

Dr. Philipp Schulte
Rechtsanwalt

RA Dr. Philipp Schulte * Grolmanstr. 39 * 10623 Berlin
An den
Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Elßholzstraße 30-33
10781 Berlin

Grolmanstraße 39
10623 Berlin

TEL: 030/28 00 95 - 0
FAX: 030/28 00 95 15

kanzlei@klimagerecht.org

per beA

Donnerstag, 1. September 2022
Mein Zeichen: [REDACTED]

Sehr geehrte Damen und Herren,

**in dem Vorlageverfahren zur Entscheidung über die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung
des Volksbegehrens „Berlin autofrei“**

- Az.: VerfGH [REDACTED] -

beziehe ich mich auf Ihre Verfügung vom 8.6.2022 und beantrage namens und in Vollmacht
des Trägers und der Vertrauenspersonen,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über den Gesetzentwurf
der Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“ vom 4. August 2021 zulässig ist.

Nachfolgend nehme ich für den Träger des Volksbegehrens und für die Vertrauenspersonen zu
dem Vorlageschriftsatz der Senatsverwaltung für Inneres, Digitalisierung und Sport vom
31.5.2022 und dem Prüfvermerk vom 4.5.2022 (Anlage 8) Stellung. Die Stellungnahme be-
schränkt sich zunächst auf die seitens der prüfenden Senatsverwaltung aufgeworfenen Kritik-
punkte am Gesetzentwurf. Vereinzelt werden auch seitens des Trägers geteilte Positionen in-
haltlich ergänzt.

Sollte der Gerichtshof andere als die seitens der Senatsverwaltung formulierten und hier behandelten Kritikpunkte (in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht) seiner Entscheidung zugrunde legen wollen, wird schon jetzt um die Gewährung rechtlichen Gehörs durch vorherigen gerichtlichen Hinweis und Gelegenheit zur Stellungnahme gebeten.

Zur besseren Übersicht wird der Stellungnahme ein Inhaltsverzeichnis vorangestellt.

I.	Sachverhalt, Gegenstand des Volksbegehrens.....	2
II.	Rechtliche Würdigung, Zulässigkeit des Antrags	7
1.	Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin.....	7
2.	Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht	18
a)	Kein Verstoß gegen die allg. Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG.....	18
b)	Kein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG.....	42
c)	Kein Verstoß gegen die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG.....	44
d)	Kein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG	45
e)	Kein Verstoß gegen den allg. Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG	56
3.	Kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 2 GG	62
III.	Zum bisherigen Ablauf und weiteren Fortgang des Verfahrens	67
1.	Rechtswidrig unbestimmte Kostenschätzung der Senatsverwaltung.....	68
2.	Klarstellung zur Fristenregelung in § 17 Abs. 3 AbstG erforderlich	69
3.	Berücksichtigung der zeitlichen Kampagnenplanung auch im Vorlageverfahren.....	70

I. Sachverhalt, Gegenstand des Volksbegehrens

Das Volksbegehren hat den seitens der Senatsverwaltung als Anlage 6 vorgelegten Entwurf eines Artikelgesetzes zum Gegenstand. Inhaltlicher Kern des Volksbegehrens ist der unter Artikel 1 enthaltene Entwurf eines Stammgesetzes „Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung“, das im Folgenden mit der gesetzlich festgelegten Abkürzung „GemStrG Bln“ bezeichnet wird. Das Artikelgesetz insgesamt wird nachfolgend als „Gesetzentwurf“ bezeichnet.

Das Gesetzesvorhaben zielt auf die allgemeine und dauerhafte Verringerung des Kraftfahrzeugverkehrs im Land Berlin, um so die Zahl der im Straßenverkehr getöteten oder (schwer-)verletzten Menschen zu reduzieren (vgl. Gesetzesbegründung, S. 17-18). Allein im Jahr 2021 wurden auf Berliner Straßen laut Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 40 Menschen bei Unfällen getötet und 14.742 Personen verletzt (abzurufen unter: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/strassenverkehr>).

Weiter sollen auf diese Weise die verkehrsinduzierten Immissionen (Lärm, Stickoxide, Feinstaub), die an vielen Stellen im hochverdichteten Stadtgebiet, d.h. insbesondere im Bereich der Umweltzone, ein erhebliches und mitunter gesundheitsgefährdendes Ausmaß erreicht haben, nachhaltig sinken (vgl. Gesetzesbegründung, S. 17-20).

Ein weiteres Ziel des Gesetzesvorhabens ist die massive Senkung von Treibhausgas(THG)-Emissionen im Verkehrssektor (vgl. Gesetzesbegründung, S. 11-13). Der THG-Ausstoß ist in diesem Bereich seit Jahrzehnten nahezu unverändert hoch und muss mit Blick auf die fortschreitende Klimakatastrophe mit ihren verheerenden globalen wie regionalen Auswirkungen und des nahezu aufgezehrten Emissionsbudgets, das zur Einhaltung des internationalen Klimaschutzabkommens von Paris und dem verfassungsrechtlich verankerten Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG überhaupt noch verbleibt, dringend und massiv sinken. Gerade im Land Berlin, das als hochverdichtete Metropolregion über eine sehr gute öffentliche Verkehrsinfrastruktur verfügt, lässt sich eine Verschiebung des Modal-Split zugunsten nicht-motorisierter (Fuß- und Radverkehr) oder öffentlicher Verkehrsmittel effektiver, schneller und, angesichts der zahlreichen Alternativen und vielfach kürzeren Wegen, mit weniger Aufwand umsetzen als in weniger dicht besiedelten Regionen. Auch deshalb soll das Land Berlin hier nach dem Willen des Gesetzgebers einen bedeutenden Beitrag zum dringend notwendigen Klimaschutz leisten, indem die landesweiten THG-Emissionen im Verkehrssektor möglichst kurzfristig und möglichst stark reduziert werden.

Des Weiteren zielt das Gesetzesvorhaben auch auf die Neuverteilung des knappen öffentlichen Straßenraums und damit auf die Herstellung Flächengerechtigkeit ab (vgl. Gesetzesbegründung, S. 15-16). Der motorisierte Individualverkehr benötigt, zusätzlich zu seinen oben bereits genannten, unmittelbar gemeinschädlichen Folgen, im fließenden und ruhenden Verkehr im weit überproportionale Flächenanteile am öffentlichen Straßenland, die dann für jedwede andere Nutzungen z.B. als Flächen für Gastronomie, Spielflächen, Pflanz- und Grünflächen, Kunst und Kultur, Freiraum und Erholung, Sport usw. nicht zur Verfügung stehen. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu auf S. 16 mwN zutreffend:

„Im Durchschnitt nimmt ein fahrendes Auto 140 m² und ein parkendes Auto 10 bis 20 m² öffentliche Fläche ein, 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. Allein die öffentlichen Parkplätze für Autos nehmen in Berlin mehr Fläche ein als alle Fahrradwege der Stadt. Den Nutzungsanteilen entspricht das nicht.“

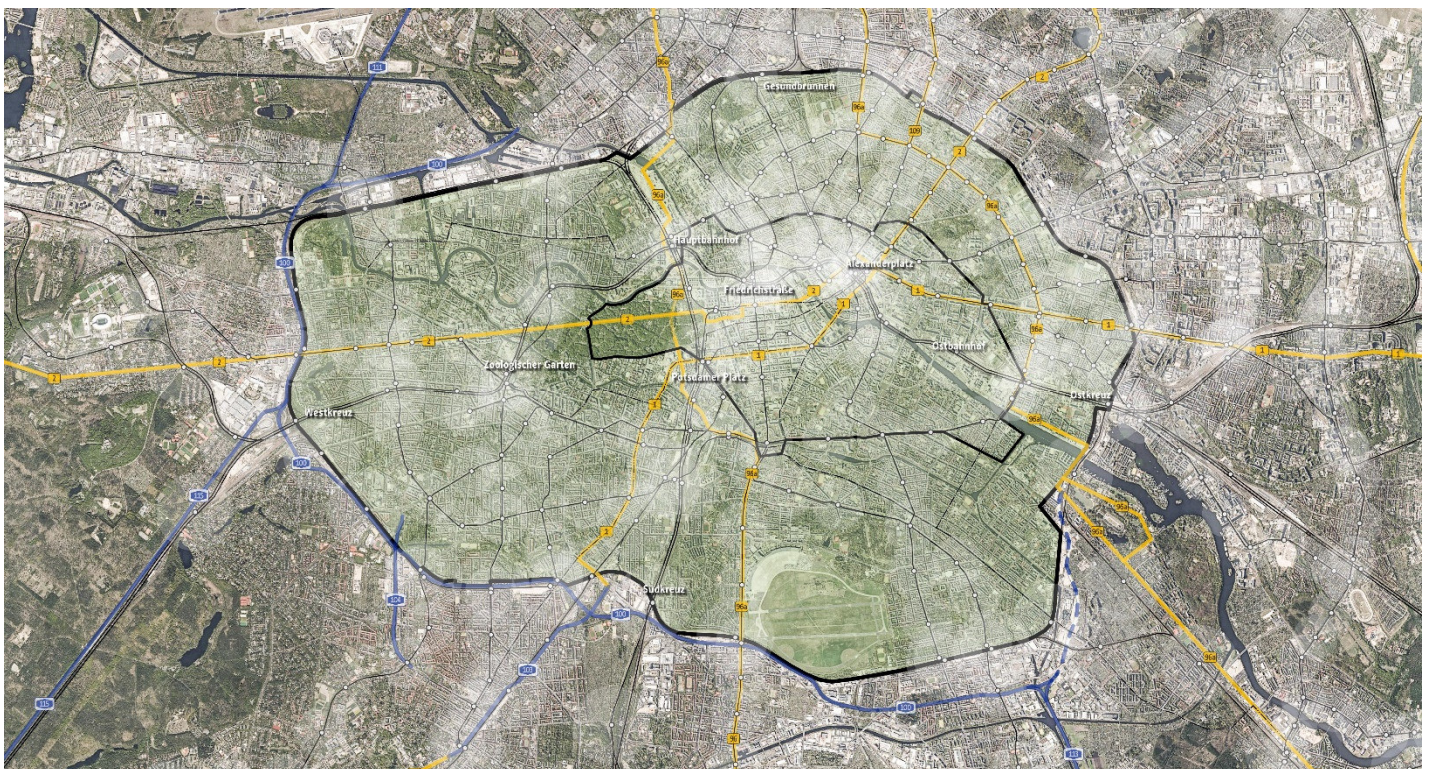
Das Gesetzesvorhaben regelt dabei nicht die bauliche Umgestaltung des freiwerdenden öffentlichen Straßenraums und legt nicht die zukünftig an einzelnen Bereichen im öffentlichen Straßenland konkret zulässigen Nutzungen fest. Dies ist Aufgabe der planenden Bezirksverwaltungen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern vor Ort. Der Gesetzentwurf soll jedoch durch die verbindliche und weitreichende Reduktion des motorisierten Individualverkehrs erhebliche freie Flächenkapazitäten und damit die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzung schaffen, um möglichst große Teile der bislang der Kraftfahrzeugnutzung vorbehaltene Straßenbereiche wie Fahrspuren oder Stellplätze zu verkleinern oder ganz aufzuheben und sie anderen Nutzungszwecken zuordnen und -soweit nötig oder gewünscht- auch baulich umgestalten zu können.

Die mit dem Gesetzesvorhaben intendierte Reduktion des motorisierten Individualverkehrs dient dann auch insgesamt der Mobilitätsverbesserung (vgl. Gesetzesbegründung, S. 20-22). Dies gilt für Menschen mit Behinderungen ebenso wie für Kinder und ältere Menschen, die z.B. durch abgestellte Kraftfahrzeuge oder in Bereichen mit schmalen Gehwegen und weiteren Nutzungskonflikten (insb. Gastronomie oder abgestellten Fahrrädern oder Rollern) oder bei der Querung von Straßen eingeschränkt werden. Hier führt die beabsichtigte Regulierung des allgemeinen Kraftfahrzeugverkehrs durch freiwerdende Flächen absehbar zu einem erheblichen Verbesserungspotential. Zugleich profitieren die Nutzerinnen und Nutzer, die nach dem GemStrG Bln als Rettungskräfte, Entsorgungsunternehmen oder Taxen im Rahmen des Gemeingegebrauchs (§ 3 GemStrG Bln) bzw. wegen eines sachlichen Grundes (§§ 7-13 GemStrG Bln) weiterhin zur Benutzung von Kraftfahrzeugen berechtigt sind. Durch die allgemeine Verringerung des übrigen Kraftfahrzeugverkehrs können Menschen, die aufgrund von Behinderung oder Krankheit auf das Kfz. als Transportmittel tatsächlich angewiesen sind, ebenso wie Handwerksunternehmen, die regelmäßig schwere Arbeitsgeräte oder Material zu transportieren haben, oder Transportdienstleister, Expeditionen etc. die öffentlichen Fahrwege ohne tägliche Staus benutzen und in der Nähe zum jeweiligen Arbeits-/Einsatz- oder Wohnort einen Parkplatz finden. In der Folge wird weniger (Arbeits-)zeit im Stau verbracht, wird der Parksuchverkehr beendet und können dringende Einsatzfahrten schneller ihr Ziel erreichen.

Der Regelungsansatz des GemStrG Bln basiert auf einer Modifikation der straßenrechtlichen Widmung sämtlicher Landesstraßen im Bereich der Berliner Umweltzone (§ 4 Abs. 1 GemStrG Bln), die als sog. „autoreduzierte Straßen“ iSd. § 3 GemStrG Bln mit einer Frist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes teileingezogen werden. Auf autoreduzierten Straßen unterfällt die Nutzung von Kraftfahrzeugen gem. § 3 GemStrG Bln nur für bestimmte Benutzungszwecke (u.a. Polizei- und Rettungskräfte, Entsorgungsunternehmen, Taxen) dem erlaubnisfreien Gemeindegebrauch. Jede andere Benutzung von Kraftfahrzeugen stellt eine sog. „verkehrliche Sondernutzung“ dar, die gem. § 5 Abs. 1 GemStrG Bln erlaubnispflichtig ist.

Bei der verkehrlichen Sondernutzung handelt es sich um ein eigenes gesetzliches Regelungsregime, das allein die verkehrliche Benutzung von Kraftfahrzeugen auf autoreduzierten Straßen betrifft und daher neben einer möglichen (sonstigen) Sondernutzung gem. § 11 Abs. 1 BerlStrG steht (vgl. Artikel 2 des Gesetzentwurfs).

Die ausdrücklich straßenrechtliche Vorgehensweise umfasst jede Benutzung der teileingezogenen Straßen mit Kraftfahrzeugen, d.h. sowohl in Gestalt des fließenden wie auch des ruhenden Verkehrs. Die dort jeweils geltenden straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen werden durch das GemStrG Bln nicht verändert. Dies ist Sache der zuständigen Straßenverkehrsbehörde. Die nachfolgende Karte zeigt das Gebiet der Berliner Umweltzone, die weitgehend deckungsgleich mit dem Berliner S-Bahn-Ring ist. Die durch das Stadtgebiet verlaufenden Bundesstraßen sind von der Teileinziehung nicht betroffen.



Das GemStrG Bln definiert in § 5 Abs. 2 den Rahmen für das behördliche Entscheidungsverfahren und regelt in § 5 Abs. 3 zusätzlich ein Anzeigeverfahren, das eine unmittelbare Legalisierung kurzfristiger Fahrten im autoreduzierten Bereich ermöglicht. Beide Verfahren sollen unter Verweis auf das Onlinezugangsgesetz des Bundes (OZG) möglichst elektronisch durchgeführt werden. Erlaubniserteilung oder Anzeige erfordern nicht, dass die berechtigte Person zugleich Halter oder Halterin des Kraftfahrzeugs ist, so dass auch die Nutzung kommerziell oder privat geliehenen Fahrzeugen -im Rahmen der jeweiligen Erlaubnis- möglich ist.

Zudem ordnet § 6 eine Kennzeichnungspflicht der im Rahmen der verkehrlichen Sondernutzung verwendeten Kraftfahrzeuge an, um den zuständigen Behörden die Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Regelungen (§§ 14, 15 GemStrG Bln) gerade auch bei abgestellten Fahrzeugen, also im ruhenden Verkehr, einfach und rechtssicher zu ermöglichen. Rechtswidrig genutzte Fahrzeuge sollen durch Abschleppen unmittelbar entfernt werden (§ 14 GemStrG Bln) und der Verstoß kann mit einem Bußgeld geahndet werden (§ 16 GemStrG Bln). Diese Vorgehensweise, die auf effektive individuelle Kontrollen statt auf ständige automatisierte Kennzeichenerfassung setzt (wie sie z.B. zur Erhebung der LKW-Maut auf Bundesstraßen erfolgt), wurde vom Gesetzgeber bewusst gewählt, weil sie besonders datensparsam ist.

Die §§ 7 bis 13 GemStrG Bln enthalten die sog. Erlaubnisgründe, deren Vorliegen in den meisten Fällen einen gebundenen Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis zur Nutzung von Kraftfahrzeugen auf autoreduzierten Straßen vermittelt bzw. zur kurzfristigen Anzeige der beabsichtigten Nutzung berechtigt. Auf diese Weise will der Gesetzgeber in Fällen, in denen die Nutzung des Kraftfahrzeugs aufgrund seiner speziellen Eigenschaften als motorbetriebenes Transportmittel im gewerblichen oder privaten Bereich tatsächlich notwendig ist, dessen Einsatz ermöglichen. Dies soll nach dem gesetzgeberischen Konzept nicht, wie z.B. bei sog. „City-Maut“-Konzepten, von den finanziellen Ressourcen der jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer, sondern allein von dem Vorliegen eines anerkannten Sachgrunds entsprechend der §§ 7-13 GemStrG Bln abhängen.

Bezüglich des bisherigen Verfahrensgangs wird auf die Ausführungen im Abschnitt A. des Prüfvermerks der vorlegenden Senatsverwaltung vom 4. Mai 2022 (Anlage 8) verwiesen. Die dort unter VII. 2. und VII.3. angesprochene zweimalige Verlängerung der Prüffrist wird im hiesigen Schriftsatz unter III. nochmals aufgegriffen.

II. Rechtliche Würdigung, Zulässigkeit des Antrags

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin autofrei“ vom 4.8.2021 ist zulässig, denn das Volksbegehren genügt den materiellen Anforderungen der §§ 11 und 12 AbstG. Der zum Gegenstand des Volksbegehrens gemachte Gesetzentwurf (Anlage 6) ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin umfasst (§ 11 Abs. 1 AbstG) und steht auch im Übrigen mit höherrangigem Recht in Einklang. Ein Verstoß gegen das Grundgesetz, sonstiges Bundesrecht, das Recht der Europäischen Union oder gegen die Verfassung von Berlin (§ 12 Abs. 2 AbstG) liegt nicht vor.

1. Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Gem. § 11 Abs. 1 AbstG ist ein Volksbegehren zulässig, soweit für dessen Gegenstand die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin besteht. Das Volksbegehren „Berlin autofrei“ hat die grundlegende Neuordnung des straßenrechtlichen Nutzungsregimes zum Gegenstand und unterfällt dem Straßenrecht. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin folgt aus Art. 70 Abs. 1 GG.

Die vorliegende Senatsverwaltung äußert dann auf S. 15 des Prüfvermerks auch lediglich „Zweifel“ und „gewisse Bedenken“ (Anlage 8, S. 19) im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin. Die Senatsverwaltung meint auf S. 18, dass die Gesetzgebungskompetenz „nicht auf der Hand liege“, benennt jedoch schon im Ausgangspunkt keinen Prüfungsmaßstab, nach dem sich ihre Bewertung richten soll. Konkrete rechtliche Gründe, weshalb aus Sicht der Senatsverwaltung -auch abweichend von der klaren Bewertung ihres eigenen Gutachters, RA Prof. Dr. Remo Klinger,- von einem Kompetenzverstoß auszugehen wäre, werden ebenfalls nicht angeführt.

Der Umstand, dass seitens des Gesetzgebers mit dem in § 5 Abs.1 GemStrG Bln normierten Institut der „verkehrlichen Sondernutzung“ tatsächlich eine „neuartige Kategorie von Sondernutzungen“ (Anlage 8, S. 19) geschaffen wird, kann einen Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht begründen. Denn es ist Sache des Landesgesetzgebers, wie er das Straßenrecht in eigener Zuständigkeit ausgestaltet. Auch liegt in dem GemStrG Bln keine „kompetenzwidrige Regelung im Gewande der Widmung“ vor, wie es die Senatsverwaltung auf S. 19 des Prüfvermerks ohne nähere Begründung in den Raum stellt. Die seitens der Senatsverwaltung geäußerten „Zweifel“ sind allesamt unbegründet.

So kommt dann auch der seitens der Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz (SenUMVK) mit der verfassungsrechtlichen Prüfung des Gesetzentwurfs

beauftragte Gutachter, RA Prof. Dr. Remo Klinger, auf S. 6 seiner Ausarbeitung vom 17.9.2021 (VV Abschnitt 3.4, Bl. 134) zu dem Ergebnis, dass es „zweifelsfrei“ sei, dass der Gesetzentwurf eine straßenrechtliche Lösung verfolgt. Zusammenfassend stellt der Gutachter fest, dass sich „die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes Berlin daher aus Art. 71 GG [gemeint sein dürfte Art. 70 Abs. 1 GG]“ ergibt. Konkrete Argumente, weshalb diese -zutreffende- gutachterliche Bewertung tatsächlich falsch sein sollte, führt die Senatsverwaltung in dem Prüfvermerk nicht an.

Derlei Gründe sind auch nicht ersichtlich. Die Abgrenzung zwischen dem landesrechtlichen Straßen- und Wegerecht einerseits und dem Straßenverkehrsrecht andererseits hat das BVerfG in dem von der Senatsverwaltung angeführten Beschluss vom 9.10.1984 (Az. 2 BvL 10/82) unter Rn. 47, 48 wie folgt vorgenommen (Hervorhebung hier):

„a) Straßenverkehr und Straßenverkehrsrecht in diesem Sinne sind einerseits im Zusammenhang mit, andererseits gerade auch in Abgrenzung zum Begriff des Straßen-(Wege-)rechts zu bestimmen. Es handelt sich um deutlich gegeneinander abgegrenzte Gesetzgebungsbereiche, auch wenn sie in einem sachlichen Zusammenhang stehen, insbesondere das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraussetzt (BVerfGE 40, 371 (378)).

*b) Die Abgrenzung zwischen den beiden Bereichen erfolgt nach den verschiedenen Aufgaben, die mit ihrer gesetzlichen Regelung zu bewältigen sind: **Das Wegerecht dient der Bereitstellung des Weges für die in der Widmung festgelegte besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die (polizeilichen) Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmer** - sowie gegebenenfalls auch an Außenstehende (vgl. BVerfGE 32, 319 (326)) -, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten. In diesem Sinne ist das Straßenverkehrsrecht sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen Ordnungsrecht - die Gesetzgebung zukommt (BVerfGE 40, 371 (378, 380)).“*

Die von dem BVerfG angeführte Unterscheidung zwischen dem Straßenrecht, das im Wege der Widmung die „Bereitstellung des Weges“, d.h. Art, Zwecke und Umfang der zulässigen Nutzungen, regelt, und dem Straßenverkehrsrecht, das als sachlich begrenztes Ordnungsrecht die verkehrssichere Ausübung der jeweils zugelassenen Nutzungen bestimmt, hat auch die Senatsverwaltung in ihrem Prüfvermerk (S. 15/16) anerkannt, dann jedoch unter Verweis auf „einzelne Fragestellungen (z.B. „Parken“)“ behauptet, dass „nicht abschließend geklärt“ sei, „wo genau die die gesetzgeberische Zuständigkeitsgrenze zwischen Wegerecht und

Straßenverkehrsrecht verläuft“. Diese Behauptung ist schon nach der oben zitierten Rechtsprechung („deutlich gegeneinander abgegrenzte Regelungsbereiche“, BVerfG, a.a.O.) unzutreffend.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der Entscheidung 7 C 27/79 vom 26.06.1981 unter Rn. 14, das Verhältnis von straßenrechtlicher Widmung und straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen erläutert. Dabei hat das Gericht die straßenrechtliche Widmung als entscheidenden Ausgangspunkt für die verkehrsrechtlichen Benutzungsregeln anerkannt. Demnach sind straßenverkehrsrechtliche Benutzungsregeln der jeweiligen Widmung nachgeordnet und dürfen daher z.B. nicht mehr Nutzungen zulassen als die straßenrechtliche Widmung vorsieht (Hervorhebung hier):

*„Das Straßenverkehrsrecht, das den Verkehr grundsätzlich unter ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten regelt, und das Straßen- und Wegerecht, das insbesondere die Benutzung der Straße nach ihrem in der Widmung bestimmten Zweck (Gemeingebrauch) festlegt, betreffen verschiedene Gesetzgebungsmaterien. Gemäß der Kompetenzverteilung der Art. 72 Abs. 1, 74 Nr. 22 GG gehört der Bereich des Straßenverkehrs dem Bundesrecht an, während die Regelung des Straßen- und Wegerechts nur hinsichtlich der Fernstraßen beim Bund, im übrigen bei den Ländern liegt (BVerfGE 40, 371 <378>). **Demgemäß ist es, jedenfalls soweit es sich um Straßen außerhalb der Bundesfernstraßen handelt, die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, daß das Straßenverkehrsrecht Regelungen nur innerhalb des Rahmens deckt, in dem der Verkehr durch die wegerechtliche Widmung zugelassen ist; das Straßenverkehrsrecht knüpft an die wegerechtliche Widmung in ihrem gegebenen Bestand an und befaßt sich nicht selbst mit ihren Voraussetzungen, insbesondere mit ihrem Umfang (BVerwGE 34, 241 <243>; 320 <323>; Urteil vom 15. November 1974 - BVerwG 4 C 12.72 in Buchholz 407.51 Art. 8 Nr. 1 = MDR 1975, 430 -). Daraus folgt, daß das Straßenverkehrsrecht nicht zu verkehrsregelnden Maßnahmen berechtigt, die über den Umfang der wegerechtlichen Widmung der Straße hinaus andere Benutzungs(Verkehrs)arten zulassen. Zur Zulassung einer solchen anderen Benutzungsart wäre jedoch die Beklagte genötigt, wenn sie gemäß dem Urteil des Berufungsgerichts verpflichtet würde, entgegen der ausschließlich auf den Fußgängerverkehr begrenzten Widmung der L-straße den Kraftfahrzeugverkehr von Hochzeitspaaren zum und vom Geschäft des Klägers freizugeben.“***

Der vorliegende Gesetzentwurf bewegt sich vollständig in dem von dem BVerwG skizzierten Rahmen des Straßenrechts. Er bezieht sich allein auf den Umfang der auf öffentlichen Landesstraßen im Bereich der Umweltzone künftig zulässigen Nutzungen, indem er unmittelbar deren

wegerechtliche Widmung modifiziert. Dies kann -insbesondere in diesem Ausmaß- nur auf der Ebene des Straßenrechts erfolgen.

