



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr,
Klimaschutz und Umwelt
Senatorin Manja Schreiner
Brückenstraße 6
10179 Berlin

Vorab per E-Mail

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Jürgen Resch
Tel. +49 7732 9995-10
Fax +49 7732 9995-77
resch@duh.de
www.duh.de

19. März 2024

Stellungnahme zum Entwurf der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Berlin

Sehr geehrte Frau Senatorin Schreiner,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Berlin Stellung zu nehmen. Dabei ist es bedauerlich, dass diese Anpassung des Luftreinhalteplans überhaupt als notwendig erachtet wird. Die jetzige Anpassung verfolgt ausschließlich das Ziel, etablierte Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität abzuschaffen. Die geplante Fortschreibung führt zu einem schlechteren Niveau der Luftqualität, erhöht die Luftschadstoffbelastung und führt zu weiteren Verzögerungen bei der Einhaltung der gesundheitlich relevanten Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Die Deutsche Umwelthilfe lehnt diese Anpassung daher durchweg ab und begründet ihre Ablehnung wie folgt.

Ignoranz gegenüber Gesundheitsfolgen der Luftverschmutzung:

Die im Jahr 2021 veröffentlichten Empfehlungen der WHO zeigen eindrücklich, dass gesundheitliche Effekte schon weit unterhalb der zurzeit geltenden Grenzwerte auftreten und betonen die Notwendigkeit einer deutlich weitergehenden Verbesserung der Luftqualität. Der vorliegende Entwurf der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans für Berlin wird dieser Tatsache nicht ansatzweise gerecht.

Während sich sämtliche Analysen mit der Einhaltung des Grenzwerts für Stickstoffdioxid (NO₂) beschäftigen, sind Maßnahmen zur spezifischen Minderung der Feinstaubbelastung im Entwurf der 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans überhaupt nicht beinhaltet. An der Messstation Frankfurter Allee betrug der Jahresmittelwert für PM_{2,5} im Jahr 2023 12 µg/m³. An der Hintergrund-Messstation Berlin Neukölln betrug der Jahresmittelwert für PM_{2,5} im Jahr 2023 11 µg/m³. Damit liegt sowohl die am höchsten mit PM_{2,5} belastete Verkehrs-Messstation als auch die am höchsten mit PM_{2,5} belastete Hintergrund-Messstation Deutschlands in Berlin. Nirgendwo in Deutschland müssen die Menschen eine flächendeckend so hoch mit Feinstaub belastete Luft atmen wie hier. Zwar wird der aktuell geltenden EU-Grenzwert eingehalten, allerdings werden die Empfehlungen der WHO deutlich, um mehr als 100 Prozent, überschritten.

Auch die Belastung mit NO₂ liegt zwar mittlerweile unterhalb des Jahresmittelgrenzwertes, jedoch hat die WHO, nachdem sie die wichtigsten epidemiologischen Meta-Studien zu den gesundheitlichen Auswirkungen von Luftschadstoffbelastung systematisch zusammengetragen und bewertet hat, die Belastung mit NO₂-Konzentrationen oberhalb von 10 µg/m³ als nachweislich gesundheitsschädlich eingestuft. Diese NO₂-Konzentration wird an jeder einzelnen Messstation in Berlin deutlich überschritten.

Angesichts dieser Tatsachen ist es vollkommen unverständlich, wie ein Luftreinhalteplan-Entwurf veröffentlicht werden kann, dessen einziges Ziel es ist, Maßnahmen abzuschaffen, die nachweislich zu einer Verbesserung der Luftqualität geführt haben.

Unplausible Angaben zur Rechtsgrundlage:

Die 3. Anpassung des Luftreinhalteplans scheint auch schlicht rechtswidrig zu sein, denn es wird keine überzeugende Rechtsgrundlage für eine solche Abschwächung aufgeführt. In Kapitel „1.2 Rechtsgrundlagen“ des Planentwurfs wird ausgeführt:

„Die Aufstellung eines Luftreinhalteplans erfolgt auf Grundlage von § 47 BImSchG und § 27 der 39. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (39. BImSchV). Danach sind Luftreinhaltepläne aufzustellen, sofern in einem Gebiet Immissionsgrenzwerte gemäß Teil 2 der 39. BImSchV überschritten werden oder die Gefahr einer Überschreitung besteht. Zudem fordert § 26 der 39. BImSchV den Erhalt der bestmöglichen Luftqualität. Die zuständigen Behörden müssen sich darum bemühen, die bestmögliche Luftqualität, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist, aufrechtzuerhalten. Sie berücksichtigen dieses Ziel bei allen für die Luftqualität relevanten Planung.“

Der hier erstellte Planentwurf widerspricht den im selben Dokument aufgeführten Rechtsgrundlagen. Laut § 47 BImSchG hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur **dauerhaften** Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Diese Aussage bezieht sich offensichtlich nicht nur auf die erstmalige Erstellung eines Luftreinhalteplans, sondern auch auf die Änderung eines Luftreinhalteplans – da §47 Abs 5a explizit von „Aufstellung oder Änderung von Luftreinhalteplänen“ spricht.

Der Planentwurf steht § 26 der 39. BImSchV diametral entgegen, da er den Erhalt der bestmöglichen Luftqualität verhindert. Der Wortlaut der BImSchV ist nicht „Erhalt einer guten Luftqualität“ oder „Erhalt einer Luftqualität unterhalb geltender Grenzwerte“, sondern der Erhalt der **bestmöglichen** Luftqualität. Darüber hinaus bemüht sich die planaufstellende Behörde nicht darum, die „bestmögliche Luftqualität, die mit einer nachhaltigen Entwicklung in Einklang zu bringen ist, aufrechtzuerhalten“. Tempo 30 steht nämlich einer nachhaltigen Entwicklung keineswegs entgegen – dies wird im Planentwurf auch an keiner Stelle behauptet.

