



Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin

Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin

Senatsbeschluss vom 29. März 2011



Senatsverwaltung
für Stadtentwicklung

Die Aufgabe

Nachhaltige Gestaltung von Mobilität und Verkehr

Seit der Erarbeitung des ersten Stadtentwicklungsplans Verkehr (2001–2003) ist es u. a. als Ergebnis der Umsetzung zahlreicher Maßnahmen gelungen, den langjährigen Trend wachsender Automobilität zu brechen und die Anteile der umwelt- und stadtverträglichen Mobilitätsformen im Umweltverbund, bestehend aus ÖPNV, Rad- und Fußverkehr, zu steigern. Damit ist Berlin dem Ziel ein großes Stück näher gekommen, Mobilität zu gewährleisten, den Verkehrsfluss zu verbessern und gleichzeitig die unerwünschten Folgen des Verkehrs zu begrenzen.

Für die Zukunft besteht die verkehrspolitische Aufgabe darin, diese Entwicklung weiter voran zu treiben. Es gilt, Mittel und Wege zu finden, um die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und Unternehmen in der Stadt sozial gerecht, den ökologischen und ökonomischen Gegebenheiten angepasst und zukunftsfähig zu befriedigen.

Integrativer strategischer Ansatz

Um Rahmenbedingungen der Entwicklung des Verkehrs aktiv gestalten zu können, muss Verkehrspolitik noch stärker als bisher in den Kontext der verschiedenen weiteren Politikfelder (Landes- und Stadtplanung, städtebauliche Planung, Umweltplanung, Energieplanung etc.) integriert werden. Damit sollen Gestaltungsspielräume eröffnet werden, die über den Handlungsrahmen der „klassischen“ Verkehrsplanung hinaus reichen. Eine besondere Rolle spielen dabei die raumbezogenen Planungen. Diese schaffen die räumlichen Voraussetzungen dafür, dass das Gesamtverkehrssystem entsprechend den Zielen der Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung ausgebildet werden kann. Darüber hinaus kann auch lokale Verkehrspolitik nur in enger Abhängigkeit zur Bundes- und Europapolitik gestaltet werden.

Das Zusammenspiel aller Komponenten des Verkehrssystems (Rad- und Fußverkehr, ÖPNV, motorisierter Individualverkehr (MIV), Wirtschaftsverkehr) muss langfristig so optimiert werden, dass jeder Verkehrsträger seine spezifischen Stärken zur Geltung bringen kann. Treten dabei Zielkonflikte auf, so bedarf es der Abwägung und ggf. der Kompromissfindung. Ziel ist es, durch die gefundene Lösung die Qualität des Stadtverkehrs und der städtischen Lebensbedingungen als Ganzes zu verbessern.

Darüber hinaus gilt es, den dauerhaften Einklang zwischen langfristigen strategischen Planungen und kurz- bzw. mittelfristigen Maßnahmen zur Lösung akuter Problemstellungen herzustellen.

Arbeits- und Verfahrenskonzept

In einem Politikfeld mit komplexem Zielsystem und unterschiedlichen Interessenslagen ist der Weg der Konzepterarbeitung entscheidend für die Qualität und Akzeptanz des Ergebnisses. Deshalb wurde das konsultative Arbeitsverfahren, das sich bereits bei der Erstellung des ersten StEP Verkehr bewährt hat, für die Fortschreibung beibehalten.

Ein „Runder Tisch Verkehr“, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Fraktionen im Abgeordnetenhaus, der Bezirke, aus Verbänden sowie verschiedenen Interessengruppen mit ihren jeweilig unterschiedlichen stadt- und verkehrspolitischen Positionen, begleitete den Arbeitsprozess in allen Phasen der Fortschreibung. Die insgesamt sieben Sitzungen stellten wesentliche Meilensteine des Arbeitsprozesses dar, in denen die jeweils aktuellen Arbeitsstände – von der Analyse der Rahmenbedingungen über die Neuformulierung von Leitbild und Zielen bis hin zur Erarbeitung der Teilstrategien und des Maßnahmenkatalogs – kritisch hinterfragt wurden. Der Runde Tisch hat dabei seine Rolle als „stadtgesellschaftlicher Resonanzboden“ erneut bestätigt, indem er die Fokussierung und Einbeziehung aus seiner Sicht relevanter Themen einforderte sowie spezifische Interessenslagen artikuliert und für die Projektgruppe offenlegte. Die Aufgabe der Projektgruppe war es, die eingebrachten Inhalte zu gewichten und in das Gesamtkonzept einzuordnen.

Darüber hinaus hat ein Wissenschaftlicher Beirat die Projektgruppe kontinuierlich beraten und die bei der Fortschreibung angewandten methodischen und technischen Standards im Sinne eines „Wissenschaftlichen Aufsichtsrates“ gesichert.

Verkehrspolitische Gestaltungsbedarf

- 1.** Die Berliner Verkehrsinfrastruktur ist seit 1990 in großen Teilen erneuert, wiederaufgebaut und ergänzt worden. Die Stadt verfügt heute im nationalen und internationalen Großstadtvergleich über eine insgesamt gute Infrastruktur mit teilweise erheblichen Kapazitätsreserven. Nach wie vor gibt es jedoch Ost-West-Unterschiede in den Erreichbarkeitsverhältnissen. Örtlich bestehen Funktionsprobleme durch permanente Überlastung und Umwegeverkehr mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung und die Qualität der städtischen Lebensräume.
- 2.** Entgegen den Erwartungen zeigte die Verkehrsentwicklung der zurückliegenden Jahre einen rückläufigen Trend. Im Einklang mit den formulierten stadt-, umwelt- und verkehrspolitischen Zielen sank vor allem das Aufkommen im MIV, wohingegen das Aufkommen im Umweltverbund, und hier vor allem im Radverkehr, zunahm. Diese Trendwende in der Verkehrsmittelwahl ist Ergebnis der Veränderung relevanter verkehrsbeeinflussender Faktoren. Die Entwicklungen spiegeln jedoch auch den Einfluss bzw. die Wirkung der im Stadtgebiet umgesetzten verkehrlichen Maßnahmen wider.
- 3.** Generell sind die raum- und siedlungsstrukturellen Bedingungen in Berlin weiterhin relativ günstig, um eine nachhaltige Verkehrsentwicklung zu unterstützen. Eine geringe und sich zudem kontinuierlich abschwächende Suburbanisierung sowie vergleichsweise kurze Wege vor allem im Hinblick auf Nahversorgung und Freizeitgestaltung schaffen die notwendigen Voraussetzungen dafür, den eingeleiteten Trend weg vom MIV hin zum Umweltverbund weiter zu unterstützen. Damit dies gelingen kann, ist die Vermeidung einer wegeverlängernden Entwicklungsdynamik der Siedlungsstruktur weiterhin eine wesentliche Prämisse.
- 4.** Für Berlin wird eine langfristig stabile Bevölkerungszahl erwartet, die jedoch mit einem erheblichen Anstieg des Anteils der älteren Bevölkerungsgruppen einher geht. Obwohl zu erwarten ist, dass die zukünftigen Seniorinnen und Senioren eine höhere MIV-Affinität aufweisen werden, führt das geringere spezifische Verkehrsaufkommen älterer Jahrgänge (vor allem durch kürzere Wege) eher zu einem Verkehrsrückgang. Aus der demographischen Entwicklung erwachsen zudem verkehrspolitische und planerische Herausforderungen in Bezug auf Verkehrssicherheit, Barrierefreiheit und Zugänglichkeit des Verkehrssystems als Voraussetzungen für die Gewährleistung einer eigenständigen Mobilität bis ins hohe Alter. Dabei gilt es, Verkehrsangebote so zu gestalten, dass sie ausgewogen und bedarfsorientiert sowohl den Ansprüchen älterer als auch jüngerer Menschen entsprechen.
- 5.** In Berlin verfügt fast jeder zweite Haushalt über keinen Pkw, wobei viele Menschen durchaus freiwillig auf das Auto verzichten. Ein leistungsfähiger ÖPNV und eine hohe Attraktivität von Fuß- und Radverkehr sind daher Grundvoraussetzungen für die Sicherung gleichwertiger Mobilitätschancen für alle. Eine Steigerung der Attraktivität des ÖPNV ist jedoch nur in geringem Maße über eine Ausweitung der Verkehrsleistung bzw. neue Streckeninfrastrukturen möglich, so dass die Optimierung bestehender Angebote und die Erschließung neuer Fahrgastpotenziale insbesondere aus den Reihen der Kfz-Nutzerinnen und -Nutzer von hoher Relevanz sind. Einen Beitrag dazu kann die Schaffung intermodaler Verkehrsangebote leisten, vor allem die Verknüpfung von Fahrrad, Fußverkehr und ÖPNV. Der Ansatz, das „System Umweltverbund“ als Ganzes zu stärken und als attraktive Alternative dem MIV gegenüber zu stellen, entspricht zudem dem Integrationsanspruch des StEP Verkehr.
- 6.** Trotz abnehmender Verkehrsmengen und bereits erzielter Entlastungen von Luft- und Lärmemissionen ist noch immer eine große Anzahl Berlinerinnen und Berliner von den negativen Folgen des Verkehrs betroffen. Die Luftbelastung, insbesondere mit Feinstaub und Stick-