Wenn die Senatsverwaltung auf S. 17 diverse straßenverkehrsrechtliche Regelungen referiert, die prinzipiell auch zu einer Beschränkung hinsichtlich der Ausübung des - dann widmungsseitig unveränderten- Gemeingebrauchs berechtigen, ändert das nichts an der straßenrechtlichen Qualität des hier ausdrücklich in Bezug auf die Widmung ausgestalteten Regelungsansatzes. Das BVerwG hat im Urteil vom 15.11.1974 (Az. IV C 12.72) unter Rn. 15, 16 in Bezug auf eine behördliche Teileinziehungsentscheidung hervorgehoben, dass die Gerichte den dabei gewählten rechtlichen Ansatz respektieren müssen (Hervorhebung durch Unterstreichung hier):

„Revisionsgerichtlicher Prüfung unterliegt das angefochtene Urteil auch nicht im Hinblick auf die Rüge der Kläger, das Berufungsgericht habe den straßenverkehrsrechtlichen Gehalt der angefochtenen Verfügung verkannt und deshalb das insoweit jedenfalls ergänzend heranzuziehende bundesrechtliche Straßenverkehrsrecht fehlerhaft nicht angewendet. Diese Rüge ist in ihrem Ausgangspunkt verfehlt. Die ihr zugrunde liegende Auffassung der Kläger von der - zumindest auch - straßenverkehrsrechtlichen Bedeutung der zur Rede stehenden Teileinziehungsverfügung findet in der Anordnung der Beklagten keine Stütze. Aus der Verfügung läßt sich nichts dafür entnehmen, daß die Beklagte als Straßenverkehrsbehörde eine verkehrsbeschränkende Anordnung in Anwendung des seinerzeit geltenden § 4 der Straßenverkehrsordnung in der Fassung vom 29. März 1956 (BGBl. I S. 327) oder entsprechend den jetzt maßgebenden §§ 45 und 46 der Straßenverkehrsordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565) erlassen hat oder hätte erlassen wollen. Zwar mögen es im Sinne dieser Vorschriften auch Gründe der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs gewesen sein, die die Beklagte zur Einschränkung der Widmung veranlaßt haben. Sie hat sich aber weder allein von solchen Gründen bestimmen lassen, sondern vornehmlich städteplanerische Gesichtspunkte verfolgt, noch hat sie sich zur Durchsetzung ihrer Ziele einer verkehrsrechtlichen Regelung bedient, sondern mit der Widmungsbeschränkung eine ausschließlich straßenrechtliche Lösung gewählt. Davon hat die verwaltungsgerichtliche Prüfung auszugehen.

Freilich unterläge die Entscheidung der Beklagten, eine straßenrechtliche Regelung zu treffen, bundesrechtlichen Bedenken, wenn eine derartige Lösung durch das Straßenverkehrsrecht ausgeschlossen wäre. Davon kann jedoch nicht die Rede sein. Das Straßenrecht bestimmt die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Straßen und deren Bereitstellung für den Verkehr durch die Widmung, während das Straßenverkehrsrecht den Verkehr nach ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten gerade im Rahmen der jeweiligen Widmung regelt. Das Straßenverkehrsrecht knüpft demnach an die straßenrechtliche Widmung in ihrem gegebenen Bestand an und befaßt sich nicht etwa selbst

mit ihren Voraussetzungen, ihrem Umfang und ihrer Einschränkung (vgl. Urteil vom 4. März 1966 - BVerwG IV C 2.65 - in BVerwGE 23, 325; Urteil vom 28. November 1969 - BVerwG VII C 67.68 - in BVerwGE 34, 241 und Urteil vom 12. Dezember 1969 - BVerwG VII C 76.68 - in BVerwGE 34, 320). Von dieser Abgrenzung ausgehend hat das Berufungsgericht daher die vorliegende Verfügung zutreffend nicht an dem Straßenverkehrsrecht gemessen, sondern auf ihre Übereinstimmung allein mit dem Straßenrecht geprüft. Dabei mag zur Vermeidung von Mißverständnissen wiederholend hervorgehoben werden, daß bei dem gegebenen Sachverhalt nur die Frage zu beantworten war, ob das Straßenverkehrsrecht es ausschließt, sogenannte Fußgängerstraßen im Wege einer straßenrechtlichen und damit landesrechtlichen Lösung einzurichten. Diese Frage ist, wie dargelegt, zu verneinen, ohne daß dabei Stellung zu nehmen wäre zu der hier nicht veranlaßten ganz anderen Frage, ob das von der Beklagten angestrebte Ziel möglicherweise auch oder gar zweckmäßiger ohne Einschränkung der Widmung mit allein ordnungsrechtlichen Maßnahmen auf Grund des Straßenverkehrsrechts hätte erreicht werden können.

Die Kommentierung bei Kodal/Krämer, 8. Aufl., 2021 erläutert das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht entsprechend der oben zitierten Rechtsprechung und fasst den möglichen Inhalt und Umfang des straßenrechtlichen Widmungsrechts im Kap. 7 unter Rn. 10 wie folgt zusammen (Hervorhebung hier):

„Soweit sich die Art der Benutzung, der die zu widmende Straße im Rahmen ihrer öffentlichen Zweckbestimmung dienen soll, nicht ohne weiteres aus der Einstufung ggf. in Verbindung mit der Festlegung der Verkehrsfunktion ergibt (wie bei Bundesautobahnen, Ortsstraßen) kann in der Widmung nach Maßgabe der Straßengesetze **die Zweckbestimmung mittels objektiver Maßstäbe weiter beschränkt werden, bspw. auf bestimmte Benutzungsarten (Verkehr mit Kraftfahrzeugen, mit Fahrrädern, zu Fuß) und/oder auf bestimmte Benutzerkreise (Besucher der Kirche, der Schule, des Friedhofs oä) oder Benutzungszwecke (Besuch der Kirche, der Schule, des Friedhofs oä) und/oder Benutzungszeiten (keine Benutzung der Unterführung zur Nachtzeit).** Es handelt sich insoweit um Straßen und Wege mit beschränkter Öffentlichkeit; eine Beschränkung nach subjektiven Gesichtspunkten (bspw. Bewohner eines Ortsteils, die Angehörigen einer bestimmten Anstalt oder eines religiösen Bekenntnisses) ist mit der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung einer Straße hingegen nicht vereinbar. Die Zulässigkeit einer beschränkenden Widmung ist iÜ von keinen anderen Voraussetzungen abhängig als die uneingeschränkte Widmung. Eine Beschränkung auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise oder Benutzungszwecke oder Benutzungszeiten muss nicht schon im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme einer Straße erfolgen, sondern **kann auch für schon gewidmete und in Betrieb befindliche Straßen erfolgen; dies lassen die Straßengesetze jedoch nur unter gleichzeitiger Teileinziehung der Straße zu. Unzulässig ist eine inhaltliche**

Begrenzung der Widmung auf den fließenden Verkehrs unter Ausschluss des Parkens, da es sich hierbei um eine Regelung handeln würde, die ausschließlich dem Straßenverkehrsrecht zukommt, dem Straßenrecht aber verschlossen ist. Das gilt auch für sonstige Zusätze, die dem Wesen nach eine straßenverkehrsrechtliche Regelung bedeuten.“

Die landesrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts, namentlich die Widmung, eröffnen die verkehrliche Nutzung einer Straße nach Art, Zweck und Umfang, das bundesrechtliche Straßenverkehrsrecht folgt dem nach, indem es Vorgaben für eine möglichst sichere Ausübung des widmungsseitig vorgesehenen Gemeingebrauchs der jeweiligen Straße macht. Wie am Schluss der obigen Kommentarstelle zu lesen, wird das Verhältnis von Straßen- und Straßenverkehrsrecht dort am Beispiel einer -straßenrechtlich unzulässigen- isolierten Regelung des fließenden Verkehrs erläutert. Die Senatsverwaltung deutet auf Seite 16-17 des Prüfvermerks weiter an, dass unklar sei, ob auch Regelungen des „Parkens“ dem Straßenrecht zuzuordnen seien. Insofern verkennt die Senatsverwaltung schon im Grundsatz den regelungstechnischen Ansatz des GemStrG Bln, das gerade keine (isolierte) Regeln zum Parken trifft. Um dies zu klären, bietet es sich an, den zugrunde liegenden straßenrechtlichen Regelungsansatz des Gesetzesentwurfs noch einmal kurz zu erläutern und dabei auch auf das Beispiel des Parkens einzugehen:

Der hier gegenständliche Gesetzesentwurf geht abgestuft vor. Zunächst wird in § 3 Abs. 1 GemStrG Bln der Straßentyp der „autoreduzierten Straße“ definiert. Die Norm legt in Abs. 1 fest, welche konkreten Benutzungsarten (Abs. 1 Nr. 1: Umweltverbund; Abs. 1 Nr. 3: Taxen iSd § 47 PBerfG; Abs. 1 Nr. 4: weitere Kleinstfahrzeuge) oder welche bestimmten (öffentliche) Benutzungszwecke (Abs. 1 Nr. 2 iVm. Abs. 2) auf autoreduzierten Straßen unter den Gemeingebrauch fallen. Hierbei handelt es sich um eine genuin straßenrechtliche Regelung. Sämtliche Vorgaben zu Benutzungsarten und -zwecken betreffen objektive Kategorien und gelten allgemein. Eine Differenzierung zwischen der Straßenbenutzung durch den fließenden Verkehr einerseits oder den ruhenden Verkehr andererseits findet sich gerade nicht. Sie soll nach dem gesetzgeberischen Konzept auch überhaupt nicht vorgenommen werden (vgl. ausdrücklich S. 31 der Gesetzesbegründung) und könnte auch straßenrechtlich nicht erfolgen, denn es würde sich dabei um eine straßenverkehrsrechtliche Bestimmung handeln (vgl. Kodal/Krämer, a.a.O., am Ende).

Zur gleichförmigen Berücksichtigung des ruhenden wie fließenden Verkehrs hat auf Nachfrage der vorlegenden Senatsverwaltung auch der von SenUMVK beauftragte Gutachter RA Prof. Dr. Remo Klinger in einer ergänzenden Stellungnahme vom 29.10.2021 auf den S. (E-Akte

Abschnitt 3.4, Bl. 214-222) wie folgt ausgeführt und dabei die Einordnung des Gesetzentwurfs als allein straßenrechtliche Regelung ausdrücklich bestätigt (Hervorhebungen durch **Fett**druck hier):

„Das Bundesverfassungsgericht hat in E 67, 299 ff. eine Vorschrift des Hamburgischen Wegegesetzes als kompetenzwidrige Regelung angesehen. Mit § 16 des Hamburgischen Wegegesetzes wurde auf straßenrechtlicher Grundlage der Gemeingebrauch dahingehend eingeschränkt, dass das regelmäßige Parken von Kraftfahrzeugen in der Nähe der Wohnung oder der Arbeitsstätte des Fahrzeughalters nicht mehr dem Gemeingebrauch zugewiesen wurde. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat in seiner Entscheidung darauf hingewiesen, dass Regelungen zur Ausübung des Gemeingebrauchs ausschließlich Sache des Straßenverkehrsrechts sind.

Will ein Gesetzgeber also nur das Parken beschränken, trifft er eine Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens, die im Ergebnis nicht auf einer Erweiterung oder Beschränkung der Widmung hinausläuft, ist dies dem Straßenverkehrsrecht zugewiesen (E 67, 299, 322). Fragen, die mit dem Abstellen von betriebszugelassenen, betriebsfähigen und konkret „betriebsgewidmeten“ Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen zusammenhängen, fallen somit „vollständig und ausnahmslos in den Regelungsbe- reich des Straßenverkehrsrechts, gleich viel, in welcher Weise, an welchem Ort und mit welcher Regelmäßigkeit das Abstellen solcher Fahrzeuge geschieht“ (E 67, 299, 321).

Mit § 3 des Gesetzesentwurfs wird aber nicht nur das Parken, somit die Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens auf gewidmeten Straßen, sondern die Widmung als solche beschränkt. Auf den sogenannten autoreduzierten Straßen soll der Gemeingebrauch beschränkt werden auf die in § 3 Abs. 1 Ziffern 1-4 genannten Verkehrsarten.

Es geht also nicht mehr darum, die verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweili- gen Verkehrsarten durch den einzelnen Verkehrsteilnehmer in der konkreten Ver- kehrssituation zu steuern, was eine Regelung des Straßenverkehrsrechts wäre und dann zutrifft, wenn etwa nur das Parken auf ansonsten frei zugänglichen Straßen geregelt wird, nein, der Kraftfahrzeugverkehr wird, bis auf Ausnahmen, auf die noch zurückzukommen sein wird, insgesamt ausgesperrt.

*Dies unterscheidet den Fall von der Hamburgischen Konstellation. In Hamburg wurde der Kraftfahrzeugverkehr als solcher nicht beschränkt, es wurde lediglich eine Regelung zum Parken von Kraftfahrzeugen und damit zu einer verkehrsbezogenen Verhaltensweise getroffen. **In dem Berliner Gesetzentwurf ist der Verkehr grund- sätzlich nicht mehr zulässig, was zur Folge hat, dass das Parken in der Konsequenz***

der allgemeinen Beschränkung nicht mehr erlaubt ist. Dies ist ein relevanter Unterschied.

Es verhält sich an dieser Stelle exakt so, wie vom Gutachter beschrieben: Der Gesetzentwurf unterscheidet nicht zwischen der Straßenbenutzung durch ruhenden oder fließenden Verkehr und ist gerade auch deswegen dem Straßenrecht zuzuordnen.

Die Anwendung des neuen Straßentyps der „autoreduzierten Straße“ erfolgt auf der zweiten Stufe durch § 4 Abs. 1 GemStrG Bln. Die Norm ordnet die Umwidmung/Teileinziehung aller öffentlichen Straßen im Bereich der Berliner Umweltzone in autoreduzierte Straßen an, die keine Bundesfernstraßen und keine Fußgängerzonen sind. Die Änderung des Widmungsinhalts durch Teileinziehung erfolgt somit unmittelbar durch das GemStrG, wobei in Absatz 1 hierfür eine Übergangsfrist von vier Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes verbindlich vorgesehen ist.

Weiter spricht auch die Stellung des Landes Berlin als Eigentümer der öffentlichen Straßen eindeutig für die Kompetenz des Landes (vgl. § 10 Abs. 1 BerlStrG, BVerwG, Urteil vom 26.06.1981, Az. 7 C 27/79). Wie dann auch das BVerfG in der von der Senatsverwaltung angeführten Entscheidung vom 7.12.2021 mit dem Az. 2 BvL 2/15 am Beispiel eines landeseigenen Hafens in der Hansestadt Bremen unter Rn. 86 erläutert hat, haben die Länder die Befugnis zur Ausübung der ihnen zustehenden öffentlichen Eigentums- bzw. Sachenrechte an den jeweiligen Infrastruktureinrichtungen. Dies ist ein weiterer Aspekt, der für die Landeszuständigkeit im Bereich des straßenrechtlichen Widmungsrechts spricht. Es obliegt dem jeweiligen Eigentümer einer Sache, die damit zulässigen Nutzungen zu regeln. Bei Einrichtungen der öffentlichen Hand erfolgt dies im Wege der Widmung. Erst durch diesen Rechtsakt werden Art und Umfang des erlaubnisfreien Gemeingebrauchs festgelegt, wird ein entsprechendes Benutzungsrecht für die Allgemeinheit etabliert. Durch die (Teil-)einziehung wird der zulässige Nutzungsumfang nachträglich beschränkt oder aufgehoben. Sie steht demgemäß ebenfalls dem jeweiligen Eigentümer der öffentlichen Sache zu.

Auch die Nutzungseröffnung durch Einzelfallerlaubnisse für verkehrliche Sondernutzungen iSd. § 5 Abs. 1 GemStrG Bln ist unproblematisch dem Straßenrecht zuzuordnen. Es ist richtig, dass es sich bei der in § 5 Abs. 1 GemStrG Bln legaldefinierten „verkehrlichen Sondernutzung“ um ein neues Rechtsinstitut handelt. Dieses steht nicht nur „ggf. sogar“, wie es die Senatsverwaltung auf S. 19 formuliert, sondern ausdrücklich und unbedingt neben sonstigen

Sondernutzungen iSd. § 11 BerlStrG (vgl. Begründung, S. 48). Eine entsprechende Bestimmung wird durch Artikel 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs in § 11 Abs. 1 BerlStrG eingefügt.

Bei der verkehrlichen und der sonstigen Sondernutzung handelt sich nach dem gesetzgeberischen Konzept um zwei voneinander getrennte Regelungsbereiche. Etwas anderes wäre auch widersinnig, denn die Erlaubnis einer sonstigen Sondernutzung iSd. § 11 Abs. 1 BerlStrG soll (und kann) nicht von dem Vorliegen eines Erlaubnisgrundes gem. §§ 7-13 GemStrG Bln abhängig sein. Andersherum soll die verkehrliche Sondernutzung gem. § 5 Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 3 GemStrG Bln nur dann zulässig sein, soweit mindestens ein Erlaubnisgrund tatsächlich vorliegt. Zugleich vermittelt das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen einer der Erlaubnisgründe in §§ 7-13 GemStrG Bln in der Regel einen gebundenen Anspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis. Ein Rückgriff auf die Ermessensvorschrift in § 11 Abs. 1 BerlStrG wäre daher offensichtlich ungeeignet, um das im GemStrG Bln angelegte, differenzierte und abgewogene System zur Erteilung der Einzelfallerlaubnisse rechtssicher und verbindlich umzusetzen.

Auch wenn nach dem gesetzgeberischen Willen durch das GemStrG Bln künftig zwischen verkehrlicher und sonstiger Sondernutzung differenziert wird, handelt es sich bei dem Verhältnis von Gemeingebrauch und erlaubnispflichtiger Sondernutzung um bekannte und seit Jahrzehnten etablierte Grundbegriffe des Straßenrechts, die im GemStrG Bln zur Anwendung kommen: Der verkehrliche Gemeingebrauch iSd. § 3 GemStrG ist erlaubnisfrei und allgemein gestattet, eine darüber hinausgehende verkehrliche Sondernutzung iSd. § 5 Abs. 1 GemStrG unterliegt hingegen dem dort normierten Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (vgl. Begründung S. 32). Nichts anderes gilt für das Verhältnis zwischen Gemeingebrauch und sonstiger, d.h. nicht-verkehrlichen Sondernutzung iSd. § 11 Abs. 1 BerlStrG, wenn -entsprechend der dortigen Legaldefinition- eine öffentliche Straße über den Gemeingebrauch hinaus in Anspruch genommen wird.

Im Ergebnis wird es also im Geltungsbereich des GemStrG Bln durchaus vorkommen, dass z.B. bei der Errichtung eines Baugerüsts auf einer autoreduzierten Straße, neben der Erlaubnis für die verkehrliche Sondernutzung mit einem Kraftfahrzeug bei Anlieferung des Gerüsts (§§ 5, 8 GemStrG Bln) parallel auch eine Sondernutzungserlaubnis gem. § 11 Abs. 1 BerlStrG zur Aufstellung des Baugerüsts im öffentlichen Straßenraum benötigt wird. Dabei gibt es alltäglich diverse Konstellationen, bei denen für einen bestimmten Vorgang verschiedene Genehmigungen oder Erlaubnisse eingeholt werden müssen. Dass sich daraus ein im hiesigen Vorlageverfahren bedeutsames rechtliches Problem ergeben könnte, ist nicht nachvollziehbar und hat die Senatsverwaltung auch nicht erläutert.

Es liegt schließlich auch keine „kompetenzwidrige Regelung im Gewand der Widmung“ vor, wie es die vorliegende Senatsverwaltung zunächst auf S. 16-18 und anschließend auf S. 19/20 fragend und im Ergebnis wohl selbst ablehnend in den Raum stellt. Der Mitarbeiter der vorliegenden Senatsverwaltung, Herr Hashoff, hatte hierzu unter Bezugnahme auf den Beschluss des BVerfG vom 7.12.2021 (2 BvL 2/15) in einer E-Mail vom 13. Januar 2022 an den Leiter des Referats I A (E-Akte, Kap. 3.4, Bl. 357, 358; Hervorhebungen hier) noch sehr klar wie folgt ausgeführt:

*„Diese Entscheidung [des BVerfG, P.S.] bestätigt die unserer Prüfung zugrunde gelegten Kriterien. Denn Schwerpunkt des mit dem vorliegenden GE verfolgten Zwecks ist die Festlegung von Inhalt und Umfang des öffentlich-rechtlichen Status der Straßen in der Berliner Umweltzone (vgl. Rn. 86). **Der Schwerpunkt des GE dürfte sich eindeutig im Bereich des Straßenrechts bewegen.** Er legt auch eine straßenrechtliche Regelungssystematik zugrunde (Gemeingebrauch und Sondernutzung). Zwar ist bei historischer Betrachtung des Straßenrechts die Kategorie des „beschränkten Gemeingebrauchs“ nach § 3 GE neu. **Allerdings geht damit wohl kein Übergriff in den straßenverkehrsrechtlichen Regelungsbereich (im Gewande der Widmung) einher, da nur das „Ob“ der Straßennutzung geregelt wird und die straßenverkehrsrechtlichen Regelungen ggf. zu beachten bleiben.** Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den vom BVerfG aufgestellten Kriterien zur Abgrenzung der Zuständigkeiten für Straßen- und Straßenverkehrsrecht.“*

Auch für die unten auf Seite 17 des Prüfvermerks formulierte These, die straßenrechtliche Teileinziehung könne „wie ein Vehikel erscheinen, mit dem man mit dem Mittel des Straßenrechts die straßenverkehrsrechtlich aus Kompetenzgründen verwehrte Lösung herbeiführt“ bleibt kein Raum. Ein konkretes rechtliches Argument ergibt sich aus der rechtsvergleichenden Darstellung auf S. 17 nicht. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb in dem hiesigen Gesetzentwurf ein „Vehikel“ vorliegen sollte. Es ist das klare und ausdrückliche Ziel des Gesetzgebers, die allgemein zulässige Benutzung, d.h. den Gemeingebrauch, der öffentlichen Landesstraßen im Bereich der Umweltzone dauerhaft und generell zu modifizieren und zu beschränken. Nach dem verfassungsgerichtlich geklärten Verhältnis von Straßenrecht (Eröffnung der Straßenbenutzung nach Arten und Zwecken) und Straßenverkehrsrecht (ordnungsrechtliche Sicherung der straßenrechtlich eröffneten Benutzung/des Gemeingebrauchs) handelt es sich hierbei um eine genuin straßenrechtliche Teileinziehung. Maßgeblich ist danach, was die vorliegende Senatsverwaltung auf S. 17 selbst formuliert:

„Es wird nicht die Art und Weise der Verkehrsteilnahme geregelt; alle nach dem Gesetzentwurf zugelassenen Verkehrsteilnehmenden müssen sich weiterhin uneingeschränkt nach dem Bundes-Verkehrsordnungsrecht richten.“

Der gesamte Regelungsansatz stützt sich auf die durch §§ 3, 4 GemStrG Bln angeordnete Modifikation der Widmung bei autoreduzierten Straßen. Dies erfolgt anhand von objektiven Merkmalen in Gestalt von Benutzungsarten (Umweltverbund, bestimmte Kleinkraftfahrzeuge) und Benutzungszwecken (öffentliche Daseinsvorsorge) und bringt den Willen des demokratischen Gesetzgebers und zugleich öffentlichen Eigentümers der betroffenen Straßen präzise zum Ausdruck, die dort allgemein zugelassenen Nutzungen grundlegend neu zu bestimmen.