Auch in § 27 der 39. BImSchV findet sich keine Rechtsgrundlage für den hier vorgelegten Planentwurf. Im Gegenteil ist dort festgelegt, dass die Übereinstimmung der Luftreinhaltepläne mit Lärmaktionsplänen „soweit möglich“ sichergestellt werden soll. Im aktuellen Lärmaktionsplan für Berlin ist ein umfangreiches Tempo-30-Konzept erhalten und es wird festgehalten: „Insgesamt hat sich die Reduzierung der Höchstgeschwindigkeit als effektive Maßnahme zur Minderung verkehrsverursachten Lärms erwiesen.“. Daher soll im kommenden Lärmaktionsplan für Berlin ein noch umfassenderes Tempo-30-Konzept enthalten sein.

Nach alledem widerspricht dieser Planentwurf systematisch den Rechtsgrundlagen, die in diesem aufgeführt werden. Falls der Planentwurf auf einer anderen Rechtsgrundlage erstellt wurde, so ist dies aufzuführen.

Ausblenden aktueller EU-Gesetzgebungsprozesse:

Der Planentwurf blendet die aktuell auf europäischer Ebene laufenden Gesetzgebungsprozesse vollkommen aus. Die EU-Kommission hatte im Oktober 2022 einen Entwurf zur Novellierung der Luftqualitätsrichtlinie vorgelegt, der strengere Grenzwerte ab 2030 vorsieht. Am 13. September 2023 hatte sich das EU-Parlament für eine strengere Luftqualitätsrichtlinie ausgesprochen und für eine weitere Verschärfung der Grenzwerte entsprechend der Empfehlung der WHO ab 2035 gestimmt. Der Europäische Rat versuchte zwar, das Gesetzesvorhaben in jeder Hinsicht zu verwässern, jedoch wurde im Februar 2024 im Rahmen der Trilog-Verhandlungen ein Kompromiss geschlossen, der für alle Akteure hinnehmbar ist. Dieser Kompromiss wurde am 8. März 2024 durch den Ausschuss der Ständigen Vertreter des Ministerrats der EU sowie am 11. März 2024 durch den Umweltausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Ein finaler Beschluss durch den Ministerrat sowie das Parlament ist damit reine Formsache. Dieser Planentwurf sieht vor, dass der Grenzwert für Stickstoffdioxid auf $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ und für Feinstaub $\text{PM}_{2,5}$ auf $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ abgesenkt wird. Beide Grenzwerte sollen ab dem Jahr 2030 gelten. Jedoch muss bereits deutlich früher, durch die Erstellung sogenannter Luftqualitäts-Roadmaps, eine Einhaltung bis zum Jahr 2030 garantiert werden. Sofern diese Gesetzesänderung in wenigen Wochen in Kraft tritt, genügt der Planentwurf nicht den aktuellen gesetzlichen Vorgaben.

Fehlerhafte Ermessensausübung:

Sich auf den Standpunkt zurückzuziehen, dass eine Aufhebung der Maßnahmen rechtlich zwingend nötig sei, überzeugt nicht. Denn die SenMVKU hat durchaus einen Ermessensspielraum, schon heute Maßnahmen umzusetzen und beizubehalten, die der Einhaltung der auf EU-Ebene bald beschlossenen Luftqualitätsgrenzwerte dienen. Ein Luftreinhalteplan kann Maßnahmen enthalten und fortführen, die eine Verbesserung der Luftqualität über eine reine Punktlandung der aktuellen Grenzwerte hinaus ermöglichen. Insbesondere ist dies der Fall, sobald die neuen, schärferen Grenzwerte auch im Europäischen Rat und Parlament beschlossen sind.

Dabei ist selbstverständlich eine Abwägung vorzunehmen, ob die Einschränkungen für Dritte im Verhältnis zu der verbesserten Luftqualität stehen. Die Tempo-30-Anordnungen haben erwiesenermaßen nur zu einem geringen Fahrtzeitverlust für den Kfz-Verkehr geführt. Die durchschnittliche Geschwindigkeit ist nicht, wie man annehmen könnte, um $20 \text{ km}/\text{h}$ von 50 auf $30 \text{ km}/\text{h}$ gesunken, sondern lediglich um $1 \text{ km}/\text{h}$ (Potsdamer Straße) bis maximal $6 \text{ km}/\text{h}$ (Tempelhofer Damm). Gleichzeitig hat Tempo 30 nicht nur die Luftqualität verbessert, sondern auch die individuelle Stress-Belastung der Kraftfahrzeugführer durch eine Reduktion des Stop-and-Go-Verkehrs reduziert. Der Anteil besonders stressiger und nervenaufreibender Phasen mit Stop-and-Go-Verkehr konnte laut eigener Auswertung der SenMVKU deutlich reduziert werden. Beispielsweise von 28% auf 16% der Fahrleistung am Tempelhofer Damm sowie an der Kantstraße oder von 37% auf 32% an der Potsdamer Straße. Demnach ist es fraglich, inwiefern die Anordnung von Tempo 30 überhaupt einen Freiheitseingriff an den hier untersuchten Strecken darstellt, wenn minimale Fahrtzeitverluste einem gleichmäßigeren Verkehrsfluss gegenüberstehen. Im Rahmen einer Ermessensabwägung müsste die SenMVKU zu dem Ergebnis kommen, dass der sehr geringe bis kaum existente Freiheitseingriff durch die Anordnung von Tempo 30 gegenüber einer weiteren Verbesserung der Luftqualität hinzunehmen ist. Nur weil die Senatsverwaltung zur Einhaltung der absehbar strengeren Grenzwerte (noch) nicht verpflichtet ist, Tempo 30 beizubehalten, heißt dies nicht, dass dies in diesem Fall nicht angezeigt und rechtlich möglich wäre.

