

STADT FRIEDRICHSHAFEN Sitzungsvorlage Drucksache-Nr. 2015 / V 00204	Ausfertigungen: Amt für Bürgerservice, Sicherheit und Umwelt, DEZ1, DEZ2, PL, RA, SBA
Dienststelle: Amt für Bürgerservice, Sicherheit und Umwelt Aktenzeichen: BSU - RA hjs-sa	06.04.2016, Unterschrift:
Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen): <input type="checkbox"/> BM Krezer _____ <input type="checkbox"/> EBM Dr. Köhler _____ <input type="checkbox"/> BM Köster _____ <input checked="" type="checkbox"/> Oberbürgermeister _____	

Betreff: Fußgängerzone Friedrichshafen; Maßnahmen zur Vermeidung des unberechtigten Verkehrs in der Fußgängerzone / Verstärkung der Kontrollen Anlage I: Derzeit gültige Regelungen zur Befahrbarkeit der Fußgängerzone Anlage II: Ergebnis Kontrollen in der Fußgängerzone Anlage III: Info-Broschüre Stadt Lörrach				
Medien: Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens 1 Arbeitstag vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.				
<input type="checkbox"/> MS Office 2003 Dateien (inkl. ppt, .mpp)	<input type="checkbox"/> .pdf-, htm-Dateien	<input type="checkbox"/> DVD	<input type="checkbox"/> Video (VHS)	<input type="checkbox"/> Folien (ungeeignet)

Referent und Zeitdauer: Herr Schraitle/Herr Sabacinski - 60 Min.

Gremium:	Datum:	Zuständigkeit:	Öffentlichkeitsstatus:
Finanz- und Verwaltungsausschuss	11.04.2016	Vorberatung	nicht öffentlich
Gemeinderat	25.04.2016	Entscheidung	öffentlich

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.):

GR vom 09.12.2002 Nr.: 348/2002

UVA vom 26.06.2012 Nr.: 101/2012

GR vom 08.12.2014 Nr.: 286/2014

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN ja nein

Kosten: einmalige Kosten Betrag: Ca. 55.000 EUR
 jährliche Folgekosten: Personalkosten Betrag: EUR
Sachkosten Betrag: EUR

Zuschüsse einmalige Einnahme(n) Betrag: EUR
bzw.
Beiträge: laufende (jährlich) Betrag: EUR

MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT:

Städt. Haushalt VWH VMH Fipo: 2.6300.9603.000
 Stiftungs-Haushalt VWH VMH Fipo:

Zur Verfügung stehende Mittel

(Planansatz und Haushaltsausgaberest lfd. Jahr): 25.000 EUR

Noch bereitzustellen: (im Rahmen einer erneuten Beschlussfassung) 30.000 EUR

Deckungsvorschlag: EUR

Beschlussantrag:

1. Der Bericht der Verwaltung über die Verkehrssituation in der Fußgängerzone und deren Überwachung wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, eine detaillierte Planung und Kostenermittlung für eine praktikable bauliche Zufahrtsbeschränkung zur Fußgängerzone an der Einfahrt Friedrichstraße und der Einfahrt Romanshorner Platz / Buchhornplatz vorzunehmen und dem Gemeinderat erneut zur Beschlussfassung vorzulegen. Dabei ist vorzusehen, dass die bauliche Zufahrtsbeschränkung nur außerhalb der Andienzeiten in den Abend- und Nachtstunden von 20.00 – 06.00 Uhr, samstags ab 15.00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen in Betrieb genommen wird.

Begründung

I. Anlass

Aufgrund einer an alle Gemeinderäte gerichteten Bürgerbeschwerde sowie eines Antrages der Fraktionsgemeinschaft ÖDP/Die Linke vom 04.12.2014 hatte sich der Gemeinderat in seiner Sitzung am 08.12.2014 erneut mit der Verkehrssituation in der Fußgängerzone befasst. Unter Punkt „Verschiedenes“ wurde folgender Beschluss gefasst:

Die Verwaltung wird beauftragt, Vorschläge für ein wirkungsvolleres Kontroll- und Sanktionssystem zu erarbeiten und dem Gemeinderat zur Entscheidung vorzulegen, mit dem Ziel die Einfahrten in die Fußgängerzone deutlich zu senken, sowie verschiedene Handlungsoptionen vorzustellen und die jeweiligen Vor- und Nachteile darzulegen.

