

be min Berlin



**Entwurf
Luftreinhalteplan 2011 bis 2017
für Berlin**

Bild: Berlin Luftreinhalteplan

Luftreinhalteplan Berlin 2011-2017

2005 hat Berlin seinen ersten Luftreinhalteplan in Kraft gesetzt, dessen – für das Güterkraftverkehrs- und Personenbeförderungsgewerbe – wesentlichster Teil die Einführung der Umweltzone im Jahr 2008 darstellte. Nach wie vor beurteilt die Fuhrgewerbe-Innung die tatsächlichen Ergebnisse dieser Maßnahme im Hinblick auf die erzielten Schadstoffminderungseffekte beim Feinstaub kritisch.

Vor diesem Hintergrund hat die Innung gemeinsam mit einer Reihe weiterer Organisationen den Prozess der öffentlichen Auslegung des im April vorgelegten Entwurfs des Luftreinhalteplans 2011 - 2017 erneut kritisch begleitet. Nachstehend veröffentlicht die Innung ihre Stellungnahme, die sie gemeinsam mit dem Verband Verkehr und Logistik erstellt hat, sowie das gemeinsame Punktepapier der Organisationen der Berliner Wirtschaft.

Eine Übersicht der im Luftreinhalteplan vorgesehenen Maßnahmen, die zur weiteren Minderung der Schadstoffbelastung in Berlin beitragen sollen, finden Sie auf den folgenden Seiten. Ein Teil der dort aufgeführten Maßnahmen wird in der Stellungnahme der Verbände bewertet.

Stellungnahme der Fuhrgewerbe-Innung Berlin-Brandenburg e. V. und des Verbands Verkehr und Logistik Berlin-Brandenburg e. V. zum Entwurf des Luftreinhalteplans Berlin 2011 – 2017

Einleitung

Seit über 20 Jahren begleiten die beiden unterzeichnenden Verbände das Bemühen um Verbesserung der Luftgüte auf europäischer, Bundes- und Landesebene. Ebenso lange sind sie in die Planung und Entwicklung der Luftreinhaltung des Landes Berlin aktiv eingebunden. In dieser Zeit haben sich gesellschaftliche, wirtschaftliche, rechtliche und technische Veränderungen vollzogen, die Anlass dazu bieten, neben der Frage der von der Luftreinhaltung angestrebten Ziele zunehmend auch die Frage der Verhältnismäßigkeit einzelner Maßnahmen in den Vordergrund zu rücken.

Dabei sollen gesundheitlichen Aspekte, die der Luftreinhaltung zugrunde liegen, keinesfalls in Frage gestellt, sondern lediglich die Angemessenheit aller zu berücksichtigenden Faktoren stärker betont werden.

Wie die Entwicklung der Luftreinhalteplanung in Berlin seit der Wiedervereinigung anschaulich vermittelt, ist der Anteil industrieller Quellen der Luftbelastung stetig zurückgegangen. Dies ist zum einen auf die ambitionierte Genehmigungspraxis des Landes bei Neuerrichtung industrieller Anlagen, mehr noch allerdings auf die nachhaltige Deindustrialisierung der Stadt infolge der wirtschaftlichen Umbrüche der neunziger Jahre zurückzuführen, wie Tabelle 4.1 auf Seite 44 des Entwurfs anschaulich vermittelt.

Ein weiterer Aspekt der deutlichen Verbesserung der Luftgüte der Stadt liegt in der Umstellung der Heizungssysteme in Privathaushaltungen, in denen die bis Ende der achtziger Jahre (insbesondere im früheren Ostteil) Kohleheizungen weit verbreitet bzw. vorherrschend waren.

Nach Einschätzung der Umweltverwaltung verbleiben also als Angriffspunkte zur weiteren Verbesserung der Luftgütesituation die Sektoren des motorisierten Straßenverkehrs (bereits im ersten Luftreinhalteplan) und der Bauwirtschaft/Baustellen (im vorliegenden Entwurf). Der Gebäudeaspekt soll an dieser Stelle ausgeklammert bleiben. Als problematische Einflussgröße stellte und stellt sich dabei die Feinstaubbelastung heraus, hinzu kommt für den vorliegenden Luftreinhalteplan das Problem der Stickoxide.

Hierbei ist anzumerken, dass – wie von den unterzeichnenden Verbänden bereits beim ersten Luftreinhalteplan kritisiert – die Europäische Union

Zusammenfassung der Maßnahmen des Luftreinhalteplans 2012-2017
(Auszug aus dem Entwurf Luftreinhalteplan 2011 bis 2017 für Berlin)

