

Universitätsstadt Tübingen
Oberbürgermeister
Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200
Gesch. Z.: / Oberbürgermeister

Vorlage 533a/2019
Datum 23.08.2019

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss zur Fortschreibung des Klimaschutzprogramms**

Betreff: **Verkehrsversuch Neckarbrücke**

Bezug: 533/2019; 542/2019; 543/2019

Anlagen: 0

Ziel:

Information über Konzeption und Zielsetzung der versuchsweisen Einrichtung eines Zweirichtungsradwegs auf der heutigen Mittelspur der Neckarbrücke

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Tübingen hat die energiebedingten CO₂-Emissionen seit 2006 um 30% gesenkt. Dieser Erfolg ist vor allem auf Fortschritte in den Bereichen Strom und Wärme zurück zu führen. Hingegen sind die CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich nahezu stabil. Der Gemeinderat hat die Verwaltung beauftragt, das klimapolitische Arbeitsprogramm so fortzuschreiben, dass Tübingen bis 2030 klimaneutral werden kann. Das ist nur möglich, wenn künftig auch die Emissionen im Verkehrssektor sinken. Das wiederum bedingt zwingend eine Reduktion des Autoverkehrs.

Im Stadtzentrum ist dafür eine Neuverteilung des Verkehrsraumes hin zu klimafreundlicher Mobilität erforderlich. Zwischen Bahnhof, Blauer Brücke und Taluniversität müssen Busse, Bahnen, Radfahrer, Fußgänger und neue Formen der elektrischen Mikromobilität Vorrang erhalten und der Autoverkehr auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Das ist nur möglich, wenn der Durchgangsverkehr, der sich nach wie vor durch das Zentrum wälzt, auf Umgehungsrouen verwiesen wird. Die Fraktion AL/Grüne hat mit Vorlage 533/2019 beantragt, dies zeitnah umzusetzen.

Die Verwaltung hält es für sinnvoll, diese Grundsatzentscheidung im Rahmen des klimapolitischen Arbeitsprogramms zu treffen und hat einen Praxistest vorbereitet. Die Diskussion über Vor- und Nachteile eines weitgehend autofreien Stadtzentrums kann dann im Lichte praktischer Erfahrungen und ohne Mutmaßungen und Befürchtungen geführt werden.

2. Sachstand

2.1 Historischer Rückblick

Am 14.11.1993 fand der letzte Bürgerentscheid in Tübingen statt. Er hatte die Frage zum Gegenstand, ob die Mühlstraße nach Abschluss einer damals durchgeführten Brückensanierung mit halbseitiger Sperrung wieder dauerhaft in beide Richtungen geöffnet werden sollte. Die Befürworter dieser Forderung erreichten eine Mehrheit von 55% der abgegebenen Stimmen, verfehlten jedoch das damals gültige Quorum von 30% der Stimmberechtigten knapp um 88 Stimmen.

Vorausgegangen war diesem Entscheid ein Beschluss des Gemeinderates, die Mühlstraße während der Sanierung der Neckarbrücke beidseitig zu sperren. Oberbürgermeister Eugen Schmid qualifizierte diesen Beschluss als unverbindliche Empfehlung und ordnete stattdessen die bis heute geltende halbseitige Sperrung an: Von der Neckarbrücke zur Universität ist die Durchfahrt für alle Verkehrsarten frei, vom Lustnauer Tor zur Neckarbrücke sind private KfZ-Fahrten verboten.

Beim Umbau der Mühlstraße im Jahr 2009 wurde die Durchfahrt in beide Richtungen für fünf Monate gesperrt. Zur Bewältigung des Ausweichverkehrs und vor allem zur Umleitung der Busse wurde die Kapazität des damals definierten City-Rings deutlich ausgeweitet: Von der Westbahnhofstraße bis zur Belthlekreuzung wurde stadteinwärts eine zweite Spur eingerichtet. Von der Stuttgarter Straße wurde an der Adlerkreuzung das zweispurige Linksabbiegen eingeführt und die vorhandene Busspur in der Wilhelmstraße wurde aufgegeben. Dadurch wurde der Verkehr zügiger abgewickelt als vor diesen Umbauarbeiten.

