BÜRGERSCHAFT
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Drucksache 20/9376

20. Wahlperiode

17. 09. 13

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Mobilitätsprogramm 2013

Grundlage für eine kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung in Hamburg und Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 14. September 2011 „Hamburg braucht eine aktualisierte Verkehrsentwicklungsplanung“ (Drucksache 20/1396)

1. **Anlass**

Hamburg ist eine dynamische Stadt im Herzen einer wachsenden Metropolregion. Die Verkehrsbedürfnisse und -ströme unterliegen damit einem ständigen Wandel. Daher hat der Senat in seinem Arbeitsprogramm die Verkehrsentwicklungsplanung zu einem zentralen Anliegen erklärt (Kapitel Verkehr und Infrastruktur, S. 8).

Die Bürgerschaft hat auf Grund der im folgenden zitierten Drucksache 20/1396 „Hamburg braucht eine aktualisierte Verkehrsentwicklungsplanung“ beschlossen, den Senat aufzufordern, der Bürgerschaft einen abgestimmten Maßnahmeplan (Verkehrskonzept) bis zum 31. Dezember 2012 vorzulegen und darauf aufbauend mittelfristig einen umfassenden Verkehrsentwicklungsplan aufzustellen:

Hamburg braucht eine aktualisierte Verkehrsentwicklungsplanung

Eine Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) gibt ein Leitbild für die verkehrliche Entwicklung einer Region oder einer Stadt vor. Inhaltlich legt sie Ziele und Strategien für die Entwicklung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur fest und dient als Orientierungspunkt für Politik und Planende, aber auch für die Bürgerinnen und Bürger. Die Ziele leiten sich aus den Zielen der städtischen und regionalen Entwicklung ab. Durch die in der VEP enthaltenen langfristigen Planung soll die Mobilität gesichert und möglichst stadt- und klimaverträglich abgewickelt werden.

Eine derartige Verkehrsentwicklungsplanung würde alle wesentlichen Verkehrswege und Planungen in ihrer Gesamtheit betrachten und Lösungen aufzeigen, die einerseits die Mobilität sichern und andererseits die Belastung für die Bürgerinnen und Bürger der jeweils betroffenen Stadtteile möglichst gering halten. Er sollte auf Grundlage einer fachlich und methodisch aktuellen Grundlage langfristige Entwicklungsperspektiven und operationale Hinweise hinsichtlich Kosten und Finanzierungsnotwendigkeiten beziehungsweise -möglichkeiten enthalten. Auf dieser Grundlage sind Prioritäten zu benennen und ein grober zeitlicher Rahmen für die Umsetzung der benannten

Verkehrsprojekte zu entwerfen. Die Verkehrsentwicklungsplanung ist mithin ein wesentlicher Pfeiler der gesamten Stadtentwicklung, der durch geeignete Maßnahmen die Mobilität sichern und verbessern, die Lebensqualität erhöhen und zudem den Umweltschutz forcieren kann.

Auch der Vorgängersenat hatte die Notwendigkeit eines derartigen gesamtstädtischen Verkehrsentwicklungskonzeptes erkannt und bereits vor geraumer Zeit die Erstellung eines Masterplans Verkehr, in dem auch die Metropolregion einbezogen werden soll, versprochen. Eine Umsetzung dieses Versprechens erfolgte jedoch nicht, auch das Ersuchen der SPD-Fraktion zur Entwicklung eines aktuellen Verkehrsentwicklungsplans (siehe Drucksache 19/5346) wurde seinerzeit abgelehnt.

Der letzte Verkehrsentwicklungsplan stammt aus dem Jahr 2000. Im Jahre 2004 erfolgte eine von dem damaligen Senat verantwortete Fortschreibung. Diese Fortschreibung reduzierte die bestehende Fassung des bestehenden VEP um die nicht genehmen Projekte des Vorgängersenats und hatte keine eigene methodische Grundlage. Es handelt sich um einen reinen Maßnahmenkatalog, denn der Begriff „Verkehrsentwicklungsplan“ wird in der Fachwelt wie auch im verkehrspolitischen Raum mit bestimmten (hohen) Erwartungen verknüpft, die angesichts der engen Vorgaben kurzfristig nicht zu realisieren und für die damit verbundenen Ziele auch nicht erforderlich ist.

Dass der „Verkehrsentwicklungsplan“ aus dem Jahre 2004 heute keine geeignete Grundlage für die Verkehrspolitik dieser Stadt darstellt, ist offensichtlich: zahlreiche in ihm enthaltene Maßnahmen, wie zum Beispiel die Elektrifizierung und der Ausbau der Bahnstrecke nach Lübeck, der Ausbau der Bahnstrecke nach Berlin, der Bau der Flughafen-S-Bahn, der Ausbau der S 3 nach Stade oder der Ausbau der Sengelmannstraße sind längst umgesetzt. Zudem sind Maßnahmen Teil des damaligen Plans, die aktuell nicht mehr weiterverfolgt werden, wie zum Beispiel der Bau einer U-Bahn nach Bramfeld oder der sogenannte Lückenschluss Ring 3. Insgesamt wird daraus deutlich, dass der Plan des Jahres 2004 in vielerlei Hinsicht als veraltet anzusehen ist. Noch deutlicher wird die Notwendigkeit einer neuen Planung angesichts der Tatsache, dass viele für Hamburgs Zukunft wesentliche Verkehrsprojekte in der alten Planung nicht enthalten sind und folglich in der Regel weitgehend isoliert voneinander betrachtet werden. Dies gilt zum Beispiel für die Themen Busbeschleunigung und den Ausbau der S-Bahn-Strecke Richtung Ahrensburg/Bad Oldesloe (S 4) ebenso wie für die umfangreichen und nötigen Verkehrsprojekte in und um Wilhelmsburg (zum Beispiel die Verlegung der Wilhelmsburger Reichsstraße und die neue Trassenplanung für die Hafenquerspange).