Nr.	Maßnahme	Wirkung	Umsetzung und Akteure	
		☺ = räumlich ☞ = auf Luftqualität: 0 = gering + = mittel ++ = hoch	Wirkungseintritt	
Maßnahmen im Bereich der Planungsinstrumente				
M 1.1	Entwicklung der Flächennutzung unter dem Gesichtspunkt der Stadtklimatologie und Sicherstellung von Freiluftschneisen	☺lokal bis stadtweit ☞ +/++	langfristig	SenStadtUm Bezirke
M 1.2	Vermeidung neuer Belastungsschwerpunkte	☺lokal ☞ ++	langfristig	SenStadtUm Bezirke
M 1.3	Grün in der Straße	☺stadtweit ☞ +	langfristig	SenStadtUm Bezirke
M 1.4	Immissionssensitive Entwicklung der Standorte des Stadtentwicklungsplan (StEP) Industrie und Gewerbe	☺lokal ☞ 0 / ++	langfristig	SenStadtUm Bezirke SenWiTechForsch
M 1.5	Stadtentwicklungsplan (StEP) Zentren	☺lokal ☞ 0/+	langfristig	SenStadtUm Bezirke SenWiTechForsch
M 1.6	Verkehrssparende Raumentwicklung	☺stadtweit ☞ +	langfristig	SenStadtUm Bezirke
M1.7	Beteiligung bei Verfahren der Bauleitplanung und Planfeststellungen	☺ bezirklich ☞ 0/ ++	langfristig	Bezirke (TÖB)
Maßnahmen Fahrzeugtechnik				
M 2.1	Umweltzone ohne Einzelausnahmen	☺stadtweit ☞ +	bis 2015	SenStadtUm
M 2.2	Förderung von Euro-6-Fahrzeugen	☺stadtweit ☞ +	bis 2015/16	SenStadtUm Bund
M 2.3	Förderung von Erdgasfahrzeugen	☺stadtweit ☞ begrenzt	laufend	SenStadtUm Bund GASAG
M 2.4	Elektromobilität	☺stadtweit; ☞ unklar	mittel- bis langfristig	SenStadtUm SenWiTechForsch Bund Bezirke
M 2.5	Saubere Fahrzeuge im ÖPNV	⌚kurzfristig ☺stadtweit ☞ + /lokal ++	kurz- bis langfristig	SenStadtUm BVG
M 2.6	Saubere Kommunalfahrzeuge	☺stadtweit ☞ 0	mittelfristig	alle komm. Unternehmen
M 2.7	Nachrüstung von Euro-4-Dieselfahrzeugen	☺stadtweit ☞ +	mittelfristig	SenStadtUm Bund
M 2.8	Partikelminderung für Fahrgastschiffe	☺lokal ☞ 0/+	kurz- bis mittelfristig	SenStadtUm Bezirke
M 2.9	Umweltstandards für Diesellokomotiven	☺lokal ☞ 0/+	mittel- bis langfristig	SenStadtUm Bund VBB
M 2.10	Kommunikationskampagnen zur Beschaffung sauberer Fahrzeuge	☺stadtweit ☞ 0	mittelfristig	SenStadtUm Verbände
Maßnahmen Verkehrslenkung/-organisation				
M 2.11	Verstetigung	☺ nur lokal ☞ +/++	kurz- bis mittelfristig	SenStadtUm
M 2.12	Stadtverträgliche Geschwindigkeit auf Hauptverkehrsstraßen	☺ nur lokal ☞ +/++	kurz- bis mittelfristig	SenStadtUm
M 2.13	Umweltsensitive Verkehrssteuerung	☺ nur lokal ☞ 0/+	mittelfristig	SenStadtUm

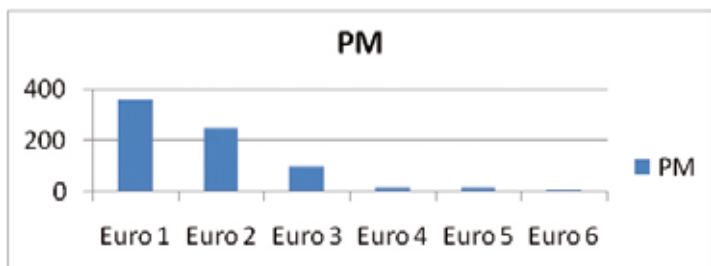
Nr.	Maßnahme	Wirkung ☺ = räumlich ☞ = auf Luftqualität: 0 = gering + = mittel ++ = hoch	Umsetzung und Wirkungseintritt	Akteure
M 2.14	Konzepte bei Ereignissen und Störfällen	☺ nur lokal ☞ 0/+	mittelfristig	SenStadtUm
M 2.15	Lenkungskonzepte für Lkw-Durchgangsverkehr	☺ lokal bis stadtweit ☞ +	mittelfristig	SenStadtUm
M 2.16	Umweltsensitive Lenkungskonzepte im Zusammenhang mit dem innerstädtischem Verkehr	☺ lokal bis stadtweit ☞ +	mittelfristig	SenStadtUm
M 2.17	Neuorganisation von Reisebusverkehren	☺ lokal bis stadtweit ☞ 0/+	mittelfristig	SenStadtUm
Maßnahmen Verkehrsverlagerung und -Vermeidung				
M 2.18	Förderung des ÖPNV	☺ stadtweit ☞ +/++	mittel- bis langfristige	SenStadtUm
M 2.19	Förderung des Fuß- und Radverkehrs	☺ stadtweit ☞ +/++	mittel- bis langfristige	SenStadtUm Bezirke
M 2.20	Parkraumbewirtschaftung	☺ lokal bis stadtweit ☞ +	mittel- bis langfristige	SenStadtUm Bezirke
M 2.21	Mobilitätsmanagement	☺ lokal bis stadtweit ☞ 0/+	mittel- bis langfristige	alle Verwaltungen
M 2.22	Förderung Carsharing	☺ stadtweit ☞ 0/+	mittel- bis langfristige	SenStadtUm Bezirke
M 2.23	Integriertes Wirtschaftsverkehrskonzept	☺ stadtweit ☞ +	mittel- bis langfristige	SenStadtUm SenWirtschaft
Maßnahmen Infrastruktur Verkehr				
M 2.24	Sanierung von Straßenoberflächen	☺ lokal ☞ +/++	mittel- bis langfristige	SenStadtUm Bezirke
M 2.25	Neuaufteilung von Straßenräumen	☺ lokal ☞ +	mittel- bis langfristige	im Rahmen Lärmaktionsplan
M 2.26	Förderung lokal emissionsarmer öffentlicher Verkehrsmittel durch Erhaltung und Ausbau von Strecken des Schienenpersonennahverkehrs (besonders Straßenbahnstrecken)	☺ lokal bis stadtweit ☞ +	mittel- bis langfristige	SenStadtUm
Maßnahmen Wärmeversorgung von Gebäuden				
M 3.1	Reduzierung des Wärmebedarfs von Gebäuden	☺ stadtweit ☞ 0/+	mittel- bis langfristige	SenStadtUm, Bezirke
M 3.2	Saubere Energie für die Wärmeversorgung und Reduzierung der Emissionen aus Feststoffverbrennung in Kleinf Feuerungsanlagen	☺ stadtweit ☞ +	mittel- bis langfristige	SenStadtUm, Bezirke
M 3.3	Saubere Mini-BHKW	☺ lokal bis stadtweit ☞ 0/+	mittel- bis langfristige	SenStadtUm, Bezirke
Maßnahmen im Bausektor				
M 4.1	Partikelfilter für Baumaschinen	☺ lokal bis stadtweit ☞ 0/+	kurz- bis mittelfristig	SenStadtUm Bund
M 4.2	Verminderung diffuser Staubemissionen von Baustellen	☺ lokal ☞ +	mittelfristig	SenStadtUm Bezirke
M 4.3	Reduzierung transportbedingter Emissionen bei Bauvorhaben	☺ lokal ☞ +	mittelfristig	SenStadtUm Bezirke
Maßnahmen Industrie und Gewerbe				
M 5.1	Auflagen in Anlagengenehmigungen	☺ lokal ☞ 0/+	kurz- bis mittelfristig	SenStadtUm

