

Vorlage gemäß Artikel 62 Abs. 3, 63 der Verfassung von Berlin

**Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Berliner Gesetz für
gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“**

Der Senat von Berlin
UMVK VI E-R-
Tel.: 902594-5842

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

- zur Kenntnisnahme -

des Senats von Berlin

über

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor.

A. Bezeichnung und Gegenstand des Volksbegehrens,

Der vorgelegte Gesetzentwurf eines „Berliner Gesetzes für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“ sieht vor, dass in vier Jahren nahezu alle Straßen der Berliner Umweltzone (ohne die Bundesfernstraßen, Privatstraßen und Fußgängerzonen) im Wege einer gesetzlichen Teileinziehung zu „autoreduzierten Straßen“ werden. Auf diesen ist der Gemeingebrauch im Wesentlichen auf den Verkehr des Umweltverbunds, den Verkehr zu bestimmten Zwecken der Daseinsvorsorge (Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste, Straßenreinigung, Postdienstleistungen), den Taxenverkehr und den Verkehr mit Elektrokleinstfahrzeugen, Pedelecs, motorisierte Krankenfahrräder u.Ä. beschränkt. Alle anderen (i.d.R. motorisierten) Verkehre bedürfen einer Sondernutzungserlaubnis. Dabei sollen nur solche Nutzungen zulassungsfähig sein, die

bestimmten, im einzelnen genannten Zwecken dienen, wie Güter- und Personenwirtschaftsverkehr, Personenbeförderung (insbesondere bei Mobilitätsbeeinträchtigung) sowie in beschränktem Umfang Privatfahrten (zunächst zwölfmal im Jahr und ab einem noch festzulegenden Zeitpunkt sechsmal im Jahr, jeweils für 24 Stunden), die lediglich anzuzeigen wären. Zudem soll in Härtefällen ein Anspruch auf eine Erlaubnis bestehen.

B. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport hat im Rahmen der ihr gemäß § 17 Absatz 2 AbstG obliegenden Prüfung festgestellt, dass das Volksbegehren formal, aber nicht materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entspricht. Weitere Ausführungen sind der Anlage zu entnehmen.

C. Stellungnahme des Senates

Der Senat begrüßt ausdrücklich das mit diesem Volksbegehren zum Ausdruck kommende zivilgesellschaftliche Engagement – einschließlich seiner fachlichen und rechtlichen Expertise – als einen sehr wichtigen Beitrag für das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen Mobilität. Es zeigt, dass der Wille und die Veränderungsbereitschaft zu einer Mobilitätswende tief in der Berliner Stadtgesellschaft verankert sind.

Hervorzuheben ist, dass es sich bei dieser Initiative um ein zeitlich sehr ehrgeiziges und in seiner räumlichen Dimension höchst ambitioniertes Vorhaben einer autoreduzierten Zone handelt, das mit den Planungen autofreier Zonen in anderen europäischen Metropolen kaum vergleichbar ist. Der Unterschied liegt bereits in der schier Dimension des Vorhabens: Während die bislang nur angekündigte autofreie Zone in London eine Größe von 15.000 Quadratmetern umfassen würde und die ebenfalls bislang nur angekündigte Brüsseler autofreie Zone künftig auf 50.000 Quadratmeter verdoppelt werden soll, würden allein die Straßen innerhalb des S-Bahn-Rings eine geschätzte Fläche von ca. 10 Mio. Quadratmetern bilden. Aber auch rechtlich wird Neuland betreten, indem per Gesetz generell und gebietsübergreifend Straßen teileingezogen und damit pauschal bestimmt Verkehre ausgeschlossen werden. Bislang und aktuell finden solche Verkehrsbeschränkungen stets per Allgemeinverfügung lediglich für singuläre Straßen bzw. Straßenabschnitte unter Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls statt.

Der Senat teilt die mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf verfolgten Ziele einer flächengerechten, gesunden, sicheren, lebenswerten sowie klima- und umweltfreundlichen Nutzung der öffentlichen Straßen Berlins.

Der Senat teilt auch den mit Blick auf diese Ziele gewählten Ansatz, den motorisierten Individualverkehr zu Gunsten eines leistungsfähigen Umweltverbundes zu reduzieren.

Zugleich ist der Senat jedoch der Auffassung, dass es eines darüber hinausgehenden Ansatzes bedarf, der nicht allein *ein* Verkehrsmittel und allein den Innenstadtbereich adressiert, sondern die verschiedenen Verkehrsmittel mit ihren spezifischen Stärken zum Einsatz kommen lässt und den Außenbereich gleichberechtigt mitbetrachtet, um das Gesamtsystem im Hinblick auf die künftigen Anforderungen zu optimieren und zugleich den vielgestaltigen Mobilitätsbedürfnissen und Lebenswirklichkeiten in einem nachvollziehbaren Interessenausgleich gerecht zu werden. Nur so kann sichergestellt werden, alle Bürgerinnen und Bürger bei der Mobilitätswende mitzunehmen und auch dort eine Bereitschaft, das Mobilitätsverhalten zu ändern, zu wecken, wo in den Lebensentwürfen das Auto bislang eine zentrale Rolle spielt.

Zudem ist der Senat der Auffassung, dass eine solch grundlegende Veränderung, die noch dazu nur einen Teil Berlins privilegiert, das Risiko birgt, Innen- und Außenstadt gegeneinander auszuspielen, und einen kontraproduktiven Widerstand gegen die Mobilitätswende insgesamt erzeugen kann.

Best-Practice-Beispiele im Ausland zeigen, dass eine nachhaltige städtische Mobilität sich am besten durch eine langfristig angelegte, kontinuierlich betriebene Verkehrswende erreichen lässt. Nachhaltiger Wandel braucht politische Überzeugung und Verlässlichkeit. Wenn die Bevölkerung die positiven Auswirkungen Schritt für Schritt erleben kann, wächst die Akzeptanz und Unterstützung. Daher hält der Senat es für zielführender, mit ambitionierten, aber weitgehend akzeptierten Schritten voranzugehen.

Deshalb verfolgt der Senat das Ziel, durch die schrittweise Umverteilung des Straßenraums Akzeptanz für die Verkehrswende hervorzurufen. Veränderung braucht Verlässlichkeit und die Menschen brauchen Zeit, sich auf diese Veränderung einzustellen und das Halten ihrer Fahrzeuge daran auszurichten. Der Senat hat den Anspruch, alle Menschen mitzunehmen, Akzeptanz von unten zu schaffen und Initiativen zu unterstützen - z.B. mit einem Bottom-up Ansatz bei der Realisierung von Kiezblocks oder Parklets. Damit kann stückweise erlebbar werden, wie eine lebendige, nachhaltige Stadt gestaltet sein kann und zugleich die Lebensqualität steigt. Diesen Ansatz verfolgt der Senat auch mit Modellprojekten im Kontext des Berliner Mobilitätsgesetzes wie der veränderten Verkehrsführung in der Friedrichstraße.

Zudem soll mit der mittelfristigen, und damit für alle planbaren, Einführung der Zero-Emission-Zone, die in einem zweiten Schritt auf die Gesamtstadt ausgeweitet werden kann, eine gesündere, ruhigere und sauberere Stadt erreicht werden, ohne den motorisierten Individualverkehr gänzlich (aus der Innenstadt) auszuschließen. Mit der in der Prüfung befindlichen Zero-Emission-Zone wird zudem ein stärkerer Anreiz gesetzt, auch die Verkehrsflotte auf Elektrofahrzeuge umzustellen, was positive Effekte auf die

Verkehrswende in der gesamten Stadt hätte. Gerade der dritte und letzte Teil des 6. Weltklimaberichtes des IPCC, der erst Anfang April 2022 vorgestellt wurde, zeigt eindringlich, dass weitere Maßnahmen zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes im Verkehrssektor geboten sind, was durch die Einführung einer Zero-Emission-Zone, die am Ende ganz Berlin einbeziehen soll, auch zum Ausdruck gebracht wird. Außerdem dokumentiert der Weltklimabericht, dass die Emissionen der Länder letztlich auch mit der Lebensqualität verknüpft sind. Mit anderen Worten: Es geht einer Gesellschaft automatisch besser, je weniger Treibhausgase ausgestoßen werden.

Vor diesem Hintergrund schließt sich der Senat daher nicht dem vom Volksbegehren vorgelegten Gesetzentwurf und der darin beabsichtigten autofreien Innenstadt an.

Zu den wesentlichen Auswirkungen dieses Vorhabens nimmt der Senat wie folgt Stellung:

1. Auswirkungen auf den Außenstadtbereich sowie Berlin gesamtstädtisch

Der einseitig auf die Innenstadt bezogene Ansatz autoreduzierter Straßen würde zu einer ungerechten Mehrbelastung der Bewohnerinnen und Bewohner der Außenstadtbereiche führen, ohne dass diese zugleich an den Vorteilen einer autoreduzierten Innenstadt gleichberechtigt partizipieren könnten. Der Senat tritt jedoch für eine Politik ein, die alle Menschen in unserer Stadt im Blick hat, sowohl in den Innen- als auch in den Außenbezirken.

Das Problem des flächenverbrauchenden Parkens würde sich insbesondere an die Übergangsbereiche zur Innenstadt, aber auch darüber hinaus, verlagern. Einerseits müssten die meisten in der Innenstadt wohnenden Kfz-Halter ihr Fahrzeug nämlich außerhalb der Umweltzone parken, da der Gesetzentwurf die verkehrliche Benutzung (also auch den ruhenden Verkehr) aller nicht nach § 3 für zulässig erklärten Verkehre ausschließt. Darüber hinaus würden werktäglich zusätzlich Pendelnde den ohnehin erhöhten Parkdruck um die Innenstadt weiter verschärfen, - nicht zuletzt auch zu Lasten der Verkehrssicherheit.

Der Einsatz der für die Einrichtung einer autoreduzierten Innenstadt erforderlichen Finanzmittel müsste sich auf die Innenstadt konzentrieren, da hier in großem Umfang entsprechende Anpassungen erforderlich würden - allen voran der Um- und Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie die Umgestaltung des Straßenraums.

Umverteilungen des Straßenraums zugunsten des Fuß- und Radverkehrs und der Aufenthaltsqualität außerhalb des S-Bahn-Rings würden aufgrund dieser Priorisierung hintenanstehen müssen.

Diese Schwierigkeiten sowie die Mobilitätswende außerhalb des S-Bahn-Rings werden in dem Gesetzentwurf nicht betrachtet. Damit steht er im direkten Widerspruch zu den Zielen des Mobilitätsgesetzes sowie den Richtlinien der Berliner Regierungspolitik, die gerade eine Stärkung des Außenstadtbereichs vorsehen und dort gleichwertige Mobilitätsmöglichkeiten schaffen wollen.

Eine Mobilitätswende kann jedoch nachhaltig nur gelingen, wenn anstatt nur eines kleinen Teils der Berliner Bevölkerung *alle* von dieser profitieren. Deshalb geht das Berliner Mobilitätsgesetz von einer gesamtstädtischen Betrachtung aus und sieht gleichwertige Mobilitätsmöglichkeiten in allen Teilen Berlins vor. Und auch die aktuellen Richtlinien der Berliner Regierungspolitik sehen vor, in den Außenbezirken, am Stadtrand und im Berliner Umland das Mobilitätsversprechen einzulösen und gute Alternativen zum motorisierten Individualverkehr zu bieten. Dazu wird den Berlinerinnen und Berlinern außerhalb des S-Bahn-Rings sowie den Pendelnden aus dem Umland der Umstieg auf den Umweltverbund erleichtert. Hierzu zählen neben dem Ausbau der Infrastruktur für ÖPNV und Radverkehr unter anderem die Verfügbarkeit von Rufbussen, Mietfahrrädern und Carsharing. Zudem soll auch in den äußeren Stadtteilen der Straßenraum zugunsten einer größeren Aufenthaltsqualität umgestaltet werden. Berlin ist eine polyzentrische Stadt, die zahlreiche „Kiezzentren“ aufweist. Es bedarf daher „autofreier Oasen“ in der gesamten Stadt anstatt einer einzigen autofreien Zone in der Mitte.

2. Auswirkungen auf den Umweltverbund, insbesondere ÖPNV

Die vom Gesetzentwurf vorgesehene Einführung einer autoreduzierten Innenstadt innerhalb von vier Jahren setzt voraus, dass die wegfallenden Autoverkehre durch den Umweltverbund – insbesondere den ÖPNV – aufgenommen werden können. Denn es würde zwangsläufig zu einem erheblichen Anstieg des Anteils der Nutzenden am ÖPNV kommen. Diese Folge würde auch nicht allein auf den Innenstadtbereich beschränkt sein. Verkehrsteilnehmende, die bislang per Auto in die Innenstadt gependelt sind, würden ihr Mobilitätsverhalten künftig bereits außerhalb des S-Bahn-Rings, in der Regel zugunsten des ÖPNV, umstellen. Entsprechendes gilt für Pendelnde, die die Innenstadt verlassen.

Es kann jedoch nicht gewährleistet werden, dass der ÖPNV innerhalb der vorgesehenen Übergangsfrist von vier Jahren um die erforderlichen Kapazitäten ausgebaut werden kann. Derart tiefgreifende Eingriffe in das Verkehrssystem sind nicht kurzfristig bewältigbar und erfordern zunächst langfristige und komplexe Planungsarbeiten und demzufolge

Zeiträume, sowohl für die Schaffung neuer Infrastrukturen wie auch für die Beschaffung zusätzlicher S-, U- und Straßenbahnen.

Die Einführung einer autoreduzierten Innenstadt würde folglich ein Risiko der Überforderung des zur Verfügung stehenden ÖPNV mit kaum absehbaren Folgen bedeuten.

Der Senat verfolgt deshalb den Ansatz, ein verbessertes Angebot als Alternative zum Auto zu schaffen. Dazu werden der Umweltverbund und die Parkraumbewirtschaftung ausgebaut. Mit dem Nahverkehrsplan, dem Radverkehrsplan inklusive Radverkehrsnetz, der Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und der Einführung einer Zero-Emission-Zone wurden bereits sehr ambitionierte Ziele festgelegt, die Schritt für Schritt vorangetrieben werden, um die Voraussetzungen für einen ambitionierten Ausbau des Umweltverbunds und in Folge eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs zu schaffen.

3. Auswirkungen auf den Wirtschaftsverkehr

Der Gesetzentwurf sieht vor, den gesamten Pkw- und Lkw-basierten Wirtschaftsverkehr (Güter- sowie Personenwirtschaftsverkehr) für den Innenstadtbereich als Sondernutzung einzustufen und unter einen Erlaubnisvorbehalt zu stellen.

Für den Wirtschaftsverkehr gibt es bisher nur für einen kleinen Teil bereits autofreie Lösungen, so dass viele Betriebe auf die Erlaubniserteilung angewiesen sein dürften. Welche davon von einer Sondernutzungserlaubnis profitieren würden, wäre von der Auslegung der Zumutbarkeit und der Erstellung der Regularien abhängig. Dies bedeutet eine große Unsicherheit für den Wirtschaftsverkehr und die Notwendigkeit auf die oftmals dynamischen Geschäftsabläufe mit der notwendigen Flexibilität reagieren zu können.

Sowohl für Unternehmen als auch Fahrzeugführende ergibt sich damit ein hoher Mehraufwand - gerade im Falle großer Flotten. Dies gilt umso mehr für die im Personenwirtschaftsverkehr vorgesehene Vorlage eines Arbeitsstättennachweises sowie die Auslagepflicht der Erlaubnis im Fahrzeug.

Zudem knüpfen die Erlaubnisvoraussetzungen u.a. an die Möglichkeiten eines Ausweichens auf den Schienengüterverkehr oder die Wasserstraße an und sind dadurch teilweise mit Voraussetzungen verbunden, die derzeit nicht erfüllbar sind, oder sich nicht allein in der Regelungshoheit des Landes Berlin befinden. Folglich ist davon auszugehen, dass ein Großteil der Pkw- und Lkw-basierten Wirtschaftsverkehre das Kriterium der Unzumutbarkeit erfüllen und folglich für alle Beteiligten lediglich ein hoher Genehmigungsaufwand erzeugt wird.

4. Auswirkungen auf die Verwaltungsbelastung

Der vom Gesetzentwurf vorgesehene Erlaubnisvorbehalt für Autofahrten im Innenstadtbereich sowie die jährlich vorgesehenen anzeigepflichtigen Fahrten würden einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

Der Verwaltungsmehraufwand würde sich aller Voraussicht nach nicht allein auf die straßenrechtlichen Erlaubnisverfahren beschränken. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnisse durch straßenverkehrsrechtliche Ausnahmegenehmigungen ergänzt werden müssten, die jeweils das Befahren der durch entsprechende Straßenverkehrsbeschilderung ausgewiesenen autoreduzierten Straßen legalisieren.

Das tatsächlich anfallende Antragsvolumen und der daraus entstehende Prüfungsaufwand können zwar aktuell kaum belastbar prognostiziert werden. Doch auch bei defensiver Schätzung und auch unter Berücksichtigung etwaiger Prozessautomatisierungen dürfte ein signifikanter Personalmehrbedarf entstehen.

Der Senat vertritt deshalb anstelle der Einführung neuer hochbürokratischer Verfahren den Ansatz, die bestehenden und bereits angesprochenen Instrumente zu optimieren und weiterzuentwickeln.

D. Finanzielle Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Auf Grundlage des reinen Gesetzentwurfs lassen sich die Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern. Diese sind u.a. abhängig vom Ausmaß der konkreten Umgestaltung des Straßenraums und können sich allein innerhalb des S-Bahn-Rings auf mehrere hundert Millionen Euro summieren. Hinzu treten landesseitige Kosten für Investitionen in den Ausbau und für die dauerhafte Kapazitätssteigerung des ÖPNV sowie Verwaltungskosten. Kostenmindernd wirken Wohlfahrtsgewinne u.a. durch weniger Verkehrsunfälle, Lärm, Luftschadstoffe und Klimagase, die ebenfalls nicht unmittelbar zu beziffern sind.

E. Weiteres Verfahren

Die Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport wird gemäß § 17 Absatz 9 AbstG das Volksbegehren dem Verfassungsgerichtshof vorlegen.

Das Abgeordnetenhaus kann gleichwohl gemäß § 18 Absatz 1 Satz 1 AbstG darüber entscheiden, ob es das Volksbegehren in seinem wesentlichen Bestand annimmt.

Während der Dauer des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof kann die Trägerin gemäß § 18 Absatz 1 Satz 3 AbstG aber die Durchführung des Volksbegehrens auch dann nicht verlangen, wenn das Abgeordnetenhaus es nicht annimmt.

Berlin, den 17. Mai 2022

Der Senat von Berlin

Franziska Giffey

Bettina Jarasch

Regierende Bürgermeisterin von Berlin

Senatorin für
Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und
Klimaschutz

Gesetzentwurf der Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“

Vom ...

Das Volk des Landes Berlin hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)

1. Abschnitt Allgemeiner Teil

§ 1 Zweck und Ziel des Gesetzes

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin zu ermöglichen.

(2) Ziel dieses Gesetzes ist es, durch die Verringerung des motorisierten Individualverkehrs in Berlin die Zahl der verkehrsbedingten Todesfälle und Verletzungen zu senken, gesundheits-, klima- und umweltschädliche Emissionen (insbesondere Lärm und Abgase) zu verringern, das Sicherheitsgefühl und Wohlempfinden gerade auch von besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmer:innen wie beispielsweise älteren Personen und Kindern zu verbessern, die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu steigern sowie die geschäftliche und kulturelle Attraktivität Berlins zu fördern.

(3) Die Regelungen dieses Gesetzes sind sowohl der Allgemeinheit als auch den Anwohner:innen und den Verkehrsteilnehmer:innen des Umweltverbundes zu dienen bestimmt.

§ 2 Begriffsbestimmungen

Im Sinn dieses Gesetzes ist oder sind

1. Straßen alle öffentlichen Straßen nach § 2 Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes vom 13. Juni 1999 (GVBl. S. 380), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807) geändert worden ist,

2. Kraftfahrzeuge alle Kraftfahrzeuge gemäß § 2 Nummer 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) geändert worden ist,
3. Anwohner:in, wer innerhalb des autoreduzierten Bereichs nach § 4 mit ihrem oder seinem Hauptwohnsitz meldebehördlich registriert ist,
4. Güterwirtschaftsverkehr der Güterverkehr im Sinne des § 2 Nummer 17 des Berliner Mobilitätsgesetzes vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464),
5. Personenwirtschaftsverkehr der Personenwirtschaftsverkehr im Sinne des § 2 Nummer 17 des Berliner Mobilitätsgesetzes.

§ 3 Autoreduzierte Straßen

(1) Auf autoreduzierten Straßen ist der Gemeingebrauch beschränkt auf

1. den Fußverkehr, den Radverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr (Umweltverbund),
2. den Verkehr zu öffentlichen Zwecken nach Absatz 2,
3. den Verkehr mit Taxen i.S.d. § 47 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist, in seiner jeweils geltenden Fassung, und
4. den Verkehr mit folgenden Fahrzeugen:
 - a) Pedelecs gemäß § 63a Absatz 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 2015) geändert worden ist,
 - b) Elektrokleinstfahrzeuge gemäß § 1 Absatz 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756),
 - c) andere Kraftfahrzeuge mit elektrischem Antrieb und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h oder Kutschen, sofern diese jeweils nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden dürfen, sowie

- d) motorisierte Krankenfahrstühle nach § 2 Nummer 13 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung, auch bis zu einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 25 km/h.

(2) Verkehr zu öffentlichen Zwecken ist derjenige Verkehr, der notwendig ist

1. zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben, insbesondere der Polizei und der Feuerwehr,
2. zu rettungsdienstlichen Zwecken,
3. zur Reinigung der Straßen und der Anlagen im Straßenraum oder zur Müllabfuhr,
4. zur Erbringung von Postdienstleistungen im Sinne des § 4 Nummer 1 des Postgesetzes vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Januar 2021 (BGBl. I S. 2) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung oder
5. zur Erfüllung diplomatischer oder konsularischer Aufgaben.

§ 4

Autoreduzierter Bereich

(1) Alle Straßen im Bereich der Berliner Umweltzone vom 1. Januar 2008 mit Ausnahme

1. der Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 des Bundesfernstraßengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist,
2. der Straßen, die nicht im Eigentum des Landes Berlin stehen, und
3. der Straßen, die als Fußgängerzonen gewidmet sind,

werden am *[einsetzen: Angabe des Tages und Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes sowie die Jahreszahl des vierten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres]* autoreduzierte Straßen. Sie werden insoweit teileingezogen.

(2) Eine Erweiterung des Gemeingebrauchs in dem in Absatz 1 genannten Bereich durch erneute Umwidmung mittels Verwaltungsakts ist unzulässig.

§ 5

Verkehrliche Sondernutzung; Erlaubnis

(1) Soweit die verkehrliche Benutzung autoreduzierter Straßen mit Kraftfahrzeugen nicht dem Gemeingebrauch gemäß § 3 unterfällt (verkehrliche Sondernutzung), bedarf sie der Erlaubnis.

Diese darf Nutzer:innen nur erteilt werden, soweit für diese mindestens ein Erlaubnisgrund gemäß §§ 7 bis 13 vorliegt.

(2) Die Erlaubnis ist schriftlich oder elektronisch über ein Verwaltungsportal in entsprechender Anwendung der Regeln des Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2668) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung unter Angabe des Erlaubnisgrundes und rechtzeitiger Vorlage aller entscheidungserheblichen Nachweise zu beantragen, soweit die Behörde diese nicht aus Registern der Verwaltung abrufen kann. Ein Antrag kann vollständig durch automatische Einrichtungen beschieden werden, sofern – auch unter Berücksichtigung des beantragten Gültigkeitszeitraums – kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger:innen zu bearbeiten. Setzt die Behörde automatische Einrichtungen ein, muss sie für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden. Die Erlaubnis ergeht für nach diesem Gesetz bestimmte Zwecke und kann die Sondernutzung auch nur für bestimmte Zeiten oder Bereiche erlauben. Die Behörde kann auf Antrag die gleichzeitige Nutzung einer bestimmten Höchstzahl von Kraftfahrzeugen gestatten, soweit dies zur Erreichung des zugelassenen Zwecks notwendig ist. Jede Erlaubnis ist je nach Erlaubniszweck auf höchstens drei Jahre zu befristen; die Verlängerung ist nach Satz 1 möglich. Bedingungen, Auflagen und Auflagenvorbehalte sind zulässig. Die Behörde entscheidet über die Kennzeichnung gemäß § 6 Absatz 1. Auch nach Eintritt der Bestandskraft ist die Erlaubnis mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen, sobald die Erlaubnisvoraussetzungen nicht länger vorliegen.

(3) Statt eine Erlaubnis gemäß Absatz 2 einzuholen, kann jede:r Nutzer:in für jährlich bis zu zwölf Nutzungszeiträume von jeweils 24 Stunden die beabsichtigte Sondernutzung gegenüber der Behörde unter Angabe des Erlaubnisgrundes elektronisch über ein Verwaltungsportal anzeigen. Ab dem *[einsetzen: Angabe des Tages und Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes sowie die Jahreszahl des zehnten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres]* reduziert sich die Zahl der Nutzungszeiträume nach Satz 1 auf sechs. Die Voraussetzungen des angezeigten Erlaubnisgrundes müssen tatsächlich vorliegen, aber nur auf Anforderung der Behörde im Umfang des Absatz 2 Satz 1 nachgewiesen werden. Das Anzeigeverfahren ist im Fall des § 13 nicht eröffnet. Juristischen Personen steht das Anzeigeverfahren erst dann offen, wenn sie zuvor mindestens einmal das Erlaubnisverfahren nach § 5 Absatz 2 erfolgreich durchlaufen haben. Bei vorsätzlichen Falschangaben oder mehrfachen fahrlässigen Falschangaben sollen Nutzer:innen bis zu fünf Jahre vom Anzeigeverfahren ausgeschlossen werden.

(4) Der Rechtsbehelf eines oder einer Dritten gegen die Erlaubnis hat keine aufschiebende Wirkung.

(5) Die Erlaubnis ergeht unter dem Vorbehalt, dass die Bezirke für die Nutzung ihrer Straßen weitere Einschränkungen, beispielsweise in zeitlicher Hinsicht, per Allgemeinverfügung anordnen können.

§ 6

Kennzeichnungspflicht für Kraftfahrzeuge

(1) Kraftfahrzeuge, die gemäß § 5 Absatz 1 auf autoreduzierten Straßen benutzt werden, müssen nach Maßgabe dieses Gesetzes gekennzeichnet sein. Hierzu gibt die Behörde für Kraftfahrzeuge, deren Halter:in über eine Erlaubnis zur regelmäßigen verkehrlichen Sondernutzung in nicht geringem Umfang verfügt, Plaketten gemäß Absatz 2 aus. Im Übrigen gibt sie elektronisch erstellte Nachweise gemäß Absatz 3 aus. Die Anzahl der gleichzeitig nutzbaren Kennzeichnungen darf dabei die in § 5 Absatz 2 Satz 5 bestimmte Höchstzahl nicht überschreiten.

(2) Es ist eine lichtechte und fälschungserschwerende Plakette zu verwenden, deren Farbgebung jährlich wechselt und die zu Beginn des Jahres getauscht werden muss. Auf der Plakette ist im dafür vorgesehenen Schriftfeld mit lichtechem Stift das amtliche Kennzeichen des jeweiligen Kraftfahrzeuges einzutragen. Die Plakette muss von außen gut lesbar und so am oder im Fahrzeug angebracht werden, dass sie sich beim Ablösen selbst zerstört. Sobald die Erlaubnis erlischt, muss die jeweilige Plakette entfernt werden.

(3) Jeder elektronisch erstellte Nachweis gilt nur einmal und nur für ein bestimmtes Kraftfahrzeug. Er enthält in Textform sowie in elektronisch validierbarer Form den Kennzeichnungszeitraum, die Nummer der zugrunde liegenden Erlaubnis oder Anzeige und das amtliche Kennzeichen des Kraftfahrzeugs, das der Behörde spätestens zum Nutzungsbeginn zur Erzeugung des Nachweises unwiderruflich mitgeteilt werden muss. Der Nachweis ist von außen gut lesbar im oder am Fahrzeug anzubringen.

(4) Kennzeichnungen, die sich auf eine Erlaubnis gemäß § 8 beziehen, werden zusätzlich gut sichtbar mit dem Buchstaben „W“ versehen.

(5) Fahrzeuge, die zu Zwecken des Gemeingebrauchs benutzt werden und die nicht als solche erkennbar sind, erhalten eine Kennzeichnung gemäß Absatz 1.

2. Abschnitt

Zulässige verkehrliche Sondernutzungen

§ 7

Güterwirtschaftsverkehr

Für den Güterwirtschaftsverkehr ist eine Erlaubnis zu erteilen, soweit die verkehrliche Sondernutzung zur gewerblichen Beförderung von Gütern durch die Nutzer:in notwendig ist. Die verkehrliche Sondernutzung ist nur dann notwendig, wenn ein Ausweichen auf ein im Gemeingebrauch gem. § 3 stehendes Verkehrsmittel, auf Schienen oder Wasserstraßen oder die anbieterübergreifende Bündelung unzumutbar ist.

§ 8 Personenwirtschaftsverkehr

(1) Für den Personenwirtschaftsverkehr ist eine Erlaubnis zu erteilen, soweit die verkehrliche Sondernutzung für die gewerbliche Tätigkeit der Nutzer:in notwendig ist. Die verkehrliche Sondernutzung ist nur dann notwendig, wenn ein Ausweichen auf ein im Gemeingebrauch gem. § 3 stehendes Verkehrsmittel wegen der im Arbeitseinsatz regelmäßig erforderlichen Materialien oder Werkzeuge unzumutbar ist.

(2) Bei jeder verkehrlichen Sondernutzung gemäß Absatz 1 ist der Zweck des Personenwirtschaftsverkehrs durch einen Arbeitsstättennachweis oder einen vergleichbaren Beleg des konkreten Einsatzortes nachzuweisen. Beim Verlassen des Kraftfahrzeugs ist dieser Nachweis am oder im Kraftfahrzeug von außen gut lesbar anzubringen. § 14 Satz 2 gilt entsprechend.

§ 9 Gemeinnützige Körperschaften

§§ 7 und 8 Absatz 1 gelten entsprechend für Körperschaften, deren satzungsmäßige Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit selbstlos zu fördern, und deren satzungsmäßige Zwecke den Zielen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

§ 10 Entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung

(1) Zum Zwecke der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung ist eine Erlaubnis für den Linienverkehr gemäß § 42 des Personenbeförderungsgesetzes, mit Ausnahme des Personenfernverkehrs gemäß § 42a des Personenbeförderungsgesetzes, für Ausflugsfahrten und Ferienzele-Reisen gemäß § 48 des Personenbeförderungsgesetzes sowie für den Verkehr mit Mietomnibussen gemäß § 49 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes zu erteilen.

(2) Zum Zwecke der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung ist einmalig für höchstens sechs Jahre ab dem Zeitpunkt der Teileinziehung nach § 4 Absatz 1 eine Erlaubnis zu erteilen, soweit der oder die Antragsteller:in am *[einsetzen: Angabe des Tages, Monats und Jahres des Inkrafttretens dieses Gesetzes]* eine Personenbeförderungsgenehmigung gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 5 des Personenbeförderungsgesetzes für den Verkehr mit Mietwagen gemäß § 49 Absatz 4 des Personenbeförderungsgesetzes oder zur Erprobung neuer Verkehrsarten gemäß § 2 Absatz 7 des Personenbeförderungsgesetzes innehat.

(3) Zum Zwecke der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung kann eine Erlaubnis erteilt werden, soweit der oder die Antragsteller:in im bedarfsgesteuerten

Flächenbetrieb Fahrtanfragen verschiedener Nutzer:innen bündelt (Ridepooling) und dies lediglich der Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs dient.

§ 11

Beförderung und Teilhabe von Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen

Für Verkehr zum Zwecke der Beförderung, Pflege oder Teilhabe von Kranken, Verletzten, Hilfsbedürftigen oder Personen mit Behinderung ist eine Erlaubnis zu erteilen, soweit die verkehrliche Sondernutzung hierfür notwendig ist.

§ 12

Privatfahrten

(1) Natürlichen Personen ist für selbstgenutzte Privatfahrten bis zu zwölfmal im Jahr für jeweils 24 Stunden eine Erlaubnis zu erteilen.

(2) Vor Ausgabe einer Kennzeichnung nach § 6 muss die persönliche Anwesenheit der Nutzer:in im oder am autoreduzierten Bereich im Gebiet des Landes Berlin mit Hilfe eines Personaldokuments nachgewiesen sein. Die zuständige Behörde richtet hierzu bis zum Zeitpunkt der Teileinziehung ausreichend elektronische Nachweisstellen ein. Satz 1 gilt nicht für Anwohner:innen oder wenn die Nutzer:in zugleich Halter:in des zu kennzeichnenden Kraftfahrzeugs ist. Der Nachweis soll möglichst elektronisch erfolgen.

(3) Ab dem *[einsetzen: Angabe des Tages und Monats des Inkrafttretens dieses Gesetzes sowie der Jahreszahl des zehnten auf das Inkrafttreten folgenden Jahres]* reduziert sich die Höchstzahl der Erlaubniserteilungen nach Satz 1 auf sechs.

§ 13

Härtefallregelung

(1) Soweit im Einzelfall die Nutzung eines Kraftfahrzeugs zur Vermeidung einer unbilligen Härte notwendig ist, ist eine Erlaubnis ausnahmsweise zu erteilen. Eine unbillige Härte liegt lediglich dann vor, wenn ein unverzichtbares Mobilitätsinteresse besteht und dieses nicht durch Nutzung eines Verkehrsmittels des Gemeingebrauchs erfüllt werden kann.

(2) Eine unbillige Härte kann insbesondere vorliegen,

1. wenn ein Arbeitsweg außerhalb des Tagesfahrplans des öffentlichen Personennahverkehrs erfolgen muss und sich dadurch die Fahrzeit mit dem öffentlichen Personennahverkehr um mehr als 30 Prozent und mindestens 30 Minuten erhöht; dabei ist auch die Möglichkeit einer nur abschnittsbezogenen, intermodalen Kraftfahrzeugnutzung zu berücksichtigen, oder

2. wenn ohne die Nutzung eines Kraftfahrzeugs den spezifischen Schutz- und Sicherheitsbedürfnissen insbesondere zu Nachtzeiten einer von Diskriminierung betroffenen Person im öffentlichen Raum nicht entsprochen werden kann.

3. Abschnitt **Schlussvorschriften**

§ 14 **Verkehrsüberwachung**

Die für die Verkehrsüberwachung zuständigen Stellen sind verpflichtet, die Einhaltung dieses Gesetzes sicherzustellen, und erhalten dazu Zugriff auf die nach § 5 und § 6 erhobenen Daten. Wird eine autoreduzierte Straße mit einem unzureichend oder nicht gekennzeichneten Kraftfahrzeug oder ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt, sollen die für die Verkehrsüberwachung zuständigen Stellen den rechtswidrigen Zustand auf Kosten der pflichtigen Person – in der Regel durch Umsetzung – beseitigen oder beseitigen lassen. Der Erstattungsbetrag ist durch Verwaltungsakt festzusetzen. § 14 Absatz 3 und 4 Berliner Straßengesetz gelten entsprechend.

§ 15 **Zuständigkeiten**

Zuständig für das Erlaubnis- und Anzeigeverfahren sowie die Ausgabe der Kennzeichnungen ist die für das Straßenwesen zuständige Senatsverwaltung.

§ 16 **Ordnungswidrigkeiten**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 5 Absatz 1 eine autoreduzierte Straße ohne die erforderliche Erlaubnis zur verkehrlichen Sondernutzung gebraucht oder mit der Erlaubnis ergangene Nebenbestimmungen nicht einhält,
2. falsche Angaben im Rahmen des Antrags- oder Anzeigeverfahrens gem. § 5 Absatz 2 oder Absatz 3 macht oder im Rahmen des Anzeigeverfahrens nachträglich angeforderte Nachweise gem. § 5 Absatz 3 Satz 3 nicht oder nicht vollständig innerhalb der dazu von der Behörde zu setzenden Frist beibringt,
3. entgegen § 6 Absatz 1 eine autoreduzierte Straße mit einem Kraftfahrzeug benutzt, das nicht oder nicht ausreichend gekennzeichnet ist, oder

4. entgegen § 6 Absatz 2 Satz 4 die Kennzeichnung nicht entfernt.
- (2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden.
- (3) Bei wiederholten Verstößen kann die Erlaubnis widerrufen werden. In besonders schweren Fällen kann § 22 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten auf Gegenstände, die zur Begehung der Tat oder zur Vorbereitung der Tat gebraucht worden sind, Anwendung finden.
- (4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Polizeipräsident in Berlin.

