

VCD Position

# City-Maut

## Inhalt

<b>1. Anlass und Fragestellung</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Ziele/Zwecke einer City-Maut</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Praktische Erfahrungen</b> .....	<b>3</b>
<b>4. Siedlungsstrukturelle Auswirkungen</b> .....	<b>4</b>
<b>5. Verursachergerechtere Kostenanlastung</b> .....	<b>5</b>
<b>6. Alternative und ergänzende Regelungen</b> .....	<b>6</b>
<b>7. Übertragbarkeit der Londoner City-Maut</b> .....	<b>7</b>
<b>8. Fazit</b> .....	<b>8</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>9</b>

VCD Position

### **City-Maut**

#### **Herausgeber**

Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD)

Bundesverband

Kochstraße 2 • 10969 Berlin

Fon 030/280351-0

Fax 030/280351-10

mail@vcd.org

[www.vcd.org](http://www.vcd.org)

#### **Autor**

Dieter Apel, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates des VCD

**Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers**

© VCD e.V. 11/2004

## 1. Anlass und Fragestellung

Seit den Medienberichten über den angeblichen Erfolg der in der Londoner City eingeführten Straßenbenutzungsgebühr für Pkw und Lkw muss sich auch der VCD kritisch mit solchen preispolitischen Strategien auseinandersetzen.

Die Fragestellungen lauten:

- Ist das Londoner Modell übertragbar?
- Kann eine City-Maut bzw. »Urban Road Pricing« generell bzw. in welcher Form zu einer nachhaltigen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung beitragen?
- Sind andere Strategien vorzuziehen?

## 2. Ziele/Zwecke einer City-Maut

Das ursprüngliche Motiv der wissenschaftlichen Befassung mit Straßenbenutzungsgebühren in städtischen Gebieten (Urban Road Pricing) war Stauvermeidung. Der ökonomische Gedanke war, dass Stauvermeidung durch eine Benutzungsgebühr während der Verkehrsspitzenstunden erheblichen volkswirtschaftlichen Nutzen stiften würde. Das Gleiche bedeutet es, wenn heute davon gesprochen wird, die »Zugänglichkeit« der City für den »notwendigen Wirtschaftsverkehr« aufrecht zu erhalten. Unter dem Gesichtspunkt »nachhaltige Verkehrs- und Stadtentwicklung« geht es vor allem um Reduzierung verkehrsbedingter Umweltbelastungen. Das Ziel ökologischer und ökonomischer Effizienz ist, mehr Kostenwahrheit durch Straßenbenutzungsgebühren zu erlangen. Und last but not least kann die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorrangiges Ziel einer Maut sein. Für den VCD wäre der Lenkungseffekt zugunsten nachhaltiger Entwicklung das vorrangige Ziel. Es deckt sich meistens mit dem weiteren Ziel, eine verursachergerechtere Kostenanlastung (Kostenwahrheit) zu erreichen.

## 3. Praktische Erfahrungen

Erfahrungen mit der Einführung von City-Maut-Systemen liegen in Europa vor allem für norwegische Städte vor (Oslo seit 1990, Bergen seit 1986, Trondheim seit 1991, Stavanger und weitere mittelgroße Städte seit einigen Jahren). Der Mautring umschließt in der Regel das dichter bebaute innere Stadtgebiet (übertragen z. B. auf Berlin würde der Mautring etwa entlang des inneren S-Bahnringes verlaufen).

Das im Februar 2003 in London eingeführte »Central London Congestion Charging Scheme« erstreckt sich dagegen nur auf das Gebiet der eigentlichen Geschäfts-City, also auf ein Gebiet von relativ höchstens 1/10 der Mautfläche norwegischer Städte. Die Londoner Maut-Zone umfasst eine Fläche von 21 km<sup>2</sup> bei einer Gesamtfläche Greater Londons von 1 600 km<sup>2</sup>. Übertragen z. B. auf Berlin

würde die Maut-Zone nur etwa vom Brandenburger Tor bis zum Alexanderplatz sowie vom Oranienburger Tor bis zur Kochstraße reichen (etwa 7 km<sup>2</sup>).