II. Ausgangslage

In seiner Sitzung am 09.12.2002 hatte der Gemeinderat die bis heute gültigen durchaus großzügigen Nutzungsregelungen zur Befahrbarkeit der Fußgängerzone beschlossen. Die damals beschlossenen Regelungen sind als **Anlage I** beigefügt. Mit diesen Nutzungsregelungen hat der Gemeinderat versucht, einerseits den Charakter der Fußgängerzone als solche zu wahren, andererseits aber auch auf nachvollziehbare Nutzungsansprüche bestimmter Verkehrsteilnehmer (Anwohner, Gewerbetreibende etc.) Rücksicht zu nehmen.

Im März 2012 wurde für die Sitzung des UVA am 26.06.2012 das tatsächliche Verkehrsaufkommen in der Fußgängerzone an zwei Tagen, jeweils zwischen 11:00 und 18:00 Uhr, ermittelt. Die Ergebnisse waren an beiden Tagen nahezu identisch.

Eine am 11.06.2015 durchgeführte Kontrolle ergab bei in etwa gleich hohem Fahrzeugaufkommen einen Anteil von nur noch 18 % unberechtigtem Verkehr. Offenbar haben die strengen Kontrollen in der Fußgängerzone eine gewisse Wirkung gezeigt.

Zur Information sind die Ergebnisse beider Kontrollen als **Anlage II** beigefügt.

III. Sanktionssystem

Der Verkehr in der Fußgängerzone wird vom Gemeindevollzugsdienst kontrolliert. Verstöße werden geahndet. Die Ahndung erfolgt auf der Grundlage des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) und der Straßenverkehrsordnung (StVO).

Die hierfür vorgesehenen Sanktionen sind bundeseinheitlich in der „Verordnung über die Erteilung einer Verwarnung, Regelsätze für Geldbußen und die Anordnung eines Fahrverbotes wegen Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr“ (BKatV) geregelt.

Die hierin festgelegten Geldbußen sind im Vergleich zum europäischen Ausland moderat. Für das unerlaubte Befahren einer Fußgängerzone sieht die BKatV eine Regelbuße von 20 €, für das unerlaubte Parken von 30 € vor. Die Regelsätze gehen von gewöhnlichen Umständen und fahrlässiger Begehung aus. Nur im Einzelfall und bei außergewöhnlichen Umständen, wie etwa Vorliegen einer Behinderung oder festgestellter vorsätzlicher Begehung (z.B. im Wiederholungsfall), hat die Bußgeldstelle die Möglichkeit, das Bußgeld auf max. doppelte Höhe zu erhöhen.

Die in der BKatV festgelegten Regelsätze sind für die Bußgeldbehörde im geschilderten Rahmen verbindlich. Insofern besteht keine rechtliche Möglichkeit, das vorgeschriebene Sanktionssystem zu verschärfen.

Daneben macht die Verwaltung von einer Möglichkeit außerhalb des Ordnungswidrigkeitenrechts Gebrauch. In Fällen, in denen ein bestimmter, namentlich festgestellter, Fahrzeugführer wiederholt

das Einfahrtsverbot vorsätzlich missachtet, wird ihm durch schriftliche Polizeiverfügung die Zufahrt zur Fußgängerzone explizit verboten. Gleichzeitig wird für den Fall der Zuwiderhandlung ein Zwangsgeld von 500 – 1000 € angedroht.

Die Fälle der beharrlichen Missachtung der Zufahrtsregeln sind aber eher selten. Seit dem Jahre 2013 wurden 18 dieser Zwangsgeldandrohungen erlassen. Wenn es zu einer solchen Verfügung kommt, zeigt sie jedoch Wirkung. In keinem der 18 Fälle ist es zu einer weiteren Zuwiderhandlung mit anschließender Verhängung des Zwangsgeldes gekommen.

IV. Kontrollsystem

Die Fußgängerzone ist fraglos die am intensivsten überwachte Örtlichkeit in Friedrichshafen. Zwischen 11:00 und 18:00 ist dort ständig mindestens ein Mitarbeiter des GVD dienstplanmäßig eingeteilt, oftmals sogar mehrere Mitarbeiter. Allein in den Jahren 2013 bis heute wurden 9.744 (!) Verwarnungs- bzw. Bußgeldverfahren wegen der Fußgängerzone eingeleitet.

