

Stellungnahme der Handelskammer Hamburg zum Entwurf des Hamburger Luftreinhalteplans 2017

Am 8. Mai 2017 hat der Hamburger Senat den 217-seitigen Entwurf für die zweite Fortschreibung des Hamburger Luftreinhalteplans (LRP) aus dem Jahr 2004 vorgelegt. Darin wird im **ersten Teil** zunächst der rechtliche Rahmen erläutert. Danach wird die Entwicklung der verschiedenen Emissionsquellen (Kraftfahrzeuge, Schiffe, Industrie, etc.) dargestellt und für die Jahre 2020 und 2025 prognostiziert. Daraus wird schließlich im Rahmen einer Verursacheranalyse die Immissions-Entwicklung an den vier Verkehrsmessstationen (Habichtstraße, Kieler Straße, Max-Brauer-Allee, Stresemannstraße) sowie an anderen hochbelasteten Straßenzügen berechnet, jeweils auch mit Aussagen zur Anzahl der betroffenen Bürger. Im **zweiten Teil** werden zehn gesamtstädtische Maßnahmenpakete in den drei Themenbereichen „Steigerung der Anteile des Radverkehrs und des ÖPNV“, „Wandel zu einem effizienten und emissionsarmen Kraftfahrzeugverkehr“ sowie „Minimierung der aus der Hafenfunktion und dem Energiesektor resultierenden Luftbelastung“ erläutert und ihre Auswirkung auf die zukünftige Immissionsbelastung prognostiziert. Für die beiden Verkehrsmessstationen (Max-Brauer-Allee und Stresemannstraße) sowie einige weitere Straßenabschnitte ohne dauerhafte Messstellen, für die trotzdem in 2020 gemäß Modellrechnung immer noch eine Grenzwertüberschreitung zu erwarten ist, werden schließlich im **dritten Teil** zusätzlich lokale Einzelmaßnahmen, zu denen auch Fahrverbote gehören, geprüft und berechnet.

Hintergrund ist die novellierte Luftqualitätsrichtlinie der EU aus dem Jahr 2008 (Richtlinie 2008/50/EG), umgesetzt in deutsches Recht mit der 39. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (39. BImSchV). Da die dort vorgegebenen Jahresmittel-Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂) an den vier Hamburger Verkehrsmessstationen (s.o.) nicht eingehalten werden, ist die Freie und Hansestadt (FHH) zur Überarbeitung des LRP verpflichtet. Gleiches ist Inhalt eines Verwaltungsgerichtsurteils aus dem Herbst 2014, in dem die Stadt verpflichtet wird, *„...den derzeit gültigen Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die erforderlichen Maßnahmen zur schnellstmöglichen Einhaltung...“* des Grenzwertes enthält. Die Planung hat dabei laut Gericht unter Berücksichtigung der verschiedenen betroffenen öffentlichen und privaten Interessen so zu geschehen, dass das Ziel der Luftreinhaltung zu einem Ausgleich mit jenen Interessen zu bringen ist. Als Frist hatte das Gericht den 30. Juni dieses Jahres gesetzt.

Präsidium und Plenum der Handelskammer Hamburg (HK) haben sich am 1. Juni 2017 nach Durchführung eines breit angelegten Abstimmungsprozesses insbesondere unter Einbeziehung der Ausschüsse für Hafen und Schifffahrt, für Handel, für Industrie und Energie, für Stadt- und Regionalentwicklung, für Umwelt und für Verkehr mit dem vorliegenden Entwurf des LRP befasst. Dazu wurde auch vom 25. April bis zum 8. Mai eine „geschlossene“ Befragung von 6.000 zufällig ausgewählten Mitgliedsunternehmen durchgeführt, an der sich 363 Unternehmen beteiligt haben: Fast 85 Prozent der befragten Unternehmen haben eigene motorisierte Firmenfahrzeuge. Fast 84 Prozent sind in ihrem Betrieb laut eigener Aussage auf die Erreichbarkeit per Kraftfahrzeug (Pkw, Lkw, Bus) angewiesen, davon 70 Prozent für Geschäftsführung und Mitarbeiter, 52 Prozent für die Kunden, 48 Prozent für Zulieferer und 39 Prozent für Dienstleister und Handwerker.