Ein Rückbau dieser Kapazitätsausweitung für den Autoverkehr hat seither nicht stattgefunden. Für die Verwaltungsspitze war dabei stets der Gedanke leitend, dass diese Kapazitäten helfen könnten, den Durchgangsverkehr dauerhaft aus der Achse durch die Mühlstraße auszuschließen. Der dazu angedachte Bürgerentscheid wurde jedoch von der Mehrheit des Gemeinderates nicht gutgeheißen. Der alternativ entwickelte Plan, zunächst den Einbahnstraßenring um den botanischen Garten aufzuheben, konnte bis heute nicht umgesetzt werden. Die Priorität lag auf dem Umbau des Zinser-Dreiecks und des Busbahnhofes.

Das Klimaschutzprogramm „Tübingen macht blau“ setzte besonders im Verkehrsbereich auf Freiwilligkeit und positive Anreize. Dies folgte der Erkenntnis, dass die Bereitschaft zu grundlegenden Änderungen beim Autoverkehr am geringsten ausgeprägt ist und schnelle Erfolge eher in den Bereichen Strom und Wärme leichter zu erreichen sind. Der Preis dieser politisch bedingten Zurückhaltung ist jedoch auch in Tübingen ein weiterhin hoher CO₂-Ausstoß bei steigenden Autoverkehrszahlen. So hat sich die Zahl der in Tübingen gemeldeten KfZ von 40.000 im Jahr 2008 auf 45.000 im Jahr 2019 erhöht. Pro 1000 Einwohner ist die Zahl der KfZ von 405 auf 437 angestiegen. Auch die von PKW in Tübingen gefahrenen Kilometer sind um ca. 15% angestiegen. Damit wurden die kleinen Rückgänge im Verbrauch vollständig aufgezehrt.

2.2 Bedeutung der Verkehrswende für den lokalen Klimaschutz

Eine Verkehrswende, also eine deutliche Verlagerung weg vom Autoverkehr hin zu klimafreundlicher und stadtverträglicher Mobilität, haben überall auf der Welt nur Städte erreicht, die sehr konsequent den Alternativen zum Auto Vorrang eingeräumt haben. Lediglich den Rad- und Busverkehr zu fördern, wie Tübingen dies in den letzten zehn Jahren durchaus betrieben hat, reicht dafür nicht aus. Weder der Ausbau des TüBus, zum Beispiel 50% mehr Platzangebot im Berufsverkehr zu den Kliniken, noch der Ausbau des Radverkehrs durch eine Verzehnfachung der jährlichen Investitionsmittel, haben ausgereicht, um das allgemeine Verkehrsmengenwachstum in unserer prosperierenden Stadt aufzufangen. Ja, der Anteil des Umweltverbundes am Verkehr konnte gesteigert werden, aber absolut hat auch der Autoverkehr zugelegt.

Für das Ziel, bis 2030 klimaneutral zu werden, gilt aus Sicht der Verwaltung: Es wird nicht reichen, auf einen Rückgang der CO₂-Emissionen durch technischen Fortschritt der Fahrzeuge zu setzen. Es muss eine echte Verkehrswende hinzukommen. Und für eine Verkehrswende braucht es mehr als nur Förderung von umweltfreundlicher Mobilität, es braucht ganz klar Vorrang in allen zentralen Konfliktfeldern. Und das betrifft insbesondere die Verteilung des Straßenraumes. Zumindest im Stadtzentrum kann dem Autoverkehr nur der Platz zugestanden werden, der nach Befriedigung der Bedürfnisse des klimafreundlichen Verkehrs noch frei ist. Die bis heute geltende Verteilung ist genau umgekehrt: Nach der Befriedigung der Bedürfnisse des Autoverkehrs werden die Restflächen den anderen Verkehrsteilnehmern zugewiesen.