§ 17

Transparenz, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten

- (1) Die für das Straßenwesen zuständige Senatsverwaltung erfasst, wie viele Erlaubnisse gem. § 5 Absatz 2 auf Grundlage welcher Erlaubnistatbestände, für wie viele gleichzeitig nutzbare Kraftfahrzeuge und für welche Dauer erteilt worden sind. Gleiches gilt für Anzeigen gem. § 5 Absatz 3.
- (2) Die zuständigen Behörden erfassen die zur Durchsetzung des Gesetzes eingeleiteten Maßnahmen, die dabei festgestellten Ordnungswidrigkeiten nach § 16, die Erledigungsarten der eingeleiteten Verwaltungsverfahren sowie die Höhe der verhängten Bußgelder. Die zuständigen Behörden übermitteln diese Daten regelmäßig an das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg.
- (3) Das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg veröffentlicht die nach Absatz 1 und 2 erfassten Daten fortlaufend und leicht auffindbar elektronisch. Es veröffentlicht die Daten jährlich in einem Bericht.
- (4) Alle veröffentlichten Daten müssen in einem wiederverwendbaren Format vorliegen. Eine maschinelle Weiterverarbeitung muss gewährleistet sein und darf nicht durch eine plattformspezifische oder systembedingte Architektur begrenzt sein. Das Datenformat muss auf verbreiteten und frei zugänglichen Standards basieren und durch herstellerunabhängige Organisationen unterstützt und gepflegt werden. Eine vollständige Dokumentation des Formats und aller Erweiterungen muss frei verfügbar sein.

§ 18

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Artikel 2

Änderung des Berliner Straßengesetzes

1. Nach § 4 Absatz 4 des Berliner Straßengesetzes vom 13. Juni 1999 (GVBl. S. 380), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807) geändert worden ist, wird der folgende Absatz 4a eingefügt:

„Die Einziehung oder Teileinziehung kann auch durch Gesetz erfolgen. Die Absätze 2 bis 4 gelten in diesem Fall nicht.“

2. In § 11 Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes wird der folgende Satz 2 eingefügt:

„Jeder verkehrliche Gebrauch öffentlicher Straßen, die als autoreduzierte Straßen gemäß § 3 des Berliner Gesetzes für gemeinwohlorientierte Straßennutzung gewidmet sind, richtet sich ausschließlich nach den dortigen Bestimmungen.“

3. § 11a Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes wird wie folgt gefasst:

„Für die Sondernutzung öffentlicher Straßen für das gewerbliche Anbieten von Mietfahrzeugen, die selbstständig reserviert und genutzt werden können, einschließlich des Anbietens von Carsharingfahrzeugen im Sinne des § 2 Nummer 1 des Carsharinggesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 328 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gilt § 11, unbeschadet der Regelungen des GemStrG Bln, nach Maßgabe der folgenden Absätze.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung

In Nr. 10 Abs. 2 der Anlage - Allgemeiner Zuständigkeitskatalog (ZustKat AZG) zum Allgemeinen Zuständigkeitsgesetz wird der erste Halbsatz wie folgt gefasst:

„Aufgaben der Hauptverwaltung nach den §§ 22 bis 22b des Berliner Straßengesetzes sowie nach dem Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung;“

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die weitreichenden negativen Folgen des motorisierten Individualverkehrs für zahlreiche höchstwertige Rechtsgüter sind umfassend wissenschaftlich belegt und mittlerweile allgemein bekannt. Darüber hinaus verursacht der Verkehr mit Kraftfahrzeugen fortlaufenden Bau- und Sanierungsaufwand und damit hohe Kosten für öffentliche und private Haushalte. Das Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung zielt deshalb darauf, zu einer grundlegenden Neuausrichtung der Straßennutzung im Land Berlin zu kommen, um diese Beeinträchtigungen allein schon angesichts der jährlichen Todesfälle durch Kraftfahrzeuge im Straßenverkehr, der fortschreitenden Klimakrise und des unvermeidbar hohen Flächenverbrauchs in dem notwendigen Umfang und der gebotenen Zeit zu reduzieren.

Nachfolgend werden die wesentlichen Gründe und die mit dem Gesetz insgesamt verfolgten politischen Ziele samt deren wissenschaftlicher Grundlage zunächst allgemein erläutert. Diese Darstellung wird bei der Begründung der einzelnen Vorschriften nicht nochmals wiederholt, sie liegt jedoch dem gesamten Regelungsansatz vollumfänglich zugrunde.

Klimaschutz

Deutschland hat sich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens zur Limitierung des weltweiten durchschnittlichen Temperaturanstiegs um 1,5 °C, jedenfalls jedoch deutlich unter 2 °C, gegenüber der vorindustriellen Zeit verpflichtet. Diese Verpflichtung konkretisiert das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG und verpflichtet den Staat zur Einhaltung eines sehr begrenzten, allenfalls verbleibenden Treibhausgasbudgets, wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 24.3.2021 (1 BvR 2656/18 u.a.) betont hat. Zum Einhalten der 1,5 °C-Marke muss die Welt bis zum Jahr 2038 klimaneutral sein. Reiche Staaten im globalen Norden, die den Großteil der historischen Treibhausgasemissionen verursacht haben, sollten dieses Ziel bereits bis 2035 erreichen, um weniger einkommensstarken Regionen überhaupt noch einen fairen Entwicklungsspielraum zu geben.¹ Dabei müssen alle Sektoren zu 100 Prozent mit erneuerbaren Energien (EE) gespeist werden, auch der Verkehr.² Der prognostizierte Nettostrombedarf (Primärenergiebedarf) für den Verkehr liegt bei heutigen Mobilitätsmustern zwischen 1.200 und 2.000 TWh³ pro Jahr,⁴ wovon der motorisierte

¹ CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5 °C-Grenze, Wuppertal Institut (2020): Wuppertal.

² In Deutschland ist Atomenergie wegen des gesetzlich geregelten Atomausstiegs und weiteren Risiken keine Option. Energie aus Biomasse steht in Konkurrenz zur Lebensmittelproduktion, wodurch eine stark limitierte Verfügbarkeit (weltweit) entsteht, und wird in anderen Sektoren dringender gebraucht als im Verkehr.

³ Terawattstunden. Zum Vergleich: Der Strombedarf für Deutschland im Jahr 2030 wird in der aktuell diskutierten EEG-Novelle mit 580 TWh betitelt. Momentan liegen wir bei rund 520 TWh.

⁴ Ausschlaggebend für die weit auseinanderliegenden Zahlen sind unterschiedliche Annahmen für die Antriebstechnologien von Fahrzeugen (Verbrenner mit synthetisch hergestellten Flüssigkraftstoffen; Wasserstoffelektrisch; Batterieelektrisch;

Individualverkehr⁵ 55-60 Prozent ausmacht.⁶ Heute finden 47 Prozent dieser Wege in Städten statt.⁷ Wichtig ist: Auch mit strombasierten Antriebstechnologien bleibt der enorm hohe Endenergiebedarf bestehen. Zwar sind alle Technologien für 100 Prozent EE auf dem Markt, jedoch ist sich die Energiesystemforschung einig, dass die Produktion solcher Energiemengen bis 2035 aufgrund limitierter Produktionskapazitäten und Fachkräftemangel (politische und gesellschaftliche Hürden außen vor gelassen) nicht im Inland produziert werden können.⁸ Energieimporte von außerhalb Europas sind keine nachhaltige Lösung, da sie andere Regionen in den eigenen Dekarbonisierungsbemühungen behindern und post-koloniale Strukturen aufrechterhalten. Die einzige Lösung ist die Reduktion auf der Energienachfrageseite, die im Verkehr besonders stark ausfallen muss, weil es (im Gegensatz zu anderen Sektoren) energieeffiziente Alternativen zu einem besonders energieintensiven motorisierten Individualverkehr gibt – öffentliche Verkehrsmittel auf Schiene und Straße.

Im Klimaschutzgesetz hat die Bundesregierung Ende 2019 jährliche Höchstmengen klimaschädlicher Treibhausgase festgelegt und erstmals gesetzlich verbindliche Klimaziele mit jährlich sinkenden Treibhausgas-Budgets für die Sektoren Verkehr, Energie, Industrie, Gebäude, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft vorgeschrieben. Das Ziel: national den CO₂-Ausstoß bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu verringern. Doch schon jetzt ist absehbar, dass die Klimaziele bis 2030 nicht eingehalten werden können. Anfang 2020 erklärte das Bundesumweltministerium, dass die Treibhausgasemissionen bis 2030 nur um 51 Prozent gegenüber 1990 gemindert werden, es bliebe danach eine Lücke von 4 Prozentpunkten.⁹ Laut eines Gutachtens der Bundesregierung geht das Nichteinhalten der Ziele zur Hälfte auf das Konto des Verkehrssektors.¹⁰ Hier besteht mit einer Treibhausgaseminderungslücke von 33 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente im Jahr 2030 dringender Handlungsbedarf. Bis 2030 werden nach aktueller Prognose im Verkehrssektor weniger als die Hälfte der gesetzlich angeordneten Minderung erreicht.¹¹ Der Verkehrssektor muss seine Emissionen bis 2030 um 40 bis 42 Prozent im Vergleich zu 1990 mindern – oder von 164 auf 98 bis 95 Millionen Tonnen CO₂.¹² Mit einem Anteil von 96 Prozent wird ein Großteil der Emissionen im Straßenverkehr

Oberleitungsgebunden). Quellen: Bergk, Fabian u.a. (2016); Hansen, Kenneth u.a. (2019); Purr, Katja u.a. (2019); Blanck, Ruth und Zimmer, Wiebke (2016); Göransson, Lisa u.a. (2019); Quaschnig, Volker (2016).

⁵ Umfasst auch Motorräder und weitere, jedoch machen Autos die überwältigende Mehrheit aus (über 98 Prozent, siehe BMVI - Verkehr in Zahlen).

⁶ Gemessen an Endenergieverbrauch; Berechnungen basierend auf 'Verkehr in Zahlen 2019/2020' des BMVI, Quaschnig, Volker (2016).

⁷ Eigene Auswertung des Datensatzes Mobilität in Deutschland 2017 mit regionalstatistischen Raumtypen des Weges (Bezug Wege, nicht km): Metropole, Großstadt, Regiopole, Mittelstadt, zentrale Stadt; keine städtischen oder ländlichen Räume.

⁸ Wuppertal Institut (2020) und auch in Sterchele, Philip u.a. (2020): Wege zu einem klimaneutralen Energiesystem: Die deutsche Energiewende im Kontext gesellschaftlicher Verhaltensweisen, Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE (Hrsg.), Freiburg.

⁹ Dies zeigen Berechnungen eines vom Bundesumweltministerium und dem Umweltbundesamt in Auftrag gegebenen Forschungsvorhabens (geleitet vom Öko-Institut), die Anfang 2020 veröffentlicht wurden.

¹⁰ Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050, Gutachten Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Prognos AG, Fraunhofer ISI, GWS, iinas, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/klimagutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Stand: 21.1.2021).

¹¹ Klimaschutzprogramm bringt Deutschland in Reichweite seines Klimaziels für 2030, Pressemitteilung Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (5.3.2020), <https://www.bmu.de/pressemitteilung/klimaschutzprogramm-bringt-deutschland-in-reichweite-seines-klimaziels-fuer-2030/> (Stand: 27.1.2021).

¹² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/verkehr-1672896> (Stand: 27.1.2021).

verursacht, wobei knapp 61 Prozent auf Pkw zurückzuführen sind.¹³ Die von der Bundesregierung beschlossene Treibhausgasminde rung wäre allerdings auch bei ihrer Einhaltung nicht kompatibel mit dem Pariser Klimaabkommen.

Mit einem Paket aus Förderung der Elektromobilität, Stärkung der Bahn und einer CO₂-Bepreisung will die Bundesregierung diese Ziele erreichen. Jüngste Daten zeigen, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen in der EU nach einem stetigen Rückgang in den letzten Jahren im vergangenen Jahr auf 118,5 g/km gestiegen sind.¹⁴ Nach den geltenden Vorschriften darf ein durchschnittlicher Neuwagen ab 2021 nicht mehr als 95 g/km CO₂ emittieren.¹⁵ Einen hinreichenden Beitrag zum Klimaschutz und zur CO₂-Senkung stellt auch der Wechsel auf Elektroantrieb nicht dar. Denn auch Elektroautos benötigen absehbar weiterhin erhebliche Mengen fossiler Energie, sowohl im Betrieb als auch bei der Produktion. Bei der Herstellung und Entsorgung eines Elektroautos wird mehr CO₂ emittiert als bei einem Auto mit Verbrennungsmotor.¹⁶

Ziel des Gesetzes: Im Verkehrssektor müssen dringend Maßnahmen ergriffen werden, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Die Bedingungen in Berlin sind gut, um als Stadtgesellschaft den motorisierten Individualverkehr zu begrenzen und auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) umzusteigen. Einerseits ist der Motorisierungsgrad Berlins mit 355 Pkw je 1.000 Einwohner:innen im Jahr 2015 vergleichsweise niedrig – der Bundesdurchschnitt lag 2015 bei 540 Pkw je 1.000 Einwohner:innen.¹⁷ Außerdem ist in Berlin der öffentliche Nahverkehr bereits sehr gut ausgebaut.¹⁸ Besonders in der Umweltzone (d.h. innerhalb des S-Bahn-Rings) werden die Bedienungsstandards schon heute gut eingehalten.¹⁹ Der weitere Ausbau des ÖPNV ist ohnehin vorgesehen.²⁰ Mit einem gut ausgestatteten, attraktiven öffentlichen Verkehr als Rückgrat für die Verkehrswende in Verbindung mit ausgebauter Infrastruktur für den Rad- und Fußverkehr kommt dem ÖPNV beim Erreichen der Berliner und der nationalen Klimaschutzziele eine Schlüsselrolle zu.

¹³ Klimaschutz in Zahlen / Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik (2019), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), <https://www.bmu.de/publikation/klimaschutz-in-zahlen-2019/> (Stand: 27.1.2021). In Deutschland sind 71 Prozent mehr Lkw und 31 Prozent mehr Pkw auf den Straßen unterwegs als noch vor 30 Jahren.

¹⁴ Post 2020 CO₂ emission targets for cars and vans: the right level of ambition?. Study requested by the ENVI committee, Trinomics BV (2018), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618992/IPOL_STU\(2018\)618992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/618992/IPOL_STU(2018)618992_EN.pdf) (Stand: 27.1.2021).

¹⁵ Neue CO₂-Ziele für Autos, Pressemitteilung Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/priorities/klimawandel/20180920STO14027/neue-co2-ziele-fur-autos>, (Stand: 27.1.2021).

¹⁶ CO₂-Emissionen von Autos: Zahlen und Fakten, Europäisches Parlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190313STO31218/co2-emissionen-von-autos-zahlen-und-fakten-infografik>, (Stand: 27.1.2021).

¹⁷ Digitales Monitoring- und Informationssystem des Berliner Energie- und Klimaschutzprogramms, https://www.dibek.berlin.de/?lang=de#caption_c2c12 (Stand: 27.1.2021).

¹⁸ General scores for accessibility and inequality measures in urban areas., Biazzo I, Monechi B, Loreto V. (2019), R. Soc.open sci.6: 190979.<http://dx.doi.org/10.1098/rsos.190979>.

¹⁹ Gutachten des Center Nahverkehr Berlin; ÖPNV in Berlin 2013-2015; 20. Februar 2017; https://www.cnb-online.de/wp-content/uploads/2017/05/NVP-Monitoringbericht-2015_fin.pdf (Stand: 27.1.2021).

²⁰ Projekt i2030 – Mehr Schiene für Berlin und Brandenburg, <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/eisenbahnverkehr/projekt-i2030/>, (Stand: 27.1.2021).

Naturschutz

Innerstädtische Lebensräume für Tiere und Pflanzen (Parks, Gewässer, Brachen, (Klein-)Gärten, Friedhöfe, Baumscheiben) sind sehr vielseitig und tragen so wesentlich zur vergleichsweise großen Artenvielfalt Berlins bei.²¹ Damit Naturschutz langfristig wirksam ist, muss ein Verbund dieser Lebensräume hergestellt werden. Bei der Entwicklung eines solchen Biotopverbundsystems kommt der Innenstadt Berlins eine zentrale Bedeutung zu.²² Innerhalb des S-Bahn-Rings sind die für die Errichtung eines Biotopverbundsystems benötigten Flächen, u.a. durch enge Blockbebauung, besonders knapp. Versiegelte Verkehrsflächen verhindern den Erhalt und Aufbau von wichtigen Lebensräumen für Tiere und Pflanzen.

Stadtnatur erfüllt außerdem sogenannte Ökosystemdienstleistungen, wie z.B. die Verbesserung des Mikroklimas (Luft-, Boden-, und Gewässerqualität, Temperatursenkung), Schalldämmung, Verschönerung, Gesundheit, Bildung und Erholung.²³ Die Lebens- und Aufenthaltsqualität in der Stadt ist von dem dauerhaften Erhalt und der Steigerung dieser Ökosystemdienstleistungen abhängig.²⁴ Der Klimawandel bewirkt u.a. höhere Temperaturen, Trockenheit und extreme Wetterereignisse,²⁵ welche die Stadtnatur und Menschen bedrohen.²⁶ Anpassungsmaßnahmen, wie die Erhöhung des Grünvolumens,²⁷ Entsiegelungen²⁸ oder Regenwassermanagement (Verdunstung, Nutzung, Versickerung und Speicherung),²⁹ sind notwendig, um vor diesem Hintergrund die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen dauerhaft sicherzustellen.

²¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Naturbarometer Berlin, Stadtnatur: Berlins Biologische Vielfalt, 2015, https://www.berlin.de/senuvk/natur_gruen/biologische_vielfalt/download/naturbarometer_berlin.pdf.

²² Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, <https://www.berlin.de/sen/uvk/natur-und-gruen/landschaftsplanung/landschaftsprogramm/biotop-und-artenschutz/biotopverbund/biotopverbundsystem/>, (Stand: 27.1.2021).

²³ Naturkapital Deutschland – TEEB DE, Ökosystemleistungen in der Stadt – Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen. Hrsg.: Kowarik, Ingo & Bartz, Robert & Brenck, Miriam. Berlin, Leipzig, 2016 https://www.researchgate.net/profile/Ingo_Kowarik/publication/301688413_Okosystemleistungen_in_der_Stadt_-_Gesundheit_schuetzen_und_Lebensqualitaet_erhoehen/links/57222c3208aee491cb32e0cc/Oekosystemleistungen-in-der-Stadt-Gesundheit-schuetzen-und-Lebensqualitaet-erhoehen.pdf (Stand: 27.1.2021).

²⁴ Weltgesundheitsorganisation Europa, Städtische Grünflächen: Eine Handlungsanleitung, 2017 https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/klimawandel/Dokumente/Staedtische_Gruenflaechen_D_WHO_final.pdf. (Stand: 27.1.2021).

²⁵ "Klimamodelle berechnen unter Annahme des IPCC-Szenarios A1B für Berlin-Brandenburg bis Ende dieses Jahrhunderts eine Zunahme der Jahresmitteltemperatur um 3 bis 3,5 °C. Nach dieser Projektion wird im Winter während dieses Zeitraumes der Niederschlag um 10 bis 20 % zunehmen, im Sommer kann eine Abnahme von 10 bis 30 % erwartet werden". Zitiert aus: "Global climate change and aspects of regional climate change in the Berlin-Brandenburg region", Cubasch, U., Kadow, C., Die Erde 142 (2019), S. 3-20. <http://dx.doi.org/10.17169/refubium-2278> (Stand: 27.1.2021).

²⁶ "Ca. 5 Prozent aller Todesfälle in Berlin in den Jahren von 2001 bis 2010 [sind] statistisch mit erhöhten Lufttemperaturen korreliert" aus: Scherer, D. et al. "Quantification of heat-stress related mortality hazard, vulnerability and risk in Berlin, Germany." DIE ERDE–Journal of the Geographical Society of Berlin 144.3-4 (2013), S. 238-259. <https://doi.org/10.12854/erde-144-17> (Stand: 27.1.2021).

²⁷ Durch Verdunstungskälte und Schattenwurf, leisten Grünflächen und Bäume wichtige Beiträge zur Verbesserung des Stadtklimas und so zur Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels. siehe: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/i509.htm>, (Stand: 27.1.2021).

²⁸ Durch die hohe Versiegelung ist die thermische Belastung in Berlins Innenstadt hoch. Studienergebnis: 1 Prozent (1 m²/100 m²) zusätzliche Versiegelung bewirkt einen Temperaturanstieg um etwa 0,03 K (bei T zwischen 25 und 35 °C).

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, https://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/d901_07.htm (Stand: 27.1.2021).

²⁹ <https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/wasser/regenwasser/de/klimawandel.shtml> (Stand: 27.1.2021).

Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil der spezifischen Umweltkosten des Autoverkehrs, die u.a. durch Schäden an Ökosystemen entstehen, heute nicht von den Verursachenden, sondern von der Gesellschaft getragen werden.³⁰

Ziel des Gesetzes: 2015 verabschiedeten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. Das Gesetz ermöglicht das Erreichen der UN-Nachhaltigkeitsziele, zu denen sich die Bundesregierung und das Land Berlin³¹ verpflichtet haben. Unter den insgesamt 17 beschlossenen Nachhaltigkeitszielen (Global Goals oder Sustainable Goals) können insbesondere die Ziele im Bereich “Gesundheit und Wohlergehen”, “Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen”, “Weniger Ungleichheiten”, “Nachhaltige Städte und Gemeinden”, “Maßnahmen zum Klimaschutz” und “Leben an Land” mit dem vorliegenden Gesetz unmittelbar gefördert werden.

Durch die Reduktion des flächenintensiven (stehenden und fließenden) motorisierten Individualverkehrs werden für die Umsetzung von zukünftigen Maßnahmen für Naturschutz und Biodiversität sowie für die Sicherstellung der Ökosystemdienstleistungen im Zuge des Klimawandels dringend benötigte öffentliche Flächen frei.

Menschen in Deutschland nehmen globale Umweltrisiken ernst und empfinden sie als sehr bedrohlich.³² In großen Teilen der Gesellschaft gibt es daher eine Offenheit für Veränderungen, auch mit Blick auf die Umsetzung einer nachhaltigeren Wirtschafts- und Lebensweise.

Flächengerechtigkeit

Der öffentliche Verkehrsraum Berlins ist derzeit überwiegend dem motorisierten Individualverkehr vorbehalten. Dabei sind 39 Prozent der Verkehrsfläche für fahrende Pkw vorgesehen, für parkende Autos werden 19 Prozent der Fläche reserviert.³³ Pkw werden dort durchschnittlich 23 Stunden pro Tag abgestellt. Mehr als die Hälfte der Pkw-Stellplätze in Berlin befanden sich 2018 im öffentlichen Raum. Während also für den fahrenden und parkenden motorisierten Autoverkehr 58 Prozent der Berliner Verkehrsflächen vorbehalten sind, werden nur 26 Prozent der Wege mit dem motorisierten Individualverkehr zurückgelegt.³⁴ Selbst der Anteil des motorisierten Individualverkehrs an den pro Tag zurückgelegten

³⁰ Umweltbundesamt, Verkehrswende für ALLE - So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität, 2020,

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2020_pp_verkehrswende_fuer_alle_bf_02.pdf (Stand: 27.1.2021).

³¹ <https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/nachhaltigkeitsziele-in-berlin/> (Stand: 27.01.2021).

³² https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein_deutschland_2016_bf.pdf (Stand: 27.01.2021).

³³ Wem gehört die Stadt? Der Flächen-Gerechtigkeits-Report. Mobilität und Flächengerechtigkeit. Eine Vermessung Berliner Straßen., H. Strößenreuther, Agentur für Clevere Städte (2014), https://www.clevere-staedte.de/files/tao/img/blog-news/dokumente/2014-08-05_Flaechen-Gerechtigkeits-Report.pdf (Stand: 27.1.2021).

³⁴ Gerike, Regine et al. "Mobilitätssteckbrief für Berlin." (2019).

https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/281526/1/Berlin_Steckbrief_Berlin_gesamt.pdf (Stand: 27.1.2021).

Personenkilometern (Verkehrsleistung) ist mit 41 Prozent niedrig im Vergleich zum Umweltverbund (59 Prozent). Auf bislang nur 3 Prozent der Berliner Straßen können Radfahrer:innen sicher auf eigenen Wegen fahren. Dabei lag der Radverkehrsanteil an allen zurückgelegten Wegen in Berlin 2018 schon bei 18 Prozent. Im Durchschnitt nimmt ein fahrendes Auto 140 m² und ein parkendes Auto 10 bis 20 m² öffentliche Fläche ein,³⁵ ein abgestelltes Fahrrad benötigt hingegen nur 2 m². Die rund 1,2 Millionen regelmäßig im gesamten Stadtgebiet von Berlin befindlichen Autos wären hintereinander geparkt 7.200 Kilometer lang, ein Drittel länger als das gesamte Berliner Straßennetz.³⁶ Allein die öffentlichen Parkplätze für Autos nehmen in Berlin mehr Fläche ein als alle Fahrradwege der Stadt. Den Nutzungsanteilen entspricht das nicht.³⁷ Der öffentliche Raum ist jedoch für alle Menschen da und sollte nicht weiter dem motorisierten Individualverkehr vorbehalten bleiben. Öffentliche Fläche, die vom motorisierten Individualverkehr belegt wird, steht für andere Nutzungen nicht zur Verfügung. Sie kann beispielsweise nicht für Freizeitaktivitäten oder soziale Interaktion genutzt werden. Vor allem Kinder, Menschen mit Behinderung und ältere Menschen werden durch diese Art der Flächenaufteilung massiv benachteiligt.³⁸ In Berlin gibt es derzeit zehnmal so viel Fläche zum Parken wie für Spielplätze und Grünflächen.³⁹ Zugleich gibt es in allen Berliner Bezirken deutlich zu wenig Kinderspielplatzfläche. Das Defizit lag 2019 durchschnittlich bei ca. 41 Prozent der Sollfläche.⁴⁰ Besonders in den Innenstadtbereichen sind Einwohner:innen außerdem überwiegend schlecht, sehr schlecht oder nicht mit öffentlichen und wohnungsnahen Grünflächen versorgt.⁴¹

Ziel des Gesetzes: Das Gesetz soll die Nutzung des öffentlichen Raums stärker an der bereits heute hohen Verkehrsleistung und Flächeneffizienz des Umweltverbunds ausrichten. Der Aspekt der Flächengerechtigkeit ist besonders für die Personen wichtig, die den motorisierten Individualverkehr nicht nutzen. In Berlin besitzen 43 Prozent der Haushalte keinen Pkw. Durch Freiwerden signifikanter Anteile des heute für stehenden und fließenden motorisierten Individualverkehr genutzten öffentlichen Raums sollen die besonders in der Innenstadt vorhandenen Defizite von Grün- und Spielflächen verringert werden.

³⁵ Harms, L., Kansen, M., Cycling Facts, KIM Netherlands Institute für Transport Policy Analysis, 2018.

³⁶ Creuzig et al., Fair street space allocation: ethical principles and empirical insights, 2020, <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1762795> (Stand: 27.1.2021).

³⁷ Heinrich-Böll-Stiftung, Infrastrukturatlas. Daten über öffentliche Räume und Netze 2020, S. 18, https://www.boell.de/sites/default/files/2020-11/Infrastrukturatlas%202020.pdf?dimension1=ds_infrastrukturatlas (Stand: 27.1.2021).

³⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Sondergutachten, Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, 2017, S. 64, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=26 (Stand: 27.1.2021).

³⁹ Umparken – den öffentlichen Raum gerechter verteilen, Zahlen und Fakten zum Parkraummanagement (3. aktualisierte Auflage 2020), Agora Verkehrswende.

⁴⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Kinderspielplätze, 31.12.2019, https://www.berlin.de/senvuk/umwelt/stadtgruen/kinderspielplaetze/de/daten_fakten/downloads/ausw_40.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁴¹ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Umweltatlas, Versorgung mit öffentlichen, wohnungsnahen Grünanlagen (Ausgabe 2017), https://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/db605_04.htm#Tab2 (Stand: 27.1.2021).

Verkehrssicherheit

Laut WHO kamen 2018 weltweit bei Verkehrsunfällen ca. 1,35 Mio. Personen ums Leben. Damit stirbt auf den Straßen der Erde alle 24 Sekunden ein Mensch.⁴² Zusätzlich zu jeder Person, die bei einem Straßenverkehrsunfall ums Leben kommt, kommen statistisch gesehen etwa fünf Personen mit schweren, oft lebensverändernden Verletzungen.⁴³

Besonders hoch ist die Zahl der in städtischen Räumen im Verkehr getöteten Menschen: In der EU machen diese etwa 40 Prozent aller Verkehrstoten aus. In Berlin ist die Zahl der im Verkehr Getöteten seit 2010 gleichbleibend hoch und zuletzt sogar angestiegen.⁴⁴ Im Jahr 2019 kam es zu 147.306 registrierten Verkehrsunfällen, das entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 2 Prozent. Unfälle werden in erster Linie vom motorisierten Individualverkehr verursacht: Pkw und Lkw machen zusammen 85 Prozent der Unfallbeteiligten aus (Pkw: 75 Prozent, LKW: 10 Prozent).⁴⁵ An 11.696 von insgesamt 14.601 im Jahr 2019 im Land Berlin verzeichneten Unfällen waren Pkw beteiligt.⁴⁶ Als Hauptunfallursachen dominierten auch im vergangenen Jahr wieder Fehler beim Abbiegen, das Nichtbeachten der Vorfahrt und nicht angepasste Geschwindigkeit. Besonders gefährdet sind dabei Fußgänger:innen und Radfahrende. Weitere besonders gefährdete Gruppen stellen Senior:innen dar: Jeder zweite Mensch, der 2019 im Berliner Straßenverkehr getötet wurde, war älter als 65 Jahre. Auch Kinder sind einem erhöhten Risiko bei Verkehrsunfällen ausgesetzt.⁴⁷

Durch zahlreiche Rahmenwerke soll die Zahl der Verkehrsunfälle reduziert werden: Ziel 3.6 der Sustainable Development Goals (SDG) ist es, die Zahl der Todesopfer durch Verkehrsunfälle von 2010 bis 2020 zu halbieren.⁴⁸ Auf europäischer Ebene wird das Ziel angestrebt, die Zahl der im Straßenverkehr Getöteten und Schwerverletzten bis zum Jahr 2050 auf nahezu Null zu bringen.⁴⁹ In Berlin sah das Verkehrssicherheitsprogramm "Berlin Sicher Mobil 2020" vor, bis 2020 30 Prozent weniger Schwerverletzte seit dem letzten

⁴² WHO (2019): Global status report on road safety 2018, <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684> (Stand: 27.1.2021).

⁴³ Europäische Kommission: Statistiken zur Straßenverkehrssicherheit 2019 – Was steckt hinter den Zahlen? https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1004 (Stand: 27.1.2021).

⁴⁴ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017) Verkehrssicherheitsbericht <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrspolitik/verkehrssicherheit/verkehrssicherheitsbericht/> (Stand: 27.1.2021).

⁴⁵ In Folge der Verkehrsunfälle verunglückten insgesamt 17.797 Verkehrsteilnehmende, im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies einem Rückgang um 2,36 Prozent. 15.458 (-172) wurden leicht -und 2.299 (-243) schwer verletzt. Die Zahl der Verkehrsunfalltoten verringerte sich von 45 Personen im Jahr 2018 auf 40 Personen im Jahr 2019. Verkehrsunfallstatistik 2019, Polizei Berlin, <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/> (Stand: 27.1.2021).

⁴⁶ Statistik Berlin-Brandenburg, Statistischer Bericht H I 2 – j / 19 - Straßenverkehrsunfälle im Land Berlin 2019, 2. Ausgabe, 24.09.2020, https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/Stat_Berichte/2020/SB_H01-02-00_2019j01_BE.pdf. (Stand: 27.1.2021).

⁴⁷ Unfalltote nach Verkehrsbeteiligung: 60 Prozent Fußgänger:innen (24), 15 Prozent Radfahrende (6) // Verkehrsunfalltote nach Altersgruppe: 52,5 Prozent Senior:innen (21), 45 Prozent Erwachsene (18), 2,5 Prozent Kinder (1), am 31. Dezember 2019 waren im Einwohnermelderegister Berlin 3.769.495 Personen mit ihrem Hauptwohnsitz erfasst. Der Seniorenanteil (ab 65 Jahren) in Berlin liegt bei 19,14 Prozent (721.506 Menschen). Bei 838 im Jahr 2019 registrierten Verkehrsunfällen mit Beteiligung von Kindern als aktive Verkehrsbeteiligte mussten 803 körperliche Schädigungen verzeichnet werden. Quelle: Verkehrsunfallstatistik 2019, Polizei Berlin, <https://www.berlin.de/polizei/aufgaben/verkehrssicherheit/verkehrsunfallstatistik/> (Stand: 27.01.2021).

⁴⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs - Sustainable Development - Goal 3: Ensure Healthy lives and promote well-being for all at all ages, <https://unstats.un.org/sdgs/metadata?Text=&Goal=3&Target=3.6> (Stand: 27.1.2021).

⁴⁹ Europäische Kommission: Statistiken zur Straßenverkehrssicherheit 2019 – Was steckt hinter den Zahlen? https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1004 (Stand: 27.1.2021).

Verkehrssicherheitsprogramm zu erreichen.⁵⁰ Dieses Ziel wurde jedoch verfehlt.⁵¹ Das im Jahr 2018 verabschiedete Mobilitätsgesetz sieht vor, alle Maßnahmen, die den Straßenverkehr betreffen, an der “Vision Zero” auszurichten: Das Ziel, künftig keine im Verkehr Getöteten mehr zu verzeichnen, soll Leitlinie für Planungen, Standards und Maßnahmen mit Einfluss auf die Verkehrssicherheit sein.⁵²

Ziel des Gesetzes: Die gleichbleibend hohen Zahlen der im Verkehr Schwerverletzten und Getöteten sowie die nach wie vor hohe Gefährdung der vulnerablen Gruppen zeigt auf, dass die bisherige Gesetzeslage und die bislang versuchten Maßnahmen nicht ansatzweise ausreichen, um die Verkehrssicherheit aller Menschen auf Berlins Straßen zu garantieren. Die Lösung ist eine prioritäre Umsetzung der Vision Zero. Hierbei muss vor allem das hohe Risiko, das vom motorisierten Individualverkehr ausgeht, minimiert werden. Dies kann nur durch eine starke Reduktion des motorisierten Individualverkehrs erreicht werden.

Lärmschutz

Der Vergleich verschiedener Verkehrsträger zeigt, dass die größte spezifische Lärmbelastigung in Berlin vom motorisierten Straßenverkehr ausgeht.⁵³ Das hat direkte negative Auswirkungen auf die Lebensqualität in der Stadt. Rund 340.000 Berliner:innen sind nachts von mittleren Lärmpegeln über 55 Dezibel durch Kraftfahrzeugverkehr betroffen.⁵⁴ Damit ist ein knappes Zehntel der Berliner Wohnbevölkerung potenziell gesundheitsgefährdenden Lärmpegeln ausgesetzt, die vom Straßenverkehr verursacht werden.⁵⁵ In einer Umfrage des Umweltbundesamtes im Jahr 2018 gaben 75 Prozent der Befragten an, dass sie sich in ihrem Wohnumfeld durch Straßenverkehr gestört oder belästigt fühlen.⁵⁶ Studien zeigen, dass Menschen mit niedrigem sozioökonomischen Status tendenziell stärker von verkehrsbedingten

⁵⁰ Verkehrssicherheitsprogramm Berlin (2014)

https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/politik_planung/sicherheit/download/berlin_sicher_mobil2020_broschuere.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁵¹ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2017) Verkehrssicherheitsbericht

<https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrspolitik/verkehrssicherheit/verkehrssicherheitsbericht/> (Stand: 27.1.2021).

⁵² Berliner Mobilitätsgesetz, <https://www.berlin.de/senuvk/verkehr/mobilitaetsgesetz/> (Stand: 27.1.2021).

⁵³ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Lärmaktionsplan Berlin 2019–2023, nach Maßgabe des § 47d Bundesimmissionsschutzgesetz, 2020,

https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/laerm/laermminderungsplanung/de/laermaktionsplan/2019/download/Broschuere_Laermaktionsplan.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁵⁴ Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Lärmkartierung 2017,

<https://stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/ib705.htm>;

<https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2017/pressemitteilung> (Stand: 27.1.2021).

⁵⁵ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Lärmaktionsplan Berlin 2019–2023, nach Maßgabe des § 47d Bundesimmissionsschutzgesetz, 2020,

https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/laerm/laermminderungsplanung/de/laermaktionsplan/2019/download/Broschuere_Laermaktionsplan.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁵⁶ Umweltbundesamt, Gesundheitliche Belastungen durch Umweltverschmutzung und Lärm – Ergebnisse der

Umweltbewusstseinsstudien, 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2378/dokumente/ubs-2018-factsheet-gesundheitliche_belastungen_laerm_barrierefrei.pdf (Stand: 27.1.2021).

Lärm betroffen sind.⁵⁷ Hier besteht großer Handlungsbedarf, denn die Gesundheitsrisiken sind hoch, betreffen viele Menschen und werden oft unterschätzt.⁵⁸

Ziel des Gesetzes: Durch eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs sinkt das Verkehrsaufkommen und verbessert sich der Verkehrsfluss. Dadurch werden Lärmpegel mindestens im Innenstadtbereich Berlins gesenkt. Da sich auch der Berufspendelverkehr mit motorisiertem Individualverkehr verringern wird, kann von einer Reduktion der Lärmimmissionen im gesamten Berliner Stadtgebiet ausgegangen werden. Die bislang von Individuen und der Gesellschaft getragenen Kosten und Nachteile, die durch Straßenverkehrslärm entstehen, werden so drastisch gesenkt. In Berlin müssen weniger technische Schallschutzmaßnahmen, wie z.B. der Neubau lärmindernder Fahrbahndecken und Einbau von Schallschutzfenstern, durchgeführt werden, was erhebliche öffentliche und private Einsparungen bedeutet. Vor allem werden jedoch durch Straßenverkehrslärm verursachte gesundheitliche Beeinträchtigungen vermieden, was sowohl individuell als auch gesamtgesellschaftlich einen herausragenden Nutzen bedeutet.