Gleichzeitig befürworten jedoch 44 Prozent Einfahrverbote für Dieselfahrzeuge älter als Euro 6/VI innerhalb des Ring 2 und knapp 32 Prozent stimmen folgender Aussage zu: „*Die Gesundheit ist unser wichtigstes Gut, daher müssen die Diesel-Fahrzeuge jetzt raus aus der Stadt.*“ Die Wahrung weitgehender Mobilität in der Stadt bei gleichzeitig möglichst guter Luftqualität ist für die Hamburger Betriebe also von großer Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund nimmt die HK im Rahmen der gemäß § 47 Abs. 5 Bundesimmissionschutzgesetz iVm § 73 Hamburger Verwaltungsverfahrensgesetz vorgeschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit wie folgt Stellung:

- Die HK unterstützt die Bemühungen des Senats und der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, die Luftqualität an allen hoch belasteten Stellen nachhaltig zu verbessern und dauerhaft unter den gesetzlichen Grenzwerten zu halten und damit die Lebensbedingungen für die betroffene Wohnbevölkerung entscheidend zu verbessern. Dazu unterstützt die HK alle notwendigen und wirksamen Maßnahmen, soweit sie den lokalen Wirtschaftsverkehr mit Zielen im Innenstadtbereich sowie den Kundenverkehr der dort ansässigen Betriebe nicht dauerhaft einschränken.
- Mit der Luftqualitätsrichtlinie gibt die EU Immissions-Grenzwerte für rund zwölf Luftschadstoffe (z.B. Arsen, Blei, Cadmium) vor. Insgesamt gibt es in Hamburg seit Januar 2017 noch 15 Messstationen, mit denen die Luftqualität nach den Kategorien regionaler Hintergrund, städtische Zusatzbelastung und lokale Zusatzbelastung Kfz-Verkehr gemessen wird. Während zu Beginn des Jahrtausends auch die Feinstaub-Grenzwerte (PM₁₀) nicht überall eingehalten wurden, gilt dies seit 2012 in Hamburg lediglich für die Stickstoffdioxid(NO₂)-Jahresmittel-Grenzwerte an den vier Verkehrsmessstationen. Die zulässigen Überschreitungen der Stundemittelwerte werden überall eingehalten.
- Der Entwurf des (LRP) als Ergebnis eines rund zweijährigen behördenübergreifenden Prozesses mit Beauftragung diverser Gutachter und Einsatz mehrerer Rechen- und Modellierungsprogramme ist professionell erarbeitet und berechnet. Da einige der zugrundeliegenden Gutachten noch nicht veröffentlicht sind, ist die Nachvollziehbarkeit einzelner Teile des LRP nur eingeschränkt gegeben. Wichtig ist daher eine schnellstmögliche Veröffentlichung aller Gutachten. Auch liegen die Unterschiede zwischen der Modellierung und den tatsächlich gemessenen Werten an den vier Verkehrsmessstationen in 2014 zwar im Rahmen der gemäß 39. BImSchV zulässigen Fehlertoleranz von 30 Prozent, betragen jedoch trotzdem noch bis zu 17 Prozent. Obwohl diese Abweichung bei der Maßnahmenprüfung berücksichtigt wurde, resultieren daraus natürlich nicht unerhebliche Unsicherheiten. Während die erst kürzlich vom Umweltbundesamt veröffentlichten Korrekturfaktoren zur Berechnung der NO_x-Emissionen im realen Fahrbetrieb bei den Euro-6-Pkw für die Modellierung berücksichtigt wurden, ist das für die Euro-4- und Euro-5-Pkw bisher nicht der Fall. Dies muss kurzfristig nachgeholt und auf seine Auswirkungen für die zukünftige Immissionsentwicklung in der Stadt geprüft werden.
- Wie die Messungen der Vergangenheit belegen, hat sich die Luftqualität in Hamburg in den letzten Jahren deutlich verbessert. Von heute 349 grenzwertüberschreitenden Straßenabschnitten mit 40,8 km Länge und 41.358 betroffenen Anwohnern geht die Modellierung des LRP ohne zusätzliche Maßnahmen für das Jahr 2020 von 81 Abschnitten mit 9,5 km Länge und 6.171 betroffenen Anwohnern und für 2025 von 20 Abschnitten mit 2,1 km Länge und 1.065 betroffenen Anwohner aus. Dies ist zum einen auf die stetige Erneuerung des Fahrzeugbestands zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die vielen Maßnahmen und Projekte, die in den vergangenen Jahren von Politik, Wirtschaft und Bürgern initiiert und durchgeführt wurden. Allein der LRP 2012 enthält über 80 Maßnahmen aus den Bereichen Mobilität, Energie und Schifffahrt. Die HK hat den Hamburger Senat bei diesen Aktivitäten in der Vergangenheit unterstützt und wird dies auch weiterhin tun.