Ein weitgehend auf klimafreundliche Mobilität umgestelltes Stadtzentrum hat Auswirkungen weit über seinen Grenzen hinaus. Ist es sicherer, angenehmer, schneller und komfortabler, ohne Auto im Zentrum mobil zu sein und durch das Zentrum zu kommen, dann beginnen und enden auch Fahrten, die über das Zentrum hinaus gehen nicht mehr mit dem Auto. Umweltfreundliche Mobilität breitet sich auf diese Weise von innen nach außen aus. Aus Sicht der Verwaltung kommt dieser Grundsatzentscheidung daher eine herausragende Bedeutung für das Ziel einer klimaneutralen Stadt zu.

2.3 Der Verkehrsversuch auf der Neckarbrücke

Angesichts der mindestens bis 1993 zurückreichenden Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer Sperrung der Neckarbrücke oder der Mühlstraße hat die Verwaltung eine konkrete Variante entwickelt, die ohne großen Aufwand getestet werden kann. Hierzu soll die Einfahrt in die Mühlstraße von der Neckarbrücke untersagt werden. An Stelle der heutigen Geradeausspur in der Mitte der Brücke soll ein Zweirichtungsradweg mit einer Gesamtbreite von 4m eingerichtet werden. Für Busse und KfZ steht bergauf dann nur noch die rechte Spur zur Verfügung, auf der sich auch die Haltestelle Neckarbrücke befindet. Die verbleibende Kapazität dieser Spur ist so gering, dass nur noch der Verkehr in die Gartenstraße zugelassen werden kann. Die Sperrung der Durchfahrt in die Mühlstraße ist einerseits Konsequenz der Einrichtung des Radwegs, andererseits eine effektive Möglichkeit, die Durchfahrt im Stadtzentrum zu unterbinden, ohne den internen Erschließungsverkehr zu behindern: Das Abbiegen von der Neckarbrücke in die Neckargasse bleibt möglich, die Mühlstraße kann weiter angefahren werden, allerdings nur noch aus der Gartenstraße. Die Unterbrechung der Durchfahrt aus dem Zinserdreieck zur Universität hat keine Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Parkhäuser. Da es nicht möglich ist, am Lustnauer Tor nach Links zum Parkhaus Altstadt-Mitte abzubiegen, ist der Weg aus dem Süden über die Europastraße zu einem Parkhaus nördlich der Altstadt nicht länger als durch die Mühlstraße.

Für die Neckarbrücke und das Lustnauer Tor liegen der Verwaltung aktuelle Verkehrszahlen einer Erhebung vom Oktober 2018 vor. Aus diesen ergibt sich, dass auf der Neckarbrücke an einem Werktag rund 6000 Fahrradfahrer unterwegs sind. Im Bus sind in der Mühlstraße an Werktagen rund 20.000 Passagiere je Richtung unterwegs. In der Mühlstraße sind 6000 PKW bergauf unterwegs, davon fahren knapp 1000 rechts in Richtung Österberg ab, 5000 fahren geradeaus weiter zur Universität. Es sind demnach 80% des PKW-Verkehrs auf dieser Achse als Durchgangsverkehr einzustufen. Angesichts der Beengtheit des Straßenraumes auf der Neckarbrücke und in der Mühlstraße ist am Ende die Frage zu entscheiden, ob die Nachteile für den Radverkehr auf der zentralen Innenstadtachse weiter in Kauf zu nehmen sind, damit vorwiegend Durchgangsverkehr im Stadtzentrum geringe Vorteile bei Wegstrecke und Zeitaufwand erhalten kann. Die Verwaltung ist der Auffassung, dass diese Entscheidung fundierter getroffen werden kann, wenn Erfahrungen in der Praxis vorliegen. Alle theoretischen Erwägungen sind bereits angestellt.