oxiden, überschreitet nach wie vor an vielen Hauptverkehrsstraßen die Grenzwerte. Neben der hohen Hintergrundbelastung und Ferntransporten vor allem von Feinstaub trägt speziell der lokale Verkehr zum Auftreten von Grenzwertüberschreitungen bei. Die Bereitschaft, Verkehrslärm als stadttypisch zu tolerieren, hat zudem deutlich abgenommen. Der Schutz der Bevölkerung vor negativen Folgen des Verkehrs bleibt als Daueraufgabe der Verkehrsentwicklungsplanung bestehen. Dies gilt auch und insbesondere in punkto Verkehrssicherheit. Zwar konnte in den letzten Jahren ein Rückgang bei den Unfallzahlen und bei der Unfallschwere erzielt werden, die Bilanz ist jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend. Vor allem das hohe Unfallrisiko bei jungen Erwachsenen, älteren Menschen sowie Radfahrerinnen und Radfahrern gibt Anlass zur Sorge und macht weitere, intensive Anstrengungen nötig.

7. Der Ausstoß klimaschädlicher Gase hat im Stadtverkehr seit 2001 leicht abgenommen, im Vergleich mit anderen Sektoren war diese Abnahme jedoch unterdurchschnittlich. Verkehrsrückgänge und weitere Fortschritte bei der Motorentechnik lassen zwar eine weitere Verringerung erwarten, es besteht jedoch die Gefahr, dass diese, wie in der Vergangenheit durch die Entwicklungen im Flugverkehr, überkompensiert werden. Die Verminderung der Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen, deren absehbare Verknappung zu steigenden Energiepreisen führen wird, ist ein weiteres wesentliches Handlungsfeld, in welchem sich Ökologie, Ökonomie und soziale Anforderungen vereinen. Die Vorbereitung auf das Zeitalter der „postfossilen Mobilität“ erfolgt in mehreren Schritten und schließt die Einführung und Erprobung neuer Antriebstechnologien, Investitionen in Innovation und Technik sowie das Einwirken auf das Verhalten der Menschen mit ein.

8. Sowohl im Schienennetz als auch in der Straßeninfrastruktur hat sich ein Rückstand bei Netzpflege und Instandhaltung aufgebaut. Der Abbau des Instandhaltungsrückstands ist bereits ein zentraler Bestandteil der Investitionsplanung im ÖPNV, doch auch für die Straße sind zielgerichtete Investitionen in den Bestand nötig. Der Grundsatz „Bestandserneuerung vor Ausbau“ hat daher insbesondere mit Blick auf die auf absehbare Zeit weiterhin sehr kritische Finanzlage der Stadt Gültigkeit. Zudem besteht die Anforderung, die vorhandene Infrastruktur noch intelligenter zu nutzen, indem vorhandene Organisations- und Managementinstrumente weiter ausgebaut und zielgerichtet eingesetzt werden.

9. Beim Güter- und Wirtschaftsverkehr deutet sich eine vorsichtige Trendwende an. Bahn und Binnenschiff haben im Güterfernverkehr hinzu gewonnen, dennoch dominiert die Straße nach wie vor den Transport von Gütern von und nach Berlin sowie innerhalb der Region. Veränderte Konsum- und Nachfragemuster, die kleinteilige, schnellere und weniger bündelungsfähige Lieferungen bedingen, bewirken eine Zunahme straßengebundener Lieferverkehre im Stadtgebiet. Die Gestaltung eines stadtvträglicheren Güter- und Wirtschaftsverkehrs bleibt daher weiterhin eine zentrale Aufgabe, um der Bedeutung des Sektors für Wertschöpfung und Wohlstand einerseits und den Anforderungen an Stadtqualität andererseits gerecht zu werden.

10. Die Intensivierung der Verkehrsverflechtungen mit dem Umland und dem (europäischen) Ausland führten in den letzten Jahren auch zu einer Verstärkung der Verkehrsnachfrage im Personen- und Güterverkehr auf Stadt-Umland-Relationen sowie im Fernverkehr. Die radialen Strecken des Hauptverkehrsstraßennetzes, welche Stadt und Umland miteinander verbinden, weisen hohe Verkehrsbelastungen auf, die sich negativ auf die Luft- und Lärmsituation und damit auf die Lebensqualität in den angrenzenden Stadträumen auswirken. Ein gut ausgebautes Schienenverkehrsnetz im S- und Regionalbahnverkehr bietet hier attraktive Alternativen insbesondere für Berufspendler und -pendlerinnen von und nach Berlin. Im Stadt-Umland-Busverkehr bestehen vereinzelte Mängel bei der Vertaktung und Anschlusssicherung. Im Fernverkehr gibt es noch infrastrukturelle Defizite in Richtung Ostseeraum, Polen und Tschechien, die sich als Hindernis für das Zusammenwachsen des erweiterten Binnenmarktes erweisen könnten.

Wirkungsanspruch

Die strategischen Aussagen des StEP Verkehr sind mittelfristig (bis 2025) orientiert, er stellt ein Kursbuch der Berliner Verkehrspolitik dar. Entwickelt im Zusammenspiel der verschiedensten Akteure zeigt er auf, welche Vorstellungen über den Verkehr der Zukunft in der Stadt herrschen und wie diese verwirklicht werden können. Er dient als Rahmen für die ihm nachgeordneten, konkreten und sektoralen Planungen, wie beispielsweise den Nahverkehrsplan, die Radverkehrs- und die Fußverkehrsstrategie oder das Integrierte Wirtschaftsverkehrskonzept. Somit stellt er sicher, dass die Einzelplanungen auf den gleichen Vorannahmen aufbauen und gezielt ineinander greifen, um die abgestimmten Ziele zu erreichen. Gleichzeitig ist er keine starre Sammlung von Vorgaben, sondern flexibel genug, um geänderte Rahmenbedingungen bzw. durch verkehrspolitische Maßnahmen angestoßene Entwicklungen mit aufzunehmen. Regelmäßige Fortschrittsberichte ergänzt um Diskussionsforen als „Verlängerung des Runden Tisches“ werden dazu dienen, den Umsetzungsprozess des StEP Verkehr zu begleiten, ihn kritisch zu hinterfragen und ggf. nachzusteuern, sollten die Entwicklungen nicht den Zielen entsprechen.

Das Leitbild und die Ziele

Das Leitbild

Funktion des Leitbilds

Das Leitbild gibt Antwort auf die Frage „Wohin wollen wir?“. Es dient der Vorbereitung auf ein Verkehrssystem, das der Endlichkeit natürlicher Ressourcen und den Anforderungen des Klimaschutzes Rechnung trägt. Acht gleichwertige Bausteine enthalten Aussagen zum Verkehr der Zukunft und darüber, wie Verkehr sich zukünftig in den gelebten Stadtalltag einbettet.