Als Beispiele seien dabei die Partnerschaft für Luftgüte und schadstoffarme Mobilität und die gemeinsame Beschaffungsinitiative von Handels- und Handwerkskammer „Hamburg macht Emobil“ genannt. Auch die gemeinsam von Wirtschaft und Umweltverwaltung getragene Umweltpartnerschaft Hamburg mit ihren vielen Bausteinen trägt wesentlich zu einer Verbesserung der Luftqualität in unserer Stadt bei. Die HK geht auch selbst mit gutem Beispiel voran und betreibt die Hälfte ihres eigenen Fuhrparks von derzeit sechs Fahrzeugen mit alternativem Antrieb; zudem sind mehrere Dienstfahräder im Einsatz. Die Anschaffung weiterer Fahrzeuge mit alternativem Antrieb wird geprüft.

- Die HK begrüßt es daher ausdrücklich, dass der Senat auch mit dem neuen LRP grundsätzlich weiterhin auf Anreize, freiwilliges Engagement, Information, Beratung und Förderung setzt und dabei auch selbst, z.B. bei der Umstellung des ÖPNV oder von Fuhrparks der Behörden und öffentlicher Unternehmen auf alternative Antriebe, mit gutem Beispiel vorangeht. Denn wie die Ergebnisse unserer Umfrage zeigen, bewerten die befragten Unternehmen Maßnahmen zur Verkehrsoptimierung deutlich besser als Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung. Insbesondere die Verbesserung des ÖPNV-Angebots (79 Prozent sehr gut oder eher gut), die finanzielle Förderung alternativer Antriebe (65 Prozent) sowie intelligente Transport-Verkehrssysteme (69 Prozent) werden dabei als zielführend eingeschätzt. Die größte Ablehnung erfahren die Einführung von Tempo 30 auf allen Hamburger Straßen (77 Prozent sehr schlecht oder eher schlecht), die Einführung von temporären und/oder selektiven Fahrverboten (75 Prozent) und ein komplettes Fahrverbot für Diesel-Fahrzeuge innerhalb des Ring 2 (68 Prozent).
- Die durchgeführten Verursacheranalysen für die Messstellen mit Grenzwertüberschreitungen zeichnen ein klares Bild: An allen vier Messstationen ist der Kfz-Verkehr für rund 70 bis 80 Prozent der gemessenen Immissionsbelastung verantwortlich. Dabei variieren die Anteile des Kfz-Verkehrs aus der städtischen Zusatz-Belastung sowie des Pkw- und des Nfz-Verkehrs vor Ort als die drei wichtigsten Verursacherquellen. Der Busverkehr spielt lediglich in der Max-Brauer-Allee eine wesentliche Rolle. Deutlich gestiegen gegenüber der Verursacheranalyse des LRP 2012 ist jedoch der auf die Schifffahrt zurückzuführende Anteil an der Gesamtbelastung, der heute je nach Messstation bei bis zu 20 Prozent liegt, jedoch