Fehlerhafte Ausführungen zu Tempo 30

Wie zuvor ausgeführt ist das Ziel eines Luftreinhalteplans die dauerhafte Einhaltung der vorgegebenen Grenzwerte und eine sukzessive Verbesserung der Luftqualität. Wenn Maßnahmen zur Luftreinhaltung aufgehoben werden, ist demnach ein besonders strenger Prüfmaßstab anzulegen, um

die Rückkehr rechtswidriger Zustände zu vermeiden. Diesem strengen Prüfmaßstab werden die Darlegungen zur Aufhebung von Tempo 30 nicht gerecht. Entweder kann keine plausible Aussage über die tatsächliche NO₂-Belastung getroffen werden, oder die aufgeführten Angaben genügen einem kritischen Blick auf die Verkehrsmengendaten nicht.¹ Während für die Verschärfung des Luftreinhalteplans eine aufwendige Modellierung des gesamten Hauptstraßennetzes durchgeführt wurde, gibt man sich für die Abschaffung von Tempo 30 mit punktuellen Messungen zufrieden, die teilweise nicht ansatzweise geeignet sind, eine plausible und verlässliche Aussage für die betroffenen Straßenabschnitte zu erlauben. Dies gilt insbesondere für die folgenden Straßenabschnitte:

Albrechtstraße

Die Grundlagen, die zur Aufhebung von Tempo 30 auf dem 600 Meter langen Abschnitt zwischen Robert-Lück-Straße und Neue Filandastraße für die Albrechtstraße herangezogen werden, sind weder schlüssig noch nachvollziehbar. Der erste wesentliche Mangel liegt darin, dass die NO₂-Messstelle, die als Referenz für die Albrechtstraße herangezogen wird, innerhalb des Vergleichs gewechselt wird: Während im Jahr 2019 der Vergleich der Albrechtstraße mit der Messstelle Sonnenallee herangezogen wurde, wird für das Jahr 2022 die Messstelle Saarstraße betrachtet.

Die Plausibilität der Stickstoffdioxid-Daten wird noch fragwürdiger, weil die Messstelle Sonnenallee innerhalb der Umweltzone liegt, während die Messstelle an der Saarstraße, genauso wie die Albrechtstraße, außerhalb der Umweltzone liegt. Die Fahrzeugflotten innerhalb und außerhalb der Umweltzone unterscheiden sich jedoch wesentlich.

Für die Sonnenallee wurde im vorliegenden Planentwurf folgende Entscheidung getroffen: „Eine Grenzwertüberschreitung kann bei diesem Wert nicht ausgeschlossen werden. Tempo 30 wird in der Sonnenallee noch nicht aufgehoben.“ (Planentwurf, S. 107). Da man gerne an möglichst vielen Straßen und so auch in der Albrechtstraße Tempo 30 aufheben möchte, der zuvor gewählte Referenzmesspunkt Sonnenallee hierfür jedoch keine Grundlage bietet, wird kurzerhand der Vergleichs-Messpunkt ausgetauscht. Allein diese potenziell willkürliche Möglichkeit zur Beeinflussung zeigt, dass die Nutzung eines anderen Messpunkts nicht geeignet ist, um eine sichere Grenzwerteinhaltung darzulegen. Die Prognose, dass keine Grenzwertüberschreitung eintreten wird, ist nicht plausibel.

Danziger Straße

Ein wesentlicher Mangel in der Betrachtung des Tempo-30-Abschnitts von etwa 300 Metern Länge auf der Danziger Straße, welcher sich zwischen der Schönhauser Allee und der Schliemannstraße erstreckt, ist die fragwürdige Platzierung des NO₂-Passivsammlers. Die Messstation wurde an der Danziger Straße 4-6 installiert, wo laut Verkehrsmengenkarte 2019 die durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke bei 14.340 Fahrzeugen lag. Weiter östlich auf der Danziger Straße, zwischen der Hausnummer 11 und 34, lag die Verkehrsmenge mit 15.060 Fahrzeugen pro Tag jedoch signifikant höher. Es steht zu befürchten, dass durch die gewählte Platzierung des Passivsammlers eine Vielzahl an täglichen Mehremissionen von Kraftfahrzeugen in den Prognosen des Planentwurfs nicht berücksichtigt wurden. Daher ist nicht auszuschließen, dass auf einem anderen Abschnitt der Danziger Straße eine höhere Luftschadstoffbelastung vorherrscht, die bei Aufhebung von Tempo 30 zu einer erneuten Grenzwertüberschreitung führt.

¹ Analog zum Entwurf der dritten Fortschreibung des Luftreinhalteplan für Berlin stammen die in dieser Stellungnahme verwendeten Verkehrsmengendaten aus den offiziellen Zahlen aus dem Umweltatlas und beziehen sich auf das Jahr 2019.

Hauptstraße

Die Begründung für die Aufhebung der Tempo-30-Beschränkung an der Hauptstraße, die von der Rheinstraße im Südwesten bis zur Potsdamer Straße im Nordosten reicht, ist ebenfalls fragwürdig.