Die von der Senatsverwaltung in diesem Zusammenhang aufgelisteten Erlaubnistatbestände, die zur Erteilung einer verkehrlichen Sondernutzungserlaubnis gem. § 5 Abs. 2 GemStrG Bln führen bzw. zur Anzeige gem. § 5 Abs. 3 GemStrG bln berechtigen können, ändern an dieser Einordnung nichts. Es handelt sich hierbei ausdrücklich um Sondernutzungen, deren Zulassung im Einzelfall nicht von der Beachtung des Straßenverkehrsrechts entbindet. Auch bezüglich der heute bereits existierenden, weitgehend voraussetzungslosen Bestimmung zur Zulassung von Sondernutzungen (§ 11 Abs. 1 BerlStrG) würde deren eindeutige Zuordnung zum Straßenrecht wohl ebenfalls kaum in Frage gestellt.

Zusammenfassend erweisen sich die Zweifel der Senatsverwaltung, für die weder ein konkreter Prüfungsmaßstab noch eine daraus abgeleitete rechtliche Argumentation mitgeteilt wurden, als unbegründet. Das GemStrG Bln basiert auf einem genuin straßenrechtlichen Regelungsansatz, bei dem die allgemein zulässige Benutzung der öffentlichen Landesstraßen nach objektiven Vorgaben zu Benutzungsarten und Benutzungszwecken neu bestimmt wird. Der Rückgriff auf die etablierten straßenrechtlichen Rechtsinstitute des Gemeingebrauchs und der Sondernutzung ermöglicht eine präzise Umsetzung des gesetzgeberischen Konzepts, nach dem die Nutzung von Kraftfahrzeugen auf autoreduzierten Straßen nur noch bei Vorliegen eines anerkannten Grundes erlaubt werden soll. In diesem begrenzenden Zugriff auf die straßenrechtliche Widmung durch straßenrechtliche Teileinziehung drückt sich die Gestaltungsfreiheit des demokratischen Gesetzgebers und zugleich Eigentümers der öffentlichen Landesstraßen aus.

Es handelt sich bei dem GemStrG Bln eindeutig und unverkennbar um Straßen- und Wegerecht und damit um einen Gegenstand der Landesgesetzgebung gem. Art. 70 Abs. 1 GG.

2. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht

Anders als die vorlegende Senatsverwaltung meint, verstößt das GemStrG Bln nicht gegen die Grundrechte, namentlich die allg. Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) oder den allg. Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Die Struktur des Prüfvermerks, der mit der als Auffanggrundrecht gegenüber anderen Freiheitsgrundrechten subsidiären allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. mwN. BeckOK GG/Lang, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 2 Rn. 29, 30) beginnt, wird bei der folgenden Darstellung beibehalten.

a) Kein Verstoß gegen die allg. Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG

Der Gesetzentwurf ist mit der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG vereinbar. Es ist mit Blick auf die ständige höchstgerichtliche Rechtsprechung und die allgemeinen Grundlagen des straßenrechtlichen Widmungsrecht schon nicht erkennbar, dass der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit überhaupt eröffnet bzw. durch das GemStrG Bln betroffen wäre. Anders als die vorlegende Senatsverwaltung auf S. 4 des Prüfvermerks zu Unrecht meint, stellt das GemStrG Bln auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit „aller Personen und der Kfz-Eigentümerinnen und Eigentümer sowie der autofahrenden Bewohnerinnen und Bewohner der Innenstadt“ dar. Es fehlt schon an einem Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts.

(1) Kein Eingriff in den Schutzbereich

Schon der Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit ist mit Blick auf die Regelungen des GemStrG Bln nicht eröffnet. Zutreffend führt die Senatsverwaltung auf S. 4 unter Verweis auf die Entscheidung des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 16.1.1990, Az. 5 S 2525/89) selbst an, dass „die straßenrechtliche Beschränkung des Gemeingebrauchs im Wege der Widmung nicht etwa in eine zuvor vorhanden gewesene, unbegrenzte Handlungsfreiheit eingreift, sondern diese überhaupt erst in dem durch sie gegeben Umfang gewährt.“

Anders als die Senatsverwaltung dann jedoch ohne jede rechtliche Begründung meint, ist dies nicht schon allein deshalb hinfällig, weil eine Regelung möglicherweise „weitreichend“ (S. 5) ist und sich auf ein vergleichsweise größeres Gebiet bezieht. Es ist typisch für abstrakt-generelle Rechtsvorschriften, dass diese viele Einzelsachverhalte oder ein großes Gebiet, oftmals das Bundesgebiet, betreffen und in diesem Sinne „weitreichend“ sind. Ein Grundrechtsbezug kann daraus nicht begründet werden. Wollte man dem Ansatz der Senatsverwaltung folgen, bei dem

von vornherein unbestimmt bleibt (und auch bleiben muss), wann durch eine straßenrechtliche Teileinziehung -entgegen der über Jahrzehnte gefestigten höchstgerichtlichen Rechtsprechung- der Schutzbereich der allg. Handlungsfreiheit eröffnet sein sollte und wann nicht, würde jede verfassungsrechtliche Dogmatik zur Schutzbereichsbestimmung gänzlich beliebig. Ein identischer rechtlicher Vorgang in Gestalt der straßenrechtlichen Teileinziehung kann nicht derart unterschiedlich bewertet werden.

Zunächst ist auf den Beschluss des BVerfG vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 198/08 – hinzuweisen, den die vorliegende Senatsverwaltung an keiner Stelle des Prüfvermerks berücksichtigt hat, obwohl darin die gesamte Thematik (auch mit Blick auf Art. 14 GG und die Rechtsschutzgarantie gem. Art. 19 Abs. 4 GG) umfassend und glasklar m.w.N. entschieden wird. Dort heißt es zunächst unter Rn. 18 (Hervorhebung hier):

*„Es braucht vorliegend jedoch nicht abschließend entschieden werden, ob die dem Beschwerdeführer erteilte Linienverkehrsgenehmigung von Art. 14 GG geschützt ist. Denn selbst dann würde sie jedenfalls keinen Schutz gegen die Teileinziehung einer Straße bieten, die für den Betrieb der genehmigten Verkehrslinie benutzt wurde. Die Nutzung einer Straße gehört zum Regelungsgegenstand des Straßenrechts (vgl. Krämer, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 1 Rn. 1; von Danwitz, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 2). Der konkrete Rahmen der Straßennutzung wird bestimmt durch eine auf der Grundlage des Straßenrechts erlassene Widmungs- oder Einziehungsverfügung (vgl. Herber, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 7 Rn. 2.3 sowie Kap. 10 Rn. 7.3 und 16; von Danwitz, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 5). Dagegen bezieht sich die dem Beschwerdeführer erteilte Genehmigung für den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, worunter eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung zu verstehen ist, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können (vgl. § 42 Satz 1 PBefG), nur auf die Einrichtung, die Linienführung und den Betrieb (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 3 PBefG). Nach ihrer einfachrechtlichen Ausgestaltung erstreckt sich die Genehmigung dagegen nicht auf die Nutzung des zum Streckenbestand gehörenden Straßenraumes. **Insoweit folgt der Verkehr der Straße und nicht die Straße dem Verkehr** (vgl. VGH BW, Beschluss vom 1. August 2003 - 5 S 1004/03 -, juris Rn. 4; Heinze, Personenbeförderungsgesetz, 2007, § 9 Rn. 4; Bidinger, Personenbeförderungsgesetz, § 9 PBefG Nr. 5 <Februar 2004>). [...]“*

Hier ist zu berücksichtigen, dass der og. Beschluss gegenüber dem Inhaber einer zuvor individuell erteilten, behördlichen Liniengenehmigung für einen konkret bezeichneten

Straßenbereich ergangen ist, der dann teileingezogen wurde. Dies ist eine ungleich konkretere Position als der generelle Benutzungswunsch einer Person, die sich „mal eben ein Auto von Freunden ausleihen“ möchte, wie es die Senatsverwaltung auf S. 4 formuliert. Dennoch hat dies auch dem dortigen Beschwerdeführer nicht zu einer grundrechtlich geschützten Rechtsposition verholfen und hat das BVerfG hierzu in der vg. Entscheidung unter Rn. 23 weiter ausgeführt (Hervorhebung hier):

„Als solche bloße, von Art. 14 GG nicht geschützte tatsächliche Gegebenheit ist die hier bis zur Teileinziehung vorhandene Möglichkeit des Unternehmens des Beschwerdeführers zur Nutzung des Marktplatzes im Rahmen des Gemeingebrauchs zu werten. Zwar mag sich aus Art. 3 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG und - sofern man den Schutz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 GG unterstellt – auch aus Art. 14 Abs. 1 GG ein subjektives Recht auf Ausübung eines verkehrsrechtlich unbedenklichen Gemeingebrauchs ergeben (vgl. Steiner, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, S. 629; von Danwitz, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 56). Dagegen kann aus diesen Grundrechten - entgegen der einfachrechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsrechts an öffentlichen Straßen (vgl. § 13 Abs. 2 StrG BW) - kein Recht auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs einer bestimmten Straße abgeleitet werden. Zwar wird teilweise vertreten, es bestehe ein grundrechtlicher Anspruch darauf, dass die bisherigen Nutzungsmöglichkeiten einer Straße nur im Einklang mit dem geltenden Recht und unter Berücksichtigung der Nutzerinteressen eingeschränkt oder aufgehoben werden dürfen (vgl. Steiner, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, S. 629; von Danwitz, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 56). Dagegen spricht jedoch, dass weder aus den oben genannten Grundrechten noch aus dem einfachen Recht ein Anspruch auf Begründung des Gemeingebrauchs abgeleitet werden kann, weshalb auch dessen Beseitigung nicht in die betreffenden Rechte eingreifen kann (vgl. Herber, in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, 6. Aufl. 1999, Kap. 10 Rn. 12.4 ff.; Sauthoff, Straße und Anlieger, 2003, Rn. 418; Schnebelt/Sigel, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2004 Rn. 100). In Betracht kann es allenfalls kommen, aus den Freiheitsrechten abzuleiten, dass die Gemeinwesen verpflichtet sind, ein öffentlich-rechtliches Straßennetz mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsrechten des Bürgers in angemessenem Umfang zur Verfügung zu stellen (vgl. Schnebelt/Sigel, Straßenrecht Baden-Württemberg, 2. Aufl. 2004 Rn. 100). Im Übrigen muss sich jedoch der Benutzer mit dem abfinden, was und wie lange es geboten wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 1969 – BVerwG IV C 77.67 -, juris Rn. 20).“

Das BVerfG stellt also, wie zuvor schon das BVerwG und der VGH Baden-Württemberg, ausdrücklich klar, dass es nach dem Grundgesetz kein verfassungsrechtlich verbürgtes Recht auf die Begründung oder Aufrechterhaltung einer bestimmten straßenrechtlichen Widmung geben *kann*, weil die Widmung -je nach Inhalt- überhaupt erst die Grundlage für eine -insoweit- durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Benutzung der Straße, die im Privateigentum der öffentlichen Hand (§ 10 Abs. 1 BerlStrG) steht, eröffnet. Die straßenrechtliche Widmung ist dem grundrechtlichen Schutz daher denklogisch vorgelagert und nicht von diesem umfasst, d.h. „*im Übrigen muss sich jedoch der Benutzer mit dem abfinden, was und wie lange es geboten wird*“ (BVerfG, a.a.O.). Es mag einfachgesetzliche Bestimmungen geben, die die (Teil-)Einzziehung von Straßen durch Verwaltungsentscheidung an bestimmte Voraussetzungen knüpfen (in Berlin ist das § 4 BerlStrG). Diese Regelungen binden jedoch nicht den demokratischen Gesetzgeber und sind als landesrechtliche, dem GemStrG Bln gleichgeordnete Vorschriften kein Maßstab für die hiesige Prüfung.

Daher muss es hier bei dem bleiben, was das Land Berlin, ebenso wie alle anderen Bundesländer entsprechend, in § 10 Abs. 2 S. 2 BerlStrG ausdrücklich geregelt hat und was seit Jahrzehnten ständige Rechtsprechung des BVerfG, des BVerwG und diverser Obergerichte ist:

„Auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht kein Rechtsanspruch.“

Die Entscheidung des BVerwG zu zonalen Fahrverboten, die die vorlegende Senatsverwaltung auf S. 5 des Prüfvermerks zitiert, ist nach dem Vorstehenden, ebenso wie die beiden Entscheidungen, die der Gutachter der SenUMVK, RA Prof. Dr. Remo Klinger, in seiner Ausarbeitung vom 17.9.2021 angeführt hat, auf die hier zu prüfende straßenrechtliche Teileinzziehung durch das GemStrG Bln nicht übertragbar. Denn diese Entscheidungen beziehen sich auf ein zonales Dieselfahrverbot gem. § 40 Abs. 1 BImSchG iVm. einem Luftreinhalteplan bzw. auf ein Saisonverkehrsverbot gem. § 45 Abs. 1 StVO und damit jeweils auf straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, also verkehrsrechtliche Beschränkungen des dabei jedoch widmungsseitig unverändert gebliebenen straßenrechtlichen Gemeingebrauchs. Solche Beschränkungen mögen durchaus Eingriffe in die Ausübung des Gemeingebrauchs und damit in die allgemeine Handlungsfreiheit sein. Dies hat mit dem straßenrechtlichen Regelungsansatz des GemStrG Bln jedoch nichts zu tun.

Die Auffassung der Senatsverwaltung hat zur Folge, dass die Teileinzziehung von öffentlichen Straßen mal verfassungsrechtlich bedeutungslos, mal hingegen relevant sein soll. Diese unterschiedliche Bewertung ein und desselben Vorgangs ist nicht überzeugend und widerspricht nicht nur der jahrzehntelangen ständigen Rechtsprechung und der ausdrücklich

anderslautenden Regelung in § 10 Abs. 2 S. 2 BerlStrG, sondern sie führt auch zu unüberwindbaren Abgrenzungsproblemen. Denn es ist nicht bestimmbar, ab welchem Punkt eine Teileinziehung von Straßenraum oder ggfls. auch mehrere nacheinander ergehenden Entscheidungen schutzbereichsrelevant sein sollten und wann nicht. Dies kann kein zulässiges Auslegungsergebnis sein. Der Tatbestand der allgemeinen Handlungsfreiheit würde beliebig und uferlos.

(2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Wollte man gleichwohl einen Eingriff in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit unterstellen, wäre dieser jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig.

So ist die allgemeine Handlungsfreiheit nur in den Schranken des 2. Halbsatzes des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet und steht damit insbesondere unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung (vgl. BVerfGE 80, 137 (153)). Darunter sind alle Rechtsnormen zu verstehen, die formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehen (BVerfGE 6, 32 ff.; st. Rspr.). Beschränkungen der allgemeinen Handlungsfreiheit aufgrund solcher Rechtsvorschriften verletzen Art. 2 Abs. 1 GG nicht (vgl. BVerfGE 34, 369 (378 f.); 55, 144 (148)).

In materieller Hinsicht bietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Maßstab, nach dem die allgemeine Handlungsfreiheit eingeschränkt werden darf (BVerfGE 17, 306 (314); 55, 159 (165); 75, 108 (154 f.)). Hieran gemessen erweisen sich die Regelungen des GemStrG Bln als offensichtlich verhältnismäßig.

(a) Legitimes Regelungsziel

Das GemStrG Bln dient ausweislich § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs dem Zweck, eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin zu ermöglichen. Hinter diesen Zwecksetzungen stehen mit dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG), dem verfassungsrechtlichen Klima- und Umweltschutzgebot (Art. 20a GG) sowie dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und dem allg. Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) höchstrangige Verfassungsrechtsgüter. Diese Rechtsgüter sollen nach dem Konzept und Willen des Gesetzgebers durch die angestrebte erhebliche Reduktion des Individualverkehrs mit Kraftfahrzeugen in der Umweltzone des Landes Berlin stärker geschützt werden.

Die seitens des Gesetzgebers verfolgten allesamt legitimen Ziele sind in § 1 Abs. 2 GemStrG Bln explizit aufgeführt. Die Zielsetzung ist Ausdruck der freien politischen Willensbildung des demokratischen Gesetzgebers.

Anlass und Ziele der Regelung sind in der Gesetzesbegründung auf den S. 10-23 umfassend und mit Bezug auf zahlreiche wissenschaftliche Veröffentlichungen dargelegt. Die Gesetzesbegründung ist bei Gesetzesauslegung wie auch bei der verfassungsrechtlichen Prüfung vollumfänglich zu berücksichtigen.

(b) Geeignetheit

Das GemStrG Bln ist zur Erreichung der legitimen gesetzgeberischen Ziele gem. § 1 Abs. 2 GemStrG Bln geeignet. Ein Gesetz ist dann geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann (BVerfG NJW 2022, 139 Rn. 185; BVerfGE 152, 68 Rn. 166 jeweils mwN). Es handelt sich also um kein Optimierungsgebot, ein Schritt in die richtige Richtung reicht aus (BVerfGE 96, 10 (23), Möglichkeit der Zweckerreichung genügt).

Dem entspricht das GemStrG Bln in jeder Hinsicht. Durch die verbindliche Reduktion des Kraftfahrzeugverkehrs wird das Potential für schwere, vielfach tödliche Verkehrsunfälle verringert. Die verkehrsinduzierte Lärm- und Schadstoffbelastung sinkt, es werden erhebliche öffentliche Flächen, die derzeit für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr vorgehalten werden, frei. Die Geeignetheit des GemStrG Bln wird dann auch seitens der vorlegenden Senatsverwaltung nicht infrage gestellt.

(c) Erforderlichkeit

Das GemStrG Bln ist auch erforderlich. Erforderlich ist eine gesetzliche Regelung dann, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können (BVerfGE 30, 292 (316) = NJW 1971, 1255; BVerfGE 63, 88 (115) = NJW 1983, 1417; BVerfGE 67, 157 (173, 176) = NJW 1985, 121). Dem demokratischen Gesetzgeber kommt für die hierbei vorzunehmende Prognose seitens der Verfassung ein weitreichender Beurteilungsspielraum zu, wie das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, so auch in dem nachfolgend wiedergegebenen Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17- unter Rn. 125 betont (Hervorhebung hier):

„Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert. Daran fehlt es, wenn ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen. Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu. Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen (vgl. BVerfGE 152, 68 <119 Rn. 134>). Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist (vgl. BVerfGE 122, 1 <34>; 150, 1 <89 Rn. 173> m.w.N.).“

Die sachliche Gleichwertigkeit der von der Senatsverwaltung auf S. 6 ohne nähere Erläuterung pauschal in den Raum gestellten Maßnahmen „Ausschluss nur von Verbrennungsmotoren oder Maßnahmen der Verkehrslenkung“ ist nicht ansatzweise gegeben. Angesichts der Komplexität der zu regelnden Materie verfügt der Gesetzgeber bei der Neuordnung des öffentlichen Straßenraums über einen beträchtlichen Beurteilungsspielraum. Das seitens der Senatsverwaltung angeführte Stichwort „Maßnahmen der Verkehrslenkung“ ist derart allgemein, dass darauf hier nicht näher eingegangen wird. Zudem dürfte es sich dabei, neben der fehlenden Wirksamkeit, um, wie der Name schon sagt, straßenverkehrsrechtliche Anordnungen handeln, zu denen der Landesgesetzgeber nicht befugt ist.

Auch bei dem Ausschluss nur von Verbrennungsmotoren, d.h. einer Selektion nach bestimmten Antriebsarten, handelt es um eine straßenverkehrsrechtliche Anordnung, die durch den Landesgesetzgeber im Rahmen der straßenrechtlichen Widmung nicht getroffen werden könnte (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 16. März 2021, Az. 8 - 3000 - 027/21, so wohl auch S. 22 des Prüfvermerks). Es ist jedoch nicht zulässig den Gesetzgeber auf eine ihm kompetenzrechtlich nicht eröffnete Maßnahme zu verweisen. Überdies wäre die Einführung eines Verbots für Verbrennungsmotoren mit Blick auf die seitens des Gesetzgebers verfolgten Ziele Flächengerechtigkeit und -umverteilung, des Lärm- und Gesundheitsschutzes und des Umwelt- und Klimaschutzes (überhaupt) nicht gleich wirksam.

Der Platzbedarf von Elektroautos ist offensichtlich nicht geringer als der von Kfz. mit Verbrennungsmotor. Der schlichte Austausch der Flotte würde nicht zu einer Verringerung des für den motorisierten Individualverkehr reservierten öffentlichen Raums führen. Die Unfallgefahren und die daraus resultierende verkehrsinduzierte Gefahr für Leib und Leben anderer sind

mindestens genauso hoch wie im Fall von Kfz mit Verbrennungsmotor. Diese Unfallrisiken werden durch das extrem hohe Beschleunigungspotential von Elektrofahrzeugen (z.B. beim schnellen Anfahren und anschließenden Abbiegen) und das in bestimmten Geschwindigkeitsbereichen geringere Betriebsgeräusch potentiell sogar noch zusätzlich erhöht.

Bereits ab Geschwindigkeiten > 25km/h sind PKW mit Elektroantrieb zudem auch nicht mehr erkennbar leiser als PKW mit Verbrennungsmotor, da ab dieser Geschwindigkeitsschwelle das Reifen-Fahrbahn-Geräusch das Gesamtgeräusch des Fahrzeugs bestimmt, wie z.B. in der Veröffentlichung des Umweltbundesamtes „Kurzfristig kaum Lärminderung durch Elektroautos“ vom 18.4.2013 (abzurufen unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/dokumente/position_kurzfristig_kaum_laermminderung_im_verkehr.pdf) nachzulesen ist. Dort heißt es auf S. 4 zusammenfassend:

„Elektroautos können nicht pauschal als leise bezeichnet werden – ihre spezifischen Vorteile für den Lärmschutz liegen im Bereich des Anfahrens und bei Geschwindigkeiten bis ca. 25 km/h. In allen anderen Situationen sind sie genauso laut wie Fahrzeuge mit klassischem Verbrennungsmotor. Daher können Elektroautos auch kein alleiniges Mittel zur Minderung des Straßenverkehrslärms darstellen. Selbst wenn bis 2020 eine Million Elektroautos auf Deutschlands Straßen unterwegs wären, würde dies nach unseren Schätzungen den Lärm am Straßenrand gerade einmal um 0,1 dB(A) mindern, das ist ein völlig unbedeutender Effekt. Zur Reduktion des Straßenlärms sind weitere Maßnahmen daher unverzichtbar.“

Allein diese Untersuchung zeigt schon deutlich, dass -neben den oben genannten Nachteilen- die Einführung eines Verbots von Verbrennungsmotoren auch mit Blick auf die gesetzgeberisch intendierte Verkehrslärmreduktion kein gleich wirksames Mittel darstellt.

Der Verweis auf Elektrofahrzeuge ist auch mit Blick auf die seitens des Gesetzgebers intendierte und durch das Klimaschutzgebot gem. Art. 20a GG dringend angezeigte Reduktion von Treibhausgasemissionen nicht weiterführend. Schließlich bedeutet ein Austausch der PKW-Flotte auch nicht, dass der CO₂-Ausstoß in dem Maß ausreichend stark gesenkt würde, wie es mit Blick auf das zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens verbleibende Treibhausgasbudget geboten ist.

Schließlich ist zu bedenken, dass die Produktion von dann neuen Elektro-Kfz für sich genommen bereits mit erheblichen THG-Emissionen verbunden ist, die wegen der aufwendigen Batterieherstellung sogar die bei der Produktion PKW mit Verbrennungsmotor anfallenden Emissionen noch übersteigen können. Das ausgemusterte Kfz. wird in der Regel verkauft und so an

derer Stelle weiterbetrieben und dementsprechend weiter emittieren. Die globale Kfz-Flotte wächst demgemäß durch die Produktion und Zulassung von E-Autos weiter auf. Für den Treibhauseffekt und damit für die Frage, ob die Temperaturmarke des Pariser Abkommens tatsächlich eingehalten wird, kommt es jedoch nicht darauf an, wo, sondern nur dass ein THG-Molekül emittiert wird. Die beim Betrieb eines Elektroautos pro Personenkilometer im Vergleich zum konventionellen PKW eingesparten THG-Emissionen hängen dann noch von dem jeweiligen fossilen Anteil im Strommix ab. Schädliche Feinstaubemissionen, die zu einem großen Teil durch Reifenabrieb verursacht werden, fallen auch bei E-Autos weiterhin an (vgl. Prüfvermerk, S. 22). All dies macht mehr als deutlich, dass der schlichte Verweis auf ein Verkehrsverbot für Verbrennungsmotoren, abgesehen von der fehlenden Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, offensichtlich kein gleich effektives Mittel zur Erreichung der verschiedenen gesetzgeberischen Ziele ist.

Abschließend stellt sich auch die Frage, ob die Einführung einer allgemeinen Verbotszone für Verbrennungsmotoren, abgesehen von der unzureichenden Effektivität, tatsächlich ein milderes Mittel gegenüber der hier gewählten Lösung darstellen würde. Denn in diesem Fall wären alle Personen, die -z.B. wegen einer persönlichen Mobilitätseinschränkung oder aus beruflichen Gründen- nach diesem Gesetzentwurf einen Anspruch auf Erteilung einer kostenfreien Sondernutzungserlaubnis hätten, gezwungen, sich für viel Geld ein neues Elektroauto zu kaufen.

Der gesetzgeberischen Intention liegt vielmehr eine grundlegende Neuausrichtung der Mobilitätsinfrastruktur unter deutlicher Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs im hochverdichteten Siedlungsraum des Landes Berlin zugrunde. Die Verschiebung des Modal Split zugunsten emissionsfreier Mobilitätsformen (Radverkehr, Fußverkehr) und zugunsten des zumindest emissionsarmen ÖPNV führt absehbar zu einer erheblichen Reduktion der im Land Berlin absolut und pro Personenkilometer entstehenden Treibhausgasemissionen im Verkehrsbereich.

