



Freie und Hansestadt Hamburg

Behörde für Umwelt und Energie

Behörde für Umwelt und Energie
Neuenfelder Str. 19, D - 21109 Hamburg

BUND Hamburg



Amt für Immissionsschutz und Betriebe
- kommissarischer Amtsleiter -

Neuenfelder Straße 19
21109 Hamburg
Telefon +49 40 42840-
Telefax +49 40 427 3-1
eFax +49 40 4279-
E-Mail @bue.hamburg.de

Hamburg, den 18. Juli 2018

Fortschreibung des Luftreinhalteplans Hamburg Ihr Schreiben vom 20. Juni 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst möchte ich darauf hinweisen, dass Hamburg die einzige Stadt in Deutschland ist, in der Dieseldurchfahrtsbeschränkungen in einem Luftreinhalteplan beschlossen und inzwischen auch umgesetzt worden sind. Wie Sie wissen, war die rechtliche Zulässigkeit dieser Maßnahmen höchst umstritten. Andere Bundesländer hatten solche Maßnahme gar nicht erst in Betracht gezogen bzw. gegen entsprechende Urteile der Verwaltungsgerichte Revision eingelegt. Umso mehr freut es mich, dass das Bundesverwaltungsgericht die Rechtsauffassung des Senats bestätigt und Dieseldurchfahrtsbeschränkungen grundsätzlich für rechtlich zulässig erklärt hat.

Der Luftreinhalteplan (LRP) enthält zehn gesamtstädtische Maßnahmenpakete, durch deren Umsetzung die Länge der von Grenzwertüberschreitung betroffenen Straßenabschnitte von 40,8 km im Basisjahr (349 Abschnitte) auf 6,5 km (56 Abschnitte) im Prognosejahr 2020 erheblich sinken wird. Für diese dennoch verbleibenden Abschnitte wurden lokale Einzelmaßnahmen geprüft und abgewogen. Durch die Umsetzung dieser lokal wirkenden Maßnahmen wird eine weitere Reduzierung der Belastung erreicht. Bei verbleibenden 16 Straßenabschnitten wird der NO₂-Grenzwert erst nach 2020 eingehalten. Die im LRP vorgesehenen streckenbezogenen Dieseldurchfahrtsbeschränkungen an der Max-Brauer-Allee und der Stresemannstraße sind bereits seit 31. Mai diesen Jahres in Kraft und leisten damit bereits jetzt ihren Beitrag zur schnellstmöglichen Grenzwerteinhaltung.

Hinsichtlich zonaler Dieseldurchfahrtsbeschränkungen ging der Senat bei der Aufstellung des Luftreinhalteplans davon aus, dass nationales Recht, nämlich die 35. BImSchV, entgegensteht. Auch diese Auffassung hat das Bundesverwaltungsgericht bestätigt. Das Bundesverwaltungsgericht geht jedoch noch einen Schritt weiter und stellt fest, dass nationales Recht unangewendet bleiben muss, wenn es der wirksamen Umsetzung von Unionsrecht entgegensteht. Diesen Fall hat das Bundesverwaltungsgericht hier angenommen. Die Folge ist, dass die 35. BImSchV mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts keine Sperrwirkung für Dieseldurchfahrtsbeschränkungen entfaltet.

Zum Zeitpunkt der Aufstellung des Luftreinhalteplans Hamburg war der Senat nicht befugt, nationales Recht ohne entsprechende gerichtliche Entscheidungen unangewendet zu lassen. Eine solche Art von „Verwerfungskompetenz“ gegenüber geltendem Recht steht nach dem Prinzip der Gewaltenteilung nicht der Exekutive, sondern allein den Gerichten zu. Hierauf weist das Bundesverwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH ausdrücklich hin.