Leitbild des StEP Verkehr – Kurzfassung

Wir schreiben das *Jahr 2040*. Berlin ist eine vielfältige, lebendige und sozial gemischte Stadt und Heimat für verschiedene kulturelle, soziale und ethnisch geprägte Milieus. Sie bietet Platz für Begegnungen ebenso wie Orte des Rückzugs. Arbeitsorte und -zeiten sind weniger starr, Versorgung und Freizeitaktivitäten finden an unterschiedlichsten Orten und zu unterschiedlichsten Zeiten statt. Dies hat dazu geführt, dass Mobilitätsbedürfnisse vielfältiger und flexibler geworden sind. Den neuen Mobilitätsanforderungen stehen durch Finanzknappheit gekennzeichnete ökonomische Rahmenbedingungen gegenüber. In vielerlei – nicht nur verkehrlicher – Hinsicht wurden Stadt und Bewohner zum Umdenken gezwungen, um *zukunftsfähige Mobilität für alle* auf lange Sicht zu gewährleisten. Immer mehr Menschen organisieren ihre Mobilität ohne Fixierung auf ein bestimmtes Verkehrsmittel und entscheiden täglich neu, welche Kombination von Verkehrsmitteln ihren Bedürfnissen am besten entgegenkommt. Dies hat vor allem in der Innenstadt zu einem Rückgang der Pkw-Nutzung und einem Anstieg von Rad- und Fußverkehr sowie der Nutzung des öffentlichen Verkehrs geführt. Eine Mobilitätskultur des Miteinanders unterstützt die Bemühungen der Stadt, barrierefreie, sozial- und bedürfnisgerechte sowie umweltverträgliche Mobilität zu gewährleisten.

Nutzungsmischung und kulturelle Funktionsvielfalt wurden ausgebaut. In der Innenstadt und in den Außenbezirken sind neue Stadtquartiere entstanden, die polyzentrische Stadtstruktur konnte gestärkt werden. Die Kieze haben ihre charakteristischen Eigenheiten bewahrt und verleihen so der Vielfältigkeit ihrer Bewohnerinnen und Bewohner Ausdruck. In den vergangenen Jahren ist es gelungen, die Entfernungen zwischen den unterschiedlichen städtischen Funktionen weiterhin gering zu halten. Kompakte und verkehrssparsame Raumstrukturen ermöglichen insbesondere schwächeren Menschen eine aktive Verkehrsteilnahme und verbessern die Bedingungen für das Zu-Fuß-Gehen und Radfahren. Diese *lebenswerte Großstadt* gilt als eine der fußgängerfreundlichsten Metropolen Europas.

Die **attraktive Innenstadt** ist für zahlreiche Menschen beliebter Wohn- und Arbeitsort. Die neu entwickelten Gebiete um Hauptbahnhof und Spreeraum haben sich harmonisch in das Stadtgefüge integriert. Ehemals durch Autos dominierte Hauptachsen wurden zu vielfältig nutzbaren Boulevards umgestaltet, da die Bündelung und Ableitung von Verkehren nun auch das östliche Zentrum von Durchgangsverkehren befreit haben. In der Innenstadt finden nur noch die Pkw-Verkehre statt, die für ihre Funktion wichtig sind und nicht anders abgewickelt werden können. Eine stadtverträgliche und effiziente Organisation des innenstadtorientierten Wirtschaftsverkehrs hält den Fluss an Waren und Dienstleistungen aufrecht und trägt zur Produktivität bei. Im Gegenzug fördert ein attraktives Umfeld mit hoher Aufenthaltsqualität Einzelhandel und Tourismus.

Als einer der ersten Innovationsschwerpunkte in der Stadt wurde der **Wirtschaftsverkehr effizient, effektiv und umweltbewusst** gestaltet. Wesentliche Impulse gingen dabei von den Unternehmen selber aus, die mit Verlagerung, Bündelung und der Effizienzsteigerung auf anspruchsvolle umweltseitige Anforderungen sowie Kostensteigerungen bei Energiepreisen reagierten. Der Bund und die Europäische Union haben ihrerseits die Wettbewerbsbedingungen für Schiff und Schiene verbessert, so dass für viele Güterarten eine Trendumkehr bei der Verkehrsmittelwahl erzielt werden konnte. Neuansiedlungen von Betrieben berücksichtigen bei ihrer Standortentscheidung verkehrliche Wirkungen, sowohl hinsichtlich zu transportierender Güter als auch in Bezug auf Berufsverkehr und Personenwirtschaftsverkehr. Dabei haben neue Wirtschaftsbereiche, wie der Kreativsektor, neue Trends gesetzt: Dienst- und Geschäftsreisen werden über betriebliches Mobilitätsmanagement optimiert, Informations- und Kommunikationstechnologien finden dort Einsatz, wo ihr Potenzial am besten genutzt werden kann, insbesondere für kleinere, schnelle Lieferungen im Stadtgebiet werden Fahrradkuriere eingesetzt. Kleinere Betriebe und Handwerker, die beispielsweise auf Materialtransporte angewiesen sind, setzen auf effiziente, umweltfreundliche und bezahlbare Fahrzeuge.

Auch im Personenverkehr wurde in den letzten Jahren in Berlin eine breite Palette von Maßnahmen umgesetzt. Ergebnis ist ein Verkehrssystem, welches **sauber, leise und postfossil** ist. Mobilität und Umweltschutz bilden in der Stadt keinen Widerspruch mehr. Auf Hauptverkehrsstraßen sorgt ein umweltorientiertes Verkehrsmanagement für die Unterschreitung der Grenzwerte für Luft- und Lärmbelastung. Bei der Realisierung von Infrastruktur-Neubauprojekten wird den Ansprüchen von Stadt und Umwelt Vorrang eingeräumt. Dies ist auch Ergebnis einer neuen ökonomischen Vernunft, die aus der Finanzlage der Stadt erwachsen ist und zur Verankerung des Grundsatzes führte, der Qualitätssicherung bei bestehenden Infrastrukturen Vorrang zu geben. Ziel zahlreicher umweltseitiger Maßnahmen im Verkehrsbereich ist es, Lebensqualität zu stärken und das Zeitalter der postfossilen Mobilität einzuläuten. Die Berlinerinnen und Berliner tragen dieses Ziel mit. Unter anderem da im Verkehr Kostentransparenz und Kostenwahrheit herrschen, entscheidet sich eine wachsende Zahl von Haushalten für ein Leben ohne eigenen Pkw. Diesen vermissen sie auch nicht – dank des Vorhandenseins vielfältiger, leicht zu kombinierender Mobilitätsangebote: vom „klassischen ÖPNV“ über Carsharing mit emissionsarmen Autos und (flächenhaft verfügbaren Leih-)Fahrrädern bis hin zu einer neu entdeckten Lust am Zu-Fuß-Gehen. Auch die Förderung der Elektromobilität auf der Basis der Nutzung regenerativer Energien hat hierzu einen wichtigen Beitrag geleistet.

Die Umsetzung des verkehrspolitischen Leitbildes wird durch die Entwicklung und Umsetzung von **Innovationen und neuen Verkehrstechnologien** gefördert. Private und öffentliche Akteure sowie die Nutzerinnen und Nutzer arbeiten gemeinsam daran, technische, organisatorische und institutionelle Potenziale zu erschließen und für Stadt und Wirtschaft nutzbar zu machen. Dazu beigetragen hat eine lokal und international vernetzte Verkehrs- und Mobilitätsforschungslandschaft, deren Verkehrsprodukte und Dienstleistungen „made in Berlin“ international nachgefragt werden und einen wichtigen Wirtschaftsfaktor darstellen. Die Berlinerinnen und Berliner selbst stehen Neuerungen offen gegenüber und testen sie im Alltag auf Praxistauglichkeit und Nutzerfreundlichkeit.

Berlin ist mehr als eine Stadt: Zusammen mit Brandenburg bildet sie einen vielfältigen, kontrastreichen, integrierten Gesamttraum. Die gut **vernetzte Metropolregion** ist unter anderem Ergebnis der gemeinsamen Landesentwicklungsplanung sowie einer zusammenhängenden Betrachtung des gemeinsamen Verkehrsraums. Siedlungsgebiete befinden sich vornehmlich entlang der Schienenachsen, ÖPNV-Angebote auf beiden Seiten der Stadtgrenze sind hervorragend vernetzt und Regionalverkehre verbinden die berlinfernen Gebiete untereinander und mit der Hauptstadt. So konnten die Mobilitätschancen der Bewohnerinnen und Bewohner aller Teilgebiete verbessert und der auf die Stadt einwirkende Zielverkehr in verträgliche Bahnen gelenkt werden. Die Brandenburgerinnen und Brandenburger erreichen gut die Hauptstadt, wenn sie dort arbeiten, einkaufen oder die kulturellen Angebote nutzen wollen. Die Berlinerinnen und Berliner profitieren im Gegenzug von der guten Erreichbarkeit des landschaftlich reizvollen Umlands; der Nahtourismus hat einen Aufschwung verzeichnet.