Das weltweit älteste und am weitesten entwickelte »Electronic Road Pricing System (ERP system)« wurde 1975 in Singapur gestartet. Es ist inzwischen hoch differenziert ausgelegt, nach Fahrzeugtyp, Tageszeit und mit räumlicher Untergliederung.

Die Verkehrslenkungseffekte der norwegischen Mautsysteme sind nicht groß. Ihre Einführung sollte auch vorrangig der Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen dienen. Bei einer Mautgebühr von rund 50 € für die Monatskarte und rund 2 € für die Tageskarte konnte der Kfz-Verkehr im Osloer Stadtzentrum während der Spitzenstunden um rund 20–30 % reduziert und Verkehrsstaus damit stark verringert werden. Die Gesamtzahl der Kfz-Kilometer in der Stadt Oslo ging aber nur um 2–3 % zurück und so wurden auch die verkehrsbedingten Umweltbelastungen in der Stadt insgesamt nur sehr wenig verringert [European Federation for Transport and Environment (T&E) 2002, S. 17].

In der Londoner City wird eine bedeutend höhere Maut verlangt (etwa 7 € pro Tag); Bewohner der Maut-Zone erhalten einen hohen Rabatt (etwa 14 € kostet die Monatskarte). Motorräder, Taxen, Busse, Schwerbehinderte, Notdienste usw. sind von der Maut befreit. Sechs Monate nach Einführung der Maut hat der Pkw-Verkehr während der Charging Hours (7:00–18:30 Uhr) um etwa 30 % abgenommen. Dagegen nahm die Zahl der Motorradfahrten und der Taxifahrten um etwa 20 % zu. Ansonsten sind die Pendler nach Central London vor allem auf die Buslinien (+15 %) und auf Fahrräder (+20 %) umgestiegen. Lkw- und Transporterfahrten sind um etwa 10 % zurückgegangen. Stau wurde deutlich reduziert; die Fahrzeiten der Busse sind kürzer (um 14 %) und verlässlicher geworden, ein wichtiges Ergebnis für Londons dichtes Busnetz. Die beachtliche Verringerung des Kfz-Verkehrs bezieht sich aber nur auf das relativ kleine Maut-Gebiet. Der Einfluss auf die verkehrsbedingten Umweltbelastungen in London insgesamt ist dagegen verschwindend gering.

Die bedeutendsten Verkehrslenkungseffekte sind in Singapur erreicht worden. Bei einem Lebensstandard, der dem Westeuropas kaum nachsteht, ist der Pkw-Verkehrsanteil am gesamtstädtischen Modal-Split erheblich geringer als in vergleichbaren europäischen Städten. Dies ist nicht allein Ergebnis des ERP, sondern auf eine insgesamt automobil-restriktive Politik des Stadtstaates zurückzuführen. Das Mautsystem wirkt zusammen mit einer administrativen Begrenzung der Motorisierung sowie einer ÖV-(Öffentlicher Verkehr)orientierten Stadt- und Verkehrsplanung.

## **4. Siedlungsstrukturelle Auswirkungen**

Hierzulande wird immer die Befürchtung vorgetragen, durch eine City-Maut würde Suburbanisierung gefördert, anstatt die gewünschte und aufgrund zahlreicher Siedlungs- und Verkehrsbrachflächen mögliche Innenentwicklung der Städte zu

unterstützen. Die bisherigen Erfahrungen und Studien erlauben keine eindeutige Aussage. Es gibt unterschiedliche, sowohl dezentralisierende als auch zentralisierende Wirkungen und sie sind in ihrem Ausmaß absolut gering. Nun kann man aber mit den skandinavischen Beispielen nur eingeschränkt argumentieren; denn dort handelt es sich um relativ monozentrische Städte im Vergleich zu vielen deutschen Ballungsräumen mit einer Vielzahl konkurrierender Zentren und suburbaner Einkaufs- und Fachmärkte.