Das von der Landesregierung in Schleswig-Holstein angeregte sogenannte 4-Achsen-Modell, welches neben der S 4 auch mögliche S-Bahn-Verbindungen Richtung Elmshorn/Itzehoe, Kaltenkirchen und Büchen anregt, ist mit Ausnahme der S 4 ebenfalls kein Gegenstand der alten VEP und findet in der verkehrspolitischen Diskussion Hamburgs folglich keinen Niederschlag. Das Gleiche gilt für mögliche Verbesserungen auf den Achsen nach Buchholz/Tostedt und Lüneburg.

Die mangelnde Aktualität und Wirklichkeitsorientierung des Maßnahmeplans aus dem Jahr 2004 erforderte in der Vergangenheit gesonderte Beschlüsse durch die Bürgerschaft, weil Maßnahmen nicht enthalten waren. Der VEP von 2000 selbst und die dort beschriebenen Ziele und Maßnahmen konnte mangels Aktualität zuletzt weder als Arbeits- noch als Entscheidungsgrundlage dienen. Durch die Erarbeitung einer aktuellen Verkehrsentwicklungsplanung böte sich für alle Beteiligten mehr Transparenz und eine gesteigerte Planungssicherheit, was gerade bei bundeslandübergreifenden Verkehrsprojekten die Zusammenarbeit erheblich verbessern würde. Auch angesichts immer knapper werdender Bundesmittel für derartige Infrastrukturprojekte wäre die Erstellung einer neuen Verkehrsentwicklungsplanung zu begrüßen, da dadurch die Entscheidungsprozesse beschleunigt würden. Auf dem Weg dorthin sollte zunächst der Maßnahmeplan aktualisiert werden.

Die Bürgerschaft möge beschließen:

Der Senat wird aufgefordert, der Bürgerschaft einen abgestimmten Maßnahmeplan (Verkehrskonzept) bis zum 31.12.2012 vorzulegen, und darauf aufbauend mittelfristig einen umfassenden Verkehrsentwicklungsplan aufzustellen.

Auch in anderem Zusammenhang wird die Notwendigkeit nach einer vertiefenden Verkehrsentwicklungsplanung deutlich. So melden die Bezirksämter einen Bedarf an einer übergreifenden Verkehrsentwicklungsplanung. Ferner wird eine kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung im Masterplan Industrie gefordert. Außerdem ergibt sich die Notwendigkeit der Wirkungsabschätzung von Maßnahmen im Verkehrsbereich vor dem Hintergrund der Themen Luftreinhaltung, Klimaschutz und Lärmaktionsplanung.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat zuletzt in den 90er Jahren einen umfassenden Verkehrsentwicklungsplan erstellt. Der „Verkehrsentwick-

lungsplan Hamburg – Leitlinien und Handlungskonzept für eine an Arbeit Umwelt orientierte Verkehrspolitik in Hamburg“ mit dem Planungshorizont 2010 wurde im Jahr 2000 vom Senat verabschiedet, jedoch nicht mehr in die Bürgerschaft eingebracht. Aus ihm wurde 2004 ein auf Infrastrukturmaßnahmen bezogener Verkehrsentwicklungsplan extrahiert, im Senat beschlossen und der Bürgerschaft zur Kenntnis gegeben (Drucksache 17/4214). Die Festlegungen im Verkehrsentwicklungsplan Hamburg 2004 und die fachlichen Grundlagen, die im Zusammenhang mit der Verkehrsentwicklungsplanung geschaffen wurden, waren über viele Jahre wichtige Arbeitsgrundlage für die Verkehrsplanung in Hamburg. Inzwischen sind zahlreiche Maßnahmen des Verkehrsentwicklungsplans 2004 umgesetzt (z. B. Bau der Umgehung Finkenwerder, Verlängerung der S 3 nach Stade, Bau der Flughafen-S-Bahn, Errichtung von P+R-Anlagen). Einige Maßnahmen wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht weiterverfolgt (z. B. Verlängerung der U4 nach Steilshoop und Bramfeld).

2. Inhalt des Mobilitätsprogramms 2013

Das vorgelegte Mobilitätsprogramm 2013 beschreibt die Rahmenbedingungen, die sich auf die Verkehrsentwicklung auswirken (Teil 2), bewertet das vorhandene Mobilitätsangebot (Teil 3) und benennt Gestaltungsbedarfe und Leitlinien für die Mobilität in Hamburg (Teil 4). Es definiert und beschreibt die Handlungsfelder und aktuellen Maßnahmen der Hamburger Verkehrspolitik sowie zukünftige Handlungsoptionen im Themenspeicher (Teil 5 und Datenblätter). Mit dem Mobilitätsprogramm ist ferner der Einstieg in eine kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung in Hamburg verbunden (Teil 6).

2.1 Herausforderungen und Gestaltungsbedarfe für die Mobilität in Hamburg

Aus den im Mobilitätsprogramm genannten Rahmenbedingungen und der Darstellung des Mobilitätsangebotes lassen sich für die verkehrliche Entwicklung Hamburgs folgende Herausforderungen und Gestaltungsbedarfe ableiten.