2.4 Erhebung von Verkehrsdaten

In der Öffentlichkeit wurde zuletzt vermehrt die Forderung erhoben, den geplanten Verkehrsversuch zu verschieben. Zunächst sollten aktuelle Daten für alle relevanten Knoten auf den Alternativrouten zur Mühlstraße erhoben werden, damit sich ermitteln lässt, welche zusätzlichen Verkehrsbelastungen durch die Sperrung der Durchfahrt im Stadtzentrum entstehen. Die Verwaltung ist der Auffassung, dass der Wunsch, solche Zahlen zu erheben, keine Verschiebung des Versuchs erfordert. Nach dem Ende des Versuchs wird sich der alte Zustand sehr schnell wiedereinstellen, so dass alle erforderlichen Daten auch nachlaufend erhoben werden können. Gegen einen späteren Termin für den Versuch spricht, dass dann bereits weniger Radfahrer unterwegs sind und das Weihnachtsgeschäft betroffen wäre. Eine Verschiebung ins Jahr 2020 hätte den Nachteil, dass die Ergebnisse nicht mehr rechtzeitig vorliegen würden, um in das Klimaschutzprogramm einfließen zu können.

Während des Versuchs wird die Verwaltung Zählungen aller wesentlichen Knotenpunkte durchführen. Die Vorzugsvariante ist es dabei, Dauerzählstellen mit moderner Videotechnik und automatisierter Auswertung (ohne Kennzeichenerfassung) zu installieren. Das würde in

Zukunft erlauben, die Entwicklung des Verkehrs kontinuierlich zu erfassen und eine Erfolgskontrolle der Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr durchzuführen. Sollte dies nicht machbar sein, werden Stichprobenzählungen wie in der Vergangenheit durchgeführt.

Aus Sicht der Verwaltung werden die Vergleichsdaten des Kfz-Verkehrs allerdings wenig aussagekräftig sein. Es ist damit zu rechnen, dass sich die derzeit 6000 PKW pro Tag zu etwa gleichen Teilen auf die beiden Alternativrouten im Osten und im Westen aufteilen werden. Nach dem städtischen Verkehrsmodell: +2000Kfz/24h in der Westbahnhofstraße, +2300 Kfz/24h in der Wilhelmstraße. Nur ein kleiner Teil wird auf anderen Routen auftauchen oder ganz verschwinden. Die relevante Frage, ob sich der Autoverkehr durch die Sperrung der zentralen Durchfahrt insgesamt verringert, lässt sich in acht Wochen nicht klären. Es ist in der Verkehrswissenschaft allgemein anerkannt, dass dafür mindestens zwei Jahre Versuchslaufzeit erforderlich sind. Die hat sich zuletzt bei der Einführung der ticketfreien Samstage bestätigt. Nach acht Wochen waren die Effekte unterhalb der Signifikanzschwelle, nach 18 Monaten konnten wir fast 40% mehr Fahrgäste zählen.

Die Verwaltung hält es für nahezu sicher, dass eine Sperrung der Durchfahrt im Stadtzentrum auf die Dauer zu einem Rückgang der Zahl der Autofahrten im ganzen Stadtgebiet führen wird. Das ist nicht nur im Hinblick auf den Klimaschutz der erwünschte Effekt, es führt auch aus der Diskussion heraus, wer die Belastungen des Autoverkehrs tragen soll, wenn die Durchfahrt im Zentrum gesperrt ist. Diese Frage geht von einem Nullsummenspiel aus, bei dem immer jemand die Belastung tragen muss. Die Verwaltung geht davon aus, dass hier kein Nullsummenspiel vorliegt, sondern eine Entlastung der Stadtbevölkerung insgesamt erreicht werden kann. Bestätigen oder widerlegen ließe sich das aber nur durch einen mindestens zwei Jahre währenden Versuch.