Man muss bei den Auswirkungen differenzieren: Eine City-Maut verteuert zwar die Autofahrt vom Stadtumland in die Stadt; sie verbessert aber die Erreichbarkeit des Stadtzentrums sowohl für den Motorisierten Individualverkehr (MIV) als auch für straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch Minderung von Stau. In der Summe wird das für den Wirtschaftsverkehr Vorteile bringen (Zeitersparnis wiegt mehr als die Maut), für den ÖPNV gibt es ohnehin nur Vorteile. Für den privaten Pkw-Verkehr, z. B. City-Einkaufs-Verkehr, sind dagegen die Reaktionen unsicher und hängen von vielen anderen (Rand-)Bedingungen ab. Ähnlich sind voraussichtliche Auswirkungen hinsichtlich der Wohnattraktivität der Stadt zu bewerten. Es gibt sowohl stärkenden (Verringerung von Umweltbelastungen) als auch schwächenden Einfluss (Mautpreis gegenüber mautfreiem Stadtumland). Welcher Einfluss überwiegen würde, ist ungewiss. Das Beispiel London ist auch – bzw. insbesondere – hinsichtlich eventueller siedlungsstruktureller Auswirkungen nicht auf deutsche Großstädte übertragbar. Die neben Paris wohl attraktivste europäische Stadt muss keine negativen Wirkungen durch konkurrierende Zentren befürchten, auch nicht bei Erweiterung des Maut-Gebietes, die planerisch vorbereitet wird.

Generell ist ergänzend zu bemerken: Zz. bestehen in Deutschland noch etliche Rahmenbedingungen, die autoorientierte Suburbanisierung eher fördern und die erwünschte Innenentwicklung der Städte damit behindern: steuerliche Vergünstigungen (Entfernungspauschale, Dienstwagen usw.), Eigenheimzulage, unzureichende Kostenanlastung für die Verursacher hoher Infrastrukturkosten und hohen Flächenverbrauchs infolge disperser autoorientierter Siedlungsentwicklung im Stadtumland, Fortsetzung von Straßenneubauprogrammen und anderes mehr. Wenn solche nicht mehr zeitgemäßen – heute ökologisch kontraproduktiven – Rahmensetzungen endlich reformiert würden, müssten sich die attraktiveren Großstädte in Deutschland um die vergleichsweise geringe dezentralisierende Wirkung einer City-Maut kaum sorgen.

## **5. Verursachergerechtere Kostenanlastung**

Als ein wichtiges Argument für eine City-Maut gelten die relativ hohen externen ökologischen Kosten, die der Kfz-Verkehr in der Stadt infolge von Lärm, Luftschadstoffen, Unfällen, räumlichen Trennwirkungen usw. aufgrund der hohen Betroffenendichte und baulichen Gestalt der Straßenräume im Vergleich mit suburbanen Bereichen oder siedlungsfernen Gebieten verursacht. Dies ist zwar richtig, gilt aber für den Bereich Luftschadstoffe nur noch eingeschränkt. Seit einigen Jahren ist bekannt, dass der Sommersmog sich großräumig über der ganzen Stadtre-

gion bildet. Emissionen im Stadtumland tragen etwa im gleichen Maße dazu bei wie Emissionen in der Stadt.

Zweitens bestehen für die Vorhaltung, die Unterhaltung und den Betrieb von technischer Siedlungsinfrastruktur – insbesondere von Straßen – sowie bei einer angemessenen Bewertung des Flächenverbrauchs auch unterschiedlich hohe Kosten zwischen urbaner und suburbaner Lage. Diese liegen pro Einwohner und auch pro Pkw-Kilometer in suburbaner Lage wesentlich höher als in urbaner Lage.

Die Summe beider Kostenarten – der externen ökologischen Kosten sowie der Infrastrukturkosten des Kfz-Verkehrs – sind für Stadtgebiete und für suburbane autoorientierte Stadtumland-Siedlungsgebiete pro Pkw-Kilometer in der Größenordnung annähernd gleich. Diese Erkenntnis liefert kaum Argumente für eine City-Maut, eher für ein allgemeines Road Pricing im gesamten Straßennetz, differenziert nach Fahrzeugtypen und Emissionskriterien.