1. Das Ausschöpfen des **Umschlagpotenzials im Hafen** wird einen erheblichen Anstieg des hafenbedingten Güterverkehrs bedeuten. Eine der wesentlichen Herausforderungen für den Zeitraum bis 2025 wird darin liegen, diese Verkehre hafenintern abzuwickeln sowie Umland- und Hinterlandtransport zu gewährleisten. Hierzu bedarf es sowohl moderner Verkehrsmanagementmaßnahmen als auch der Schaffung noch leistungsfähigerer Verkehrsverbindungen. Es wird eine deutliche Stärkung der Schieneninfrastruktur notwendig. Aber auch die Binnenschifffahrt muss leistungsfähiger werden. Da es voraussichtlich nicht möglich sein wird, den gesamten Anstieg des Güterverkehrsaufkommens über die Schiene und das Wasser zu transportieren, wird der Straßengüterverkehr auch weiter wachsen. Die straßenseitige Anbindung des Hamburger Hafens wird sich stetig an die wachsende Nachfrage anpassen müssen, um seine Standortqualität zu sichern. Dabei ist die anliegende Bevölkerung insbesondere im Süderelberaum vor negativen Auswirkungen zu schützen.
2. Die Metropolregion Hamburg gehört zu den Regionen in Deutschland, die gegen den bundesweiten Trend weiter wachsen. Es ist anzunehmen, dass der Anstieg der **Bevölkerung** in der Metropolregion auch zukünftig zu einer weiter steigenden Verkehrsnachfrage führen wird. Die Bevölkerung in der Metropolregion wird außerdem immer älter. Dies führt zu verkehrspolitischen und planerischen Herausforderungen in Bezug auf Verkehrssicherheit, Barrierefreiheit und Zugänglichkeit des Verkehrssystems als Voraussetzungen für die Gewährleistung einer eigenständigen Mobilität bis ins hohe Alter. Die Zunahme des Anteils der über 65-Jährigen einerseits und der Rückgang der jüngeren Menschen und Erwerbstätigen wird Auswirkungen auf die zeitliche Nachfrage nach Mobilitätsangeboten haben.
3. Die **Pendlerbeziehungen** zwischen Hamburg und dem Umland erhöhen sich weiterhin.
4. **Klimaschutz, Luftreinhaltung und Lärmminderung** gehören zu den drängendsten Herausforderungen Hamburgs. Knapp ein Viertel des CO_2-Aufkommens Hamburgs wird durch den Kfz-Verkehr hervorgerufen. Hier gilt es, die ehrgeizigen bundesweiten Ziele bei der Reduktion der CO_2-Emissionen zu erfüllen. An vielen Straßen wird der von der EU für Stickstoffdioxid festgesetzte Jahresmittelgrenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit teilweise deutlich überschritten. Mit einem umfangreichen Maßnahmenbündel zeigt der Luftreinhalteplan auf, dass der vorgegeben Jahresmittelgrenzwertes für NO_2 mittel- bis langfristig realisiert werden kann. Im Lärmaktionsplan sind Maßnahmenpakete zur Lärmminderung definiert.

   Hamburg unternimmt erhebliche Anstrengungen bei der Umsetzung der oben genannten

Maßnahmenpakete. Technologische Weiterentwicklungen sind das wichtigste Instrument, um diese Ziele zu erreichen. Daneben wird angestrebt, dass sich der Modal Split weiter zugunsten der umweltorientierten Verkehrsmittel verschiebt.

5. Der Blick auf die vergangene Entwicklung des **Kfz-Verkehrsaufkommens** zeigt: Während auf den die Stadtgrenzen überschreitenden Straßen und wichtigen Tangenten die Verkehrsbelastung (täglicher Kraftfahrzeugverkehr) nahezu stagniert, ist sie auf dem Stadtstraßennetz und insbesondere im Bereich der City deutlich zurückgegangen. Während die Gesamtbelastung im Straßennetz in den 90er Jahren noch zunahm, geht sie seit der Jahrtausendwende leicht zurück. Weitere Zunahmen im Kfz-Verkehr werden noch auf den Hauptachsen des Personen- und Güterverkehrs (insbesondere an anbaufreien Bundesfernstraßen) erwartet, während im restlichen Stadtstraßennetz mit Stagnation bis Rückgang bei steigendem Radverkehrsaufkommen zu rechnen ist.

6. Insbesondere auf Grund fehlender Ausbaumöglichkeiten und zahlreicher Baustellen, die dem Erhalt des Straßennetzes und der Optimierung des Verkehrssystems (u. a. Busbeschleunigung) dienen, wird das **Verkehrsmanagement** zur Verstetigung und Verflüssigung des Verkehrs verstärkte Anstrengungen erfordern.

7. Das Thema **Verkehrssicherheit** bleibt wichtig. Der Schutz insbesondere auch der schwächeren Verkehrsteilnehmer bedarf der gemeinsamen Anstrengung im Straßenbau und bei der Verkehrsüberwachung.

8. Der Blick auf die vergangene Entwicklung des **Mobilitätsverhaltens** der Hamburger Bevölkerung zeigt: Die Anzahl der täglichen Wege steigt nur moderat. Der Modal Split (Anteil der zurückgelegten Wege nach Verkehrsmitteln) der Hamburger verändert sich insgesamt zugunsten des Umweltverbunds. Im Umland sind die zurückgelegten Wege länger und werden häufiger mit dem MIV absolviert.

9. Hamburg verfügt über ein gut vernetztes und leistungsfähiges **ÖPNV-Angebot**. Die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen wird weiter steigen. Die Konkurrenz zwischen Güter-, Fern- und Regionalverkehr auf den Haupteisenbahnstrecken führt zu einer sehr hohen Auslastung, zeitweise auch zu einer Überlastung der Schieneninfrastruktur. Ein zentrales Problem beim schienengebundenen Nahverkehr besteht in der zeitweisen Überlastung des Hamburger Hauptbahnhofs. Bei den Metro-Bussen, die besonders von einer gestiegenen Nachfrage betroffen sind, gilt es zukünftig, Kapazität, Reisegeschwindigkeit, Komfort und betriebliche Zuverlässigkeit insgesamt zu verbessern. Dies wird eine entscheidende Voraussetzung sein, um dem Wachstum im ÖPNV gerecht zu werden.

10. Der **Fuß- und Radverkehr** gewinnt weiter an Bedeutung. Nicht zuletzt durch die erfolgreiche Einführung des StadtRAD-Systems und die Verbesserung der Fahrradinfrastruktur gewinnt das Radfahren eine stärkere Sichtbarkeit in der Stadt. Auch durch die BIDs werden insbesondere in der Innenstadt große Fußgängerbereiche aufgewertet. Dennoch entspricht die Rad- und Fußwegeinfrastruktur in weiten Teilen nicht den heutigen Anforderungen. Ein Hauptproblem stellt oft die mangelnde Breite der Wege dar. Verbesserungen der Infrastruktur für die sogenannte Nahmobilität zeichnen sich allerdings durch eine hohe Nutzungskonkurrenz aus und lassen sich oft nur durch einen größeren Anteil am öffentlichen Straßenraum zu Lasten des MIV erzielen.

11. Zur Attraktivitätssteigerung der umweltorientierten Verkehrsmittel stellt die **Vernetzung** von Serviceangeboten eine wichtige Voraussetzung dar, denn der bequeme Wechsel zwischen den verschiedenen Angeboten (ÖPNV, Rad, CarSharing) trägt entscheidend dazu bei, dass das eigene Auto zunehmend überflüssig wird. Eine tarifliche Vergünstigung oder gar Einbindung senkt dabei die Hemmschwelle, ein neues System auszuprobieren. Der Ausbau von Angeboten im CarSharing-Bereich ist wünschenswert.