bislang keinerlei Bemühen gezeigt hat, für die Motorentechnologie maßgebliche Emissionsgrenzwerte und die für die Luftreinhaltung maßgeblichen Immissionsgrenzwerte in irgendeiner Weise miteinander zu harmonisieren.

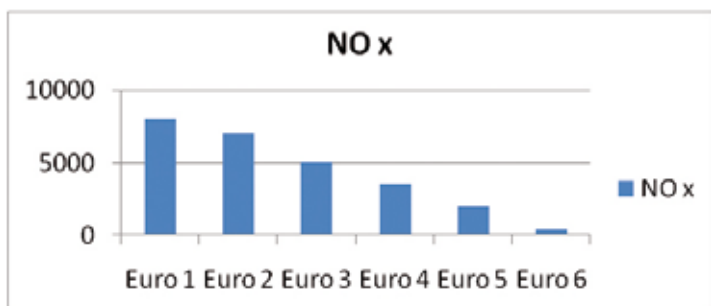
Da sich die hier vorgelegte Stellungnahme allein auf den Bereich schwerer Nutzfahrzeuge (LKW > 3,5 t zGG und Omnibusse) und damit einhergehende Verkehre bezieht, sollen auch die Ausgangsüberlegungen darauf beschränkt bleiben.

Der Nutzfahrzeugbereich der genannten Klassen wurde und wird weiterhin von der Dieselmotorentechnologie beherrscht. Diese hat bezüglich des Abgasverhaltens im Bereich der kritischen Größen Partikel (PM) und Stickoxide (NOx) seit dem gesetzlich vorgeschriebenen Wirksamwerden der Euro 1-Norm im Jahr 1991 bis zur ab 01.01.2014 für Neufahrzeuge verbindlich geltenden Euro 6-Norm bemerkenswerte Verbesserungen erfahren, wie anhand der nachfolgenden Darstellungen deutlich wird.

Grenzwerte der Partikelemission bei Nutzfahrzeugen > 3,5 t in mg/kWh



Grenzwerte der Stickoxidemission bei Nutzfahrzeugen > 3,5 t in mg/kWh



Wurden die Minderungseffekte in den ersten Euro-Norm-Stufen überwiegend durch motorkonstruktive Effekte erzielt, werden mit Abgasrückführung, Additiven (Adblue) und verstärkt Partikelminderungssystemen bei den höheren Normstufen die Grenzwerte eingehalten. Dabei stellte sich heraus, dass beispielsweise Abgasrückführung bei Neufahrzeugen und Rußfilternachrüstungen bei in Betrieb befindlichen Fahrzeugen zwar einerseits die Partikelemissionen minderten, andererseits jedoch zu höheren Stickoxidemissionen führten.

Leider lässt der Entwurf des vorgelegten Luftreinhalteplans all diese Aspekte unberücksichtigt, was weiter unten noch zu kommentieren sein wird.

Zum Luftreinhalteplan 2011 - 2017

Aus Platzgründen soll hier auf eine Bewertung der Kapitel 3 - 6 verzichtet werden, obwohl es dazu Anlass gäbe. Im Folgenden wollen sich die beiden unterzeichnenden Verbände auf die Kapitel 7 - 9 des Entwurfs konzentrieren.