Luftreinhaltung

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt hat die Europäische Gemeinschaft Grenzwerte für Luftschadstoffe festgelegt.⁵⁹ Mit diesen Grenzwerten sollen Gesundheitsschäden durch Luftschadstoffe verringert werden.⁶⁰

Die Luft in Berlins Straßen ist schlecht – und das nicht nur an einigen Stellen, sondern flächendeckend, wie Stickoxid-Messreihen der Technischen Universität Berlin in Kooperation mit rbb|24 im Jahre 2017 zeigten. An insgesamt 73 Messstationen wurden die Grenzwerte des gesetzlich erlaubten Jahresmittel von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ NO_2 überschritten.⁶¹ Mehr als die Hälfte der Grenzwertüberschreitungen erfolgten innerhalb des S-Bahn-Rings. Erst 2019 hat das

⁵⁷ Umweltbundesamt, Verkehrswende für ALLE - So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität, 2020,

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2020_pp_verkehrswende_fuer_alle_bf_02.pdf (Stand: 27.1.2021); D. Laußmann, M. Haftenberger, T. Lampert, C. Scheidt-Nave (2013): Soziale Ungleichheit von Lärmbelastung und Straßenverkehrsbelastung.

⁵⁸ Auch niedrige, nicht-gehörschädigende Schallpegel, die z.B. von Verkehrslärm ausgehen, können erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schäden hervorrufen (z.B. Herz-Kreislaufkrankungen, Schlafstörungen und psychische Erkrankungen), vgl.: Stressreaktionen und Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Pressemitteilung Umweltbundesamt, 2015, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkung/stressreaktionen-herz-kreislauf-erkrankungen#auswirkungen-des-larms-auf-die-gesundheit> (Stand: 27.1.2021).

⁵⁹ Als Luftschadstoff wird jeder in der Luft vorhandene Stoff bezeichnet, der schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt insgesamt haben kann. Von besonderem Interesse sind dabei Feinstaub in Form von Partikeln kleiner als 10 Mikrometer (PM_{10}) und kleiner als 2,5 Mikrometer ($\text{PM}_{2,5}$) aerodynamischer Durchmesser, Stickstoffdioxid (NO_2) und Ozon.

⁶⁰ Die Grenzwerte basieren auf den Leitlinien der WHO.

⁶¹ An insgesamt 110 Messstationen, das sind dreimal mehr Standorte als der Senat implementiert hat, stellten die Wissenschaftler Passivsammler auf, um die Stickoxid-Belastung in der Luft zu messen. Die höchste Belastung gab es mit $77 \mu\text{g}/\text{m}^3$ am Görlitzer Bahnhof in Kreuzberg, darauf folgten Messwerte am Kurt-Schumacher-Damm ($74 \mu\text{g}/\text{m}^3$) und am Kleinen Tiergarten ($72 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Die vierwöchige Messung (Okt/Nov 2017) ergab eine extrem hohe Durchschnittsbelastung. Die Messdaten finden sich unter: <https://www.rbb24.de/politik/thema/2017/abgasalarm/beitraege/abgasalarm-Stickoxid-Werte-in-Berlin-flaechendeckend-zu-hoch.html> (Stand: 27.1.2021).

Umweltbundesamt ermittelt, dass Berlin zu den 14 deutschen Städten mit der schlechtesten Luftqualität gehört. Berlin gilt damit als sogenannte “Intensivstadt”, also als Stadt, in der die NO₂-Belastung in der Luft im Jahresmittel mehr als 50 µg/m³ beträgt. Auf Berliner Straßen stammen 18 Prozent der vom Kraftfahrzeugverkehr verursachten Feinstaubemissionen (PM₁₀: 546,2 t/Jahr) aus dem Auspuff, mehr als 80 Prozent kommen vom Reifenabrieb.⁶²

In Berlin leben tausende Menschen mit Atemwegserkrankungen und auch für gesunde Menschen stellen Abgase und Feinstaub eines der größten Gesundheitsrisiken dar. Verkehrsbedingte Luftverschmutzung kann eindeutig Exazerbationen von Asthma begünstigen und die Lungenfunktionstestwerte verschlechtern sowie die Entwicklung von Sensibilisierungen, allergischen Atemwegserkrankungen und sogar das Entstehen von Nahrungsmittelallergien fördern.⁶³ Modellrechnungen neuester Studien zeigen, dass Todesfälle aufgrund von Feinstaub (PM_{2,5}), der durch die Verbrennung fossiler Energieträger freigesetzt wird, deutlich häufiger sind als bisher angenommen.⁶⁴ In Europa stehen demnach ca. 17 Prozent der Todesfälle in Zusammenhang mit diesen Feinstaubemissionen.

Ziel des Gesetzes: Aufgrund der anhaltenden Überschreitung des Immissionsgrenzwertes für NO₂ wurde das Land Berlin am 9. Oktober 2018 vom Verwaltungsgericht Berlin verurteilt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Grenzwerte bis Ende 2020 einzuhalten (VG Berlin, Urteil v. 9.10.2018, Az. 10 K 207.16). Die mit dem vorliegenden Gesetz angestrebte Reduktion des gesamten Autoverkehrs gerade innerhalb des S-Bahn-Rings zielt auf den Schwerpunktbereich der heute regelmäßig feststellbaren Grenzwertüberschreitungen und trägt damit maßgeblich zur dauerhaften Einhaltung der Ziele des Luftreinhalteplans für Berlin bei.⁶⁵ Da Elektroautos durch Reifenabrieb gleichermaßen beträchtliche Mengen an Feinstaub emittieren, genügt eine Antriebswende, vom Verbrenner zum Elektroauto, nicht. Sie wäre auch in der gebotenen Zeit nicht durchführbar. Um die Schadstoffbelastung der Luft schnell und effektiv zu reduzieren, ist stattdessen eine Verkehrswende, das heißt die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, zwingend notwendig.

Mobilitätsverbesserung

Der motorisierte Verkehr erzeugt vermeidbare soziale Kosten (u.a. durch körperliche und psychische Schäden), die schwer quantifizierbar sind und in der Verkehrspolitik bisher kaum beachtet werden. Diese Kosten entstehen für die heutige Gesellschaft, nachfolgende

⁶² Umweltatlas Berlin, Verkehrsbedingte Emissionen 2015, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/if311.htm> (Stand: 27.1.2021).

⁶³ Luftverschmutzung, Klima und Allergien, F. Massimiliano, W. Brunello; Swiss Medical Forum (2019), doi: <https://doi.org/10.4414/smf.2019.08346>.

⁶⁴ Vohra, K; et al., Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by 1 fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem. Environmental Research (im Druck), 2021.

⁶⁵ Luftreinhalteplan für Berlin, zweite Fortschreibung, https://www.berlin.de/senvvk/umwelt/luft/luftreinhalteplan/luftreinhalteplan_2025/download/Luftreinhalteplan.pdf (Stand: 27.1.2021).

Generationen und für Individuen.⁶⁶ Besonders Menschen, die selbst keinen Pkw besitzen bzw. motorisierten Individualverkehr nutzen, sondern zu Fuß, im Rollstuhl oder auf dem Rad mobil sind, werden dadurch erheblich benachteiligt.⁶⁷

Das Verkehrsverhalten von Menschen hängt u.a. von den allgemein vorherrschenden Nutzungsbedingungen (Sicherheit, Lärm, Luft etc.) ab. So reduziert die Verfügbarkeit von Pkw im eigenen Haushalt die aktive Mobilität, also vor allem zu Fuß gehen und Fahrrad fahren.⁶⁸ Außerdem nehmen Fußgänger:innen und Radfahrende oftmals Umwege in Kauf und schränken ihren Aktionsradius und insbesondere den ihrer Kinder ein, um Verkehrsrisiken zu reduzieren.⁶⁹ Die Zeit, die Kinder draußen verbringen, steigt mit der abnehmenden Verkehrsbelastung in ihrem Wohngebiet.⁷⁰ Entsprechend nimmt die aktive Mobilität in verkehrsberuhigten Bereichen zu. Durch die derzeitige Organisation des innerstädtischen Verkehrs wird umwelt- und sozialverträgliches Mobilitätsverhalten erschwert. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich viele Menschen heute gern aktiv, umwelt- und klimafreundlich fortbewegen würden,⁷¹ jedoch aufgrund der infrastrukturellen Sicherheits- und Gesundheitsrisiken weiter den motorisierten Individualverkehr ausweichen. Somit bleiben die Mängel für das Gemeinwesen und besonders für die Menschen, die keinen Zugang zu motorisiertem Individualverkehr haben, weiter bestehen. Fast jede zehnte Person in Berlin lebt mit einer Behinderung von einem Grad über 50 %.⁷² Die Mobilität von Menschen mit Behinderung in Berlin ist nicht ausreichend untersucht. Es ist allerdings bekannt, dass Menschen mit Mobilitätseinschränkung pro Tag im Durchschnitt nur 2,7 Wege zurücklegen, während die durchschnittliche Wegezahl aller Personen bei 3,5 liegt.⁷³ Qualitative Studien zeigen, dass durch Platzmangel auf Gehwegen (z.B. durch Tische, Stühle, Aufsteller, Verkaufsauslagen sowie durch ordnungswidrig abgestellte Roller, Fahrräder, E-Scooter und Autos) rollstuhlnutzende und sehbehinderte Menschen erheblich in ihrer Mobilität eingeschränkt werden.⁷⁴

⁶⁶ Flade, A., Verringerung der sozialen Kosten des Verkehrs: Stressfreie Mobilität inmitten eines sozial- und umweltverträglichen Verkehrs, in: Handbuch Verkehrspolitik, Hrsg.: Oliver Schwedes, Weert Canzler, Andreas Knie, Springer, 2016.

⁶⁷ Umweltbundesamt, Verkehrswende für ALLE - So erreichen wir eine sozial gerechtere und umweltverträglichere Mobilität, 2020, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/2020_pp_verkehrswende_fuer_alle_bf_02.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁶⁸ Unter aktiver Mobilität versteht man Fortbewegung mit Hilfe der eigenen Muskelkraft, also insbesondere Zu Fuß gehen und Radfahren, aber auch das Fahren mit Tretrollern, Inlineskates oder Pedelecs gehören dazu. Vgl.: Gerike, R. et al., Umweltbundesamt, Aktive Mobilität: Mehr Lebensqualität in Ballungsräumen. Abschlussbericht, 2020 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2020_12_03_texte_226-2020_aktive_mobilitaet.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁶⁹ Flade, A., Verringerung der sozialen Kosten des Verkehrs: Stressfreie Mobilität inmitten eines sozial- und umweltverträglichen Verkehrs, in: Handbuch Verkehrspolitik, Hrsg.: Oliver Schwedes, Weert Canzler, Andreas Knie, Springer, 2016.

⁷⁰ Blinkert, B., Aktionsräume von Kindern in der Stadt. Eine Untersuchung im Auftrag der Stadt Freiburg. Pfaffenweiler, 1993.

⁷¹ Umweltbewusstsein in Deutschland 2016, Umweltbundesamt, April 2017. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein_deutschland_2016_bf.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁷² Barrierefrei unterwegs: Eine Stadt für Alle, Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, <https://www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsplanung/fussverkehr/barrierefrei-unterwegs/> (Stand: 27.1.2021).

⁷³ Gerike, Regine, et al. "Mobilitätssteckbrief für Berlin." (2019). https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/281526/1/Berlin_Steckbrief_Berlin_gesamt.pdf (Stand: 27.1.2021).

⁷⁴ Nieß, M., & Aichele, V. (2018). Selbstbestimmt unterwegs in Berlin? Mobilität von Menschen mit Behinderungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56972-5> (Stand: 27.1.2021).

Ziel des Gesetzes: Das vorliegende Gesetz verbessert durch eine deutliche Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs die Gesundheit, Sicherheit und alltäglichen Nutzungsbedingungen für alle Verkehrsteilnehmenden. Durch das Gesetz werden derzeit vom motorisierten Individualverkehr exklusiv genutzte öffentliche Flächen für Radfahrende frei. Damit können Gehwege künftig dem sicheren und inklusiven Verkehr von (sehbehinderten) Gehenden und Rollstuhlfahrenden vorbehalten sein. Schließlich verbessert das vorliegende Gesetz auch die Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen, die weiterhin ein Kraftfahrzeug nutzen müssen, da sich durch die insgesamt eintretende Reduktion des fahrenden und parkenden motorisierten Individualverkehrs die Stau- und Fahrzeiten in der Umweltzone künftig erheblich verringern werden.

Wirtschaftliche Vorteile

Neben Privatpersonen tragen auch Unternehmen und Einzelgewerbetreibende bislang kaum beachtete Kosten, die zum Beispiel durch Staus und lange Parkplatzsuche des Liefer- und Wirtschaftsverkehrs entstehen. Die tatsächlichen Gesamtkosten, die für Autobesitzende in Deutschland entstehen, werden von diesen um mindestens 35 Prozent unterschätzt.⁷⁵ Dies entspricht einer Summe von 161 Euro pro Monat, welche nicht in den Wirtschaftskreislauf Berlins zurückgeführt wird. Dazu kommen hohe volkswirtschaftliche Kosten für Staus im Berufsverkehr, welche sich in Berlin bei durchschnittlich 66 bis 124 Stunden Stau auf mindestens 587 Euro pro Fahrer:in und Jahr belaufen.⁷⁶ Darunter fallen sowohl zusätzliche Kraftstoffkosten als auch ein Arbeitszeitverlust der erwerbstätigen Bevölkerung. Letzterer lässt sich auf einen volkswirtschaftlichen Schaden von 1,5 bis 2,8 Mrd. Euro schätzen.⁷⁷ Die volkswirtschaftlichen Kosten von Stau werden in Deutschland auf 520 Mrd. Euro geschätzt.⁷⁸ Berlin ist nach München die am stärksten durch Staus belastete Stadt in der Bundesrepublik.⁷⁹

Fallstudienresultate zeigen, dass der Einzelhandel und die Gastronomie von einer verbesserten Aufenthaltsqualität im öffentlichen Straßenraum profitieren.⁸⁰ Es sind erhebliche

⁷⁵ Andor, Mark A., et al. "Running a car costs much more than people think—stalling the uptake of green travel.", *Nature*, S. 453-455, 2020, <https://www.nature.com/articles/d41586-020-01118-w>.

⁷⁶ Laut Inrix stehen Berliner Autofahrer:innen im Jahr 2019 durchschnittlich 66 Stunden im Stau. Dies ergibt Kosten von 587 Euro. <https://inrix.com/scorecard-city/?city=Berlin&index=76>; TomTom Traffic Index Ranking gibt für den Berliner Berufsverkehr im Jahr 2019 sogar etwa 124 Stunden Stauzeit an https://www.tomtom.com/en_gb/traffic-index/berlin-traffic/; Im Durchschnitt kosteten Staus die deutschen Autofahrer:innen 1.770 Euro im Jahr 2017 <https://www.vdi-nachrichten.com/fokus/der-stau-kostet-uns-milliarden/> (Stand: 27.1.2021).

⁷⁷ Eigene Berechnungen für das Jahr 2019 basierend auf zuvor erwähnten Stauzeiten, Erwerbstätigenzahlen des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg, durchschnittlichen Lohnkosten von 35 Euro/h nach Prof. Dr. Michael Schreckenber und jährlichen Fahrten nach Wegzweck aus: Schubert, M., Kluth, T., Nebauer, G., Ratzenberger, R., Kotzagiorgis, S., Butz, B., Schneider, W., und Leible, M., 2014 Verkehrsverflechtungsprognose 2030 - Los 3: Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs, Intraplan Consult and BVU Beratergruppe Verkehr+Umwelt.

⁷⁸ Bert Losse, Der Stillstand kostet Milliarden, *Wirtschaftswoche*, 12. Februar 2019, <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/staukosten-der-stillstand-kostet-milliarden/23977168.html>, (Stand: 27.1.2021).

⁷⁹ Inrix Traffic Scorecard Report, 2019, <https://inrix.com/scorecard-city/?city=Berlin&index=76>.

⁸⁰ Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, <https://www.berlin.de/sen/uvk/presse/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1043871.php>, (Stand: 27.1.2021); Midland, B. et

positive Effekte für das Stadtbild Berlins und für die Tourismuswirtschaft zu erwarten. Diese stellt mit einem Umsatz von 11,5 Mrd. Euro und ca. 235.000 Vollzeitbeschäftigten einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar.⁸¹

Ziel des Gesetzes: Durch die mit dem vorliegenden Gesetz angestrebte deutliche Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs wird der Güter-/Wirtschaftsverkehr in der Innenstadt entlastet. Es wird erheblich weniger bis gar keinen Stau mehr geben. Das Gesetz ermöglicht so Produktivitätssteigerungen für die Berliner Wirtschaft, die sich aus erheblichen Zeitgewinnen durch die Reduzierung von Staus und Erleichterungen von Lieferungen durch Platz zum Halten ergeben.

Es werden deutlich weniger Unfälle mit schweren Körperverletzungen und Todesfolgen auftreten. Die dadurch entstehenden erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten werden ebenfalls vermieden. Die Polizei, die Rettungsdienste und das Gesundheitssystem werden entlastet.

Zusammenfassend ist deutlich geworden, dass der motorisierte Individualverkehr alltäglich und strukturell eine Vielzahl von Gefahren und Schäden sowohl für Einzelpersonen als auch für die Gesellschaft insgesamt verursacht. In einer hochverdichteten Metropole wie Berlin, in der über drei Millionen Menschen auf engem Raum zusammenleben, sind mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbunds hervorragend geeignete, gegebenenfalls kombinierbare Alternativen zu einer gemeinschädlichen Kraftfahrzeugnutzung bereits jetzt verfügbar. Eine allgemeine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs durch eine grundlegende gesetzliche Neuausrichtung der allgemeinen Praxis der Straßennutzung ist vorliegend nicht nur möglich, sondern geboten. Hierzu dient das vorliegende Gesetz.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung strebt eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin an.

Hierzu widmet das Gesetz die meisten öffentlichen Straßen innerhalb des Berliner S-Bahn-Rings (d.h. in der bereits bestehenden Umweltzone) als autoreduzierte Straßen und beschränkt den Gemeingebrauch in erster Linie auf Verkehrsmittel des Umweltverbunds im Sinne des Mobilitätsgesetzes Berlin. Das bedeutet, dass diese Straßen dann im Wesentlichen für den Fußverkehr, Radverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr gewidmet sind. Des Weiteren umfasst der Gemeingebrauch den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu öffentlichen

al., The Economic Benefits of Sustainable Streets, New York City DOT, <https://www.nyc.gov/html/dot/downloads/pdf/dot-economic-benefits-of-sustainable-streets.pdf>, (Stand: 27.1.2021).

⁸¹ Berliner Business Location Center 2019, <https://www.businesslocationcenter.de/tourismus/>, (Stand: 27.1.2021).

Zwecken, den Taxiverkehr sowie den Verkehr mit einigen näher bestimmten kleineren elektrisch betriebenen Kraftfahrzeugen.

Die Benutzung der autoreduzierten Straßen mit allen anderen Kraftfahrzeugen bedarf dann – sowohl zum Fahren als auch zum Parken – als verkehrliche Sondernutzung der Erlaubnis. Hierzu sieht das Gesetz vor, dass beispielsweise für den Wirtschaftsverkehr Sondernutzungserlaubnisse erteilt werden, soweit dies notwendig ist. Auch die Kraftfahrzeugnutzung durch Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen ist weiterhin möglich; gleiches gilt in begrenztem Umfang für private Transport- und Erholungsfahrten. Des Weiteren sind angemessene Übergangsfristen sowie eine Härtefallklausel vorgesehen, um unbillige Härten zu vermeiden.

Neben den materiellen Erlaubnisgründen enthält das Gesetz die zentralen Eckpunkte für die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens zur Erlaubniserteilung und zu deren effektiver Kontrolle durch die Behörden. Angesichts der zu erwartenden Vielzahl der, mitunter auch kurzfristigen, Erlaubnisanträge wird hier ein Ausgleich zwischen der praktischen Handhabbarkeit für die Verwaltung, einer flexiblen Nutzbarkeit der Erlaubnis und einer rechtssicheren Durchsetzung hergestellt.

III. Gesetzgebungskompetenz und Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Das Straßenrecht steht, anders als das Straßenverkehrsrecht (vgl. Art. 74 Nr. 22 Var. 1 des Grundgesetzes), in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Da die (Um-)Widmung von Straßen zum Straßenrecht zählt, ist die Berliner Landeszuständigkeit gegeben.

Das Gesetz beinhaltet Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen wie das Eigentumsrecht aus Art. 14 des Grundgesetzes, die Berufsfreiheit aus Art. 12 des Grundgesetzes und die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Absatz 1 des Grundgesetzes. Dies sind jedoch durch die zuvor erläuterten und mit dem Gesetz verfolgten, überragend wichtigen Gemeinwohlziele der Flächengerechtigkeit, des Gesundheitsschutzes, der Verkehrssicherheit und körperlichen Unversehrtheit, der erheblichen Steigerung der städtischen Lebens- und Aufenthaltsqualität sowie des dringend notwendigen Klima- und Umweltschutzes gerechtfertigt. Insbesondere sind die Einschränkungen auch aufgrund der allgemein verfügbaren, verträglichen Verkehrsalternativen und der in diesem Gesetz zugleich vorgesehenen Möglichkeiten zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen sowie durch die großzügig bemessenen Übergangsfristen verhältnismäßig.

IV. Kosten und Umsetzungsaufwand

Aus dem vorliegenden Gesetz ergibt sich nach Schätzung folgender Erfüllungsaufwand für die Bürger:innen, die Wirtschaft und für die Verwaltung:

Erfüllungsaufwand für die Bürger*innen und Wirtschaft

Für die Bürger:innen Berlins und für die Berliner Wirtschaft entstehen keine Kosten, die sich aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf ergeben.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Im Ergebnis werden durch das Gesetz jährlich rund 420 Mio. Euro eingespart. Die Umsetzung des Gesetzes führt zu Verwaltungsaufwand und jährlichen Mehrkosten im Landeshaushalt in Höhe von 5 Mio. Euro im ersten Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes und zu einmaligen Kosten in Höhe von 0,62 Mio. Euro. Dem stehen jährliche Einsparungen in Höhe von rund 425 Mio. Euro gegenüber.

Die Kosten für die Verwaltung entstehen im Wesentlichen durch die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Erlaubnisverfahren. Diese Verfahren werden durch Fahrten gemäß der §§ 7 bis 13 des vorliegenden Gesetzesentwurfs ausgelöst. Es ist davon auszugehen, dass jährlich rund 125.000 Erlaubnisverfahren zu bearbeiten sind. Um die zu erwartenden Vorgänge bearbeiten zu können, müssen die personellen Kapazitäten in der nach § 15 zuständigen Behörde aufgestockt werden.

Der Aufwand eines Verwaltungsverfahrens ist vom Zweck und Umfang der nach den §§ 7 bis 13 zu prüfenden Erlaubnis abhängig. Im Mittel wird jedoch eine Bearbeitungszeit von einer Stunde pro Vorgang angenommen. Bei 210 Arbeitstagen im Jahr werden hierzu demnach 75 Sachbearbeiter:innen in der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes⁸² benötigt. Hinzu kommen acht leitende Funktionen im höheren Dienst⁸³ sowie zwei Stellen für die Systemadministration. Folglich besteht ein Großteil der Mehrkosten aus jährlich in den Haushalt einzustellenden Personalkosten in Höhe von 4,2 Mio. Euro. Hinzu kommen jährlich auftretende Sachkosten in Höhe von insgesamt 0,8 Mio. Euro für Arbeitsmaterialien, die Ausstellung von Plaketten zur Kennzeichnung von Fahrzeugen gem. § 6 Absatz 2 sowie für die Erstellung des gem. § 17 zum Ende eines jeden Jahres zu veröffentlichenden Berichts.

Die Höhe der jährlich auftretenden Personal- und Sachkosten hängt von der Anzahl zu bearbeitender Erlaubnisverfahren ab. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der Vorgänge zurückgehen wird, wenn Berliner:innen zunehmend andere Fortbewegungsmittel im Rahmen des Gemeingebrauchs nutzen werden. Personalkosten für Verwaltungsmitarbeiter:innen und Sachkosten werden demnach langfristig sinken, sodass die jährlich auftretenden Kosten dann unter 5 Mio. Euro liegen werden.

⁸² TV-L E 11, Sachbearbeitung.

⁸³ TV-L E 13 bis E 15, Koordination Sachbearbeitung und Gruppen- bzw. Abteilungsleitung, Einstellungsverfahren, Abstimmung Hausleitung, Rechtliches.

Neben den jährlich auftretenden Kosten kommt es nach Inkrafttreten des Gesetzes zu einmaligen Investitionsausgaben in Höhe von 0,62 Mio. Euro. Diese setzen sich unter anderem aus rund 0,3 Mio. Euro für die Beschilderung von in den autoreduzierten Bereich hineinführenden Straßen zusammen. Zudem entstehen Kosten in Höhe von 0,12 Mio. Euro für die Einrichtung von 85 Arbeitsplätzen für neu einzustellende Verwaltungsmitarbeiter:innen. Hinzu kommen Kosten für zusätzliche Server- und Rechenkapazitäten sowie Personalkosten für IT-Dienstleister*innen in Höhe von 0,2 Mio. Euro, damit die Antrags- und Anzeigeverfahren gemäß des § 5 des vorliegenden Gesetzesentwurfs in das Service-Portal des Landes Berlin eingebunden und bearbeitet werden können.

Dem jährlichen verwaltungsseitigen Erfüllungsaufwand in Höhe von 5 Mio. Euro steht zugleich eine erhebliche Reduzierung verkehrsinduzierter Kosten in Höhe von etwa 425 Mio. Euro entgegen. Der unregulierte motorisierte Individualverkehr löst im Land Berlin aktuell jährliche Kosten in Höhe von etwa 750 Mio. Euro aus.⁸⁴ Diese Summe setzt sich aus Kosten durch Straßenbau- und unterhaltung, Unfälle, Klimawandel, Luftschadstoff- und Lärmimmissionen, Natur- und Landschaftszerstörung sowie nachgelagerte Prozesse zusammen. Unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungszunahme und einer steigenden Motorisierungsquote würden diese Kosten ohne begrenzende Regulierung zum Jahr 2030 auf jährlich knapp 800 Mio. Euro anwachsen.

Das vorliegende Gesetz wird zu einer stadtweiten Reduktion des motorisierten Verkehrs von etwa 60 Prozent führen. Dadurch sinken die Unfallkosten um 200 Mio. Euro, die Kosten vor- und nachgelagerter Prozesse um 84 Mio. Euro und die Lärmkosten um 14 Mio. Euro. Die Klimakosten reduzieren sich um 68 Mio. Euro. Weitere Einsparungen in Höhe von 23 Mio. Euro kommen durch eine Reduktion der Luftschadstoff- und Lärmimmissionen zu Stande. Die Natur- und Landschaftskosten sinken um 36 Mio. Euro. Hierbei noch nicht berücksichtigt werden (Arbeits-)Zeitgewinne durch vermiedene Verkehrsstörungen und Staus sowie weitere Einsparungen durch die positiven Effekte der Nutzung alternativer Verkehrsmittel wie dem Fahrrad. Beides würde absehbar zu einer weiteren, hier jedoch nicht bezifferbaren, Senkung der verkehrsinduzierten Kosten in Berlin führen.

⁸⁴ Der Berechnung liegt das Modell der Studie „Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland“ der Allianz pro Schiene e.V., 2019 zugrunde: <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2019/08/190826-infras-studie-externe-kosten-verkehr.pdf> (Stand: 27.1.2021).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung)

Zu § 1 (Zweck und Ziel des Gesetzes)

Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält die Zwecksetzung des Gesetzes. Das Gesetz soll die Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin mit den dort aufgezählten Rechtsgütern von Verfassungsrang in Einklang bringen.

Die Gesundheit und Sicherheit sind als Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Absatz 2 GG geschützt. Der Schutz von Klima und Umwelt ist in der Staatszielbestimmung des Artikel 20a GG festgeschrieben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a.). Der Aspekt der Lebensqualität berührt jedenfalls die allgemeine Handlungsfreiheit nach Artikel 2 Absatz 1 GG. Die angestrebte Verbesserung der Flächengerechtigkeit kann als eine spezifische Ausformung des Sozialstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 1 GG) und des Gleichheitsgrundsatzes (Artikel 3 GG) verstanden werden. Die genannten Rechtsgüter von Verfassungsrang sind bei der Anwendung und Auslegung dieses Gesetzes in besonderem Maße zu berücksichtigen.

Zu Absatz 2

Absatz 2 nennt die qualitativ und quantitativ ermittelbaren Ziele des Gesetzes, deren Annäherung oder Erreichung nach dem Willen des Gesetzgebers die in Absatz 1 genannten Zwecke fördert. Die deutliche Verringerung des motorisierten Individualverkehrs in Berlin ist dabei das Mittel, durch das diese Ziele erreicht werden sollen.

Leitbild der Senkung der verkehrsbedingten Todesfälle und Verletzungen ist die sogenannte Vision Zero, die davon ausgeht, dass jeder Todesfall und jede schwere Verletzung im Verkehr vermeidbar sind.

Treibhausgasimmissionen sollen durch das Gesetz stark verringert werden. Dieses Gesetz leistet damit einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des Ziels eines CO₂-neutralen, klimagerechten Mobilitäts- und Transportsektors in Berlin. Gesundheits- und umweltschädliche Emissionen sollen auf das unvermeidbare Maß reduziert werden.

Das Ziel, das Sicherheitsgefühl der Verkehrsteilnehmer zu steigern, ist neben der Erreichung der oben genannten Ziele von Bedeutung, weil ein hohes Sicherheitsempfinden der Verkehrsteilnehmer:innen notwendige Bedingung für eine Verlagerung des Verkehrs vom Kraftfahrzeug insbesondere auf das Fahrrad und den Fußverkehr ist. Dies soll den Umstieg gerade für besonders vulnerable Personen erleichtern. Die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu steigern sowie die geschäftliche und kulturelle Attraktivität Berlins zu fördern, ist ebenfalls Ziel dieses Gesetzes. Durch die Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrs wird öffentlicher Raum

frei, der z.B. für den Bau dringend benötigter Wohnungen, die Wiederbegrünung, Spielflächen für Kinder oder für geschäftliche und kulturelle Aktivitäten genutzt werden kann.

Zu Absatz 3

Absatz 3 normiert ein subjektives Recht auf Vollzug und rechtmäßige Umsetzung des Gesetzes. Dies bedeutet, dass rechtswidrig erteilte Erlaubnisse auch Dritte in deren subjektiven Rechten nach diesem Gesetz verletzen können und ihnen insoweit eine Klagebefugnis zukommt, so dass sie dann dagegen im eigenen Namen Rechtsbehelfe einlegen können.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Die Regelung enthält die wichtigsten Begriffsbestimmungen für das Gesetz. Bei allen Bezugnahmen handelt sich jeweils um statische Verweisungen.

Zu Nr. 1 und 2

Die Definition von Straßen nimmt auf das Berliner Straßengesetz Bezug, die Definition von Kraftfahrzeugen auf die Fahrzeug-Zulassungsverordnung.

Zu Nr. 3

Die meldebehördliche Registrierung mit Hauptwohnsitz in der Umweltzone ist Anknüpfungspunkt dafür, dass jemand tatsächlich dort lebt und deshalb als Anwohner:in des autoreduzierten Bereichs gilt.

Zu Nr. 4 und 5

Der Wirtschaftsverkehr wird unter Bezugnahme auf das Mobilitätsgesetz Berlin definiert. Wirtschaftsverkehr ist danach die Ortsveränderung von Personen oder Gütern, die mit geschäftlicher oder dienstlicher Zielsetzung erfolgt. Dabei ist unerheblich, ob die jeweiligen Nutzer:innen dem privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich konstituiert sind. Wirtschaftsverkehr umfasst sowohl Personenwirtschaftsverkehr als auch den Güterverkehr zwischen Wirtschaftseinheiten. Zum Wirtschaftsverkehr zählen dabei auch Baufahrzeuge wie Bagger und Kräne, die selbst für die Bautätigkeit benötigt werden, ebenso wie Abschleppfahrzeuge o.ä.

Zu § 3 (Autoreduzierte Straßen)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift legt den Gemeingebrauch für autoreduzierte Straßen fest. Der Gemeingebrauch umfasst die in der Regelung genannten Benutzungsarten und Benutzungszwecke (vgl. hierzu auch § 4 Absatz 1 Satz 2 des Berliner Straßengesetzes).

Die Widmung von weiteren öffentlichen Straßen als autoreduzierte Straßen außerhalb des in § 4 definierten Bereichs ist nach den allgemeinen Bestimmungen möglich. Die Verwaltung soll prüfen, inwieweit derartige Umwidmungen auch im übrigen Stadtgebiet in Betracht kommen,

insbesondere in Bereichen, die vergleichbar gut vom öffentlichen Personennahverkehr erschlossen sind wie die Berliner Umweltzone.

Zu Absatz 1 Nr. 1

Die Definition des Umweltverbundes entspricht derjenigen des Berliner Mobilitätsgesetzes (§ 2 Absatz 13).

Zu Absatz 1 Nr. 2

Der Verkehr zu öffentlichen Zwecken wird in Absatz 2 konkretisiert.

Zu Absatz 1 Nr. 3

Der Verkehr mit Taxen unterfällt dem Gemeingebrauch. Damit wird den gelegentlichen spezifischen Mobilitätsinteressen von Personen Rechnung getragen, die beispielsweise viel Gepäck befördern müssen. Da der Taxibetrieb durch das PBefG öffentlich-rechtlicher Regulierung unterliegt, ist nicht zu befürchten, dass es zu einem unverhältnismäßigen Anstieg der Taxidichte in Berlin kommen wird. Zudem hat die Regulierung unter anderem den Vorteil, dass die für die Fahrten zu zahlenden Beförderungsentgelte im Vorhinein festgelegt sind und dass eine Beförderungspflicht besteht.

Zu Absatz 1 Nr. 4

Der Verkehr mit den in Ziffer 4 genannten Fahrzeugen unterfällt dem Gemeingebrauch. Die genannten Fahrzeuge eint, dass sie über einen weitgehend emissionsfreien Antrieb (elektrisch oder durch Tiere) verfügen und somit keine Abgase produzieren, dass aufgrund der niedrigen Maximalgeschwindigkeiten und des gegenüber Kraftfahrzeugen geringeren Gewichts die Gefahr schwerer Unfälle reduziert ist sowie, dass sie einen deutlich geringeren Flächenverbrauch verursachen. Die Zusammenschau dieser Kriterien entspricht den Zielen und Zwecken dieses Gesetzes, was ihre Aufnahme in den Gemeingebrauch rechtfertigt. Die Bezugnahmen sind statisch.

Zu Absatz 2

Auch der Verkehr zu öffentlichen Zwecken unterfällt dem Gemeingebrauch. Alle hier aufgelisteten Verkehrsarten sind in besonderer Weise dem Gemeinwohl und der Förderung öffentlicher Interessen verpflichtet. Weiter sind Fahrzeuge, die zu den genannten Zwecken benutzt werden, in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle unmittelbar als solche erkennbar. Sie benötigen deshalb im Regelfall keine besondere Kennzeichnung. Wenn die Nutzung des Fahrzeugs für öffentliche Zwecke aber nicht unmittelbar erkennbar ist (z.B. zivile Fahrzeuge der Polizei), erhalten diese eine Kennzeichnung nach § 6 Absatz 6.

Unter den Begriff des Verkehrs zu öffentlichen Zwecken fallen die folgenden fünf Verkehrsarten:

Zu Nr. 1 – Verkehr zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben

Hoheitliche Aufgaben sind alle den Hoheitsträgern nach Gesetz, Verordnung oder sonstigem Recht zugewiesene öffentliche Aufgaben. Es handelt sich mithin um Verkehr, der für Aufgaben notwendig ist, deren Erfüllung der Staatsgewalt vorbehalten ist. Dabei kommt es nicht darauf an, dass die die Aufgabe erfüllende Person in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis

steht, obgleich dies der Regelfall sein wird. Auch Verkehr von Beliehenen oder nicht-verbeamteten Hoheitsträger:innen (z.B. Minister:innen) kann umfasst sein. Ausschlaggebend für die Zulässigkeit der Fahrt im Rahmen des Gemeingebrauchs ist stets, dass die Fahrt der Erfüllung einer konkreten hoheitlichen Aufgabe dient. Ausreichend ist also nicht schon, dass die Person generell mit hoheitlichen Aufgabenbetraut ist.

Zu Nr. 2 - Verkehr zu rettungsdienstlichen Zwecken

Rettungsdienstlichen Zwecken dient der Verkehr, der seiner Bestimmung nach der Lebensrettung dient und durch das Gesetz über den Rettungsdienst für das Land Berlin und die darauf beruhenden Verordnungen geregelt ist.

Zu Nr. 3 - Verkehr zur Reinigung der Straßen und der Anlagen im Straßenraum oder der Müllabfuhr

Dies umfasst auch den Verkehr der Stadtreinigung wie insbesondere den Winterdienst oder den Abtransport von Wertstoffen und Sperrmüll.