Stadt und Region als Wohnort, Reiseziel und Wirtschaftsstandort sind **international erreichbar** – zu Wasser, zu Lande und in der Luft. Der Flughafen Berlin Brandenburg ist ein wichtiger Standort im internationalen Flughafennetz. Über schnelle Schienenwege sind Berlin und Brandenburg mit den nationalen und europäischen Metropolregionen verbunden; das wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Miteinander hat dadurch einen Aufschwung erlebt. Dazu beigetragen haben eine enge Vernetzung und Zusammenarbeit der Region Berlin mit seinen europäischen Nachbarregionen insbesondere beim koordinierten Auftreten gegenüber dem Bund und der Europäischen Union zur Beseitigung noch bestehender Infrastruktur- und Angebotsdefizite im Schienenverkehr.

Die Ziele

Grundlage für den Zielkatalog des StEP Verkehr sind die bereits in den letzten Jahren verfolgten Leitlinien nachhaltiger Mobilitäts- und Verkehrsentwicklung. Ausgehend von beispielsweise rechtlich begründeten Handlungserfordernissen oder aufbauend auf bereits Erreichtem wurden die Zielvorgaben für das Jahr 2025 weiter entwickelt. Die Ziele dienen als Grundlage für die Entwicklung des Handlungskonzepts, dem die folgende 12 Qualitätsziele im Sinne in vier Zieldimensionen zugrunde gelegt werden:

Ökonomische Zieldimension

- 1.** Weitere Verbesserung der Fernerreichbarkeit und Ausnutzung der Lagequalität in Zentraleuropa an der Schnittstelle zwischen West- und Mittel-Ost-Europa durch bessere Einbindung in die transeuropäischen Netze (Verbesserung der nationalen und internationalen Konkurrenzfähigkeit)
- 2.** Weitere Verbesserung der Erreichbarkeit zwischen Berlin und den Siedlungsgebieten entlang der von Berlin ausgehenden Achsen
- 3.** Sicherung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsverkehrs (Sicherung ausreichender Anteile an der Kapazität der Verkehrsnetze, Bereitstellung notwendiger Infrastruktur)
- 4.** Schaffung von Rahmenbedingungen zur Steigerung der Effektivität und ökonomischen Nachhaltigkeit des Gesamtverkehrssystems

Soziale Zieldimension

5. Herstellung gleicher Mobilitätschancen: Berücksichtigung unterschiedlicher Mobilitätsbedürfnisse aufgrund unterschiedlicher Lebensbedingungen
6. Stärkung der polyzentrischen Stadtstruktur: Verbesserung der Erreichbarkeit städtischer Teilräume und Stadtteile untereinander sowie mit den innerstädtischen Hauptzentren
7. Erhöhung der raumstrukturellen Stadtverträglichkeit des Verkehrs (Begrenzung von Schneisenwirkungen im Stadtraum, Reduzierung von Zäsuren, Aufwertung von Verkehrsräumen, Respektierung historischer Verkehrsnetzstrukturen)
8. Erhöhung der Verkehrssicherheit (alle Verkehrsarten, alle Stadträume)

Ökologische Zieldimension

9. Reduzierung des verkehrsbedingten Verbrauches natürlicher Ressourcen (Energie, freie Fläche/Boden)
10. Entlastung der städtischen und globalen Umwelt von verkehrsbedingten Belastungen
11. Schaffung eines stadtverträglichen Verkehrs für sich verändernde Mobilitätsbedürfnisse (Stärkung der Inter- und Multimodalität, Reduzierung des motorisierten Verkehrsaufwands)

Institutionelle Zieldimension

12. Integration von Aufgabenfeldern und Einbeziehung von Akteuren bei der Erarbeitung von Zielen und Konzepten sowie der Umsetzung von Maßnahmen

Die Qualitätsziele werden durch insgesamt 44 jeweils zugeordnete und teilweise quantifizierte Handlungsziele konkretisiert, um Anhaltspunkte für die Beurteilung der Zielerreichung zu schaffen.

Das Handlungskonzept

Strategischer Ansatz

Den Kern des StEP Verkehr bildet das strategisch orientierte Handlungskonzept mit dem Zeithorizont 2025. Es besteht aus sieben Teilstrategien, die wichtige sachliche und räumliche Handlungsfelder fokussieren. Das Handlungskonzept ist durch Analysen bisheriger und künftiger Entwicklungstrends fundiert. Es bündelt die formulierten Ziele für das jeweilige Handlungsfeld und beinhaltet die für deren Erreichung geeigneten Kernmaßnahmen des StEP Verkehr. Der gesamte Maßnahmenkatalog enthält mit raumstrukturellen, preis- und ordnungsrechtlichen sowie ordnungspolitischen, organisatorischen, informations- und motivationsbezogenen sowie infrastrukturellen Maßnahmen unterschiedliche Maßnahmenteilen, für die Kosten, zeitliche Einordnung und Zuständigkeit aufgeführt werden. Die Teilstrategien sind so angelegt, dass Synergieeffekte zwischen den Maßnahmen erzielt werden. Gleichzeitig unterstützen und überlagern sich die Teilstrategien gegenseitig, so dass sie sich in ihrer Wirkung ergänzen und dadurch bessere Wirkungsgrade erreicht werden.

Gewichtungs- und Entscheidungsregeln

Im Handlungskonzept aufgeführt sind die Kernmaßnahmen des StEP Verkehr. Diese wurden auf der Grundlage folgender relevanter Gewichtungs- und Entscheidungsregeln benannt, welche zudem geeignet sind, bei notwendigen Auswahlentscheidungen im Rahmen der Umsetzung eine Maßnahmenpriorisierung vorzunehmen:

- Die Maßnahme weist einen hohen Zielerreichungsgrad auf, d.h. sie leistet einen Beitrag zur Erfüllung mehrerer im StEP Verkehr benannter Ziele.
- Die Maßnahme bewirkt hohe oder überdurchschnittlich hohe verkehrliche Effekte (u. a. im Hinblick auf Verbesserung der Erreichbarkeit, die Erhöhung der Verkehrsqualität, die Verbesserung der Verkehrssicherheit, die Steigerung der Zuverlässigkeit, ein positiver Beitrag zur erwünschten Modal-Split-Wirkung etc.).
- Eine Realisierung der Maßnahme ist bevorzugt schnell (d.h. bis ca. 2017), grundsätzlich jedoch innerhalb des gesamten Betrachtungszeitraums des StEP Verkehr möglich.

Finanzrahmen und zielorientierte Mittelzuordnung

Um sicher zu stellen, dass das Handlungskonzept und die Maßnahmen des StEP Verkehr auch langfristig finanzierbar und damit umsetzbar sind, wurde ein Abgleich zwischen dem langfristig voraussichtlich verfügbaren Finanzvolumen und dem Mittelbedarf für die Maßnahmen des StEP Verkehr vorgenommen. Dabei ist zu beachten, dass die Aussagen zur zukünftigen Entwicklung des für Verkehrsmaßnahmen im Land Berlin zur Verfügung stehenden Finanzrahmens mit großen Unsicherheiten behaftet sind, da zahlreiche Faktoren die Mittelverfügbarkeit, aber auch Mittelbedarf beeinflussen, noch nicht mit ausreichender Sicherheit vorhersehbar sind. Aus diesem Grund wurde die Abschätzung des finanziellen Rahmens für die Verkehrspolitik bis zum Jahr 2025 entlang eines optimistischen und eines pessimistischen Eckszenarios vorgenommen. Ergänzt werden diese beiden Eckszenarien um ein mittleres Szenario, das insbesondere angesichts der formulierten Unsicherheiten bei der langfristigen Finanzbetrachtung als Orientierungshilfe für den Fall dient, dass im Laufe des Umsetzungsprozesses aufgrund ungünstiger Entwicklungen des Finanzrahmens Anpassungen bei der Maßnahmenplanung vorgenommen werden müssen.

Betrachtet wurden dabei nur die Mittel, die „frei“ für Verkehrsaufgaben einsetzbar sind und beispielsweise keiner anderen Zweckbindung unterliegen. Im Ergebnis wird für das optimistische Eckszenario ein Mittelvolumen von rund 7,6 Mrd. €, für das mittlere Szenario von rund 7 Mrd. € und für das pessimistische Eckszenario von rund 6,6 Mrd. € für den Zeitraum des StEP Verkehr bis 2025 angesetzt.