Wie groß das Potential dieses Ansatzes zur Reduktion der klimaschädlichen Treibhausgase ist, zeigt die nachfolgende Übersicht des Umweltbundesamts aus dem Jahr 2021 (Hervorhebungen hier, Tabelle abzurufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten>):

Vergleich der durchschnittlichen Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Personenverkehr in Deutschland							
Quelle: Umweltbundesamt, TREMOD 6.21 (11/2021)							
Bezugsjahr 2019	Verkehrsmittel	g / Pkm	Treibhausgase ¹	Kohlenmonoxid	Flüchtige Kohlenwasserstoffe ⁴	Stickoxide	Partikel ⁵
	Pkw		154	1,00	0,15	0,42	0,006
	Flugzeug, Inland		214 ²	0,29	0,10	0,98	0,011
	Eisenbahn, Fernverkehr		29 ³	0,02	0,00	0,04	0,001
	Linienbus, Fernverkehr		29	0,01	0,01	0,05	0,001
	sonstige Reisebusse ⁶		36	0,05	0,01	0,13	0,003
	Eisenbahn, Nahverkehr		54	0,04	0,01	0,17	0,004
	Linienbus, Nahverkehr		83	0,06	0,03	0,30	0,005
	Straßen-, Stadt- und U-Bahn		55	0,03	0,00	0,05	0,002
Bezugsjahr 2020	Verkehrsmittel	g / Pkm	Treibhausgase ¹	Kohlenmonoxid	Flüchtige Kohlenwasserstoffe ⁴	Stickoxide	Partikel ⁵
	Pkw		152	0,94	0,15	0,38	0,006
	Flugzeug, Inland		284 ²	0,43	0,14	1,24	0,015
	Eisenbahn, Fernverkehr		50 ³	0,03	0,00	0,06	0,002
	Linienbus, Fernverkehr		27	0,01	0,01	0,04	0,001
	sonstige Reisebusse ⁶		36	0,04	0,01	0,13	0,003
	Eisenbahn, Nahverkehr		85	0,06	0,02	0,29	0,006
	Linienbus, Nahverkehr		111	0,07	0,04	0,36	0,006
	Straßen-, Stadt- und U-Bahn		75	0,04	0,00	0,07	0,003

g/Pkm = Gramm pro Personenkilometer, inkl. der Emissionen aus der Bereitstellung und Umwandlung der Energieträger in Strom, Benzin, Diesel, Flüssig- und Erdgas sowie Kerosin

¹ CO₂, CH₄ und N₂O angegeben in CO₂-Äquivalenten

² Inkl. Nicht-CO₂-Effekte

³ Die in der Tabelle ausgewiesenen Emissionsfaktoren für die Bahn basieren auf Angaben zum durchschnittlichen Strom-Mix in Deutschland. Emissionsfaktoren, die auf unternehmens- oder sektorbezogenen Strombezügen basieren (siehe z. B. den „Umweltmobilcheck“ der Deutschen Bahn AG), weichen daher von den in der Tabelle dargestellten Werten ab.

⁴ ohne Methan

⁵ ohne Abrieb von Reifen, Straßenbelag, Bremsen, Oberleitungen

⁶ Gruppen- und Tagesfahrten, Rundreisen etc.

[Für Informationen zu den Emissionen aus Infrastruktur- und Fahrzeugbereitstellung siehe UBA-Broschüre "Umweltfreundlich mobil!"](#)

Die oben dokumentierten Emissionsdaten der verschiedenen Verkehrsmittel sind seit langem allgemein bekannt. Es dürfte unbestritten sein, dass die Nutzung von Pkw im Vergleich der hier relevanten Verkehrsmittel, also abgesehen von Flugzeugen, den höchsten THG-Ausstoß pro Personenkilometer verursacht. Zudem ist klar, dass eine höhere Auslastung der öffentlichen Verkehrsmittel zu einer weiteren Reduktion der dort pro Personenkilometer anfallenden Emissionen führt.

Auch ist offensichtlich, dass die vom Gesetzgeber gewünschte Verschiebung des Modal Split vom motorisierten Individualverkehr zugunsten von emissionsfreiem Fuß- und Radverkehr eine nochmals deutlichere Reduktion bewirkt. Der Gesetzgeber hat die ihm zustehende Prognose- und Einschätzungsprärogative dahingehend ausgeübt, dass die gewünschte THG-Reduktion pro Personenkilometer im Land Berlin durch den verbindlichen straßenrechtlichen Ausschluss großer Teile des Kraftfahrzeugverkehrs aus dem Gemeindegebrauch erreicht werden soll. Dies soll durch eine verstärkte Nutzung von emissionsfreien Verkehrsmitteln und die höhere Auslastung des ÖPNV erfolgen.

Die obenstehende Tabelle des Umweltbundesamtes weist dann auch weitere Schadstoffe wie z.B. Stickoxide und Partikel aus, die bei der Benutzung von Pkw in erheblich höherem Ausmaß pro Personenkilometer anfallen. Bei schienengebundenen Verkehrsmitteln sind diese Schadstoffe teils um den Faktor acht niedriger. Durch eine höhere Auslastung von Linienbussen kann

dort auch eine nochmals sehr viel geringere Schadstoffbelastung pro Personenkilometer erreicht werden.

Durch die Reduktion der Kraftfahrzeugnutzung im Land Berlin soll die Luftqualität im Stadtgebiet deutlich verbessert werden. Dies dient der Vorsorge gegen zahlreiche Atemwegserkrankungen, die in einem direkten Zusammenhang mit schadstoffbelasteter Atemluft stehen, und dient unmittelbar dem Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 2 GG).

Schließlich ist auf die erheblich höheren Kosten hinzuweisen, die sich für Kommunen durch den motorisierten Individualverkehr im Vergleich zu Verkehrsmitteln des Umweltverbunds ergeben. Eine aktuelle wissenschaftliche Untersuchung der Universität Kassel (Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer) geht von dreifach höheren Kosten des Autoverkehrs gegenüber ÖPNV und Radverkehr aus. In der auf den Seiten der Universität (<https://www.unikims.de/blog/autoverkehr-kostet-die-kommunen>) abzurufenden Zusammenfassung wird dies am Beispiel der untersuchten Stadt Kassel wie folgt erläutert:

„In Kassel zum Beispiel beträgt der öffentliche Zuschussbedarf (wie Investitionen in die Infrastruktur und deren Abschreibung, Lichtsignalanlagen, Winterdienst, Entwässerung etc.) für den städtischen Verkehr knapp 71 Millionen Euro im Jahr. Diese verteilen sich mit 5 Millionen Euro auf den LKW-Verkehr, mit 26 Millionen Euro auf den PKW-Verkehr und mit 29 Millionen Euro auf den ÖPNV. Der Radverkehr wird dagegen mit lediglich insgesamt 600.000 Euro pro Jahr bezuschusst. Die Kosten der Anschaffung und des Unterhalts der privaten Last- und Personenkraftwagen einschließlich der Versicherungsbeiträge zur Deckung von Unfallkosten sind darin freilich nicht enthalten.

Die externen Kosten, die Unfälle, Lärm, Luftbelastung und Klimaschäden verursachen, berechnen die Forscher am Beispiel von Kassel mit mehr als 73 Millionen Euro. Davon verursacht der LKW-Verkehr 9,5 Millionen Euro, der PKW-Verkehr 57,5 Millionen Euro und der ÖPNV 3,5 Millionen Euro. Rad- und Fußverkehr tragen allein mit Unfallkosten (Rad 2 Millionen Euro / Fußgänger 0,7 Millionen Euro) zu den externen Kosten bei, liefern aber durch ihre gesundheitlich präventive Wirkung einen Nutzen (negative Kosten) von knapp 13 Millionen Euro durch den Rad- und knapp 68 Millionen Euro durch den Fußverkehr.“

Durch die Reduktion des Kraftfahrzeugverkehrs im Land Berlin lassen sich absehbar erhebliche volkswirtschaftliche Vorteile in Gestalt eingesparter Aufwendungen (z.B. für Ausbau und Instandhaltung aufwendiger, Kfz-geeigneter Infrastruktur) und vermiedener Schäden (z.B. Heilkosten und Reparaturen nach Unfällen) sowie durch bessere Gesundheit durch bessere Luft,

weniger Lärm und mehr körperliche Betätigung erzielen (vgl. Gesetzesbegründung, S. 22, 25/26). Auch dies sind legitime Zielsetzungen des Gesetzgebers, für deren Erreichung kein milderes, gleich effektives Mittel ersichtlich ist.

Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers ist dann nochmals größer, wenn er wie hier, zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig wird, wie das BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 21. Dezember 2011 – 1 BvR 2007/10 – unter Rn. 29 erläutert hat (Hervorhebung hier):

*„Wird der Gesetzgeber zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig, so belässt ihm die Verfassung bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung einen Beurteilungsspielraum, der vom BVerfG bei der verfassungsrechtlichen Beurteilung je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann. **Der Beurteilungsspielraum ist erst dann überschritten, wenn die Erwägungen des Gesetzgebers so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können** (vgl. BVerfGE 121, 317 [350] = NJW 2008, 2409 m. w. Nachw.).“*

Es ist nicht im Geringsten erkennbar, dass die vorstehenden Erwägungen des Gesetzgebers „so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage“ für die im GemStrG Bln getroffenen Regelungen zur Reduktion der Kraftfahrzeugnutzung abgeben können.

Es ist dann nach dem Vorstehenden auch nicht erkennbar, dass „alternative Maßnahmen zur Zweckerreichung in jeder Hinsicht eindeutig feststehen“. Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind erforderlich.

(d) Angemessenheit

Schließlich ist das GemStrG Bln auch angemessen, d.h. verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Kritik der Senatsverwaltung auf den S. 6-10 erfolgt pauschal und wird ausschließlich politisch begründet. Eine rechtlich tragfähige Argumentation, die die kollidierenden Verfassungsgüter unter Nennung und Berücksichtigung deren jeweiliger Gewichtung in den Blick nimmt, fehlt. Die konkreten, äußerst sorgfältig abgewogenen Regelungen in den §§ 7-13 GemStrG Bln, die

konkrete Erlaubnisgründe zur Nutzung von Kraftfahrzeugen normieren, werden von der Senatsverwaltung weitgehend ignoriert. All dies wäre jedoch nach der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung im Rahmen der hier vorzunehmenden rechtlichen (nicht politischen) Bewertung der Angemessenheit einer Maßnahme zwingend zu berücksichtigen gewesen.

Die Senatsverwaltung stellt daher lediglich ihre eigene subjektive Auffassung gegen die des Gesetzgebers, wenn sie behauptet, dass das Auto ein vermeintlich „beliebtes“, „flexibles“ oder „in vielen Fällen auch notwendiges Fortbewegungsmittel“ (S. 6) sei oder auf S. 7 postuliert, dass „eine gewisse Anzahl an ‚zweckfreien‘ Ausflugs- oder Urlaubsfahrten [...] als legitim anzusehen“ seien. Dass § 12 GemStrG Bln genau solche zweckfreien Fahrten gestattet, genügt der Senatsverwaltung nicht, was sie zu der unbelegten und ungerechtfertigten Behauptung bringt, dass dies vermeintlich nicht „bedarfsdeckend“ sei.

Auf die angebliche „Beliebtheit“ von Kfz., die allenfalls bei einem Teil der Bevölkerung besteht, kann es jedoch für die verfassungsrechtliche Bewertung der Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme nicht ankommen. Die für den Fall tatsächlich notwendiger Kfz-Benutzung im Gesetzesentwurf enthaltenen Erlaubnisgründe (§§ 7-13 GemStrG Bln) blendet die Senatsverwaltung weitgehend aus oder erklärt sie pauschal für unzureichend. Die Ausführungen im Prüfvermerk auf den S. 6-10 sind daher lediglich eine politische Abhandlung, aber keine Angemessenheitsprüfung eines Landesgesetzes, die auch nur ansatzweise den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen würde.

Differenziertes System verschiedener Erlaubnistatbestände führt zu angemessenem Interessenausgleich

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG, nachfolgend zitiert aus dem Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21, Rn. 216, erfordern die

„Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (vgl. BVerfGE 155, 119 [178] = NJW 2020, 2699 Rn. 128, stRspr). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen (vgl. BVerfGE 156, 11 [48] = NVwZ 2021, 226 Rn. 95 = NJW 2021, 690 Ls.). Um dem

Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden (vgl. BVerfGE 36, 47 [59] = NJW 1974, 30; BVerfGE 40, 196 [227] = NJW 1976, 179; stRspr). Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (vgl. BVerfGE 7, 377 [404 f.] = NJW 1958, 1035).“

Bei zutreffender Betrachtung wird dann auch unmittelbar deutlich, dass das GemStrG Bln die widerstreitenden rechtlich geschützten Interessen (so sie überhaupt vorliegen) in einen angemessenen Ausgleich bringt. Hierbei ist zu beachten, dass ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, soweit dieser überhaupt vorliegen sollte, nicht das Gewicht eines Eingriffs in ein spezielles Freiheitsrecht vorweist. Gerade im Bereich von Gesetzen, die lediglich die allgemeine Handlungsfreiheit tangieren, sollte es in erster Linie der Gesetzgebung sein, im demokratischen Wettstreit der Ideen die Entscheidung für ein politisches Konzept zu ermitteln (vgl. hierzu: Hohnerlein, Jakob: „Das ‚Grundrecht auf Autofahren‘ als Grenze demokratischer Stadtgestaltung?“, abzurufen unter: <https://verfassungsblog.de/das-grundrecht-auf-autofahren-als-grenze-demokratischer-stadtgestaltung>).

Dabei ist zunächst nochmals darauf hinzuweisen, dass nach der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und sämtlichen Straßengesetzen der Länder kein Anspruch auf Begründung oder Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht. Es stellt sich also sehr wohl die seitens der Senatsverwaltung mit keinem Wort behandelte Frage, welche verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter durch die straßenrechtliche Teileinziehung in autoreduzierte Straßen gem. § 4 Abs. 1 iVm. § 3 Abs. 1 GemStrG Bln überhaupt tangiert sein sollten. Die „Beliebtheit“ oder „Flexibilität“ eines Fortbewegungsmittels (S. 6) sind verfassungsrechtlich sicher nicht geschützt.

Es ist gleichwohl auch nicht so, dass durch das GemStrG Bln die Wahrnehmung von „Mobilitätsbedürfnissen“ generell verhindert würde, wie es die Senatsverwaltung verfälschend nahelegt. Vielmehr geht es darum, den gemeinschädlichen privaten PKW-Gebrauch zugunsten anderer Mobilitätsformen zu begrenzen und auf diese Weise Luftschadstoffe, THG-Emissionen, Lärmbelastung, tödliche Unfälle und Flächenverbrauch zu reduzieren, um den Verfassungsgütern Gesundheit, Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie dem Klimaschutzgebot (Art. 20a GG) stärker zur Geltung zu verhelfen.

Neben den Verkehrsmitteln des Umweltverbunds stehen außerdem weiterhin Taxen im Rahmen des Gemeingebrauchs gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 GemStrG Bln allgemein zur Verfügung, so

dass auch auf diese Weise die individuelle und kurzfristige Nutzung von PKW -neben den Privatfahrten gem. § 12 GemStrG Bln- jederzeit möglich ist.

Die Senatsverwaltung stützt ihre Kritik mehrfach auf die vermeintlichen Bedürfnisse „älterer, gehbehinderter Menschen“ (S. 6), anschließend verweist sie erneut auf die Unterstützung „erkrankter oder bewegungseingeschränkter Angehöriger“ (S. 7). Dass im Fall von -auch vorübergehenden- Mobilitätseinschränkungen ein Anspruch auf eine Erlaubnis zur Benutzung von Kraftfahrzeugen gem. § 12 GemStrG Bln besteht, bleibt seitens der Senatsverwaltung unbeachtet. Ein Argument gegen die gesetzliche Beschränkung des Gemeingebrauchs für nicht-gehbehinderte Kfz-Nutzerinnen und -Nutzer insgesamt, wie es der Senatsverwaltung offenbar vorschwebt, ergibt sich daraus im Übrigen schon im Ansatz nicht. Es ist vielmehr typisch, dass ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen vorgeschoben werden, um gegen Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs insgesamt zu argumentieren. Dabei sind gerade für Menschen, die auf Gehhilfen oder Rollstuhl angewiesen sind, die mit Pkw vollgeparkten engen Gehwege, blockierte Bordsteinabsenkungen oder viel zu kurze Grünphasen für gefahrlose Querungen an vielbefahrenen Straßen eine erhebliche Beeinträchtigung, die allein durch die autogerechte Stadt hervorgerufen wird. Das GemStrG Bln verfolgt das Ziel, eine inklusive Stadt für Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen gerade und insbesondere durch die Reduktion des Kfz-Verkehrs zu ermöglichen (vgl. Gesetzesbegründung, S. 21/22). Soweit die „Beförderung, Pflege oder Teilhabe von Kranken, Verletzten, Hilfsbedürftigen oder Personen mit Behinderung“ eine Kraftfahrzeugnutzung erfordert, ist hierfür stets eine Erlaubnis zu erteilen (§ 11 GemStrG Bln). Die Kritik der Senatsverwaltung geht somit auch in diesem Punkt fehl.

Auch den Bedürfnissen des Güter- und Wirtschaftsverkehrs wird durch das GemStrG Bln angemessen Rechnung getragen. Durch die gem. §§ 7 und 8 GemStrG Bln verbindlich zu erteilende Sondernutzungserlaubnis bzw. das Anzeigeverfahren gem. § 5 Abs. 2 GemStrG Bln ist gewährleistet, dass auch gewerblich notwendige Kraftfahrzeugnutzungen im Bedarfsfall (kurzfristig) möglich sind. Auch diese, von der Senatsverwaltung außer Acht gelassenen, gebundenen Anspruchsnormen stellen verbindliche Ausnahmeregelungen dar, die im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu berücksichtigen sind. Sie führen ebenfalls dazu, dass sich die durch den Gesetzgeber zur effektiven und umfassenden Verringerung des motorisierten Individualverkehrs in Berlin getroffenen Regelungen als angemessen erweisen. So wird der von der Senatsverwaltung auf S. 7 oben angeführte Transport von schweren oder sperrigen Gütern auch dann möglich sein, wenn die Privatfahrten nach § 12 GemStrG Bln verbraucht sind, denn Umzugsunternehmen oder Möbeltaxis können für den gewerbliche Warentransport eine Dauererlaubnis gem. § 7 GemStrG Bln. beantragen. Auf diese Weise wird sich das Angebot an

Transportdienstleistungen absehbar ausweiten. Dies ist aus Sicht des Gesetzgebers sinnvoll und gewünscht. Durch den Markteffekt wird eine hohe Auslastung der dann vorhandenen Liefer- und Transport-Kfz erreicht und so der Platzbedarf und die Kosten möglichst gering gehalten.

Auch das seitens der Senatsverwaltung auf S. 7 genannte „Notfall“-Argument trägt schon angesichts der Existenz von §§ 15 und 16 OWiG nicht. Auf diese Vorschriften wird in der Gesetzesbegründung auf S. 46 sogar ausdrücklich hingewiesen.

Abschließend ist im Zusammenhang mit der Erlaubniserteilung auf das Verhältnis von demokratischer Gesetzgebung einerseits und normkonkretisierender Verwaltung andererseits hinzuweisen. Das GemStrG Bln enthält an zahlreichen Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „Notwendigkeit“, „Unzumutbarkeit“ oder „unbillige Härte“), die im Wege der Gesetzesanwendung durch die Verwaltung und Instanzgerichte, wie gemeinhin üblich, auszulegen sind. Der Gesetzgeber gibt hierbei die wesentlichen Inhalte generell-abstrakt vor, die Verwaltung stellt bei ihrer individuell-konkreten Entscheidung die Verhältnismäßigkeit im Einzelfall sicher.

Nach alledem erweist sich das GemStrG Bln entsprechend der gebotenen Zweck-Mittel Relation als offensichtlich verhältnismäßig. Einen verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf „flexible“ oder bequeme Individualmobilität mit Kraftfahrzeugen gibt es nicht und kann es nicht geben. Soweit der gewerbliche oder private Transport von Gütern oder Personen oder die Pflege oder Teilhabe von kranken oder anders mobilitätseingeschränkten Personen dies erfordern, ist eine Erlaubnis zur Nutzung von Kraftfahrzeugen zu erteilen. Der Gesetzentwurf zielt auf einen grundlegenden Systemwechsel bei der Nutzung und Verteilung des öffentlichen Straßenraums ab. Durch zahlreiche konkrete Ausnahmetatbestände werden auch entgegenstehende Interessen berücksichtigt und durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber in einen angemessenen Ausgleich gebracht.

Angemessene Alternativen verfügbar

Auf den Seiten 7/8 des Prüfvermerks moniert die Senatsverwaltung vermeintlich fehlende „angemessene Alternativen zur privaten PKW-Nutzung“. Ein verfassungsrechtlicher Rechtssatz, der hier verletzt sein oder in Ausgleich zu bringen sein sollte, wird abermals nicht genannt. Stattdessen will die Senatsverwaltung die Verfassungsmäßigkeit eines demokratisch zu beschließenden Landesgesetzes an der -angeblich- fehlenden Umsetzungsbereitschaft oder -fähigkeit durch die Verkehrsverwaltung scheitern lassen. Dies stellt die demokratischen Grundprinzipien auf den Kopf und lässt jede Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers leerlaufen.

Dabei hat die Senatsverwaltung auf S. 8 selbst und zutreffend darauf hingewiesen, dass dem Gesetzgeber ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht, der verfassungsgerichtlich nur auf offensichtliche, etwa rechnerische oder logische Fehler überprüft werden kann. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber neue Konzepte erproben darf und dass der Einschätzungsspielraum umso größer und die verfassungsgerichtliche Kontrolle umso geringer ist, je schwächer durch die Regelung in Grundrechte eingegriffen wird (vgl. Jarass/Pieroth, GG Kommentar, § 20, 17. Auflage, 2022, Rn. 122 mwN.). Zugleich ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG nochmals größer, wenn es sich bei dem Regelungsgegenstand um eine komplexe Materie handelt (BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 – 1 BvR 1187/17-, Rn. 125). So liegen die Dinge hier.

Nach der ständigen Rechtsprechung ist, wie oben dargelegt, davon auszugehen, dass in der straßenrechtlichen Teileinziehung nach dem GemStrG Bln schon gar kein Grundrechtseingriff vorliegt. Soweit man dies anders bewerten will, handelt es sich jedoch um eine Maßnahme, die in der Neuaufteilung des öffentlichen Straßenraums kaum personalen und stattdessen einen hohen sozialen Bezug aufweist. In diesem Fall ist der Bewertungsspielraum des Gesetzgebers umso größer.

Eine Verkehrsprognose, wie sie die Senatsverwaltung von dem Träger des Volksbegehrens auf S. 8 verlangt, musste nicht erstellt werden. Dem Regelungsansatz liegen folgende Erwägungen zugrunde:

§ 4 Abs. 1 GemStrG Bln sieht eine Umsetzungsfrist von vier Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes verbindlich vor. In dieser Zeit können sich alle Einwohnerinnen und Einwohner Berlins wie auch die Verwaltung auf die veränderten Bedingungen einstellen. Der Zeitraum soll insbesondere dafür genutzt werden, um die Verkehrsmittel des Umweltverbunds mit einem klaren zeitlichen Planungshorizont effektiv und umfassend auszubauen. Hierbei handelt es sich jedoch um detaillierte Planungs- und Vollzugsentscheidungen, die der Verwaltung und den Verkehrsbetrieben obliegen. Sie können und müssen nicht durch den (Volks-)Gesetzgeber erfolgen.

Das Konzept des Gesetzgebers geht davon aus, dass durch die Reduktion des motorisierten Individualverkehrs erhebliche Flächenkapazitäten auf den öffentlichen Straßen freierwerden. Diese können ohne weiteres für den ÖPNV, insbesondere für Linienbusse, genutzt werden. Der Bau von weiteren aufwendigen U-Bahnlinien ist hierfür sicher nicht erforderlich. Die nachfolgende Aufnahme wurde im Jahr 1990 von der Stadtverwaltung der Stadt Münster und den dortigen Stadtwerken erstellt, um die unterschiedlichen Flächenbedarfe zum Transport von jeweils 72 Personen, entweder mit PKW (Besetzungsgrad 1,2), mit Fahrrädern oder mit dem ÖPNV zu

veranschaulichen (abzurufen samt Erläuterung unter: <https://www.stadtwerke-muenster.de/blog/verkehr/das-wohl-bekannteste-muenster-foto-der-welt>)



Die Aufnahme spricht für sich und zeigt im Kleinen, wie viel öffentliche Fläche durch eine Reduktion des motorisierten Individualverkehrs zugunsten von Verkehrsmitteln des Umweltverbunds gewonnen werden kann und soll. In der Gesetzesbegründung wird auf die potentiellen Flächengewinne auf S. 15/16 mit etlichen weiteren Nachweisen eingegangen.

Die Übergangsfrist wurde auch deshalb so lang gewählt, damit ein klares zeitliches Planungsziel besteht. In der Zwischenzeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes bis zum Wirksamwerden der Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 GemStrG Bln sind die politischen Parteien gehalten, sich mit der planerischen Umsetzung des durch die Bevölkerung des Landes Berlin beschlossenen Gesetzes zu befassen und hierfür ihre Lösungen und Vorschläge im weiteren politischen Wettbewerb bei den nächsten Wahlen zum AGH zur Abstimmung zu stellen. Dies wird neben der schrittweisen Umgestaltung des freiwerdenden öffentlichen Straßenraums auch die Fortentwicklung des ÖPNV umfassen.

