigen Zone und des Umlands hätte die Verteuerung der Pkw-Mobilität negative Auswirkungen.

-//+ Es wären allgemein verstärkte Segregationstendenzen sowie mittelbare und unmittelbare Auswirkungen auf die Siedlungsstrukturentwicklung zu erwarten. Kurzfristig müßte durch neu geschaffene künstliche Zonen und Grenzen mit unerwarteten und unerwünschten Effekten gerade an den Grenzen gerechnet werden. Langfristig könnte mit Straßenbenutzungsgebühren und mit dem gegebenenfalls dadurch finanzierbaren ÖPNV-Ausbau die Entwicklung der Siedlungsstruktur jedoch gezielt beeinflusst werden. Straßenbenutzungsgebühren können insbesondere auch ein Beitrag dazu sein, Verkehrskosten dem Verbraucher direkter anzulasten sowie direkte und indirekte Mobilitätssubventionen abzubauen. Längerfristige Folge hiervon können eine Stadt der kurzen Wege mit möglichst weitgehender Durchmischung, eine sparsamere Inanspruchnahme von Flächen und eine Stadtentwicklung, die Zeitverschwendungen minimiert, sein. ⁷

-//+ Die Standortqualität für Wirtschaft und Arbeit ist je nach Branche differenziert zu betrachten. Einige Branchen würden sicher von der besseren Aufenthaltsqualität in der Stadt profitieren. Andererseits wäre eine stärkere Tendenz zur Errichtung von Verbrauchermärkten und eventuell Kaufhäusern außerhalb der für Kraftfahrer gebührenpflichtige Innenstadt zu erwarten. Ein sehr guter Standort für den Einzelhandel könnte dann genau im heute bereits sensiblen Grenzbereich der Zone liegen.

-//+ Die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren in einzelnen Bereichen könnte für die Städte insgesamt eine stark teilende Wirkung haben. Im gebührenpflichtigen Bereich würden sich die durch den MIV verursachten Trennwirkungen reduzieren. Erhöhte Trennwirkungen wären auf den Verkehrsachsen am Rand, also außerhalb des jeweiligen gebührenpflichtigen Bereichs zu erwarten. Im Falle einer nicht reibungslosen, punktuellen Kontrolle am Rand der gebührenpflichtigen Zone könnte es zu sehr starken Trennwirkungen im Bereich der Zahl- bzw. Kontrollstellen kommen.

⁷ vergleiche Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kommissionsbericht Zukunft Stadt 2000. Bonn - Bad Godesberg, Juli 1993.

-//+ Die Anzahl und die Dauer der Halte an den Kontrollstellen hängt von der Technik des Gebühreneinzugs und der Kontrolle ab. Eine automatische Abwicklung des Zahlungsvorgangs würde bei entsprechender Ausbildung der Zahlstellen nur bedingt zu Stauungen führen. Eine Kontrolle, die nur auf wenigen Achsen am Rand des beschränkten Gebiets stattfindet, könnte aufgrund der Bündelung der Verkehrsströme dort und auf den Zufahrtswegen zu erheblichen Stauungen führen. Innerhalb der gebührenpflichtigen Zone wäre mit einem Rückgang der Stauungen und der dadurch hervorgerufenen Halte der Kraftfahrzeuge zu rechnen.

-//+ Die Gesamtkosten einer Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren würden deutlich über die Kosten für das eigentliche technische Erhebungssystem hinausgehen. In der weiteren Planung würden auch Kosten für bauliche Maßnahmen und zur Änderung der Verkehrsführung sowie Kosten für Maßnahmen im ÖPNV und im P+R-System zu betrachten sein. Insgesamt würden - einschließlich der erforderlichen Neubeschaffungen von Wagenmaterial im ÖPNV - mehrere Hundert Millionen DM erforderlich sein. Diese Investitionen würden jedoch nicht nur die Gebührenerhebung ermöglichen, sondern auch einen wesentlichen sonstigen Nutzen für das Gesamtverkehrssystem erbringen. Es ist auch zu berücksichtigen, daß durch das System Einnahmen entstünden, die auf Dauer in jedem Fall die Aufwendungen übersteigen könnten.