Zu Nr. 4 - Verkehr zur Erbringung von Postdienstleistungen

Auch Subunternehmen sind, soweit sie zur Erfüllung von Postdienstleistungen eingesetzt werden, umfasst. Lieferdienste, die keine Postdienstleistungen erbringen, können bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen eine Erlaubnis nach den Regeln für den Güterwirtschaftsverkehr erhalten.

Zu Nr. 5 - Verkehr zur Erfüllung diplomatischer oder konsularischer Aufgaben

Dies umfasst den Verkehr, der für die Erfüllung von nach dem Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen und nach dem Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen bestimmten Aufgaben erforderlich ist.

Zu § 4 (Autoreduzierter Bereich)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift definiert den autoreduzierten Bereich und ordnet die Umwidmung bzw. Teileinziehung des Großteils der dortigen Straßen in autoreduzierte Straßen nach § 3 kraft Gesetzes an. Damit soll nach dem Willen des Gesetzgebers ein grundlegender und umfassender Systemwechsel in der verkehrlichen Benutzung der öffentlichen Straßen vollzogen werden. Dieser Schritt ist ein geeignetes und erforderliches Mittel, um die in § 1 genannten Ziele und Zwecke in der gebotenen Zeit zu erreichen. Das Gesetz enthält zudem differenzierte Regelungen zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen, um Personen, soweit notwendig, den Kraftfahrzeuggebrauch weiterhin zu ermöglichen. Die Teileinziehung ist daher, insbesondere auch unter Abwägung der im allgemeinen Begründungsteil erörterten, schwerwiegenden Nachteile, die der heutige motorisierte Individualverkehr für Allgemein- und Individualinteressen verursacht, auch angemessen, das heißt verhältnismäßig im engeren Sinne.

Eine derartige nachträgliche Beschränkung der Widmung ist bereits jetzt in § 4 Absatz 1 Sätze 3 und 4 BerlStrG aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls vorgesehen; von der

Möglichkeit der Teileinziehung soll nach der Norm im Berliner Straßengesetz insbesondere dann Gebrauch gemacht werden, wenn zur Realisierung von Maßnahmen der Verkehrslenkung und Verkehrsberuhigung bestimmte Verkehrsarten auf Dauer von dem durch die Widmung der Verkehrsfläche festgelegten verkehrüblichen Gemeingebrauch ausgeschlossen werden sollen.

Ohnehin besteht nach § 10 Absatz 2 Satz 2 BerlStrG und der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1987 – BVerwG 7 C 60/85 –, Rn. 10-15) kein Rechtsanspruch auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs.

Die Umwidmung erfolgt nicht per Allgemeinverfügung (Verwaltungsakt) durch Verwaltungshandeln, sondern unmittelbar durch Gesetz. Dies ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässig (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 1996 – 2 BvF 2/93 –, „Südumfahrung Stendal“) und berührt die Rechte der Berliner Bezirke nicht (vgl. zur Rechtsstellung der Bezirke näher Musil/Kirchner, Das Recht der Berliner Verwaltung, 4. Aufl. 2017, 2. Kapitel). Da die Umwidmung durch Gesetz erfolgt, stehen aufgrund der Normenhierarchie auch etwaige anderslautende Festsetzungen auf Planungsebene nicht entgegen.

Zur Abgrenzung des autoreduzierten Bereichs wird auf die bereits etablierte Berliner Umweltzone („Hundekopf“) Bezug genommen, welche kartenmäßig auf den Webseiten der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klima im Detail dargestellt und dort straßengenau nachvollziehbar ist (<https://www.berlin.de/senuvk/umwelt/luftqualitaet/umweltzone/de/gebiet.shtml#zoom=2.484082589526349&lat=5821803.5&lon=389710.99999&layers=FTT>).

Nach Ablauf einer Übergangsfrist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes wird der Großteil der öffentlichen Straßen im autoreduzierten Bereich zu autoreduzierten Straßen umgewidmet bzw. insoweit teileingezogen. Der Gemeingebrauch wird i.S.d. § 3 auf diesen Straßen beschränkt. Die verkehrliche Nutzung dieser Straßen ist dann nur noch für die dort genannten Benutzungsarten und -zwecke erlaubnisfrei möglich; dies betrifft den fließenden Verkehr („Fahren“) sowie den ruhenden Verkehr („Parken“).

Ausgenommen von der Umwidmung/Teileinziehung sind zum einen die Bundesfernstraßen, die bislang dem überregionalen Verkehr zu dienen bestimmt sind. Es wird aber zu prüfen sein, inwieweit eine Herunterstufung der durch den „Hundekopf“ laufenden Bundesfernstraßen in Betracht kommt. Zum anderen sind sonstige Straßen und Plätze, die nicht im Eigentum des Landes Berlins stehen, von der Umwidmung ausgenommen. Straßen, die bereits als Fußgängerzone gewidmet sind, sind von der Umwidmung nicht umfasst, da dies dort eine Erweiterung des Gemeingebrauchs zur Folge hätte, die das vorliegende Gesetz jedoch gerade nicht bezweckt. Gleiches gilt für andere Straßen, Wege und Plätze, auf denen der Kraftfahrzeugverkehr bereits heute stärker eingeschränkt ist, als dies nach dem hiesigen Gesetz vorgesehen ist.

Es wird eine Übergangsfrist von vier Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes bis zur Teileinziehung vorgesehen. Diese Übergangsvorschrift trägt dem gebotenen Interessenausgleich Rechnung. Regelmäßige Nutzer:innen von Kraftfahrzeugen im

„Hundekopf“ können sich so vier Jahre lang auf die grundlegenden Neuregelungen einstellen und insbesondere auch Eigentümer:innen von neu angeschafften Kraftfahrzeugen werden durch die Übergangsfrist hinreichend geschützt. Des Weiteren ermöglicht die Übergangsfrist den Aufbau der für die Umsetzung dieses Gesetzes benötigten Verwaltungsstrukturen, lässt bis zum Wirksamwerden der Beschränkungen genügend Zeit für die Bearbeitung von Anträgen auf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen sowie für den weiteren Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs.

Zu Absatz 2

Die Vorschrift dient dazu, das vom Volk des Landes Berlin direktdemokratisch beschlossene Gesetz gegen ihm zuwiderlaufendes Verwaltungshandeln zu schützen. Sie stellt eine Art „Bestandsklausel“ dar, indem sie nachträgliche Erweiterungen des Gemeingebrauchs im autoreduzierten Bereich als *actus contrarius* nur in Gesetzesform zulässt. Die weitere Beschränkung des Gemeingebrauchs durch Verwaltungsakt bleibt demgegenüber weiter möglich. Straßen außerhalb des autoreduzierten Bereichs, die anschließend von der Verwaltung durch Allgemeinverfügung zu autoreduzierten Straßen umgewidmet werden, unterfallen dieser Regelung nicht.

Zu § 5 (Verkehrliche Sondernutzung, Erlaubnis)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift enthält die Legaldefinition der „verkehrlichen Sondernutzung“ und drückt die gesetzgeberische Intention aus, für die verkehrliche Benutzung einer autoreduzierten Straße mit einem Kraftfahrzeug, d.h. die Teilnahme am fließenden oder ruhenden Verkehr, ein von sonstigen Sondernutzungen gem. § 11 BerlStrG unabhängiges, in sich geschlossenes Regelungsregime zu etablieren. Verkehrliche Sondernutzungen und sonstige Sondernutzungen einer Straße stehen daher nebeneinander und erfordern jeweils eigenständig zu treffende Behördenentscheidungen. Straßennutzungen, die erst durch Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes erlaubnispflichtig werden, sind also auch nur nach diesem Gesetz erlaubnisfähig. Daher betrifft die Erlaubnis gem. § 5 Absatz 1 allein die verkehrliche Sondernutzung, d.h. die verkehrliche Benutzung einer öffentlichen autoreduzierten Straße über den dort gem. § 3 geltenden Gemeingebrauch hinaus.

§ 5 Absatz 1 ordnet die generelle Erlaubnispflichtigkeit der verkehrlichen Sondernutzung auf jeder öffentlichen autoreduzierten Straße i.S.d. § 3 Absatz 1 im Land Berlin an und etabliert damit ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für alle verkehrlichen Sondernutzungen. Für die Entscheidung über sonstige Sondernutzungen gem. § 11 BerlStrG bleibt es bei den bestehenden Zuständigkeitsregelungen, während die Entscheidung über verkehrliche Sondernutzungen der für das Straßenwesen zuständigen Senatsverwaltung zufällt (§ 15).

Die Erlaubniserteilung erfolgt in einem Verwaltungsverfahren gem. Absatz 2. Dieses kann in den dazu vorgesehenen Fällen für höchstens zwölf bzw. sechs Nutzungszeiträume à 24 Stunden pro Jahr und Nutzer:in durch eine Anzeige gem. Absatz 3 gegenüber der zuständigen Behörde ersetzt werden. Absatz 1 schreibt vor, dass eine Erlaubnis stets in Ansehung eines materiellen

Erlaubnisgrundes ergehen muss und einem/einer Nutzer:in die verkehrliche Sondernutzung nur zu einem gesetzlich erlaubten Zweck gestattet werden darf. Werden die Voraussetzungen von mehr als einem Erlaubnisgrund bei der Antragstellung nachgewiesen, ist dies im Rahmen der Erlaubniserteilung individuell zu berücksichtigen.

Antragsberechtigt ist jeweils der/die Nutzer:in, das heißt die natürliche oder juristische Person, der die verkehrliche Sondernutzung persönlich oder wirtschaftlich zugutekommen soll und bei der die Voraussetzungen des geltend gemachten Erlaubnisgrundes vorliegen. Arbeitnehmer:innen, die im Rahmen ihres abhängigen Beschäftigungsverhältnisses betriebliche Kraftfahrzeuge benutzen, sind daher nicht selbst Erlaubnisinhaber:innen. Für die Antragstellung ist nicht erforderlich, selbst Halter:in eines Kraftfahrzeugs zu sein oder selbst eine Fahrerlaubnis zu besitzen. So kann z.B. eine Person, die aufgrund einer Behinderung eine Erlaubnis gem. § 11 erhält, von Dritten in deren Kraftfahrzeugen gefahren werden. Maßgeblich ist stets, dass die verkehrliche Sondernutzung unmittelbar der berechtigten Person (Nutzer:in) für die Erfüllung des berechtigenden Zwecks zugutekommt. Abgesehen von Fällen betrieblicher Arbeitsteilung, in denen die gleichzeitige Nutzung mehrerer Kraftfahrzeuge durch die Erlaubnis zugelassen wird, bedeutet dies, dass der/die Erlaubnisinhaber:in regelmäßig im Kraftfahrzeug zumindest anwesend sein muss.

Dadurch soll auch Personen, die nicht selbst Halter:innen eines Kraftfahrzeugs sind, im Zusammenspiel mit den flexiblen Kennzeichnungsvarianten nach § 6, auch die Nutzung von privat geliehenen Kraftfahrzeugen oder Carsharing-Fahrzeugen für einzelne Fahrten ermöglicht werden, wenn bei Ihnen die Voraussetzungen eines Erlaubnisgrundes vorliegen und sie im Besitz einer Erlaubnis sind. Das Anbieten von Carsharing-Fahrzeugen begründet für sich genommen keinen Anspruch auf eine Erlaubnis gem. § 5. Carsharing-Fahrzeuge können daher außerhalb der Nutzungszeiten nur auf privaten Stellflächen geparkt werden, die aufgrund der erheblichen Reduktion des sonstigen Kraftfahrzeugverkehrs in der Umweltzone flächendeckend verfügbar sein werden.

Umfasst vom jeweiligen Zweck einer Erlaubnis sind auch Fahrten, die wegen Reparaturen oder gesetzlich vorgeschriebene Untersuchungen für die Betriebsfähigkeit des Fahrzeuges notwendig sind.

Zu Absatz 2

Absatz 2 regelt das behördliche Entscheidungsverfahren, das mit der schriftlichen oder elektronischen Antragstellung beginnt und auf die Erteilung einer kurzzeitigen oder dauerhaften Erlaubnis zur verkehrlichen Sondernutzung gerichtet ist. Außerdem werden der mögliche Inhalt und Umfang einer Erlaubnis näher bestimmt.

Die Antragstellung muss so rechtzeitig und unter Beibringung aller erforderlichen Nachweise erfolgen, dass der Behörde eine sachgerechte Entscheidung möglich ist. Die Behörde ist gehalten, die Zeit zwischen Inkrafttreten des Gesetzes und Teileinziehung gem. § 4 Absatz 1 für den Aufbau der notwendigen IT-Infrastruktur zu nutzen und Erlaubnisverfahren für bereits absehbar notwendige Dauererlaubnisse durchzuführen. Die Übergangszeit wurde mit vier Jahren auch deshalb so großzügig bemessen, um der Verwaltung und den Gerichten Zeit zu geben, um über die wegen der grundlegenden Neuregelung zunächst zu erwartenden hohen

Anzahl von Anträgen rechtzeitig vor Wirksamwerden der Beschränkungen zu entscheiden. Dies zielt insbesondere auf komplexe Antragsverfahren, die die gleichzeitige Nutzung von mehreren Kraftfahrzeugen zu gewerblichen Zwecken zum Gegenstand haben, sicherzustellen.

Mit dem am 18.8.2017 in Kraft getretenen Onlinezugangsgesetz (OZG) hat der Bund umfangreiche Regelungen für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsverfahren getroffen. § 1 Absatz 1 OZG verpflichtet neben der Bundesverwaltung auch die Bundesländer, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen zu digitalisieren und in miteinander verknüpften Verwaltungsportalen bereitzustellen. Auf diese bereits bis Ende 2022 bundesrechtlich vorgeschriebene Infrastruktur soll möglichst auch für die Durchführung der Verwaltungsverfahren gem. § 5 und die Kennzeichnung gem. § 6 zurückgegriffen werden. So sieht das OZG u.a. die bundesweite Einrichtung von Nutzer:innenkonten vor (§ 3 Absatz 2 OZG), mit denen sich Antragsteller:innen auch im hiesigen Verfahren rechtsverbindlich identifizieren und Anträge oder Nachweise an die Behörde digital übermitteln, Bescheide erhalten oder eine einmal erteilte Erlaubnis verwalten können (z.B. um Kennzeichnungen gem. § 6 zu erstellen).

Ziel ist es, dass die bundesrechtlich vorgeschriebene IT-Infrastruktur so ergänzt und genutzt wird, dass Verwaltungsverfahren nach Absatz 2 möglichst papierlos durchgeführt werden können. Kann die Behörde entscheidungserhebliche Informationen (z.B. Melde- oder Halter:innendaten, Angaben zum Gewerbebetrieb etc.) über ihre eigenen Register abrufen, ist sie auf diesen Weg verwiesen (Reifegrad 4 nach dem Reifegradmodell des OZG). In allen übrigen Fällen liegt die Nachweispflicht bei der antragstellenden Person. Ist eine Entscheidung bei einfach gelagerten Sachverhalten allein durch automatische Datenverarbeitungsanlagen möglich, darf die Behörde darauf zurückgreifen, vgl. § 1 Absatz 1 VwVfG Bln i.V.m. § 35a VwVfG. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass eine regelmäßige stichprobenartige Überprüfung durch Amtsträger:innen erfolgt und dass ein Missbrauch ausgeschlossen ist. In Zweifelsfällen oder wenn im Einzelfall bedeutsame zusätzliche Angaben übermittelt werden, muss das System den Fall stets an einen/eine Amtsträger:in weiterreichen. Dies gilt angesichts der in § 1 formulierten Ziele und Zwecke des Gesetzes insbesondere für solche Antragsverfahren, die z.B. bei gewerblichen Antragsteller:innen auf die Erlaubniserteilung für eine größere Zahl gleichzeitig nutzbarer Kraftfahrzeuge gerichtet sind.

Zum Abschluss des Verfahrens wird der Bescheid in der Regel über das Verwaltungsportal bekanntgegeben. Bei schriftlicher Antragstellung kann auch die Bekanntgabe auf dem Postweg beantragt werden. Die Behörde übt bei Erlaubniserteilung ihre normkonkretisierende Aufgabe aus und begrenzt die erlaubte verkehrliche Sondernutzung durch Inhalts- und Nebenbestimmungen auf das zur Erreichung des jeweils gesetzlich zulässigen Zwecks im konkreten Einzelfall notwendige Höchstmaß (z.B. die Beschränkung auf regelmäßig wiederkehrende Arbeitszeiten oder auf bestimmte Teile des autoreduzierten Bereichs).

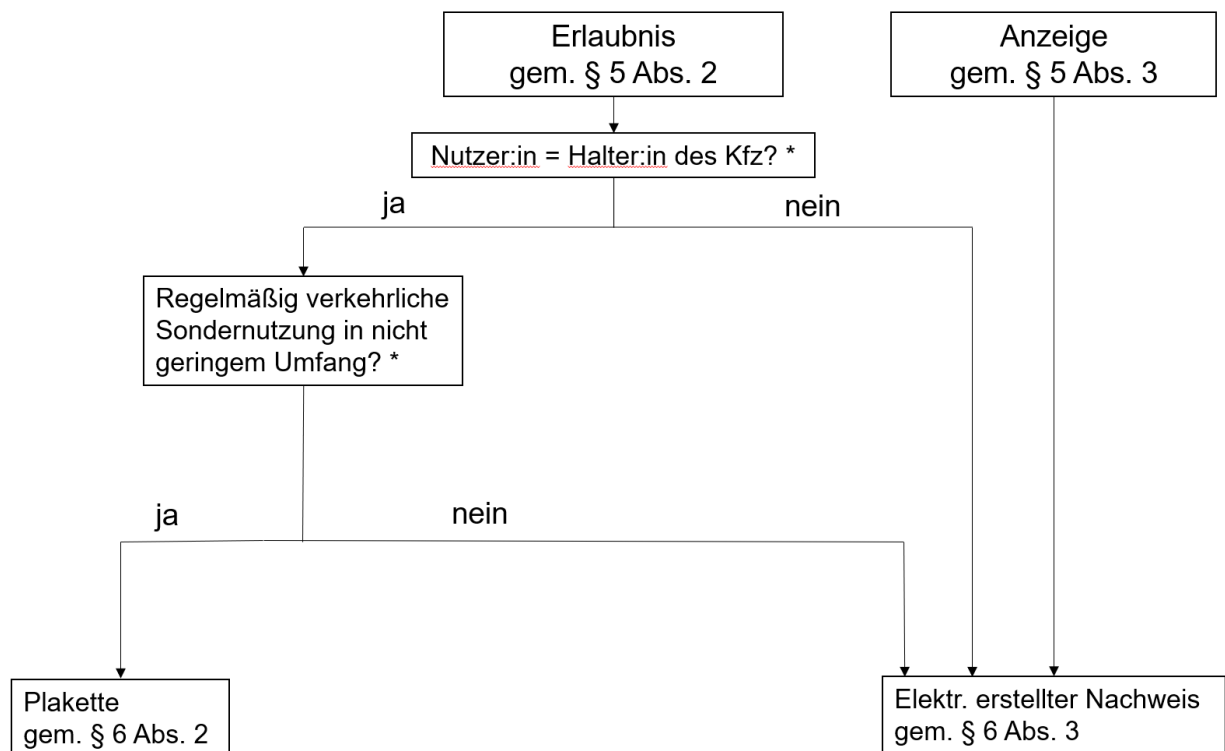
Da das Parken als Teilnahme am ruhenden Verkehr ebenfalls eine verkehrliche Sondernutzung darstellt, ist auch das Abstellen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenraum erlaubnispflichtig. Außerhalb der Gültigkeit einer Erlaubnis müssen sich Kraftfahrzeuge somit auf privaten Stellflächen befinden. Auch hier soll im Rahmen der Behördenentscheidung anhand des Erlaubniszwecks, der Zahl der gleichzeitig zulässigen Kraftfahrzeuge und der

individuellen Zumutbarkeit differenziert werden: Größere Fuhrparks mit Transport- oder Firmenfahrzeugen, die für gewerbliche Zwecke benutzt werden, sollten entsprechend § 1 außerhalb der Geschäftszeiten möglichst auf dem Firmengelände oder auf privat gemieteten Stellplätzen abgestellt werden. Anders ist dies z.B. bei einer Erlaubnis zu sehen, die einer Privatperson mit Mobilitätseinschränkungen zu Teilhabezwecken erteilt wird. Hier ist neben dem möglicherweise gesteigerten individuellen Bedarf zu beachten, dass sich die verkehrliche Sondernutzung auf ein einziges Kraftfahrzeug beschränkt und daher erheblich weniger öffentlicher Raum beansprucht wird als bei einem größeren gewerblichen Fuhrpark. Gleiches gilt beispielsweise für Kleingewerbetreibende, die ihre Betriebsstätte innerhalb des autoreduzierten Bereichs haben, solange sie über keinen privaten Stellplatz verfügen. Die hierzu notwendigen Angaben müssen im Antragsverfahren eingeholt und von dem/r Antragsteller:in mitgeteilt werden.

Die Behörde kann bei Erlaubnissen zu gewerblichen Nutzungszwecken die gleichzeitige Nutzung einer bestimmten Höchstzahl von Kraftfahrzeugen aufgrund einer Erlaubnis gestatten, soweit dies zur Erreichung des Erlaubniszwecks notwendig ist. Die Notwendigkeit ist unter Anwendung des Maßstabs des jeweiligen Erlaubnisgrundes und anhand der konkreten betrieblichen Abläufe und Organisation zu prüfen. Die Erlaubnis ist auch hier nicht auf die Nutzung von eigenen Kraftfahrzeugen beschränkt, wenn anhand der betrieblichen Abläufe zusätzlicher Bedarf nachgewiesen wird. Die Behörde ist gehalten, die gleichzeitig nutzbaren Fahrzeuge auf das betrieblich notwendige Minimum zu beschränken. Für absehbare Bedarfsspitzen, die sich aufgrund der betrieblichen Organisation nicht mit den üblicherweise notwendigen Fahrzeugen abdecken lassen, kann durch Nebenbestimmung die Anzahl gleichzeitig zulässiger verkehrlicher Sondernutzungen vorübergehend für bestimmte Nutzungszeiträume erhöht werden. Die Bewertung, wie viele gleichzeitig nutzbare Fahrzeuge notwendig sind, kann sich über die Zeit, z.B. mit dem weiteren Ausbau der Verkehrsmittel des Umweltverbands oder durch Veränderung der betrieblichen Organisation und internen Abläufe ändern, so dass die Erlaubnis entsprechend anzupassen ist. Je mehr Kraftfahrzeuge gleichzeitig genutzt werden dürfen, desto mehr Reduktionspotential ist entsprechend der Zwecke und Ziele gem. § 1 bei dem/der Erlaubnisinhaber:in über die Zeit zu vermuten.

Jede Erlaubnis ist entsprechend ihres Zwecks zu befristen. Die Höchstfrist von drei Jahren führt dazu, dass das weitere Vorliegen der Erlaubnisvoraussetzungen in regelmäßigen Abständen zu überprüfen ist. Die Verlängerung ist möglich, in diesem Fall ist das Verwaltungsverfahren nach Satz 1 erneut durchzuführen.

Mit Erlaubniserteilung muss die Behörde unter Beachtung der Vorgaben in § 6 Absatz 1 über die Kennzeichnung des oder der im Rahmen der Erlaubnis verwendbaren Fahrzeuge entscheiden (vgl. auch das nachfolgend abgebildete Entscheidungsschema).



* Soll die gleichzeitige Nutzung von mehreren Kfz im Rahmen einer Erlaubnis zugelassen werden, ist dies für jedes Kfz einzeln zu prüfen.

Abschließend wird mit dem letzten Satz die gesetzgeberische Intention verdeutlicht, die zulässigen verkehrlichen Sondernutzungen auf das notwendige Minimum zu beschränken und es wird klargestellt, dass auch während eines laufenden Gültigkeitszeitraums die Erlaubnis widerrufen werden muss, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr gegeben sind.

Zu Absatz 3

Absatz 3 sieht ein Anzeigeverfahren vor, das von jedem/r Nutzer:in für zunächst jährlich höchstens zwölf, nach Ablauf von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes für jährlich höchstens sechs Nutzungszeiträume in Anspruch genommen werden kann. Der Nutzungszeitraum einer Anzeige beträgt immer 24 Stunden, wobei der Zeitpunkt des Beginns frei gewählt werden kann. Die Anzeige tritt in diesem Zeitraum an die Stelle einer Erlaubnis nach Absatz 2. Dadurch werden kurzfristige Fahrten ermöglicht, ohne dass zuvor ein behördliches Entscheidungsverfahren abgewartet werden müsste. Die Anzeige erfolgt nur über das Verwaltungsportal, so dass sichergestellt werden kann, dass das jährliche Anzeigekontingent noch nicht ausgeschöpft ist und die Fahrt gegebenenfalls sofort angetreten werden kann. Die Obergrenze gilt insgesamt für sämtliche verkehrlichen Sondernutzungen eines/r Nutzer:in innerhalb eines Jahres, unabhängig aus welchem Erlaubnisgrund oder mit welchem Kraftfahrzeug sie erfolgen sollen.

Satz 3 ordnet an, dass auch bei der Anzeige der verkehrlichen Sondernutzung stets die Voraussetzungen eines Erlaubnisgrundes vorliegen müssen. Dieser ist mit der Anzeige

anzugeben und das tatsächliche Vorliegen der Voraussetzungen ist auf Verlangen der Behörde nachträglich innerhalb einer gem. § 31 VwVfG zu bestimmenden Frist nachzuweisen, soweit die Nachweise nicht aus den Registern der Verwaltung bezogen werden können.

Da es sich bei Härtefällen um behördliche Einzelfallentscheidungen handelt, ist das Anzeigeverfahren hier nicht eröffnet.

Im Fall von juristischen Personen ist das Anzeigeverfahren erst dann eröffnet, wenn sie zuvor mindestens einmal ein Erlaubnisverfahren nach § 5 Absatz 2 erfolgreich durchlaufen haben. Dies soll sicherstellen, dass mindestens einmal das Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen bei der juristischen Person behördlich geprüft worden ist, um Missbrauch zu vermeiden.

Kommt es zu Missbrauch des Anzeigeverfahrens, soll der/die Nutzer:in für bis zu fünf Jahre von dem Verfahren ausgeschlossen werden.

Zu Absatz 4

Da sich gem. § 1 Absatz 3 eine Klagebefugnis gegen Behördenentscheidungen auch für Dritte ergeben kann, haben deren Rechtsbehelfe wie beispielsweise eine Anfechtungsklage gegen die Erlaubnis keine aufschiebende Wirkung.

Zu Absatz 5

Die Regelung in Absatz 5 erfasst den Fall, dass Straßenbaubehörden weitergehende widmungsrechtliche Einschränkungen bezüglich der Benutzung autoreduzierter Straßen anordnen (z.B. Beschränkungen des Lieferverkehrs auf bestimmte Zeiträume etc.). Jede Erlaubnis oder Anzeige steht immer unter dem Vorbehalt derartiger zusätzlicher Beschränkungen und entbindet daher nicht von deren Beachtung.

Zu § 6 (Kennzeichnungspflicht für Kraftfahrzeuge)

Zu Absatz 1

Jedes Kraftfahrzeug, das für die verkehrlichen Sondernutzung auf autoreduzierten Straßen verwendet wird, muss dabei jederzeit über eine gültige Kennzeichnung verfügen. Durch die im oder am Fahrzeug anzubringende Kennzeichnung soll insbesondere bei Kontrollen des ruhenden Verkehrs leicht überprüfbar sein, ob eine Erlaubnis für den jeweiligen Nutzungszeitraum vorliegt. Die Kennzeichnung erfolgt entweder mit amtlichen Plaketten gem. § 6 Absatz 2 oder mit elektronisch erstellten Nachweisen gem. § 6 Absatz 3. Die Entscheidung, welche Kennzeichnung vorzunehmen ist, trifft die Behörde im Zuge der Erlaubniserteilung gem. § 5 Absatz 2 Satz 8 nach Maßgabe des § 6 Absatz 1. Bei der Ausgabe der Kennzeichnung handelt es sich mangels eigenständiger Regelung nicht um einen Verwaltungsakt. Jedes Fahrzeug muss bei Ausgabe der Kennzeichnung über das amtliche Kennzeichen eindeutig mit der jeweils zugrundeliegenden Erlaubnis verknüpft und diese Daten bei der Behörde hinterlegt werden, so dass eine Überprüfung der Erlaubnisdaten durch die Mitarbeiter:innen der Verkehrsüberwachung jederzeit möglich ist.

Eine Plakette darf zur Kennzeichnung nur für Kraftfahrzeuge ausgegeben werden, deren Halter:in zugleich Erlaubnisinhaber:in ist, und wenn die verkehrliche Sondernutzung regelmäßig über einen längeren Zeitraum hinweg und dabei jeweils in einem nicht geringen Umfang zugelassen wird. Andernfalls erfolgt die Kennzeichnung mit einem Nachweis gem. Absatz 3. Wird im Rahmen einer Erlaubnis die gleichzeitige verkehrliche Sondernutzung für mehrere Fahrzeuge gestattet, kann die Behörde hinsichtlich der Art der Kennzeichnung differenzieren, wenn z.B. weniger Fahrzeuge auf den/die Erlaubnisinhaber:in zugelassen sind, als gleichzeitig genutzt werden können. In diesem Fall werden für die übrigen Fahrzeuge (z.B. Leihwagen etc.) Nachweise nach Absatz 3 für deren jeweilige Nutzungszeiträume verwendet. Dabei muss sichergestellt sein, dass zu keinem Zeitpunkt mehr Kennzeichnungen ausgegeben werden und nutzbar sind, als Kraftfahrzeuge aufgrund der Erlaubnis gleichzeitig genutzt werden dürfen. Eine Kennzeichnung gem. Absatz 2 ist hierbei unabhängig von dem konkreten Umfang der zugrundeliegenden Erlaubnis als dauerhafte Kennzeichnung anzusehen.

Beide Kennzeichnungsvarianten haben Vor- und Nachteile, die bei der Auswahl durch die Behörde im Rahmen der Erlaubniserteilung abzuwägen sind. Je größer der Umfang der regelmäßig zugelassenen verkehrlichen Sondernutzung ist, desto eher soll auf eine Kennzeichnung durch eine Plakette zurückgegriffen werden. Die Plakette erleichtert für die Nutzer:innen die Handhabung, da sie dauerhaft an einem Fahrzeug angebracht wird. Bei Kontrollen ist zudem mit einem Blick feststellbar, dass jedenfalls grundsätzlich eine Erlaubnis für größere Nutzungszeiträume vorliegt. Da die konkret durch die Erlaubnis zugelassenen Nutzungszeiträume hier jedoch nicht unmittelbar ablesbar sind, muss bei Zweifeln oder bei stichprobenhaft durchzuführenden Vollkontrollen eine Online-Abfrage der Erlaubnisdaten mit Hilfe des amtlichen Kennzeichens erfolgen. Die Plakette ist nicht auf andere Kraftfahrzeuge übertragbar.

Ein elektronisch erstellter Nachweis gem. Absatz 3 kann hingegen nicht nur zur Kennzeichnung von eigenen Fahrzeugen, sondern auch von denen Dritter (z.B. Car-Sharing-/Leihfahrzeuge) verwendet werden, wenn diese von dem/der Erlaubnisinhaber:in auf autoreduzierten Straßen benutzt werden sollen. Ein solcher Nachweis kann, um Missbrauch durch Mehrfachkennzeichnungen auszuschließen, jedoch nur einmal für einen von der Erlaubnis zugelassenen Nutzungszeitraum und für ein Fahrzeug erstellt werden. Der jeweilige Gültigkeitszeitraum und das amtliche Kennzeichen des Fahrzeugs sind für Kontrollen auf dem Nachweis ablesbar. Die Erstellung des Nachweises erfolgt über das elektronische Verwaltungsportal. Gestattet die Erlaubnis die Benutzung von mehr als einem Kraftfahrzeug gleichzeitig und wird dieses Kontingent nicht durch Kennzeichnungen mit Plaketten ausgeschöpft, können für die verbleibenden gleichzeitig nutzbaren Kraftfahrzeuge Kennzeichnungen gem. § 6 Absatz 3 über das Verwaltungsportal erstellt werden.

Ist die verkehrliche Sondernutzung gem. § 5 Absatz 3 angezeigt worden, erfolgt die Kennzeichnung stets mit einem elektronisch erstellten Nachweis gem. § 6 Absatz 3.

Zu Absatz 2

Der Absatz bestimmt die Mindestanforderungen an die Gestaltung und Verwendung der Plakette, wobei die Bestimmung weiterer Details der Behörde überlassen ist. Denkbar ist die Orientierung an Mautvignetten, wie sie z.B. in der Schweiz oder Österreich benutzt werden.

Maßgeblich sind die Fälschungssicherheit und die jährlich wechselnde Farbgebung, so dass bei Kontrollen mit einem Blick geprüft werden kann, ob die Plakette aus dem aktuellen Jahr stammt. Um die Möglichkeit einer missbräuchlichen Kennzeichnung bei erloschener Erlaubnis zu begrenzen, müssen alle Plaketten zu Beginn eines Jahres getauscht werden. Hierzu sendet die Behörde allen Halter:innen, die zu einem von ihr bestimmten Stichtag zum Ende eines jeden Jahres im Besitz einer Erlaubnis gem. § 5 Absatz 2 auch für das Folgejahr sind, postalisch eine neue Plakette für das von der Erlaubnis umfasste Kraftfahrzeug bzw. die umfassten Kraftfahrzeuge zu.

Zu Absatz 3

Soweit die Behörde mit der Erlaubniserteilung die Verwendung elektronisch erstellter Nachweise zur Kennzeichnung zugelassen hat, können diese für selbst festzulegende Nutzungszeiträume auch kurzfristig unter Angabe des amtlichen Kennzeichens des zu nutzenden Kraftfahrzeugs über das Verwaltungsportal erstellt werden. Dies ermöglicht also, dass eine Erlaubnis zunächst auch ohne Angabe des amtlichen Kennzeichens des Kraftfahrzeugs erteilt werden kann und das amtliche Kennzeichen erst kurz vor Fahrtantritt von dem/der Nutzer:in ergänzt werden muss. Der Nachweis muss ein Merkmal zur elektronischen Validierung enthalten, in dem das jeweilige amtliche Kennzeichen enthalten ist. Eine Änderung des amtlichen Kennzeichens durch den/die Erlaubnisinhaber:in für einen einmal festgelegten Nutzungszeitraum ist unzulässig, um Mehrfachkennzeichnungen von unterschiedlichen Kraftfahrzeugen auszuschließen. Neben dem amtlichen Kennzeichen muss der jeweilige Gültigkeitszeitraum der Kennzeichnung für Kontrollen in Textform auf dem Nachweis lesbar sein. Für Zeiträume, die nicht von der Erlaubnis umfasst sind, dürfen keine Nachweise erstellt werden. Dies ist durch technische Vorkehrung auszuschließen.

Elektronisch erstellte Nachweise ermöglichen es einem/r Erlaubnisinhaber:in, Kraftfahrzeuge von Dritten, also insbesondere Carsharing- oder privat geliehenen Fahrzeuge, im Rahmen ihrer eigenen Erlaubnis auf autoreduzierten Straßen zu benutzen. Zur technischen Vereinfachung der Kennzeichnung kann diese statt eines Ausdrucks auch mit von außen jederzeit lesbaren Anzeigen, die fest im Fahrzeug montiert sind, vorgenommen werden. Diese müssen alle vorgeschriebenen Angaben in Textform ebenso wie das Merkmal zur elektronischen Validierung der Kennzeichnung enthalten. Ist die Kennzeichnung unzureichend oder unleserlich, kann nach den allgemeinen Regeln jedenfalls auch der/die Halter:in des Fahrzeugs verantwortlich gemacht werden.

Zu Absatz 4

Jede Kennzeichnung, die aufgrund einer Erlaubnis zum Zwecke des Personenwirtschaftsverkehrs (§ 8) ausgegeben wird, muss zusätzlich zu den Angaben gem. Absatz 2 oder Absatz 3 ein deutlich sichtbares „W“ enthalten. Dadurch wird für Kontrollen auf den gem. § 8 Absatz 2 zwingend notwendigen Arbeitsstättennachweis hingewiesen. Dieser muss mitsamt der Kennzeichnung bei jeder verkehrlichen Sondernutzung gut lesbar im oder am Fahrzeug angebracht sein.

Zu Absatz 5

Dient die Benutzung eines Kraftfahrzeugs einem Zweck, der dem Gemeingebrauch auf autoreduzierten Straßen gem. § 3 Absatz 2 unterfällt, und ist dies bei Kontrollen nicht

unmittelbar ersichtlich (z.B. bei Zivilfahrzeugen der Polizei), soll das Fahrzeug gekennzeichnet werden. Hierzu gibt die Behörde auf Anforderung Kennzeichnungen gem. § 6 Absatz 1 aus.