12. Generell sind die **raum- und siedlungsstrukturellen Bedingungen** in Hamburg relativ günstig für eine effiziente Mobilität. Hamburg verfügt in der geschlossen bebauten Inneren Stadt über eine kompakte Raumstruktur, die durch die aktuellen Neubauprojekte noch gestärkt wird (HafenCity, Mitte Altona, Pergolenviertel u. a.).

13. In den an die geschlossen bebaute Innenstadt angrenzenden Quartieren mit guter ÖPNV-Anbindung besteht ein deutliches **Nachverdichtungspotenzial**, welches in Zukunft genutzt werden sollte. In diesem Zusammenhang besteht eine wichtige Aufgabe integrierter Stadt- und Verkehrsplanung darin, für die Bewohner und Beschäftigten in den neu zu entwickelnden Quartieren von Anfang an Mo-

bilitätsangebote zu schaffen, die die Unabhängigkeit vom eigenen Auto ermöglichen.

14. Beim **Autobesitz** verfügen ein Drittel der Hamburger Haushalte über keinen eigenen Pkw. All diese Haushalte benötigen gleichwertige Mobilitätschancen durch einen leistungsfähigen ÖPNV, ein attraktives Fuß- und Radverkehrsnetz sowie ergänzende Mobilitätsangebote (Leihsysteme).

15. Neue Mobilitätskonzepte, gerade auch mit elektrischen Antrieben, können maßgeblich dazu beitragen, den Verkehr der Zukunft umweltverträglicher zu gestalten. Um das Ziel einer sauberen Mobilität in den Städten zu erreichen, gilt es, den Einsatz von **Elektrofahrzeugen** (Batterie, Brennstoffzellen) unter Ausnutzung regenerativ erzeugter Energie weiter auszubauen sowie die dafür erforderliche Infrastruktur und Energiespeicher technisch weiterzuentwickeln und auszubauen. Darüber hinaus ist es notwendig, umweltschonende Verkehrsarten und Verkehrsträger einschließlich des öffentlichen Verkehrs stärker mit der Nutzung elektrisch angetriebener Fahrzeuge zu verknüpfen.

16. Erste Ansätze zur Umstellung öffentlicher und privater Fuhrparks auf die Nutzung **schadstoffarmer Antriebe** müssen weiter vorangetrieben werden.

17. Die **Parkraumbewirtschaftung** ist ein wirksames verkehrspolitisches Steuerungsinstrument und wird im Rahmen der Verdichtung der Inneren Stadt noch an Bedeutung gewinnen. Auch im Hafengebiet werden die Parkflächen zukünftig besser gemanagt und gegebenenfalls bewirtschaftet werden müssen. Dabei entscheidet die Parkraumüberwachung über den Erfolg entsprechender Maßnahmen. Zusätzlich wird eine Erweiterung des Parkraumangebotes für den Schwerverkehr im Hafen die wachsende Nachfrage decken müssen, um das umliegende Stadtgebiet von parkenden Lkw freizuhalten.

18. Hamburg gibt sehr viel Geld für Betrieb, Erhaltung und Entwicklung der Verkehrssysteme aus. Da die **Finanzierungsspielräume** in Zukunft nicht größer werden, hat die Verstetigung der Mittel für Grundinstandsetzungen und Instandhaltung Vorrang vor neuen Projekten. Gleichwohl muss Hamburg auch weiterhin finanzielle Anstrengungen unternehmen, um die Schieneninfrastruktur zu ergänzen und die Businfrastruktur zu verbessern. Für die überregionalen Verbindungen muss Hamburg intensiver um ebenfalls begrenzte Bundesmittel werben.

19. Aus den benannten Gestaltungsbedarfen ergeben sich Zielkonflikte, die bei einer isolierten Betrachtung ungelöst bleiben würden. So kann bspw. eine mögliche Steigerung der Verkehrsnachfrage durch zusätzliche Einwohner, Arbeitsplätze und wachsenden Containerumschlag nur dann in Einklang mit einer deutlichen Senkung der Stickoxidemissionen gebracht werden, wenn vorhandene und zusätzliche Verkehrsnachfrage zunehmend mit schadstoffarmen/-freien Fahrzeugen realisiert wird, sowohl im privaten als auch im Wirtschaftsverkehr. Die integrierte Betrachtung der formulierten Gestaltungsbedarfe und die Betrachtung der Gesamtwirkungen von ergriffenen Handlungsansätzen werden im Rahmen einer **kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung zu leisten** sein.

2.2 Leitlinien für die Mobilität in Hamburg

Aus den dargestellten Herausforderungen und Gestaltungsbedarfen wurden folgende übergeordnete Leitlinien für die Mobilität in Hamburg abgeleitet.

Erreichbarkeit der Welthandelsstadt Hamburg sichern

Die überregionale Erreichbarkeit soll durch sinnvolle Ergänzung bzw. Erneuerung der Straßen- und Schieneninfrastruktur sowie Maßnahmen des Verkehrsmanagements erhalten und verbessert werden. Damit wird auch die herausragende Bedeutung des Hamburger Hafens langfristig gesichert. Eine enge Abstimmung mit den angrenzenden Bundesländern ist erforderlich, um die verkehrlichen Belange der Stadt und des Hafens gemeinsam zu adressieren (z. B. bei der Ausweisung neuer Logistikflächen).

Engpässe bei den Bundesfernstraßen sowie am Hauptschienennetz sollen beseitigt werden. Hier kommt dem Süderelberaum eine besondere Bedeutung zu. Die Einbringung von wichtigen Infrastrukturbedarfen in die Bundesverkehrswegeplanung 2030, die derzeit vom BMVBS erarbeitet wird, ist dabei zentral. Gleichzeitig muss der Schutz von Natur und Mensch im Süderelberaum gewährleistet werden. Hamburg hat sich in einer Gütevereinbarung zur Umsetzung der Umgehung Finkenwerder und der A 26 durch das Alte Land zum Schutz der Obstanbaugebiete verpflichtet.