- Der Wegeaufwand würde sich auch bei sorgfältiger Abgrenzung des gebührenpflichtigen Gebiets durch Umwegfahrten zur Umgehung der Gebührenpflicht oder zum Passieren der Kontrollstellen geringfügig erhöhen.

- Durch Straßenbenutzungsgebühren allein in Frankfurt am Main würden unter den hier zugrundegelegten Verlagerungswirkungen etwa 6.600 P+R-Stellplätze erforderlich. Diese könnten zu etwa einem Drittel durch die bereits geplanten P+R-Anlagen abgedeckt werden, die übrigen 4.200 P+R-Stellplätze wären zusätzlich (zum größten Teil dezentral) zu schaffen oder durch eine Verbesserung der öffentlichen Verkehrsbedienung in der Fläche zu ersetzen. Im Rhein-Main-Gebiet sind derzeit etwa 18.000 P+R-Stellplätze vorhanden.

- Die bei einem elektronischen Kontrollsystem erforderlichen Kontrolleinrichtungen hätten - je nach Art des angewendeten Kontrollsystems - teilweise

negative Auswirkungen auf die Stadtbildqualität, und es könnten teilweise Eingriffe in städtebauliche Substanz bzw. Grünräume notwendig werden.

- Die Standortqualität für Kultur und Freizeit muß bei den innerstädtischen Einrichtungen als sensibel gegenüber Kostensteigerungen angesehen werden und würde (auch bei zeitlichen Beschränkungen der Gebührenregelung) eher negativ beeinflusst. Ein verbessertes Angebot des öffentlichen Nahverkehrs, insbesondere in den Nachtstunden (Schwachverkehrszeiten), könnte dies teilweise ausgleichen.
- Die Wahrung der sozialen Gerechtigkeit bedarf bei dieser Maßnahme besonderer Beachtung. Sie könnte auch bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren gegeben sein, wenn hinreichende Ausweichmöglichkeiten auf andere Verkehrsmittel oder andere (kostengünstigere) Zeitabschnitte bestehen und angemessene Ausnahmeregelungen (Ermäßigungen) getroffen werden. In diesem Zusammenhang wären insbesondere auch Möglichkeiten für soziale Ausgleichsmaßnahmen zu prüfen. Insgesamt ist durch Einzug und Verwendung von Straßenbenutzungsgebühren "eine große Bandbreite möglicher Verteilungswirkungen erzielbar. Den Ausschlag werden die Wertungen und Mehrheitsverhältnisse geben, die bei einer Etablierung von Straßenpreissystemen vorherrschen." ⁸

4. **Schlußfolgerungen**

In diesem Beitrag wurden viele Wirkungen aufgeführt, von denen die meisten eine wesentlich detailliertere Betrachtung wert sind. An vielen Stellen wäre eine Quantifizierung notwendig - doch hierfür gibt es bisher kein Modell, mit dem sich das komplexe Wirkungsgefüge, in das Straßenbenutzungsgebühren einzuordnen sind, zufriedenstellend auch nur annähernd vollständig abbilden läßt. Dennoch sind schon heute einige Schlußfolgerungen zu ziehen, die sich auch auf die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren in anderen Ballungsräumen übertragen lassen.

Die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren müßte als ein sehr flexibles Mittel zur Steuerung der Verkehrsnachfrage angesehen werden. Es ist jedoch unbedingt

⁸ Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kommissionsbericht Zukunft Stadt 2000. Bonn - Bad Godesberg, Juli 1993, S. 190

erforderlich, diese Maßnahme nicht alleinstehend, sondern als Element eines Maßnahmenbündels zum Verkehrsmanagement zu betrachten. Bei Straßenbenutzungsgebühren bestünde insbesondere der Vorteil, daß die durch Gebühren erzielten Verlagerungen in der Verkehrsmittelwahl unmittelbar und feinstufig an die jeweilige Leistungsfähigkeit der alternativen Verkehrsmittel angepaßt werden könnten. Die Gebietskörperschaften könnten darüber hinaus zusätzlichen finanziellen Spielraum zum Ausbau alternativer Verkehrssysteme gewinnen. Es ist zu erwarten, daß diese Frage zukünftig noch stärker im Zusammenhang mit der zunehmenden Regionalisierung des ÖPNV diskutiert werden wird.