Den Szenarien gegenüber gestellt wurden die Mittelbedarfe, wie sie sich gemäß dem StEP-Maßnahmenkatalog darstellen. Den Schwerpunkt bilden die Kosten für die Bestellung von Verkehrsleistungen sowie für die infrastrukturellen Maßnahmen. Dabei wurden nur diejenigen Infrastrukturmaßnahmen betrachtet, für die es keinerlei Möglichkeit einer externen Förderung (z.B. über den Bund) gibt. Zu den betrachteten Maßnahmen gehörten u. a. Investitionen in den Bestand der Infrastruktur zum Abbau des Instandhaltungsrückstand, einige Straßenbahnneubaustrecken und Maßnahmen zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs.

Die Summe des Finanzierungsbedarfs der in die Bedarfsermittlung einbezogenen Maßnahmen beträgt rund 7,5 Mrd. € für den Zeitraum 2010–2025. Bei Gegenüberstellung mit den o. g. Szenarien liegt der Bedarf gemäß dem StEP-Maßnahmenkatalog ca. 130 Mio. € niedriger als der Finanzrahmen beim optimistischen Eckszenario. Da außerdem denkbare weitere Finanzierungsmöglichkeiten (z.B. Sonderprogramme) sowie die positiven Effekte von Effizienzstrategien noch nicht mit einkalkuliert worden sind und intensiv mit dem Bund über eine auskömmliche Gestaltung der zukünftigen finanziellen Rahmenbedingungen beraten wird, ist die abgeleitete Aussage, dass die Kernmaßnahmen des StEP Verkehr grundsätzlich finanzierbar sind, trotz der benannten Risiken aus heutiger Sicht plausibel.

Teilstrategien

Teilstrategie Förderung des Umweltverbundes

Die Aufgabe dieser Teilstrategie besteht darin, die Anteile der Verkehrsträger des Umweltverbunds am Verkehrsaufkommen weiter zu erhöhen. Aufbauend auf der bereits erreichten Trendumkehr bei der Verkehrsmittelwahl scheint das Ziel, dass bis 2025 in der Gesamtstadt 75 Prozent, in der Innenstadt 80 Prozent der Wege der Berliner Bevölkerung mit dem ÖPNV, dem Fahrrad und zu Fuß zurückgelegt werden, realistisch.

Die Strategie setzt auf die Wirkkraft siedlungsstruktureller Maßnahmen, die die Stärkung der polyzentralen Stadtstruktur, kurze Alltagswege sowie die Ausrichtung von Standorten an bestehenden hochwertigen ÖPNV-Anbindungen fördern. Zur Nachfrageerhöhung im ÖPNV müssen bei gleichbleibender Mittelausstattung für die Leistungsbestellung Maßnahmen umgesetzt werden, die die Attraktivität der öffentlichen Verkehrsmittel steigern, z.B. Anpassung der Angebote an zeitliche Nachfrage, mehr Flexibilität, kurze Reisezeiten, leichte Zustiegs- und Umstiegsmöglichkeiten. Die dafür erforderlichen Leistungsvolumina lassen sich z.B. über die Umsetzung von Beschleunigungsmaßnahmen im Oberflächenverkehr freisetzen. Netzergänzungen bzw. -erweiterungen sind auf einzelnen, nachfragestarken Relationen sowie mit Bezug auf die Verbesserung der Netzverknüpfung vorgesehen. Darüber hinaus zielt die Strategie auf eine stärkere Integration der Angebote des ÖPNV mit dem Rad- und Fußverkehr, aber auch mit dem Carsharing ab. Erfolgversprechende Ansätze zur weiteren Steigerung des Radverkehrsaufkommens liegen darin, einen größeren Anteil am öffentlichen (Straßen-)Raum für diese Verkehrsarten bereit zu stellen und die Infrastruktur für das gesamte „System Fahrrad“ (Wege, Wegweisung, Stellplätze, Service) auszubauen. Auch beim Fußgängerverkehr bestehen Steigerungspotenziale, wenn Sicherheit, Bequemlichkeit und Attraktivität der öffentlichen Räume erhöht werden.

Teilstrategie Unterstützung des Wirtschaftsverkehrs

Aufgabe der Strategie ist es, einerseits den für das Funktionieren der Stadt wichtigen Wirtschaftsverkehr zielgerichtet zu unterstützen und auf der anderen Seite dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Verkehre stadtverträglich abgewickelt werden. Für den Güterverkehr wird daher weiter das Ziel der Verlagerung von Transporten auf die Schiene und Wasserstraße weiter verfolgt. Dafür sind der Erhalt und die Entwicklung von zukunftsfähiger Schienen- und Wasserstraßeninfrastruktur sowie der intermodalen Schnittstellen in Stadt und Region von strategischer Bedeutung. Für den Güter-, aber auch den Personenwirtschaftsverkehr auf der Straße bleibt die (infrastrukturelle) Sicherung der Erreichbarkeit von Quellen und Zielen sowie die Gewährleistung einer hohen Verkehrsqualität von Bedeutung. Geplante Netzergänzungen zur Verbesserung der Erreichbarkeiten im Stadtgebiet sowie der Abbau einiger, noch bestehender Netzengpässe nutzen zudem auch dem (Straßen-)Wirtschaftsverkehr. Ein besonderer Entwicklungsimpuls geht von der Eröffnung des Flughafens Berlin Brandenburg aus. Um wirtschaftliche Potenziale für die Region nutzbar zu machen, sind u. a. Maßnahmen der Verkehrssteuerung vorgesehen, um anfallende Verkehre verträglich abzuwickeln. Zur Verminderung der vom Wirtschaftsverkehr ausgehenden Umweltbelastungen dienen planerische Ansätze (bessere Verzahnung von Flächennutzungsplanung, Gewerbeentwicklung und Verkehrsinfrastrukturplanung), infrastrukturelle Maßnahmen (Sanierung der Fahrbahnbeläge im Hauptverkehrsstraßen-Bestandsnetz) sowie die Ausnutzung technischer Potenziale (Erneuerung der Fahrzeugflotten und die Nachrüstung mit Technologien zur Minderung von Emissionen).

Die zentrale Grundlage des planerischen Handlungsfelds aus Sicht der Stadt stellt das „Integrierte Wirtschaftsverkehrskonzept“ dar. Es wird vor dem Hintergrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen fortgeschrieben.

Teilstrategie Stadt-, Umwelt- und Lebensqualität

Die Aufgabe besteht darin, durch die zielorientierte Gestaltung und Organisation verkehrlicher Abläufe die städtische Lebens- und Umweltqualität zu erhöhen. Die Strategie setzt auf die für das Stadtgebiet gesamthaft prognostizierten Verkehrsrückgänge und die weitergehenden Veränderungen bei der Verkehrsmittelwahl auf. Durch diese werden bereits Entlastungseffekte bei Luftschadstoffen und Lärmbelastung sowie eine Verminderung der verkehrsbedingten Gefährdungen für Gesundheit und Sicherheit erwartet. Die Maßnahmen des StEP Verkehr stützen diese Entwicklungen und treiben sie weiter voran, wobei insbesondere bei der Verminderung der Belastungen mit Schadstoffen (Feinstaub, Stickoxide) sowie Lärm eine enge Verzahnung mit der Luftreinhalte- und Lärmaktionsplanung stattfindet. Aus verkehrlicher Sicht haben Maßnahmen, die eine schnellere Flottenerneuerung und -nachrüstung fördern, die Anpassung des ÖPNV/SPNV an die Erfordernisse der Luftreinhaltung und Lärminderung sowie die Fahrbahnsanierung unter Lärmgesichtspunkten und Initiativen, die die Verstetigung des Lärmschutzes an Straßen- und Schienenwegen ermöglichen, eine hohe Priorität. Fahrleistungsrückgänge bewirken auch einen Rückgang beim Ausstoß klimaschädlicher Gase sowie der Lärm-, Feinstaub- und Stickoxidemissionen. Zur weiteren Verstärkung des Klimaschutzes im Verkehr sowie als Einstieg in die „CO₂-arme Mobilität“ wird die Entwicklung und Anwendung neuer, schadstoffarmer Antriebstechnologien weiter gefördert. Eine besondere Rolle spielt hier die Förderung der Elektromobilität. Dabei geht es um die bessere Ausnutzung der technischen Potenziale und die Verknüpfung der Technologie mit neuen Konzepten zur Förderung der Intermodalität (z.B. Integration von ÖPNV und Carsharing, Anwendung bei Leihfahrradsystemen) sowie die Entwicklung neuer Logistikkonzepte zur umweltschonenden Versorgung von Stadt und Region.