Die 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans¹ (LRP) enthält alle notwendigen Maßnahmen, die zur schnellstmöglichen Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes führen. Im LRP werden die Quantifizierungsergebnisse der geplanten und weiterer zusätzlich betrachteter Maßnahmen dargestellt. Über die quantifizierten Maßnahmen hinaus wurden weitere Maßnahmen im LRP, auch zonale Betrachtungen und Modellierungen, hinsichtlich ihres Potenzials eingeschätzt und bewertet. Die Unterlagen sind im Internet zugänglich.

Die Umsetzung der Maßnahmenpakete und der lokalen Einzelmaßnahmen führt, wie im LRP anhand der Modellergebnisse dargelegt, an nahezu allen Straßenabschnitten zur Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes bis spätestens 2020. An den übrigen Straßenabschnitten mit erhöhter NO₂-Belastung wurden Einzelmaßnahmen beschlossen, die unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit ebenfalls zur schnellstmöglichen NO₂-Grenzwerteinhaltung führen werden.

Die im LRP dargestellten Maßnahmen sind hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf umgebende Straßenabschnitte und Wohnviertel betrachtet und bewertet worden. Insbesondere sind die geprüften lokalen Einzelmaßnahmen auf ihre zonalen Auswirkungen hin untersucht worden, um feststellen zu können, ob Minderungsmaßnahmen an einer Stelle nicht zu einer NO₂-Grenzwertüberschreitung an anderer Stelle führen.

Das Ergebnis der Prüfung verkehrlicher Maßnahmen wird im LRP ebenso wie in den diversen zugrunde liegenden Gutachten dargelegt. Diese Prüfung umfasst notwendigerweise auch die Betrachtung von Ausweichverkehren im direkten und im weiteren Umfeld und somit auch der zonalen Auswirkungen der Maßnahmen. Der Einfluss von Maßnahmen auf Verkehrsströme und die Änderungen der Verkehrsbelastung an verschiedenen Straßenabschnitten sowie die Wirkungen für betroffene Anwohner sind betrachtet und bei der Abwägung berücksichtigt worden.

Im Einzelnen:

Stresemannstraße und Max-Brauer-Allee

Für die Straßenzüge der Stresemannstraße und der Max-Brauer-Allee wurden, wie im LRP dargelegt, verschiedene verkehrsbeschränkende Maßnahmen wie streckenbezogene und zonale Durchfahrtsbeschränkungen untersucht. Mit den im LRP angeführten Maßnahmen, die detailliert geprüft wurden, wird die schnellstmögliche Einhaltung des NO₂-Jahresmittelgrenzwertes erreicht.

¹ <http://www.hamburg.de/contentblob/9024022/7dde37bb04244521442fab91910fa39c/data/d-lrp-2017.pdf>

Für die Stresemannstraße wurde aufgrund der bereits umgesetzten Lkw - Durchfahrtsbeschränkung im Vergleich zum Kombinationsszenario 2020 eine modellierte Zunahme des Kfz-Verkehrs um 1000 Kfz/24h bei einer Reduktion des Schwerverkehrs von rund 2.300 Lkw/24h prognostiziert, da die entstehenden Lücken von Pkw aufgefüllt werden würden. Im Ergebnis der Modellberechnungen würden die Maßnahmen zu Immissionsreduktionen auf den betrachteten Straßenabschnitten führen, denen Erhöhungen auf den betrachteten Ausweichstrecken gegenüberstünden. Für die Max-Brauer-Allee zeigte die Verkehrsmodellierung erst im Prognosejahr 2025 leichte Verkehrsentlastungen durch eine Lkw - Durchfahrtsbeschränkung. Ferner hat die Untersuchung gezeigt, dass sich durch eine solche Maßnahme der Lkw-Verkehr in die angrenzenden Hauptverkehrsstraßen verlagern würde. Bei der Max-Brauer-Allee wären auch Wohnstraßen betroffen.