Schon die große Menge der Verfahren zeigt, dass die Sanktionierung mit Bußgeldern den unberechtigten Verkehr nicht vollständig unterbinden kann.

Die Verhängung von Bußgeldern bewirkt nicht unmittelbar die Verhinderung von Verstößen. Im Gegenteil werden mit Bußgeldern nur bereits begangene Verstöße geahndet. Sinn eines Bußgeldverfahrens ist es, den Betroffenen zu künftig verkehrsgerechtem Verhalten anzuhalten. Diese Wirkung beschränkt sich auf den Empfänger des Bußgeldbescheides. Andere Verkehrsteilnehmer haben von dem Verfahren keine Kenntnis.

Die engmaschigen Kontrollen sind bei den Einwohnern von Friedrichshafen mittlerweile bekannt und mögen deshalb eine gewisse generalpräventive Wirkung entfalten. Dies wird belegt durch die Tatsache, dass der Anteil des unberechtigten Verkehrs zwischen dem Jahre 2012 und 2015 von 30 % auf 18 % gesunken ist. Allerdings wurden 52,73 % aller geahndeten Verstöße von Fahrzeugführer mit Wohnsitz außerhalb des Bodenseekreises begangen. Hierbei handelt es sich um einen ständig wechselnden Personenkreis, bei dem einzelne Verwarnungs- bzw. Bußgeldverfahren keine generalpräventive Wirkung haben.

Auch eine noch stärkere Überwachung und Ahndung wird daher nicht imstande sein, den unberechtigten Verkehr in der Fußgängerzone vollständig zu unterbinden oder erheblich zu reduzieren.

Der unberechtigte Verkehr kann durch den Gemeindevollzugsdienst unmittelbar nur durch Einlasskontrollen unterbunden werden. Solche Kontrollen finden auch mehrmals im Jahr an den Eingängen der Fußgängerzone statt. Den unberechtigten Fahrzeugen wird die Einfahrt verwehrt. Da hierbei kein Verstoß begangen, sondern verhindert wurde, kommt es nicht zu einer Ahndung.

Nach den Erfahrungen des Gemeindevollzugsdienstes haben diese Kontrollen aber keine Langfristwirkung. Vielmehr wurde beobachtet, dass nicht wenige Fahrzeugführer zunächst versuchen, in die Fußgängerzone einzubiegen und bei Erkennen der Vollzugsbediensteten den Versuch abbrechen, was folgenlos bleibt. Der unberechtigte Verkehr lässt sich mit Einlasskontrollen daher nur dann langfristig und wirksam unterbinden, wenn auch die Kontrollen ständig und langfristig durchgeführt werden.

Einlasskontrollen sind sehr personalintensiv. Bei den bisher durchgeführten Einlasskontrollen war nahezu der gesamte Gemeindevollzugsdienst im Einsatz. Erforderlich sind mindestens zwei Mitarbeiter an der Einfahrt Friedrichstraße und ein weiterer Mitarbeiter an der Einfahrt Romanshorner Platz/Buchhornplatz. Wenn solche Kontrollen täglich, auch am Wochenende, zwischen 11:00 und 18:00 durchgeführt werden sollen, wären hierzu unter Berücksichtigung von Krankheits- und Urlaubszeiten mindestens 4 zusätzliche Personalstellen mit einem jährlichem Personalkostenaufwand von 186.000 € erforderlich.

Sollen die Kontrollen auch auf die Nachtstunden erstreckt werden, würde sich die Zahl der erforderlichen Stellen und die jährlichen Personalkosten nahezu verdoppeln.

Nach Ansicht der Verwaltung sind dauerhafte Einlasskontrollen durch den GVD mit wirtschaftlich unverhältnismäßigen Kosten verbunden.

Es wird daher empfohlen, es bei dem derzeitigen Kontrollsystem zu belassen. Neben dem täglichen Einsatz in der Zeit von 11:00 bis 18:00 Uhr wurde aufgrund vorliegender Beschwerden der Nachteinsatz im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten intensiviert. In Zusammenarbeit mit der Polizei wurden nächtliche Sonderkontrollen durchgeführt. Die Zahl der Verstöße ist rückläufig. Bis zur Realisierung der nachfolgend vorgeschlagenen baulichen Maßnahmen werden diese Kontrollen fortgeführt und durch den GVD an 3-4 Abenden verstärkt. Die Kontrollen werden im Anschluss an den Spätdienst der mobilen Geschwindigkeitskontrollen durch die Messwagenbesatzung zwischen 22⁰⁰- und 23⁰⁰ vorgenommen.