So sehr die verkehrsplanerischen und fiskalischen Möglichkeiten durch Straßenbenutzungsgebühren positiv gesehen werden können, so kritisch sind nach heutiger Lage andere Punkte zu beurteilen: Die derzeitige rechtliche Situation läßt die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren in den deutschen Städten nicht zu, und Straßenbenutzungsgebühren sind - zumindest in der Region Rhein-Main - derzeit auch verkehrspolitisch nicht gewollt. Darüber hinaus wäre aus Gründen des Personalaufwands letztlich (nach einer Übergangszeit zur Einführung des Systems) nur ein automatisches System zur Gebührenerfassung denkbar, wozu es grundsätzlich auch technische Lösungen gibt. Das Problem liegt hier jedoch darin, daß einerseits ein isoliertes System in der Rhein-Main-Region nicht denkbar wäre und andererseits für ein vereinheitlichtes System auf außerörtlichen Straßen und in allen Städten bisher keine Standardisierung erreicht ist.

Aus städtebaulicher sowie aus stadt- und regionalplanerischer Sicht würden durch die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren sicher einige Probleme auftauchen, die zwar lösbar erscheinen, aber einer ausführlichen Behandlung im Detail bedürften. Das gravierendste Problem erscheint dabei die Zerteilung von Städten in einen Bereich mit und einen Bereich ohne Straßenbenutzungsgebühren. Dabei wäre insbesondere der Grenzbereich einer genauen Betrachtung zu unterziehen.

Insgesamt muß festgestellt werden, daß die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren im Rhein-Main-Gebiet in den nächsten Jahren noch nicht machbar ist. Darüber hinaus muß heute entgegen manchen Hoffnungen akzeptiert werden, daß die in den kommenden 10 Jahren machbaren Kapazitäten im ÖPNV beschränkt sind. Die sich ergebenden Verlagerungsmöglichkeiten, die aus Gründen des Umweltschutzes oder der Verkehrslenkung vollständig ausgenutzt werden

sollten, können aller Voraussicht nach auch mit anderen Maßnahmen als mit der Einführung von Straßenbenutzungsgebühren erreicht werden. Hier sind insbesondere Zufahrtbeschränkungen in Verbindung mit einer angepaßten Parkraumbewirtschaftung zu nennen, die bereits bei relativ kleinräumigen Lösungen die verfügbaren Kapazitäten des ÖPNV auffüllen würden. ⁹

Anders stellt sich der Handlungsbedarf dar, wenn man langfristige Einflüsse auf die Stadtstruktur und Finanzierungsgründe betrachtet. Vor allem der Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel muß - um in weiterer Zukunft angemessene Verlagerungsmöglichkeiten zu bekommen - zügig vorangetrieben werden, und dies kostet viel Geld. Straßenbenutzungsgebühren könnten hier ein Lösungsbeitrag sein, den wir dann - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Regionalisierung des Schienenverkehrs - auch schnell brauchen.

⁹ Vergleiche hierzu Ergebnisse des Projektes FRUIT.



ZIELE

- sozial- und umweltverträgliche Nutzung von Flächen
- Verbesserung der Erreichbarkeit und der Zugänglichkeit
- Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs
- Stärkung des Fußgängerverkehrs und des Fahrradverkehrs
- Stärkung des öffentlichen Verkehrs
- sozial- und umweltverträgliche Abwicklung des Verkehrs
- wirtschaftliche Abwicklung des Verkehrs

OBERZIELE

- Schonung der natürlichen Ressourcen und Reduzierung der Umweltbelastungen
- Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

OBERSTE ZIELE

- Verbesserung der Lebensqualität
- Verbesserung der Qualität des Wohnumfeldes
- Verbesserung der Standortqualität für die Wirtschaft