2.5 Ziele des Verkehrsversuchs

Hauptziel des Versuches ist, die Praktikabilität und die Verkehrssicherheit einer Sperrung der Geradeausfahrt von der Neckarbrücke in die Mühlstraße und eines mittigen Zweirichtungsweges zu überprüfen. Hier geht es zum Beispiel um die Frage, wie das Verbot der Geradeausfahrt akzeptiert wird und wie es durchgesetzt werden kann. Reichen Beschilderung und Kontrollen aus oder müssten bauliche Maßnahmen hinzukommen? Reicht die Akzeptanz der verkehrsrechtlichen Anordnung aus, um Staus durch illegale Geradeausfahrten für den Busverkehr zu verhindern? Wie gestaltet sich die Querung der Trassen des Radverkehrs und des Busverkehrs an der Einfahrt zur Mühlstraße? Wählen Radler dann vermehrt die Straße oder wird der Radweg in der Mühlstraße attraktiver, weil die ständigen Störungen durch illegale Gelegenheitsparker entfallen? All das sind Fragen, die sich nur in der Praxis klären lassen. Diese Verkehrsführung wurde auch noch nie getestet. Vergangene Sperrungen der Mühlstraße oder der Neckarbrücke wegen Bauarbeiten hatten immer zur Folge, dass der Busverkehr umgeleitet werden musste. Für Radfahrer hieß es meistens sogar: absteigen.

Des Weiteren geht es darum, das Erfahrungswissen der Bürgerinnen und Bürger der Stadt zu erweitern. Wir wissen heute schon ziemlich sicher, dass die etwa 6000 PKW-Fahrer, die durch die Mühlstraße fahren, die Sperrung der Einfahrt aus der Neckarbrücke überwiegend negativ bewerten werden. Ähnlich klar ist, dass Autofahrer auf dem Österberg die neue Verkehrsführung skeptisch beurteilen. Durch den Versuch können aber die Fragen beantwortet werden, die heute weitgehend offen sind:

- Wie verbessert sich die Situation für die Radfahrer auf dem gesamten Streckenzug von der Steinlachunterführung bis in die Wilhelmstraße?
- Wie wird der Sicherheitsgewinn durch die Radlerinnen und Radler wahrgenommen, wenn sie auf der Brücke einen breiten Radweg für sich haben?
- Wie nehmen die Anwohnerinnen und Anwohner der Alternativrouten die Veränderungen wahr?
- Ergeben sich in der Praxis neue Behinderungen oder Schwierigkeiten für den ÖPNV ?
- Wie stark wirken sich der Mehrverkehr auf den beiden verbleibenden Zufahrten im Osten und Westen auf alle Verkehrsteilnehmer aus, die dort unterwegs sind?
- Wie entwickelt sich der Umsatz im Zinsendreieck und der Altstadt (solche Effekte würden wie bei der Schließung des Parkhaus Altstadt-Mitte sehr schnell eintreten)?
- Entstehen in der Realität neue „Schleichwege“, die in keiner Simulation vorgesehen werden können ?
- Wie bewerten die Buspassagiere die neuen Verhältnisse bei der Fahrt vom Bahnhof zum Lustnauer Tor?
- Wie nehmen die Fußgänger auf der Neckarbrücke und in der Mühlstraße die neuen Verhältnisse wahr?
- Ist der Mehrverkehr in der Gartenstraße relevant und wie nehmen die Anwohner das wahr?
- Sind für die Erschließung der südöstlichen Altstadt mit Neckargasse und Bursagasse besondere Lösungen erforderlich ?
- Welchen Anteil hat der PKW-Verkehr an den Stickoxidemissionen in der Mühlstraße und können durch die Sperrung der Durchfahrt die Grenzwerte an der Messstation eingehalten werden?