Weitere Erkenntnis: Die bisherige Art der Kostenanlastung durch Mineralölsteuer und ergänzende Kfz-Steuer (wenn diese noch stärker ökologisch differenziert wird) ist eigentlich nicht schlecht. Das Maß der Kostenanlastung ist allerdings noch nicht ausreichend; eine Weiterentwicklung der Ökosteuer ist zu empfehlen.

In der schwedischen Studie wird unter »Sozialer Nutzen von Road Pricing« hervorgehoben, dass eine Vollarlastung der verursachten Kosten (auch der externen) bei gleichzeitiger Senkung anderer Steuern (vorzugsweise der auf Arbeitseinkommen) den größten Effekt für die soziale Ökonomie hätte: Es würden Arbeitsplätze geschaffen, eine positive Verkehrslenkung bewirkt und ökologische Innovationen angeregt (T&E 2002, S. 33 f.). Das leistet mit gleicher Zielsetzung auch die eingeführte Ökosteuer. Und sie würde es bei entsprechender Weiterentwicklung noch wirksamer leisten als bisher.

## **6. Alternative und ergänzende Regelungen**

Schließlich ist Urban Road Pricing (URP) im Vergleich mit anderen Regelungen/Strategien zugunsten nachhaltiger Verkehrs- und Siedlungsentwicklung zu bewerten, z. B. mit direkten verkehrslenkenden Regelungen und baulichen Maßnahmen in Städten und Dörfern:

- Selektive Verkehrsbeschränkungen in bestimmten hochbelasteten oder sensiblen städtischen und dörflichen Gebieten sind geeignet, verkehrsbedingte Umweltbelastungen stärker zu verringern als durch URP.
- Parkraumbegrenzung und -bewirtschaftung – nach den Vorbildern von Amsterdam und Zürich räumlich ausgedehnter als bisher üblich – sind geeignet, verlagerbaren MIV stärker auf den »Umweltverbund« umzulenken als dies durch URP möglich ist.

- Flächenhafte Verkehrsberuhigung und Straßenraumgestaltung können die Bedingungen für den nichtmotorisierten Verkehr und für die Aufenthaltsqualität auf Dorf- und Stadtstraßen entscheidend verbessern. URP leistet dazu kaum einen Beitrag.
- Eine tatsächlich eingehaltene Tempobegrenzung (generell Tempo 30 in Stadt und Dorf durch elektronische Steuerung, Tempomat) ist das effektivste Mittel zur Verkehrssicherheit, zur Lärminderung und zur Gleichstellung aller Verkehrsarten. URP leistet auch dazu kaum einen Beitrag.
- Förderung des ÖPNV sowie des Geh- und Radverkehrs ist immer ergänzend erforderlich, um einen Umstieg weg vom Pkw zu erzielen. Die Verkehrsbedingungen für den »Umweltverbund« lassen sich am wirkungsvollsten mit direkten Verkehrsregelungen und baulichen Maßnahmen in einzelnen Stadtgebieten verbessern.

## 7. Übertragbarkeit der Londoner City-Maut

Das »Central London Congestion Charging Scheme« ist ganz auf die spezielle Situation des Londoner Stadtzentrums zugeschnitten. Es ist eine Lenkungsabgabe, die die hohe Stauhäufigkeit in der City verringern soll. Die Mauteinnahmen sollen der Verbesserung des ÖPNV-Angebotes und dem Geh- und Radverkehr dienen.

Die hohe Stauhäufigkeit ist bedingt durch die außergewöhnliche Konzentration von rund einer Million vorwiegend Büro-Arbeitsplätzen in der City, verbunden mit der geringen Kapazität des Straßennetzes.

In deutschen Städten liegt eine andere Problemlage vor. Die City ist nicht das Hauptproblemgebiet des Stadtverkehrs. Es ist eher der dichtbebaute und vorwiegend wohngenutzte Ring von Gründerzeitvierteln um die City herum, der unter den Umweltbelastungen des Kfz-Verkehrs und der totalen Inanspruchnahme der Straßenräume durch abgestellte Fahrzeuge am stärksten leidet. Verkehrsbehinderungen durch Stau sind auch hier teilweise ein Problem, aber schwerer wiegen Behinderungen und Gefährdungen für den Geh- und Radverkehr durch zu hohe Geschwindigkeiten des Kfz-Verkehrs.