Für mehr Umwelt- und Lebensqualität ist das Geschwindigkeitsniveau im Stadtgebiet mit entscheidend. Um ein stadtverträgliches Tempo durchsetzen und vor allem „in den Köpfen verankern“ zu können, sind – neben der Weiterentwicklung von Tempo-30-Zonen bzw. Tempo-30-Abschnitten an Hauptverkehrsstraßen im Rahmen der Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung – Maßnahmen erforderlich, die diesbezüglich ein Umdenken befördern. Zur Verbesserung der Verkehrssicherheit vor allem bei nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmern wird neben den notwendigen kontinuierlichen Verbesserungen an der Infrastruktur ein Schwerpunkt auf verhaltensbezogene Aufklärungsmaßnahmen gelegt. Ziel einer darauf ausgerichteten Verkehrssicherheitskampagne ist es, eine Art Verhaltenskodex aller Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer für kooperatives Verhalten (Motto: „Recht geben statt Recht haben“) im Stadtverkehr neu zu etablieren.

Darüber hinaus ist Stadtqualität auch eine Frage der Aufenthaltsqualität in öffentlichen Räumen. Durch Verkehrsrückgänge, Gestaltung des ruhenden Verkehrs und die Reorganisation von Straßenräumen (mehr Platz für den Umweltverbund) können Stadtqualitäten zurück gewonnen werden.

Teilstrategie Mobilitäts- und Verkehrsmanagement

Aufgabe der gesamtstädtischen Verkehrsplanung in Berlin und anderswo ist es, insbesondere angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen möglichst effiziente Methoden zur Erreichung strategischer verkehrspolitischer Ziele zu entwickeln. Besonders vielversprechend dafür sind die Methoden und Maßnahmen des Mobilitäts- und Verkehrsmanagements. Ziel des Mobilitätsmanagement ist es, durch Maßnahmen der Information, Organisation, Kommunikation und Koordination die Verkehrsnachfrage und vor allem die Verkehrsmittelwahl in Richtung einer stärkeren Nutzung des Umweltverbundes zu beeinflussen. Die Rolle der Verkehrsentwicklungsplanung besteht darin, einen strategischen Rahmen zu schaffen, in den sich bestehende und neue Beratungsangebote einpassen. So kann ebenfalls gewährleistet werden, dass Beratungs- und Informationsangebote gleichzeitig die Mobilitätschancen des/der Einzelnen verbessern und öffentliche sowie soziale Interessen bei der Beratung Berücksichtigung finden. Betriebliches Mobilitätsmanagement soll zur stadtverträglicheren Abwicklung der Wege zum Arbeitsplatz und des Personenwirtschaftsverkehrs beitragen. Zur Verbesserung der Verkehrsabläufe bietet das Verkehrsmanagement ein Handlungsfeld mit hohem Innovationspotenzial gleicher-

maßen für den Personen- wie auch den Wirtschaftsverkehr. Der Berliner Ansatz konzentriert sich auf die Nutzung bestehender Systeme (ggf. mit einzelnen technischen Ergänzungen) im Rahmen einer gesamthaften Strategie. Im Zuge des Verkehrsmanagements müssen räumlich differenzierte strategische Konzepte erarbeitet werden, die das Gesamtsystem im Blick haben. Darüber hinausgehende Steuerungspotenziale liegen beim operativen Verkehrsmanagement, durch das beispielsweise bei drohenden Grenzwertüberschreitungen der Luftschadstoffbelastungen kurzfristig Ableitungs- und Verflüssigungsstrategien umgesetzt werden können.

Teilstrategie Innere Stadt (Bereich innerhalb des S-Bahn-Rings)

Die Aufgabe besteht darin, die innere Stadt weiter von nicht notwendigen Kfz-Verkehren zu entlasten und die damit gewonnenen Handlungsspielräume zur Aufwertung des Lebens-, Arbeits-, Aufenthaltsorts Innenstadt zu nutzen. Zentrale Stellschraube für die Reduzierung von Pkw-Quell- und Zielverkehren ist die Parkraumbewirtschaftung. Diese soll – begleitet durch eine Optimierung der Organisation von Planung und Umsetzung sowie durch die Begrenzung des weiteren Zuwachses an privaten Stellplätzen unter Beachtung der Anforderungen unterschiedlicher Nutzungen und der Qualität der ÖPNV-Erschließung – weiter ausgedehnt werden. Zur Verminderung der Durchgangsverkehre soll langfristig eine grundlegende Reorganisation der Kfz-Verkehre in der Innenstadt durch ein Bündel von Maßnahmen erreicht werden. Großräumig wirkende Bündelungsmaßnahmen (z.B. Verlängerung der A 100) entlasten auch die historische Mitte und die City-West von Verkehr und negativen Verkehrsfolgen. Darüber hinaus bewirken sie kleinräumige – signifikant stärkere – Entlastungswirkungen im Straßennetz speziell in den direkt benachbarten, hoch verdichteten innerstädtischen Stadtteilen (z.B. Neukölln und Treptow-Köpenick). Die durch die Verlängerung der A 100 erreichten direkten Entlastungen werden in den jeweiligen Straßen durch geeignete Maßnahmen (z.B. Umgestaltung von Straßenquerschnitten) auch langfristig sichergestellt. Gleichzeitig erzielte Verkehrsrückgänge in der Innenstadt ermöglichen es zudem, auch dort durch den Umbau von Straßenräumen dem ÖPNV, dem Rad- und Fußverkehr sowie dem Wirtschaftsverkehr mehr Platz zu geben und damit Nutzungen wie Wohnen, Aufenthalt und Einzelhandel zu stärken. Für den Tourismusverkehr in den zentralen Stadträumen wird ein Busverkehrsmanagement (eingebettet in ein gesamtstädtisches Reisebuskonzept) eingerichtet. Ziel ist es, die Abläufe bei den Zubring- und Abholfahrten an touristisch bedeutsamen Standorten besser zu koordinieren und damit dort die Aufenthaltsqualität für Besucherinnen und Besucher sowie für Anwohnerinnen und Anwohner zu verbessern.

Teilstrategie Äußere Stadt und Verflechtung mit dem näheren Brandenburg

Aufgabe ist es hier, in den sehr heterogenen Teilgebieten der äußeren Stadt die Voraussetzungen für verbesserte Erreichbarkeiten, die Reduzierung überdurchschnittlicher Wegelängen und die Verminderung des motorisierten Verkehrsaufwandes zu schaffen. Die äußeren Stadträume sind für das Erreichen der verkehrlichen (und damit verbunden der ökologischen) Ziele des StEP Verkehr von zentraler Bedeutung, da hier im Vergleich zur Innenstadt noch größere Potenziale zur Verfestigung der Trendwende im Modal Split liegen. Um diese zu nutzen, muss auf die unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken eingegangen werden. Für die sich bereits dynamisch entwickelnden Gebiete bzw. für Gebiete mit Entwicklungspotenzial (z.B. Adlershof, Buch, Flughafen Berlin Brandenburg) muss eine auch im Hinblick auf zukünftig zunehmende Fahrgastströme leistungsfähige verkehrliche Erschließung sichergestellt werden. In von Bevölkerungsrückgängen betroffenen Teilgebieten stehen Maßnahmen zur Stabilisierung bzw. Verbesserung der ÖPNV-Nachfrage sowie für die Förderung des Rad- und Fußverkehrs im Mittelpunkt. Zielgruppenspezifische Informationsangebote und Mobilitätsberatung können darüber hinaus auch in den Einfamilienhausgebieten mit steigendem Altersdurchschnitt einen Beitrag zur Mobilitätssicherung ohne Auto leisten.

Einzelne Ergänzungen im Straßennetz sind zur Beseitigung von Störungen in der Netzstruktur sowie für die Verbesserung der Erreichbarkeit u. a. von Standorten von Wirtschaft, Industrie und Gewerbe sowie für die Entlastung von einzelnen hochbelasteten Straßenzügen weiterhin notwendig.

Die bereits erzielte enge Verflechtung zwischen Berlin und Brandenburg wird durch die Aufrechterhaltung der Qualitäten im Schienen- und Straßennetz, die Verbesserung von länderübergreifenden ÖPNV-Angeboten sowie durch ein gemeinsames strategisches Vorgehen bei Maßnahmen, die für beide Länder hohe Relevanz haben (Überarbeitung der Park&Ride-Konzeption, Nutzung von Möglichkeiten des Verkehrsmanagements und neuer Technologien zur Verkehrsführung etc.), weiter intensiviert.