Zur Prognose der Flottenzusammensetzung (Tab. 7.3 auf Seite 101)

Anteile der Fahrzeuge mit dem Abgasstandard Euro 6 in den einzelnen Fahrzeugkategorien (Pkw bis Reisebusse: Werte aus HBEFA 3.1; Linienbusse: Berliner Entwicklung, HBEFA-Werte in Klammern)

Jahr	Fahrzeugkategorie					
	Otto-Pkw	Diesel-Pkw	leichte Nutzfahrzeuge	schwere Nutzfahrzeuge	Reisebusse	Linienbusse
2015	4%	8%	2%	28%	14,5%	27% (18%)
2020	21%	32%	47%	75%	50%	65% (57%)

Quelle: Entwurf Luftreinhalteplan 2011-2017

Während wir den voraussichtlichen Anteil von Euro 6-Reisebussen im Jahr 2020 min. 50 % bei den in Berlin zugelassenen Fahrzeugen für realistisch halten, gilt das unserer Auffassung nicht für die in Berlin verkehrenden Reisebusse. Unterstellt man eine weitere positive touristische Entwicklung Berlins und keine wesentlichen Verschiebungen bezüglich der Verkehrsträger im Reisesegment, ist nach den Erfahrungen mit den Reisebussen der Schadstoffklasse 3 ab 01.01.2012 (letzte Stufe zum Befahren der Umweltzone mit Reisebussen nur noch mit grüner Plakette) davon auszugehen, dass der Bestand an Reisebussen der Euro-Normen 4 und 5 bundesweit deutlich höher ist und viele Fahrten nach Berlin auch mit derartigen Fahrzeugen durchgeführt werden. Der sogenannte Gelegenheitsverkehr (PBefG-rechtlicher Ausdruck für verschiedene Arten des Reiseverkehrs) unterliegt schon seit vielen Jahren einem starken Wettbewerbsdruck, nicht zuletzt durch die Billigflug-Airlines, der den überwiegend kleinen Unternehmen – insbesondere in den Flächenländern – nur geringe Investitionsspielräume verschafft. Insofern ist mit einem deutlich höheren Anteil von Reisebussen der Euro 4- und Euro 5-Norm zu rechnen.

Als geradezu illusorisch bewerten wir den Anteil von 75 % in Berlin verkehrender schwerer LKW der Euro 6-Norm im Jahr 2020, so wünschenswert dies auch wäre. Zwar werden seit 2012 erste LKW-Typen der Euro 6-Norm angeboten, doch – wie in der Vergangenheit (wir hatten auch das bereits bei den Diskussionen zum ersten Luftreinhalteplan angemerkt) auch – werden Fahrzeuge neuester Abgasnorm immer zuerst im Fernverkehrssegment angeboten. Regionalverkehrs-LKW (Verteiler- und Baustellenverkehr) folgen erfahrungsgemäß mit einer gewissen Verzögerung und meist kurz vor Wirksamwerden der gesetzlichen Normierung.

Da zu befürchten ist, dass sich bis 2020 an der gesamtwirtschaftlichen Situation in der Region nichts Wesentliches – jedenfalls nicht zum Besseren – wendet, die Nutzungsdauer von LKW im Regionalverkehr durchschnittlich länger als sechs Jahre (im Umzugsverkehr noch deutlich länger) währt, sollte auf den im Entwurf enthaltenen Anteil nicht spekuliert werden. Bei Fortschreibung der heutigen Zulassungszahlen sollte berücksichtigt werden, dass allein die von Daimler angebotene Mercedes-Benz CharterWay-Flotte mit 7.000 Nutzfahrzeugen in Berlin zwar zugelassen ist, jedoch in ganz Deutschland vermietet wird.

Zu den Szenarienrechnungen des Kapitels 8

Prinzipiell sind derartige Rechnungen ein sinnvolles Instrument der Folgenabschätzung in den verschiedensten Disziplinen. Das gilt durchaus auch auf dem Gebiet der Luftreinhaltung. Allerdings sollten die Annahmen und deren Voraussetzungen bei der Definition zu ergreifender Maßnahmen nicht zwangsläufig als gegeben angesehen werden.

So mag es beispielsweise für schwere Nutzfahrzeuge tatsächlich vereinzelte Nachrüstlösungen zur Stickoxidminderung geben, von einer Marktvielfalt, die Nachrüstungen in größerem Umfang überhaupt in die Nähe einer Realisierbarkeit rücken lassen, ist in den unterzeichnenden Verbänden bislang jedoch überhaupt nichts bekannt.

Zu den Maßnahmen des Luftreinhaltplans 2011 – 2017

Zunächst sei auf einen redaktionellen Widerspruch verwiesen: auf dem Deckblatt ist vom Zeitraum 2011 - 2017 die Rede, Kapitel 9 verweist auf den Zeitraum 2011 - 2016.

Vor dem Hintergrund der in der Einleitung zu diesem Kapitel vermerkten und von den unterzeichnenden Verbänden geteilten Erkenntnis, dass für PM 10 aufgrund des hohen Anteils von außen nach Berlin hereingetragener Partikel unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit mit lokalen Maßnahmen das Problem der Grenzwertüberschreitung des PM 10 Kurzzeitgrenzwertes nicht zu lösen ist, sollte diese Erkenntnis auch auf die Zahl zulässiger Überschreitungstage erweitert werden.