Erstens wurde der NO₂-Messpunkt entlang der Hauptstraße auf der Höhe der Hausnummer 54 vorgenommen (Planentwurf, S. 88), wo die durchschnittliche Verkehrsmenge den zweitniedrigsten Wert der gesamten Straße aufweist. Statt an Stellen mit der höchsten durchschnittlichen täglichen Verkehrsmenge zu messen, wie beispielsweise am Straßenabschnitt nach der Kreuzung Dominicusstraße oder auf Höhe der Hausnummer 56-58, wo die Verkehrsmengen bis zu 35.780 Fahrzeuge pro Tag betragen, wird die NO₂-Messung an einem Abschnitt mit lediglich 20.520 Fahrzeugen pro Tag durchgeführt. Auf Grundlage der Daten aus der Verkehrsmengenkarte für das Jahr 2019 lässt sich demnach feststellen, dass an den höchstbelasteten Stellen ungefähr 40% der vorbeifahrenden Kraftfahrzeuge in der Prognose zum Stickstoffdioxidwert nicht berücksichtigt wurden. Diese erhebliche Diskrepanz in der Verkehrsdichte deutet darauf hin, dass die Stickstoffdioxidwerte an den am stärksten belasteten Stellen der Hauptstraße beträchtlich höher sein dürften.

Zweitens entspricht die Angabe der Verkehrsmengen im Luftreinhalteplan-Entwurf nicht den offiziellen Zahlen der Verkehrsmengenkarte. Die tatsächliche durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke an der Hauptstraße liegt nicht zwischen 20.520 und 31.960 Fahrzeugen, wie im Luftreinhalteplan angegeben (Planentwurf, S. 88). Der tatsächliche Höchstwert zwischen Koburger Straße und Kärntener Straße liegt jedoch bei bis zu 35.780 Fahrzeugen, und ist damit mehr als 10 Prozent höher als im Planentwurf angegeben. Demnach sind die Angaben zu Verkehrsmenge und NO₂-Belastung keineswegs plausibel und ausreichend sicher, um eine Aufhebung der Tempo-30-Beschränkung auf der Hauptstraße zu begründen.

Invalidenstraße

Auch bei der Invalidenstraße sind die im Luftreinhalteplan-Entwurf verwendeten Werte zur NO₂-Belastung fragwürdig. Der NO₂-Passivsammler, von dem die Daten für die Invalidenstraße stammen, befindet sich nicht innerhalb des Tempo-30-Abschnitts zwischen der Scharnhorststraße und dem Alexanderufer, sondern mehr als 600 Meter entfernt auf Höhe der Hausnummer 30. An diesem Messpunkt war die Belastung schon immer niedriger, weshalb dort auch bereits in der 2. Fortschreibung des LRP von der Einführung von Tempo 30 abgesehen wurde.

Zwischen dem Tempo-30-Abschnitt und dem NO₂-Messpunkt liegen bedeutende Kreuzungen und Einmündungen, wie die Kreuzung mit der Chausseestraße und die Einmündung zur Luisenstraße, wodurch die Verkehrsmengen nicht miteinander vergleichbar sind. Dies lässt sich auch der Verkehrsmengenkarte entnehmen: Auf Höhe des Messpunkts wurde lediglich ein DTV von 13.260 Fahrzeugen erfasst. In dem Straßenabschnitt, in dem nun Tempo 30 aufgehoben werden soll, wurden 28.520 Kraftfahrzeuge pro Tag registriert – also mehr als doppelt so viele. Der Planentwurf verschweigt diese relevante Information und stellt lediglich fest, dass die Messungen "etwas weiter nordöstlich außerhalb des untersuchten Bereichs" stattfinden. Eine Aufhebung der Luftreinhaltemaßnahme Tempo 30 aufgrund dieser ungenügenden Datenbasis ist vollkommen inakzeptabel und genügt keineswegs dem strengen Prüfmaßstab, der notwendig ist, um die Rückkehr rechtswidriger Zustände zu vermeiden.

Klosterstraße

Auch der Passivsammler in der Klosterstraße ist nicht an der verkehrlich am stärksten belasteten Stelle platziert. Auf Höhe der Hausnummer 12, wo der Passivsammler angebracht ist, beträgt der DTV 31.960 Kfz. Auf rund einem Drittel der Gesamtlänge des Tempo 30 Abschnitts herrscht jedoch eine höhere Verkehrsmenge von bis zu 32.420 Kfz. Darüber hinaus ist unklar, auf welche Quellen sich der Planentwurf bezieht, laut dem der DTV nur „31.420 Kfz pro Tag“ beträgt (Planentwurf, S.

93). Diese Aussage ist von den Verkehrsmengendaten des Umweltatlas für das Jahr 2019 nicht gedeckt. Da laut Planentwurf damit gerechnet wird, dass die Verkehrsmenge wieder auf das Niveau von 2019 ansteigen könnte, wird die Verkehrsbelastung auf der Klosterstraße signifikant unterschätzt. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Luxemburger Straße

Für die Luxemburger Straße wird der Referenzmesspunkt an der Hauptstraße herangezogen. Zur fragwürdigen Platzierung des Messpunkts an der Hauptstraße wurde bereits zuvor ausgeführt. Erschwerend hinzu kommt, dass der Referenzmesspunkt innerhalb der Umweltzone liegt, die Luxemburger Straße jedoch außerhalb der Umweltzone. Die dort verkehrende Fahrzeugflotte weist damit eine nachteiligere Zusammensetzung auf. Somit ist keine valide Datengrundlage für die Aufhebung von Tempo 30 in der Luxemburger Straße vorhanden. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Oranienburger Straße