Zu § 7 (Güterwirtschaftsverkehr)

Diese Norm schreibt vor, die notwendige verkehrliche Sondernutzung zum Zwecke des gewerblichen Güterverkehrs zuzulassen. Daher ist Antragsteller:innen eine Erlaubnis zu erteilen, soweit diese im Rahmen ihrer gewerblichen Liefertätigkeit auf den Einsatz von Kraftfahrzeugen angewiesen sind. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn die verkehrliche Sondernutzung der Auslieferung von schweren Gütern oder einer großen Menge unterschiedlicher Waren dient. Umfasst ist daher der übliche Anlieferverkehr für Supermärkte oder Warenkaufhäuser. Für Güter, die auch mit Verkehrsmitteln, die dem Gemeingebrauch gem. § 3 unterfallen, befördert werden können, wie zum Beispiel Essens- oder Warenlieferungen für Privatpersonen durch Fahrradkuriere oder kleinere Güterlieferungen durch Lastenfahrräder, ist jedoch die Notwendigkeit des Einsatzes von Kraftfahrzeugen nicht gegeben.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Notwendigkeit ist dynamisch zu verstehen. Entwickeln sich alternative Transportmöglichkeiten qualitativ oder quantitativ fort, so ist diese Entwicklung bei der Erlaubniserteilung künftigen zu berücksichtigen. Ziel dieser Regelungstechnik ist, dass mit Fortschreiten der Entwicklung umwelt- und flächenschonender Transportmittel, wie sie insbesondere das Berliner Mobilitätsgesetz vorsieht, die Notwendigkeit der Nutzung von Kraftfahrzeugen zum Transport von Gütern nach und nach entfällt. Berücksichtigt werden soll dabei insbesondere die Möglichkeit, die Zustellung und Rückholung von Sendungen an Privathaushalte anbieterübergreifend bündeln. Es ist zudem auf die bestehende Infrastruktur von Umschlagplätzen zur lokalen Ver- und Entsorgung (z.B. Micro-Hubs) zurückzugreifen. Maßstab ist hierbei immer die jeweils am wenigsten schädliche Alternative, wobei dies jedoch nicht bedeutet, dass der/die Nutzer:in auf gerade diese Alternative verwiesen wird. Eine Erlaubniserteilung ist indes nur zulässig, soweit die Nutzung von Kraftfahrzeugen notwendig ist.

Zu § 8 (Personenwirtschaftsverkehr)

Zu Absatz 1

Der Personenwirtschaftsverkehr umfasst gewerbliche Tätigkeiten, die an einem Einsatzort – zum Beispiel bei Kund:innen – ausgeführt werden. Antragsberechtigt sind daher z.B. Handwerksbetriebe oder Bauunternehmen, soweit die Nutzung von Kraftfahrzeugen für deren gewerbliche Tätigkeit notwendig ist. Daher ist auch die verkehrliche Sondernutzung mit Baufahrzeugen, Kränen oder Fahrschulfahrzeugen erlaubnisfähig. Soll dabei eine Straße zugleich in nicht-verkehrlicher Weise übermäßig benutzt werden (z.B. Tiefbauarbeiten, Kranaufstellung etc.), stellt dies eine Sondernutzung gem. § 11 BerlStrG dar, die gesondert

neben der hiesigen Erlaubnis zu beantragen und nach den dortigen Vorschriften zu bescheiden ist.

Notwendig ist der Einsatz von Kraftfahrzeugen nur, wenn ein Ausweichen auf Verkehrsmittel, die dem Gemeingebrauch gem. § 3 unterfallen, wegen regelmäßig für die gewerbliche Tätigkeit erforderlicher Werkzeuge oder Materialien unzumutbar ist. Dies ist insbesondere der Fall, wenn große Maschinen oder eine Vielzahl von Werkzeugen für die Tätigkeit notwendig ist, nicht aber wenn gelegentlich der Einsatz (irgend)eines Kraftfahrzeuges wünschenswert wäre, wie zum Beispiel wegen eines größeren Aktenumfangs bei Rechtsanwält:innen. Abzustellen ist anhand einer typisierten Betrachtung auf den Regelfall der Tätigkeit, so dass auch Leerfahrten oder ein Einsatz bei Kund:innen, bei denen ausnahmsweise nur wenige Werkzeuge notwendig sind, von der Erlaubnis erfasst sind.

Wie bei § 7 ist auch hier der unbestimmte Rechtsbegriff der Notwendigkeit dynamisch zu verstehen und es sind Entwicklungen von umwelt- und flächenschonenden Alternativen zum Kraftfahrzeug zu berücksichtigen.

Zu Absatz 2

Der Zweck der jeweiligen Fahrt ist, inklusive des Ortes der gewerblichen Tätigkeit, durch einen wie beim Handwerker:innen-Parkausweis verwendeten Arbeitsstättennachweis oder einen vergleichbaren Beleg des konkreten Arbeitsortes oder auch – ebenfalls wie bei den bekannten Handwerker:innen-Parkausweisen – der eigenen Betriebsstätte nachzuweisen. Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Erlaubnis nur für den konkreten gewerblichen Einsatz verwendet wird.

Zu § 9 (Gemeinnützige Körperschaften)

Die Vorschrift erstreckt den Anwendungsbereich der §§ 7 und 8 Absatz 1 auf Körperschaften, die gemeinnützig im Sinne dieses Gesetzes sind, d.h. nach ihrer Satzung selbstlos und zur Förderung der Allgemeinheit tätig werden. Die Körperschaft darf daher nach ihrer Satzung nicht der Gewinnerzielung dienen. Auch darf der Kreis der Personen, dem die Förderung durch die Körperschaft zugutekommt, nicht fest abgeschlossen (z.B. Zugehörigkeit zu einer Familie oder zur Belegschaft eines Unternehmens) oder infolge seiner Abgrenzung, insbesondere nach räumlichen oder beruflichen Merkmalen, dauernd nur klein sein. Die Regelung orientiert sich damit an § 52 der Abgabenordnung, ihre Anwendung ist aber nicht zwingend von der formalen Anerkennung einer Körperschaft als gemeinnützig im Sinne der Abgabenordnung abhängig. Stattdessen geht sie insofern über das von der Rechtsprechung geprägte Verständnis von § 52 Abgabenordnung (BFH, Urteil vom 10.01.2019, V R 60/17) hinaus, als dass auch Körperschaften mit politischen Zwecken und Betätigungen umfasst sind.

Die Berufung auf § 9 setzt allerdings stets voraus, dass die Satzung der Körperschaft den Zielen dieses Gesetzes nicht zuwiderläuft. Das bedeutet insbesondere, dass die verkehrliche Sondernutzung bzw. der Transport von Sachen oder Personen mit Kraftfahrzeugen nicht selbst Satzungszwecke sein dürfen. Die Benutzung von Kraftfahrzeugen darf sich stets nur als

Nebenfolge bei der Verfolgung der selbstlosen und auf die Förderung der Allgemeinheit gerichteten Satzungszwecke ergeben.

Weiterhin ist bei entsprechender Anwendung der §§ 7 und 8 Absatz 1 zu beachten, dass auch hier die Notwendigkeit der verkehrlichen Sondernutzung nachzuweisen ist und die Erlaubnis sich in diesem Rahmen halten muss. Die Nutzung von Kraftfahrzeugen ist daher nur insoweit erlaubnisfähig, wie dies für die Erreichung der selbstlosen, das Allgemeinwohl fördernden Satzungszwecke notwendig, d.h. ein Ausweichen auf ein Verkehrsmittel, das vom Gemeingebrauch gem. § 3 umfasst ist, auf Schienen oder Wasserstraßen oder die anbieterübergreifende Bündelung unzumutbar ist.

Zu § 10 (Entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung)

Zu Absatz 1

Der Paragraph regelt die Möglichkeit, Erlaubnissen für Verkehr zum Zweck bestimmter Formen der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung zu erteilen. Bei den hier erfassten Formen können die Verkehrsbedürfnisse regelmäßig in besonderem Maße gebündelt oder deren Befriedigung besonders effektiv, d.h. unter erhöhter Berücksichtigung der mit diesem Gesetz verfolgten Ziele, sichergestellt werden. Die Begriffe der Personenbeförderung, der Entgeltlichkeit und der Geschäftsmäßigkeit sind entsprechend ihrem Verständnis nach dem Personenbeförderungsgesetz auszulegen.

Zum Linienverkehr zählt auch der Verkehr durch Anbieter:innen von Stadtrundfahrten (sog. Hop-on Hop-off-Busse). Die Regelung bezieht sich jedoch nicht auf den Personenfernverkehr nach § 42a PersBefG (Fernbusse). Ausflugsfahrten und Ferienziel-Reisen unterfallen § 10. Beim Mietomnibusverkehr, der ebenfalls umfasst ist, muss der beförderte Personenkreis, wie es auch nach dem Personenbeförderungsgesetz erforderlich ist, zusammengehören und über Ziel und Ablauf der Fahrt vor Fahrtantritt einig sein, wobei die bloße Einigkeit über die gemeinsame Durchführung der Fahrt noch keine Zusammengehörigkeit begründet. Dazu gehören beispielsweise Betriebsausflüge.

Zu Absatz 2

Unternehmer:innen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits eine Genehmigung zur Personenbeförderung für den Verkehr mit Mietwagen nach § 49 Absatz 4 PBefG oder zur Erprobung neuer Verkehrsarten nach § 2 Absatz 7 PBefG innehaben, erhalten auf ihren Antrag hin eine Erlaubnis noch für einen Zeitraum von bis zu sechs Jahren ab Teileinziehung gem. § 4 Absatz 1. Erfasst sind insbesondere Ride-Hailing und Ridepooling-Angebote. Zweck der Regelung ist es, den Interessen dieser Unternehmer:innen durch eine verlängerte Übergangsfrist Rechnung zu tragen. Nachträgliche Erweiterungen des Fuhrparks führen nicht zu einem Anspruch auf Erhöhung der Anzahl der aufgrund der Erlaubnis gleichzeitig nutzbaren Kraftfahrzeuge.

Zu Absatz 3

Schließlich können Ridepooling-Anbieter:innen, d.h. Unternehmer:innen, die Fahrdienstleistungen anbieten, die die Verkehrsbedürfnisse mehrerer Personen bündeln und bei denen unterwegs Fahrgäste ein- und aussteigen können (z.B. BerlKönig), auch über den verlängerten Übergangszeitraum des Absatz 2 hinaus Nutzungserlaubnisse erhalten. Voraussetzung ist hier, dass dieses Angebot nur der Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs dient und keine Gefahr besteht, dass Angebote des ÖPNV substituiert oder verdrängt werden. Bei der Beurteilung, ob dies der Fall ist, kann insbesondere die Zahl der Fahrzeuge sowie der Umstand, in welchen Gebieten oder zu welchen Zeiten der Dienst angeboten wird, zu berücksichtigen sein.

Zu § 11 (Beförderung und Teilhabe von Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen)

Sinn und Zweck der Norm ist es sicherzustellen, dass Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen weiterhin auf Kraftfahrzeuge zurückgreifen können, wenn dies zur Sicherstellung ihrer individuellen Mobilitätsbedürfnisse erforderlich ist. Inhaber:innen eines Behindertenparkausweises ist eine Sondernutzung nach § 11 zu erlauben. Dies soll maschinell erfolgen, da in diesen Fällen eine tiefere Prüfung grundsätzlich entbehrlich ist. Die strengen Anforderungen zur Erteilung des Behindertenparkausweises müssen jedoch nicht erfüllt sein, um eine Erlaubnis nach § 11 zu erhalten. Ein Anspruch auf eine Erlaubnis besteht nach dieser Vorschrift z.B., solange relevante Gehbeeinträchtigungen bestehen, seien sie nur vorübergehend durch eine Verletzung, wie zum Beispiel ein Beinbruch, oder länger andauernd durch eine Krankheit. Dies ist jeweils durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft zu machen. Auch Personen, bei denen zumindest eine anerkannte abstrakte Gefahr besteht, dass sie durch körperliche Anstrengungen, die mit einer Mobilität mit den Mitteln des Umweltverbundes einhergehen könnten, wie zum Beispiel Schwangere im Mutterschutz nach §§ 3 bis 6 MuSchG, werden von der Regelung erfasst. Auch in solchen Fällen soll die Erlaubniserteilung soweit möglich maschinell erfolgen.

Mobilitätseinschränkungen im Sinne des § 11 sind jedoch enger zu verstehen als solche nach § 2 Absatz 5 des Mobilitätsgesetzes, da insbesondere das Mitführen von Gepäckstücken keine in der Person liegende Beeinträchtigung der Mobilität darstellt, die die Erlaubnis einer Sondernutzung rechtfertigen kann.

Die anspruchsberechtigte Person kann sich von Dritten fahren lassen, die Fahrt muss dabei aber den Zwecken der anspruchsberechtigten Person dienen. Sollen die Unterstützungsfahrten im privaten Umfeld z.B. durch Angehörige oder Nachbarn erfolgen, ist nur die mobilitätseingeschränkte Person selbst antragsberechtigt, um eine effektive Prüfung des Sachverhalts sicherzustellen.

Von der Norm umfasst sind auch gewerbliche bzw. berufliche Sondernutzungen z.B. durch Behindertenfahrdienste oder für Hausbesuche z.B. durch (Haus-)Ärzt:innen, Geburtshelfer:innen und Pflegedienste, soweit die Nutzung von Kraftfahrzeugen für die

effektive Erfüllung dieser Aufgaben notwendig ist. In diesem Fall sind die genannten Unternehmen bzw. Personen als Nutzer:innen selbst antragsberechtigt. Da hier unter anderem die Notwendigkeit eines Arbeitsstättennachweises entfällt, stellt dies eine Privilegierung gegenüber den Anforderungen des § 8 dar.

Zu § 12 (Privatfahrten)

Zu Absatz 1

Natürliche Personen können für bis zu zunächst zwölf Zeiträume von jeweils 24 Stunden pro Kalenderjahr eine Erlaubnis erhalten. Soweit die Zahl verbliebener Fahrten nicht erschöpft ist, kann eine Erlaubnis auch für mehrere aufeinanderfolgende Zeiträume zugleich erteilt werden. Die Vorschrift differenziert nicht nach dem Alter oder der Geschäftsfähigkeit, so dass auch Kinder aus eigenem Recht Erlaubnisse erhalten können. Hierbei werden sie soweit nötig nach den allgemeinen Vorschriften von den jeweils Sorgeberechtigten vertreten. Erlaubnisinhaber:innen/Nutzer:innen müssen während der Fahrt grundsätzlich im Fahrzeug anwesend sein; sie müssen das Fahrzeug aber nicht selbst führen.

Zu Absatz 2

Um sicherzustellen, dass Privatfahrten tatsächlich der berechtigten Nutzer:in zugutekommen und um Missbrauch zu verhindern, ist die eigene Anwesenheit im oder am autoreduzierten Bereich vor Ausgabe einer Kennzeichnung nach § 6 Abs. 1 nachzuweisen. Hierzu sollen einfache elektronische Nachweisstellen eingerichtet werden, an denen Nutzer*innen zügig und ohne großen Aufwand die eigene Anwesenheit nachweisen können. Der Nachweis wird durch das kurze Vorhalten des Personaldokuments erbracht. Anschließend kann vor Ort sogleich die Kennzeichnung gedruckt werden. Diese Nachweisstellen müssen jedenfalls die in der EU verbreiteten mit RFID-Technologie ausgestatteten Personaldokumente (Personalausweis, Reisepass, elektr. Aufenthaltstitel) auslesen können und sollen dem Stand der Technik entsprechend auch Ausweisdokumente aus Drittstaaten automatisch auslesen können. Alternativ ist auch die persönliche Vorlage möglich. Die konkrete Verortung und technische Ausstattung der Nachweisstellen bleiben dem Senat überlassen. Sinnvoll ist etwa, dezentral im Stadtgebiet und an allen nach Berlin führenden Straßen Automaten einzurichten sowie an bestehende RFID-Infrastruktur (bspw. Postabgabestellen, Spätkäufe) anzuknüpfen. Durch eine offene Schnittstelle könnten auch Kassensysteme und andere RFID-Lesegeräte als Nachweisstellen dienen. Die Nachweisstellen sollen gut erreichbar und leicht auffindbar sein.

Die Ausnahmen von der Nachweispflicht für Anwohner:innen und selbstnutzende Halter:innen liegen darin begründet, dass hier eher davon auszugehen ist, dass die Fahrt tatsächlich von der berechtigten Person genutzt wird. Bei Anwohner:innen ist der eigene örtliche Bezug zum autoreduzierten Bereich offensichtlich. Bei selbstnutzenden Halter:innen ist ebenfalls davon auszugehen, dass sie mit ihrem Kraftfahrzeug persönlich vor Ort sind.

Zu Absatz 3

Nach sechs Jahren ab der Teileinziehung (also nach zehn Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes) verringert sich die Anzahl der jährlich möglichen Privatfahrten auf sechs.

Zu § 13 (Härtefallregelung)

Zu Absatz 1

Die allgemeine Härtefallklausel in § 13 Absatz 1 dient der Vermeidung unbilliger Härten. Sie ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes anzuwenden. Sie dient dazu, untypische Fälle aufzufangen, in denen eine mit den in den §§ 7 bis 12 geregelten Erlaubnistatbeständen vergleichbare Interessenlage besteht. Es findet eine Einzelfallprüfung im Erlaubnisverfahren gem. § 5 Absatz 2 statt. Einzelfall in diesem Sinne ist das Mobilitätsbedürfnis des/der Nutzer:in. Die Einzelfallentscheidung kann sich daher sowohl auf eine einzelne Fahrt als auch auf eine Vielzahl von Fahrten beziehen.

Nach Absatz 1 Satz 2 muss hier jedoch stets ein Fall von doppelter Unzumutbarkeit vorliegen: Es muss dem Antragsteller sowohl unzumutbar sein, auf die Erreichung des Fahrtziels zu verzichten, als auch unzumutbar sein, ein Verkehrsmittel des Gemeingebrauchs zu benutzen. Auf die Möglichkeit, Taxen zu nutzen, ist der/die Antragsteller:in nur dann zu verweisen, wenn dies den Zwecken dieses Gesetzes nicht zuwiderläuft und zugleich unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des/der Antragsteller:in keine unzumutbaren Kosten verursacht.

Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält Regelbeispiele, in denen ein Härtefall vorliegen kann.

Absatz 2 Nummer 1 enthält ein absolutes und ein relatives Zeitmoment, die beide für die Vermutung eines Härtefalls kumulativ vorliegen müssen. Relativer Vergleichsmaßstab ist hierbei die Fahrzeit nach dem Tagesfahrplan, nicht die Fahrzeit bei der Nutzung eines Kraftfahrzeugs. Eine unbillige Härte nach Absatz 2 Nummer 1 ist dann nicht anzunehmen, wenn eine persönliche Anwesenheit an der Arbeitsstätte nicht dringend erforderlich ist. Ist beispielsweise das Arbeiten im Home Office möglich, spricht zunächst eine Vermutung gegen einen Härtefall. Halbsatz 2 stellt klar, dass eine Unzumutbarkeit auch nur in Bezug auf eine Teilstrecke vorliegen kann. Soweit die berufliche Tätigkeit typischerweise eine persönliche Anwesenheit an der Arbeitsstätte voraussetzt und der Wohnort behördlich bekannt ist oder glaubhaft gemacht wurde, soll die Erlaubniserteilung auf Grundlage einer automatisierten Vergleichswegeberechnung erfolgen. Das Tatbestandsmerkmal des Tagesfahrplans ist dynamisch zu verstehen: Bei einer Ausdehnung des Tagesfahrplans verengt sich der tatbestandliche Anwendungsbereich der Norm.

Nach Nummer 2 kann ein Härtefall regelmäßig auch bei einer Person vorliegen, die wesentlich mehr als die Allgemeinheit durch Angriffe auf Leib oder Leben gefährdet ist. Dies gilt insbesondere, wenn eine Person, die einer Gruppe angehört, die von Diskriminierung betroffen ist, nachts Wege zurücklegen muss und aufgrund tatsächlicher Umstände die berechnete Erwartung besteht, dass sie dabei einer erhöhten Gefahr von Angriffen aufgrund von

gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit ausgesetzt sein kann. Ein spezifisches Sicherheitsbedürfnis kann sich auch durch eine Traumatisierung ergeben, die durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft zu machen ist.

Zu § 14 (Verkehrsüberwachung)

Durch die Regelung werden sämtliche für die Verkehrsüberwachung zuständigen Stellen der Berliner Verwaltung verpflichtet, die Einhaltung des Gesetzes kontinuierlich sicherzustellen. Gemäß der Verordnung über sachliche Zuständigkeiten für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten obliegt sowohl den Bezirksämtern (Ordnungsämtern) als auch der Polizei Berlin im Rahmen einer Parallelzuständigkeit die Überwachung des ruhenden Verkehrs. Die Kontrolle des fließenden Verkehrs obliegt der Polizei.

Es sind fortlaufend effektive Kontrollen des ruhenden und fließenden Verkehrs großflächig durchzuführen (z.B. Schwerpunktkontrollen des fließenden Verkehrs in der Nähe von privaten Stellplatzanlagen). Werden dabei Verstöße gegen die Erlaubnis- und/oder Kennzeichnungspflicht festgestellt, sollen die Kraftfahrzeuge zur Herstellung eines rechtmäßigen Zustands aus dem Verkehrsraum entfernt werden. Hierzu ist das Fahrzeug im ruhenden Verkehr in der Regel umzusetzen (abzuschleppen). Die Kosten hierfür werden, mit Ausnahme von Notstandssituationen, der pflichtigen Person per Verwaltungsakt auferlegt. Eine unter Verstoß gegen die Regelungen dieses Gesetzes bereits begonnene Fahrt darf nicht fortgesetzt werden.

Zu § 15 (Zuständigkeiten)

Die Zuständigkeit der für das Straßenwesen zuständigen Senatsverwaltung ergibt sich aus deren Sachnähe und der Tatsache, dass der autoreduzierte Bereich mehrere Bezirke umfasst. Dies entspricht auch dem Gedanken von Nr. 10 Absatz 9 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs zum Berliner AZG.

Zu § 16 (Ordnungswidrigkeiten)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift belegt die in Absatz 1 aufgeführten Verstöße gegen die Erlaubnis- und Kennzeichnungsregelungen sowie Falschangaben gegenüber der Erlaubnisbehörde als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld. Die allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten, also auch die dortigen Regelungen über rechtfertigende Notlagen (§§ 15 und 16 OWiG), finden Anwendung.

Zu Absatz 2

Das Bußgeld kann gem. Absatz 2 im Höchstfall bis zu 100.000 Euro betragen. Bei der Zumessung des Bußgelds hat die Behörde den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters (§ 17 Absatz 3 OWiG) sowie das gesetzgeberische Ziel zu beachten, durch die Sanktionierung eine effektive general- und spezialpräventive Wirkung zur Beachtung der Erlaubnispflichtigkeit verkehrlicher Sondernutzungen zu erzielen. Die konkreten Umstände und Dimension der Zuwiderhandlung, ihre Häufigkeit und das Vorliegen bereits sanktionierter einschlägiger Vortaten sind hierbei zu berücksichtigen. Der Strafraum rechtfertigt sich dadurch, dass auch Verstöße angemessen geahndet werden sollen, die in Ausmaß und Vorwerfbarkeit massiv sind (z.B.: Unternehmen befährt autoreduzierten Bereich über mehrere Jahre mit einer Vielzahl von Kfz ohne Erlaubnis oder mit gefälschten Kennzeichnungen).

Zu Absatz 3

Zusätzlich zu der Verhängung eines Bußgelds kann die Erlaubnis bei wiederholten Verstößen gem. Absatz 3 widerrufen sowie in besonders schweren Fällen die Einziehung des Tatmittels gem. § 22 OWiG angeordnet werden.

Zu § 17 (Transparenz, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten)

Zu Absatz 1

§ 17 Absatz 1 schafft die Voraussetzungen zur Veröffentlichung von Daten, indem die Verwaltung verpflichtet wird, die Anzahl und Umfang der erteilten Erlaubnisse samt deren Gültigkeitsdauer sowie erfolgte Anzeigen und die jeweils zugrunde liegenden Erlaubnisgründe zu erfassen und zu berichten.

Zu Absatz 2

Absatz 2 verpflichtet insbesondere die Mitarbeiter:innen des Ordnungsamtes und der Polizei, Maßnahmen zu dokumentieren, die der Durchsetzung dieses Gesetzes dienen. Satz 2 stellt sicher, dass die erhobenen Daten zum Zwecke der späteren Veröffentlichung zentral erfasst werden können.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt die Veröffentlichung der nach Absatz 1 und 2 erfassten Daten. Die fortlaufende und elektronische Veröffentlichung soll sicherstellen, dass der Öffentlichkeit zu jeder Zeit aktuelle Daten vorliegen, um die Effektivität der Umsetzung dieses Gesetzes bewerten zu können. Die Berichtspflicht nach Satz 2 dient dazu, dass die zuständigen Behörden Gelegenheit bekommen, nicht nur die erhobenen Daten zu veröffentlichen, sondern auch eine Bewertung und Einordnung der Daten, insbesondere auch der eigenen Umsetzung und Maßnahmen vorzunehmen. Zugleich soll die jährliche Veröffentlichung des Berichts einen Anlass bieten, regelmäßig über die Wirksamkeit des Gesetzes zu debattieren und in der Presse zu berichten, so dass auch aus der Öffentlichkeit Anregungen und Kritik an Politik und Verwaltung ermöglicht werden.

Zu Absatz 4

Absatz 4 ist an § 10 Absatz 5 Hamburgisches Transparenzgesetz vom 19. Juni 2012 (HmbGVBl. 2012, S. 271) angelehnt. Durch die Norm soll sichergestellt werden, dass die veröffentlichten Daten frei verfügbar sind und von Dritten elektronisch weiterverarbeitet werden können, ohne auf bestimmte proprietäre oder kostenpflichtige Software zurückgreifen zu müssen. Dies ermöglicht die Darstellung der Daten beispielsweise auf sogenannten Dashboards oder interaktiven Grafiken.

Bei der Umsetzung und Ausführung von § 17 sind die geltenden Datenschutzregeln einzuhalten.

Zu § 18 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Zu Artikel 2 (Änderung des Berliner Straßengesetzes)

Zu Nummer 1

Die einzufügenden Sätze sehen die Möglichkeit vor, Einziehungen oder Teileinziehungen einer Straße auch durch Gesetz vorzunehmen. Eine solche Teileinziehung ordnet § 4 Absatz 1 des Berliner Gesetzes für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (Artikel 1, GemStrG Bln) an. Dies wäre wegen des lex posterior-Grundsatzes zwar auch ohne eine Änderung des Berliner Straßengesetzes möglich, die Regelung dient insoweit aber der ausdrücklichen Klarstellung.

Zu Nummer 2

Die Regelung sieht als Folgeänderung des gesetzgeberisch intendierten Systemwechsels vor, dass sich jede verkehrliche Sondernutzung öffentlicher Straßen, die als autoreduzierte Straßen gemäß § 3 GemStrG Bln gewidmet sind, ausschließlich nach den Bestimmungen des GemStrG Bln richtet und nicht nach den Vorschriften über die Sondernutzung im Berliner Straßengesetz. Die Sondernutzung nach dem Berliner Straßengesetz und die verkehrliche Sondernutzung nach dem GemStrG Bln stehen also nebeneinander (vgl. dazu auch die Begründung zu § 5 Absatz 1 GemStrG Bln).

Zu Nummer 3

Es wird klargestellt, dass das GemStrG Bln auch durch § 11a BerlStrG nicht verdrängt wird und sich jede verkehrliche Sondernutzung allein nach den Regeln des GemStrG Bln richtet.

Prüfung der Zulässigkeit des Antrages auf Einleitung des Volksbegehrens „Volksentscheid Berlin autofrei“

Die für Inneres zuständige Senatsverwaltung prüft gemäß § 17 Absatz 2 des Abstimmungsgesetzes (AbstG) - neben den formalen und Verfahrensfragen -, ob das Volksbegehren einen zulässigen Gegenstand hat (§ 11 AbstG), ob ein spezieller Ausschlussstatbestand gegeben ist (§ 12 Abs. 1 und 3 AbstG) und ob das Begehren dem Grundgesetz (GG), sonstigem Bundesrecht, dem Recht der Europäischen Union oder der Verfassung von Berlin (VvB) widerspricht (§ 12 Abs. 2 AbstG).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die formalen Anforderungen erfüllt sind (dazu unten A.). Der Antrag ist statthaft (dazu unten B.). Inhaltlich ist der vorgelegte Gesetzentwurf (GE) mit höherrangigem Recht in der vorgelegten Form nicht vereinbar (dazu unten C.). Im Wege der der Trägerin eingeräumten Gelegenheit zur Nachbesserung wurden die identifizierten Mängel nicht vollumfänglich behoben.

A. Formale Anforderungen (§§ 10, 11, 13-16 AbstG)

I. Antragstellung und Unterschriftenübergabe

Am 5. August 2021 hat die Trägerin bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport schriftlich den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens nebst Gesetzeswortlaut mit Begründung und Unterstützungserklärungen eingereicht (vgl. § 14 S. 1 und 2 AbstG). Die Prüfung der laut Trägerin eingereichten 50.333 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter (§ 17 Abs. 1 AbstG) ergab eine Anzahl von insgesamt 49.626 Unterstützungsunterschriften. 27.261 gültige Unterschriften stammen von Personen, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Abs. 2 S. 2 AbstG in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die verwendeten Unterschriftslisten und -bögen entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 2 S. 3, Abs. 3, 4 und 6 AbstG. Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens wird somit von den nach § 15 Abs. 2 S. 1 AbstG für den Erlass von Gesetzen erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt. Damit ist die Antragserklärung verbindlich.

9.077 Unterschriften waren ungültig. 13.288 Unterschriften wurden zwar gezählt, aber nicht geprüft (vgl. § 17 Abs. 1 S. 2 AbstG).

II. Gegenstand

Gegenstand des Volksbegehrens ist der Entwurf eines Artikelgesetzes („Gesetzentwurf der Initiative ‚Berlin Autofrei‘ - im folgenden „GE“); dessen wesentlicher Bestandteil ist in Art. 1 der Entwurf eines „Berliner Gesetzes für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln-E)“. Das Volksbegehren bezieht sich damit auf einen nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG zulässigen Gegenstand.

III. Trägerin

Trägerin des Volksbegehrens ist der Verein „Gemeingut in BürgerInnenhand e.V.“. Dieser kann als Personenvereinigung gemäß § 13 AbstG Trägerin eines Volksbegehrens sein.

IV. Vertrauenspersonen

Die Trägerin hat mit dem Antragsschreiben zur Einleitung des Volksbegehrens fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt und deren Wohnsitze mit Anschriften aufgeführt; alle sind gemäß § 10 AbstG teilnahmeberechtigt (§ 16 Abs. 2 S. 1 AbstG).

V. Eidesstattliche Versicherung über die Anzeige von Spenden

Dem Antragsschreiben war eine eidesstattliche Versicherung einer Vertrauensperson beigefügt, dass der Anzeigepflicht für Geld- oder Sachspenden, die in ihrem Gesamtwert die Höhe von 5.000 Euro übersteigen, nachgekommen wurde (§ 40b Abs. 2 AbstG); die vier fehlenden eidesstattlichen Versicherungen wurden nachgereicht.

VI. Amtliche Kostenschätzung

Die amtliche Kostenschätzung wurde am 17. Februar 2021 beantragt. Die fachlich zuständige Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (SenUVK) wurde am gleichen Tag aufgefordert, die geschätzten Kosten, die sich aus der Verwirklichung des Volksbegehrens ergeben würden (amtliche Kostenschätzung), zu ermitteln (§ 15 Abs. 1 S. 2 AbstG). SenUVK bezifferte die Kosten per Schreiben vom 12. April 2021 unter Beifügung einer Begründung wie folgt:

„Auf Grundlage des reinen Gesetzentwurfs lassen sich die Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern. Diese sind u. a. abhängig vom Ausmaß der konkreten Umgestaltung des Straßenraums und können sich allein innerhalb des S-Bahn-Rings auf mehrere hundert Millionen Euro summieren. Hinzu treten landesseitige Kosten für Investitionen in den Ausbau und für die dauerhafte Kapazitätssteigerung des ÖPNV sowie Verwaltungskosten. Kostenmindernd wirken Wohlfahrtsgewinne u. a. durch weniger Verkehrsunfälle, Lärm, Luftschadstoffe und Klimagase, die ebenfalls nicht unmittelbar zu beziffern sind.“

Die amtliche Kostenschätzung der SenUVK wurde der Trägerin am 21. April 2021 mitgeteilt; die Begründung war beigefügt.

VII. Weiteres Verfahren

1. Ressortbeteiligung

Nach Erhalt des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens wurden am 20. August 2021 die fachlich berührten Senatsverwaltungen und Abteilungen zur rechtlichen Stellungnahme aufgefordert; alle anderen Senatsverwaltungen wurden nachrichtlich informiert.

Die fachlich zuständige SenUVK hat ihre Stellungnahme in Form eines anwaltlichen Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Remo Klinger, („Rechtsgutachten zum Gesetzentwurf der Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“, nachfolgend: Klinger, Rechtsgutachten) sowie einer ergänzenden Stellungnahme von Prof. Dr. Klinger abgegeben.

Stellung genommen haben im Übrigen: SenInnDS (I A 3; Abt. III; Abt. IV; Abt. V), SenIAS (inkl. Mitteilung der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung), SenStadtWohn und SenWEB. SenGPG und SenJustVA haben gemeldet, von einer Stellungnahme abzu-sehen. Die Senatskanzlei (Wissenschaft und Forschung) und SenBJF haben Fehlanzeige gemeldet; SenFin und SenKultEuropa haben keine Rückmeldung gegeben.

Soweit Stellungnahmen abgegeben wurden, sind deren Inhalte nachfolgend ausgewertet bzw. berücksichtigt worden.

2. Änderung des Gesetzentwurfs durch die Trägerin

Mit Schreiben vom 6. Januar 2022 hat die Trägerin die Ausgangsfassung des GemStrG Bln-E geändert und u.a. das Sachgrunderfordernis für die Berechtigung zur privaten Nutzung von Kfz (§ 12 GemStrG-E a.F., der eine Beschränkung von Privatfahrten derart vorsah, dass diese nur zu bestimmten Zwecken wie dem Transport schwerer Güter und für Urlaubsfahrten zulässig gewesen wären) aufgehoben. Zu einer solchen Änderung sind Trägerinnen von Volksbegehren gemäß § 17 Abs. 3 AbstG berechtigt, soweit dadurch – wie hier – der Grundcharakter oder die Zielsetzung des Volksbegehrens nicht verändert werden. Da die Änderungen nicht rein redaktioneller Natur waren, wurde die gesetzliche Prüffrist um knapp zwei Monate verlängert (vgl. § 17 Abs. 3 S. 2 AbstG).

3. Gelegenheit zur Stellungnahme und Nachbesserung

Die materiell-rechtliche Prüfung des GemStrG Bln-E gemäß § 17 Abs. 2 AbstG hatte zunächst ergeben, dass der vorgelegte Gesetzentwurf mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und das Volksbegehren damit unzulässig ist. Der Trägerin des Volksbegehrens wurde daher, nachdem u.a. die SenUMVK Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hatte und diese durch Übermittlung eines weiteren Gutachtens von Prof. Dr. Klinger (nachfolgend: Klinger, Ergänzende Stellungnahme) wahrgenommen hatte, am 4. März 2022 gemäß § 17 Abs. 4 AbstG unter Hinweis auf die Zulässigkeitsbedenken Gelegenheit zur Stellungnahme zum vorläufigen Prüfergebnis und ggf. Nachbesserung des Gesetzentwurfs gegeben. Die Prüffrist nach § 17 Abs. 2 AbstG wurde dazu gemäß § 17 Abs. 4 S. 3 i.V.m. Abs. 3 S. 2 AbstG verlängert. Mit Schreiben vom 17. März 2022 hat die Trägerin eine Stellungnahme sowie einen nochmals geänderten Gesetzentwurf, mit dem sie partiell Zulässigkeitsmängel behoben hat, übermittelt. Dieser Gesetzentwurf liegt der nachfolgenden abschließenden Prüfung zugrunde.

B. Statthaftigkeit des Antrags (§ 11 AbstG)

Art. 62 Abs. 1 und 6 VvB und § 11 AbstG zählen abschließend die – in formaler Hinsicht – zulässigen Gegenstände eines Volksbegehrens auf; sie können danach u.a. darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben. Vorliegend wird der Erlass eines Gesetzes begehrt (vgl. A.II). Der Antrag ist damit statthaft.

C. Zulässigkeit des Antrages (§ 12 AbstG)

Nach § 12 Abs. 2 AbstG sind Volksbegehren unzulässig, die dem GG, sonstigem Bundesrecht, dem Recht der Europäischen Union oder der VvB widersprechen. Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte (Verwaltungsaufwand, Mehrkosten, Durchführbarkeit etc.) sind nicht zu prüfen, sondern ggf. vom Volksgesetzgeber zu bewerten.

I. Teilweise Unvereinbarkeit mit dem GG

Im Ergebnis ist der GemStrG Bln-E in Teilen mit dem Grundgesetz unvereinbar.