Maßnahme M 2.1

Prinzipiell wollen sich die unterzeichnenden Verbände der Maßnahme nicht völlig verschließen, gleichwohl sollten Einzelausnahmen zulässig bleiben, wenn beispielsweise Spezialfahrzeuge mit ausdrücklichem Sondercharakter und extrem hohen Wiederbeschaffungskosten nicht nachrüstbar sind oder die Nachrüstung mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden wäre. Da es sich tatsächlich nur um wenige Fahrzeuge handeln kann, die auf die Gesamtsituation der Schadstoffbelas-

tung keinen messbaren Einfluss haben, spricht einiges für die Beibehaltung der Einzelausnahme.

Maßnahme M 2.2

Schwere LKW mit Euro 6-Motor werden zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme von zwei Herstellern (Daimler und Scania) bei einigen wenigen Leistungsklassen für Fernverkehrsmaschinen angeboten. Die Anschaffungskosten liegen mit z. Zt. ca. EUR 10.000,- über denen eines vergleichbaren EEV-LKW, gezahlt werden im Rahmen des Förderprogramms zur Anschaffung umweltfreundlicher Nutzfahrzeuge bis Ende dieses Jahres – sofern die Mittel nicht vorher ausgeschöpft sind – maximal EUR 6.050 Zuschuss. Das Innovationsprogramm zur Förderung schwerer Nutzfahrzeuge endet für Euro 6 am 31.12.2012, entsprechend den Förderbedingungen ein Jahr vor der gesetzlichen Pflicht für Neufahrzeuge.

Die Einführung reduzierter Mautsätze für Euro 6-LKW findet unsere Zustimmung, diese ist aber an das Mautmoratorium der Bundesregierung gekoppelt, wonach in dieser Legislaturperiode keine Änderungen der LKW-Maut erfolgen sollen. Medienberichten der letzten Tage zufolge wird es keine reduzierten Mautsätze für Euro 6-LKW geben, sondern Euro 6 soll allenfalls die bisherige Mauteinstufung der Euro 5-/EEV-Fahrzeuge ersetzen, dies überdies frühestens 2014. Nach den Erfahrungen der Mautspreizung 2008, die nach einer Verschlechterung der Einstufung der Euro 3-LKW zu einer massiven Verschlechterung der Restwerte (auf ca. 50 % des veranschlagten Wertes) führte, ist ein ähnlicher Effekt für Euro 5-/EEV-LKW zu befürchten, wenn die Mautklassenveränderungen unmittelbar 2014 wirksam würden.

Maßnahmen M 2.11 – M 2.13

Maßnahmen zur Verstärkung des Verkehrs unter Nutzung dynamischer Geschwindigkeitsregelanlagen, die den jeweiligen – auch zeitlich und lokal höchst unterschiedlichen – Verkehrsbedingungen angepasst funktionieren, finden unsere Zustimmung. Eine Ausweitung von Tempo 30 im Hauptstraßennetz oder gar die Minderung der innerörtlich zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h lehnen die unterzeichnenden Verbände ab. Vor dem Hintergrund der sich schrittweise ändernden Flottenzusammensetzung in den nächsten Jahren und dem eingangs anschaulich dargestellten tatsächlich erzielbaren Minderungseffekt der Emissionen erachten wir weitere Einschränkungen in Anbetracht der absoluten Immissionsminderungen als unverhältnismäßig.

Maßnahme 2.16

Die Behauptung eines hohen Leerfahrtenanteils wird im Entwurf weder qualitativ noch quantitativ untersetzt. Trotz einiger Untersuchungen im Rahmen des Wirtschaftsverkehrskonzepts ist die Datenlage zu

innerstädtischen und regionalen Straßengüterverkehren hinsichtlich Gütergruppen, Transportmengen und Auslastungsgraden vergleichsweise dürftig.

Gleiches gilt für Erkenntnisse über Autobahndurchfahrtsverkehre. Insofern sind Initiativen zur Ermittlung entsprechender Daten zu begrüßen. Daraus ableitbare Schlussfolgerungen sollten explizit mit den betroffenen Wirtschaftszweigen erörtert werden.

Maßnahme 2.24

Wie dem Entwurf zu entnehmen ist, verbindet sich mit der Maßnahme ein erhebliches Minderungspotential bei der PM 10-Belastung. Weitere Effekte sind bezüglich Lärm und ggf. auch in der Verkehrsverstetigung zu erwarten. Die großflächige Umsetzung dieser Maßnahme wird in Anbetracht des Zustandes des Berliner Straßennetzes ausdrücklich begrüßt.

Maßnahme M 4.1

Die Maßnahme stellt zwar in erster Linie auf Baumaschinen ab (bezüglich der sich die unterzeichnenden Verbände den Auffassungen der Bauwirtschaft anschließen, die bereits eine Stellungnahme verfasst hat), nimmt aber motorgetriebene Außenaufzüge nicht explizit aus. Diese Aufzüge, die von Umzugsunternehmen genutzt werden, sollten in Anbetracht der zu vernachlässigenden Zahl und daraus resultierend der geringen Immissionseffekte in der weiteren Betrachtung unberücksichtigt bleiben.