Durch die vierjährige Umsetzungsfrist zwischen Inkrafttreten und Wirksamwerden der Teileinziehung wird durch den Volksgesetzgeber ein verbindlicher Stichtag vorgegeben, ab dem die Reduktion des Kfz-Verkehrs gelten soll. Dies ist vergleichbar mit der klaren gesetzlichen Regelung in § 24 SGB VII, durch die zum 1.8.2013 ein Rechtsanspruch auf einen Kita-Platz für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahrs eingeführt wurde. Erst durch diese gesetzliche Regelung zu einem konkreten Stichtag wurde der seitens des Gesetzgebers intendierte Ausbau der

entsprechenden Einrichtungen tatsächlich und mit dem gewünschten Nachdruck vorangetrieben.

Insgesamt kann und muss der Gesetzgeber abstrakte Vorgaben in Bezug auf die künftige Nutzung des öffentlichen Straßenraums mit genügendem zeitlichen Vorlauf treffen können. Hier ist nicht erkennbar, dass eine Umsetzungsfrist „offensichtlich“ verfehlt oder ungeeignet wäre. Erst so wird der intendierte Veränderungsprozess verbindlich eingeleitet und auf ein Ziel fokussiert. Es obliegt der Exekutive, die als einzige Staatsgewalt über die dafür notwendigen Ressourcen verfügt, die einmal demokratisch beschlossenen Vorgaben im Detail planerisch umzusetzen und zu vollziehen.

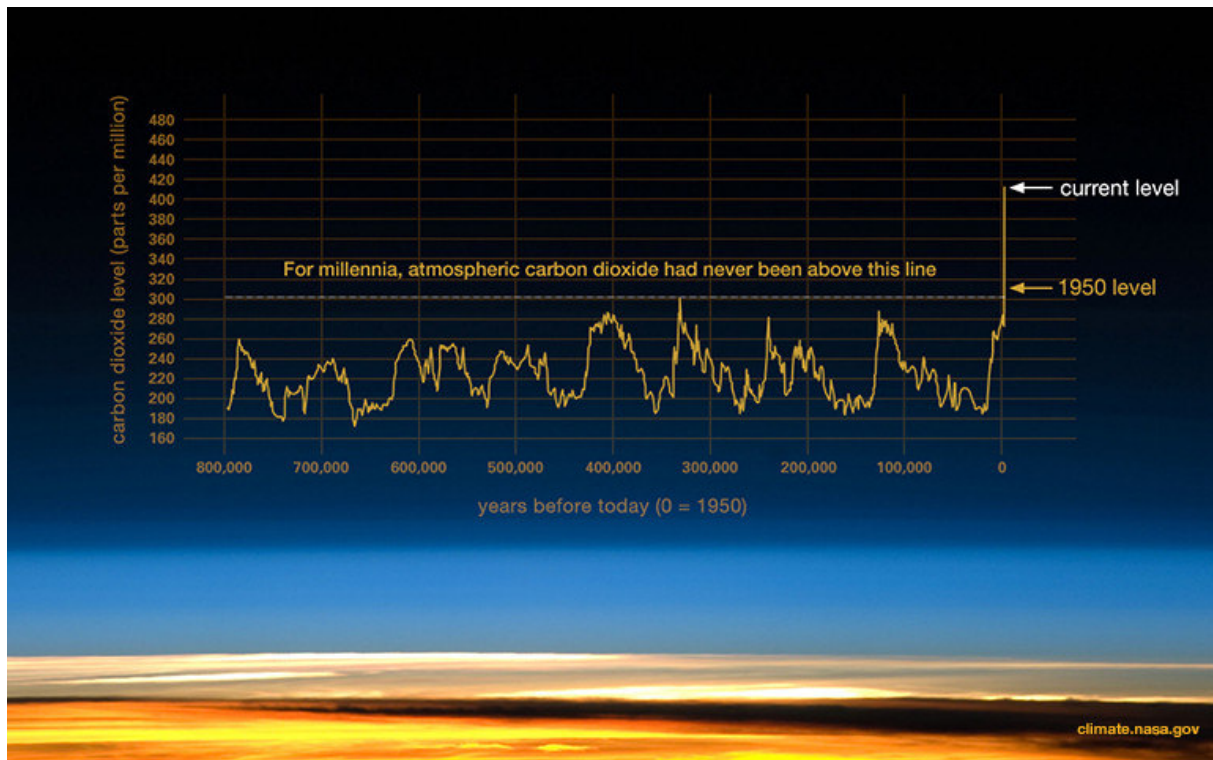
Übergangsfrist ausreichend

Auch die von der Senatsverwaltung auf S. 9 des Prüfvermerks angestellten Überlegungen zur vierjährigen Übergangsfrist überzeugen nicht. Es fehlt an einem nachvollziehbaren Prüfungsmaßstab. Die Senatsverwaltung verkennt, dass sich die dort zitierte Entscheidung des BVerwG (Urteil vom 27.2.2018, Az. 7 C 30.17) auf eine Behördenentscheidung zur Einrichtung einer Dieselvebotszone nach Straßenverkehrsrecht, bei unveränderter Aufrechterhaltung des widmungsseitigen Gemeingebrauchs, bezogen hat. Die diesbezüglichen Wertungen sind auf die Verhältnismäßigkeitsprüfung einer gesetzlichen Regelung des demokratischen Gesetzgebers nicht übertragbar (vgl. Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, Werkstand: 95. EL, Juli 2021, Art. 20, Rn. 121 mwN.). Gleichwohl hält sich die nach dem GemStrG Bln vorgesehene Übergangsfrist von vier Jahren ausdrücklich im Rahmen der Maßstäbe der zitierten Entscheidung des BVerwG.

Die Frist von vier Jahren ist mit Blick auf die fortschreitende Klimakatastrophe und angesichts des unverändert hohen Anteils des Verkehrssektors an den THG-Emissionen und der daraus resultierenden dringenden Reduktionspflicht aus Sicht des Gesetzgebers sehr großzügig bemessen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG (vgl. Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18) nimmt das Gewicht des vom Gesetzgeber als objektives Verfassungsrecht zu beachtenden Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG mit dem kontinuierlichen Verbrauch des zur Einhaltung des Pariser Klimaabkommens überhaupt noch verbleibenden Emissionsbudgets immer weiter zu.

Die nachfolgende Grafik der US-Weltraumbehörde NASA zeigt die Entwicklung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre im Verlauf der letzten 800.000 Jahre Erdgeschichte. Sie basiert auf Daten, die Dieter Lüthi et al. durch Eiskernbohrungen in der Antarktis gesammelt und

im Jahr 2008 in einem wissenschaftlichen Beitrag in der internationalen Fachzeitschrift *Nature* veröffentlicht haben (Lüthi, D., Le Floch, M., Bereiter, B. et al. *High-resolution carbon dioxide concentration record 650,000–800,000 years before present*. *Nature* 453, 379–382 (2008). <https://doi.org/10.1038/nature06949>)



Die geradezu explosionsartige Steigerung der CO₂-Konzentration in der Atmosphäre in nur 70 Jahren (seit dem Jahr 1950) um knapp 30% gegenüber der höchsten in den vorhergegangenen 800.000 Jahren jemals ermittelten CO₂-Konzentration wird unmittelbar deutlich.

Das Klimaschutzgebot gem. Art. 20a GG stellt objektiv geltendes Verfassungsrecht dar und verpflichtet den Bund und die Länder (vgl. Beschluss vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 197 ff.). Für die normative Konturierung des Klimaschutzgebotes hat das BVerfG in der vg. Entscheidung auf das von der Bundesrepublik ratifizierte Übereinkommen von Paris aufgrund der Klimarahmenkonvention sowie auf § 1 S. 3 Klimaschutzgesetz Bezug genommen. Mit beiden Rechtsquellen habe der Gesetzgeber in einem öffentlich begleiteten Entscheidungsprozess das verfassungsrechtlich verpflichtende Klimaschutzgebot dahingehend konkretisiert, die globale Erwärmung auf *deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen* (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 210).

Davon ausgehend hat das BVerfG diese normativ bestimmte Temperaturgrenze in ein nationales Treibhausgasbudget umgesetzt. Das Gericht hat unter Rn. 215f. betont, dass es nicht genügt, eine abstrakte Temperaturgrenze zu benennen, sondern dass diese Vorgabe notwendig in eine höchstens noch zulässige Emissionsmenge übersetzt werden muss, an der sich zumindest näherungsweise die Plausibilität der Klimaschutzmaßnahmen und zugelassenen Emissionsmengen bestimmen lässt. Eine solche Orientierung bietet der aus dem Bericht des IPCC abgeleitete Budgetansatz (BVerfG, a.a.O., Rn. 215; Hervorhebung durch Unterzeichner):

*„Die Verfassungsmäßigkeit der in § 3 Abs. 1 Satz 2 und § 4 Abs. 1 Satz 3 KSG in Verbindung mit Anlage 2 festgelegten Emissionsmengen lässt sich allerdings nicht unmittelbar an dem verfassungsrechtlich maßgeblichen Temperaturziel überprüfen. Um dieses als Maßgabe für die Begrenzung von CO₂-Emissionen anwenden zu können, ist eine Übersetzung der Temperaturmaßgabe in eine Emissionsmaßgabe erforderlich. **Eine solche Übersetzung leistet ungeachtet der Schwierigkeiten exakter Quantifizierung der Budgetansatz des IPCC [...].**“*

Auch wenn Treibhausgase nicht sichtbar und -anders als Feststoffe oder Flüssigkeiten- ohne unmittelbar körperlich wirkende Mengenbegrenzung emittiert werden könnten, muss (und kann) mit Blick auf die thermodynamischen Gesetze des Treibhauseffekts eine absolute Mengenbegrenzung bestimmt werden, bei der eine normativ bestimmte Höchsttemperatur auf der Erde nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eingehalten wird.

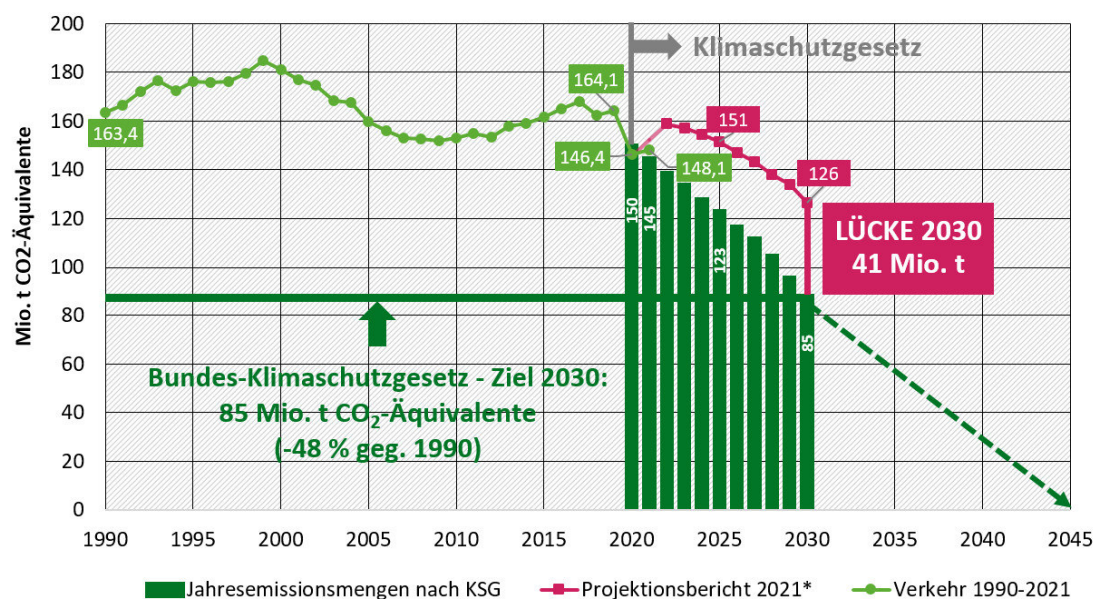
Zuletzt hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) auf S. 52 in seinem Umweltgutachten 2020 „Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“, dort im Kapitel 2 (abzurufen unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Kapitel2_Pariser_Klimaziele.pdf;jsessionid=D956DB1DB7FF6D64C66B948E41374872.intranet241?_blob=publicationFile&v=3) das verbleibende nationale Treibhausgasbudget für die Bundesrepublik anhand ihres Anteils an der Weltbevölkerung (ca. 1%) bestimmt und dabei ein Paris-kompatibles Gesamtbudget von 6,7 Gt CO_{2eq} zum 1.1.2020 ermittelt.

Bei einem fortgesetzten Ausstoß auf dem Niveau von 2018 (0,85 Gt CO_{2eq}) ist dieses Budget im Jahr 2029, also in weniger als sieben Jahren, verbraucht. Auf diese Berechnung nimmt das BVerfG in der vgl. Entscheidung ausdrücklich Bezug und erkennt das dort ermittelte nationale Budget als grundlegenden Maßstab an, der es ermöglicht, zumindest die Plausibilität von gesetzlich zugelassenen Emissionsmengen gegenüber der normativen Vorgabe des

Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG, eine Temperaturschwelle von deutlich unter 2°C nicht zu überschreiten, zu prüfen (vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 215 – 217).

Die nachfolgende Grafik des Umweltbundesamtes zeigt die nach dem Klimaschutzgesetz des Bundes (KSG) zulässige THG-Jahresemissionsmengen (dunkelgrüne Balken) im Vergleich zu der tatsächlichen Emissionsentwicklung im Verkehrssektor (hellgrüne und rote Punktelinie; abzurufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/klimaschutz-im-verkehr>).

Entwicklung und Zielerreichung der Treibhausgasemissionen in Deutschland im Sektor Verkehr des Klimaschutzgesetzes (KSG)



* Berechnete Werte des „Projektionsbericht 2021“ (rote Linie, basierend auf Daten mit Stand August 2020) weichen für die Jahre 2020 und 2021 von den später veröffentlichten offiziellen IST-Werten (grüne Linie) ab.

Quelle: UBA
22.03.2022

Die Differenz ist massiv. Dabei ist zusätzlich zu bedenken, dass das KSG ab 2030 von weiteren Emissionen ausgeht, die über die Zeit bis 2045 linear sinken sollen (gestrichelte grüne Linie). Dies ist mit dem oben beschriebenen THG-Budget/Emissionsmaßgabe zur tatsächlichen Begrenzung der Erderwärmung auf nicht mehr als 1,75°C offensichtlich nicht zu vereinbaren. Gleichwohl übersteigt der reale THG-Ausstoß die ohnehin unrealistisch zu hoch angesetzten Jahresemissionsmengen nach KSG nochmals bei weitem.

Auch das 2020 aufgrund des KSG eingerichtete unabhängige Beratungsgremium, der „Expertenrat für Klimafragen“, stellte jüngst der Bundesregierung ein fatales Zeugnis aus für den Verkehrssektor. In seinem „Prüfbericht zu den Sofortprogrammen 2022 für den Gebäude- und Verkehrssektor“ vom 25.08.2022 (abzurufen unter: <https://expertenrat->

klima.de/content/uploads/2022/08/ERK2022_Pruefbericht-Sofortprogramme-Gebaeude-Verkehr.pdf) wird unter Rn. 115 festgestellt,

„dass die vom BMDV vorgelegten Maßnahmen bis zum nächsten im KSG definierten Zieljahr (in diesem Fall 2030) eine erhebliche Überschreitung der Jahresemissionsmengen nicht verhindern würden.“

Die Erfüllungslücke bis zum Jahr 2030 betrage bei Beibehaltung der bisher geplanten Maßnahmen 261 Mt CO₂-Äquivalente (siehe Prüfbericht Rn. 113). Dabei habe das dieses Jahr vorgestellte Sofortprogramm des Bundesverkehrsministeriums lediglich eine Einsparwirkung von 14 Mt CO₂-Äquivalent (siehe Prüfbericht Rn. 112). Der Handlungsbedarf könnte größer und dringender nicht sein.

Nach alledem sind aus Sicht des Gesetzgebers massive Emissionsreduktionen auch im Verkehrssektor dringend geboten. Anders als vielleicht ländliche Regionen bietet sich die stark verdichtete Metropolregion Berlin mit einem bereits sehr guten und weiter ausbaubaren ÖPNV-Angebot hierfür aus Sicht des Gesetzgebers besonders an und sollte einen entsprechenden Beitrag leisten. Angesichts der Dringlichkeit der fortschreitenden Klimakatastrophe und dem daher bei weiter sinkendem Emissionsbudget an relativem Gewicht in der Abwägung zunehmenden Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG (vgl. hierzu BVerfG, a.a.O., Rn. 120ff.; 185f.) ist eine Umsetzungsfrist von vier Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes äußerst großzügig bemessen.

Verfügbarkeit von Parkflächen

Die Ausführungen der Senatsverwaltung auf S. 9 des Prüfvermerks, mit denen vermeintlich fehlende Parkflächen außerhalb der Berliner Umweltzone moniert werden, können einen Verfassungsverstoß ebenfalls nicht begründen. Diese, erneut ohne rechtlichen Bezug, aufgestellten Behauptungen erfolgen ins Blaue hinein und konstruieren eine Darlegungs- und Nachweislast, die dem demokratischen Gesetzgeber von Verfassungswegen nicht zukommt. Die Vorstellung, es wäre dem Gesetzgeber wegen eines vermeintlichen Mangels an Parkplätzen verwehrt, die Benutzung öffentlicher Straßen durch Kraftfahrzeuge mit einer Frist von vier Jahren zu beschränken, ist in einer Demokratie abwegig. Ohne eine gesetzliche Regel, die einen bestimmten Stichtag festlegt, wäre dieser Schritt sonst niemals möglich. Dem GemStrG Bln liegt die Gewissheit zugrunde, dass Autos von selbst nicht aus der Innenstadt verschwinden werden. Der Gesetzentwurf bietet hierzu verbindliche Vorgaben und Lösungen, über deren Annahme der demokratische (Volks-)Gesetzgeber zu entscheiden hat.

Auch ist, wie oben bereits zum ÖPNV-Angebot erläutert, darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Gesetzentwurf um ein Volksgesetz handelt, das in einem direktdemokratischen Verfahren beschlossen würde. Es ist daher zu erwarten, dass ein großer Teil der Berlinerinnen und Berliner, wenn der Gesetzentwurf zuvor eine Mehrheit gefunden hat, auch den weiteren Umsetzungsprozess mittragen wird. Es ist somit anzunehmen, dass viele Berlinerinnen und Berliner die Gelegenheit ergreifen und ihr(e) Kraftfahrzeug(e) veräußern oder entsorgen. Vollzug und Umsetzung von gesetzlichen Regelungen sind überdies primär Aufgabe der Exekutive. Die Verwaltung verfügt, anders als eine ehrenamtlich arbeitende Volksinitiative, über die notwendigen Mittel und Ressourcen zur planerischen Bearbeitung einzelner technischer Umsetzungskonzepte.

Die Regelung in § 4 Abs. 1 und die in Absatz 2 enthaltene „Bestandsklausel“ zeigen, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass auch andere Straßen außerhalb der Umweltzone zu autoreduzierten Straßen iSd. § 3 GemStrG Bln umgewidmet/teileingezogen werden sollen. Dies kann, wie sonst auch, durch die zuständigen Straßenbehörden im Wege der Allgemeinverfügung gem. § 4 Abs. 3 BerlStrG erfolgen. In diesem Fall finden die weiteren Vorschriften des GemStrG Bln auch auf diese dann autoreduzierten Straßen Anwendung. Die Teileinziehung in autoreduzierte Straßen soll nach dem Konzept des Gesetzgebers landesweit einsetzbar sein, um den erheblichen Belastungen, die durch den motorisierten Individualverkehr auch andernorts hervorgerufen werden, zu begegnen. Dabei stellt die Umweltzone nur den gesetzlich festgeschriebenen Mindestbereich dar, eine Ausdehnung durch die zuständige Verkehrsverwaltung ist jederzeit möglich und durchaus gewünscht (vgl. Begründung, S. 28/29 und S. 32).

Daher mag die Frage der Parkplätze im politischen Wettbewerb der Parteien diskutiert und hierzu verschiedene Umsetzungsvorschläge entwickelt und zur Wahl gestellt werden. Eine Möglichkeit besteht dabei auch in der seitens des Gesetzgebers und des bestehenden BerlStrG explizit eröffneten Teileinziehung von weiteren Straßen im Land Berlin und Umwidmung in autoreduzierte Straßen durch Allgemeinverfügung. In diesem Fall gelten dort, auch bezüglich des Parkens, dieselben Regeln wie in der Umweltzone. Ein verfassungsrechtliches Verbot ggü. dem demokratischen Gesetzgeber an anderen öffentlichen Straßen Maßnahmen zur Reduktion der Kraftfahrzeugnutzung zu beschließen, kann daraus nicht abgeleitet werden.

(e) Zusammenfassung

Das GemStrG Bln erweist sich, so man entgegen der ständigen verfassungs- und höchstgerichtlichen Rechtsprechung in der Beschränkung der straßenrechtlichen Widmung im Wege der Teileinziehung überhaupt einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit sehen will, als

verhältnismäßig. Die mit einer Übergangsfrist von vier Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes und mit zahlreichen verbindlich gewährten Ausnahmeregeln getroffenen Beschränkungen des motorisierten Individualverkehrs im hochverdichteten Stadtgebiet des Landes Berlin dienen zahlreichen legitimen Zwecken und sind zu deren Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen.

Wollte man der Ansicht der Senatsverwaltung folgen, die dem Gesetzgeber die Befugnis zur verbindlichen Neuordnung des öffentlichen Straßenraums trotz zahlreicher Ausnahmeregelungen und einer vierjährigen Übergangsfrist abspricht, würde dies auf eine Art unüberwindliches „Grundrecht auf Autofahren“ hinauslaufen, für das es in der Verfassung freilich nicht die geringste Grundlage gibt. Es wäre dann die Kontrollfrage zu beantworten, was der demokratische Gesetzgeber unternehmen müsste, um dennoch die Nutzung von Kraftfahrzeugen im öffentlichen Raum zugunsten von Rechtsgütern wie Lebens- und Gesundheitsschutz und der Einhaltung des Klimaabkommens von Paris einschränken zu können. Sollte er hierzu tatsächlich eine gesonderte ausdrückliche Schrankenbefugnis durch einen Satz 2 in Art. 2 Abs. 1 GG -ausgerechnet gegenüber der allgemeinen Handlungsfreiheit, dem allgemeinsten und nach der ständigen Rechtsprechung mit den geringsten Schrankenanforderungen versehenen Grundrecht -aufnehmen müssen? Die Vorstellung ist abwegig.

Der direktdemokratische Gesetzgeber macht mit dem GemStrG Bln im Einklang mit der Verfassung von seiner weitreichenden Einschätzungsprärogative Gebrauch. Durch die gesetzliche Regelung soll ein tiefgreifender städtebaulicher und sozialer Veränderungsprozess im Hinblick auf einen verbindlich bestimmten Zeitpunkt unter Berücksichtigung notwendiger Ausnahmen in Gang gesetzt werden.

Mangels Schutzbereichseröffnung liegt durch das GemStrG Bln schon kein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit von PKW-Nutzerinnen und -Nutzern vor. Dieser wäre jedenfalls als Teil der verfassungsmäßigen Ordnung gerechtfertigt, so dass der Gesetzentwurf im Ergebnis die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG nicht verletzt.

b) Kein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG

Der Senatsverwaltung ist zuzustimmen, wenn sie auf S. 23 des Prüfvermerks darlegt, dass aus den Regelungen des GemStrG Bln ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG nicht begründet werden kann.

Klarstellend ist jedoch auf die ständige Rechtsprechung hinzuweisen, wonach die Durchführung einer Versammlung nicht zu jedweder Verwendung von sonst unzulässigen Hilfsmitteln oder zu sonst unzulässigen oder erlaubnispflichtigen (Sonder-)Nutzungen berechtigt, sondern dass diese stets einen konkreten funktionalen Bezug zur Meinungskundgabe aufweisen müssen (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 24. September 2021 – 1 L 464/21 –, juris).

So berechtigt die Versammlungsfreiheit nach der ständigen Rechtsprechung diverser Obergerichte auch heute nur in seltenen Ausnahmefällen zur widmungswidrigen Benutzung von Bundes(fern)straßen im Rahmen von Aufzügen mit Fahrrädern oder zu Fuß. So heißt es hierzu z.B. in der Kommentierung bei Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht Kommentar, 2. Auflage, 2020, § 15 unter Rn. 145 mwN:

„[...] Darüber hinaus kann ein Autobahnabschnitt grds. nur dann für eine Versammlung Verwendung finden, wenn eine direkte Verbindung zwischen dieser Nutzung und dem mit der Veranstaltung verfolgten Ziel, dh dem Veranstaltungsmotto, besteht (zB Protest gegen den Bau oder Ausbau der Autobahn oder gegen die von der konkreten Autobahn ausgehenden Belastungen, nicht allgemein für mehr Lärmschutz). Anderenfalls fehlt für die mit der Einschränkung des Autobahnverkehrs verbundenen Gefährdungen und Behinderungen die Legitimation durch die Ausübung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG. Der Veranstalter darf nicht ohne Grund eine Form der Versammlung wählen, durch die die öffentliche Sicherheit und schutzwürdige Rechte anderer in besonders erheblicher Weise betroffen werden. Insbesondere darf es ihm nicht allein daran gelegen sein, durch spektakuläres Auftreten besondere Aufmerksamkeit (etwa Meldungen über die Straßensperrung und ihren Grund im Verkehrsfunk; Seltenheitswert einer Versammlung auf einer Autobahn und damit großes Medieninteresse, Notwendigkeit der Umfahrung für Verkehrsteilnehmer) zu erregen. Im Ergebnis wird eine Versammlung auf einer Autobahn daher nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen zulässig sein.“

Diese Rechtsprechung lässt sich umgekehrt ohne weiteres auf die künftige Nutzung autoreduzierter Straßen durch Versammlungen übertragen. So wie der Widmungsinhalt von Bundesfernstraßen die Durchführung von Versammlungen mit Fahrrädern dort weitgehend versagt (und dies keinen Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit darstellt), ist es keineswegs naheliegend oder gar zwingend, dass die Versammlungsfreiheit stets die Benutzung von Kraftfahrzeugen auf autoreduzierten Straßen gem. § 3 GemStrG Bln eröffnet.

