

Begründung für die amtliche Kostenschätzung zum Volksbegehren der Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“

Die Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“ beabsichtigt die Herbeiführung einer grundlegenden Neuausrichtung der Straßennutzung im Land Berlin. Durch das von ihr angestrebte „Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“ werden die meisten öffentlichen Straßen innerhalb des Berliner S-Bahn-Rings (d.h. in der bereits bestehenden Umweltzone) zu teileingezogenen „autoreduzierten Straßen“. In diesen Straßen wird der Gemeindegebrauch im Wesentlichen auf die Verkehrsmittel des Umweltverbunds (im Sinne des Mobilitätsgesetzes Berlin), auf Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu öffentlichen Zwecken, den Taxiverkehr sowie auf den Verkehr mit bestimmten kleineren elektrisch betriebenen Kraftfahrzeugen beschränkt. Die Benutzung autoreduzierter Straßen mit anderen Kraftfahrzeugen, als den eben benannten, bedarf – sowohl zum Fahren als auch zum Parken – als verkehrliche Sondernutzung der Erlaubnis.

Für eine auch nur grobe Abschätzung der Kosten, die dem Land Berlin aus der Umsetzung des GemStrG Bln entstehen, müssen mindestens die folgenden Aspekte modelliert bzw. mit ausreichend genauen Annahmen zur Ausgestaltung und zu den daraus resultierenden Kosten unterlegt werden können:

- Abgrenzung des autoreduzierten Bereichs
Die vom autoreduzierten Bereich betroffenen, teileinzuziehenden Straßen sind planerisch exakt zu bestimmen und durch Verkehrszeichen und ggf. bauliche Hindernisse abzugrenzen.
- Präzisierung der zulässigen verkehrlichen Sondernutzung
Die Erlaubnisgründe für eine zulässige verkehrliche Sondernutzung sind rechtlich zu präzisieren. Die möglicherweise betroffenen Akteure sind hierbei in geeigneter Form einzubeziehen.
- Verkehrsuntersuchung
Es ist eine Verkehrsuntersuchung durchzuführen, in deren Rahmen die Folgen der Gesetzesumsetzung auf das Mobilitätsverhalten, auf den Kraftfahrzeugbestand und auf die Verkehrsmittelnachfrage untersucht und verkehrsplanerische Handlungsbedarfe abgeleitet werden. Je nach Ergebnis können ggf. erhebliche Investitionsnotwendigkeiten (insbesondere bei den Verkehrsmitteln des Umweltverbunds) die Folge sein.
- System zur Verwaltung der Sondernutzungserlaubnisse
Die Höhe der Kosten, die sich aus der Planung und der Einführung des Systems sowie der laufenden Verwaltung (d. h. aus dem Verfahren der Beantragung, Genehmigung und Kontrolle) der Sondernutzungserlaubnisse ergeben, ist in hohem Maße abhängig von der tatsächlichen Anzahl der eingereichten Anträge, der konkreten Verfahrensausgestaltung, der Höhe der Personalkosten sowie der festzulegenden Gebühren und insofern noch mit hohen Unsicherheiten verbunden.

- Konzept für den ruhenden Verkehr und Anpassung von Pkw-Stellplatzkapazitäten
Es ist ein Konzept für den ruhenden Verkehr zu entwickeln, aus dem sich die Notwendigkeit ergeben könnte, die Pkw-Stellplatzkapazitäten innerhalb und außerhalb des autoreduzierten Bereichs anzupassen und geeignete Maßnahmen zum Schutz der Anwohnenden außerhalb des S-Bahn-Rings (vor zu hoher Belastung durch den ruhenden Verkehr) umzusetzen. Es ist noch unsicher, welcher Investitionsbedarf und welche laufenden Kosten (als Saldo der bestehenden und der künftigen Parkraumbewirtschaftung) hieraus entstehen.
- Ausbau der Infrastruktur und Erweiterung der Leistungsbestellungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)
Die Umsetzung des Gesetzentwurfs wird voraussichtlich dazu führen, dass die ÖPNV-Verkehrsleistung steigt. Als Folge werden zusätzliche ÖPNV-Leistungsbestellungen durch das Land Berlin erforderlich werden, soweit die gesteigerte Nachfrage nicht durch einen dann ungestörten und damit deutlich effizienteren Betrieb – insbesondere im Oberflächenverkehr auf Straßen – kapazitativ bewältigt werden kann. Dies hat ggf. den Erwerb zusätzlicher Fahrzeuge im Bereich Bus, Straßenbahn, U-Bahn, S-Bahn sowie Regionalbahn zur Folge und – sofern die Kapazitätssteigerungen der Verkehrsmittel durch die vorhandene Infrastruktur nicht abgedeckt werden können – kostenintensive Anpassungen und Erweiterungen der ÖPNV-Infrastruktur. Für eine Kostenschätzung müsste zunächst untersucht werden, wie sich die zusätzliche ÖPNV-Nachfrage in Personenfahrten auf die verschiedenen Relationen zu unterschiedlichen Zeiten aufteilt. Die Kosten für zusätzliche ÖPNV-Infrastruktur und -Leistungsbestellungen wären erst mit einer vorgegebenen Aufteilung auf die Verkehrsträger und -mittel abschätzbar.
- Anpassung/Umgestaltung der Straßenverkehrsflächen
Ein Zweck des vorliegenden Gesetzentwurfs ist die Ermöglichung einer flächengerechten Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin. Wird diesem Ansinnen gefolgt, sind die bestehenden Verkehrsflächen in der autoreduzierten Zone zugunsten des Umweltverbundes sowie der Aufenthaltsqualität und aufgrund der veränderten Nutzung umzugestalten. Die daraus resultierenden Kosten könnten sich – je nach konkreter Ausgestaltung – auf mehrere hundert Millionen Euro summieren.