Bauliche Maßnahmen an Bundesfernstraßen und an der Schieneninfrastruktur werden aber nicht

nur verkehrlichen Zwecken dienen, sondern auch dem Lärmschutz und der Stadtreparatur.

Eine vordringliche Aufgabe der Zukunft besteht darin, die Sicherheit und Leistungsfähigkeit der bestehenden Verkehrsinfrastruktur langfristig zu gewährleisten. Daher haben Erhaltungsmaßnahmen Vorrang gegenüber Neubaumaßnahmen. Dabei steht die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des übergeordneten Straßennetzes im Vordergrund, um viele nachgeordnete Straßen in Zuständigkeit der Bezirke von Durchgangsverkehr freizuhalten.

Damit der notwendige Wirtschaftsverkehr fließen kann, sollen die Straßen von privatem Autoverkehr entlastet werden. Dies wiederum setzt die Stärkung der umweltorientierten Verkehrsmittel, also vor allem des ÖPNV und des Radverkehrs, voraus.

Öffentlichen Verkehr als Rückgrat für die Mobilität stärken

Öffentliche Mobilität spielt die zentrale Rolle, um Stadtteile untereinander und mit dem Zentrum zu verbinden. Die weiter steigende Verkehrsleistung erfordert ein ausgewogenes Verkehrssystem, das Kundenzuwächsen mit steigenden Qualitätsansprüchen und individuellen Mobilitätsbedürfnissen gerecht wird. Die städtische Verkehrsorganisation stellt sicher, dass öffentliche Mobilität den schnellsten und bequemsten Weg zum Ziel ermöglicht. Angesichts des prognostizierten Anstiegs an ÖPNV-Kunden müssen erkannte Engpässe beseitigt werden (wie z. B. der Engpass Hauptbahnhof beim SPNV). Ferner werden Netzergänzungen notwendig sein.

Schienengebundene Verkehrsmittel vernetzen die Stadt radial und tangential. Sie sind die Hauptadern des öffentlichen Mobilitätsangebots und sollen in allen Stadtbereichen vertreten sein. Bei allen zukünftigen Stadtentwicklungsprojekten werden attraktive ÖPNV-Lösungen integriert mit geplant bzw. es dürfen nur Flächen entwickelt werden, wo dies möglich ist.

Um das Busfahren attraktiv zu gestalten, soll Hamburg das hinsichtlich Beschleunigung und Bevorrechtigung modernste Bussystem Europas erhalten. Das Angebot der Metrobuslinien sowie die übrigen Busverkehre sind wichtige Stützen des ÖPNV-Netzes. Sie erschließen als Zubringerverkehre die Einzugsbereiche der Schnellbahnen.

Die optimale Abstimmung der unterschiedlichen Verkehrsmittel wird durch eine attraktive Haltestellen-Gestaltung abgerundet. Eine zentrale Anforderung ist hierbei die Barrierefreiheit. Ferner muss eine attraktive Gestaltung des Haltestellenumfeldes gewährleistet werden.

Mobilität effizient managen und vernetzen

Moderne Mobilität heißt auch, mehr Mobilität zu ermöglichen und zugleich das Verkehrsaufkommen des MIV und dessen negative Auswirkungen zu senken. Dies setzt voraus, dass attraktive, bezahlbare und vernetzte Mobilitätsangebote zur Verfügung stehen. Dafür wird P+R und B+R bedarfsgerecht ausgebaut. Ferner sollen komplementäre Mobilitätsangebote wie Fahrrad- und Pkw-Verleihsysteme, die dank der Möglichkeiten durch Internet und Smartphones alltagstauglich geworden sind, das Angebot ergänzen und für eine schnelle Erreichbarkeit innerhalb der gesamten Stadt sorgen. Gerade auch beim Wohnungsneubau sind solche komplementären Mobilitätsangebote von privaten Anbietern sinnvoll zu integrieren. Die Stadt unterstützt die multimodalen Angebote.

Alle öffentlichen Mobilitätsoptionen sind genauestens aufeinander abgestimmt, um ein Vorankommen aller zu ermöglichen. Mit der Nähe zum Stadtzentrum sollten sich die komplementären Mobilitätsangebote verdichten, um den vielfältigen Bedürfnissen der Innenstadt zu entsprechen. Je weiter draußen, desto flexibler sollten die Zubringerverkehre organisiert sein (Anruf-Sammel-Taxen u.ä.). Die Bürger werden über die vorhandenen Verkehrsmittel, deren Standorte, Linienführungen, Verknüpfungen, Fahrzeiten, Kosten und weitergehende Möglichkeiten informiert.

Der ruhende Verkehr wird unter den Gesichtspunkten Gerechtigkeit und Effektivität optimiert. Gleiches gilt für den fließenden Verkehr. Hier stellen verschiedene Verkehrsmanagementmaßnahmen eine (zum Teil virtuelle) Infrastruktur bereit, die dazu dient, die vorhandene Verkehrsinfrastruktur optimal zu nutzen.

Elektromobilität entwickeln, Verkehrs- und Lebensräume gestalten

Mit dem stetigen Bevölkerungswachstum Hamburgs sind Ansprüche an die Qualität urbanen Lebens verbunden. Hamburg setzt hier auf die Elektromobilität. Denn nur mit Hilfe der Elektromobilität wird es gelingen, das Wachstum von Bevölkerung und Wirtschaft bei verbesserter Lebensqualität zu realisieren. Und nur mit Elektromobilität können die Vorgaben der Europäischen Union zur Luftreinhaltung und zum Lärm beachtet werden.

Bei der Elektromobilität geht es darum, einen technischen Durchbruch, eine technische Veränderung in den Alltag zu bringen. Für die erfolgreiche Umsetzung von urbaner Mobilität ist es vor allem wichtig, Innovationen an den Schnittstellen der Bereiche Auto, Energie und Wohnen voranzutreiben. Quartiersbezogene Poolfahrzeuge und/oder Fahrzeuge, die im öffentlichen e-Car-Sharing eingesetzt werden, verbinden die unterschiedlichen Verkehrsträger miteinander. Die Umstellung öffentlicher und privater Fuhrparks auf schadstoffarme Antriebe ist ein fortlaufender Prozess.