Dies mag heute im Rahmen des aktuell geltenden Gemeingebrauchs, der die Benutzung von Kraftfahrzeugen auf öffentlichen Straßen allgemein zulässt, zwar der Fall sein, nach der Teileinziehung ist die Reichweite der Versammlungsfreiheit jedoch in jedem Einzelfall auch bezüglich

einer möglichen widmungswidrigen Verwendung von Kraftfahrzeugen durch die Behörden und die Gerichte zu bestimmen. Dafür bedarf es wegen der generellen Erlaubnisfreiheit im Rahmen von Art. 8 Abs. 1 GG zwar keiner ausdrücklichen Gestattung und keiner Erwähnung oder Regelung im GemStrG Bln, wie es z.B. auch für die Nutzung von Grünanlagen im Rahmen einer Versammlung keine eigene Regelung im Grünanlagengesetz Berlin gibt. Allerdings wird die beabsichtigte Nutzung von Kraftfahrzeugen im Rahmen der versammlungsrechtlichen Anmeldung als Hilfsmittel konkret anzugeben und Darlegung des Meinungsbezugs zu beziffern sein. Soweit die Benutzung von Kraftfahrzeugen, z.B. mangels hinreichendem Bezug zur Meinungskundgabe nicht in den Schutzbereich fällt oder im Wege der praktischen Konkordanz gegenüber Rechten Dritter zurückstehen oder reduziert werden muss, ist dies von der Versammlungsbehörde mittels versammlungsrechtlicher Auflage entsprechend zu regeln.

Hierbei handelt es sich dann, wie stets im Versammlungsrecht, um eine Entscheidung im Einzelfall, die dem hier zu prüfenden Gesetzesvorhaben nicht entgegenstehen kann.

c) Kein Verstoß gegen die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG

Der Bewertung der Senatsverwaltung, die auf S. 24/25 des Prüfvermerks selbst auch keinen Verstoß gegen die Berufsfreiheit annimmt, wird im Ergebnis beigetreten. Anders als die Senatsverwaltung meint, ist jedoch schon der Schutzbereich der Berufsfreiheit im Hinblick auf die Bestimmungen des GemStrG Bln nicht eröffnet und stellen die Regelungen mangels berufsregelder Tendenz überdies keinen Eingriff in das Grundrecht dar.

Eine Abgrenzung zu anderen Grundrechten hat die Senatsverwaltung nicht vorgenommen. Bezüglich der Nichteröffnung des Schutzbereichs ist auf die Ausführungen unter II. 2. a) (1) zu verweisen. Es ist ständige höchst- und obergerichtliche Rechtsprechung (vgl. BVerfG vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 198/08), dass nur die Teilhabe am widmungsgemäßen Gemeingebrauch durch die allgemeine Handlungsfreiheit geschützt ist, aber auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich ein Anspruch besteht.

Die Berufsfreiheit sichert „dem Einzelnen das Recht, jede Tätigkeit, für die er sich geeignet glaubt, als Beruf zu ergreifen und zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen“ (BVerfGE 103, 172/182; Hofmann SBK 4; Umbach UC 32) und ist „in erster Linie persönlichkeitsbezogen“ (BVerfGE 30, 292/334; 143, 242 Rn. 71). Das GemStrG Bln eröffnet diesen Schutzbereich nicht, denn die straßenrechtliche Teileinziehung und der Ausschluss von Kraftfahrzeugen aus dem Gemeingebrauch öffentlicher Straßen bezieht sich nicht auf das Ergreifen oder die Ausübung

eines bestimmten Berufs oder einer beruflichen Tätigkeit. Die Berufsfreiheit schützt, ebenso wie die Eigentumsfreiheit, schon keine etwaigen Lagevorteile eines Betriebs an einem bestimmten Standort im Stadtgebiet vor Veränderungen (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 1992 – 7 B 186/91 –, Rn. 10).

Jedenfalls liegt in den Regelungen des GemStrG Bln kein Eingriff in den Schutzbereich, denn diese treffen keine berufsbezogene Regelung und weisen auch keine berufsregelnde Tendenz auf. Die Teileinziehung betrifft die Ausgestaltung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen im Bereich der Umweltzone, um eine grundlegende Neuverteilung des öffentlichen Raums zugunsten nicht-motorisierter und gemeinverträglicher Nutzungen zu erreichen. Die daraus resultierenden Veränderungen sind allgemeiner Natur und betreffen nicht „im Schwerpunkt Tätigkeiten, die typischerweise berufliche ausgeübt werden“ (vgl. BVerfGE 97, 228/254).

Sollte es entgegen des Vorstehenden darauf ankommen, wird bezüglich der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung auf die Ausführungen unter II. 2. a) (2) sowie auf S. 24/25 des Prüfvermerks verwiesen.

d) Kein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG

Der Gesetzentwurf verletzt nicht die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG.

(1) Schutzbereich nicht eröffnet

Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 GG ist durch das GemStrG Bln nicht eröffnet. Dies gilt bezüglich der in diesem Zusammenhang von der Senatsverwaltung auf S. 12-15 angeführten Eigentümerinnen und Eigentümer von Kraftfahrzeugen und dem regelhaften Umsetzen von Kraftfahrzeugen. Ergänzend wird zudem zum Kernbereich des Anliegergebrauchs und dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb vorgetragen.

(a) Zum Schutz von Kfz-Eigentümerinnen und -eigentümern

Anders als die vorlegende Senatsverwaltung meint, stellt das GemStrG Bln keine Inhalts- oder Schrankenbestimmung iSd. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG im Hinblick auf das Eigentumsrecht an Kraftfahrzeugen dar. Es ist an dieser Stelle zunächst darauf hinzuweisen, dass durch den Gesetzentwurf das Eigentum an Kraftfahrzeugen nicht nur „nicht vollständig“ (S. 12 des Prüfvermerks), sondern überhaupt nicht, das heißt auch nicht teilweise entzogen wird. Eine

entschädigungspflichtige Enteignung liegt nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG nur dann vor, wenn konkrete subjektive und durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Rechtspositionen formal entzogen werden sollen (vgl. nur BVerfG, Urteil vom 26. Juli 2005 – 1 BvR 782/94 –, BVerfGE 114, 1-72, Rn. 205; BeckOK GG/Axer, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 14 Rn. 81 mwN.). Derlei ist hier nicht ersichtlich, denn die Möglichkeit, Eigentum an Kraftfahrzeugen zu halten wird durch den Gesetzentwurf weder beschränkt noch entzogen.

Es handelt sich bei den Regelungen des GemStrG Bln auch nicht um eine, grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmende, Inhalts- oder Schrankenbestimmung iSd. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG in Bezug auf das Privateigentum an Kraftfahrzeugen. Die seitens der Senatsverwaltung auf S. 12 des Prüfvermerks ohne jede rechtliche Begründung oder Subsumtion aufgestellte anderslautende Behauptung ist unzutreffend. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (z.B. BVerfG, Beschluss vom 12. Juni 1979 – 1 BvL 19/76 –, Rn. 113) versteht das Grundgesetz unter einer Inhalts- und Schrankenbestimmung (Hervorhebung hier)

„die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum i.S. der Verfassung zu verstehen sind. Sie ist auf die Normierung objektiv-rechtlicher Vorschriften gerichtet, die den „Inhalt“ des Eigentumsrechts vom Inkrafttreten des Gesetzes an für die Zukunft bestimmen.“

Die obenstehende Definition stellt heraus, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen eine Regelung voraussetzen, die hinsichtlich des Inhalts des Eigentumsrechts oder eines anderen von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechts ergeht. Andernfalls wäre der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit uferlos und insbesondere von der allgemeinen Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG nicht mehr abgrenzbar (vgl. dazu BeckOK GG/Axer, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 14 Rn. 28). Schließlich erfolgen unzählige Handlungen oder Betätigungen unter Nutzung von etwas, an dem zugleich auch ein Eigentumsrecht bestehen kann (z.B. BVerfG, Beschluss vom 06-06-1989 - 1 BvR 921/85, Reiten im Walde). Wollte man dies anders sehen, würde das bedeuten, dass Inhalt des Eigentumsrechts auch ein spezifisches Nutzungsrecht einer jeden Sache im öffentlichen Raum wäre. Dies kann nicht zutreffend sein. Eine Inhalts- und Schrankenbestimmung kann demgegenüber und entsprechend der og. Definition nur dann vorliegen, wenn eine Regelung tatsächlich den Inhalt des Eigentumsrechts an einer Sache für die Zukunft bestimmt.

Eine solche generell-abstrakte Festlegung in Bezug auf den Inhalt des Eigentumsrechts an Kraftfahrzeugen trifft die straßenrechtliche Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 iVm. § 3 Abs. 1 GemStrG Bln. jedoch gerade nicht. Die dort angeordnete Beschränkung der Widmung bei

autoreduzierten Straßen bezieht sich allein auf den Umfang des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs und damit mittelbar auf die Nutzung von Kraftfahrzeugen insgesamt. Auf eine dingliche Rechtsstellung an einem Kraftfahrzeug kommt es dabei jedoch ausdrücklich nicht an (vgl. Begründung, S. 33). Dies könnte schon deshalb nicht anders sein, weil die widmungsseitige Regelung des Gemeingebrauchs stets nur nach objektiven Kriterien und nicht nach subjektiven Kriterien (wie z.B. die Eigentümerstellung an einem Kfz) erfolgen kann (vgl. nur Kodal/Krämer, 8. Aufl., 2021, Kap. 24, Rn. 16).

Das GemStrG Bln schränkt die generelle Nutzungsmöglichkeit eines privaten Fahrzeugs nicht ein. Wer ein Auto hat kann damit auch in Zukunft auf allen öffentlichen Straßen fahren, auf denen der Gemeingebrauch die Benutzung von Kfz uneingeschränkt zulässt. Das Eigentum an einem Kfz umfasst hingegen nicht das Recht, damit auf bestimmten Straßen fahren zu dürfen.

Diese Bewertung folgt der ständigen Rechtsprechung des BVerfG, des BVerwG und diverser Obergerichte, die zusammen mit sämtlichen landesgesetzlichen Straßengesetzen (in Berlin § 10 Abs. 2 S. 2 BerlStrG) keinen verfassungsrechtlich oder einfachgesetzlich verbürgten Anspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs anerkennen. Geschützt ist nach der Rechtsprechung des BVerfG (Beschl. vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 198/08) lediglich die Teilnahme am bestehenden Gemeingebrauch im Rahmen der allg. Handlungsfreiheit (vgl. hierzu Abschnitt II 2. a) (1)). Die von der Senatsverwaltung zitierte Entscheidung des BVerwG (Urteil vom 27.2.2018, Az. 7 C 30.17) bezog sich nicht – wie es hier der Fall ist – auf eine straßenrechtliche Teileinziehung, sondern auf die Rechtmäßigkeit eines straßenverkehrsrechtlich angeordneten Verkehrsverbotes für bestimmte Dieselfahrzeuge, das den widmungsseitig unverändert gebliebenen Gemeingebrauch eingeschränkt hat.

Das Eigentumsrecht an Kraftfahrzeugen hat nicht zum Inhalt, diese im öffentlichen Raum fahren oder abstellen zu können und hierfür Flächen zur Verfügung gestellt zu bekommen. Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit ist daher mit Blick auf Kfz-Eigentümerinnen und -Eigentümer nicht eröffnet.

Würde dies entgegen des Vorstehenden und unter Überdehnung des Schutzbereichs von Art. 14 Abs. 1 GG anders bewertet, ist eine Inhalts- und Schrankenbestimmung iSd. Art 14 Abs. 1 S. 2 GG jedenfalls dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn die zugrunde liegende Regelung rechtmäßig, insbesondere verhältnismäßig ist (st. Rspr. vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 8. Oktober 1996 – 1 BvR 875/92 –, Rn. 32). Das GemStrG Bln ist insgesamt verhältnismäßig. Auf die Ausführungen unter II 2. a) (2) wird verwiesen.

(b) Verfassungsmäßigkeit des regelhaften Umsetzens

Der Prüfvermerk greift auf S. 14 den in § 14 S. 2 GemStrG Bln normierten Handlungsauftrag an die Verkehrsverwaltung auf, die rechtswidrige Benutzung von autoreduzierten Straßen durch Kraftfahrzeuge im fließenden oder ruhenden Verkehr im Regelfall durch Umsetzen zu beenden, und hält diese ermessenslenkende Regelung für „rechtlich zweifelhaft bzgl. Art. 14 GG“. Wie eine gesetzlich (nicht behördlich) angeordnete Maßnahme des Verwaltungsvollzugs zur Beendigung eines rechtswidrigen Zustands überhaupt in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit fallen sollte, ist jedoch schon im Ausgangspunkt nicht nachvollziehbar. Es wird auch seitens der Senatsverwaltung nicht geprüft oder begründet, sondern einfach nur behauptet.

Die seitens der Senatsverwaltung zitierte Rechtsprechung des BVerwG (Beschluss vom 18. Februar 2002 – 3 B 149/01) stellt dann einen Bezug zu Art. 14 Abs. 1 GG oder einem anderen Grundrecht auch nicht her.

Die zitierte Entscheidung des BVerwG bezieht sich überhaupt nicht auf eine gesetzliche Regelung, wie sie mit § 14 S. 2 GemStrG Bln Gegenstand der hiesigen Prüfung ist, sondern befasst sich mit der rechtmäßigen Ermessensausübung bei einer im dortigen Fall gem. § 7 Abs. 1 SOG HH behördlich angeordneten Einzelmaßnahme. Dort mag dann im konkreten Fall das behördliche Ermessen falsch ausgeübt worden sein. Das ist jedoch für die hier zu prüfende gesetzliche Regelung ohne jeden Belang oder Präjudiz. Selbstverständlich steht es dem demokratischen Gesetzgeber von Verfassungs wegen frei, zu bestimmen, auf welche Weise die praktische Durchsetzung der von ihm getroffenen gesetzlichen Regelungen erfolgen soll. Der Verwaltungsvollzug ist hierbei ein etabliertes und geeignetes Mittel. Die Formulierung in § 14 S. 2 GemStrG Bln macht konkrete gesetzliche Vorgaben an die mit dem Vollzug beauftragten Aufsichtsbehörden im Wege des sog. intendierten Ermessens. Hierbei wird für den Regelfall das Umsetzen von rechtswidrig auf autoreduzierten Straßen genutzten Kraftfahrzeugen als Rechtsfolge ermessenslenkend vorgegeben. Der so von Gesetzes wegen vorgegebene gleichförmige Gesetzesvollzug dient auch dem allg. Gleichheitssatz und damit dem Gerechtigkeitsprinzip. In atypischen Ausnahmefällen kann die Behörde jedoch auch eine andere Rechtsfolge wählen, wenn dies im Einzelfall notwendig erscheint. Die Regelungsweise ist gängiger Gesetzgebungsalltag und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Nur zur Erläuterung wird an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass es aus Sicht des Gesetzgebers sehr wohl entscheidend darauf ankommt, dass die Regelungen des GemStrG Bln verlässlich, regelmäßig und bestimmt durchgesetzt werden. Hierbei darf der Gesetzgeber natürlich auch generalpräventive Zwecke verfolgen, denn es ist sein berechtigtes und ureigenes

Interesse, dass Normen Beachtung finden. Die Ausführungen der Senatsverwaltung auf S. 15 liegen daher neben der Sache und verkennen zudem die weite Einschätzungsprärogative des demokratischen Gesetzgebers. Der Verwaltungsvollzug durch regelhaftes Umsetzen stellt nach der gesetzgeberischen Konzeption ein wichtiges und sehr effektives Mittel zur Durchsetzung des GemStrG Bln dar.

Die schnelle und unmittelbare Reaktion gem. § 14 GemStrG Bln ist nach der derzeitigen Prognose und Bewertung des Gesetzgebers auch ein milderes und daher vorzugswürdiges Mittel gegenüber einer automatisierten Kennzeichenerfassung, wie sie z.B. zur Durchsetzung der LKW-Maut auf Fernstraßen eingerichtet wurde. Durch die automatisierte Kennzeichenerfassung wären Verstöße gegen die Regelungen des GemStrG Bln zwar erheblich einfacher und mit weniger Personalaufwand zu ermitteln und (automatisiert) zu ahnden, zugleich ist dieses Vorgehen aber mit einer deutlich intensiveren Datenerhebung verbunden. Aus Sicht des Gesetzgebers soll darauf möglichst verzichtet und daher die Durchsetzung der Regelungen im Wege individueller Kontrollen gesichert werden. Die dadurch gegenüber einer automatisierten Erfassung geringere Entdeckungswahrscheinlichkeit von Verstößen soll durch eine konsequente und unmittelbare Durchsetzung der gesetzlichen Regeln kompensiert und die Normgeltung auf diesem Weg verdeutlicht werden.

Denn auf diese Weise erfolgt gegenüber dem jeweiligen Störer sofort eine klare behördliche Reaktion, indem der gesetzlich gewünschte rechtmäßige Zustand durch Beendigung der rechtswidrigen Nutzung hergestellt wird. Durch das Umsetzen wird unmittelbar reagiert und ein rechtmäßiger Zustand unter minimalem Verwaltungsaufwand hergestellt. Die Gebühren und Auslagen, die für die unmittelbare Ausführung oder Ersatzvornahme anfallen, sind, wie üblich, unmittelbar bei Abholung des Kraftfahrzeugs zu entrichten. Gegen den Kostenbescheid steht der oder dem Betroffenen, wie stets, der Verwaltungsrechtsweg offen.

(c) Zum Schutz des Anliegergebrauchs durch Art. 14 Abs. 1 GG

Die Bewertung der Senatsverwaltung auf S. 25-27 des Prüfvermerks, wonach das GemStrG Bln keine Inhalts- oder Schrankenbestimmung in Bezug auf den Anliegergebrauch von Privatpersonen oder Gewerbetreibenden darstellt, wird geteilt.

Nach der neueren Rechtsprechung des BVerwG (Beschluss vom 11. Mai 1999 – 4 VR 7/99) vermittelt die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG Straßenanliegern keine grundrechtlich geschützte Rechtsposition gegen eine straßenrechtliche Teileinziehung, weil Inhalt und

Schranken des Eigentums am Anliegergrundstück durch die einfachen Gesetze, d.h. hier das Straßengesetz, bestimmt werden. Dies hat das Gericht in der vg. Entscheidung unter Rn. 5 wie folgt ausgeführt (Hervorhebung hier):

„Der Anliegergebrauch, auf den sich die Antragsteller sinngemäß zur Abwehr der geplanten Baumaßnahme berufen, vermittelt keine aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ableitbare Rechtsposition. Wie weit er gewährleistet ist, richtet sich vielmehr nach dem einschlägigen Straßenrecht, dessen Regelungsbereich das Nachbarschaftsverhältnis zwischen Straße und angrenzenden Grundstücken mit umfaßt. Auch in diesem Normzusammenhang hat der Gesetzgeber in Erfüllung des ihm in Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG erteilten Auftrages Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Hierbei hat er einerseits dem Gewährleistungsgehalt des in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG grundgesetzlich anerkannten Privateigentums und andererseits dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 u.a. - BVerfGE 50, 290 <340>; Beschlüsse vom 23. September 1992 - 1 BvL 15/85 u.a. - BVerfGE 87, 114 <138>, und vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91 - BVerfGE 91, 294 <308>). Da die Straße als öffentliche Einrichtung nicht allein der Erschließung der Anliegergrundstücke, sondern schwergewichtig auch dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen dient, muß er einen Ausgleich zwischen einer Vielzahl von Interessen schaffen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluß vom 11. September 1990 - 1 BvR 988/90 - NVwZ 1991, 358; BVerwG, Urteil vom 26. August 1993 - BVerwG 4 C 24.91 - BVerwGE 94, 100). Auf die Belange der Anlieger hat er insofern in spezifischer Weise Rücksicht zu nehmen, als dieser Personenkreis in besonderem Maße auf den Gebrauch der Straße angewiesen ist. Die Zufahrt bzw. der Zugang zur Straße schafft die Grundvoraussetzungen, derer es bedarf, um an der verkehrlichen Kommunikation teilzunehmen.“

Diesem Ansatz folgt auch der Bay. VGH in dem Beschluss vom 12. Juni 2003 – 8 ZB 03.599, der unter Rn. 2 zum Schutzzumfang des Anliegergebrauchs wie folgt ausführt und unter Rn. 4 einen Vertrauensschutz gegen straßenrechtliche Veränderungen deutlich zurückweist (Hervorhebung hier):

*„Der Kläger übersieht bei seiner Kritik an dem Urteil des Verwaltungsgerichts bereits, dass ihm aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG kein eigentumsrechtlich geschützter Anliegergebrauch zur Seite steht. **Inwieweit der Anliegergebrauch an einem Weg gewährleistet ist, richtet sich vielmehr nach dem einschlägigen Straßenrecht, das insoweit im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums am anliegenden Grundstück bestimmt** (vgl. BVerwG vom 11.5.1999 NVwZ 1999, 1341). Die demnach einschlägige Rechtslage nach einfachem Recht hat das Verwaltungsgericht aber zutreffend referiert und angewandt. Nach Art. 17 Abs. 1 BayStrWG*

steht den Eigentümern oder Besitzern von Grundstücken, die an einer Straße liegen (Straßenanlieger), kein Anspruch darauf zu, dass die Straße nicht geändert oder eingezogen wird. Sie haben daher eine Umstufung im Sinne von Art. 7 Abs. 1 BayStrWG grundsätzlich hinzunehmen. Ein Anspruch auf Ersatz oder Entschädigung besteht nur, wenn das Grundstück über keine anderweitige ausreichende Verbindung zu dem öffentlichen Wegenetz verfügt (Art. 17 Abs. 2 Sätze 1 und 3 BayStrWG). **Gewährleistet wird somit nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig auch die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kraftfahrzeugen aller Art des Eigentümers oder gar jeder Anliegerverkehr.** Das Recht auf Anliegergebrauch schützt regelmäßig nicht vor solchen Erschwerissen des Zugangs, die sich aus seiner besonderen örtlichen Lage ergeben. **Die Gewährleistung der Zugänglichkeit eines Grundstücks bedeutet weder eine Bestandsgarantie hinsichtlich der Ausgestaltung und des Umfangs der Grundstücksverbindung mit der Straße noch die Gewährleistung von "Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs".** Maßgeblich ist die das jeweils betroffene Grundstück prägende Situation seiner Umgebung, so dass der Anlieger einschränkende Maßnahmen hinnehmen muss, die aus dem Zweck und dem allgemeinen Gebrauch der Straße folgen, sofern sie nur als Verkehrsmittler erhalten bleibt (vgl. BVerwGE 94, 136/139 f. = BayVBl 1994, 277).

[...]

Soweit der Kläger die Organisation seines Betriebes auf eine bestimmte bisherige Zufahrt eingestellt hat, begründet auch dies keinen Vertrauensschutz gegenüber straßenrechtlich zulässigen Änderungen im Straßenbestand (vgl. Zeitler/Wiget, BayStrWG, Stand: Oktober 2002, Art. 17 RdNr. 19 S. 22 a). Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Anliegergebrauch nur die grundsätzliche Erreichbarkeit des betreffenden Grundstücks gewährleisten, jedoch nicht nach dem Wunsch des Eigentümers ganz bestimmte Zugangs- und Zufahrtsmöglichkeiten schützen soll. **Es wird nur der objektiv notwendige Zugang des Grundstücks zur Straße und seine Zugänglichkeit von ihr gesichert (vgl. BVerwGE 94, a.a.O.).**

Wird eine Straße durch Behördenentscheidung auf Grundlage des einfachen Straßenrechts (teil-)eingezogen, kann Anliegern ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zukommen. Eine solche behördliche Entscheidung liegt in dem allein an höherrangigem Recht zu messenden § 4 Abs. 1 GemStrG Bln nicht vor. Die Teileinziehung erfolgt hier unmittelbar durch Gesetz.

Der Kernbereich des Anliegergebrauchs wird durch das GemStrG Bln nicht betroffen. Dieser umfasst nicht den Wunsch des Eigentümers nach „bestimmten Zugangs- oder

Zufahrtsmöglichkeiten“, sondern ausschließlich eine angemessene Grundstücksnutzung. Hierunter ist nach dem Bay. VGH, a.a.O., die „Zugänglichkeit des Grundstücks selbst“ und der „Kontakt nach außen“, nicht jedoch „die Erreichbarkeit des eigenen Grundstücks mit Kraftfahrzeugen aller Art des Eigentümers oder gar jeder Anliegerverkehr“ zu verstehen.

