

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 Maßnahmenvorschläge, 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 Motorentchnik 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 entwerten

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



gelingen. 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.