Das Beispiel der Oranienburger Straße zeigt, wie offenkundig willkürlich Referenzmesswerte herangezogen werden, sobald keine Passivsammler in der betreffenden Straße platziert wurden. In der Beschreibung der Straße findet sich folgender Satz: „*Da in der Oranienburger Straße selbst keine Messung der Luftgüte stattfindet, wird als Referenz die NO₂-Messung in der Klosterstraße in Berlin-Spandau verwendet, da die Invalidenstraße vergleichbare Straßeneigenschaften besitzt*“ (Planentwurf, S. 100; Hervorhebung DUH). Hier konnte man sich anscheinend nicht entscheiden, ob nun die Klosterstraße oder die Invalidenstraße als Referenz dienen soll. Eine derart unsaubere Arbeitsweise schafft jedenfalls keine valide Datengrundlage zur Beurteilung der Luftqualität. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Potsdamer Straße

Die Potsdamer Straße ist ein weiteres Beispiel dafür, wie fragwürdig die Platzierung der Passivsammler oft ist: Die Verkehrsmenge auf Höhe der NO₂-Messstelle ist mit 21.800 Kfz/Tag drastisch niedriger als auf dem verkehrlich am stärksten belasteten Abschnitt der Strecke, der sich zwischen der Kreuzung mit der Ben-Gurion-Straße und dem Potsdamer Platz befindet. Dort beträgt der DTV durchgehend 37.400 Kfz, das sind über 70% Kfz pro Tag mehr als auf Höhe des Passivsammlers. Auch zwischen Ben-Gurion-Straße und Reichpietschufer (DTV 27.4200) sowie zwischen Pallasstraße und Kleistpark (DTV 25.860 bzw. 27.420) sind die Verkehrsmengen deutlich höher. Insgesamt ist die Verkehrsmenge auf fast 2 Kilometer der rund 2,6 Kilometer langen Gesamtstrecke höher als an der Messstelle. Die Daten des Passivsammlers sind somit nicht im Geringsten aussagekräftig, um eine erneute Überschreitung des geltenden Grenzwerts auf der gesamten Straße auszuschließen. Die Beibehaltung von Tempo 30 aus Luftreinhaltegründen ist notwendig. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Scharnweberstraße

Als Referenzmesspunkt für die Scharnweberstraße wird der Messpunkt Michael-Brückner-Straße 5 herangezogen. Dies irritiert, da beide Straßen kaum unterschiedlicher sein könnten. Während die Michael-Brückner-Straße eine breite, gut durchlüftete Bundesstraße mit nur einseitiger, teilweise aufgelockerter Bebauung außerhalb der Umweltzone ist, so ist die Scharnweberstraße eine schmale, innerstädtische Wohnstraße mit durchgängiger Blockrandbebauung innerhalb der Umweltzone. Wie hier eine Messung auf der Michael-Brückner-Straße herangezogen werden soll, um die sichere Grenzwerteinhaltung auf der Scharnweberstraße zu begründen, erschließt sich nicht ansatzweise.

Tempelhofer Damm

Auch der Passivsammler auf dem Tempelhofer Damm ist nicht an der Stelle mit der höchsten verkehrlichen Belastung positioniert. Auf Höhe der Hausnummer 148 beträgt der DTV 32.200 Kfz, zwischen Friedrich-Karl-Straße und Burgemeisterstraße sowie zwischen Kaiserin-Augusta-Straße und Götzstraße liegt er jedoch höher und beträgt bis zu 35.240 Kfz, was knapp 10 Prozent mehr sind als an der NO₂-Messstelle. Insgesamt ist auf einer Länge von rund 580 Meter und damit auf mehr als der Hälfte des Gesamtabschnitts die Verkehrsmenge höher als an der Messstelle – ohne dass sich hier deutliche Änderungen der Bebauungsstruktur zeigen würden, die eine andere Positionierung des Passivsammlers begründen könnten. Demnach ist es nicht möglich, auf Basis dieser Messdaten eine sichere Grenzwerteinhaltung auf der gesamten Straße zu prognostizieren. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Torstraße

Auch in der Torstraße ist der Passivsammler womöglich fehlplatziert: Auf Höhe der Hausnummer 134 beträgt der DTV 22.780 Kfz, zwischen Rosenthaler Straße und Prenzlauer Allee und damit auf rund der Hälfte des Gesamtabschnitts liegt die Verkehrsmenge deutlich höher und bei bis zu 30.700 Kfz pro Tag, was über ein Drittel mehr im Vergleich zur Messstelle ist. Die Daten des Passivsammlers sind somit nicht aussagekräftig für den gesamten Straßenabschnitt. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften Datenbasis wäre rechtswidrig.

Brückenstraße

Die Messstation in der Brückenstraße befindet sich auf Höhe der Hausnummer 15, zwischen Rungestraße und Köpenicker Straße, wo der DTV bei 14.520 liegt. Mag die Positionierung der Messstation auf den ersten Blick plausibel sein, so ergibt ein Blick in die Verkehrsmengenkarte 2019 eine deutlich höhere Verkehrsbelastung zwischen Rungestraße und Jannowitzbrücke, mit einem DTV von 16.800 Fahrzeugen. Sollte Tempo 30 in der Brückenstraße aufgehoben werden, muss plausibel dargelegt werden, dass die Belastung auch im Straßenabschnitt mit der höheren Verkehrsbelastung eingehalten wird. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer fehlerhaften oder unvollständigen Datenbasis wäre rechtswidrig.