Maßnahme M 4.3

Prinzipiell werden ohnehin mit jedem Bauvorhaben schon aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus Logistikkonzepte entwickelt. Das gilt in Anbetracht der räumlichen Gegebenheiten im Stadtgebiet nicht nur für Großbauvorhaben, sondern bereits bei vergleichsweise kleinen Baumaßnahmen.

Zu beachten ist, dass die Baunternehmen die Transportleistungen meist nicht selbst erbringen, sondern Transportdienstleister betrauen. Diese wiederum optimieren innerbetrieblich ihre Abläufe aufgrund der Kosten-/Ertragssituation oder wegen der technischen Rahmenbedingungen der zum Einsatz kommenden Fahrzeuge weithin so, dass Einflussnahmen durch Dritte weder wirtschaftlich noch unter Umweltsichtspunkten per Saldo positive Effekte erwarten lassen.

Unter keinen Umständen werden planwirtschaftliche Instrumente wie die im Entwurf erwähnten Baufrachtzentren akzeptiert. Das führt – zumindest bei reinen Straßenverkehren – zu zusätzlichen Brüchen der Transportkette, daraus resultierend zu Mehrverkehren und damit höheren Emissionen. Jeder Baumarkt und jeder gewerbliche Baustoffhändler betreibt faktisch ein Baufrachtzentrum. Besonders große Bauvorhaben, so sie denn überhaupt noch stattfinden

verdienen individuelle Betrachtung, die sie jedoch aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus aber ohnehin schon finden.

Zu Kapitel 9.6

Der Verzicht auf die unter Punkt 9.6 erläuterten Maßnahmen wird bis auf eine begrüßt. Wenngleich die Erprobung intensiverer Straßenreinigung nicht zum wünschenswerten Minderungseffekt hinsichtlich der Feinstaubbelastung geführt hat, sollte gerade lokal (z. B. in Bereichen, die bei/nach Baumaßnahmen zeitweilig einer höheren Belastung ausgesetzt sind/waren) diese Maßnahme forciert werden.

Fazit

Wie bereits beim ersten Luftreinhalteplan des Landes Berlin entsteht auch mit dem vorliegenden Entwurf der Eindruck besonders ambitionierter Ziele und Maßnahmen. Verglichen mit anderen, von gleicher oder oft gar deutlich höherer Belastungssituation der kritischen Schadstoffe PM und NOx betroffenen Kommunen und den von deren Seite qualitativ und vor allem zeitlich veranlassten Maßnahmen weichen die Berliner Planungen und Maßnahmen in teils erheblichem Umfang ab.

Insofern verbinden die unterzeichnenden Verbände diese Stellungnahme mit folgenden Forderungen:

1. Keine weiteren Alleingänge des Landes Berlin im Hinblick auf die von anderen Ländern und Kommunen veranlassten Planungen und Maßnahmen!
2. Unbedingte Wahrung der Verhältnismäßigkeit vorgesehener Maßnahmen zur Verbesserung der Luftgüte im Hinblick auf die tatsächlich erzielbaren Effekte und die damit verbundenen Auswirkungen für die Berliner Transport-, Speditions- und Busunternehmen!
3. Initiierung und Unterstützung aller Initiativen, die – trotz anerkanntermaßen unterschiedlicher Belastungssituation – bundesweit auf möglichst gleichartige Regelungen gerichtet sind. Der bestehende Flickenteppich höchst unterschiedlicher Regelungen und Ausnahmetatbestände bei einzelnen Maßnahmen darf nicht fortgeschrieben werden!
4. Initiierung und Unterstützung aller Maßnahmen gegenüber der EU-Ebene, die auf realistische Wirkungseffekte gerichtet sind und die eine Harmonisierung von Emissions- und Immissionswerten mit angemessenen Fristen der Umsetzung gerichtet sind!

Auf den folgenden Seiten haben wir für Sie den Text des Punktepapiers der Berliner Wirtschaft abgedruckt.



Entwurf Luftreinhalteplan 2011-2017

Zentrale Anforderungen aus Sicht der Wirtschaft

Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat am 27. April 2012 die Öffentlichkeitsbeteiligung für den Entwurf eines Luftreinhalteplans 2011-2017 gestartet. Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Verbände und Institutionen haben bis zum 15. Juni 2012 die Gelegenheit, Stellung zum vorgelegten Entwurf zu nehmen.

Die Schonung der natürlichen Ressourcen und saubere Luft sind auch aus Sicht der Wirtschaft wichtige Anliegen und tragen zur Lebensqualität in der Stadt bei. Der Entwurf des Luftreinhalteplans enthält aus Wirtschaftssicht neben grundsätzlich richtigen Ansätzen zahlreiche Maßnahmvorschläge, die unmittelbar belastend auf die Berliner Unternehmen wirken werden. Dabei kommen zum Teil erhebliche Investitionsanforderungen auf die Betroffenen zu. Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dem sich auch der Luftreinhalteplan verpflichtet hat, müssen diese Belastungen für die Unternehmen am Standort Berlin erträglich bleiben und zu einer deutlichen, nachweisbaren Verbesserung der Berliner Luft führen. Diese Maßgabe sehen die unterzeichnenden Institutionen im derzeitigen Entwurf des Luftreinhalteplans nicht erfüllt. Sie fordern daher eine Überarbeitung des Entwurfs im Sinne der folgenden Punkte.