Beispielrechnung: Unter der Annahme einer durchschnittlichen Straßenausbaubreite von 20 Metern und der Annahme, dass nur das übergeordnete Straßennetz innerhalb des autoreduzierten Bereichs angepasst wird und dass dieses etwa 30% des Straßennetzes ausmacht, müssten ca. 5 Mio. m² Verkehrsfläche umgestaltet werden. Multipliziert man 5 Mio. m² Verkehrsfläche mit Straßenumbaukosten von ca. 200 €/m² (Annahme, für Straßen-/Gehwegbau, Straßenentwässerung, Versetzen von Bäumen etc.) ergäbe sich eine ungefähre Summe von (bis zu) 1 Milliarde €.

Gleichwohl ist die Anpassung und Umgestaltung von Straßenverkehrsflächen (inkl. Gehwegen) im autoreduzierten Bereich keine zwingend notwendige Bedingung für die Verwirklichung des Volksbegehrens. Kostenmindernd kann berücksichtigt werden, dass die Umverteilung von Verkehrsflächen zugunsten des Umweltverbunds bereits im Mobilitätsgesetz Berlin festgelegt ist und die dafür notwendigen Aufwendungen ohnehin vorgesehen sind.

- Alternative Wegeleitung für nicht zufahrtsberechtigte Fahrzeuge
Es ist ein Konzept zu entwickeln und umzusetzen, wie Kraftfahrzeuge, die nicht in den autoreduzierten Bereich einfahren dürfen, alternativ um diesen herumgeleitet oder zu entsprechenden Parkmöglichkeiten geleitet werden können.

- Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

Vor der Einführung eines autoreduzierten Bereichs ist ein geeignetes Verfahren zur Information und zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der betroffenen Anrainer zu entwickeln und durchzuführen, aus dem sich Rückschlüsse für die weitere Planung und Umsetzung des GemStrG Bln ergeben. Die Einführung des autoreduzierten Bereichs ist zudem durch geeignete Formen der Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. Die Art und der Umfang der Ausgestaltung sind mit Unsicherheiten verbunden.

Aufgrund der hohen Unsicherheiten, die in Bezug

- auf den Umfang und die Art der notwendig werdenden Maßnahmen,
- auf die räumliche, sachliche und zeitliche Abgrenzung,
- auf die konkrete Ausgestaltung bzw. Umsetzung und
- auf die umfangreichen dynamischen Wechselwirkungen und Rückkopplungen

der eben aufgeführten Aspekte erwartet werden, lassen sich die Kosten, die aus der Umsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfs für das Land Berlin entstehen, gegenwärtig nicht seriös beziffern.

Auch die kostenseitigen Auswirkungen auf die Bevölkerung und auf die Wirtschaft und ggf. geltend gemachte Schadensersatzansprüche lassen sich gegenwärtig noch nicht abschätzen.

Es ist davon auszugehen, dass mit der Umsetzung des Gesetzes eine (ggf. signifikante) Reduzierung der Fahrleistung im motorisierten Individualverkehr im Land Berlin einhergeht. Als Folge daraus ist von einer Verringerung der durch den motorisierten Individualverkehr hervorgerufenen externen Effekte (insb. Unfallkosten, Folgekosten aus der Luftschadstoff-, Lärm- und Klimabelastung) auszugehen. Diese Verringerung lässt sich allerdings – aufgrund der bereits erwähnten Unsicherheiten und Wechselwirkungen – nicht belastbar monetarisieren.