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 lichtechtem 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 Ferienziel-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 unvertretbar 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 TWh[3] pro Jahr,[4] wovon der motorisierte

[1] CO_2-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;

Individualverkehr[5] 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 CO_2-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 Treibhausgasminderungslücke von 33 Millionen Tonnen CO_2-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 CO_2.[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); Quaschning, 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, Quaschning, 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 Treibhausgasminderung wäre allerdings auch bei ihrer Einhaltung nicht kompatibel mit dem Pariser Klimaabkommen.

Mit einem Paket aus Förderung der Elektromobilität, Stärkung der Bahn und einer CO_2-Bepreisung will die Bundesregierung diese Ziele erreichen. Jüngste Daten zeigen, dass die durchschnittlichen CO_2-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 CO_2 emittieren.[15] Einen hinreichenden Beitrag zum Klimaschutz und zur CO_2-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 CO_2 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 CO_2 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 (Stand: 27.1.2021).

[15] Neue CO_2-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] CO_2-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] Entsiegelungen[28] 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_schutzen_und_Lebensqualitat_erhohen/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 Berlin[31] 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/senuvk/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 Lärmbelästigung 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 lärmmindernder 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 µg/m³ 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 Lärmbelästigung und Straßenverkehrsbelastung.

[58] Auch niedrige, nicht-gehörschädigende Schallpegel, die z.B. von Verkehrslärm ausgehen, können erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schäden hervorrufen (z.B. Herz-Kreislauferkrankungen, 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 ($PM_{2,5}$) 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 µg/m³ am Görlitzer Bahnhof in Kreuzberg, darauf folgten Messwerte am Kurt-Schumacher-Damm (74 µg/m³) und am Kleinen Tiergarten (72 µg/m³). 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 NO_2-Belastung in der Luft im Jahresmittel mehr als 50 µg/m³ beträgt. Auf Berliner Straßen stammen 18 Prozent der vom Kraftfahrzeugverkehr verursachten Feinstaubemissionen (PM_{10}: 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 NO_2 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/senuvk/umwelt/luft/luftreinhaltung/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 Zufußgehen 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 Fahrtzeiten 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]

Fallstudienergebnisse 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 Schreckenberg 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 Dienstes[82] benötigt. Hinzu kommen acht leitende Funktionen im höheren Dienst[83] 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 CO_2-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 verkehrsüblichen 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 Nutzzeiten 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).

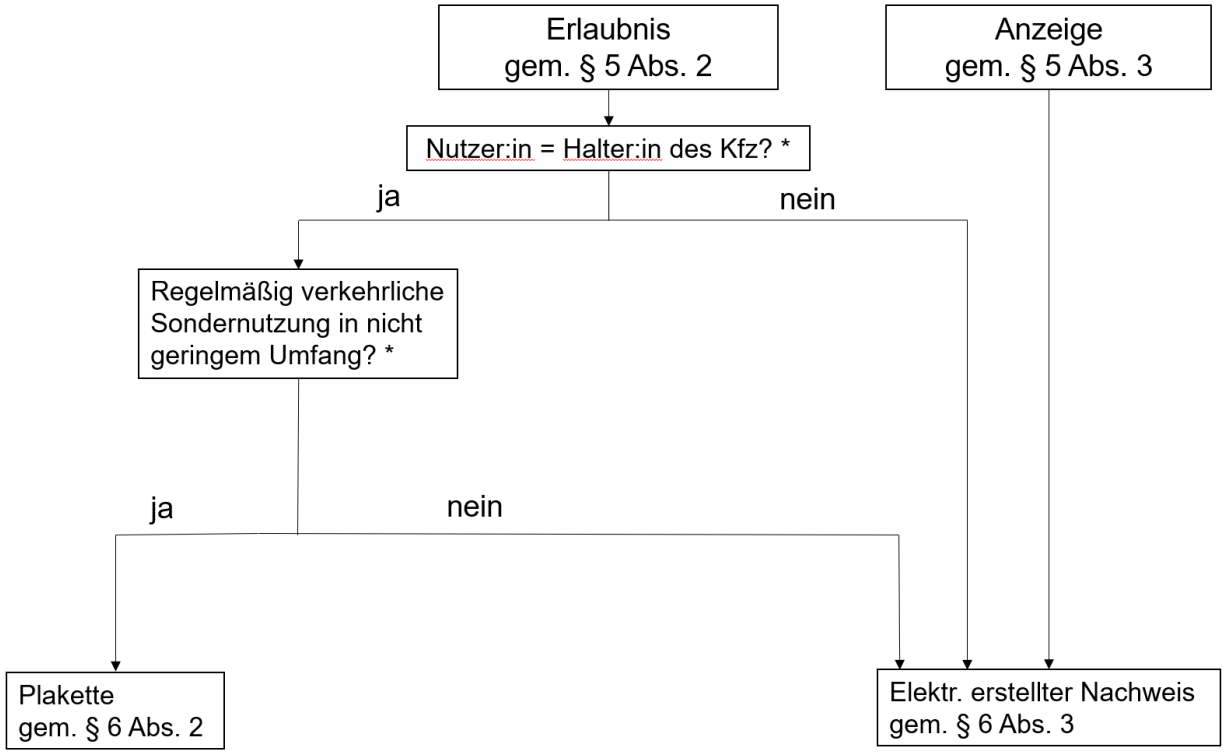
Da das Parken als Teilnahme am ruhenden Verkehr ebenfalls eine verkehrliche Sondernutzung darstellt, ist auch das Abstellen von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Straßenraum erlaubnispflichtig. Außerhalb der Gültigkeit einer Erlaubnis müssen sich Kraftfahrzeuge somit auf privaten Stellflächen befinden. 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 Umweltverbunds 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 Lastenfährräder, 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 Behindertenfahrtdienste 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 berechtigte 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 Strafrahmen 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.