1. Art. 2 Abs. 1 GG - Allgemeine Handlungsfreiheit

Der Gesetzentwurf ist mit dem Gewährleistungsgehalt des Art. 2 Abs. 1 GG nicht vereinbar, denn der GemStrG Bln-E ist diesbezüglich mit unverhältnismäßigen Eingriffen verbunden. Die insoweit identifizierten Mängel wurden seitens der Trägerin trotz entsprechender Hinweise nicht im Wege der Nachbesserung behoben. Die Trägerin verweist in ihrer Stellungnahme lediglich auf den Gesetzeszweck, verhält sich aber nicht zur Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne. In dem Gesetzeszweck drücke sich danach die legitime legislative Grundentscheidung aus, die in vielerlei Hinsicht gemeinschädliche Art der Fortbewegung im Land Berlin nach etwa 70 Jahren wieder einzuhegen, um so die legitimen und höchstwertigen Gesetzeszwecke wie Gesundheitsschutz, Reduzierung tödlicher Unfälle, Lärmschutz, Klimaschutz, gleichberechtigte Teilhabe schwächerer Menschen, Reduktion der Luftschadstoffe in der gebotenen Zeit zu erreichen.

a. Schutzbereich und Eingriff

Der GemStrG Bln-E berührt mit der Teileinziehung insbesondere das (erlaubnisfreie) Autofahren aller Personen und der Kfz-Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der autofahrenden Bewohnerinnen und Bewohner der Innenstadt, die nach dem GemStrG Bln-E – von Ausnahmefällen abgesehen – keine sinnvolle Möglichkeit mehr haben, ein (privates) Kraftfahrzeug im Alltag zu nutzen; der GemStrG Bln-E wirkt sich auch auf die übrigen Bewohnerinnen und Bewohner des Landes Berlin und darüber hinaus aus. Als Verhaltensweisen sind neben der Nutzung des eigenen Kfz auch Carsharing, Kfz-Leasing, „mal eben ein Auto von Freunden ausleihen“, etc. betroffen. Vor diesem Hintergrund ist ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG zu bejahen. Zwar hat die Rechtsprechung betont, dass die straßenrechtliche Beschränkung des Gemeingebrauchs im Wege der Widmung nicht etwa in eine zuvor vorhanden gewesene, unbegrenzte Handlungsfreiheit eingreift, sondern diese überhaupt erst in dem durch sie gegebenen Umfang gewährt. Art. 2 Abs. 1 GG ist ein spezifisches Teilhaberecht und garantiert lediglich „ein Recht auf die Teilnahme an dem bestehenden Gemeingebrauch, nicht auf seine Beibehaltung“ (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom

16.01.1990 - 5 S 2525/89). Die weitreichenden Regelungen des GemStrG Bln-E führen hier jedoch zu einer abweichenden Bewertung, weil die zitierte Rechtsprechung isolierte Teileinziehungen einzelner Straßen(-abschnitte) im Blick hatte und sich nicht auf die Teileinziehung des gesamten innerstädtischen Gebiets Berlins übertragen lässt. So hat auch das BVerwG mit Blick auf Umweltzonen in Innenstädten einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG angenommen („[...] für Autofahrer, die nicht in der [Verkehrsverbots-]Zone wohnen, stellt sich ein zonales Verbot als ein erheblicher Eingriff jedenfalls in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) dar“, BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 7 C 30/17 -, BVerwGE 161, 201-224, Rn. 41).

b. Verhältnismäßigkeit des Eingriffs

Grundsätzlich verbleibt dem Gesetzgeber in der Spannungslage zwischen dem Schutz der Freiheit des Einzelnen und den Anforderungen einer sozialstaatlichen Ordnung ein weiter Raum für Gestaltung, innerhalb dessen er Maß und Art der im Interesse des Gemeinwohls notwendigen oder doch vertretbaren Eingriffe in die Freiheit zu bestimmen hat (BVerfGE 10, 354 <371>). Ist (wie hier) der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung nicht beeinträchtigt, muss jedermann als gemeinschaftsbezogener und gemeinschaftsgebundener Bürger staatliche Maßnahmen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgebots erfolgen (BVerfGE 32, 373). Der vorgelegte Gesetzentwurf verfolgt – jedenfalls teilweise – legitime Ziele. Im Ergebnis begegnet er gleichwohl schon erheblichen Bedenken im Hinblick auf seine Geeignetheit und Erforderlichkeit (i). Differenziert ist die Angemessenheit der einzelnen (Ausnahme-)Regelungen zu beurteilen, die im Ergebnis nicht ausreichen (ii).

i. Geeignetheit; Erforderlichkeit

Bejahen lässt sich allenfalls, dass die Zwecke des GemStrG Bln-E (§ 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E) noch legitim sind (auch wenn der Zweck „lebenswert“ hier von einer bestimmten Vorstellung des Gesetzgebers von Stadtgestaltung geprägt ist und eine subjektive Wertung beinhaltet, ist die damit verbundene Vorstellung einer abweichenden Nutzung des Straßenraums als gesetzgeberische Vorstellung und gesetzgeberisches Ziel im Rahmen des weiten politischen Gestaltungsspielraums wohl nicht illegitim). Ebenso lässt sich wohl noch die grundsätzliche Eignung des GemStrG Bln-E zur Erreichung ebendieses Ziels bejahen. Allerdings erscheint die Bewertung, dass die Einschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit für die autofahrenden und -nutzenden Personen einherginge mit einer Erweiterung der Handlungsfreiheit aller anderen Personen, denen eine autofreie Innenstadt zu Gute komme, wenig überzeugend. Eine solche Gegenüberstellung der Interessen trägt schon deshalb nicht, weil sowohl für die in der Innenstadt als auch außerhalb wohnenden Personen die vorgesehenen Beschränkungen erhebliche Vor- und Nachteile mit sich bringen, die subjektiv sehr unterschiedlich bewertet werden dürften. Die Spannungsverhältnisse und Konkurrenzen, die sich aus der unterschiedlichen Nutzung des beschränkt verfügbaren öffentlichen Raums ergeben, lassen sich nicht ohne Weiteres bestimmten Personengruppen zuordnen, sondern sind häufig situations- und konkret bedarfsbezogen.

Es bestehen hinsichtlich der Erforderlichkeit des GemStrG Bln-E zur Erreichung seiner Zwecke zumindest Bedenken. Der vom Gesetz neben dem Ziel der „flächengerechten, gesunden, sicheren, lebenswerten Straßennutzung“ verfolgte Zweck des Klima- und Umweltschutzes kann auch auf anderen Wegen erreicht werden und es sind durchaus Maßnahmen vorstellbar, die für den Einzelnen eine geringere Belastung darstellen würden und ggf. gleich wirksam wären, etwa der Ausschluss nur von Verbrennungsmotoren oder Maßnahmen der Verkehrslenkung. Nichtsdestotrotz wird an dieser Stelle die Erforderlichkeit unterstellt.

ii. Angemessenheit

Selbst wenn die Erforderlichkeit unterstellt wird, sind den genannten Zwecken all diejenigen legitimen und vielfältigen Belange gegenüber zu stellen, die der GemStrG Bln-E beeinträchtigt oder außer Acht lässt. Das Gesetz berührt zunächst die Ebene der Fortbewegungsfreiheit mittels Kfz. Das Kraftfahrzeug ist für viele Menschen ein wichtiges Fortbewegungsmittel, auch zum bequemen Transport von älteren, gehbehinderten Menschen, Kindern, Einkäufen o.ä. Es bietet unabhängig von der Tages- und Nachtzeit und den bestehenden Witterungsverhältnissen grundsätzlich ein hohes Maß an Flexibilität von einem Ort zum anderen zu gelangen, wobei je nach Tageszeit freilich Stauzeiten zu berücksichtigen sind. Das Auto ist daher für viele Menschen nicht nur ein beliebtes, sondern auch in vielen Fällen notwendiges Fortbewegungsmittel (Motorisierungsgrad berlinweit: 335 Kfz/1000 Einwohner). Das Ausweichen auf z.B. Lastenfahräder oder den ÖPNV ist nicht für alle Menschen eine gleichwertige Option. Soweit die Trägerin darauf verweist, dass es keinen grundrechtlich geschützten Anspruch gebe, mit einem privaten Kraftfahrzeug den öffentlichen Raum stets im derzeitigen Ausmaß in Beschlag nehmen zu dürfen, ist festzuhalten, dass diese Position mit dem Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit schon unvereinbar ist und ein Inabredestellen dieser sehr persönlichen Abwägungen und Bedürfnisse dem grundrechtlich geschützten Verhalten nicht ausreichend Rechnung trägt.

Die Ausgestaltung insbesondere der §§ 11-13 GemStrG Bln-E bildet die unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse nur unzureichend ab: Die Zweifel betreffen zum einen die Voraussetzungen und Zahl der zugelassenen Privatfahrten und die Ausgestaltung der Erlaubnisvoraussetzungen im Allgemeinen (1), zum anderen die vom Gesetzgeber zu treffende Prognose zu zumutbaren Alternativen zur Nutzung privater PKWs im Alltag (2), die Übergangsfrist (3) sowie zu erforderlichen Parkflächen außerhalb der autoreduzierten Zone (4).

(1) Begrenzung von Privatfahrten / Härtefallregelung

Eine Begrenzung auf 12 bzw. später 6 Fahrten jährlich für Privatfahrten spiegelt weder die realen Bedürfnisse vieler Autofahrer wider, noch lässt sie Raum für die zahlreichen Nutzungsbedürfnisse, denen das Autofahren dient. Das gilt auch nach Streichung der zunächst vorgeschlagenen Beschränkung auf Privatfahrten zu bestimmten Zwecken wie dem Transport schwerer Güter und für Urlaubsfahrten.

Das Mobilitätsbedürfnis verschiedener Menschen kann aufgrund der jeweiligen persönlichen Situation sehr unterschiedlich sein. Insbesondere der Transport von schweren oder sperrigen Gütern – etwa im Falle eines Umzuges –, einzelne Fahrten zur Arbeit (etwa bei vorübergehenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen), Unterstützung erkrankter oder bewegungseingeschränkter Angehöriger, aber auch eine gewisse Anzahl an „zweckfreien“ Ausflugs- oder Urlaubsfahrten dürfte vor dem Hintergrund der Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit im Rahmen der allgemeinen Lebensführung als legitim anzusehen sein; solche Anlässe treten in unterschiedlichen Lebenssituationen und oftmals gehäuft in kürzeren Zeiträumen auf. 12 oder gar 6 jährliche Fahrten dürften bei Vielen, insbesondere bei Bewohnerinnen und Bewohnern des „autoreduzierten Bereichs“, nicht ausreichen, um diesen Bedarf abzudecken. Menschen, die das Fahrtenkontingent verbraucht haben, haben nach dem GemStrG Bln-E in den allermeisten Fällen keine Möglichkeit mehr, ihre grundsätzlich auch vom Gesetzentwurf im Grundsatz anerkannten Mobilitätsbedürfnisse zu befriedigen.

Eine Härtefallgenehmigung ist nur unter engen Voraussetzungen nach § 13 GemStrG Bln-E möglich, wie die beiden dort aufgeführten Regelbeispiele (nächtlicher Arbeitsweg, besondere Gefährdung) zeigen. Auf der anderen Seite ist auch nicht erkennbar, dass die Möglichkeit der Zulassung einzelner begründeter Fahrten auf über die pauschal zulässige Zahl von 12, später 6, hinaus die Durchsetzung der Ziele des Gesetzes in erheblicher Weise vereiteln würde. Raumbedarf und Emissionen des Straßenverkehrs werden nicht von solchen vereinzelt Fahrten bestimmt, sondern von der – vom Gesetzentwurf in jedem Fall ausgeschlossenen – Nutzung von PKW als alltägliches Massenverkehrsmittel. Schließlich wirft die Ausgestaltung der § 11 und § 13 GemStrG Bln-E dahingehend Bedenken auf, dass diese Vorschriften nicht hinreichend abdecken, dass es z.B. von der Erlaubnis(einholungs)pflcht befreite „Notfallsituationen“ u.ä. geben muss; bedenklich ist dies, weil auch im Notfall grundsätzlich eine Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 16 GemStrG Bln erfüllt wäre. Aufgrund der Pandemieerfahrung drängt sich zudem die auch über die Pandemie hinausgehende Frage der „kritischen Infrastruktur“/systemrelevanten Berufe bzw. des Schlüsselpersonals auf. Inwieweit solche und ähnliche Fälle bspw. als Härtefall im Sinne des § 13 GemStrG Bln, als von hoheitlichen Aufgaben i.S.d. § 2 Nr. 1 GemStrG Bln-E umfasst o.ä. angesehen würden, bleibt unklar.

(2) Angemessene Alternativen zur privaten PKW-Nutzung

Hinzu kommen Bedenken, ob es in Berlin angemessene Alternativen zur privaten PKW-Nutzung geben wird, die den Fortbewegungsinteressen und -bedürfnissen in einer Millionenstadt gerecht werden. § 4 Abs. 1 S. 1 GemStrG Bln-E sieht vor, dass alle Straßen im Bereich der Berliner Umweltzone mit Ausnahme der genannten Straßen vier Jahre nach Inkrafttreten des GemStrG Bln-E autoreduzierte Straßen werden. Die Begründung des GemStrG Bln-E führt dazu aus, dass diese Übergangsvorschrift dem gebotenen Interessenausgleich Rechnung trage: „Regelmäßige Nutzer:innen von Kraftfahrzeugen im ‚Hundekopf‘ können sich so vier Jahre lang auf die grundlegenden Neuregelungen einstellen“ (Begründung GemStrG Bln-E, S. 31/32). Des Weiteren ermögliche diese Übergangsfrist

den Aufbau der benötigten Verwaltungsstrukturen, die rechtzeitige Bearbeitung von Sondernutzungserlaubnisanträgen sowie den weiteren Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs (a.a.O., S. 32). Zum Umfang des in der vorgesehenen Übergangsfrist möglichen Ausbaus des ÖPNV verhält sich der Gesetzentwurf nicht. Dies überzeugt nicht. Die Frist scheint v.a. für einige Autofahrerinnen und -fahrer, die fortan maßgeblich auf den ÖPNV angewiesen sein werden, sowie für den dazu notwendigen Ausbau des ÖPNV viel zu knapp bemessen und insgesamt unverhältnismäßig kurz.

Offensichtlich geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass rechtzeitig innerhalb der 4-Jahres-Frist der öffentliche Personennahverkehr so weit ausgebaut werden kann, dass er den bisher durch PKW-Fahrten bewältigten Verkehr aufnehmen kann: Nach Daten der für Verkehr zuständigen Senatsverwaltung für das Jahr 2018 liegt der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) in Berlin (gesamt) bei 26%, der des ÖPNV bei 27% des Gesamtverkehrs (Rest: Fuß- und Fahrradverkehr; vgl. www.berlin.de/sen/uvk/verkehr/verkehrsdaten/zahlen-und-fakten/mobilitaet-in-staedten-srv-2018/). Auch wenn nur ein Teil des jetzigen MIV vom ÖPNV aufgenommen werden soll, erfordert dies eine erhebliche Ausweitung der Verkehrsleistung des ÖPNV, jedenfalls auf den jetzt schon ausgelasteten Strecken. Ob eine solche Kapazitätserweiterung des ÖPNV in der vom Gesetzentwurf vorgesehenen Zeit erreicht werden kann, erscheint zweifelhaft. Die Gesetzesbegründung nennt dazu lediglich – ohne weitere Erläuterung – die Einschätzung, der Kfz-Verkehr werde sich um etwa 60% reduzieren (Begründung, Seite 26). Auch dies würde einen ganz erheblichen Ausbau des ÖPNV erfordern.

Dem Gesetzgeber steht für Prognosen zur Auswirkung der von ihm getroffenen Regelungen zwar ein weiter Beurteilungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich nur auf offensichtliche, etwa rechnerische oder logische Fehler hin überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 90, 145 <173>). Verlangt wird, dass der Gesetzgeber „sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung des erreichbaren Materials orientiert hat. Er muss die ihm zugänglichen Erkenntnisquellen ausgeschöpft haben, um die voraussichtlichen Auswirkungen seiner Regelung so zuverlässig wie möglich abschätzen zu können“ (BVerfGE 50, 290 <333>). Er muss sich daher mit absehbaren Folgeproblemen einer Regelung auseinandersetzen und deutlich machen, wie und ob sie gelöst werden können. An dieser Stelle greift der GemStrG Bln-E deutlich zu kurz.

Dies gilt umso mehr als nach bisherigen Erfahrungswerten unter Berücksichtigung der erforderlichen Planungs- und Umsetzungszeiträume von dem nötigen Ausbau des ÖPNV innerhalb von vier Jahren nicht ausgegangen werden kann. Dies haben entsprechende Verkehrsprojekte der jüngeren Vergangenheit in Berlin gezeigt (z.B. Ausbau der U-Bahnlinie U5). Auch für Nicht-Autofahrerinnen und -fahrer sowie Bewohnerinnen und Bewohner außerhalb des S-Bahn-Rings ist die knappe Frist von vier Jahren für einen Systemwechsel wie vom GemStrG Bln-E angestrebt, mit spürbaren Alltagsauswirkungen wie Mehrauslas-

tung von Fahrzeugen des ÖPNV, Zugverspätungen, Verkehrsverlagerungen etc. verbunden, die ein Gesetzesvorhaben wie das des GemStrG Bln-E umfassender, lebensnäher und konkreter in den Blick nehmen und tatsächlich zum Ausgleich bringen müsste.

(3) Übergangsfrist

Das BVerwG hat im Zusammenhang mit Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge in der Umweltzone Stuttgart betont, dass die Anordnung eines solchen Verbots dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen müsse. Hiernach müsse ein Verkehrsverbot zeitlich gestaffelt nach dem Alter und Abgasverhalten der betroffenen Fahrzeuge und unter Einschluss von Ausnahmeregelungen eingeführt werden (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, - 7 C 30.17, 2. Leitsatz). Eine Übergangsfrist von (wie hier) vier Jahren hat es unter den dort gegebenen Umständen nicht beanstandet, denn ebendiese Dauer gewährleiste, dass einem Kfz-Eigentümer (dort: Eigentümer eines Euro-5-Fahrzeugs) eine uneingeschränkte Mindestnutzungsdauer verbleibe, die über die ersten drei Jahre, die erfahrungsgemäß mit einem besonders hohen Wertverlust verbunden sei, hinausgehe (BVerwG, a.a.O., Rn. 42).

Diese bundesverwaltungsgerichtlichen Ausführungen zu einer vergleichbaren Frist können nicht auf die hier zu prüfenden Regelungen übertragen werden, denn im Unterschied zu den Verkehrsverboten für Dieselfahrzeuge, bei denen ein Ausweichen auf andere Kfz möglich ist, ist diese Option hier nicht gegeben und der fast vollständige Umstieg aller Betroffenen auf den ÖPNV innerhalb von vier Jahren im Rahmen der gegebenen und ggf. erweiterbaren Kapazitäten erforderlich.

(4) Ausreichende Parkflächen außerhalb der autoreduzierten Zone

Der Gesetzentwurf geht nach hiesigem Verständnis davon aus, dass auch das Parken privater Kfz auf den autoreduzierten öffentlichen Straßen nur im Rahmen der jeweils erteilten Erlaubnis zur „verkehrlichen Sondernutzung“ zulässig ist. Dies bedeutet insbesondere für private Kfz-Nutzende, die dem Regelungsregime des § 12 GemStrG Bln-E unterfallen, dass sie ihr Fahrzeug für mindestens 353 Tage im Jahr auf (ggf. entgeltlichen) privaten Parkflächen im Gebiet der Umweltzone, auf Bundesstraßen oder auf Straßen außerhalb der Umweltzone in Berlin oder gar im Land Brandenburg abstellen müssen, ohne dass erkennbar wäre, ob dazu ausreichende Parkflächen zur Verfügung stehen. Da die Ausnahmeregelung zur „verkehrlichen Sondernutzung“ gerade ein - wenn auch unzureichendes, siehe dazu oben unter (1) - Instrument zur Wahrung der Angemessenheit des Gesetzentwurfes ist, ist auch insoweit eine belastbare Prognose erforderlich, dass die private Kfz-Nutzung in dem vom Gesetzentwurf vorgesehenen Rahmen überhaupt tatsächlich möglich ist, d.h. mit dem ÖPNV in zumutbarer Zeit erreichbare Parkflächen überhaupt zur Verfügung stehen bzw. stehen werden. Auch insoweit wird in dem Gesetzentwurf der voraussehbare Konflikt an der jeweiligen Grenze, an der mit einer massiven Ausweitung der geparkten Kfz zu rechnen ist, nicht ansatzweise gelöst. Insbesondere fehlen Prognosen zur ausreichenden Ausweitung von park-and-ride Flächen und den damit einhergehenden Folgeproblemen für die Anwohnenden dieser Flächen.

c. Ergebnis

Festzuhalten ist, dass der Gesetzentwurf schwerwiegende Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit vorsieht. Diese erweisen sich als unverhältnismäßig, weil den grundrechtlich geschützten Belangen von Privatpersonen, ein Kfz zu nutzen, nicht hinreichend Rechnung getragen wird: Die Zahl der zulässigen Privatfahrten ist starr und zu gering – auch 12 Fahrten –, weil damit neben den zum Unterhalt des Fahrzeugs notwendigen Fahrten kaum mehr Spielraum für eine sinnvolle Nutzung eines Kraftfahrzeugs verbleibt, und weil es keine ausreichenden Möglichkeiten gibt, durch anlassbezogene Genehmigungen besonderen Mobilitätsbedürfnissen Rechnung zu tragen, die je nach der persönlichen Lebenssituation sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Zudem ist nicht plausibel begründet, dass die berechtigten und unverzichtbaren Mobilitätsinteressen der Bevölkerung überhaupt befriedigt werden können, indem etwa der ÖPNV in hinreichendem Umfang, Qualität und Zeitrahmen ausgebaut werden kann. Auch fehlt eine Prognose, ob und wo die für die vom Gesetzentwurf dem Grunde nach als legitim und unverzichtbar angesehenen PKW-Nutzungen erforderlichen Fahrzeuge abgestellt werden können.

2. Art. 3 Abs. 1 GG - Allgemeiner Gleichheitssatz (§ 16 GemStrG Bln-E)

a. § 16 Abs. 1 GemStrG Bln-E

Zunächst ist § 16 Abs. 1 GemStrG Bln-E im Ergebnis weitestgehend unbedenklich, auch wenn eine Klarstellung im Verhältnis insb. zu § 28 Abs. 1 Nr. 3 BerlStrG vorzugswürdig wäre. Zudem sind folgende Bemerkungen angezeigt: § 16 Abs. 1 GemStrG Bln-E enthält einen Katalog von bußgeldbewehrten Verstößen, deren Unwert (zum Teil) schon mit der bloßen Teilnahme am Straßenverkehr erfüllt sein kann (z.B. § 16 Abs. 1 Nr. 3 GemStrG Bln-E: Benutzen einer autoreduzierten Straße mit einem Kraftfahrzeug, das nicht oder nicht ausreichend gekennzeichnet ist), unabhängig davon, ob das Fahrzeug oder der Nutzungszweck materiell von den Erlaubnisgründen der §§ 7-13 GemStrG Bln-E erfasst wäre oder nicht. Die Rechtsprechung bejaht in vergleichbaren Fällen die Verhältnismäßigkeit zwar mit Verweis darauf, dass entsprechende Regelungen – zulässigerweise – darauf abzielten, eine vergleichsweise unkomplizierte Identifizierung von unberechtigt (z.B.: in Umweltzonen) am Verkehr teilnehmenden Fahrzeugen zu erreichen (s. OLG Hamm, Beschl. v. 24. 9. 2013 – 1 RBs 135/13). In Umweltzonen bestehe der bußgeldbewehrte Verstoß des Benutzens eines Fahrzeugs ohne gültige Plakette im Sinne von § 3 Abs. 1 der 35. BImSchV i.V.m. Nr. 46 der Anlage 2 zur StVO (§ 41 StVO) in der bloßen Teilnahme am Verkehr, unabhängig von der materiellen Erlaubnisfähigkeit. Formal gehaltene Kennzeichnungs- oder Nachweispflichten wie die vorliegenden sind auch sonst häufig anzutreffen und grds. unbedenklich; Bedenken bestehen lediglich in Verbindung mit der Rechtsfolge in Abs. 3 im Fall wiederholter Verstöße (dazu sogleich).

Soweit bzgl. der Ausgangsfassung des GemStrG Bln-E Bedenken dahingehend bestanden und der Trägerin mitgeteilt wurden, dass § 16 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 GemStrG Bln-E (nicht oder nicht vollständiges Beibringen von nachträglich gem. § 5 Abs. 3 S. 3 GemStrG Bln-E angeforderten Nachweisen) nicht präzisiert, welche Frist für das Nachreichen greift,

wurde dieser Bestimmtheitsmangel durch die Trägerin behoben (Einschub nunmehr: „innerhalb der dazu von der Behörde zu setzenden Frist“).

b. § 16 Abs. 2 GemStrG Bln-E

§ 16 Abs. 2 GemStrG Bln-E sieht für Ordnungswidrigkeiten nach Abs. 1 (z.B. Gebrauchen einer autoreduzierten Straße ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis, Nichteinhaltung von Nebenbestimmungen, Falschangaben, Nichtkennzeichnung eines Kfz etc.) eine Geldbuße von bis zu 100.000 Euro vor. Da die Verhängung einer Geldbuße als staatliche Maßnahme, die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten darstellt (BVerfG, 11.06.1969 - 2 BvR 518/66), einer Bestrafung im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG entspricht, unterliegt der gesetzgeberische Bußgeldrahmen neben einfachgesetzlichen Vorgaben des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) u.a. dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG), dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und dem Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 103 Abs. 2 GG) (Gassner/Seith, Ordnungswidrigkeitengesetz, 2. Auflage 2020, Einleitung Rn. 12). Der Regelbußgeldrahmen in § 17 Abs. 1 OWiG, der als Höchstmaß der Geldbuße einen Betrag von 1.000 Euro nennt, ist abweichenden spezialgesetzlichen Regelungen zwar zugänglich und § 17 Abs. 1 OWiG schreibt auch kein ausdrückliches Höchstmaß fest. Dieses ergibt sich aber (bzgl. natürlichen Personen) aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vgl. Handbuch des Nebenstrafrechts, Hrsg. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 3. Auflage 2018, Rn. 238 und 240). Orientierungspunkt ist hier wegen des vergleichbaren sozialetischen Unwerturteils nicht das Höchstmaß der bei Vorliegen einer strafbaren Handlung maximalen Geldstrafe in Höhe von 10,8 Millionen Euro (vgl. § 40 Abs. 1 und 2 StGB), sondern die Frage, ob sich die vorgesehene Bußgeldhöhe widerspruchsfrei in das Gesamtgefüge der Bußgelddrohungen einfügt: wesentlich gleiche Tatbestände dürfen nicht unterschiedlich sanktioniert werden, daher sind vergleichbare Bußgeldvorschriften aus vergleichbaren Sachbereichen richtungsweisend für die Bestimmung des angemessenen Bußgeldrahmens (vgl. Handbuch des Nebenstrafrechts, a.a.O., Rn. 246). In Berlin ohne grüne Plakette oder Ausnahmegenehmigung in der Umweltzone zu fahren oder zu parken, kann z.B. mit 80 Euro Bußgeld geahndet werden. Die Bußgeldhöhen für Verstöße gegen Dieselfahrverbote (z.B. in Hamburg, Berlin oder Stuttgart) betragen ca. 25-75 Euro. Eine wie hier vorgesehene Geldbuße von bis zu 100.000 Euro für Ordnungswidrigkeiten, die sozialetisch weitestgehend vergleichbar sind, ist – auch unter Berücksichtigung des Hinweises in der Begründung auf den „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters (§ 17 Absatz 3 OWiG)“ (Seite 46 der Begründung des GemStrG Bln) sowie des im Wege der Nachbesserung ergänzten Beispiels, das die maximale Geldbuße rechtfertigen könne, – bedenklich. Zudem wird bereits eine Geldbuße von 250 Euro als nicht nur geringfügige Ordnungswidrigkeit angesehen, die im Zweifel eine Aufklärung der wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betroffenen rechtfertigen und Offenbarungspflichten mit sich bringen kann (vgl. OLG Koblenz, Beschluss vom 21.12.2106 - 2 OWi 3 SsBs 86/16). Bei hohen Geldbußen wird auch die Verhältnismäßigkeit der (eingriffsintensiven) Erzwingungshaft für den Fall der Nichtzahlung der Geldbuße wesentlich leichter bejaht als bei geringfügigen Geldbußen (siehe nur LG

Zweibrücken, Beschluss vom 6.12.2007 - Qs 140/07). Angesichts dessen wird 100.000 Euro als Höchstmaß als mit Art. 3 Abs. 1 (und 20 Abs. 3 GG) unvereinbar angesehen.

c. § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln-E

§ 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln-E sieht vor, dass bei wiederholten Verstößen die Erlaubnis zur verkehrlichen Sondernutzung widerrufen werden kann. Die Begründung des GemStrG Bln-E führt dazu explizit aus, dass der Erlaubniswideruf „zusätzlich zu der Verhängung eines Bußgelds“ erfolgen könne (vgl. S. 47). Offen bleibt u.a., wie die Vorschrift sich zu § 49 VwVfG verhalten soll. Hinzu kommt, dass sich „Erlaubnis“ nur auf die Erlaubnis i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 GemStrG Bln-E beziehen kann, d.h. auf Fälle, in denen ein Erlaubnisgrund gemäß §§ 7-13 GemStrG Bln-E (also eine vom Gesetzentwurf selbst anerkannte verkehrliche Sondernutzung) tatsächlich vorliegt (d.h. die Fälle § 16 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2, Nr. 2 Var. 1 und Nr. 3, aber nicht die § 16 Abs. 1 Nr. 1 Var. 1, § 16 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 und § 16 Abs. 1 Nr. 4). Der Wortlaut präzisiert dies nicht. Die unterschiedslose Rechtsfolge des § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln-E („Widerruf der Erlaubnis“) setzt mit der allgemein gehaltenen Bezugnahme auf vorsätzliche *oder* fahrlässige „Verstöße“ dadurch Verhaltensweisen gleich, die sozialetisch nicht notwendigerweise vergleichbar sind. An dieser dem § 16 GemStrG Bln-E innewohnenden Inkonsistenz ändert auch die Ausgestaltung des § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln-E als Kann-Vorschrift nichts (allgemein zu ausnahmslosen Sanktionsvorschriften ohne jede Härtefallregelung sowie zu Konsistenz als Kriterium für die Frage der Verfehlung verfassungsrechtlicher Maßstäbe siehe nur OLG Stuttgart, Beschluss vom 14.05.2021 - 1 Rb 24 Ss 95/21).

d. § 16 Abs. 3 S. 2 GemStrG Bln-E

Soweit im Nachbesserungsschreiben an die Trägerin auf Bedenken bzgl. § 16 Abs. 3 S. 2 GemStrG Bln hingewiesen wurde, da ein Androhungsgesetz auch näher bestimmen muss, welche Art von Gegenständen nach dem konkreten Tatbestand eingezogen werden können, wurden diese Bedenken dadurch ausgeräumt, dass die Vorschrift entsprechend um die Formulierung „auf Gegenstände, die zur Begehung der Tat oder zur Vorbereitung der Tat gebraucht worden sind“ ergänzt wurde.

3. Art. 14 GG - Eigentumsfreiheit

Rechtlich zweifelhaft ist zum Teil auch die Vereinbarkeit mit Art. 14 GG.

a. Eigentumsrechte von Kfz-Eigentümerinnen und -eigentümern

Der GemStrG-E richtet sich vor allem gegen Kfz bzw. konkret gegen die bislang weitestgehend unbeschränkte Nutzung von Kfz im inneren S-Bahn-Ring. Das Eigentum an den Fahrzeugen als solches wird den Eigentümerinnen und Eigentümern durch den GemStrG Bln-E nicht vollständig entzogen; der GemStrG Bln-E stellt insoweit im Ergebnis vielmehr eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG dar. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ist es Sache des Gesetzgebers, die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie mit der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigen-

tums festzulegen (vgl. nur BVerfGE 72, 9 <22>). Macht der Gesetzgeber hiervon in verfassungsmäßiger Weise Gebrauch, so liegt keine Einschränkung des Grundrechts vor (vgl. BVerfGE 21, 92 <93>).

Die Verfassungsmäßigkeit ist hier zweifelhaft: der GemStrG Bln-E stellt i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG ein Gesetz im materiellen Sinne dar. Der Gemeinwohlbezug des GemStrG Bln-E ist hinreichend deutlich. Der Zweck des GemStrG Bln-E (§ 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E: „eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin zu ermöglichen“) ist legitim. Bejahen lässt sich die grundsätzliche Eignung des GemStrG Bln-E zur Erreichung ebendieses Zwecks sowie im Ergebnis wohl trotz Bedenken auch die Erforderlichkeit, die im Rahmen der hiesigen Zulässigkeitsprüfung jedenfalls unterstellt werden soll.

Was die Angemessenheit angeht, sind allerdings Bedenken angezeigt. Diese gehen im Kern dahin, ob der GemStrG Bln-E die individuelle Nutzbarkeit des Kfz-Eigentums noch angemessen ausgestaltet. Zwar sieht der GemStrG Bln-E weiterhin unterschiedliche Nutzungsmöglichkeiten für Kfz-Eigentümerinnen und -eigentümer vor – namentlich v.a. durch verkehrliche Sondernutzungserlaubnisse nach § 12 GemStrG Bln-E (Privatfahrten) und § 13 GemStrG Bln-E (Härtefallregelung), ob aber diese verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten insoweit genügen, ist fraglich, da diese den Nutzwert der Kfz sowohl hinsichtlich der Häufigkeit als auch der Spontaneität des Gebrauchs erheblich mindern. Als zusätzliche Beeinträchtigung kommt hinzu, dass allein der Unterhalt eines Kfz eine bestimmte Anzahl von Fahrten erfordert, etwa zu Reparaturen oder gesetzlich vorgeschriebenen Untersuchungen für die Betriebsfähigkeit des Fahrzeugs. Diese werden auf die zulässigen Privatfahrten nach § 12 GemStrG Bln-E angerechnet (vgl. Begründung S. 33, 4. Absatz), die dadurch oft bereits aufgebraucht sein dürften (zumal Hin- und Rückfahrt ggf. gesondert erlaubnispflichtig sein sollen, vgl. Begründung S. 44, letzter Absatz). Dies entwertet das Eigentum an einem privaten PKW zusätzlich und erfordert jedenfalls für PKW-Eigentümerinnen und -eigentümer innerhalb des autoreduzierten Bereichs entsprechende Ausnahmevorschriften. Andererseits umfasst die Nutzungsbeschränkung lediglich ein begrenztes, innerstädtisches Gebiet und hat (vorrangig wegen der Übergangsregelung, die auch einen zeitablaufbedingten Wertverlust abbildet) auch keinen erheblichen Marktwertverlust zur Folge, denn alle anderen Straßen innerhalb Berlins und Deutschlands bleiben unberührt (ähnl. BVerwG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 7 C 30.17 – Rn. 50: Ein lokal eingeführtes Verkehrsverbot führt nicht zu unverhältnismäßigen Belastungen durch besonders hohe Marktwertverluste). Eine allgemeine Wertgarantie vermögenswerter Rechtspositionen kann aus Art. 14 Abs. 1 GG nicht abgeleitet werden. Hoheitlich bewirkte Minderungen des Tausch- oder Marktwertes eines Eigentumsgegenstandes (z.B. wie hier potentiell eines Kfz) berühren daher in der Regel nicht das Eigentumsgrundrecht (BVerfGE 105, 17 <30>). Der GemStrG Bln-E sieht zudem eine Übergangsvorschrift vor, die es Kfz-Nutzenden ermöglicht, sich mittelfristig auf die Gesetzesänderungen einzustellen. Angesichts dessen ist ggf. auch die Auffassung vertretbar, dass der GemStrG Bln-E Inhalt und Schranken des Eigen-

tums an Kfz verfassungsmäßig ausgestaltet und auch keine durchgreifenden Vertrauensschutzerwägungen entgegenstehen. Art. 14 Abs. 1 GG schützt zwar unter bestimmten Voraussetzungen das Vertrauen in den Bestand der Rechtslage als Grundlage von Investitionen in das Eigentum und seine Nutzbarkeit. Ob und inwieweit ein solches Vertrauen berechtigt ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Auch ist der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehalten, bei Systemwechseln und der Umstellung von Rechtslagen die Betroffenen von jeder Belastung zu verschonen oder jeglicher Sonderlast mit einer Übergangsregelung zu begegnen (vgl. BVerfGE 131, 47 <57f.>). Angesichts der unterschiedlichen gesetzgeberischen Entwicklungen der letzten Jahre (z.B. Dieselfahrverbote, Einrichtung von Umweltzonen und Debatten zu autofreien Innenstädten) und unter Berücksichtigung der Übergangsregelung steht der Vertrauensschutz dem GemStrG Bln-E nicht zwingend entgegen.