1. Widersprüche in bestehenden Regeln aufzeigen

Die Diskussion um geeignete Grenzwerte und Maßnahmen für eine bessere Luft zeigt, dass die europäisch geregelten Emissionsgrenzwerte für die Motorentechnik und die Immissionsgrenzwerte nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind. So lassen sich die bestehenden Grenzwerte für NO₂ durch die bisher verfügbare Technik nicht erreichen. Der Berliner Luftreinhalteplan sollte diese Problematik in der Maßnahmenplanung ausreichend reflektieren und sich entsprechend gegenüber der EU positionieren. Keineswegs darf der Luftreinhalteplan aber neue Probleme hervorrufen, indem zum Beispiel eine Nachrüstung von Baumaschinen und Fahrgastschiffen in den Maßnahmenfokus gerät, obwohl die tatsächliche Verfügbarkeit und Praxistauglichkeit von entsprechenden Nachrüstungssystemen nicht abschließend geklärt ist.

2. Unternehmen nicht unverhältnismäßig belasten

Die Regelungen des Entwurfs führen an verschiedenen Stellen zu hohen Belastungen für Unternehmen, die nicht verhältnismäßig sind. Dies gilt insbesondere für die

geforderte Nachrüstung von Baumaschinen und solche Pläne, mit denen Euro-6-Fahrzeuge vorfristig zu Lasten anderer Fahrzeuge privilegiert werden sollen. An dieser Stelle fehlen eine Kosten-Nutzen-Abwägung sowie die Bezifferung der Gesamtkosten aller Einzelmaßnahmen für die Berliner Wirtschaft. Auch die Zusatzkosten für öffentliche Auftraggeber, die sich durch verschärfte Anforderungen bei der Beschaffung ergeben, wurden nicht reflektiert. Ähnlich widerspricht die geplante vollständige Streichung von Einzelausnahmen in der Umweltzone dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Zahl der Ausnahmen ist in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Für betroffene Unternehmen kann sich die Streichung der Einzelausnahmen aber existenzbedrohend auswirken. Demgegenüber sind zusätzliche Anforderungen für die Genehmigungspraxis — in diesem Fall für mobile Maschinen und Geräte — weder für die betroffenen Unternehmen zu stemmen, noch einer effizienteren Vollzugs- und Genehmigungspraxis zuträglich.

3. Grundlagen transparent machen, Auswirkungen einzelner Maßnahmen benennen und Finanzierung sichern

Die zugrundeliegenden Daten und Fortschreibungen sind nach dem Luftreinhalteplan vielfach nicht aus sich heraus verständlich und nachvollziehbar. Dies gilt beispielsweise für die Annahmen der Dieselrußemissionen von Baumaschinen. Für einzelne geplante Umsetzungsmaßnahmen, wie zum Beispiel die Modellierung der Luftqualität in Straßenschluchten, sollten die Folgen und Kosten für „Bestandsbauten“ und für Neuinvestitionen detailliert abgeschätzt werden. Auch bei den geplanten Lenkungskonzepten für den LKW-Durchgangsverkehr ist zu klären, welche Straßenbaumaßnahmen zur Entlastung von Wohngebieten gemeint sind. Die angestrebten Informations- und Förderkampagnen werden begrüßt, müssen aber vor allem hinsichtlich ihrer Finanzierung konkretisiert werden. Im Luftreinhalteplan grundsätzlich festgeschrieben werden sollte die rechtzeitige Organisation von Gesprächen mit den Filterherstellern (Euro 4, Euro 6, Fahrgastschiffe). Auch den Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen aus Kleinf Feuerungsanlagen fehlt eine Analyse der Betroffenheit.

4. Berliner Alleingänge vermeiden

Im Zuge der Einführung der Umweltzone in Berlin haben die Berliner Unternehmen einen hohen Preis für Berlins Vorreiterrolle zahlen müssen. Berliner Unternehmen konnten dabei aufgrund der zeitlich erst nach der Berliner Umweltzone erlassenen Förderrichtlinien keine Fördermittel für die Umrüstung leichter Nutzfahrzeuge in Anspruch nehmen. Solche Alleingänge sind in Zukunft unbedingt zu vermeiden. Das gilt im vorliegenden

Entwurf beispielhaft für die zusätzliche Einschränkung von Festbrennstoffheizungen oder für die Bauleitplanung. Um seine industriepolitischen Ziele zu erreichen, braucht Berlin eine intensive Investitionstätigkeit. Vorkehrungen für Naturschutz und den Erhalt von Grünflächen sollten in Bauleitplänen daher nicht strenger als in anderen Bundesländern sein. Grundsätzlich fordert die Wirtschaft die Verwaltung auf, die geplanten Maßnahmen mit Plänen anderer Kommunen abzugleichen. Auch wenn die Grenzwerte weiterhin überschritten werden, lässt die EU Spielraum bei der Formulierung von Luftreinhalteplänen.