V. Bauliche Maßnahmen

Eine dauerhafte Reduzierung des unberechtigten Verkehrs kann mit vertretbarem Kostenaufwand nur durch bauliche Maßnahmen erreicht werden. Eine solche bauliche Lösung wird im Folgenden vorgestellt werden.

1) Technische Umsetzung

Für eine bauliche Zufahrtsbeschränkung an der Friedrichstraße kommt nur eine Pollerlösung in Betracht, da die Zufahrt nicht vollständig gesperrt, sondern nur beschränkt werden soll. Für die Umsetzung hat sich die Verwaltung an einem System orientiert, das seit Ende letzten Jahres in der Fußgängerzone der Stadt Lörrach im Einsatz ist (vgl. Info-Broschüre Stadt Lörrach **Anlage III**).

Die Anlage besteht aus den absenkbaren Pollern und einer Bediensäule, an der die berechtigten Autofahrer den Poller absenken können. Innerhalb der Andienzeiten sind die Poller abgesenkt. Die Anlage weist folgende Spezifikationen auf:

- Automatisches Absenken der Poller bei Stromausfall
- Zufahrtsberechtigungen mittels Transponder, Barcodeticket, Handyanruf, Funksender oder Tastatur mit PIN
- Alle eingesetzten Medien für bestimmte Geltungsdauer, Tage oder Uhrzeiten programmierbar
- Berechtigungsverwaltung über Windows-Programm
- Zentrale Deaktivierungsmöglichkeit für Rettungsleitstelle, Feuerwehr, Polizei und BSU.

2) Verkehrssicherheit

Folgende Spezifikationen gewährleisten die Verkehrssicherheit:

- Jederzeitige Ausfahrtmöglichkeit über Induktionsschleife (auch für unberechtigt eingefahrenen Verkehr)
- Weitere Induktionsschleife vor dem Poller, um ein Hochfahren des Pollers selbst dann zu vermeiden, wenn einem berechtigt einfahrenden Fahrzeug ein unberechtigtes folgt.

- Optisches und akustisches Warnsignal beim Ausfahren des Pollers
- Rot-/Grünampel mit Wartebalken

In Lörrach kam es seit der Inbetriebnahme der Anlage am 01.10.2014 an allen 7 Standorten zu keinem Unfall mit einem Kraftfahrzeug. Verzeichnet wurden 2 Unfälle mit Radfahrern.

Aufgrund dessen sollte auf ein möglichst auffälliges optisches Signal beim Ausfahren des Pollers und auf eine auffällige Bodenmarkierung geachtet werden. Jedoch sollte auf ein akustisches Warnsignal verzichtet werden, um die Anwohner der Fußgängerzone nicht noch zusätzlichem Lärm auszusetzen.

3) Verkehrslenkung

Bislang erfolgen 2/3 aller Einfahrten in die Fußgängerzone über die Friedrichstraße. Um den Verkehr gleichmäßig auf die Polleranlagen zu verteilen und die Fahrwege möglichst kurz zu halten, wird empfohlen, den Anliegern und sonstigen Berechtigten Zufahrtberechtigungen nur über die Polleranlage zu erteilen, die näher zum Zielgebäude liegt.

5) Zeitliche Inbetriebnahme der Zufahrtbeschränkung

Die bisherigen Regelungen zur Befahrbarkeit der Fußgängerzone in Friedrichshafen sind im Vergleich zu anderen Städten sehr liberal und erlauben großzügige Ausnahmen. Dies führt jedoch zwangsläufig zu einem wesentlich höheren Verkehrsaufkommen als in den Fußgängerzonen anderer Städte, insbesondere in dem Zeitraum von 11:00 bis 18:00 Uhr. Die Erfahrungen anderer Städte mit Pollerlösungen sind daher nur bedingt auf Friedrichshafen zu übertragen.