auch bei den in großer räumlicher Nähe liegenden Messstationen in Altona stark variiert. Daher ist eine ausführlichere Darstellung der Verursacheranalyse in Bezug auf die Schifffahrt erforderlich und es sollte geprüft werden, ob die zur Verfügung stehenden Analyseinstrumente ausreichen. Im LRP wird unter anderem die Erweiterung der Umweltkomponente des Hafengelds um eine NO_x-Komponente vorgeschlagen. Hamburg wäre der erste und einzige Hafen der Welt, der diese Komponente als Malus in sein Hafengeld einbeziehen würde, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit des Hafens innerhalb der Nordrange auswirken würde. Um diese sicherzustellen, ist es erforderlich, dass die FHH hier kurzfristig auf europäischer und internationaler Ebene auf einheitliche Umwelt- und Klimastandards hinwirkt, wie dies auch von der Bundesregierung angestrebt wird. Die HK begrüßt außerdem, dass der Senat Handlungsbedarf bei der Umrüstung der stadt-eigenen Flotte auf dem Wasser sieht (s. Maßnahmenpaket 8). Hier sollte jedoch geprüft werden, ob die aufgeführten geplanten Maßnahmen weiter konkretisiert und quantifiziert werden können.
- Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Verursacheranalyse ist es jedoch folgerichtig, dass sich ein Großteil der Maßnahmen des LRP auf den Straßen-Verkehr fokussiert. Während der Ausstoß von Stickoxiden bei Benzin-Fahrzeugen relativ niedrig ist, liegt er bei Diesel-Fahrzeugen deutlich höher. Ein besonderes Problem stellen dabei die Diesel-Pkw dar, weil bei ihnen auch bei den modernen Typen der Klassen Euro 5 und 6 die eigentlich zulässigen Emissions-Grenzwerte zwar „auf dem Prüfstand“ erreicht, im Realbetrieb jedoch um ein Vielfaches überschritten werden („Dieselskandal“). Die Hamburger Wirtschaft sieht sich daher getäuscht über die tatsächlichen Umweltrisiken des Betriebes von Dieselfahrzeugen einschließlich Euro 6. Sie erwartet wirksame Maßnahmen der öffentlichen Hand, die Einhaltung der festgelegten Emissions-Grenzwerte auch im Regelbetrieb der Dieselfahrzeuge – im Bestand wie auch bei Neuwagen – zeitnah sicherzustellen.

Denn würden insbesondere bei den modernen Diesel-Pkw im Realbetrieb die zulässigen Emissions-Grenzwerte eingehalten, so wäre die Problematik der Immissions-Grenzwert-Überschreitungen in Hamburg wie auch anderswo deutlich entschärft oder würde sich durch die gesetzlich vorgeschriebene Modernisierung der Fuhrparks bei Neuanschaffungen wesentlich schneller entschärfen (Seite 63).