Um den Effekt von ausweichendem Lkw-Durchgangsverkehr im Nebennetz zu vermeiden, wurde eine Ausweitung der zuvor betrachteten Lkw-Durchfahrtsbeschränkungen einzelner Straßenabschnitte auf ein kleinräumiges Gebiet untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass die Freihaltung des Gebietes um die Max-Brauer-Allee von Lkw-Verkehr dazu führen würde, dass es auf der Max-Brauer-Allee weder 2020 noch 2025 zu nennenswerten Veränderungen der Verkehrsbelastung käme, da der Lkw-Verkehr zahlenmäßig durch andere Kfz ersetzt werden würde.

Analog zur Lkw-Durchfahrtsbeschränkung wurde für die Straßen und das kleinräumige Gebiet die Wirkung einer Durchfahrtsbeschränkung untersucht. Die Modellierung zeigte, dass sich der Verkehr vor allem auf die umliegenden Hauptverkehrsstraßen verlagern würde, aber auch Wohnstraßen wären betroffen.

Aufgrund der Verlagerungseffekte in das nachgelagerte Netz bei einer abschnittsbezogenen Durchfahrtsbeschränkung wurde untersucht, welche Auswirkungen sich ergäben, wenn auch für das nachgeordnete Netz Einfahrtbeschränkungen bestünden. Diese modellierte Maßnahme betrachtet die Auswirkung einer Pkw/Lkw-Durchfahrtsbeschränkung, unterstützt durch Temporeduzierungen in Anliegerstraßen der Wohngebiete beidseitig der Max-Brauer-Allee. Es würden großräumige Verlagerungen und Änderungen der Verkehrsbelastungen auf anderen Straßenabschnitten auftreten.

Durch eine gebietsbezogene Beschränkung lägen die Belastungen infolge von Verkehrsverlagerungen auf Ausweichstrecken nach den gutachterlichen Betrachtungen höher als bei einer lediglich streckenbezogenen Beschränkung. Eine zusätzliche Einbeziehung des Nebennetzes führt dazu, dass der Entlastungseffekt auf der Max-Brauer-Allee deutlich geringer ausfällt, als bei der nun vorgenommenen streckenbezogenen Durchfahrtsbeschränkung.

Da zudem eine zonale Beschränkung für Dieselfahrzeuge mit Euro 5 nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls nicht vor dem 1. September 2019 in Kraft treten könnte, könnte auf diesem Wege das Ziel der schnellstmöglichen Einhaltung des Grenzwertes nicht erreicht werden. Diese Maßnahme ist daher weniger geeignet, als die im LRP beschlossenen Maßnahmen, die sofort nach Umsetzung ihre Wirkung entfalten.

Högerdamm, Spaldingstraße, Nordkanalstraße

Die drei Straßenzüge Högerdamm, Spaldingstraße und Nordkanalstraße, an denen 191 Anwohner von einer NO₂-Grenzwertüberschreitung betroffen sind, wurden hinsichtlich der Einführung einer Durchfahrtsbeschränkung untersucht. Die verkehrlichen Auswirkungen einer Beschränkung für Lkw und einer Beschränkung für Dieselfahrzeuge wurden für jeden Straßenzug einzeln sowie in der Kombination aller drei Straßen als Durchfahrtsbeschränkungszone untersucht (siehe auch Link der Fußnote).

Die Immissionsberechnung wurde dann für eine Zone durchgeführt, die die drei genannten Straßen beinhaltet. Die verkehrlichen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Immissions-situation sind im LRP (Kapitel 7.2.) beschrieben. Demnach würde es bei Umsetzung einer Durchfahrtsbeschränkung für Dieselfahrzeuge in diesem Gebiet zu erheblichen Verkehrsverlagerungen von gewerblich geprägten Gebieten in Wohnbereiche (St. Georg) kommen. Die Verlagerung der Verkehre aus dem gewerblich geprägten Bereich bis in Innenstadtlagen verursacht Grenzwertüberschreitungen an anderen Straßenabschnitten, die im LRP dargestellt sind. Von den Erhöhungen in diesen Abschnitten wären sogar mehr Anwohner betroffen, als ohne die geprüfte Durchfahrtsbeschränkungszone. In ähnlicher Weise sind die Auswirkungen einer Lkw-Durchfahrtsbeschränkung zu beurteilen. Hier käme es zu einer Verdrängung von Lkw-Fahrten in bewohnte Gebiete.