Bei einem täglichen Verkehrsaufkommen von rd. 400 berechtigten Fahrzeugen zwischen 11:00 bis 18:00 Uhr, das an bestimmten Tagen noch deutlich höher ausfallen kann), steht eher zu befürchten, dass es bei der Einfahrt Friedrichstraße zu Verkehrsbehinderungen auf der Friedrichstraße kommen wird. Das hohe Verkehrsaufkommen des weiterhin berechtigten Verkehrs dürfte die Kapazität der Polleranlage überschreiten.

Es wird daher vorgeschlagen, eine Polleranlage nur in den Abend- und Nachtstunden von 20:00 – 6:00 Uhr, samstags ab 15:00 Uhr sowie an Sonn- und Feiertagen in Betrieb zu nehmen. In diesem Zeitraum findet ohnehin kein gewerblicher Verkehr mehr statt. Mit dieser Maßnahme kann die Fußgängerzone zumindest in dem besonders sensiblen Nachtzeitraum und am Wochenende wirksam vor unberechtigtem Verkehr geschützt werden, ohne dass zusätzliche unwirtschaftliche Personalkosten entstehen.

Der Zeitraum werktags von 11:00 – 18:00 Uhr (samstags bis 15:00 Uhr) würde wie gewohnt vom GVD überwacht. Dies wird als ausreichend erachtet, zumal in diesem Zeitraum der unberechtigte Verkehr mit lediglich 18 % einen eher untergeordneten Anteil hat.

Während der vorgeschlagenen Betriebszeiten der Polleranlage herrscht vorwiegend Anliegerverkehr, der die Anlage problemlos über die ausgegebenen Transponder bedienen kann. In geringerem Maße gibt es aber auch noch sonstigen berechtigten Verkehr. Namentlich genannt seien der Taxiverkehr, erstmals anreisende Hotelgäste sowie der Apothekenlieferverkehr, bei dem die Ausgabe von Transpondern wegen des ständig wechselnden Personenkreises nicht möglich ist. Für diesen Verkehr muss noch eine praktikable technische Zufahrtslösung gefunden werden. Dies bedarf einer technischen Planung mit den Lieferfirmen, die erst nach einer Grundsatzentscheidung des Gemeinderates über die Einführung einer Pollerlösung beauftragt werden sollte.

Mit dieser Vorlage werden daher nur die Grundsatzentscheidung und ein Verwaltungsauftrag zur Detailplanung mit Kostenermittlung zur Entscheidung gestellt.

6) Weitere Absperrmaßnahmen

In letzter Zeit wurde verstärkt beobachtet, dass unberechtigter Verkehr auch über den Romanshorneer Platz durch die Bahnunterführung in die Fußgängerzone einfährt.

Es wird vorgeschlagen, diese Möglichkeit künftig durch einfache (herausnehmbare) Absperrpfosten am Rande des Platzes zu unterbinden. Hierzu genügen wenige Pfosten am Rande des oberen Platzbereiches.



VI. Kosten

In diesem frühen Entscheidungsstadium wurde auf eine detaillierte Planung mit Kostenermittlung noch verzichtet. Für eine erste Orientierung kann auf die Herstellungskosten der Anlage in Lörrach verwiesen werden. Dort wurden insgesamt 7 Einfahrten zur Fußgängerzone jeweils mit Poller und Bediensäule ausgestattet. Die Investitionskosten betragen insgesamt 180.000 €.

Für lediglich zwei Anlagen (je eine an der Einfahrt Friedrichstraße und der Einfahrt Romanshorneer Platz/Buchhornplatz) wird der Investitionsaufwand auf rd. 55.000 € geschätzt. Dieser Aufwand ist damit weit geringer als die ansonsten erforderlichen Personalkosten für die Überwachung des Verkehrs durch den Gemeindevollzugsdienst. Die Kosten für einen Wartungsvertrag sind derzeit noch nicht bezifferbar. Die genaue Höhe der Investitionskosten und Wartungsaufwendungen werden im Fall einer zustimmenden Grundsatzentscheidung im Rahmen einer erneuten Beschlussfassung mitgeteilt.

VII. Finanzierung

Für die Finanzierung stehen Mittel im Vermögenshaushalt unter der Finanzposition 2.6300.9603.000 in Höhe von 25.000 € zur Verfügung. Der restliche Investitionsaufwand von rd. 30.000 € müsste überplanmäßig bereitgestellt werden. Der Beschluss über die Bereitstellung der überplanmäßigen Ausgaben ist ebenfalls im Rahmen einer erneuten Beschlussfassung vorgesehen.