Bild 1: Zielkonzept zum Verkehrsmanagement

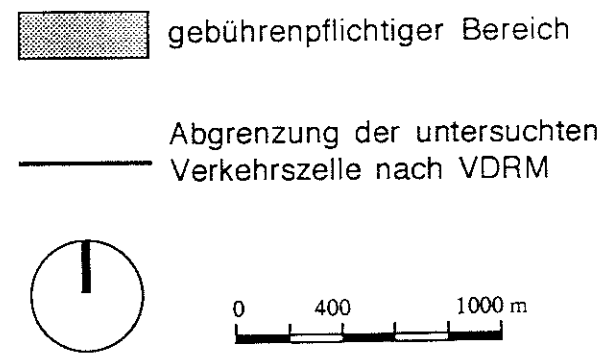
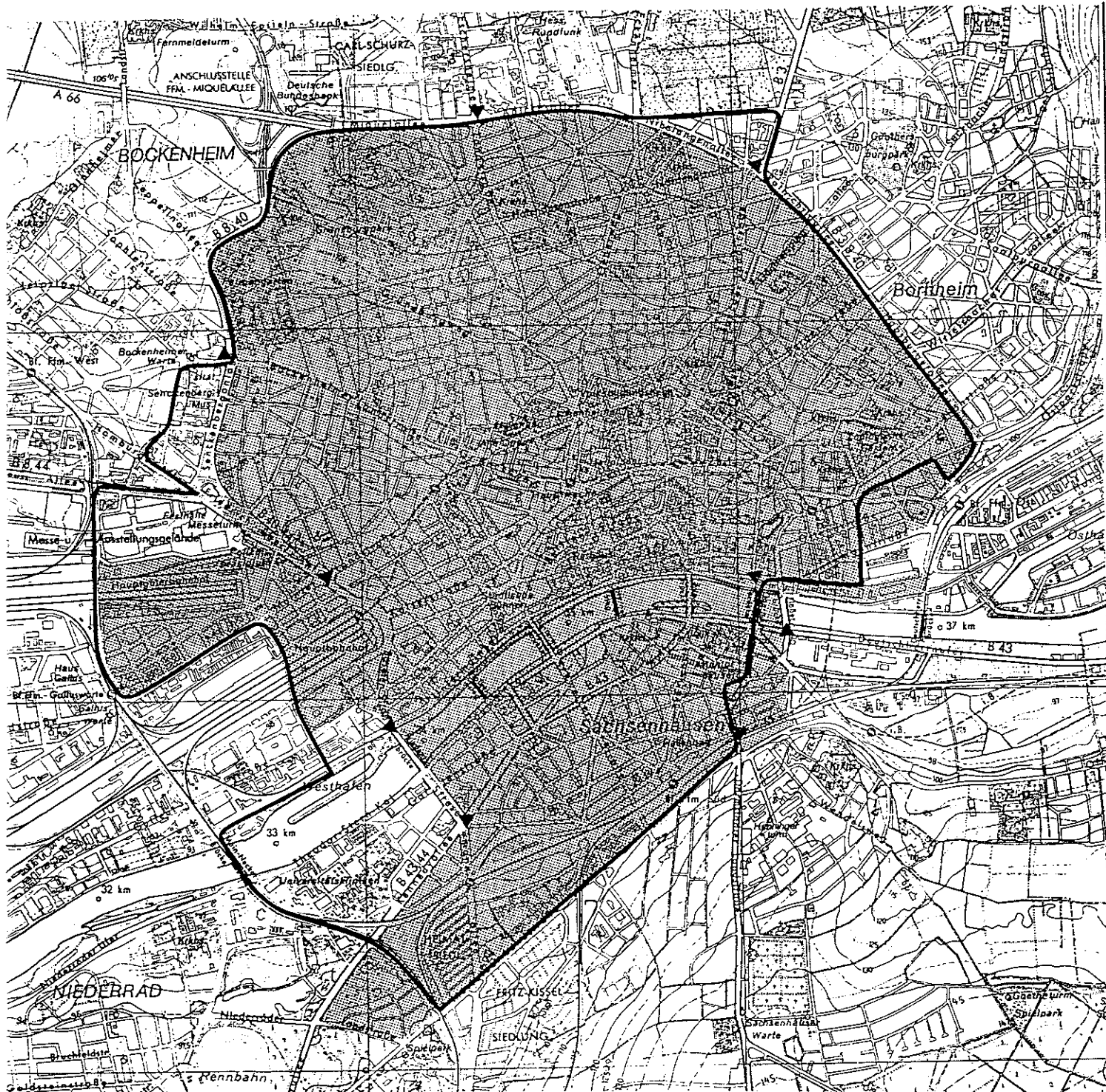


Bild 2: Variante zur Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren in Frankfurt am Main