Habichtstraße

In der Habichtstraße werden nach den Modellergebnissen für 2020 und dem unter konservativer Betrachtungsweise berücksichtigten „Aufschlag“ zwei Straßenabschnitte von je ca. 140 m mit insgesamt 461 Anwohnern von NO₂-Grenzwertüberschreitung betroffen sein. Daher wurden für diese Abschnitte als lokale Maßnahmen zur Verkehrsbeschränkung, eine Lkw-Durchfahrtsbeschränkung, eine Dieseldurchfahrtsbeschränkung und eine Verkehrsdrosselung modelliert. In die Prüfung und Berechnung wurden die umgebenden Viertel einbezogen². So wurde für die betrachtete Dieseldurchfahrtsbeschränkung festgestellt, dass diese erhebliche Verkehrsverlagerungen zur Folge hätte. Bis zu 11.000 Kfz/24h würden sich in das umgebende Straßennetz, z.T. mit ausgeprägter Wohnnutzung verlagern. Betroffen wären vor allem die Bramfelder Straße, Krausestraße, Saarlandstraße, Steilshooper Straße, Werner-Otto-Straße und Wiesendamm mit zusätzlichen Belastungen von jeweils zwischen 1.600 und 2.300 Kfz/24h. Der Abwägung liegt also eine zonale Betrachtung zugrunde.

Eine Ausweitung der Verkehrsbeschränkung in diesem Gebiet wie von Ihnen vorgeschlagen würde zu einer noch stärkeren Verlagerung des Verkehrs und damit zu höheren Belastungen in den umgebenden Wohngebieten führen. Die im LRP dargelegte Abwägung, die vor allem die herausragende Funktion der Habichtstraße im Hamburgischen Straßennetz hervorhebt und auf die geringe Leistungsfähigkeit der von Ausweichverkehren betroffenen Knotenpunkte hinweist, hat weiterhin Bestand. Zusätzlich erzeugte Ausweichverkehre würden die Leistungsfähigkeit der betroffenen Knoten stark einschränken und die prognostizierten Rückstaus verstärken. Die Ausweisung einer Zone würde die verkehrlichen und auch immissionsseitigen Belastungen eher noch erhöhen, deren Auswirkungen verkehrlich nicht abwickelbar wären.

2

http://daten.transparenz.hamburg.de/Dataport.HmbTG.ZS.Webservice.GetRessource100/GetRessource100.svc/a8fdd5af-dc41-41f4-a918-2b9d307780ac/Upload__Gesamtdokumentation_Verkehrsmodell_LRP_Hamburg_ARGUS.pdf

Im Übrigen ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zu zonalen Dieseldurchfahrtsbeschränkungen in Stuttgart nicht auf Hamburg übertragbar. Das Bundesverwaltungsgericht war als Revisionsinstanz an die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart gebunden. Das Verwaltungsgericht Stuttgart hatte in dem angefochtenen Urteil festgestellt, dass ein ganzjähriges Verkehrsverbot in der Umweltzone Stuttgart für alle Fahrzeuge mit benzin- oder gasbetriebenen Ottomotoren (einschließlich Hybrid-Fahrzeugen) unterhalb der Abgasnorm Euro 3/III sowie für alle Kraftfahrzeuge mit Dieselmotoren unterhalb der Abgasnorm Euro 6/VI die effektivste und am besten geeignete Maßnahme zur schnellstmöglichen Einhaltung der Stickstoffdioxid-Immissionsgrenzwerte ist und keine andere gleichwertige Maßnahme zur Verfügung steht, das Ziel zu erreichen. Diese Voraussetzungen liegen in Hamburg, wie oben gezeigt, nicht vor.

Mit freundlichen Grüßen

A solid black horizontal bar used to redact the signature of the official.