2.6 Begleitmaßnahmen

Die Verwaltung sieht vor allem den Österberg als kritisch betroffenes Gebiet an. Daher wurden die Stadtwerke gebeten, eine Verdichtung des Busverkehrs vorzubereiten. Die Rückmeldung der Stadtwerke lautet, dass eine Verdichtung des werktäglichen Halbstundentaktes der Linie 10 auf einen 15-Minutentakt in der Zeit des Verkehrsversuches machbar wäre. Die Mehrkosten hierfür würden sich auf 25.000 Euro belaufen. Sollte auch der Stundentakt am Abend und Wochenende auf einen Halbstundentakt verdichtet werden, so würden weitere Zusatzkosten von 5.000 Euro entstehen. Die Stadtwerke sind bereit, bei entsprechendem Kostenersatz den Auftrag zu übernehmen. Entsprechende Mittel stünden in der Deckungsreserve Klimaschutz zur Verfügung. Die Zuständigkeit für die Freigabe der Mittel liegt beim Klimaausschuss. Es ist vorgesehen, alle Haushalte auf dem Österberg per Wurfpost über die neue Verkehrsführung zu informieren. Dies könnte auch genutzt werden, um ein verbessertes Busangebot zu bewerben.

2.7 Auswertung und Bewertung

Die meisten Fragen, die der Verkehrsversuch beantworten soll, sind komplexer Natur. Das Ergebnis sind meistens die Einschätzungen der Verkehrsteilnehmer und der Bürgerschaft. Bestimmte Zielgruppen, etwa die Händlerschaft oder die Bewohner des Österbergs, wird die Verwaltung nach Abschluss des Tests teilweise durch Stichproben befragen. Für die unmittelbare Abwicklung des Verkehrs auf dem Abschnitt von der blauen Brücke bis zum Lustnauer Tor wird die Verwaltung intensiv mit eigenen Kräften beobachten und kontrollieren. Hieraus werden sich wesentliche Erkenntnisse zur Praktikabilität und Sicherheit gewinnen lassen. Für die Gesamtbeurteilung schlägt die Verwaltung eine Befragung mit der BürgerApp Ende November vor. Hierbei könnte sowohl die Gesamtbeurteilung als auch einzel-

ne Aspekte der neuen Verkehrsführung abgefragt werden. Das Ergebnis könnte wichtige Hilfestellungen für die Entscheidung im Gemeinderat sein.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung beabsichtigt, den Verkehrsversuch im Zeitraum vom 20.9 bis zum 15.11 durchzuführen. Die verkehrsrechtliche Anordnung und alle vorbereitenden Maßnahmen können bis dahin in Kraft gesetzt werden. Die Zuständigkeit liegt bei der Verwaltung. Am 20. September soll in Tübingen ein größeres Programm aus Anlass des ersten Klimastreiks der Friday for Future Bewegung nach der Sommerpause realisiert werden. Die Parents vor Future haben sich mit der Bitte um Unterstützung an die Stadtverwaltung gewandt. Die Sperrung der zentralen Durchfahrtachse für den Autoverkehr an diesem Tag soll in das Programm integriert und mit Informations- und Werbeveranstaltungen zum Klimaschutz verbunden werden.

4. Lösungsvarianten

4.1 Der Versuch könnte im Frühjahr 2020 durchgeführt werden. Die Verwaltung sieht für eine Verschiebung wie dargelegt keinen Anlass.

4.2 Auf den Versuch könnte verzichtet werden. Die Verwaltung hält den Versuch wie dargelegt für erforderlich und bereitet die Umsetzung vor.

4.3 Der Versuch könnte durch eine Verbesserung des Busverkehrs zum Österberg ergänzt werden. Dafür müssten Mittel von 30.000 Euro aus der Deckungsreserve Klimaschutz, Haushaltstelle 1.9100.8500.000 bewilligt werden.

4.4 Auf eine Befragung mit der BürgerApp zur Auswertung des Versuches könnte verzichtet werden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Der Verkehrsversuch verursacht Kosten im fünfstelligen Bereich für die Einrichtung und Aufhebung der Verkehrsführung, die Beschilderungen sowie die begleitenden Verkehrszählungen. Diese werden aus Budgetmitteln der Haushaltsstelle getragen.