5. Anreize für Investitionen in umweltschonende Technologien setzen, ohne bestehende Technologien zu entwerfen

Angesichts der Erfahrungen mit der Umweltzone sind diejenigen Ansätze des neuen Entwurfs zu begrüßen, die auf Anreize für Investitionen in schadstoffarme Technologien setzen. Die angestrebte Änderung der 35. BimSchV zur Einführung einer zusätzlichen Schadstoffklasse darf dabei aber nicht zu neuen Fahrverboten führen. Finanzielle Anreize sind auch bei der Nachrüstung von Baumaschinen oder Dieselfahrzeugen zu setzen, da eine wirtschaftlich vertretbare Nachrüstung dieser Betroffenen sonst nicht machbar ist. Für das von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt am Anfang dieses Jahres begonnene Forschungsprojekt „Partikelfilter auf Berliner Baumaschinen“ werden erst in 2014 wesentliche Ergebnisse vorliegen. Eventuelle Vorgaben für das Nachrüsten von Baumaschinen sollten daher erst erfolgen, wenn konkrete Erfahrungen vorliegen. Auch für die Anschaffung von Neugeräten bedarf es in Anlehnung an die EU-Richtlinie 97/68EG entsprechender Übergangsfristen.

6. Verantwortung der öffentlichen Hand wahrnehmen

Der Entwurf des Luftreinhalteplans bekennt sich zu einer Vorreiterrolle der öffentlichen Hand. Diese Ankündigung ist aus Sicht der Wirtschaft zu begrüßen und unbedingt einzuhalten. Für die Fahrzeuge der öffentlichen Hand, auch im Bereich von Polizei und Feuerwehr, müssen zwingend dieselben Anforderungen gelten wie für die Privatwirtschaft. Ausnahmen darf es aus Gründen der Gleichbehandlung nicht geben. Gleichzeitig müssen weitere Maßnahmen in der Verantwortung des Landes konsequent umgesetzt werden, bevor die Wirtschaft weitere Belastungen zu tragen hat. So verweist der Entwurf des Luftreinhalteplans explizit auf die positiven Ergebnisse von Fahrbahnsanierungsmaßnahmen in anderen Städten.

7. Bekenntnis zu einem funktionsfähigen Industrie- und Wirtschaftsstandort Berlin ernst nehmen

Politik und Wirtschaft haben gemeinsam – unter anderem im Masterplan Industriestadt Berlin – ein deutliches Bekenntnis getroffen, um den Industriestandort Berlin weiter voranzubringen. Dieses Bekenntnis muss sich auch in der Fachplanung und damit im Luftreinhalteplan wiederfinden. Bisher fehlt dieser rote Faden im Entwurf.

Klar ist: Hohe verpflichtende Investitionskosten durch Anpassungsmaßnahmen an den Stand der Technik können – jedenfalls bei fehlenden oder zu kurzen Übergangsfristen – Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum bremsen, zu Unternehmensverlusten und sogar zur Geschäftsaufgabe oder -abwanderung führen. Gerade angesichts der begrenzten lokalen Einflussmöglichkeiten aufgrund der Wetterlage für eine saubere Luft in Berlin sind investitionsschädliche Maßnahmenvorschläge im Plan unter allen Umständen zu vermeiden. Dies gilt auch für eine Einschränkung des Wirtschaftsverkehrs, z.B. durch die Ausdehnung von Tempo-30-Zonen, durch zusätzliche Auflagen bei der Genehmigung von Anlagen in der Industrie oder für die planungsrechtliche Festlegung von Grenzwerten in Industrie- und Gewerbegebieten.

8. Maßnahmenplanung mit anderen Strategien abstimmen

Neben einer engeren Abstimmung mit den industriepolitischen Leitlinien des Senats ist der Luftreinhalteplan auch im Einklang mit anderen Fachplanungen fortzuschreiben. Dazu sollte der Senat seine verschiedenen Ziele im Dialog mit der Wirtschaft und weiteren Betroffenen transparent machen und entsprechend priorisieren (Wirtschaftswachstum vs. Luftqualität, Energie- und Klimaziele vs. Luftqualität). Eine entsprechende Priorisierung geht aus den oben genannten Maßnahmen nicht hinreichend hervor. Widersprüche in einzelnen Feldern sind die Folge.

9. Intelligente Instrumente entwickeln statt Planung von oben verfolgen

Im Vergleich mit erfolgreichen Ansätzen für eine effektive Umweltregulierung setzt der Entwurf des Luftreinhalteplans in seiner derzeitigen Fassung zu stark auf starre, dirigistische Vorschriften. Dazu gehören beispielhaft die vorgesehene Einrichtung eines „Bau-Frachtzentrums“, die Festlegung neuer Auflagen für die Anlagengenehmigung oder die angestrebte verpflichtende Nachrüstung von Stickoxidminderungssystemen. Solche Ansätze einer politisch verordneten Modernisierungsoffensive im Fahrzeug- und Anlagenbereich führen zwangsläufig zu Ineffizienzen in der unternehmerischen Investitionsplanung und greifen in einen funktionierenden Markt für saubere Technologien ein.

10. Wirtschaft in Diskussionsprozess einbinden

Die Wirtschaft ist in der Vergangenheit ein wichtiger Partner bei der Entwicklung von Luftreinhaltemaßnahmen in Berlin gewesen. Bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans und der Entwicklung des vorliegenden Entwurfs ist diese Einbindung bisher nicht gelungen. Damit die vorgeschlagenen Maßnahmen wirkungsvoll sein können, ohne übermäßige Belastungen für die Unternehmen am Standort mit sich zu bringen, müssen die Betroffenen eine starke Stimme im weiteren Prozess erhalten. Für diesen konstruktiven Dialog stehen die hier unterzeichnenden Verbände bereit.