Vielfältige Lebensstile treiben den kulturellen Wandel des städtischen Lebens voran. Aber auch ökonomische Zwänge machen die Innenstadt und die innerstädtischen Stadtteile als Wohn- und Lebensstandort wieder attraktiver. Die urbane Verdichtung geht mit veränderten Nutzungsmöglichkeiten und -formen des öffentlichen Raums einher. Die Trennung von Arbeiten und Wohnen verändert sich zugunsten intensiver Quartierskulturen mit kurzen Wegen. Negative Umwelteinflüsse der Industrie gehen zurück.

Zufußgehen und Fahrradfahren sind Ausdrucksformen dieses urbanen Lebensstils und der nötige Raum dafür muss bereitgestellt werden. Die Lebendigkeit einer Stadt definiert sich auch über die Zahl der Menschen, die unmittelbar als Fußgänger oder Radfahrer miteinander interagieren und den Straßenräumen „Gesichter“ geben. Dies erfordert eine zeitgemäße Erneuerung der Radverkehrsanlagen sowohl für die Nahmobilität als auch für längere Pendlerstrecken. Insbesondere im Rahmen der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur ist regelhaft zu prüfen, wie die Verkehrsverhältnisse für Fußgänger und Radfahrer optimiert werden können. Das Fahrrad ist dabei nicht nur für den Nutzer ein sehr ökonomisches Verkehrsmittel. Der Förderung des Fahrrades kommt auch aus monetärer Sicht eine besondere Bedeutung zu, weil es die geringsten spezifischen Kosten[1)] verursacht und damit das wirtschaftlichste Verkehrsmittel ist.

Umwelt- und Ressourcenschutz nehmen in allen Lebensbereichen eine herausragende Stellung ein. So kann die Verkehrsberuhigung in den Innenstadtbereichen die Aufenthaltsqualität der Stadt steigern. Im Ergebnis sind öffentliche Flächen nicht nur Durchgangsräume, sondern auch Aufenthaltsorte, an denen sich das Stadtleben abspielt.

Die Verkehrssicherheit soll sich erhöhen mit dem Ziel, die Zahl der Unfälle mit Verkehrstoten und Verletzten zu reduzieren.

Mobilität kontinuierlich planen

Für die Umsetzung dieser Leitlinien bedarf es einer integrierten und kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung. Dafür entwickelt Hamburg eine übergeordnete Kommunikationsstruktur, denn Verkehrsplanung setzt viele Beteiligte voraus. Ziel ist es, dass die wichtigsten Beteiligten gemeinsam in einem strukturierten Aushandlungsprozess integrierte und zukunftsfähige Maßnahmenpakete erarbeiten. Für besondere Teilräume werden gegebenenfalls eigene Teilstrategien und Aktionspläne erstellt. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird dabei eine wichtige Rolle spielen.

Die hier formulierten Leitlinien werden zu einem Zielsystem mit quantifizierbaren Zielindikatoren ausgearbeitet. In diesem Zusammenhang muss eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Grad der Zielerreichung bis zum gewählten Planungshorizont erfolgen. Dabei werden Zielkonflikte herausgearbeitet und es erfolgt eine Priorisierung von Zielen untereinander. Durch das ausformulierte Zielsystem wird eine transparente Bewertung von Maßnahmen und Maßnahmenbündeln hinsichtlich ihrer Zielerreichung möglich. Dies stellt eine wesentliche Voraussetzung für eine qualifizierte Entscheidungsfindung hinsichtlich umzusetzender Maßnahmen dar.

Die Zielindikatoren werden die Grundlage für eine regelmäßige Evaluation der Wirkungen von umgesetzten Maßnahmen bilden. Voraussetzung für die Abschätzung der Wirksamkeit konkreter Maßnahmen ist das Vorhandensein und die Anwendung eines Verkehrsmodells. Hamburg wird deshalb als ersten Schritt eine entsprechende Datenbasis schaffen.

Bei der Umsetzung der genannten Leitlinien gibt es Querschnittsthemen und übergeordnete Zielsetzungen, die bei allen Handlungsfeldern berücksichtigt werden müssen. Dazu gehören:

- die Stärkung des Wirtschaftsstandortes der Metropolregion,
- der Schutz des Lebens und der Gesundheit,
- der Schutz der Umwelt,
- die Wahrung und Verbesserung von Gleichheit und Gerechtigkeit sowie
- die Verbesserung der Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben.

---

1) Möglichkeiten der Umweltentlastung und Kostenreduzierung im Verkehr durch Verkehrsplanung, UBA 2002, S. 4.

2.3 Handlungsfelder und aktuelle Maßnahmen der Hamburger Verkehrspolitik

Im Mobilitätsprogramm erfolgt eine Gesamtschau der aktuell verfolgten Planungen und Umsetzungen im Verkehrsbereich (Kapitel 5 und die Datenblätter). Die Planung und Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen bzw. Maßnahmenpakete wird laufend vorangetrieben:

Erreichbarkeit der Welthandelsstadt Hamburg sichern:

– Datenblatt 1: Ausbau und Deckel A 7 (nördlich Elbtunnel),
– Datenblatt 2: Ausbau A 7 (südlich Elbtunnel),
– Datenblatt 3: Neubau A 26 (Landesgrenze bis A 7),
– Datenblatt 4: Neubau A 26 (A 7 bis A 1),
– Datenblatt 5: Verlegung Wilhelmsburger Reichsstraße,
– Datenblatt 6: Eisenbahnknoten Hamburg,
– Datenblatt 7: Hafenbahn,
– Datenblatt 8: Bundesverkehrswegeplan 2015.

Öffentlichen Verkehr als Rückgrat für die Mobilität stärken

– Datenblatt 9: Erhaltungsmanagement,
– Datenblatt 10: Busbeschleunigung,
– Datenblatt 11: U4 Jungfernstieg – HafenCity – Elbbrücken,
– Datenblatt 12: S-Bahn-Haltepunkt Elbbrücken,
– Datenblatt 13: S 4 Hamburg – Ahrensburg – Bad Oldesloe,
– Datenblatt 14: S 21 Eidelstedt – Kaltenkirchen (Elektrifizierung AKN),
– Datenblatt 15: S-Bahn-Haltepunkt Ottensen,
– Datenblatt 16: Barrierefreier Ausbau von Schnellbahn-Haltestellen,
– Datenblatt 17: P+R (Park-and-Ride),
– Datenblatt 18: B+R (Bike-and-Ride).