Im Ergebnis überwiegen aber die oben dargestellten Gründe, die Anlass zu erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln geben.

b. Regelhaftes Umsetzen

Rechtlich zweifelhaft ist bzgl. Art. 14 GG auch § 14 S. 2 GemStrG Bln-E. Die Vorschrift sieht vor, dass die für Verkehrsüberwachung zuständigen Stellen „in der Regel durch Umsetzung“ ein Fahrzeug beseitigen oder beseitigen lassen sollen, wenn dieses eine autoreduzierte Straße mit einem unzureichend oder nicht gekennzeichneten Kraftfahrzeug oder ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt. Die Vorschrift ist im Hinblick auf die damit einhergehende Beeinträchtigung der Eigentumsnutzung unverhältnismäßig. Das BVerwG geht davon aus, das regelhaftes Abschleppen allein aus generalpräventiven Gründen in der Regel unverhältnismäßig ist: „[E]in bloßer Verstoß [...] gegen das Verbot des Gehweg-Parkens allein [rechtfertigt] nicht ohne Weiteres eine Abschleppmaßnahme und auch alleine eine Berufung auf eine bloße Vorbildwirkung des fehlerhaften Verhaltens und auf den Gesichtspunkt der Generalprävention [ist] nicht ausreichend.“ Für alle Abschleppfälle gelte, „dass die Nachteile, die mit einer Abschleppmaßnahme für den Betroffenen verbunden sind, nicht außer Verhältnis zu dem bezweckten Erfolg (im vorliegenden Zusammenhang vor allem: Fortfall von Behinderungen oder Belästigungen von anderen Verkehrsteilnehmern) stehen dürfen, was sich aufgrund einer Abwägung der wesentlichen Umstände des Einzelfalles beurteilt. [...] Der beschließende Senat [hat] aus dem vorstehenden Befund die Leitlinie entwickelt, dass Abschleppmaßnahmen auch ohne konkrete Behinderungen zwar nicht ausgeschlossen sind, aber naturgemäß die gegenläufigen Interessen ein größeres Gewicht bekommen“ (BVerwG, Beschluss vom 18.2.2002 - 3 B 149.01, NZV 2002, 285, 286). Vor diesem Hintergrund ist die konkrete Ausgestaltung des § 14 S. 2 GemStrG Bln-E mit der Rechtsfolge des regelhaften Abschleppens - ohne jede Abwägung von Interessen und ohne Hinweis auf beeinträchtigte Rechtsgüter - unverhältnismäßig. Der Wortlaut „in der Regel“ ist einer verfassungskonformen Auslegung auch nicht zugänglich, denn diese findet dort ihre Grenzen, wo sie - wie hier - mit dem Wortlaut und dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers in Widerspruch treten würde (vgl. BVerfG, Urt. v. 09.02.1982, - 1 BvR 845/79; zum erkennbaren Willen des Gesetzgebers s.

S. 46 der Begründung). Das regelhafte Abschleppen widerspricht hier zudem in der praktischen Folge dem Gesetzeszweck (§ 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E), denn es fördert einen Einsatz von Abschleppwagen auf autoreduzierten Straßen, die ggf. sogar lange Fahrtwege, evtl. bis außerhalb der Umweltzone, zurücklegen müssten, um das jeweilige Kraftfahrzeug an geeigneter Stelle abzustellen. Soweit die Trägerin in ihrer Stellungnahme darauf verweist, dass das regelhafte Umsetzen „der gesetzlich angestrebten Umverteilung des knappen öffentlichen Raums dient“, ändert dies an den rechtlichen Bedenken nichts.

4. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die vom Volksbegehren vorgesehene Einführung einer autoreduzierten Innenstadt liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, soweit nicht das GG dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Ein Fall der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes nach Art. 70 Abs. 2, 71, 73 GG ist nicht gegeben, sodass die Prüfung sich auf die konkurrierende Gesetzgebung konzentriert.

Es bestehen Zweifel, ob der GemStrG-E kompetenzrechtlich zulässig ist. Das in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallende Straßenverkehrsrecht ist insoweit vom landesrechtlich zu regelnden Straßen- und Wegerecht abzugrenzen. Ersteres umfasst nach der Rechtsprechung des BVerfG die Regelung der Art und Weise der Verkehrsteilnahme unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten; demgegenüber befasst sich das Straßen- und Wegerecht mit der vorgelagerten Festlegung, wer unter welchen Umständen bestimmte Straßen überhaupt nutzen darf (a). Grundsätzlich ist das vom GemStrG-E gewählte Instrument der Teileinziehung als straßen- und wegerechtlicher Ansatz einzuordnen (b). Bedenken bestehen aber, soweit der Gesetzentwurf Sondernutzungen durch die neuartige Rechtsfigur der „verkehrlichen Sondernutzung“ vorsieht (c). Auch vor dem Hintergrund der bundesverfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu „Regelungen im Gewand der Widmung“ und zu sich überlappenden Kompetenztiteln (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15) bestehen Bedenken, ob die inhaltliche Ausgestaltung der Ausnahme- und Genehmigungstatbestände für den motorisierten Verkehr in der Sache nicht zu einer verdeckten Regelung des Verkehrs nach ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten führt (d).

a. Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht

Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht sind laut BVerfG „deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt“ (BVerfGE 40, 371 <378>). Das Straßen- und Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion (vgl. BVerfGE 32, 319 <326>). Es befasst sich mit den Rechtsverhältnissen an öffentlichen Straßen in sachenrechtlicher Hinsicht, regelt also das „Ob“ der Nutzung, d.h. u.a. die Widmung oder Einziehung und grenzt den Gemeingebrauch von der Sondernutzung ab (vgl. BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 - 7 C 27/79). Es regelt, wer die

öffentlichen Straßen benutzen darf und kann die Benutzung auf bestimmte Verkehrsarten, Benutzungszwecke, -kreise oder -zeiten (dazu sogleich) begrenzen (vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 BerlStrG; BVerfGE 67, 299 <321>; Herber, in: Kodal/Krämer, a.a.O., Kap. 10, Rn. 15.1). Straßenverkehrsrecht ist hingegen Ordnungsrecht, das der Gefahrenabwehr dient sowie dazu, die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. Es knüpft an den von der straßenrechtlichen Widmung vorgegebenen Nutzungsrahmen an und regelt auf dieser Grundlage ordnungsrechtlich die Anforderungen an den Verkehr und die daran Teilnehmenden (vgl. BVerfGE 32, 319 <326>; s.a. BVerfGE 40, 371 <378>; BVerwG, Urteil vom 26.06.1981 - 7 C 27/79). Regelungsgegenstand ist „die Ausübung der vom zugelassenen Gemeingebrauch umfassten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmer oder für Außenstehende“ (BVerfGE 67, 299 <314f.; 322>).

Dem Grunde nach ist das Instrument der Teileinziehung folglich ein straßen- und wegerechtliches Instrument. Gleichwohl geht die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass bislang nicht abschließend geklärt ist, wo genau die gesetzgeberische Zuständigkeitsgrenze zwischen Wegerecht und Straßenverkehrsrecht verläuft. Auch soweit das Gericht diese Abgrenzung im Hinblick auf einzelne Fragestellungen (z.B. „Parken“) zu klären hatte, hat es sich auf diese Einzelfallentscheidung beschränkt und eine „abschließende Markierung“ ausdrücklich offengelassen (vgl. BVerfGE 67, 299 <315>).

b. Einordnung der zugelassenen Nutzungen (§§ 3, 7-14 GemStrG Bln-E)

§ 3 GemStrG-E schränkt den genehmigungsfreien Gebrauch der Straßen innerhalb der Berliner Umweltzone durch jedermann auf bestimmte Nutzungen ein, im Wesentlichen den Fuß- und Radverkehr, den öffentlichen Nahverkehr und „öffentliche Verkehre“ (u.a. Polizei, Rettungsdienst, Post, Müllentsorgung). Darüber hinaus lassen §§ 7-13 GemStrG-E weitere „verkehrlichen Sondernutzungen“ zu: § 7 (Güterwirtschaftsverkehr), § 8 (Personenwirtschaftsverkehr), § 9 (Gemeinnützige Körperschaften), § 10 (Entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung), § 11 (Beförderung und Teilhabe von Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen), § 12 (Privatfahrten) und § 13 GemStrG Bln-E (Härtefallregelung), allerdings nur nach vorheriger Erlaubnis (§ 5 GemStrG-E) durch die für das Straßenwesen zuständige Behörde (§ 15 GemStrG-E i.V.m. Art. 3 GemStrG Bln-E). Außerdem wird in der Gesetzesbegründung an mehreren Stellen ausgeführt, dass die Benutzung der autoreduzierten Straßen mit allen anderen Kraftfahrzeugen außerhalb des festgelegten Gemeingebrauchs sowohl zum Fahren als auch zum Parken als verkehrliche Sondernutzung der Erlaubnis bedürfe: „Da das Parken als Teilnahme am ruhenden Verkehr ebenfalls eine verkehrliche Sondernutzung darstellt, ist auch das Abstellen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenraum er-

laubnispflichtig“ (S. 34 der Begründung zu § 5 GemStrG Bln-E). Die verkehrliche Nutzung von Straßen, auf denen der Gemeindegebrauch i.S.d. § 3 GemStrG Bln-E beschränkt werden soll, sei nur noch für die dort genannten Benutzungsarten und -zwecke erlaubnisfrei möglich; dies betreffe den fließenden Verkehr („Fahren“) sowie den ruhenden Verkehr („Parken“) (S. 24, 31 der Begründung des GemStrG Bln-E).

Zweifelhaft ist, ob die vom GemStrG Bln-E zugelassenen verkehrlichen Sondernutzungen sich als beschränkbare „Verkehrsarten“, „-zwecke“ oder „-kreise“ im Sinn der Rechtsprechung des BVerfG fassen lassen. Für eine Einordnung als Straßen- und nicht als Verkehrsrecht spricht, dass nach dem Verkehrsmittel (Motorisierung), dem Verkehrszweck (Personen- und Güterbeförderung, Daseinsvorsorge) und teils nach den Verkehrsteilnehmenden (Anwohner, Mobilitätseingeschränkte u.a.) differenziert wird. Es wird nicht die Art und Weise der Verkehrsteilnahme geregelt; alle nach dem Gesetzentwurf zugelassenen Verkehrsteilnehmenden müssen sich weiterhin uneingeschränkt nach dem Bundes-Verkehrsordnungsrecht richten.

Der Vergleich mit Regelungen des Straßenverkehrs im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG macht aber Überschneidungen deutlich, denn viele Regelungspunkte überschneiden sich mit/ähneln stark Fragen, die in der StVO straßenverkehrsrechtlich geregelt sind. Zu nennen sind hier z.B. die Vorgaben des § 30 StVO (Umweltschutz, Sonn- und Feiertagsverbot) u.a. zur geschäftsmäßigen oder entgeltlichen Beförderung von Gütern an Sonn- und Feiertagen; Regelungen zur Zulassung verkehrsberuhigter Bereiche (sog. Mischverkehr: Fußgänger- und Fahrzeugverkehr nutzen die gesamte Verkehrsfläche gemeinsam) in § 42 Abs. 4a StVO; die Zulassung von Ausnahmen von straßenverkehrsrechtlichen Verboten oder Beschränkungen in § 46 Abs. 1 Nr. 11 StVO z.B. für außergewöhnlich Gehbehinderte, für Taxen u.a.; die Möglichkeit einer Art Parkraummanagement, v.a. durch großräumige Parkvorsorge für Bewohner in § 45 Abs. 1b 1 Nr. 2 a StVO etc.; der Schutz und die Förderung des Fahrradverkehrs z.B. in Fahrradzonen (s. nur § 45 Abs. 1 i) StVO), die Zulassung von Anliegerverkehr in einer Fußgängerzone nach § 45 Abs. 1b) S. 1 Nr. 4 StVO sowie die Vorschrift des § 50 StVO („Auf der Insel Helgoland sind der Verkehr mit Kraftfahrzeugen und das Radfahren verboten.“). Andererseits sind Sachverhalte, die sowohl straßen- als auch straßenverkehrsrechtlich, jeweils mit einem anderen Regelungsansatz, zu regeln sind bzw. geregelt werden, in der Praxis nicht unüblich. Zu nennen sind hier z.B. die straßenrechtlichen Konzentrationsvorschriften gem. § 13 BerlStrG und gem. § 8 Abs. 6 FernStrG, wonach in Fällen, in denen nach dem Straßenverkehrsrecht eine Erlaubnis für eine übermäßige Straßenbenutzung oder eine Ausnahmegenehmigung erforderlich ist, keine Sondernutzungserlaubnis erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund dieser vergleichenden Betrachtung kann die straßenrechtliche Teilziehung hier gleichwohl wie ein Vehikel erscheinen, mit dem man mit dem Mittel des Straßenrechts die straßenverkehrsrechtlich aus Kompetenzgründen verwehrte Lösung her-

beiführt (s.a. auch unten d)). Eine uneingeschränkte Zuordnung der Regelungen des Gesetzentwurfs zum Straßenrecht und damit der Landesgesetzgebungskompetenz liegt damit jedenfalls nicht auf der Hand.

c. Nutzungseröffnung durch Einzelfallerlaubnis (§ 5 GemStrG Bln-E)

Nach § 5 GemStrG Bln-E sollen bestimmte – in §§ 7-13 GemStrG Bln-E näher bestimmte – Nutzungen des „autoreduzierten Bereichs“ nur mit Erlaubnis als „verkehrliche Sondernutzung“ zulässig sein. Hierbei handelt es sich um eine individuell-konkrete Erlaubnis von Benutzungszwecken oder Benutzerkreisen, die ansonsten nach der generellen Regelung des § 3 GemStrG Bln-E verboten sind. Diese Systematik unterscheidet sich von der des geltenden Straßen- und Wegerechts, nach dem grundsätzlich alle verkehrlichen Nutzungen zulässig sind („Gemeingebrauch“, § 10 Abs. 2 S. 1 BerlStrG). Einschränkungen des Widmungszwecks für bestimmte Straßen werden danach prinzipiell durch Allgemeinverfügung, also generell-konkret, vorgenommen (§§ 3 Abs. 4, 4 Abs. 3 BerlStrG).

Es könnte fraglich sein, ob individuell-konkrete, also auf bestimmte Personen und konkrete Sachverhalte bezogene Regelungen, wie sie die §§ 7-13 GemStrG Bln-E vorsehen, eine Nutzungsregelung im straßenrechtlichen Sinn sein können, oder ob es sich – trotz der Bezeichnung als „Sondernutzung“ – um verkehrsrechtliche Normierungen des Nutzerverhaltens handelt: Tatsächlich sind alle vom Gesetzentwurf umfassten Straßen weiterhin für den Kfz-Verkehr zugelassen (und eben nicht „autofrei“), aber die Zufahrt wird von einer Sondernutzungserlaubnis abhängig gemacht. Sofern daher betont würde, dass der GemStrG Bln-E in einem straßenrechtlichen Sinne neben dem unmotorisierten auch den motorisierten Verkehr mit Einschränkungen unterschiedlicher Art „allgemein“ zulässt und keine Zufahrtsbeschränkungen aus verkehrlichen Gründen vorsieht, spräche das für einen straßenrechtlichen Ansatz. Hierfür spricht, dass das Verkehrsrecht den Verkehr unabhängig davon regelt, ob er als Gemeingebrauch, Sondernutzung oder privatrechtlich zugelassener Verkehr stattfindet; es bleibt stets Verkehr im Sinne der StVO. Die StVO gilt nicht nur auf Straßen, die als öffentliche Straßen gewidmet sind, sondern unabhängig von der Widmung. Eine verkehrsfremde Straßennutzung ist zwar immer eine Sondernutzung, aber nicht jede Sondernutzung der Straße ist auch verkehrsfremd.

Die oben ausgeführten straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften lassen aber auch eine andere Gewichtung vertretbar erscheinen. Zu bedenken ist auch bei einem straßenrechtlichen Verständnis, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts der landesstraßenrechtlich geregelte Inhalt des Gemeingebrauchs durch Bundesrecht mitbestimmt wird (vgl. u.a. Urteil vom 7. Juni 1978 - BVerwG 7 C 5.78 - BVerwGE 56, 63 <65>). Nach § 7 Abs. 1 Satz 1 FStrG ist der Gebrauch der Bundesfernstraßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch); nach Satz 3 [§ 7 Abs. 1 Satz 3 FStrG] liegt kein Gemeingebrauch vor, wenn jemand die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt (BVerwG, Beschluss vom 28.08.2021 - BVerwG 3 B 8.12, Rn. 8). Ein Verhalten „ist stra-

Benrechtlich dann nicht mehr Gemeingebrauch, sondern eine erlaubnispflichtige Sondernutzung, wenn eine Gesamtschau der äußerlich erkennbaren Merkmale aus der Perspektive eines objektiven Beobachters ergibt, dass es vorwiegend nicht zur Teilnahme am Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird“ (BVerwG, a.a.O., Leitsatz). Straßenrechtliche Sondernutzungen sind nach herkömmlichem Verständnis verkehrsfremde Aktivitäten auf öffentlichen Straßen, bei denen der Verkehrszweck nicht im Vordergrund steht (z.B. Baugerüste auf Gehwegen, Straßenwerbung, Restauranttische etc.). Dieses Verständnis prägt das landesstraßenrechtliche Verständnis von Gemeingebrauch und Sondernutzung mithin. Der GemStrG Bln-E durchbricht mit dem Konzept der „verkehrlichen“ Sondernutzung jedenfalls dieses herkömmliche Verständnis von Gemeingebrauch und Sondernutzung und schafft mit den „verkehrlichen“ Sondernutzungen eine neuartige Kategorie von Sondernutzungen, die ausweislich der Gesetzesbegründung (s. S. 41) ggf. sogar parallel zu (herkömmlichen) Sondernutzungen im Sinne des § 11 BerlStrG bestehen soll, was eine gesonderte/doppelte Erlaubnispflicht zur Folge hätte. Insgesamt begegnet der neuartige Ansatz daher gewissen Bedenken.

d. Kompetenzwidrige Regelung im Gewande der Widmung?

Insgesamt kann die Gesetzgebungskompetenz auch vor dem Hintergrund der jüngsten einschlägigen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 07. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15 -, u.a. zu relevanten Fragen des Gemeingebrauchs, der Widmung, Teileinziehung etc.) Zweifeln ausgesetzt sein. Nicht zuletzt mit Blick auf die o.g. Überschneidungsbereiche kann sich nämlich die Frage stellen, ob die Regelungen des vorgelegten Gesetzentwurfs nicht insbesondere mit Blick auf die vorgesehenen Einzelfallgenehmigungen zur Straßennutzung eine kompetenzwidrige straßenverkehrsrechtliche Ausgestaltung im Gewand des Straßenrechts darstellen, zumal das GemStrG Bln-E bereits mit der Zweckrichtung („sichere“ Straßennutzung, vgl. Art. 1 § 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E) bereits auf der Zweckebene Schnittmengen mit dem Straßenverkehrsrecht beinhaltet. Das Gericht weist im Hinblick auf sich möglicherweise überlappende Kompetenztitel zunächst darauf hin, dass sich der Kompetenztitel des Bundes im Zweifel als *lex specialis* darstellt (Rn. 79). Die Länder könnten die Zuständigkeit des Bundes (dort: im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie) nicht aufgrund eigener (umweltpolitischer) Erwägungen verdrängen oder ersetzen (Rn. 85, m.w.N.). Zwar können die Länder den Umfang der Widmung grds. frei bestimmen (Rn. 88). Sie dürfen im Rahmen ihrer kompetenzrechtlichen Zuständigkeit aber keine Regelung im Gewande der Widmung treffen, die sich der Sache nach als Regelung eines von der (ausschließlichen) Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfassten Lebensbereichs darstellt (Rn. 89). Diese Ausführungen sind aber vor dem Hintergrund der in Rede stehenden Gesetzesmaterie zu verstehen, worauf das Gericht auch in Rn. 79 hinweist. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG ist nämlich bewusst als Rundum-Kompetenz des Bundes konzipiert, dem Bundesgesetzgeber ein Zugriffsrecht auf alle kernenergielevanten Sachverhalte einräumt und im Zweifel überlappende Kompetenzen verdrängt (vgl. Wittreck, in: Dreiser, GG-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 85). Dies ist vorliegend anders; Straßenverkehrs- und Wegerecht sind

naturgemäß aufeinander angewiesen, sie berühren sich zwar, überlappen sich aber gerade nicht im Sinne der Rechtsprechung zum Atomrecht (vgl. auch Klinger, Ergänzende Stellungnahme, S. 6).

e. Fazit

Zusammenfassend bestehen Zweifel, ob das neuartige Zulassungsmodell („verkehrliche Sondernutzung“) straßenrechtlich zulässig ist. Diese Zweifel können wegen der Unverhältnismäßigkeit des GemStrG Bln-E im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG aber dahinstehen.

5. Art. 19 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 20 Abs. 2 GG - effektiver Rechtsschutz; Gewaltenteilung; Einzelfallgesetz

Rechtliche Bedenken gegenüber dem Regelungsansatz des GemStrG Bln-E bestehen auch mit Blick auf Art. 19 Abs. 1 (Verbot von Einzelfallgesetzen), Art. 19 Abs. 4 (effektiver Rechtsschutz), Art. 20 Abs. 2 (Gewaltenteilung) GG, da das GemStrG Bln-E vorsieht, die Teileinziehung nicht - wie nach gegenwärtiger Straßenrechtslage - per Allgemeinverfügung, sondern nach einer entsprechenden Änderung des § 4 BerlStrG durch Art. 2 Nr. 1 GemStrG Bln-E unmittelbar durch Gesetz vorzunehmen. Hiermit würden bisher der Exekutive zukommende Aufgaben vom Gesetzgeber an sich gezogen.

Zwar sind Maßnahmegesetze laut BVerfG als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze (BVerfGE 4, 7 <18 f.>; 10, 89 <108>; 15, 126 <146 f.>; 24, 33 <52>; kritisch i.Z.m. Widmung per Gesetz: Herber, in: Kodal/Krämer, a.a.O., Kap. 7, Rn. 19.12). Staatliche Planung sei weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet (BVerfGE 95, 1, 1. Leitsatz). Das GG gehe auch nicht zwingend von einem Gesetzesbegriff aus, der nur generelle Regelungen zulasse. Mit der Planung eines einzelnen Vorhabens greife der Gesetzgeber mithin nicht notwendigerweise in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten habe (vgl. BVerfGE 25, 371 <398>; BVerfGE 95, 1 <17>).

Im vorliegenden Fall ist zu beachten, dass der GemStrG Bln-E nicht auf eine einzelne Infrastrukturmaßnahme abzielt (anders als in dem Sachverhalt, der dem „Südumfahrung Stendal“-Beschluss des BVerfG zugrunde lag, vgl. dazu BVerfGE 95, 1). Ferner lässt sich argumentieren, dass der GemStrG Bln-E in großem Umfang grundrechtswesentliche Fragen berührt, weshalb der Ansatz des GemStrG Bln-E der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitstheorie, nach der der Gesetzgeber verpflichtet ist, in allen grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>), besser gerecht wird als eine Allgemeinverfügung.

Andererseits sieht die gegenwärtige straßenrechtliche Ausgestaltung der Teileinziehung in § 4 BerlStrG eine Einzelfallabwägung betroffener Interessen und Rechtsgüter unter Berücksichtigung überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls und der Verhältnismäßigkeit, eine Anhörung der Straßenverkehrsbehörde, die vorherige Bekanntmachung im

Amtsblatt zwecks Gelegenheit zu Einwendungen sowie die mit Verwaltungsmaßnahmen einhergehenden Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten zum Schutz individueller Rechtspositionen vor, so dass mit dem vorliegenden Regelungsansatz letztlich auch Rechtsschutzmöglichkeiten verkürzt werden. Demgegenüber könnten Betroffene das Gesetz lediglich inzident im Wege des Widerspruchs z.B. gegen einen auf Grundlage des § 16 GemStrG Bln-E ergehenden Bußgeldbescheid angreifen bzw. sind ggf. auf eine Verfassungsbeschwerde angewiesen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Implikationen dürfte eine besondere verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu fordern sein, die nicht allein in der räumlichen Größe der erfassten Fläche liegen kann, auch da das Gesetz gerade nicht innerhalb des gesamten Stadtgebietes gelten soll. Sollte das Ziel darin liegen, die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Teileinziehung zu erschweren und durch eine eher pauschalierende Regelung von einer Einzelfallabwägung abzusehen, müssten hiernach auf der Ebene der von der Exekutive zu erteilenden Ausnahmegenehmigung unter Berücksichtigung der Wesentlichkeitstheorie deutlich differenziertere Regelungen erfolgen, die der Gesetzentwurf nicht im erforderlichen Umfang vorsieht (s. oben 1.). Hiernach sind Zweifel angezeigt, ob der Gesetzentwurf der genannten Wesentlichkeitstheorie genügt.

Andererseits legt das BVerfG Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG restriktiv aus. Das Verbot von Einzelfallgesetzen greife nicht, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhaltes von sachlichen Gründen getragen wird (vgl. BVerfGE 25, 371 <399>). Insofern ist es auch nicht ausgeschlossen, dass das von der Trägerin verfolgte Regelungsziel als ein solcher Fall angesehen werden kann.

Die Trägerin wurde auf o.g. Bedenken hingewiesen und ihr wurde Gelegenheit zur Nachbesserung gegeben. Von einer Anpassung ihres Gesetzentwurfs oder einer Darlegung der besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgründe hat sie jedoch abgesehen. Inwieweit hier trotz der dargelegten Zweifel noch von einer Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 2 GG auszugehen ist, kann angesichts der Unverhältnismäßigkeit des GemStrG Bln-E im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 GG dahinstehen.

II. Im Übrigen: Vereinbarkeit mit dem GG

Im Übrigen ist der GemStrG Bln-E mit dem GG vereinbar.

1. Art. 2 Abs. 2 GG - Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit; Schutzpflicht des Staates

Soweit wegen der v.a. von § 3 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 GemStrG Bln-E vorgesehenen Vorgaben für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben der Polizei und Feuerwehr sowie des Rettungsdienstes befürchtet werden könnte, dass der GemStrG Bln-E zu einer faktischen Beeinträchtigung des Art. 2 Abs. 2 GG führen kann, da der Staat seiner auch aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Pflicht zum Schutz der Bevölkerung (vgl. BVerfGE 39, 1 <42>) ggf. nicht mehr nachkommen könnte, werden solche Bedenken

im Ergebnis nicht gesehen; eine Verletzung des Art. 2 Abs. 2 GG liegt fern. Eine Auslegung derart, dass bestehende Sonderrechte von Hoheitsträgern sowie einschlägige Straßenverkehrsrechtliche Vorschriften unberührt bleiben, ist möglich.

2. Art. 3 Abs. 1 GG - Allgemeiner Gleichheitssatz

Der GemStrG Bln-E ist von § 16 GemStrG Bln-E abgesehen (Details s. C.1.2.) mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Dieser gebietet dem Gesetzgeber (BVerfGE 1, 14 <52>), wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfGE 116, 164 <180>). Dem Gesetzgeber ist dabei nicht jede Differenzierung verwehrt. Vorausgesetzt wird jedoch stets eine sachgerechte Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 124, 199 <220>).

a. Privilegierung von Anwohnern i.S.d. § 2 Nr. 3 GemStrG Bln-E beim Anzeigeverfahren nach § 5 Abs. 3 S. 4 GemStrG Bln-E

§ 5 Abs. 3 S. 4 GemStrG Bln-E sah in seiner ursprünglichen Fassung vor der Änderung durch die Trägerin am 6. Januar 2022 eine Privilegierung von Anwohnenden i.S.d. § 2 Nr. 3 GemStrG Bln-E vor. Anderen Personen stand dieses (vereinfachte) Verfahren nicht offen. Da mit der geänderten Fassung die Privilegierung aufgehoben wurde, kann dahinstehen, ob eine Verfahrenserleichterung hier sachgerecht gewesen wäre.

b. Keine Privilegierung von E-Autos trotz (mutmaßlich) besserer Ökobilanz im Vergleich zu Autos mit Verbrennungsmotor

Der GemStrG Bln-E verzichtet u.a. zur Vermeidung von Unfallfolgen und zur Reduktion von reifenabriebbedingten Feinstaubemissionen auf eine Privilegierung von E-Autos, wengleich diesen bei der Erreichung der auch vom GemStrG Bln-E angestrebten Klimaschutzziele eine wichtige, wenn auch nicht ganz konsensfähige Rolle zukommt (zur Frage der Ökobilanz s. z.B. WD des Deutschen Bundestages, Einzelfragen zu Elektrofahrzeugen - Ökobilanzierung, WD 8 - 3000 - 060/19, 26.04.2019). Das Fehlen eines Privilegs für E-Autos ist kompetenzrechtlich folgerichtig, denn bundesgesetzlich ist die Bevorrechtigung von Elektromobilität bereits im „Gesetz zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge“ geregelt. Aus diesem Grund wäre auch z.B. eine uneinheitliche Übergangsfrist für Kfz, die z.B. zwischen Fahrzeugtypen, Emissionsausstoß, Verbrauch oder Alter der Fahrzeuge differenziert vgl. zu Dieselfahrverboten werden (BVerwG, Urteil vom 27.02.2018, - 7 C 30.17), wohl unzulässig.

c. Unterscheidung zwischen Verkehr mit Taxen (Gemeingebrauch) und Verkehr mit Mietwagen (Sondernutzung)

Der GemStrG Bln-E unterscheidet zwischen dem als Gemeingebrauch eingestuftem Verkehr mit Taxen (§§ 3 Abs. 1 Nr. 3 GemStrG Bln-E) und dem als verkehrliche Sondernutzung angesehenen Verkehr mit Mietwagen (inkl. Uber etc.) (§ 10 Abs. 2 GemStrG Bln-E). Dies ist im Ergebnis mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Zumindest hat das BVerwG (für das Straßenverkehrsrecht) betont, dass es nicht gegen den Gleichheitssatz verstößt, wenn die Straßenverkehrsbehörde sich dazu entscheidet, Linienbusse und Taxen, nicht aber den

Mietwagenverkehr (§ 49 PBefG) von Verkehrsbeschränkungen freizustellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.04.1980, 7 C 19/78). Das BVerwG stützt die Zulässigkeit dieser als sachgerecht angesehenen Differenzierung im Wesentlichen darauf, dass Taxen zu denjenigen Verkehrsmitteln zählen, an denen ein öffentliches Verkehrsinteresse bestehe, weil sie ihrer Bestimmung nach die notwendige Ergänzung des öffentlichen Verkehrs bilden und öffentliche Verkehrsbedürfnisse erfüllen (BVerwG, a.a.O., m.w.N. zu BVerfG 11, 168 <186>). Deshalb sei der Taxenverkehr den wesentlichen Pflichten öffentlicher Verkehrsmittel, nämlich der Betriebspflicht (§§ 21, 47 PBefG), der Beförderungspflicht (§§ 22, 47 Abs. 4 PBefG) und der Tarifpflicht (§§ 39 Abs. 3, 51 Abs. 1 PBefG), unterworfen. Gleiches gelte nicht für Mietwagen, denn der Mietwagenverkehr erbringe Leistungen des normalen wirtschaftlichen Verkehrs (BVerfGE 11, 168 <187>). Dass eine jüngere Gesetzesänderung des PBefG eine gewisse Angleichung von Taxiverkehr und Mietwagen vorgenommen hat (u.a. zu Beförderungsentgelten, vgl. § 51a PBefG), hebt den Grundunterschied nicht aus.

3. Art. 8 GG - Versammlungsfreiheit; Art. 4 und 5 GG - Religions-, Kunst-, Wissenschafts-, Pressefreiheit u.a.

Der GemStrG Bln-E thematisiert die grundrechtswesentlichen Auswirkungen auf (motorisierte) Versammlungen unter freiem Himmel in Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht und es ist danach unklar, ob oder unter welchen Voraussetzungen künftig Versammlungen bspw. - wie sehr häufig anzutreffen - unter Zuhilfenahme von Kfz (als sog. „Aufzug“ i.S.d. § 2 Abs. 1 S. 2 des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin - VersFG BE) erfolgen können (sollen). Im Ergebnis geht § 13 VersFG BE („Für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel sind keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen.“) als *lex specialis* dem GemStrG Bln-E vor. Dadurch, dass der GemStrG Bln-E aber - anders als das Berliner Straßengesetz - zulässige Sondernutzungen (auf den ersten Blick) abschließend aufführt, ohne dass Sondernutzungen zur Grundrechtsausübung, zu denen auch Versammlungen oder Aufzügen unter freiem Himmel gehören, Erwähnung finden, lassen sich letzte Bedenken, ob durch diese Ausgestaltung mittelbar die Grundrechtsausübung beeinträchtigt werden könnte, nicht gänzlich von der Hand weisen. Ein materieller Verstoß gegen Art. 8 GG, und damit ein insoweit die Unzulässigkeit des Volksbegehrens begründender Mangel, wird hier jedoch im Ergebnis nicht angenommen. Eine Klarstellung, z.B. innerhalb des § 5 GemStrG Bln-E, dass die Grundrechtsausübung keinerlei Erlaubnispflicht unterliegt, wäre insoweit unmissverständlicher gewesen. Hierauf wurde die Trägerin hingewiesen; eine Klarstellung erfolgte nicht.

Ähnliche Erwägungen wie zu Art. 8 GG skizziert gelten auch bzgl. der ungestörten Religionsausübung (Art. 4 Abs. 2 GG) sowie der Kunst-, Wissenschafts- und Pressefreiheit (Art. 5 GG). Der GemStrG Bln-E verhält sich weder zur Freistellung von kirchlichen Versammlungen oder Prozessionen von der Erlaubnispflicht noch zur Frage von Poessefähigkeit unter Nutzung von z.B. Übertragungswagen. Anders als im Versammlungsrecht gibt es hier auch keine einfachgesetzlich ausgestalteten vorrangigen Spezialregime. Gleichwohl wird hier

davon ausgegangen, dass im Wege verfassungskonformer Auslegung auch insoweit keine Erlaubnispflichtigkeit nach dem GemStrG Bln-E gegeben ist. Eine Klarstellung, wie sich der GemStrG Bln-E zur Grundrechtsausübung im Rahmen der Art. 4 und 5 GG verhält, wäre auch hier vorzugswürdig, wenngleich nicht zwingend gewesen.

4. Art. 12 GG - Berufsfreiheit

a. §§ 7 und 8 GemStrG Bln-E (Güterwirtschaftsverkehr und Personenwirtschaftsverkehr)

Der GemStrG Bln-E enthält u.a. in den §§ 7 und 8 GemStrG Bln-E Vorgaben mit Auswirkungen auf berufstätige Personen. Auch die weiteren Vorschriften des GemStrG Bln-E berühren mittelbar die Berufsfreiheit, weshalb Art. 12 GG zu prüfen ist.

Sofern darauf abgestellt wird, dass Fahrverboten eine unmittelbare/spezifische berufsregelnde Tendenz fehle, da sie allgemeingültig seien und über spezifische Berufsregelungen hinausweisen, ist Art. 12 GG nicht berührt. Diese Position stützt sich auf die restriktive Tendenz in Rechtsprechung und Literatur, wo teils vertreten wird, dass nur solche Regelungen einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit darstellen, die sich ausschließlich oder jedenfalls in erster Linie an beruflich Tätige richten, also gerade auf die Regelung der Berufsausübung abzielen (sog. subjektiv berufsregelnde Tendenz, vgl. Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 12 Rn. 74 m.w.N. u.a. zu BVerfGE 13, 181 <185>). Ein Eingriff kann aber auch dann angenommen werden, wenn nur eine „objektiv berufsregelnde Tendenz“ gegeben ist (vgl. BVerfGE 129, 208). Vorliegend lässt sich die berufsregelnde Tendenz vertretbar verneinen, denn die §§ 7 und 8 GemStrG Bln-E enthalten zwar Regelungen für bestimmte Berufe (Personen- und Güterwirtschaftsverkehr). Dabei handelt es sich aber um Ausnahmen von dem in Abschnitt 1 des GemStrG Bln-E aufgestellten, generellen Verbot, weshalb sich auf dieser Ebene eine Eingriffsqualität verneinen lässt.

Wird hingegen (wie hier) die berufsregelnde Tendenz und mithin ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG vor dem Hintergrund, dass §§ 7 und 8 GemStrG Bln-E sich ausschließlich an berufstätige Personen richten und ersichtlich Auswirkungen auf die Berufsausübung und somit eine berufsregelnde Tendenz haben, bejaht, so kann dieser im Ergebnis als gerechtfertigt angesehen werden: Anhand der Stufentheorie beurteilt das BVerfG Einschränkungen der Berufsfreiheit grds. am Maßstab der Verhältnismäßigkeit und unterscheidet dabei danach, auf welcher Stufe der Berufsfreiheit die Regelung ansetzt. Die hier gegebenen Berufsausübungsbeschränkungen können grds. durch jede vernünftige Erwägung des Gemeinwohls legitimiert werden (BVerfGE 103, 1 <10>), sofern Eingriffszweck und Eingriffsintensität nur in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (BVerfGE 108, 150 <160>). Die Vorschriften dienen dem in § 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E niedergelegten, legitimen Gesetzeszweck einer flächengerechten, gesunden, sicheren, lebenswerten sowie klima- und umweltfreundlichen Nutzung der öffentlichen Straßen

in Berlin. Sie sind auch geeignet und erforderlich. Im Ergebnis werden sie auch als angemessen angesehen und dienen vernünftigen Gemeinwohlerwägungen. Hiernach ist ein Eingriff in Art. 12 GG zu bejahen, aber im Ergebnis verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

b. § 10 Abs. 2 GemStrG Bln-E (Mietwagen)

Soweit der GemStrG Bln-E die entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung mittels Mietwagen als verkehrliche Sondernutzung ansieht (§ 10 Abs. 2 GemStrG Bln-E), verstößt dies nicht gegen die Berufsfreiheit der Mietwagenanbietenden. Der GemStrG Bln-E läuft auf eine reine Berufsausübungsregelung heraus, die ihren sachlichen Grund in dem legitimen Gesetzesziel findet, den privaten Individualverkehr, zu dem der Mietwagenverkehr gehört (BVerwG, Urteil vom 25.04.1980, 7 C 19/78), zur Erreichung des Gesetzeszwecks zu reduzieren.