- Die Maßnahmenpakete des Luftreinhalteplans beinhalten vor allem die Reduzierung der Immissionen an den besonders belasteten Straßenabschnitten. Langfristiges Ziel muss jedoch die Verbesserung der Luftqualität im gesamten Stadtgebiet sein. Dafür ist es notwendig, dass auch die geplanten Straßeninfrastrukturprojekte in und um Hamburg umgesetzt werden. Dringend benötigte Lückenschlüsse im Hauptverkehrsstraßennetz wurden bisher nicht umgesetzt. Als dringend umzusetzendes Großprojekt ist insbesondere die sogenannte Hafnpassage A26 Ost als Verbindung der A7 und A1 zu nennen, die aber nicht durch die Stadt Hamburg allein umgesetzt werden kann. Eine rasche Umsetzung überregionaler Verkehrsinfrastruktur gemäß der Maßnahmen im Bundesverkehrswegeplan würde den Verkehrsfluss in der Stadt Hamburg insgesamt erheblich verbessern und insbesondere die dicht besiedelten Stadtteile vom Durchgangsverkehr entlasten.
- Die HK begrüßt insbesondere die geplanten Anstrengungen des Senats, die Kapazitäten und das Netz des ÖPNV weiter auszubauen (siehe Maßnahmenpaket 1). Mehr Komfort, mehr Zuverlässigkeit und mehr Kapazitäten sind der Schlüssel, mehr Menschen an den ÖPNV zu binden und Straßennetz wie Umwelt nachhaltig zu entlasten. Die Verkehrsunternehmen im HVV müssen dafür rechtzeitig ausreichend Fahrzeuge beschaffen und die technischen und betrieblichen Voraussetzungen für dichtere Takte schaffen. Wir begrüßen daher, dass der Einsatz von emissionsarmen Bussen durch die Stadt Hamburg vorangetrieben wird und diese in den besonders stark belasteten Straßenabschnitten bevorzugt eingesetzt werden sollen. Hamburg sollte alles daran setzen, die emissionsarmen Busse schnellstmöglich einzusetzen. Die gegründete Beschaffungsinitiative mit anderen deutschen Großstädten ist dabei ein wichtiger Schritt. Um die Nutzung des ÖPNV auch für die Mitarbeiter Hamburger Unternehmen weiter zu erhöhen, setzt sich die HK dafür ein, die Nutzungsmöglichkeiten der ProfiCard zu erweitern. Denn die derzeitige Beschränkung auf Unternehmen mit mindestens 20 Teilnehmern benachteiligt kleine Unternehmen, die die umweltfreundliche Mobilität der Mitarbeiter fördern möchten.
- Bestandteil des Maßnahmenpakets 3 ist auch das innerstädtische Parkraummanagement, wobei in erster Linie auf eine digitale und „intelligente“ Erfassung und Steuerung von existierenden Parkständen abgezielt wird. In Anbetracht der prognostizierten Zunahme des motorisierten Individualverkehrs in Hamburg bis 2020 und 2025 und der Notwendigkeit eines guten Verkehrsflusses sowie der Verfügbarkeit von ausreichend Parkplätzen, erachtet die HK eine Ausweitung des Parkraummanagements mit anforderungsgerechten Regelungen für Anwohner, Gewerbetreibende und Lieferverkehr auf die Bezirkszentren für geboten. Eine solche Ausweisung von zusätzlichen Gebieten der Parkraumbewirtschaftung reduziert den Parksuchverkehr und damit die NO_x-Emissionen und erhöht die Verfügbarkeit des knappen Parkraums in den Zentren. Es bedarf einer konkret nachvollziehbaren Begründung, warum diese effektive Maßnahme nicht ergriffen werden soll.
- Vor dem Hintergrund der Vorgaben von EU und Gerichten ist es nachvollziehbar, dass der Senat für die gemäß Modellierung verbleibenden Grenzwertüberschreitungen in 2020 – 56 Straßenabschnitte mit 6,5 km Länge und 4.675 betroffenen Bürgern – im Rahmen weiterer lokaler Einzelmaßnahmen als „ultima ratio“ auch Fahrverbote geprüft hat. Die Berechnungen und Erläuterungen des LRP sprechen dafür, dass dabei Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit sorgfältig analysiert und abgewogen wurden, dementsprechend werden an den meisten Prüforten Fahrverbote als „unverhältnismäßig“ verworfen.