Mobilität effizient managen und vernetzen

– Datenblatt 19: Verkehrsmanagement,
– Datenblatt 20: Programm der lautesten Straßen – Teil: Senkung der zulässigen Ge schwindigkeiten in besonders betroffenen Abschnitten,
– Datenblatt 21: CarSharing,
– Datenblatt 22: Mobilitätsmanagement,
– Datenblatt 23: Mobilitäts-Service-Punkte,
– Datenblatt 24: Parkraumbewirtschaftung.

Elektromobilität entwickeln, Verkehrs- und Lebensräume gestalten

– Datenblatt 25: Elektromobilität,
– Datenblatt 26: Radverkehrsstrategie,
– Datenblatt 27: StadtRAD,
– Datenblatt 28: Fußgängerverkehr.

2.4 Kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung

Mit dem Mobilitätsprogramm ist ferner der Einstieg in eine kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung in Hamburg verbunden (Teil 6).

Anspruch und Ziele

Die Verkehrsentwicklungsplanung wird heute in Fachkreisen als kontinuierlicher Prozess verstanden. Angesichts dynamischer Veränderungen bei den Randbedingungen für Mobilität und Verkehr ist eine Anpassung an aktuelle Entwicklungen und geänderte politische Prioritäten zu gewährleisten. Die Ziele und Strategien der Verkehrsentwicklungsplanung müssen daher regelmäßig überprüft und an die aktuellen Entwicklungen angepasst werden. Das erfordert klare Ziele, Zielkriterien, eine kontinuierliche Evaluation mit aktualisierten Daten (Monitoring zentraler Kennwerte) und die Veröffentlichung der Erkenntnisse. Für die kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung wurde daher ein Phasenmodell entwickelt, dessen Meilensteine die Vorlage des Mobilitätsprogramms, die Festlegung eines Zielrahmens, die Vorlage eines Verkehrsentwicklungsplans sowie die Vorlage eines Fortschrittsberichtes darstellen.

Die Verkehrsentwicklungsplanung ist eine gesetzlich nicht vorgeschriebene und rechtlich nicht bindende Planung, die aber eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung der Leitbilder, Ziele, Szenarien spielt und letztlich der Entwicklung abgestimmter Maßnahmenbündel dient. Gleichzeitig sichert die Verkehrsentwicklungsplanung durch ihren ganzheitlichen und übergeordneten Ansatz eine Verzahnung der strategischen Planungsebene und der Maßnahmenebene. So gibt es zahlreiche formelle Planwerke, wie die Bauleitplanung, die Luftreinhalteplanung und die Lärmaktionsplanung, in denen der Verkehrsbereich eine wesentliche Rolle spielt. Ferner gibt es andere sektorale Planungen wie den Hafenentwicklungsplan, in denen verkehrliche Themen von zentraler Bedeutung sind. Diese Planungen werden auch in Zukunft sektoral erfolgen, müssen aber bei allen sonstigen verkehrsbezogenen Planungen integriert werden.

Verkehrspolitische Entscheidungen sind oft von großer zeitlicher und finanzieller Tragweite. Es

dauert zumeist mehrere Jahre, bis Maßnahmen abschließend umgesetzt sind. Es ist dabei von zentraler Bedeutung, Annahmen über die zukünftigen Rahmenbedingungen für Mobilität und Verkehr (z. B. Energiepreisentwicklung, Demografie) zu treffen. In der Verkehrsentwicklungsplanung wird daher i. d. R. mit Prognosezeiträumen von zehn bis fünfzehn Jahren gearbeitet. Da diese Entwicklungen unsicher sind, bedient sich die Verkehrsentwicklungsplanung der Anwendung der sogenannten Szenariotechnik. Ausgehend von klar formulierten Zielen werden verschiedene Maßnahmenbündel und Zukunftsszenarien entworfen. Dies ermöglicht den Planern und Entscheidungsträgern, die Wirksamkeit verschiedener teurer (Infrastruktur-)Maßnahmen in möglichen Zukunftsbildern (Szenarien) abzuschätzen und damit auch ihre „Robustheit“ gegenüber unsicheren Entwicklungen zu bewerten. Die Entscheidung für die Auswahl bestimmter Maßnahmenbündel kann dadurch für Politik und Betroffene transparent werden.

Methodische Grundlagen für die kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung

Planungsentscheidungen können nur so gut sein wie die Kenntnisse über Ausprägungen und Zusammenhänge im Verkehrssystem. Eine wesentliche Planungsgrundlage ist hierbei ein gesamtstädtisches Verkehrsmodell. Ein Verkehrsmodell ist ein komplexes EDV-basiertes Planungsinstrument, das Verkehrssysteme im Ist- und Sollzustand abbildet und Verkehrsströme modelliert. Die Modellierung des Verkehrs ermöglicht eine vergleichende Betrachtung zwischen Maßnahmenalternativen und ihren Wirkungen. Wechselwirkungen von komplexen Maßnahmenbündeln müssen hierbei berücksichtigt werden. Dies trägt erheblich zur Versachlichung und Vereinfachung bei. Ferner stellt das Verkehrsmodell eine einheitliche Daten- und Planungsgrundlage für die verschiedenen Planungsbereiche dar (z. B. die Verkehrsentwicklungsplanung, die Luftreinhalteplanung, die Lärmaktionsplanung sowie für Teilstrategien und Einzelmaßnahmen).

Der Aufbau eines gesamtstädtischen Verkehrsmodells befindet sich derzeit in der Projektierungsphase. Wesentliche Vorarbeiten, Recherchen und Abstimmungen wurden bereits vorgenommen. Nach gutachterlicher Einschätzung ist davon auszugehen, dass für Vergabe und Aufbau des Modells zwei bis drei Jahre benötigt werden, bevor erste Ergebnisse vorliegen.