5. Art. 14 GG - Eigentumsfreiheit

Im Übrigen ist der GemStrG Bln-E mit Art. 14 GG vereinbar.

a. Anliegergebrauch (Privatpersonen)

Der GemStrG Bln-E hat Auswirkungen auf den Anliegergebrauch, die im Ergebnis aber keinen zwingenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen. Die ältere Rechtsprechung zum Anliegergebrauch ging bereits davon aus, dass die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit mit Kfz bei einem Wohngrundstück in einer innerstädtischen Fußgängerzone nicht zu dem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs gehört (BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 - 11 C 38.92, NZV 1994, 125, Leitsatz 1). Nach dieser überholten Rechtsprechung kommt der Anliegergebrauch in seinem Kern dem privatrechtlichen Eigentum zwar so nahe, dass er von Art. 14 GG umfasst ist (vgl. BVerwGE 30, 235; auch BVerfG, NVwZ 1991, 358). Der gegenüber dem schlichten Gemeindegebrauch gesteigerte Anliegergebrauch reiche aber nur so weit, wie die angemessene Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert. Angemessen sei dabei nicht schon jede Nutzung, sondern ausschließlich das, was aus dem Grundstück, der Rechtslage und der prägenden Situation der Umgebung als anerkanntes Bedürfnis hervorgehe. Der eigentumsrechtliche Schutz des Anliegergebrauchs erstrecke sich daher nur auf den notwendigen Zugang des Grundstücks zum öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig auch die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kfz oder gar jeder Anliegerverkehr. Das Recht auf Anliegergebrauch schütze auch regelmäßig nicht vor solchen Erschwernissen des Zugangs, die sich aus einer besonderen örtlichen Lage ergeben, z.B. einer Fußgängerzone im innerstädtischen Ballungsraum (BVerwGE 54, 1; vgl. auch BVerfG, NVwZ 1991, 358). Die Gewährleistung der Zugänglichkeit eines Grundstücks beinhalte auch keine Bestandsgarantie hinsichtlich der Ausgestaltung und des Umfangs der Grundstücksverbindung mit der Straße; insgesamt müsse diese nur als Verkehrsmittler erhalten bleiben (BVerwG, Urteil vom 08.09.1993 - 11 C 38.92, NZV 1994, 125 <126> m.w.N. u.a. zu BVerwGE 54, 1 <4>). Die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit zu einem Grundstück, in dem der Eigentümer auch wohnt, bis „unmit-

telbar vor die eigene Tür“ oder mit jeglicher Art von Fahrzeug gehöre daher im städtischen Ballungsgebiet einer Fußgängerzone nicht zu dem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs (BVerwG, Urt. v. 08.09.1993 - 11 C 38.92, NZV 1994, 125 <126>).

Hiernach wäre knapp zu konstatieren, dass der GemStrG Bln-E zwar in den Schutzbereich des Art. 14 GG eingreift, aber mit diesem Grundrecht grds. vereinbar ist, soweit der Anliegergebrauch berührt ist. Allerdings hat die dargestellte Rechtsprechung eine zonal erheblich begrenztere Fußgängerzone im Blick, nämlich ein Grundstück in einer Fußgängerzone oder die Teileinziehung einzelner Straßen. Daher würde sich die Frage der Übertragbarkeit der Rechtsprechung stellen, wenn nicht die neuere bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung nunmehr eine Abkehr von der These des gemäß Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Kernbereichs des Anliegergebrauchs vollzogen hätte. Nach der neueren Rechtsprechung des BVerwG vermittelt der Anliegergebrauch schon keine aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ableitbare Rechtsposition (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 11.05.1999 - 4 VR 7.99 und vom 19.09.2007 - 9 B 22.06). Wie weit der Anliegergebrauch gehe, richte sich vielmehr nach dem einschlägigen Straßenrecht (vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 18.07.2008, 1 K 432/07). Auch in diesem Zusammenhang habe der Gesetzgeber in Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG erteilten Auftrags Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen (VG Karlsruhe, a.a.O.), aus der sich die konkrete Reichweite des Schutzes durch die Eigentumsgarantie überhaupt erst ergebe (vgl. BVerfGE 53, 257 <292>; 58, 81 <109f.>; 72, 9 <22>). Dabei habe der Gesetzgeber einerseits dem Gewährleistungsgehalt des in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG grundgesetzlich anerkannten Privateigentums und andererseits dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen. Da die Straße als öffentliche Einrichtung nicht allein der Erschließung der Anliegergrundstücke, sondern schwergewichtig auch dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen diene, müsse der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen einer Vielzahl von Interessen schaffen. Auf die Belange der Anlieger habe er insofern in spezifischer Weise Rücksicht zu nehmen, als dieser Personenkreis in besonderem Maße auf den Gebrauch der Straße angewiesen sei (VG Karlsruhe, a.a.O.; s.a. VG Berlin, Beschluss vom 6. Oktober 2021 - VG 11 L 291/21). Sofern der Gesetzgeber bei Regelungen zu Anliegerrechten und zum Anliegergebrauch den Kernbereich des Anliegerbereichs nicht ausreichend schütze, seien die jeweiligen Regelungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen verfassungswidrig (vgl. Axer, Der Anliegergebrauch an Straßen, DöV 2014, S. 323, 328). So liegt es nach hier vertretener Auffassung vorliegend nicht, denn die angemessene Nutzung sowie Zugänglichkeit der Grundstücke von der Straße aus und mithin der Kernbereich des Anliegergebrauchs bliebe weiterhin gewahrt.

Soweit auch der Anliegergebrauch von Gewerbetreibenden durch den GemStrG Bln-E berührt wird, kann im Ergebnis nichts anderes gelten.

b. Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

Lagevorteile und daraus resultierende Umsatzerwartungen eines Gewerbebetriebs sind rechtlich nicht geschützt (vgl. z.B. BVerwG, NJW 1983, 770 = NVwZ 1983, 292; s.a. OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.12.2015 - 7 ME 53/15, konkret im Zusammenhang mit der Einrichtung einer Fußgängerzone durch Teileinziehung von Straßen). Eine solche Teileinziehung ist bzgl. des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs von Personen mit hin nicht als grundrechtsrelevante Beeinträchtigung anzusehen.

6. Art. 19 Abs. 1 GG - Zitiergebot

Der GemStrG Bln-E greift in Grundrechte ein. Soweit nach dem GG ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen (Zitiergebot, vgl. Art. 19 Abs. 1 GG). Das BVerfG legt das Zitiergebot über diese Einschränkungen hinaus generell restriktiv aus (dazu BVerfGE 64, 72 <79>); die restriktive bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung führt im Ergebnis dazu, dass das Zitiergebot vorliegend gewahrt ist.

7. Art. 20 Abs. 3 GG - Bestimmtheitsgebot; Normenklarheit von Volksgesetzen

a. Bestimmtheitsgebot

Der Gesetzentwurf ist auf seine Vereinbarkeit mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten Bestimmtheitsgebot zu prüfen. Der Gesetzgeber ist zwecks Wahrung des Bestimmtheitsgebots gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. BVerfGE 49, 168 <181>). Betroffene müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können (vgl. BVerfGE 103, 332 <384>). Zudem muss auch die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden (vgl. BVerfGE 110, 33 <54>). Dieser Maßstab wird im Ergebnis gewahrt:

- **Bestimmtheit des Geltungsbereichs:** Auch die Literatur (vgl. nur Jahn, Rechtsfragen innerstädtischer Verkehrsbeschränkungen, NZV 1994, 5) betont, dass hoheitliche Maßnahmen, die in Gestalt von Verkehrsbeschränkungen in Freiheitspositionen eingreifen, hinreichend deutlich erkennen lassen müssen, welches Verkehrsverhalten verboten sei. Problematisch seien insbesondere flächendeckende Verkehrsbeschränkungsmaßnahmen, die sich pauschal auf ganze Innenstädte oder Innenstadtteile beziehen. Diese Voraussetzung wird vorliegend durch die ausreichend bestimmte (so: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20.10.2011, - OVG 1 B 4.10) Bezugnahme auf die „Umweltzone“ in §§ 4 Abs. 1 S. 1 GemStrG Bln-E gewahrt. Bei verbleibenden Zweifeln (z.B. wegen der vom GemStrG Bln-E ausgenommenen Privat- oder Bundesstraßen) hätte sich ergänzend ein Lageplan angeboten (so z.B. VG Oldenburg, Beschluss vom 25.06.2015, 5 B 2312/15). Zwingend ist ein solcher vorliegend aber nicht.
- **Bestimmtheit der Bezugnahme auf „Gemeingebrauch“:** Soweit §§ 4 Abs. 2 GemStrG Bln-E sich allgemein auf „Gemeingebrauch“ bezieht, wird anhand der Ge-

setzessystematik letztlich klar, was gemeint ist, auch wenn vereinzelt Auslegungsbedarf besteht. Gemeint ist, soweit im GemStrG Bln-E die Rede von „Gemeingebrauch“ ist, zumindest bzgl. allen von der Umwidmung erfassten Straßen der „von § 3 Abs. 1 GemStrG Bln-E definierte (beschränkte) Gemeingebrauch“. Bzgl. Fußgängerzonen (s. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 GemStrG Bln-E) ist hingegen der dem Berliner Straßengesetz entsprechend abweichende „Gemeingebrauch“ gemeint. § 6 Abs. 5 GemStrG Bln-E wiederum spricht von Fahrzeugen, „die zu Zwecken des Gemeingebrauchs benutzt werden“, während wohl „zu Zwecken des von § 3 Abs. 1 GemStrG Bln-E definierten (beschränkten) Gemeingebrauchs benutzt werden“ gemeint ist (ähnlich i.E.: § 13 Abs. 1 S. 2 GemStrG Bln-E). §§ 5 Abs. 1, 7, 8 Abs. 1 GemStrG Bln-E sind hingegen präziser („Gemeingebrauch gemäß § 3“ bzw. „ein im Gemeingebrauch gemäß § 3 stehendes Verkehrsmittel“). Letztlich kann die Bedeutung des hier verwendeten Begriffs des „Gemeingebrauchs“ aus dem im Gesetzentwurf zugrunde gelegten Verständnis (§ 3 GemStrG Bln-E) gefolgert werden, sodass ein am Gesetzeswortlaut ausgerichtetes Verhalten möglich ist.

b. Normenklarheit von Volksgesetzen

Grundsätzlich sind Volksgesetzgebungsentwürfe auch an den von der Rechtsprechung ausgeformten Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit zu messen. Hiernach dürfen Volksgesetzentwürfe u.a. nicht über wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen oder „in sich widerspruchsvoll sein“, gedankliche Brüche aufweisen oder dergleichen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 14.02.2000 - St 1/99; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00, jeweils m. w. N.). Die Anforderungen dürfen dabei nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a.a.O., Rn. 54). Dieser Maßstab ist hier gewahrt.

8. Andere Kompetenztitel

Andere Gesetzeskompetenztitel stehen dem GemStrG Bln-E nicht entgegen.

a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG: Verfassung und Verfahren der Verwaltungsgerichte

§ 5 Abs. 4 GemStrG Bln-E („Der Rechtsbehelf eines oder einer Dritten gegen die Erlaubnis hat keine aufschiebende Wirkung.“) verstößt nicht gegen die Bundeskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur Regelung der Verfassung und der Verfahren der Verwaltungsgerichte, denn auch bei umfassender und erschöpfender Regelung eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund (hier: in Form der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)) sind landesrechtliche Regelungen insoweit zulässig, als das Bundesrecht Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält (BVerwG, Beschluss vom 12.12.2011 - 2 B 34.11). Die bundesrechtliche Öffnungsklausel des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO verleiht dem Landesgesetzgeber entsprechend die Kompetenz, durch förmliches Gesetz die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs auszuschließen. Da die Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) nicht auch den Grundsatz der kraft Gesetzes eintretenden aufschiebenden Wirkung garantiert (dazu Schoch, in:

Schoch/Schneider, VwGO, 40. EL Februar 2021, Rn. 155), unterliegt § 5 Abs. 4 GemStrG Bln-E auch keinen sonstigen verfassungsrechtlichen Bedenken.

b. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG: Bauplanungsrecht

Regelungen zur wegemäßigen Erschließung sind unabdingbarer Bestandteil der Bauleitplanung, die im BauGB bundesrechtlich geregelt ist. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB nennt daher u.a. die Festsetzung der „öffentlichen Verkehrsflächen“ als möglichen Inhalt eines Bebauungsplanes. Eine solche Festsetzung ist für die Widmung einer solchen Fläche durch die Straßenbehörde bindend; dies ergibt sich aus dem Normcharakter des Bebauungsplanes (BVerwGE 74, 144). Dies steht aber der hier zu prüfenden Regelung des GemStrG Bln-E nicht entgegen. Formal würde das GemStrG Bln-E als formelles Gesetz den in Berlin als Rechtsverordnung erlassenen Bebauungsplänen vorgehen. Inhaltlich kann der Bebauungsplan grds. keine Regelungen zur Nutzung von Straßenverkehrsflächen treffen; zulässig ist lediglich die Festsetzung von Verkehrsflächen mit „besonderer Zweckbestimmung“ (z.B. Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen, Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern). Dabei bestehen „die Instrumente des städtebaulichen Planungsrechts und die des Straßen- bzw. Straßenverkehrsrechts nebeneinander. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB zwingt daher nicht zu einer Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans, wenn die Gemeinde als Straßenbaulastträger eine ohne besondere Zweckbestimmung festgesetzte Verkehrsfläche oder einen Teil einer derart festgesetzten Verkehrsfläche nachträglich nach den Vorschriften des Straßenrechts für einen beschränkten Gemeingebrauch widmen oder umwidmen will“ (Gierke, in: Brügelmann, Beck-OK BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 9 Rn. 466). Der GemStrG Bln-E enthält keine Regelungen zur Planung von Straßen, sondern betrifft nur deren Nutzung. Dies kann bauplanungsrechtlich nur sehr eingeschränkt geregelt werden und für die Landesstraßen hat das Straßenrecht Vorrang vor dem Bauplanungsrecht. Eine entgegenstehende Bundeskompetenz besteht daher insoweit nicht.

c. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG: Straßenverkehrsrecht (hier: Kennzeichnungspflicht von Kfz)

§ 6 GemStrG Bln-E sieht eine „Kennzeichnungspflicht“ für Kfz vor, die für die verkehrliche Sondernutzung auf autoreduzierten Straßen im Sinne des § 5 Abs. 1 GemStrG Bln-E verwendet werden.

Generell betrifft die Kennzeichnungspflicht von Kfz die Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer (vgl. BVerfGE 32, 319 <326>), mithin das Straßenverkehrsrecht in Bundesgesetzgebungskompetenz. Das BVerfG stellt dabei nicht darauf ab, ob eine Vorschrift in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Verkehr steht, sondern darauf, ob ihr Zweck gerade darin besteht, den ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs sicherzustellen (vgl. BVerfGE 32, 319 <326>). Ob dies das vorrangige Ziel der Regelung des § 6 GemStrG Bln-E ist, darf bereits bezweifelt werden. Die „Kennzeichnungspflicht“ dient hier primär dem Nachweis einer bestehenden „Sondernut-

zungs“-Erlaubnis (zugelassener Verkehr auf autoreduzierten Straßen) im Sinne des Gesetzentwurfes. Selbst wenn aber die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Ablaufs des Straßenverkehrs als vordergründiger Zweck angesehen würde, bewirkten bestehende Bundesvorschriften zur Kennzeichnung von Kfz keine Sperrwirkung für die Länder: Die für die konkurrierende Gesetzgebung im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG (Straßenverkehr) relevante Frage, ob das Bundesrecht eine Materie erschöpfend geregelt hat und dies eine Sperrwirkung für die Länder bewirkt, ist anhand einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenbereiches zu beantworten (BVerfGE 1, 283 <296>; 7, 342 <347>; 20, 238 <248>; 49, 343 <358>). Der erschöpfende Gebrauch der Kompetenz durch den Bund muss dabei hinreichend erkennbar sein (vgl. BVerfGE 98, 265 <301>). Entscheidend sei, ob ein bestimmter Sachbereich tatsächlich umfassend und lückenlos geregelt ist (BVerfGE 102, 99 <115>). Solch eine umfassende und lückenlose Regelung ist hier nicht erkennbar. Zwar gibt es zahlreiche Bundesvorschriften zur Kennzeichnung von Kfz (z.B. in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung bzgl. der Zuteilung von Kennzeichen, Oldtimerkennzeichen, der Kennzeichnung elektrisch betriebener Fahrzeuge sowie der Ausgestaltung und Anbringung der Kennzeichen, aber auch zu Kurzzeit- oder Versicherungskennzeichen etc.). Es ließe sich vertreten, dass hierin ein bundesgesetzlicher Regelungswille zur Regelung *aller* zulässigen Kennzeichnungsarten erkennbar wird. Die Vorschriften regeln die Materie aber nicht lückenlos, daher wird hier nicht von einer abschließenden Regelung ausgegangen: die von § 6 GemStrG Bln-E angestrebte Kennzeichnung für Kfz, die der verkehrlichen Sondernutzung i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 GemStrG Bln-E unterliegen, ist bundesgesetzlich nicht geregelt und bestehendes Bundesrecht lässt sich darauf auch nicht erkennbar übertragen. Da die Materie des § 6 GemStrG Bln-E nicht oder nicht erschöpfend von Bundesrecht geregelt ist, verbleibt insoweit Raum für eine landesrechtliche Vorschrift.

d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG: Straßenverkehrsrecht (hier: Bundesfernstraßen)

Für straßen- und wegerechtliche Regelungen für „Landstraßen für den Fernverkehr“ ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der Bund gesetzgebungsbefugt. Gemeint sind damit die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und -straßen), deren Bau, Unterhaltung, Widmung und Benutzung im Bundesfernstraßengesetz (BFStrG) geregelt ist. Soweit diese Straßen durch den vom GemStrG Bln-E vorgesehenen „autoreduzierten Bereich“ verlaufen, sind sie nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GemStrG Bln-E von den Regelungen des Gesetzes ausgenommen. Eine Prüfung der Vorgaben des BFStrG zur Trägerschaft der Straßenbaulast der Ortsdurchfahrten kann daher dahinstehen.

e. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG: Immissionsschutzrecht

Auch wenn Immissionsschutz (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) im GemStrG Bln-E als Motiv genannt wird, liegt dort nicht der Schwerpunkt; Immissionen sind nicht Anknüpfungspunkt für Regelungen des Gesetzentwurfes. Allein die räumliche Überschneidung mit der Berliner „Umweltzone“ nach § 40 BImSchG führt nicht dazu, dass dort ausschließlich immissionsbedingte Verkehrsbeschränkungen zulässig wären. Generell ist das Bundes-

Immissionsschutzrecht außerhalb des Anlagenrechts vom Bund nicht abschließend geregelt und entfaltet daher keine Sperrwirkung (vgl. § 49 Abs. 3 BImSchG; vgl. dazu näher Klinger, Rechtsgutachten, Seite 6 ff.; siehe auch unten C.III.3).

f. Kompetenz zur Regelung des Verwaltungsverfahrens

§ 5 Abs. 2 GemStrG Bln-E enthält Vorgaben zum Verwaltungsverfahren, dem die Erlaubniserteilung in den Fällen der Erlaubnisgründe §§ 7 bis 13 unterliegt. Diese sind kompetenzrechtlich zulässig. Soweit die Bundesländer – wie hier – ihre eigenen Landesgesetze ausführen, haben sie auch die Kompetenz für das landeseigene Verwaltungsverfahren. Hiervon hat Berlin in Form einer dynamischen Verweisung auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes Gebrauch gemacht (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG Berlin) und das in Bezug genommene Bundesrecht inkorporiert. Die inkorporierten Vorschriften des VwVfG des Bundes stellen daher Landesrecht dar. Etwaige Widersprüche des GemStrG-Bln-E hiergegen wären nach § 12 Abs. 2 AbstG unbeachtlich.

g. Kompetenz zur Mitregelung von Fragen der Gefahrenabwehr

Soweit der GemStrG Bln-E ausweislich des § 2 Abs. 2 GemStrG Bln-E sowie seiner Begründung auch der Gefahrenabwehr dient, ist dies kompetenzrechtlich unproblematisch. Genannt werden neben nicht verkehrsspezifischen Zwecken wie Lärmschutz oder Flächengerechtigkeit zwar auch „Verkehrssicherheit“ (S. 17/18) und „Mobilitätsverbesserung“ (S. 20-22); dies sind verkehrsspezifische (konkrete) Gefahren, die die Straßenverkehrsbehörden „aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs“ – z.B. gemäß § 45 StVO durch Verkehrszeichen – zu regeln befugt sind, sofern die Verkehrssicherheitsbelange die Anordnungen „zwingend geboten“ erscheinen lassen (vgl. jüngst zu sog. Pop-Up-Radwegen: VG Berlin, 04.09.2020 - 11 L 205.20). Gleichzeitig ist anerkannt, dass die materielle Voraussetzung der straßenrechtlichen Teileinziehung („Gründe des öffentlichen Wohls“) Gründe der Sicherheit und Ordnung mitumfassen kann (vgl. Herber, in: Kodal/Krämer, a.a.O., Kap. 10, Rn. 17.2). Etwaige kompetenzrechtliche Verflechtungen von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht sind hier unschädlich, da die wesentlichen Regelungszwecke über die Frage der Sicherheit des Verkehrs hinausgehen.

III. Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht

Der Gesetzentwurf ist mit höherrangigem Bundesrecht vereinbar.

1. Bundesfernstraßengesetz

§ 7 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG; „Der Gebrauch der Bundesfernstraßen ist jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsbehördlichen Vorschriften zum Verkehr gestattet (Gemeingebrauch).“) erfasst einzig den Gebrauch der Bundesfernstraßen (BVerwGE, 30, 235), die vom Anwendungsbereich des GemStrG Bln-E ausgenommen sind. Ein bundesrechtliches Gewohnheitsrecht, dem sich eine weitergehende Inhaltsbestimmung des Gemeingebrauchs entnehmen ließe, besteht nicht (BVerwG, a.a.O., Rn. 26). Ein Widerspruch des GemStrG Bln-E gegen das FStrG ist nicht ersichtlich.

2. Straßenverkehrsordnung (StVO)

Gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 GemStrG -E soll auch auf autoreduzierten Straßen weiterhin Verkehr zu öffentlichen Zwecken als Gemeingebrauch zulässig bleiben. Diese Regelung könnte im Widerspruch zu § 35 StVO („Sonderrechte“) stehen. Kompetenzrechtlich könnte sich bzgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Frage aufdrängen, ob § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 GemStrG Bln-E als straßenrechtliche Vorgabe angesehen werden kann, zumal der Bund mit § 35 StVO („Sonderrechte“) bereits im Rahmen seiner straßenverkehrsrechtlichen, ordnungsrechtlichen Kompetenz zur Regelung der Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer (vgl. BVerfGE 32, 319 <326>) eine abschließende Feststellung dahingehend getroffen hat, dass und wer unter welchen Umständen von den Vorgaben der StVO befreit ist. Es ist nicht auszuschließen, dass § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 GemStrG Bln-E so ausgelegt werden könnte, dass der Anwendungsbereich des § 35 StVO in der Praxis verkürzt wäre. Schon alleine die differenzierte Ausgestaltung des § 35 StVO, der straßenverkehrsrechtliche Sonderrechte u.a. von Polizei und Feuerwehr regelt, aber auch von z.B. Bundeswehr oder Truppen von NATO-Bündnispartnern oder EU-Mitgliedstaaten, zeigt, dass der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 GemStrG Bln-E diese Detailtiefe nicht erfüllt. Eine klarstellende Regelung derart, dass bestehende Sonderrechte von Hoheitsträgern sowie einschlägige straßenverkehrsrechtliche Vorschriften unberührt bleiben, wäre vorzugswürdig gewesen. Gleichwohl scheint eine verfassungskonforme Auslegung möglich.

Soweit die Begründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 2 Nr. 1 GemStrG Bln-E betont, dass für dessen Anwendbarkeit nicht schon genügt, dass eine Person generell mit hoheitlichen Aufgaben betraut ist, ist dies unbedenklich.

3. Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)

Der GemStrG Bln-E wirft keine Bedenken bzgl. des BImSchG, mit welchem der Bundesgesetzgeber für genehmigungsbedürftige Anlagen eine Regelung des materiellen Immissionsschutzes getroffen hat, auf. Insbesondere sind die im BImSchG geregelten Fragen mit Verkehrsbezug nicht abschließend.

4. Baugesetzbuch (BauGB)

Der GemStrG Bln-E ist mit dem BauGB vereinbar. Nach § 30 und § 34 BauGB sind Vorhaben zwar nur zulässig, wenn die Erschließung gesichert ist; dies ist vorliegend aber der Fall, denn die Mindestanforderungen an die verkehrsmäßige Anbindung des Grundstücks u.a. durch Straßen, Wege oder Plätze zwecks Erreichbarkeit mit v sowie öffentlichen Ver- und Entsorgungsfahrzeugen (vgl. Tophoven, in: BeckOK BauGB, Spannowsky/Uechtritz, 52. Edition, Stand: 01.02.2021, Rn. 36, m.w.N.), sind erfüllt.

5. Bundesmeldegesetz (BMG)

§ 2 Nr. 3 GemStrG Bln-E („wer innerhalb des autoreduzierten Bereichs [...] mit ihrem oder seinem Hauptwohnsitz meldebehördlich registriert ist“) ist melderechtlich unpräzise formuliert. Von einer „Hauptwohnung“ wird im Melderecht entsprechend der Unterscheidung

in § 21 BMG zwischen alleiniger Wohnung und Hauptwohnung nur dann gesprochen, wenn ein Einwohner auch mehrere Wohnungen (also mindestens auch eine Nebenwohnung) hat. Die Begriffe „alleinige Wohnung“ und „Hauptwohnung“ durchziehen das gesamte Melderecht, vgl. insbesondere § 3 Abs. 1 Nr. 11 u. 15, Abs. 2 Nr. 1 sowie § 24 Abs. 2 S. 2 BMG, und wären zwecks Widerspruchsfreiheit mit dem vorrangigen Bundesgesetz vorzugswürdig, wenngleich nicht zwingend.

6. Onlinezugangsgesetz (OZG)

Bedenken bzgl. der Art und Weise der Berücksichtigung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), mit welchem der Bundesgesetzgeber die Art und Weise zum Anbieten von Verwaltungsleistungen abschließend geregelt hat, bestehen nicht.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

1. Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)

Der GemStrG Bln-E ist mit der DS-GVO vereinbar.

a. § 6 GemStrG Bln-E (Kennzeichnungspflicht für Kfz)

Gegen § 6 GemStrG Bln-E, der die Kennzeichnungspflicht für Kfz regelt, bestehen keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Personenbezogene Daten dürften hier zwar mittelbar betroffen sein, da mit der Kennzeichnung Daten der Fahrzeughalter und/oder der Fahrzeugnutzer verknüpft sein dürften. Die insoweit erforderliche Verarbeitung der personenbezogenen Daten würde jedoch erkennbar einem bestimmten Zweck dienen, nämlich der Kontrolle des Vorliegens der für die verkehrliche Sondernutzung autoreduzierter Straßen nach § 5 GemStrG Bln-E erforderlichen Erlaubnis, und damit im öffentlichen Interesse erfolgen (vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. e) DS-GVO).

b. § 12 GemStrG Bln-E (Privatfahrten)

Die in § 12 GemStrG Bln-E („Privatfahrten“) ursprünglich wegen des Sachgrunderfordernisses (Beschränkung von Privatfahrten: erlaubt nur zu bestimmten Zwecken wie dem Transport schwerer Güter und für Urlaubsfahrten) vorgesehene Erhebung von personenbezogenen Daten (Erhebung von Informationen u.a. über Art der zu transportierenden Güter, Reiseziel, Reisedaten, Anzahl der Gepäckstücke etc.) war nach hiesiger Einschätzung mit dem Grundsatz der Datenminimierung des Art. 5 Abs. 1 lit. c DS-GVO unvereinbar. Diese ursprüngliche Fassung wurde seitens der Trägerin mit der formellen Änderung des Gesetzentwurfs am 6. Januar 2022 dahingehend geändert, dass u.a. künftig auf das Erfordernis eines Sachgrundes für die Privatfahrten verzichtet wird, sodass die bestehenden Bedenken bzgl. Art. 5 Abs. 1 lit. c DS-GVO (und der informationellen Selbstbestimmung) ausgeräumt wurden.

c. § 8 Abs. 2 GemStrG Bln-E (Arbeitsstättennachweis)

Bedenken gegen § 8 Abs. 2 GemStrG Bln-E, der vorsieht, dass ein Arbeitsstättennachweis gut sichtbar am Auto zu befestigen ist, bestehen bzgl. des Grundsatzes der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DS-GVO) nicht. Die Regelung dient laut Gesetzesbegründung

(S. 41) dazu, sicherzustellen, dass eine bestehende Erlaubnis nur für den konkreten gewerblichen Einsatz verwendet wird. Zu diesem Zweck benötigt die Behörde Angaben wie die zur Arbeitsstätte.

d. § 14 GemStrG Bln-E (Verkehrsüberwachung)

Gemäß § 14 GemStrG Bln-E sollen die für die Verkehrsüberwachung zuständigen Stellen der Berliner Verwaltung verpflichtet werden, die Einhaltung des Gesetzes sicherzustellen. Die zuständigen Stellen sollen hierfür Zugriff auf die nach § 5 GemStrG Bln-E („Verkehrliche Sondernutzung: Erlaubnis“) und § 6 GemStrG Bln-E („Kennzeichnungspflicht für Kraftfahrzeuge“) erhobenen Daten erhalten. Gegen § 14 GemStrG Bln-E bestehen im Ergebnis keine datenschutzrechtlichen Bedenken. Die in Berlin für die Verkehrsüberwachung ohnehin schon zuständigen Stellen würden auch die Verkehrsüberwachung für die autoreduzierten Straßen wahrnehmen und infolgedessen Zugriff auf die nach §§ 5, 6 GemStrG Bln-E erhobenen Daten erhalten. Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten würde damit aber ebenfalls zu einem bestimmten Zweck erfolgen, nämlich zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften des beabsichtigten Gesetzes, und damit im öffentlichen Interesse liegen (vgl. Art. 6 Abs. 1 S. 1 lit. e DS-GVO). § 14 GemStrG Bln-E ist daher mit der DS-GVO vereinbar.

e. § 17 GemStrG Bln-E (Transparenz, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten)

§ 17 GemStrG Bln-E regelt Transparenz, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten. Demnach wird die Verwaltung verpflichtet, die Anzahl und den Umfang der erteilten Erlaubnisse sowie erfolgter Anzeigen, Erlaubnisgründe, eingeleitete Maßnahmen, festgestellte Ordnungswidrigkeiten mitsamt der Erledigungsarten eingeleiteter Verwaltungsvorfahren und der Höhe der verhängten Bußgelder zu erfassen und regelmäßig an das Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) zu übermitteln. Bei den an das AfS zu übermittelnden Daten handelt es sich nicht um personenbezogene Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 1 DS-GVO, da sich die erfassten Daten nicht auf identifizierte Personen beziehen und eine Identifizierbarkeit anhand dieser Daten nicht gegeben sein dürfte. Bedenken gegen § 17 GemStrG Bln-E bestehen daher im Ergebnis nicht, zumal die Gesetzesbegründung auf geltende Datenschutzregeln hinweist (S. 47).

2. Verordnung (EU) 2018/858 („Typenzulassung“)

Das grds. vorrangige EU-Typenzulassungsrecht wird vorliegend nicht berührt, denn dieses regelt lediglich die Frage, ob ein Fahrzeug als solches rechtskonform ist, nicht aber, wann und wo dieses eingesetzt werden könne. Die Einschätzung, nach der ein Vorhaben der Reichweite wie von GemStrG Bln-E vorgesehen von seinen Wirkungen her auf ein in Berlin flächendeckendes Sondertypzulassungsrecht hinauslaufe und damit in die Gefahr der Europarechtswidrigkeit gerate (so wohl Gwiasda/Hofmann: Der Abschied vom Verbrennungsmotor als Ländersache? NVwZ 2021, 680, 681f.), wird hier nicht geteilt.

V. Vereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin

Der GemStrG Bln-E ist - in seiner im Rahmen der Nachbesserung geänderten Fassung - mit der VvB vereinbar. Art. 67 Abs. 3 S. 1 VvB verlangt, dass die Aufgaben des Senats außerhalb der Leitungsaufgaben im Einzelnen durch Gesetz mit zusammenfassendem Zuständigkeitskatalog bestimmt werden. Diese Vorgaben werden u.a. durch das Allgemeine Zuständigkeitsgesetz (AZG) und die Anlage zu § 4 Abs. 1 AZG (Allgemeiner Zuständigkeitskatalog - ZustKat AZG -) umgesetzt. Art. 67 Abs. 3 S. 1 VvB würde durch die zunächst vorgesehene isolierte Zuständigkeitsregelung in § 15 GemStrG Bln-E, wonach für das Erlaubnis- und Anzeigeverfahren sowie die Ausgabe der Kennzeichnungen die für das Straßenwesen zuständige Senatsverwaltung zuständig ist, nicht gewahrt. Der geänderte GemStrG Bln-E sieht nunmehr in Art. 3 die Änderung auch des ZustKat AZG vor.

VI. Sonstiges

Sonstige Erwägungen stehen dem GemStrG Bln-E nicht entgegen.

1. Inkrafttretensvorschriften des GemStrG Bln-E

Art. 2 Nr. 1 des GE sieht vor, dass das Berliner Straßengesetz um folgenden Absatz 4a ergänzt wird: „Die Einziehung oder Teileinziehung kann auch durch Gesetz erfolgen. Die Absätze 2 bis 4 gelten in diesem Fall nicht.“ Die Notwendigkeit dieser Ergänzung ist bedingt durch § 4 Abs. 1 GemStrG Bln-E, wonach alle Straßen im Bereich der Berliner Umweltzone (mit Ausnahme der in der Vorschrift genannten) vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes autoreduzierte Straßen und insoweit (per Gesetz) teileingezogen werden (s. zum Einzelfallgesetz C.I.55). Das gleichzeitige Inkrafttreten der Art. 1 (s. insoweit auch § 18 GemStrG Bln-E) und Art. 2 durch die Vorgabe in Art. 4 des GE ist im Ergebnis rechtsförmlich auch zulässig. Eines zeitlich abgestuften Inkrafttretens der harmonisierten Regelungen in Art. 1 (§ 4 Abs. 1) und Art. 2 (Nr. 1), bedarf es nicht.

Die (z.T. doppelten) Inkrafttretensregelungen in Art. 1, § 18 und Art. 4 GemStrG Bln-E sind rechtlich unproblematisch, da sie sich nicht widersprechen.

2. Vereinbarkeit mit Landesgesetzen

Widersprüche zu Landesgesetzen sind nach § 12 Abs. 2 AbstG unerheblich. Nachfolgend wird daher nur cursorisch auf mögliche Überlappungen verwiesen.

a. Mobilitätsgesetz Berlin (MobG Bln)

Soweit darauf abgestellt werden könnte, dass der GemStrG Bln-E den Zielen des MobG Bln widerspreche, z.B. dem in § 1 Abs. 3 MobG Bln formulierten Ziel des Landes Berlin, sich weiter als Innovations- und Entwicklungsraum zu etablieren und innovative Mobilitätskonzepte und Verkehrsangebote zu erproben und zu nutzen, würde im Fall einer - hier nicht weiter zu prüfenden - Kollision wohl der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori* greifen, d.h. der GemStrG Bln-E würde im Zweifel Vorschriften des MobG Bln verdrängen. Der bzgl. des MobG Bln erhobene Einwand verfängt im Hinblick auf § 12 Abs. 2 AbstG daher nicht.

b. Rettungsdienstgesetz; Feuerwehrgesetz

Soweit darauf abgestellt werden könnte, dass der GemStrG Bln-E in die Regelungsmaterie des spezielleren Rettungsdienstgesetzes oder des Feuerwehrgesetzes eingreift, ist dies zumindest für die hiesige Prüfung unbeachtlich. Insbesondere ist zu bemerken, dass die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 2 GemStrG Bln-E (Verkehr zu rettungsdienstlichen Zwecken) explizit u.a. auf das Rettungsdienstgesetz Bezug nimmt (s. Begründung S. 30).

c. E-Government-Gesetz Berlin (EGov Bln)

Soweit vertreten werden könnte, der Wortlaut des § 5 Abs. 2 S. 1 bzw. des Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln-E sei missverständlich insofern als den Rechtsanwendenden nicht klar sei, ob die Erlaubnis schriftlich oder elektronisch (über ein Verwaltungsportal) eingeholt werden könne sowie ferner in Widerspruch zu § 10 EGov Bln stehe, führt dieser Einwand nicht zur Unzulässigkeit des GemStrG Bln-E. Der Wortlaut ist insbesondere unter auch unter Berücksichtigung der Begründung ausreichend klar. Ein möglicher Widerspruch zu einer bestehenden Landesvorschrift ist nach Maßgabe des § 12 Abs. 2 AbstG darüber hinaus ohnehin unbeachtlich. Soweit ein Verweis in der Begründung auf § 10 Abs. 2 EGov Bln empfohlen wird, wäre ein solcher zwar unschädlich, aber nicht zwingend erforderlich.