Friedrichstraße

In der Friedrichstraße soll auf Grundlage von Messwerten des Jahres 2022 nun Tempo 30 aufgehoben werden. Das ganze Jahr 2022 hinüber war jedoch auf Teilen der Friedrichstraße die Durchfahrt von Kfz verboten. Dies hatte über den Abschnitt, der für den motorisierten Verkehrs gesperrt war, hinaus Auswirkungen auf die Gesamt-Verkehrsmenge auf der Friedrichstraße, da diese nicht mehr für Kfz-Durchgangsverkehr nutzbar war. Der „Abschlussbericht April 2022“ zur Flaniermeile Friedrichstraße, der durch die Senatsverwaltung selbst erstellt wurde, kommt zu folgendem Ergebnis: *„Der Vergleich der Zu- und Abnahmen in den drei Straßenzügen zeigt, dass der Kfz-Verkehr verschiedene Alternativstrecken nutzt und etwa 12.800 Kfz-Fahrbewegungen in Nord-Süd-Richtung wahrscheinlich großräumiger ausweichen.“* Seit Mitte 2023 ist die Sperrung aufgehoben. Wie unter diesen Rahmenbedingungen mit vielen tausend Kfz, die großräumig ausgewichen sind, die Aufhebung von Tempo 30 beschlossen werden kann, weil im Jahr 2022 die NO₂-Belastung niedrig war, ist vollkommen schleierhaft und kann einer rechtlichen Überprüfung kaum Stand halten.

Wilhelmstraße

Da in der Wilhelmstraße selbst keine Messung der Luftgüte stattfindet, wird als Referenz die NO₂-Messung in der Friedrichstraße verwendet. Daher sind hier genau die gleichen Kritikpunkte anzuführen wie bereits zuvor im Abschnitt zur Friedrichstraße. Eine Aufhebung von Tempo 30 auf Grundlage einer derart angreifbaren Datenbasis ist klar rechtswidrig.

Weitere Straßen:

In Anhang B des Planentwurfs sind die einzelnen Straßenabschnitte dargestellt, in denen Tempo 30 aufgehoben werden soll. Dabei fehlen jedoch die Straßenabschnitte, bei denen in der 2. Fortschreibung des Luftreinhalteplans auch Dieselfahrverbote eingeführt wurden. Demnach fehlen detailliertere Infos und Begründungen zur Aufhebung von Tempo 30 für diese Straßen. Dies ist besonders deswegen nicht nachvollziehbar, da es sich hier um die früher am stärksten belasteten Straßen der gesamten Stadt handelt – hier soll nun Tempo 30 aufgehoben werden, ohne weitere Details über die angenommenen Verkehrs- und Luftschadstoffbelastungen darzulegen. Auch dies wird der Pflicht der planaufstellenden Behörde zur Vorlage einer plausiblen Prognose nicht gerecht.

Abschaffung von Tempo 30 unter Aspekten der Verkehrssicherheit:

Die SenMVKU hat in ihrer Pressemitteilung vom 02. Februar angekündigt, Tempo 50 würde nur dann wieder eingeführt, wenn „es die Verkehrssicherheit hergibt“.² Dazu wird im Planentwurf ausgeführt: *„Für die übrigen Strecken aus Tabelle 5.8 ist die Geschwindigkeitsbeschränkung von 30 Kilometer pro Stunde bei Beibehaltung der Umweltzone derzeit nicht länger für die Einhaltung der aktuellen Luftqualitätsgrenzwerte erforderlich. Die Anordnung mit dem Anordnungsgrund „Luftreinhaltung“ kann unter Berücksichtigung verkehrlicher Belange nach Verabschiedung des Luftreinhalteplans – 3. Fortschreibung aufgehoben werden. Es wird empfohlen, eine Neuordnung aus Gründen der Verkehrssicherheit, zum Schutz vor Lärm oder anderen Gründen nach § 45 Absatz 1 (in Verbindung mit Absatz 9) Straßenverkehrs-Ordnung zu prüfen, da für diese Strecken die Anpassungen der Lichtsignalanlagen für Tempo 30 sowie angepasste Busfahrpläne vorliegen.“*

Dabei ist der Luftreinhalteplan – sofern er finalisiert wird – kein Planentwurf der Luftreinhalteabteilung, sondern ein Plan der gesamten Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt. Die SenMVKU ist neben der Luftreinhaltung auch für die Lärmaktionsplanung und auch für Anordnungen nach § 45 StVO verantwortlich. Die Verabschiedung eines Planwerks, dass die Aufhebung von Tempo 30 beschließt, bevor die weiteren Prüfungen in Zuständigkeit der SenMVKU durchgeführt wurden, ist damit nicht denkbar. Sollte der Luftreinhalteplanentwurf trotz aller zuvor aufgeführten Mängel verabschiedet werden, darf die SenMVKU keineswegs eine sofortige Aufhebung der Tempo 30 Anordnungen durchführen.

Denn eine genaue Betrachtung der Tempo-30-Abschnitte zeigt, dass – von Aspekten der Luftreinhaltung abgesehen – die Beibehaltung von Tempo 30 auf zahlreichen der Strecken auch aus Gründen der Verkehrssicherheit unabdingbar ist, wie im Folgenden dargestellt wird.

Zunächst ist grundsätzlich festzuhalten, dass gemäß der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Straßenverkehrsordnung (VwV-StVO) die Verkehrssicherheit das oberste Ziel der Straßenverkehrsordnung ist. Grundlage aller verkehrlichen Maßnahmen ist demnach die „Vision Zero“, also das Ziel eines Zustands, in dem es keine Verkehrsunfälle mit Todesfolge oder schweren Personenschäden mehr gibt (VwV-StVO zu § 1). Zwar begründet die VwV-StVO keine Bindung der Gerichte, sie dient jedoch der gerichtlichen Auslegungshilfe, und der überragende Stellenwert der Sicherheit in der StVO ist durch die maßgebliche Rechtsprechung bestätigt.

So hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 23.09.2010 - BVerwG 3 C 37.09 – entgegen früherer Rechtsprechung – richtiggestellt, dass für die Einführung verkehrsregelnder Maßnahmen, welche der Abwehr von Gefahren für Leib und Leben dienen, mitnichten eine an Sicherheit

² Pressemitteilung der SenMVKU vom 02.02.24, unter: <https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2024/pressemitteilung.1412122.php>

grenzende Wahrscheinlichkeit vermehrter Schadensfälle (bei Nichteinführung der Maßnahme) gegeben sein muss. Ausreichend sei vielmehr eine geringe Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts. Das BVerwG führt in seiner Urteilsbegründung aus:

*„Zudem ist zu berücksichtigen, dass es bei Verkehrsbeschränkungen und -verboten im Sinne des § 45 Abs. 9 Satz 2 StVO regelmäßig [...] um die Abwehr von Gefahren für Leib und Leben und bedeutende Sachwerte geht. Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts ist jedoch, wenn derart hochrangige Rechtsgüter betroffen sind, ein behördliches Einschreiten bereits bei einer geringeren Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts **zulässig und geboten**.“ (Hervorhebung DUH)*

Hieraus folgt, dass umgekehrt verkehrsregelnde Maßnahmen, welche auch nur mit einer geringen Wahrscheinlichkeit absehbar zu einer *Verschlechterung* der Verkehrssicherheit führen, regelmäßig rechtswidrig sein dürften. Um solche Maßnahmen handelt es sich aber bei der Abschaffung von Tempo 30 zu Tempo 50 in aller Regel. Denn während ein Auto mit Tempo 30 bei spontanem Bremsmanöver schon nach 14 Metern steht, ist ein Fahrzeug mit Tempo 50 an der gleichen Stelle immer noch mit 50 km/h unterwegs. Es steht erst nach 28 Metern, davon sind 14 Meter ungebremste Fahrt während der Schrecksekunde.

Mit Tempo 30 nimmt demnach einerseits die Wahrscheinlichkeit eines Unfalls ab. Ist ein Zusammenstoß jedoch unausweichlich, sind andererseits die Verletzungsfolgen geringer. Prallt ein Fahrzeug beispielsweise mit 50 km/h mit einem Fußgänger zusammen, entspricht der Unfall einem Sturz aus 10 Metern Höhe, und die Überlebenschancen für den Fußgänger liegen bei gerade einmal 30 Prozent. Ist das Auto dagegen mit Tempo 30 unterwegs, entspricht eine Kollision einem Sturz aus 3,5 Metern Höhe. Die Überlebenschancen steigen hierbei auf 90 Prozent.³ So hatte die Einführung von Tempo 30 im Stadtgebiet von Helsinki im Jahr 2019 zur Folge, dass dort noch im selben Jahr erstmalig keine Fußgänger oder Radfahrer bei Verkehrsunfällen ums Leben kamen. Dabei spielen für die gesteigerte Verkehrssicherheit neben den dargelegten physikalischen Gegebenheiten auch wahrnehmungspsychologische Aspekte eine Rolle, wie etwa die zunehmende Menge an Informationen, die bei höheren Geschwindigkeiten zu verarbeiten ist.⁴

Tempo 30 und 50 bei Radverkehr

In Bezug auf den Radverkehr sind die Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen der maßgebliche Mindeststandard bei Planung und Bau von Radverkehrsanlagen, auf den auch in der Verwaltungsvorschrift zur StVO ausdrücklich hingewiesen wird (VwV-StVO zu § 2 Absatz 4 Satz 2). Die ERA setzen einer alleinigen Führung des Radverkehrs im Mischverkehr – also auf der Fahrbahn mit Kfz – enge Grenzen. Hierbei wird grundsätzlich zwischen vier verschiedenen Belastungsbereichen für die Auswahl von Radverkehrsführungsarten unterschieden, für deren Ermittlung neben der Verkehrsmenge auch die geltende Geschwindigkeitsbegrenzung für Kfz einfließt. Es gilt grundsätzlich: **Je höher das geltende Tempolimit und die Verkehrsmenge, desto höher sind auch die Mindestanforderungen an sichere Radverkehrsanlagen** (ERA, S. 19). So ist beispielsweise bei zweistreifigen Straßen bei einer Spitzenbelastung von 600 Kfz/h und Tempo 30 eine Führung des Radverkehrs im Mischverkehr zulässig, bei derselben Verkehrsmenge und Tempo 50 jedoch nicht. Ausschlaggebend im Hinblick auf die Verkehrsmenge ist nicht die durchschnittliche Belastung, sondern die werktägliche Spitzenstunde (ERA, S. 19).

Insbesondere, aber nicht ausschließlich an den nachfolgend aufgeführten Strecken ist eine Beibehaltung von Tempo 30 aus Gründen der Verkehrssicherheit schon allein für die Sicherheit des Radverkehrs unabdingbar. Die Sicherheit für den Fußverkehr sowie bestehende Unfallschwerpunkte

³ Heinrichs et al. 2023, „Umweltwirkungen einer innerörtlichen Regelgeschwindigkeit von 30 km/h“, hrsg. vom Umweltbundesamt, S. 82.