Ziel ist es, das Verkehrsmodell nach der Aufbauphase kontinuierlich zu pflegen und weiterzuentwickeln. Nur so kann das Verkehrsmodell aktuell bleiben und es wird verhindert, dass in zehn bis fünfzehn Jahren eine Neuentwicklung erforderlich wird. Hierzu sind die verkehrsplanerischen Grunddaten kontinuierlich bzw. periodisch zu erfassen und fortzuschreiben sowie für Entscheidungsvorbereiter, Entscheider und Öffentlichkeit zu dokumentieren. Die Modellanwendung und -pflege wird zur Daueraufgabe und somit zur Voraussetzung der kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung.

Einbindung wesentlicher Akteure in die Verkehrsentwicklungsplanung

Verkehrsplanung befindet sich immer in einem verkehrspolitischen Spannungsfeld. Wenn Planung langfristig effektiv sein soll, dann ist sie auf breite Akzeptanz angewiesen. Eine Basis des Vertrauens durch kontinuierlichen Kontakt und Dialog ist hilfreich, um gemeinsam Erfolg zu haben. Dies setzt funktionierende langfristige Beteiligungsstrukturen zwischen planender Verwaltung, Verbänden und Politik voraus.

Die Beteiligung wichtiger für die Verkehrsplanung relevanter Gruppen und Institutionen soll von Beginn an ermöglicht und während des gesamten Planungsprozesses sichergestellt werden. Ein Kernbaustein der kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung ist der Mobilitätsbeirat, an dem die relevanten Akteure der verkehrspolitischen Arena teilnehmen.

Ständige Teilnehmer des Mobilitätsbeirats sind neben den Behördenvertretern der Vorsitzende des Verkehrsausschusses der Hamburger Bürgerschaft sowie jeweils ein Parlamentarier der Bürgerschaftsfraktionen und ferner je zwei bis vier Repräsentanten der Verkehrswirtschaft, der Verkehrs- und Umweltverbände, der Wirtschaft und des Hafens sowie zwei Repräsentanten der Bezirke und je ein Repräsentant des niedersächsischen und des schleswig-holsteinischen Umlandes. Außerdem erfolgt eine wissenschaftliche Unterstützung des Mobilitätsbeirats.

Die Einbindung des Umlandes ist wichtig und sollte auf der Ebene der Kreise bzw. Landkreise sowie der Städte und Gemeinden erfolgen. Daher wird eine Einbindung des Umlandes in die Verkehrsentwicklungsplanung auch außerhalb des Mobilitätsbeirates sichergestellt werden. Dies kann entweder über die vorhandenen „allgemeinen“ Foren (Nachbarschaftsforum Hamburg/Niedersachsen, Stadt-Umland-Forum Nordwest, Facharbeitsgruppe Verkehr der Metropolregion) erfolgen oder über anlassbezogene Arbeitsgespräche zu umlandrelevanten Verkehrsthemen.

Der Mobilitätsbeirat hat eine beratende Funktion bei der Vorbereitung von politischen Beschlüssen. Dort werden verkehrspolitische Ziele diskutiert, Zielkriterien bestimmt, Szenarien vorgestellt, Maßnahmenpakete diskutiert und abgewogen.

Gleichzeit soll in allen Phasen der kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung die Öffentlichkeit beteiligt werden. Diese Öffentlichkeitsarbeit weckt Interesse für die Planung und sichert einen einheitlichen Informationsstand. Dabei werden zusätzlich zu den bisherigen Methoden zur Information und Meinungsbildung bzw. -abfrage auch internetbasierte Verfahren genutzt.

Bereits im Rahmen der Erarbeitung des Mobilitätsprogramms wurden Informationsveranstaltungen mit Vertretern der Bezirke, der Kreise bzw. Landkreise und Gemeinden des Umlandes, der anderen betroffenen Behörden und Fachverbände sowie der Verkehrsunternehmen durchgeführt. Dabei gab es zahlreiche Anregungen, die in die Erarbeitung des Mobilitätsprogramms eingeflossen sind. Während im Detail zum Teil unterschiedliche Positionen geäußert wurden, so herrscht doch innerhalb der verkehrspolitischen Arena Konsens darüber, was den weiteren Prozess und den Einstieg in die kontinuierliche Verkehrsentwicklungsplanung anbelangt.

3. **Deckung der Finanz- und Personalressourcen**

Die Verkehrsentwicklungsplanung selbst ist eine zentrale Aufgabe des Amtes für Verkehr und Straßenwesen. Haushaltsmittel und Personalressourcen werden aus dem laufenden Haushalt der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation erbracht. Die einmaligen Kosten für die Erarbeitung eines Verkehrsentwicklungsplans als Meilenstein der kontinuierlichen Verkehrsentwicklungsplanung können mit ca. 1,5 Mio. Euro grob geschätzt werden. Für Folgeaufträge im Rahmen der Evaluation und Fortschreibung werden 250 Tausend Euro veranschlagt. Der Personalaufwand wird auf bis zu drei dauerhaft gebundene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschätzt.

Verkehrsentwicklungsplanung ist integrierte Planung. Neben dem Aufwand, der bei der federführenden Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation entsteht, ist auch bei beteiligten Behörden von Aufwand im Rahmen normaler Abstimmungen zwischen Fachbehörden auszugehen.

Auf der anderen Seite besteht durch die Verkehrsentwicklungsplanung das Potenzial, dass Haushaltsmittel und Personalressourcen effizienter als bisher eingesetzt werden, indem der Einsatz von Planungskapazitäten optimiert und Fehlinvestitionen vermieden werden (Schaffung von einheitlichen Planungsgrundlagen, Klären von Zielkonflikten auf übergeordneter Ebene und nicht im Einzelfall, parteiübergreifend abgestimmte Ziele und Maßnahmenprogramme).

4. **Petitum**

Die Bürgerschaft wird gebeten, von den Ausführungen zum Mobilitätsprogramm (siehe Anlage) Kenntnis zu nehmen.

Gestaltung und Layout: Lütcke & Wulff, Rondenbarg 8, 22525 Hamburg, Tel. (0 40) 23 51 29-0