Das BVerwG hat den Kernbereich des Anliegergebrauchs z.B. im Urteil vom 20.5.1987 (7 C 60/85), in dem das Gericht die verweigerte Erteilung einer Ausnahme von einem straßenverkehrsrechtlichen, zonalen Verkehrsverbot bestätigt hat, unter den Rn. 10-12 wie folgt gefasst (Hervorhebungen hier):

„[...] Dem mit dem Verkehrsverbot verfolgten öffentlichen Interesse, nämlich dem Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen sowie dem Schutz des Kur- und Erholungswertes eines Bade- oder heilklimatischen Kurortes sind die besonderen Belange der vom Verbot Betroffenen, darunter auch der Gewerbetreibenden, unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gegenüberzustellen. Auch soweit diese Belange grundrechtlichen Schutz genießen, können sie je nach Fallgestaltung gegenüber einem vorrangigen öffentlichen Interesse an der Reduzierung von Umweltbelastungen des Kraftfahrzeugverkehrs zurückgedrängt werden. Dies gilt insbesondere für Beeinträchtigungen der persönlichen Handlungsfreiheit und hier vor allem der Befugnis zur Teilnahme an einem bestehenden Gemeindegebrauch (Art. 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 GG) aber auch für Eingriffe in das Recht auf Anliegergebrauch des Grundeigentümers oder des Inhabers eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes, das freilich durch Art. 14 Abs. 1 GG nur in seinem Kerngehalt geschützt ist, und schließlich auch für die Beeinträchtigung der durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Freiheit der Berufsausübung. Geht man von diesen Grundsätzen aus, so läßt sich mit den vom Berufungsgericht angeführten Argumenten ein Ermessensfehler nicht begründen.

*Sofern die Ausführungen des Berufungsurteils so zu verstehen sein sollten, daß bei der Versagung der Ausnahmegenehmigung das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf Anliegergebrauch an öffentlichen Straßen nicht ausreichend beachtet worden ist, könnte dem nicht gefolgt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. zusammenfassend BVerwGE 54, 1 ff. und Urteil vom 6. August 1982 - BVerwG 4 C 58.80 - DVBl. 1982, 1098, jeweils mit weiteren Nachweisen; ferner Urteil des erkennenden Senats vom 8. Oktober 1976- BVerwG 7 C 24.73 - NJW 1977, 2367/2369) ist dieses Recht von Verfassungs wegen durch Art. 14 Abs. 1 GG nur in seinem Kernbereich geschützt. **Der gegenüber dem schlichten Gemeindegebrauch gesteigerte Schutz reicht nur soweit, wie die angemessene Nutzung des Grundeigentums eine Benutzung der Straße erfordert. Welche Nutzungsmöglichkeiten in diesem Sinne eigentumsrechtlich garantiert sind, richtet sich nach den***

durch die Rechtslage und die tatsächliche Grundstückssituation bestimmten Bedürfnissen. Dabei ist auch die das Grundstück prägende Situation der Umgebung zu berücksichtigen. Grundsätzlich geschützt ist insbesondere die ausreichende Möglichkeit, das Grundstück mit Kraftfahrzeugen zu erreichen, gerade auch bei gewerblich genutzten Grundstücken (vgl. Urteil vom 15. November 1974 - BVerwG 4 C 12.72 - NJW 1975, 1528; Urteil vom 8. Oktober 1976 a.a.O.; Urteil vom 6. August 1982 a.a.O.; Beschluß vom 13. Mai 1985 - BVerwG 7 B 229.84 - Buchholz 442.151 § 45 StVO Nr. 15). Gewährleistet wird aber nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig die Erreichbarkeit gerade mit eigenen Fahrzeugen des Eigentümers. Bleibt die Zugänglichkeit für andere Kraftfahrzeuge, z.B. für gewerbliche Lieferungen oder für Lieferungen von Gegenständen des täglichen Bedarfs erhalten, so schützt das Recht auf Anliegergebrauch regelmäßig nicht vor solchen Erschwernissen des Zugangs, die sich aus einer besonderen örtlichen Lage ergeben, etwa in einem innerstädtischen Ballungsraum (vgl. BVerwGE 54, 1/4 sowie Beschlüsse vom 15. November 1976 a.a.O. und vom 13. Mai 1985 a.a.O.) oder - wie hier - im Zentrum eines besonders schutzwürdigen Kurortbereiches (vgl. Beschluß vom 26. Juni 1979 a.a.O.). Wenn in dieser Situation Belange des Gemeinwohls wie der Schutz von Anwohnern und Kurgästen vor den Umweltbelastungen des Kraftfahrzeugverkehrs solche einschränkenden Verkehrsanordnungen angezeigt sein lassen, so wird Art. 14 Abs. 1 GG dadurch nicht verletzt.

So verhält es sich hier. Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts wird durch die Genehmigungspraxis des Beklagten sichergestellt, daß die in der Sperrzone liegenden Betriebsgrundstücke durch Kraftfahrzeuge mit allen notwendigen Gütern und Dienstleistungen versorgt werden können, sei es durch die Fahrzeuge der jeweiligen Lieferfirmen oder durch ortsansässige Speditionen. Ebenso stehen Taxen zur Verfügung, die überdies den in den Beherbergungsbetrieben des Klägers untergebrachten Kurgästen einen Zugang durch Kraftfahrzeuge ermöglichen. Unter diesen Umständen scheidet ein Eingriff in die Kerngewährleistung des Rechts auf Anliegergebrauch von vornherein aus, unabhängig davon, welche Erschwernis im einzelnen das Verbot, eigene Kraftfahrzeuge zu benutzen, für den Kläger mit sich bringen mag.“

Bei der vorstehenden Entscheidung, die auch der Gutachter der SenUMVK, RA Prof. Dr. Remo Klinger, in seiner Ausarbeitung vom 17.9.2021 unter Rn. 47 angeführt hat, wird durch das BVerwG deutlich herausgestellt, dass die angemessene Nutzung eines Grundstücks nicht bedeutet, dass dieses jederzeit auch durch private Kraftfahrzeuge zu erreichen sein muss und dass es maßgeblich auf die Rechtslage und die Grundstückssituation ankommt.

Übertragen auf den hiesigen Fall ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich die og. Entscheidung allein auf eine straßenverkehrsrechtliche Verwaltungsentscheidung und nicht, wie hier, auf eine grundlegende straßenrechtliche Neuausrichtung durch den demokratischen Gesetzgeber, dem eine sehr viel weitergehende Regelungsbefugnis zukommt, bezieht. Die angemessene Nutzung im Rahmen des Anliegergebrauchs richtet sich ausdrücklich und insbesondere nach der jeweils geltenden Rechtslage. Diese wird durch §§ 4 Abs. 1, 3 Abs. 1 GemStrG Bln dahingehend verändert, dass im Bereich der Berliner Umweltzone die Nutzung von Kraftfahrzeugen aus den in § 1 GemStrG Bln genannten umweltpolitischen, sicherheits- und gesundheitsbezogenen und stadtplanerischen Gründen insgesamt erheblich reduziert und auf bestimmte notwendige Zwecke beschränkt sein soll. Dieser generelle Paradigmenwechsel, der durch eine straßenrechtliche Neubestimmung des Gemeingebrauchs -und damit der Rechtslage- erfolgt, ist auch bei der Frage, welche Straßennutzung für die angemessene Grundstücksnutzung erforderlich ist, zu berücksichtigen.

Will man in dem GemStrG Bln eine an Art. 14 Abs. 1 GG zu messende Inhalts- oder Schrankenbestimmung im Hinblick auf die Anlieger autoreduzierter Straßen iSd. § 3 Abs. 1 GemStrG Bln sehen, ist diese jedenfalls nicht unzumutbar. Der Anliegergebrauch an autoreduzierten Straßen wird durch das Gesetz nicht unzulässig eingeschränkt. So tangiert die Teileinziehung im Bereich der Umweltzone die tatsächliche Erreichbarkeit der dortigen Grundstücke nicht. Der Kontakt nach Außen bleibt voll und ganz erhalten. Eingeschränkt wird lediglich die Erreichbarkeit mit privaten Kraftfahrzeugen, die nach der obigen Rechtsprechung nicht dem Kernbereich des Anliegergebrauchs unterfällt. Jedes einzelne Grundstück bleibt unverändert mit dem öffentlichen Straßennetz verbunden. Der Kontakt nach außen und die Zugänglichkeit des Grundstücks sind daher durch das GemStrG Bln, anders als in Fällen baulicher Straßenveränderungen oder Volleinziehungen öffentlicher Straßen, nicht eingeschränkt.

Überdies bleibt sichergestellt, dass sämtliche Grundstücke an autoreduzierten Straßen in der gleichen Weise, bei absehbar weniger staubedingten Verzögerungen wahrscheinlich sogar leichter und schneller, durch die Einsatzfahrzeuge von Polizei, Feuerwehr oder Rettungsdienst sowie durch Entsorgungsunternehmen und Taxen, die gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 GemStrG Bln in den Gemeingebrauch auf autoreduzierten Straßen fallen, angefahren werden können.

Eine Bestandsgarantie „hinsichtlich der Ausgestaltung und des Umfangs der Grundstücksverbindung mit der Straße“ ist, wie oben erläutert, vom Kern des Anliegergebrauchs ohnehin ebenso wenig umfasst wie eine fortwährende „Gewährleistung von ‚Bequemlichkeit oder Leichtigkeit des Zu- und Abgangs‘“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 06. August 1982 – 4 C 58/80, Rn. 12).

(d) Zum Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs

Das GemStrG Bln stellt keine Inhalts- oder Schrankenbestimmung iSd. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG in Bezug auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als solchen, d.h. über eine Anliegerstellung hinausreichend, an autoreduzierten Straßen dar (vgl. so auch Prüfvermerk S. 27).

Zwar stellt der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als tatsächliche Zusammenfassung des zum Vermögen eines Unternehmens gehörenden konkreten Bestands an Rechten und Gütern eine von Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Rechtsposition dar. Nicht dem geschützten Bestand des Unternehmens unterfallen nach der ständigen höchstgerichtlichen Rechtsprechung hingegen sog. Lagevorteile, also bloße tatsächliche Gegebenheiten, aus denen der Unternehmer Vorteile zu ziehen vermag, ohne sich auf deren Fortbestand verlassen zu können (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 20. Juli 1992 – 7 B 186/91 –, Rn. 10).

Hierzu hat das BVerfG mit Beschluss vom 10. Juni 2009 – 1 BvR 198/08 unter Rn. 23 sehr klar entschieden, dass das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb kein Recht auf Aufrechterhaltung des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs vermittelt. Vielmehr beschränkt sich dieses Recht lediglich, wie bereits unter II 2. a) (1) hinsichtlich der allgemeinen Handlungsfreiheit näher erläutert wurde, ausschließlich auf die Ausübung des jeweils widmungsseitig vorgesehenen Gemeingebrauchs, nicht jedoch dessen Aufrechterhaltung (Hervorhebung hier):

*„Als solche bloße, von Art. 14 GG nicht geschützte tatsächliche Gegebenheit ist die hier bis zur Teileinziehung vorhandene Möglichkeit des Unternehmens des Beschwerdeführers zur Nutzung des Marktplatzes im Rahmen des Gemeingebrauchs zu werten. **Zwar mag sich aus Art. 3 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG und - sofern man den Schutz des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 GG unterstellt – auch aus Art. 14 Abs. 1 GG ein subjektives Recht auf Ausübung eines verkehrsrechtlich unbedenklichen Gemeingebrauchs ergeben** (vgl. Steiner, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, S. 629; von Danwitz, in: Schmidt-Aßmann/Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2008, 7. Kap. Rn. 56). **Dagegen kann aus diesen Grundrechten - entgegen der einfachrechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsrechts an öffentlichen Straßen (vgl. § 13 Abs. 2 StrG BW) - kein Recht auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs einer bestimmten Straße abgeleitet werden.“***

Nicht in diesem Sinne von der Rechtsordnung geschützt wird das Vertrauen eines Unternehmers darauf, dass sich die Verkehrsbedeutung einer Straße, an der sein Gewerbebetrieb belegen ist, nicht ändert. Die Verkehrsbedeutung einer Straße zählt somit lediglich zu den tatsächlichen

Gegebenheiten, die dem Unternehmer allenfalls grundrechtlich nicht gesicherte Erwerbsmöglichkeiten oder Chancen vermitteln.

(2) Zusammenfassung

Nach alledem ist ein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG nicht festzustellen. Im Hinblick Eigentümerinnen und Eigentümer von Kraftfahrzeugen ist der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit nicht eröffnet, da der Gesetzentwurf keine Inhalts- und Schrankenbestimmung bezüglich deren Rechtspositionen enthält. Gleiches gilt, wie von der Senatsverwaltung ebenfalls festgestellt, bezüglich des Anliegergebrauchs und des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.

Die ermessenslenkende Vorschrift zum regelhaften Umsetzen von rechtswidrig auf autoreduzierten Straßen genutzten Kraftfahrzeugen ist verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden.

e) Kein Verstoß gegen den allg. Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG liegt nicht vor. Die Regelungen in § 16 OWiG zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sind verhältnismäßig.

(1) Zu § 16 Abs. 1 GemStrG Bln

Die Bewertung der Senatsverwaltung, dass die in § 16 Abs. 1 GemStrG Bln geregelten Bußgeldtatbestände nicht zu beanstanden sind wird ausdrücklich geteilt. Hinsichtlich der zitierten Entscheidung des OLG Hamm Beschluss vom 24. September 2013 – III-1 RBs 135/13 –) ist jedoch darauf hinzuweisen, dies ist auch im Folgenden relevant, dass es sich hierbei erneut um eine gerichtliche Bewertung handelt, die in Bezug auf eine Behördenentscheidung im Einzelfall ergangen ist. Das OLG Hamm hatte in dem zitierten Beschluss über die Auslegung des allgemeinen Bußgeldtatbestands in § 46 Abs. 3 Nr. 4 StVO zu entscheiden. Auch wenn die konkrete gerichtliche Entscheidung der durch § 16 Abs. 1 GemStrG Bln getroffenen gesetzlichen Regelung zur Kennzeichnungspflicht von Kraftfahrzeugen auf autoreduzierten Straßen nicht entgegensteht, wie auch die Senatsverwaltung anerkennt, ist die Entscheidung des OLG Hamm für die hier vorzunehmende Prüfung eines Landesgesetzes nicht übertragbar. Denn es geht hier nicht um die Rechtmäßigkeitskontrolle bei der Anwendung einfachen (Bunds-)Rechts und dem dabei verwaltungsseitig zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, sondern um die

verfassungsrechtliche Überprüfung eines Landesgesetzes, dessen demokratisch legitimierten Regelungen ein erheblicher weiterreichender Beurteilungs- und Wertungsspielraum und damit auch eine gänzlich andere Verhältnismäßigkeitsprüfung vorausgehen muss (vgl. mwN. Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 20, Rn. 121-123).

Richtigerweise ist der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers im Sanktionenrecht, wozu neben dem Strafrecht auch das Ordnungswidrigkeitenrecht gehört, weit auszulegen. Es ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers, die Mittel zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und deren Intensität festzulegen, wie das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, so z.B. in dem Beschluss vom 9. März 1994 – 2 BvL 43/92 –, BVerfGE 90, 145-226 unter Rn. 123, 124 wie folgt gefasst hat:

„[...] Im Bereich des staatlichen Strafens folgt aus dem Schuldprinzip, das seine Grundlage in Art. 1 Abs. 1 GG findet (vgl. BVerfGE 45, 187 <228>), und aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der aus dem Rechtsstaatsprinzip und den Freiheitsrechten abzuleiten ist, daß die Schwere einer Straftat und das Verschulden des Täters zu der Strafe in einem gerechten Verhältnis stehen müssen. Eine Strafandrohung darf nach Art und Maß dem unter Strafe stehenden Verhalten nicht schlechthin unangemessen sein. Tatbestand und Rechtsfolge müssen sachgerecht aufeinander abgestimmt sein (vgl. BVerfGE 54, 100 <108>; st. Rspr.).

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, den Bereich strafbaren Handelns unter Berücksichtigung der jeweiligen Lage im einzelnen verbindlich festzulegen. Das Bundesverfassungsgericht kann dessen Entscheidung nicht darauf prüfen, ob er die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat; es hat lediglich darüber zu wachen, daß die Strafvorschrift materiell in Einklang mit den Bestimmungen der Verfassung steht und den ungeschriebenen Verfassungsgrundsätzen sowie Grundentscheidungen des Grundgesetzes entspricht (vgl. BVerfGE 80, 244 <255> m.w.N.).“

Die vorliegende Senatsverwaltung erkennt bei ihrer Bewertung von § 16 GemStrG Bln diesen weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers, der überdies zur Ahndung von Regelverstößen nicht etwa, was hiernach auch möglich gewesen wäre, auf das Strafrecht, sondern allein auf das Ordnungswidrigkeitenrecht zurückgegriffen hat.

Zum Vergleich sei an dieser Stelle auf die Regelung in §265a StGB hingewiesen, die im Jahr 1935 von den Nationalsozialisten in das Strafgesetzbuch eingefügt wurde und bis heute Anwendung findet, wenn Menschen öffentliche Verkehrsmittel ohne gültigen Fahrschein benutzen. Nach dieser Vorschrift wurden im Jahr 2020 bundesweit insgesamt 41.055 Menschen, davon 2.006 Personen zu einer Freiheitsstrafe und 39.049 Personen zu einer Geldstrafe, verurteilt (vgl.

Statistisches Bundesamt, Fachserie 10, Reihe 3, 2020, Tab. 2.3). Die bei Uneinbringlichkeit einer Geldstrafe regelmäßig gem. § 43 StGB angeordneten Ersatzfreiheitsstrafen werden auch in Berlin vollstreckt und bringt zusätzlich Menschen wegen eines fehlenden Tickets für viele Tage ins Gefängnis (Berliner Zeitung vom 1.6.2022, abzurufen unter: <https://www.berliner-zeitung.de/news/berlin-schwarzfahrer-koennen-wieder-ins-gefaengnis-li.231927>). Wenn der (Bundes-)Gesetzgeber - seit Jahrzehnten verfassungsrechtlich unbeanstandet- für sich in Anspruch nehmen darf, minimale Verstöße gegen allgemeine Beförderungsbedingungen, die allenfalls zu Schäden von einigen wenigen Euro führen, mit Gefängnisstrafen zu sanktionieren (und Gericht dies auch tun), kann die Ahndung von Verstößen gegen die durch das GemStrG Bln verbindlich vorgesehenen straßenrechtlichen Benutzungsregeln als einfache Ordnungswidrigkeit den Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers doch erst recht nicht überschreiten.

(2) Zu § 16 Abs. 2 GemStrG Bln

Der in § 16 Abs. 2 GemStrG Bln festgelegte Bußgeldrahmen ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Wenn die Senatsverwaltung auf S. 11 des Prüfvermerks zur Begründung auf Bußgelder verweist, die bei Verstößen gegen Dieselfahrverbote verhängt werden, verkennt sie den weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers (dazu sogleich).

Der von der Senatsverwaltung unter Verweis auf Bußgelder für Verkehrsverstöße nach der StVO behauptete Gleichheitsverstoß liegt bereits deshalb nicht vor, weil es sich bei StVO oder BImSchG um bundesrechtliche Regelungen handelt, so dass diese ggü. dem landesgesetzlichen GemStrG Bln schon deshalb keine geeigneten Vergleichsfälle des gleichen Trägers öffentlicher Gewalt darstellen können. Die Vergleichsbildung zwischen Entscheidungen ein und desselben Trägers öffentlicher Gewalt ist jedoch zwingende Voraussetzung für das Vorliegen einer verfassungsrechtlich beachtlichen Ungleichbehandlung (vgl. nur Jarass/Pieroth/Jarass, 17. Aufl. 2022, GG Art. 3 Rn. 12 mwN.). Abgesehen davon, dass die von der Senatsverwaltung eigenmächtig vorgenommene Gleichsetzung nicht dem Willen des Gesetzgebers des GemStrG Bln entspricht und dessen Beurteilungsspielraum verletzt, kann ein Verstoß gegen den allg. Gleichheitssatz daher mit dem Verweis auf Vorschriften des Bundes oder eines anderen Landes nicht begründet werden.

Unabhängig davon sind die Ausführungen der Senatsverwaltung auf S. 11/12 des Prüfvermerks, mit denen sie erneut lediglich ihre eigene subjektive Bewertung bezüglich des sozialetischen Unwerts über die des demokratisch legitimierten Gesetzgebers stellen will, auch inhaltlich nicht überzeugend.

So soll der Bußgeldrahmen nach dem Willen des Gesetzgebers den mit der Entscheidung betrauten Behörden und Gerichten unter ausdrücklichem Verweis auf die allgemeinen Zumessungsregeln in § 17 OWiG die Möglichkeit eröffnen, die Bandbreite denkbarer Verstöße, die angesichts der diversen privaten oder gewerblichen Verwendungen von Kraftfahrzeugen vorliegen können, in jedem Einzelfall angemessen unter Berücksichtigung der zugrundeliegenden Motive, der finanziellen Leistungsfähigkeit und der möglicherweise erzielten Vorteile abzuwägen zu können. Hierbei reicht das Spektrum von einzelnen, erstmaligen fahrlässigen Zuwiderhandlungen einer Privatperson bis hin zu vielfachen bzw. wiederholten, geschäfts- oder gewerbsmäßigen Verstößen, durch die ggfls. erhebliche wirtschaftliche Vorteile gegenüber rechtmäßig handelnden Mitbewerbern erzielt werden. Der Bußgeldrahmen für fahrlässiges Handeln beträgt gem. § 17 Abs. 2 OWiG nur die Hälfte des angedrohten Höchstbetrags. Die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters oder der Täterin sind gem. § 17 Abs. 3 OWiG bei der Zumessung im Einzelfall ebenso zu berücksichtigen wie der Vorwurf und die Bedeutung der Ordnungswidrigkeit. Die Zumessungsregel in § 17 Abs. 4 OWiG ordnet ausdrücklich die Abschöpfung der durch die Ordnungswidrigkeit erzielten wirtschaftlichen Vorteile an. Bei juristischen Personen, die ebenfalls antrags- oder anzeigeberechtigt gem. § 5 Abs. 2 und 3 GemStrG Bln sein können (vgl. Gesetzesbegründung, S. 33 ff.), kann bei Vorliegen eines Pflichtenverstosses ihrer Vertreter eine Zurechnung gem. § 30 Abs. 1 OWiG stattfinden. All dies wird bei der Entscheidung im Einzelfall zu berücksichtigen sein. Der Gesetzgeber hat hierfür mit § 16 Abs. 2 GemStrG Bln unter Ausübung seines weitreichenden Beurteilungsspielraums einen plausiblen und angemessenen Rahmen vorgegeben.

Die Angemessenheit der gesetzgeberischen Entscheidung wird umso deutlicher, wenn man, neben der oben bereits angeführten Strafbarkeit einer ticketlosen Benutzung des ÖPNV, z.B. den in § 56 Abs. 2 Berliner Naturschutzgesetz (NatSchG Bln) normierten Bußgeldrahmen von 50.000 Euro betrachtet, der u.a. auch für das Reiten mit Pferden auf nicht dafür freigegebenen Wegen in der freien Landschaft (§ 56 Abs. 1 Nr. 17) gilt. Die denkbaren Verstöße gegen die Regeln des GemStrG Bln wiegen mit ihren gemeinschädlichen Folgen demgegenüber ungleich schwerer.

So ist die Spezial- und Generalprävention, das heißt die Verdeutlichung der Normgeltung gegenüber dem Einzelnen und der Allgemeinheit zur Verhinderung weiterer Gesetzesverstöße, eine zentrale Funktion der Geldbuße, die anders als die Kriminalstrafe nicht mit einem sozialetischen Unwerturteil einhergeht (vgl. BeckOK OWiG/Sackreuther, 35. Ed. 1.7.2022, OWiG § 17 Rn. 7, 8). Die Normverdeutlichung ist aus Sicht des Gesetzgebers angesichts der weitreichenden und, jedenfalls zunächst, nur im Land Berlin erfolgenden allgemeinen Regulierung der Straßenbenutzung von herausgehobener Relevanz. Die intendierte Wirkung des GemStrG

Bln tritt nur dann ein, wenn die neu geltenden Regeln insgesamt, d.h. auch von Verkehrsteilnehmern, die selbst nicht in Berlin wahlberechtigt sind und dem Gesetzesvorhaben zugestimmt haben, beachtet werden.

Der Kraftfahrzeugverkehr soll mit der Teileinziehung schnell und dauerhaft sinken, so dass gefährliche Unfälle vermieden werden, die Luftqualität sich verbessert, die Lärmbelastung sinkt und der öffentliche Straßenraum durch die Bezirke alsbald zugunsten nicht-motorisierter, verträglicher Nutzungen umgestaltet werden kann. All diese Ziele setzen voraus, dass die neuen Regeln befolgt werden und sich die Kraftfahrzeugnutzung im autoreduzierten Bereich tatsächlich auf die erlaubten Fahrten beschränkt. Um dies durchzusetzen und die Normgeltung nach der jahrzehntelangen weitgehend unregulierten Benutzbarkeit öffentlicher Straßen mit Kraftfahrzeugen im Land Berlin zu verdeutlichen, wird es nach der Beurteilung des Gesetzgebers die Möglichkeit brauchen, empfindliche Bußgelder verhängen zu können.