⁴ Ebd.

sind in diese Analyse nicht eingeflossen. An den folgenden Strecken existieren – oft durchgängig, teils abschnittsweise – keine Radverkehrsanlagen und das laut ERA zulässige Fahrzeugaufkommen zur werktäglichen Spitzenstunde wird teils um ein Vielfaches überstiegen.⁵

- Albrechtstraße (bis zu 1400 Kfz/Stunde)
- Brückenstr (bis zu 1500 Kfz/Stunde)⁶
- Dorotheenstraße (bis zu 800 Kfz/Stunde)
- Elsenstraße (bis zu 2000 Kfz/Stunde)
- Erkstraße (bis zu 1000 Kfz/Stunde)
- Friedrichstr (bis zu 900 Kfz/Stunde)
- Hauptstraße (bis zu 2900 Kfz/Stunde)
- Joachimsthaler Straße (bis zu 1900 Kfz/Stunde)
- Kaiser-Friedrich-Straße (bis zu 2400 Kfz/Stunde)
- Leipziger Straße (bis zu 3850 Kfz/Stunde)
- Oranienstraße (bis zu 1000 Kfz/Stunde)
- Reinhardtstraße (bis zu 850 Kfz/Stunde)
- Torstraße (bis zu 2800 Kfz/Stunde)
- Turmstraße (bis zu 1800 Kfz/Stunde)⁷
- Wildenbruchstraße (bis zu 1000 Kfz/Stunde)

An all diesen Straßen würde durch die Aufhebung von Tempo 30 ohne die gleichzeitige Anlage von sicherer Radverkehrsinfrastruktur eine gefährliche Situation geschaffen werden, die laut VwV-StVO sowie deren Verweis auf den Stand der Technik nicht hinnehmbar ist. Mit Tempo 50 würden sich diese Straßen größtenteils in den Belastungsbereichen III und IV befinden, in denen Mischverkehr keinesfalls zulässig ist.

Es ist schlimm genug, wenn im Straßenverkehr in Berlin zahlreiche Gefahren für den Nicht-motorisierten Verkehr existieren, die bisher durch die Verwaltung nicht beseitigt wurden. Wenn durch Anordnungen der SenMVKU jedoch neue Gefahrensituationen geschaffen werden, die eindeutig den Empfehlungen für Radverkehrsanlagen widersprechen, so stellt sich im Falle eines Unglücks die Frage der persönlichen Haftung für diese straßenverkehrsrechtlichen Anordnung.

Radverkehr statt Kfz-Verkehr durch Tempo 30

Zu berücksichtigen ist des Weiteren, dass der steigende Radverkehrsanteil der vergangenen Jahre unter anderem auch dadurch herbeigeführt wurde, dass in kürzester Zeit viele Kilometer Hauptstraßen durch Tempo 30 gleichsam für den Radverkehr sicherer wurden. Ein wesentlicher Anteil an den Attraktivitätssteigerungen des Radverkehrsnetzes ist also auf Tempo 30 zurückzuführen. Eine Abkehr von Tempo 30 könnte nun auch zu einem sinkenden Radverkehrsanteil und zu einem Wiederanstieg des Kfz-Verkehrs beitragen.

Fazit:

Der vorliegende Planentwurf ist ein Schlag ins Gesicht für alle Menschen, die in Berlin zu Fuß oder mit dem Fahrrad mobil sind, sowie für alle Menschen, die an den betroffenen Hauptstraßen leben

⁵ Da die werktägliche Spitzenstunde für Berlin nicht erhoben wird, wurde sie berechnet anhand der werktäglichen Verkehrsmenge (DTV/w) laut Straßenverkehrszählung Berlin (Verkehrsmengenkarte DTVw 2019) sowie der wochentäglichen Schwankungen ausweislich des Ergebnisberichts zur Verkehrsmengenkarte DTVw Kfz / Lkw 2019, Straßenverkehrszählung Berlin Teil A, S. 4.

⁶ Hier liegt größtenteils ein Schutzstreifen vor, welcher bei den gegebenen Verkehrsmengen jedoch nur bei Tempo 30 von der ERA empfohlen wird, nicht aber bei Tempo 50.

⁷ Vgl. Fußnote 7 (Schutzstreifen vorliegend, bei vorliegenden Verkehrsmengen und T50 aber nicht ausreichend).

und zukünftig mutwillig von einer schlechteren Luftqualität und mehr Verkehrslärm betroffen sein werden. Der Planentwurf widerspricht den aufgeführten Rechtsgrundlagen, indem er eindeutig nicht das Ziel verfolgt, die bestmögliche Luftqualität sicherzustellen. Darüber hinaus widerspricht der Planentwurf den gesundheitsrelevanten Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation sowie den absehbar in Kürze in Kraft tretenden europäischen Regelungen zum Schutz vor Luftverschmutzung. Auch widerspricht der Planentwurf der Berliner Luftreinhaltestrategie 2030 sowie den in StVO und VwV-StVO festgelegten Vorgaben zur Verkehrssicherheit.

Dieser Planentwurf entspricht ausschließlich dem politischen Wunsch, die Anordnung von Tempo 30 rückgängig zu machen – zu Lasten der Gesundheit der Berlinerinnen und Berliner sowie zu Lasten der Verkehrssicherheit. Beides erachtet die Deutsche Umwelthilfe als rechtswidrig.

Die Deutsche Umwelthilfe fordert Sie daher auf, auf eine Verabschiedung dieser ohnehin gänzlich unnötigen 3. Fortschreibung des Luftreinhalteplans zu verzichten oder gegebenenfalls nach finalem Beschluss der neuen Europäischen Luftreinhalte-richtlinie den vorliegenden Plan grundsätzlich auf Basis der neuen Vorgaben, der Rechtsprechung und unserer Stellungnahme so zu überarbeiten, dass eine sichere Einhaltung der Grenzwerte an allen Orten in Berlin dauerhaft sichergestellt ist und eine Einhaltung der strikteren Grenzwerte ab dem Jahr 2030 frühzeitig vorbereitet wird.

Wir bitten um eine schriftliche Eingangsbestätigung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Resch

Bundesgeschäftsführer