Ferner stellt eine anhaltende autoorientierte Suburbanisierung, die die Abhängigkeit vom Verkehrssystem Auto erhöht, ein wesentliches Problem für die Stadt- und Verkehrsentwicklung dar.

Zur Minderung dieser Probleme sind andere Strategien, z. B. die in Kap. 4 und 6 aufgeführten, geeigneter.

## 8. Fazit

1. Aus ökologisch-ökonomischen, verkehrs- und siedlungspolitischen Gründen ist einer City-Maut ein das gesamte Straßennetz in Stadt und Land umfassendes Road Pricing für den Kfz-Verkehr vorzuziehen. Eine City-Maut hätte dagegen beim Gesichtspunkt Finanzierung Vorteile: Die Maut-Einnahme würde wohl der Kommune zufließen und damit könnte auch ein Beitrag zur kommunaleigenen Finanzierung des ÖPNV geschaffen werden.
2. Die Einführung einer allgemeinen Pkw-Maut sollte aber vorerst kein Thema sein. Eine bessere Anlastung externer Kosten des MIV sollte durch Weiterentwicklung der Ökosteuer angestrebt werden. Eine bundesweite Maut ist mit der Gefahr verbunden, dass die Auto- und Straßenlobby sich bei der Verwendung der Mauteinnahmen zugunsten weiteren Straßenbaus durchsetzt. Bei der Ökosteuer ist es dagegen gelungen, die Einnahmen für die Senkung der Lohnnebenkosten einzusetzen: ein wesentliches Ergebnis für die soziale Ökonomie und für eine ökologische Lenkung mittels Steuern.
3. Erste Priorität sollte haben, dass die Lkw-Maut im gesamten Straßennetz erhoben wird, auch leichtere Lkw einbezogen und die Mauteinnahmen den Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) zweckungebunden zur Verfügung gestellt werden.
4. Priorität sollten ferner Reformen ökologisch kontraproduktiver Rahmenbedingungen (wie in Kap. 4 angesprochen) sowie die unter Kap. 6 aufgeführten verkehrslenkenden Maßnahmen, insbesondere eine elektronisch gesteuerte Tempobegrenzung, haben.
5. Eine City-Maut sollte erst danach bzw. ergänzend in Frage kommen. Würde von den politisch Verantwortlichen eine andere Strategie vorgezogen, die ebenfalls eine verursachergerechte Kostenanlastung anstrebt, z. B. auch Urban Road Pricing, wird sich der VCD kaum dagegen aussprechen, aber ergänzende Maßnahmen fordern, wie z. B. wirkungsvolle Geschwindigkeitsreduzierungen, Förderung des »Umweltverbundes« u.a.

## Literatur

Apel, Dieter und Krug, Henning (2003): Automobilorientierte Suburbanisierung. Ursachen und gesellschaftliche Kosten, in: Planerin, Heft 3/2003, S. 36–38.

Apel, Dieter mit Krug, Hennig und von Winning, Tim (2002): Effiziente Straßenbenutzungspreise, in: Planerin, Heft 4/2002, S. 24–26.

Eichinger, Andreas und Knorr, Andreas (2004): Congestion Charging – das Beispiel Londons, in: Internationales Verkehrswesen, Heft 9/2004, S. 366–371.

Ellwanger, Gunther (2001): Externe Kosten internalisieren, in: Der Nahverkehr, Heft 1–2/2001, S. 34–36.

Topp, Hartmut (2004): Bevölkerung, Innenentwicklung, Kosten und Mobilität und Verkehr im Jahr 2030, in: Straßenverkehrstechnik Heft 2/2004, S. 53–59.

T&E European Federation for Transport and Environment (2002): Road Pricing in urban areas, Brüssel.

Vorholz, Fritz (2004): Vorteil D. Die Ökosteuer ..., in: Die Zeit Nr. 18/2004.

Weidauer, Martin (2003): Stauvermeidung durch Road-Pricing, Diplomarbeit Universität Kassel.