Teilstrategie Verkehrsverknüpfung der Hauptstadtregion Deutschland und Europa

Die Aufgabe dieser Strategie besteht darin, die seit 1990 bereits erzielten Verbesserungen in der Erreichbarkeit der Hauptstadtregion durch den Abbau noch bestehender Defizite in der Anbindung an internationale Verkehrsnetze sowie durch die Sicherung der Qualität vorhandener Netze und Zugangsstellen langfristig auszubauen und zu festigen. Allerdings ist hier die Handlungskompetenz der Berliner Landespolitik im Vergleich zu anderen Teilstrategien begrenzt und liegt im Wesentlichen in der Mitwirkung an der Meinungsbildung, der Planung und der Programmerstellung. Die Strategie beinhaltet drei Teilelemente. Erstens soll die für die transnationale Anbindung wichtige Erreichbarkeit im Schienenverkehr nach Skandinavien sowie nach Polen, ins Baltikum, nach Russland, in die Ukraine und nach Südosteuropa verbessert werden. Zweitens ist zur Stärkung der Konkurrenzfähigkeit im Güterverkehr auch weiterhin eine umwelt- und raumverträgliche Modernisierung der Wasserstraßen unerlässlich (Projekt Deutsche Einheit Nr. 17, Wasserweg nach Stettin/Ostsee). Drittens sind für den bereits im Ausbau befindlichen Flughafen Berlin Brandenburg die Einbindung in die großräumigen und überregionalen Schienenverkehrsverbindungen, eine gute Erschließung im öffentlichen Verkehr sowie die straßenseitige Anbindung der inneren Stadt und des Süd-Ost-Raumes sowie der Abschluss des Ausbaus des Bundesautobahn-Außenringes zur tangentialen Führung der Transitverkehre besonders wichtig.

Wirkungsschätzung des Handlungskonzepts

Für einen wichtigen Teil der Maßnahmen des StEP Verkehr wurde eine Wirkungsschätzung durchgeführt. Ziel war es, für diese Maßnahmen – einzeln und kombiniert in Szenarien – Erkenntnisse zu Wirkungsgrad und Wirkungsrichtung vor allem in Bezug auf die Ziele des StEP Verkehr zu gewinnen.

Die Auswahl der Maßnahmen, die – einzeln oder kombiniert – auf ihre Wirkung hin untersucht worden sind, erfolgte zusammen mit dem Wissenschaftlichen Beirat und dem Runden Tisch Verkehr. Aus dem Maßnahmenkatalog des StEP Verkehr wurden 15 Maßnahmen ausgewählt, die entweder umstritten bzw. in ihrer Wirkung nicht eindeutig waren, oder aber als besonders zielführend eingestuft wurden. Die Wirkungsschätzung erfolgte zunächst für Einzelmaßnahmen und in einem zweiten Schritt für Maßnahmekombinationen anhand unterschiedlicher Szenarien für das Jahr 2025.

Die in den Szenarien angestellten Berechnungen stellen nicht die Gesamtbilanz des StEP Verkehr dar. Grundlage der Wirkungsschätzung für die Maßnahmen des StEP Verkehr ist die Gesamtverkehrsprognose Berlin-Brandenburg (GVP 2025).

Der Aufbau der Szenarien ist in Tabelle K.1 dargestellt. Das StEP-Szenario wird als das in Bezug auf die Umsetzung zielführendste Szenario erachtet, weswegen die nachfolgenden Bewertungen sich – soweit nicht anders vermerkt – im Wesentlichen auf dieses Szenario beziehen.

Tabelle K.1: Szenarienaufbau für die StEP-Wirkungsschätzung

Maßnahmen	GVP 2025 (Berlin- Brandenburg- Szenario)	StEP- Szenario	„ohne A 100“	erweitertes ÖV-Szenario
1 Straßeninfrastruktur	x*	x	x	x
2 A 100 (16. + 17. BA)	x	x		x
3 TVO		x		x
4 Entlastungsdividende				
5 ÖV 1 (finanzierbar)	x	x	x	x
6 ÖV 2 (wünschenswert)				x
7 Parkraumbewirtschaftung		x	x	x
8 Attraktivitätssteigerung ÖV		x**	x**	x***
9 Verkehrsmanagement	x*	x	x	x
10 Mobilitätsmanagement(betrieblich und für Neubürger)		x	x	x
11 veränderte Flottenzusammensetzung		x	x	x

- * Maßnahmenauswahl des ersten StEP Verkehr
- ** Geschwindigkeitssteigerungen von 15 Prozent
- *** Geschwindigkeitssteigerungen von 20 Prozent

Bei der Bewertung der Szenarienergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die GVP für das Jahr 2025 bereits Rückgänge im Verkehrsaufkommen und damit korrespondierend Veränderungen im Modal Split beinhaltet. Diese sind teils demographisch bedingt (geringere Mobilität älterer Menschen), sie spiegeln aber auch die Wirkung der bereits im Basis-Szenario enthaltenen Maßnahmen des ersten StEP Verkehr wider.

Verkehrsentwicklung

- In allen Szenarien können gegenüber dem Basis-Szenario weitere Abnahmen beim MIV und Zunahmen beim Umweltverbund erzielt werden. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Szenarien nur gering. Hinter diesen Ergebnissen für die Gesamtstadt können jedoch erhebliche teilräumliche Unterschiede stehen.
- Im StEP-Szenario werden gegenüber dem Basis-Szenario noch weitere Verkehrsrückgänge in der Innenstadt erreicht. Zudem werden erhebliche teilräumliche Entlastungen vor allem durch die TVO (Tangentialverbindung Ost) erzielt. Die teilräumlich sowie in der Innenstadt erzielbaren Rückgänge durch die Verlängerung der A 100 sind in beiden Szenarien erkennbar.
- Beim ÖPNV wirken vor allem die bis 2025 als realistisch umsetzbar erachteten Maßnahmen (Infrastrukturvorhaben des StEP Verkehr 2003 inkl. S21, U5, Straßenbahnstrecke Alexanderplatz – Kulturforum, Straßenbahnstrecke Nordbahnhof – Hauptbahnhof – Turmstraße). Auf den entsprechenden Relationen sind Fahrgastgewinne zu verzeichnen, die sich jedoch zum überwiegenden Teil aus Verlagerungen (vor allem vom Bus zu den attraktiveren Schienenverkehrsträgern) ergeben.

- Dass infrastrukturelle Maßnahmen nur bedingt Einfluss auf die absolute Nachfrage haben, wird durch das erweiterte ÖV-Szenario nochmals bestätigt, in dem weitere Infrastrukturmaßnahmen ebenfalls zwar zu einer Verlagerung der Nachfrageströme auf die neuen Angebote führen, die Nachfrage insgesamt jedoch im Wesentlichen konstant bleibt. Anhand des Eckwertes ÖV-Anteil am Modal Split zwischen Basis- und StEP-Szenario lässt sich zudem nachweisen, dass Maßnahmen, die auf eine Beschleunigung der Oberflächenverkehre sowie die Verbesserung der Umsteigebeziehungen zielen, in der Überlagerung aller Maßnahmen deutlich effektiver sind. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass infrastrukturelle Einzelmaßnahmen keinen Nutzen haben. Diese liegen jedoch stärker in der Attraktivitätssteigerung des Gesamtnetzes, in Komfort erhöhungen und Zeitgewinnen des ÖV insgesamt als in einer starken Zunahme der Fahrgäste.