Bei den beiden geplanten Durchfahrtsbeschränkungen für Diesel-Pkw und Diesel-Lkw (älter Euro 6/VI) für rund 600 Meter der Max-Brauer-Allee und für Diesel-Lkw (älter Euro VI) auf rund 1,7 km der Stresemannstraße soll außerdem durch Ausnahmen die jederzeitige Erreichbarkeit der gewerblichen und privaten Anlieger sichergestellt sein. Die Konsequenzen für die anliegenden Betriebe scheinen damit vertretbar, wenngleich die praktische Umsetzung schwierig scheint. Beide Maßnahmen stehen zudem noch unter dem Vorbehalt eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts.

- Die Auswirkungen der beiden Durchfahrtsbeschränkungen für den Stadt- und den Durchgangsverkehr sind dagegen deutlich. So ist die Stresemannstraße als Bundesstraße Teil der wichtigsten Ost-Westverbindung. Wie im LRP erläutert, würde es daher zu einer Verlagerung von rund 2.300 Lkw über 3,5t /24h auf das umliegende Straßennetz kommen, voraussichtlich insbesondere auf die stark touristisch geprägte Reeperbahn und im weiteren Verlauf die Holstenstraße. Dort ist dann mit einem entsprechenden Anstieg der Emissionen zu rechnen, wie im LRP auf Seite 133 auch aufgeführt. Insgesamt stellt sich damit die Frage der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich des Aufwands für den Vollzug und die Kontrolle. Daher sollte der Entwurf des Luftreinhalteplanes dahingehend ergänzt werden, dass die Auswirkungen auf mögliche Ausweichrouten im Hinblick auf die anforderungsgerechte Abwicklung des gesamten Stadtverkehrs, die zu erwartenden gesamtstädtischen Emissionen und die Aufenthaltsqualität insbesondere in den touristisch geprägten öffentlichen Räumen unter Berücksichtigung langfristiger städtebaulicher und stadtentwicklungspolitischer Planungen untersucht und dargestellt werden. Auch sollte der anforderungsgerechte Ausbau der gesamten Verkehrsinfrastruktur im Großraum Hamburg mit Blick auf die verkehrliche Entlastung der inneren Stadt stärker berücksichtigt und die Finanzierung des Bundesverkehrswegeplan vollumfassend sichergestellt werden. Langfristiges Ziel muss es sein, die Luftqualität im gesamten Stadtbereich zu verbessern. Auch einige weitere Details sind im LRP noch nicht ausreichend konkretisiert. So wird zum Beispiel aus der Textfassung nicht deutlich, dass der Gefahrgutverkehr von der Durchfahrtsbeschränkung ausdrücklich ausgenommen werden soll, was in der finalen Version klargestellt werden muss.
- Abschließend regt die HK an zu prüfen, ob die Einrichtung eines „Frühwarnsystems“ analog zu anderen Städten wie Paris oder Stuttgart in Hamburg sinnvoll ist. Dieses könnte sich zum Beispiel auf die geplanten Durchfahrtsbeschränkungen oder andere Maßnahmen aus den zehn Paketen beziehen, deren Einsatz davon abhängig gemacht wird, ob über einen bestimmten Zeitraum an den Verkehrsmessstation besonders hohe Werte gemessen werden, die natürlich auch einen Einfluss auf den Jahresmittelwert haben. Auch sollte geprüft werden, ob es sinnvoll ist, Einzelemittenten mit einem großen Beitrag an den gemessenen Immissionswerten zu identifizieren und gemeinsam mit diesen an einer gezielten Emissionsreduktion zu arbeiten. Um den Einsatz emissionsfreier Antriebstechnologie in Hamburg weiter voranzubringen, sollte vom Senat geprüft werden, ob der Leitfaden für Umweltgerechte Beschaffung in der Fassung von Januar 2016 einer entsprechenden Ergänzung oder Überarbeitung bedarf mit dem Ziel, bei der Auftragsvergabe an Dritte den dortigen Einsatz schadstoffgeminderter oder schadstofffreier Fahrzeuge als Kriterium berücksichtigen zu können.

Hamburg, 1. Juni 2017