Verkehrsfolgen

- Aufgrund der verkehrlichen Entlastungen im Stadtstraßennetz sind auch deutliche Rückgänge bei den Luft- und Lärmemissionen zu erwarten. Bei den Luftschadstoffen NO₂ und PM_{2,5} lassen sich nur geringe Unterschiede zwischen den Szenarien feststellen. Damit ergibt sich hinsichtlich der Luftschadstoffbelastung für das Jahr 2025 eine deutlich bessere Situation, als sie im Ausgangsjahr 2006 bestanden hat. Die Einhaltung der heute bzw. absehbar geltenden Jahresgrenzwerte ist möglich. Zurückzuführen sind die positiven Umwelteffekte auf Verkehrsrückgänge im Kfz-Verkehr und eine bessere Flottenzusammensetzung im Jahr 2025. Da die Luftqualitätsgrenzwerte bereits wesentlich früher einzuhalten sind, kann an einigen Stellen dennoch ein kleinräumiges Nachsteuern erforderlich werden, wenn z.B. der Tagesgrenzwert für Feinstaub unter Umständen nicht eingehalten werden kann.
- Die CO₂-Emissionen im Hauptverkehrsstraßennetz können bis 2025 ebenfalls deutlich vermindert werden. In allen drei Szenarien ergibt sich eine Reduzierung klimaschädlicher Emissionen von 2,6 Mio. Tonnen in 2006 auf ca. 1,6 Mio. Tonnen in 2025. Ursache dafür sind der Rückgang der Fahrleistung, die Flottenerneuerung und die verbesserte Verkehrssituation.
- Auch bezüglich des Lärms sind deutliche Entlastungen zu erwarten. Im Vergleich zum Ausgangsjahr nimmt die Zahl der hochbelasteten Straßenabschnitte in allen Szenarien sowohl tagsüber als auch nachts ab.
- Die Erreichbarkeiten sowohl der Hauptzentren als auch der Stadtteilzentren konnten in allen Szenarien gegenüber dem Ist-Zustand deutlich verbessert werden. Die gesamtstädtischen Effekte bei der Erreichbarkeit begründen sich u. a. anhand des rückläufigen Verkehrsaufkommens; beim ÖPNV zeigen sich die Effekte der Beschleunigungsmaßnahmen und bei MIV sowie ÖPNV wirken zudem auch die Infrastrukturmaßnahmen. Die Unterschiede zwischen den Szenarien sind jedoch geringfügig.

Abschätzung der Zielerreichung

Auf Grundlage der Wirkungsanalyse in den Szenarien zusammen mit der bei der Zusammenstellung des Handlungskonzepts erfolgten Bewertung der Kernmaßnahmen ist es möglich, den Umfang, in dem die Ziele des StEP Verkehr bis 2025 erreicht werden können, abzuschätzen. Dabei zeigt sich, dass durch die Umsetzung der Maßnahmen des StEP Verkehr für sämtliche Qualitätsziele **Veränderungen in Zielrichtung** erreicht werden können. Bei einzelnen oder mehreren Handlungszielen wird die Zielerreichung als stark eingeschätzt, d.h. es kann damit gerechnet werden, dass bis 2025 das jeweilige Ziel vollständig erreicht wird. **Veränderungen entgegen der Zielrichtung** treten nicht auf.

1. Die Abschätzung der Zielerreichung wurde für die Gesamtstadt vorgenommen. Die Wirkungen in den einzelnen Teilräumen der Stadt können dagegen unterschiedlich bzw. stärker oder schwächer ausgeprägt sein. Dies gilt insbesondere dort, wo Maßnahmen eher teilräumliche Wirkung entfalten.

- 2.** Dass die Zielerreichung auf Ebene der Qualitätsziele unter Zugrundelegung *aller* Kernmaßnahmen durchgängig positiv eingeschätzt wurde, ist u.a. ein Ergebnis der Kontinuität in den planerischen Grundaussagen, die dieser StEP Verkehr im Vergleich zu seinem Vorgänger aufweist. Leitbild und Ziele wurden im Prozess der Fortschreibung zwar an die mittlerweile veränderten Rahmenbedingungen angepasst, in ihren Aussagen geschärft und durch neue Aspekte ergänzt, sie enthalten jedoch nach wie vor zentrale Elemente und Handlungsvorgaben, die bereits in den Jahren zwischen 2003 und 2010 für die Verkehrspolitik und -planung in Berlin maßgeblich waren. In diesem Zeitraum sind bereits zahlreiche Fortschritte erzielt worden, beispielsweise bei der Verknüpfung der teilungsbedingt lückenhaften Netze, bei der Verbesserung der Erreichbarkeit und im Bezug auf die erreichte Trendwende im Modal Split. Negative Umweltfolgen konnten ebenfalls verringert werden, die Verkehrssicherheit wurde erhöht. Auf diesen erzielten Ergebnissen baut der vorliegende StEP Verkehr auf; der Maßnahmenkatalog ist geeignet, weitere Verbesserungen zu erzielen.
- 3.** Die u. a. demographisch bedingten Rückgänge des Verkehrsaufkommens sowie Trends der Mobilitätsentwicklung (Intermodalität) wirken sich mit Hinblick auf eine Reihe von Handlungszielen positiv aus. Dass dennoch nicht von einer vollständigen Zielerreichung ausgegangen wird, entspricht der realistischen Sichtweise des StEP Verkehr. Das Beharrungsvermögen des gesamten städtischen Verkehrssystems ist nach wie vor erheblich, nicht alle Entwicklungsimpulse des StEP-Maßnahmenkatalogs werden daher mittelfristig eine volle Wirkung entfalten können. Darüber hinaus sind nicht alle Ziele des StEP Verkehr durch die Umsetzung des Maßnahmenkatalogs allein erreichbar.
- 4.** Für die Zielerreichung des StEP Verkehr kommt anderen Politik- und Handlungsfeldern ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklungen beim Energieverbrauch sowie hinsichtlich der CO₂-Emissionen, die in einem engen Zusammenhang zur Entwicklung des Flugverkehrs stehen, welcher im Handlungsspektrum des StEP Verkehr nicht enthalten ist. Beim Personen- wie auch beim Wirtschafts- und Güterverkehr sind die räumlichen Planungen auf Ebene der Länder Berlin und Brandenburg mit entscheidend dafür, dass Erreichbarkeiten und Standortqualitäten gesichert bleiben.
- 5.** Die Ziele der ökonomischen Zieldimension weisen zudem einen engen Zusammenhang zu den Entwicklungen auf nationaler Ebene auf. Die Herstellungen von mehr Transparenz bei den Kosten von Verkehr und Verkehrsfolgen und die stärkere Einbeziehung der Nutzer bei der Anrechnung dieser Kosten kann nicht durch Aktivitäten des Landes Berlin allein erzielt werden. Dort, wo das Land eigene Spielräume hat – beispielsweise bei der weiteren Effektivitätssteigerung im ÖPNV und der Qualitätssicherung der Netze –, werden die Maßnahmen des StEP Verkehr sowie die Zuordnung von Prioritäten bei der Umsetzung (Bestand vor Neubau) hingegen als ausreichend für die Verwirklichung der Ziele eingeschätzt.
- 6.** Die qualitative Bewertung der Maßnahmen unterstreicht ebenso wie die Wirkungsanalyse bei den Szenarien erneut die große Wirksamkeit nicht-infrastruktureller Maßnahmen. Die bessere Ausnutzung der Potenziale beispielsweise beim Mobilitätsmanagement, bei der Gestaltung des ruhenden Verkehrs, bei kommunikativen Maßnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit etc. lässt sich über die intensivere Vernetzung der Akteure sowie über die Optimierung der Umsetzung erzielen. Dies ist auch insofern von Bedeutung, als dass ein wesentliches Umsetzungserfordernis im Vorhandensein ausreichender personeller Kapazitäten sowie im gleichgerichteten Wirken der verschiedenen beteiligten Institutionen liegt.



**Senatsverwaltung
für Stadtentwicklung**

Herausgeber

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Kommunikation
Am Köllnischen Park 3
10179 Berlin
www.stadtentwicklung.berlin.de

Verantwortlich

Land Berlin
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Abteilung VII – Verkehr

Projektbearbeitung durch

Projektgruppe StEP Verkehr
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
Am Köllnischen Park 3, 10179 Berlin

Projektleitung

Burkhard Horn
Leiter Referat Grundsatzangelegenheiten der
Verkehrspolitik, Verkehrsentwicklungsplanung
Tel.: 030 9025-1650 Fax: -1675
Mail: burkhard.horn@senstadt.berlin.de

**Projektgruppe
bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung**

Dr. Friedemann Kunst

Birgit Beck
Hermann Blümel
Joachim Krey
Julius Menge
Dr. Jürgen Murach
Dr. Imke Steinmeyer
Horst Wohlfarth von Alm

Diana Runge, Center Nahverkehr Berlin (Prozesseuerung)

unterstützt durch

Dr. Christian Neuhaus
Daimler AG
Moderation Runder Tisch
VMZ Berlin Betreibergesellschaft mbH
Tempelhofer Damm 1 – 7
12101 Berlin
Tel.: 030 814 53-0 Fax: -150
Mail: office@vmz.berlin.com

Berlin, Juni 2011