Wie oben bereits erörtert, wird seitens des Gesetzgebers auf die Einführung einer automatisierten Kennzeichenerfassung zur Kontrolle und Durchsetzung der Benutzungsregeln wegen der damit verbundenen Datenerhebung bewusst verzichtet und auf Kontrollen des Verkehrs durch die Ordnungskräfte gesetzt. Das gegenüber einer automatischen Erfassung der Fahrzeuge geringere Entdeckungsrisiko ist aus Sicht des Gesetzgebers durch eine im Falle der Zuwiderhandlung deutlich spürbare Bußgeldsanktion zu kompensieren, um die Normgeltung zu verdeutlichen.

Es handelt sich bei den bußgeldbewehrten Verstößen gegen das GemStrG Bln nach dem Willen des Gesetzgebers auch nicht um „geringfügige Ordnungswidrigkeiten“, wie es die Senatsverwaltung auf S. 11 des Prüfvermerks unterstellt. Vielmehr sind darin nach der gesetzgeberischen Wertung, insbesondere im Wiederholungsfall, erhebliche Regelübertretungen in Gestalt eines gefährlichen und in vielerlei Hinsicht gemeinschädlichen Verhaltens auf Kosten der Allgemeinheit zu sehen. Wenn in diesen Fällen für eine effektive Ahndung die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters oder der Täterin ermittelt und bei der Bemessung der Geldbuße im Einzelfall zugrunde gelegt werden, ist dagegen verfassungsrechtlich nichts zu erinnern. Tatsächlich handelt es sich hierbei um einen üblichen rechtsstaatlichen Vorgang, der in Bundesrepublik Deutschland täglich tausendfach stattfindet.

Der gem. § 16 Abs. 2 GemStrG Bln festgelegte Bußgeldrahmen verstößt nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz. Er ist Ausdruck einer Wertung des demokratischen Landesgesetzgebers, der die Behörden anhalten und in die Lage versetzen will, die Geltung der Normen des GemStrG Bln gegenüber dem Einzelnen und der Allgemeinheit wirksam zu verdeutlichen, ohne

dabei sogleich auf eine automatisierte Kennzeichenerfassung zurückgreifen zu müssen. Bei der Bußgeldzumessung gegenüber natürlichen und juristischen Personen (gem. § 30 OWiG) sollen dann im Einzelfall die wirtschaftlichen Verhältnisse und die aus der Tat erlangten wirtschaftlichen Vorteile berücksichtigt werden können.

(3) Zu § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln

Die Senatsverwaltung bemängelt auf S. 12 des Prüfvermerks die in der § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, eine rechtmäßig erteilte Erlaubnis bei wiederholten Verstößen gegen Auflagen oder Kennzeichnungspflicht zu widerrufen. Hierbei kommt der Behörde ausdrücklich Ermessen zu. Es bleibt bei den Ausführungen der Senatsverwaltung unklar, gegen welche Verfassungsnorm diese als „kann-Bestimmung“ ausgestaltete Ermächtigungsnorm verstoßen sollte. Die Entscheidung des OLG Stuttgart bezieht sich auf die Ahndung ausnahmslos verfügter Verbote (im dortigen Fall ein pandemiebedingtes Aufenthaltsverbot) durch Bußgelder. Derlei liegt hier schon deshalb nicht vor, da die Benutzung von Kraftfahrzeugen nicht ausnahmslos verboten ist. Mit § 13 GemStrG Bln existiert auch eine Härtefallklausel. Ausnahmslos verboten ist gem. § 16 Abs. 1 GemStrG Bln hingegen die rechtswidrige, d.h. also unerlaubte oder ungekennzeichnete, Benutzung autoreduzierter Straßen mit Kraftfahrzeugen, die Angabe falscher Tatsachen oder das Zuwiderhandeln gegen das Gebot, eine Kennzeichnung nach Verlust der Erlaubnis vom Kfz zu entfernen. Diese Verhaltensge- und verbote sind klar und eindeutig bestimmt. Sie sind aus Sicht des Gesetzgebers für einen rechtmäßigen behördlichen Entscheidungsprozess und für die effektive Kontrolle der rechtmäßigen Straßenbenutzung erforderlich.

Bei § 16 Abs. 3 S. 1 handelt es sich dann auch nicht um eine Bußgeldvorschrift, so dass auch deshalb die Entscheidung des OLG Stuttgart hier nicht von Bedeutung ist. Die Verwaltung wird ermächtigt, eine zuvor erteilte Erlaubnis durch Verwaltungsakt im Einzelfall zu widerrufen.

Bezüglich des von der Senatsverwaltung angesprochenen Verhältnisses zu § 49 VwVfG wird der *lex specialis*-Grundsatz dazu führen müssen, dass die in § 16 Abs. 3 S. 1 GemStrG Bln normierte Regelung, die sich speziell und allein auf Erlaubnisse bezieht, die nach dem GemStrG Bln ergangen und gem. § 5 Abs. 2 S. 5 und 8 GemStrG Bln ohnehin zu befristen und bei Wegfall der Erteilungsvoraussetzungen zu widerrufen sind, die allgemeine Vorschrift in § 49 VwVfG verdrängt. Gleichwohl obliegt die Auslegung am Ende der normkonkretisierenden Behörde und der anschließenden Kontrolle durch die Gerichte. Ein Verfassungsverstoß liegt in der Ermächtigung einer Behörde zum Widerruf einer Erlaubnis unter Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens nicht.

3. Kein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 2 GG

Die von der vorlegenden Senatsverwaltung auf S. 20-21 des Prüfvermerks in den Raum gestellten Bedenken sind unbegründet. Konkrete Ergebnisse oder ein nachvollziehbarer Prüfungsmaßstab werden dort seitens der Senatsverwaltung nicht formuliert. Im Folgenden wird dennoch auf die allgemein aufgeworfenen Aspekte „Verbot von Einzelfallgesetzen“, „effektiver Rechtsschutz“ und „Gewaltenteilung“ eingegangen.

Das GemStrG Bln verstößt nicht gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen gem. Art. 19 Abs. 1 GG, denn dessen Anwendungsbereich und Tatbestandsvoraussetzungen liegen schon nicht vor. Wollte man dies gleichwohl unterstellen, wäre die Gesetzgebung durch sachliche Gründe gerechtfertigt.

Zunächst ist anzumerken, dass Art. 19 Abs. 1 GG nicht -wie es die Senatsverwaltung unternommen hat- allgemein, sondern stets als Schranke einer konkreten Grundrechtseinschränkung zu prüfen ist (vgl. nur BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 3). Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist stark beschränkt. Hinsichtlich der allgemeinen Handlungsfreiheit, die ihre Schranken gem. Art. 2 Abs. 1 GG nicht nur durch Gesetz, sondern in der gesamten verfassungsmäßigen Ordnung findet, wird der Anwendungsbereich von Art. 19 Abs. 1 GG schon dem Wortlaut nach nicht eröffnet. Gleiches gilt für den allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art 3 Abs. 1 GG und die Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 GG, in die gem. Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich auch unmittelbar durch Gesetz (im Wege der Legalenteignung) eingegriffen werden dürfte (vgl. zu alledem BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1969 – 2 BvL 15/67 –, BVerfGE 25, 371-408, Rn. 96; BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 4).

Auch wenn es darauf nicht weiter ankommt, handelt es sich bei dem GemStrG Bln auch nicht um ein Einzelfallgesetz iSd. Art. 19 Abs. 1 GG. Das BVerfG hat hierzu in der Entscheidung 2 BvL 15/67 unter Rn. 86 folgende Definition vorgegeben:

„Eine Norm hat den Charakter eines für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen geltenden generellen Rechtssatzes - und ist also kein Einzelfallgesetz -, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht genau übersehen läßt, auf wieviele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet (BVerfGE 10, 234 (242)), wenn also nicht nur ein einmaliger Eintritt der vorgesehenen Rechtsfolge möglich ist (BVerfGE 13, 225 (229)). Liegt ein genereller Rechtssatz vor, so ist ohne Belang, ob ein Einzelfall den Anlaß zu der gesetzlichen Regelung gegeben hat (BVerfGE 13, 225 (229); 24, 33 (52)).“

Das Gesetz trifft mit § 4 Abs. 1 GemStrG Bln eine abstrakt-generelle Regelung für alle öffentlichen Landesstraßen in der Berliner Umweltzone. Für diese Vorgehensweise gibt es zahlreiche sachliche Gründe, auf die im Folgenden auch mit Blick auf die Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG näher eingegangen wird. Alle weiteren Regelungen des Gesetzentwurfs, wie Erlaubnistatbestände oder Bußgeldvorschriften gelten ebenfalls generell-abstrakt und sind seitens der normkonkretisierenden Verwaltung im Einzelfall anzuwenden. Wenn die Senatsverwaltung auf S. 20 des Prüfvermerks auf die Regelung in Artikel 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs verweist, ist hierzu anzumerken, dass die dort vorgesehene Ergänzung des in der Normenhierarchie gleichrangigen § 4 Abs. 4 BerlStrG schon aufgrund des *lex posterior*-Grundsatzes rein deklaratorisch ist. Sollte es künftig zu weiteren Teileinziehungen durch Gesetz kommen, sind jeweils diese Gesetze verfassungsrechtlich zu überprüfen.

Daher soll an dieser Stelle nur die Regelung zur gebietsweisen Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 GemStrG Bln, die hier unmittelbar durch Gesetz statt wie sonst durch Verwaltungsakt erfolgt, näher erläutert werden. Ohne Subsumtion scheint die vorlegende Senatsverwaltung auf S. 20 des Prüfvermerks zu unterstellen, dass es sich bei dem GemStrG Bln um ein sog. „Maßnahmen-gesetz“ handelt. Dies ist in der Pauschalität jedoch unzutreffend, denn der Gesetzentwurf besteht überwiegend aus Regelungen, die gem. § 5 Abs. 2 und 3 GemStrG Bln stets der Anwendung im Einzelfall bedürfen. Mit Blick auf den Begriff des „Maßnahmengesetzes“ hat das BVerfG mit Urteil vom 7. Mai 1969 – 2 BvL 15/67 –, BVerfGE 25, 371-408, Rn. 83 ausgeführt:

„Maßnahmengesetze sind aber als solche weder unzulässig noch unterliegen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze (BVerfGE 4, 7 (18 f.); 10, 89 (108); 15, 126 (146 f.); 24, 33 (52)). Der Begriff des Maßnahmengesetzes ist also verfassungsrechtlich irrelevant.“

Gleichwohl wird dieser Begriff weiterhin genutzt (vgl. nur § 1 Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz vom 22. März 2020) um damit vorhabenbezogene Zulassungsentscheidungen durch Parlamentsgesetze zu bezeichnen, die auch bis heute stattfinden. Ob in § 4 Abs. 1 GemStrG Bln angesichts der Reichweite und Abstraktheit der Regelung tatsächlich eine solche (gleichwohl zulässige) Zulassungsentscheidung zu sehen ist, erscheint dabei jedoch sehr zweifelhaft. Es spricht vieles dafür, die für die gesamte Berliner Umweltzone, d.h. ein Gebiet mit mehr als einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern, angeordnete Teileinziehung als eine Grundsatzentscheidung zu begreifen, die in einem demokratischen Gemeinwesen ohne weiteres dem direkt legitimierten Gesetzgeber zufallen kann.

Einleitend ist jedoch festzuhalten, dass das BVerfG in der Entscheidung zur Südumfahrung Stendal vom 17.07.1996 (Az. 2 BvF 2/93) entschieden hat, dass der Gesetzgeber nicht gehindert ist, selbst planerische Detailentscheidungen (dort ging es um die Planfeststellung einer konkreten Eisenbahntrasse durch Bundesgesetz), die üblicherweise durch die Verwaltung getroffen werden, auch selbst durch Gesetz vorzunehmen. Hierzu heißt es in der vg. Entscheidung unter Rn. 49-51 (Hervorhebung hier):

„aa) Dem Grundgesetz kann nicht entnommen werden, daß es von einem Gesetzesbegriff ausgeht, der nur generelle Regelungen zuläßt. Dies bestätigen sowohl Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, der Einzelfallgesetze nicht generell, sondern nur in seinem Gewährleistungsbereich ausschließt, als auch Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG, der dem Gesetzgeber ausdrücklich die Möglichkeit der Enteignung durch Gesetz eröffnet. Mit der Planung eines einzelnen Vorhabens greift der Gesetzgeber mithin nicht notwendig in die Funktion ein, die die Verfassung der vollziehenden Gewalt oder der Rechtsprechung vorbehalten hat (vgl. BVerfGE 25, 371 <398>).

bb) Parlamente sind auch nach ihren Aufgaben und ihren Verfahren durchaus zu einer anlagenbezogenen Fachplanung in der Lage. Der parlamentarische Gesetzgeber vollzieht mit seiner Entscheidung für oder gegen die planerische Zulassung eines Vorhabens nicht andere Gesetze, insbesondere des Planungsrechts, sondern trifft eine eigenständige gestaltende Regelung, die das Vorhaben von der Zulassungsbedürftigkeit nach anderen Gesetzen befreit und der Entscheidung zugleich die sonst an einen Planfeststellungsbeschluß gesetzlich geknüpften materiellen Wirkungen verleiht. Deshalb sind auch Planfeststellungen einer Mehrheitsentscheidung zugänglich.

cc) Weitere Schranken ergeben sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und mithin auch grundrechtsschützende Funktionen erfüllt. Eine Entscheidung über eine konkrete Fachplanung ist nach den einschlägigen Fachplanungsgesetzen üblicherweise der Verwaltung vorbehalten, die dafür den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Das Parlament darf durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen, etwa weil die schnelle Verwirklichung des Vorhabens von besonderer Bedeutung für das Gemeinwohl ist. Insofern steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu.“

Vergleicht man die Dimension der gebietsweisen Teileinziehung in § 4 Abs. 1 GemStrG Bln mit dem Regelungsgegenstand im Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“, fällt unmittelbar auf, dass das Planungsgesetz zur Südumfahrung Stendal einen erheblich höheren Detailgrad staatlicher Planung aufweist als die straßenrechtliche Teileinziehung. Die Regelung in § 4

Abs. 1 GemStrG kommt angesichts der Abstraktheit und Reichweite einem klassischen Parlamentsgesetz sehr viel näher als einer Zulassungsentscheidung durch sog. „Maßnahmengesetz“. So entscheidet das Parlament bei einem Maßnahmengesetz über die Gestaltung eines oder mehrerer konkreter Vorhaben (also z.B. zwischen verschiedenen Ausführungsvarianten oder hinsichtlich der Trassenführung im Einzelfall, vgl. Anlagen 1-12 zum Gesetz über den Bau der "Südmumfahung Stendal"). Diese Aufgaben sind üblicherweise der Verwaltung zugewiesen, aber können eben auch durch den Gesetzgeber erfolgen.

Mit Blick auf § 4 Abs. 1 GemStrG Bln ist demgegenüber von einem sehr viel geringeren Gewicht klassischer Planung auszugehen, denn es geht bei der Modifikation der straßenrechtlichen Widmung überhaupt nicht um die Herstellung einzelner neuer Straßen oder eine Abwägung zwischen verschiedenen Ausführungsvarianten im Detail. Vielmehr drückt sich in der Vorschrift eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung aus, die eine umfassende und tiefgreifende Umverteilung des bereits vollständig vorhandenen öffentlichen Straßenraums zum Ziel hat. Wer, wenn nicht der demokratische Gesetzgeber sollte eine so grundlegende Entscheidung treffen können? Daher erscheint die Gleichsetzung des GemStrG mit einem -gleichwohl auch im Bereich straßenrechtlicher Widmungen zulässigen- sog. „Maßnahmengesetz“ (vgl. auch Kodal/Krämer, 8. Aufl., Kap 7 Rn. 47), das regelmäßig einen sehr viel höheren Detailgrad aufweist und die Zulassung eines konkreten Einzelvorhabens zum Gegenstand hat, allzu formalistisch. In jedem Fall muss, wenn schon die straßenrechtliche Widmung oder Planfeststellung von Einzelvorhaben durch Gesetz zulässig ist, dies erst recht für die in § 4 Abs. 1 GemStrG Bln allgemein und für ein Gebiet in der Größe von 88km² angeordnete Teileinziehung gelten. Ein Verstoß gegen Grundsätze der Gewaltenteilung liegt daher nicht vor.

Mit Blick auf die von der Senatsverwaltung allgemein angeführte Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) ist aus dem Prüfvermerk ebenfalls kein Rechtssatz ersichtlich, der durch das GemStrG Bln -und auf welche Weise- verletzt sein sollte. Konkrete Normen, aus denen eine vermeintliche Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG folgen sollte, werden im Prüfvermerk auch nicht genannt. Da gegen alle Verwaltungsentscheidungen, die gem. § 5 Abs. 2 GemStrG Bln. ergehen, der übliche Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, wird davon ausgegangen, dass sich die Senatsverwaltung hier ebenfalls auf die gesetzliche Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 GemStrG Bln beziehen will.

Dabei ist ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG durch diese Norm schon deshalb ausgeschlossen, weil die danach dem Einzelnen subjektiv-rechtlich garantierte Rechtskontrolle nur die öffentliche Gewalt erfasst, die hier – anders als in Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2 und 3 sowie Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a – nach überwiegender und zutreffender Auffassung eng im Sinne der **vollziehenden**

Gewalt zu verstehen ist. Gesetzgebung als Akt der Legislative kann nicht gegen Art. 19 Abs. 4 GG verstoßen (vgl. BeckOK GG/Enders, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 19 Rn. 55, 59). Ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG durch die gesetzliche Regelung in § 4 Abs. 1 GemStrG Bln ist schon deshalb nicht möglich. Gesetze sind an der Verfassung zu messen, die entsprechenden Verfahren stehen Bürgerinnen und Bürgern, der Justiz und den Parlamenten offen.

Die unbelegten Mutmaßungen der Senatsverwaltung über ein vermeintliches „Ziel, die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Teileinziehung zu erschweren“ (S. 21) erfolgen dann auch ohne jeden Obersatz und führen in der Sache nicht weiter. Die Zielsetzung des Gesetzentwurfs wird in § 1 Abs. 2 GemStrG Bln und in der Begründung (u.a. S. 30 ff.) ausdrücklich dargelegt, die seitens der Senatsverwaltung auf S. 21 in den Raum gestellten „Ziele“ sind nicht darunter. Ein Verfassungsgrundsatz, der vom Gesetzgeber stets eine „Einzelfallabwägung betroffener Interessen und Rechtsgüter“ (S. 20) erfordern oder eine „pauschalierende Regelung“ verbieten würde, ist ebenfalls nicht ersichtlich. Die vorlegende Senatsverwaltung scheint bei ihren Ausführungen auch zu vergessen, dass die Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 GemStrG Bln durch einen Akt der Volksgesetzgebung erfolgt. Mit dieser Form der Gesetzgebung geht allein durch das direktdemokratische Verfahren, das schon jetzt viele Debatten über die Neuausrichtung der Verkehrspolitik in den Medien, bei Diskussionsveranstaltungen oder bei der Unterschriftensammlung ausgelöst hat, eine intensive öffentliche Beteiligung über einen längeren Zeitraum einher. Über den Gesetzentwurf wird die Berliner Bevölkerung dann am Ende eines ordentlichen und transparenten Verfahrens abstimmen.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Überlegungen sprechen auch Umfang und Systematik der gebietsweisen Teileinziehung gem. § 4 Abs. 1 GemStrG Bln für eine unmittelbare Überprüfung durch die Verfassungsgerichte. Man stelle sich unter verfahrensökonomischen Aspekten vor, dass gegen die Teileinziehung einer jeden Straße im Bereich der Umweltzone jeweils Widerspruch und Anfechtungsklage erhoben werden könnten (und dann auch müssten). Angesichts der Vielzahl der betroffenen Straßen würden die Verwaltung und das Verwaltungsgericht mit Widersprüchen und Klagen überschwemmt.

In diesem Fall bliebe der Widerspruchsstelle und dem Verwaltungsgericht bei dieser Ausgangslage nichts anderes übrig als sämtliche Widerspruchs- und Klageverfahren ruhend zu stellen und abzuwarten, bis ein einzelnes Musterverfahren den Instanzenzug, am Ende ebenfalls bis zu den Verfassungsgerichten, durchlaufen hat und mögliche Grundsatzfragen entschieden wurden. Die so ergangene Präzedenzentscheidung würde dann in sämtlichen formal anhängigen Widerspruchs- und Klageverfahren durch das Verwaltungsgericht und ggfls. mit weiteren daran anschließenden, aussichtslosen Berufungszulassungsanträgen durch das

Oberverwaltungsgericht zu entscheiden sein. Abgesehen von einer endgültigen Überlastung des Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit wäre hierdurch nichts, insbesondere kein zusätzlicher Rechtsschutz der Individualklägerinnen und -kläger, gewonnen.

Anders als die Senatsverwaltung im Prüfvermerk ohne nähere Begründung auf S.21 behauptet, folgt daher aus der „räumlichen Größe der erfassten Fläche“ sehr wohl ein gewichtiger sachlicher Grund für das Vorgehen des Gesetzentwurfs: Da die Straßen in der Berliner Umweltzone insgesamt ein zusammenhängendes Netz bilden und sich in der gebietsweisen Teileinziehung nach dem GemStrG Bln eine gesetzgeberische Grundsatzentscheidung ausdrückt, wird die Teileinziehung der einen Straße nicht anders als die Teileinziehung der anderen Straße zu beurteilen sein. Es macht konzeptionell und praktisch also keinerlei Sinn, die eine Straße als autoreduzierte Straße teileinzuziehen und dabei die Widmung der Nachbarstraße nicht zu verändern. Der Gesetzgeber hat sich daher aus guten Gründen für eine gebietsweise Vorgehensweise entschieden. Die Umsetzung durch Gesetz gestattet es allen Rechtsschutzsuchenden unmittelbar die übergeordneten Verfassungsgerichte für eine grundsätzliche Klärung anzurufen und hilft so, völlig unnötigen Verwaltungs- und Kostenaufwand für Verwaltung, Gerichte und Rechtsschutzsuchende zu vermeiden.

Der Gesetzentwurf verletzt daher weder den Grundsatz der Gewaltenteilung noch stellt er einen Verstoß gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen oder gegen die Garantie effektiven Rechtsschutzes dar.

Zusammenfassend ist bis hierher festzuhalten, dass der Gesetzentwurf nicht gegen höherrangiges Recht verstößt. Das Volksbegehren widerspricht daher nicht § 12 Abs. 2 AbstG und ist insgesamt zulässig. Dies ist antragsgemäß festzustellen.

III. Zum bisherigen Ablauf und weiteren Fortgang des Verfahrens

Im Rahmen der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung sollen dem Gerichtshof noch die folgenden Auslegungsfragen bzgl. der amtlichen Kostenschätzung und der Verfahrensgestaltung nach dem AbstG zur Entscheidung vorgetragen werden. Aus Sicht des Trägers und der Vertrauenspersonen besteht hier rechtlicher Klärungsbedarf für dieses und künftige Volksbegehren, der auf anderem Weg nicht zu erlangen ist.

1. Rechtswidrig unbestimmte Kostenschätzung der Senatsverwaltung

Die von der Senatsverwaltung zur Verwendung auf den Unterschriftenbögen vorgegebene amtliche Kostenschätzung ist auf S. 2 des Prüfvermerks abgedruckt. Ihr Text lautet:

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

Aus Sicht der Trägerin und der Vertrauenspersonen ist die Kostenschätzung, die gem. § 22 Abs. 3 Nr. 2 AbstG auch in der zweiten Sammelphase (Zustimmung zum Volksbegehren) auf die Unterschriftenbögen und -listen zu drucken ist, unbestimmt und verstößt gegen das Sachlichkeitsgebot und das Gebot einer volksbegehrenfreundlichen Auslegung und Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren (vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 21. Oktober, 2020 – 150/18, Rn. 113).

So behauptet die Verwaltung dort zunächst, dass sich die „Kosten für das Land Berlin nicht seriös beziffern“ lassen, um dann gleich im nächsten Satz Kosten von „mehreren hundert Millionen Euro“ in den Raum zu stellen. Dies ist aus Sicht der Initiative rechtswidrig, denn die Angabe ist zum einen gänzlich unbestimmt und bezieht sich zudem mit der „Umgestaltung des Straßenraums“ maßgeblich auf Kostenpunkte, die überhaupt nicht aus dem Vollzug des gegenständlichen Gesetzes, sondern aus möglichen nachgelagerten Planungsentscheidungen zur Umgestaltung des Straßenraums resultieren. Dabei unterliegen diese Entscheidungen dann dem jeweiligen Planungs- und Gestaltungsermessen der zuständigen Hoheitsträger, sie sind keine unmittelbare, gar zwingende Kostenfolge des GemStrG Bln. Somit wird gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern ein falsches und potentiell abschreckendes Bild über die aus dem Gesetzesvollzug entstehenden Kosten vermittelt und diese dadurch möglicherweise von der Unterstützung des Vorhabens abgehalten.

Zudem ist eine Angabe wie „mehrere hundert Millionen“ nicht nachprüfbar und in dieser Pauschalität und Unbestimmtheit nicht geeignet, den von § 22 Abs. 3 Nr. 2 iVm. § 15 Abs. 1 AbstG intendierten amtlichen Informationsauftrag ggü. den Abstimmungsberechtigten angemessen zu erfüllen.

Daher wird der Gerichtshof ersucht, der Senatsverwaltung im Zuge der Entscheidung über die Vorlage aufzugeben, die amtliche Kostenschätzung für das weitere Verfahren zu überarbeiten und sich dabei auf die Berücksichtigung der Kosten zu beschränken, die sich, wie es § 15 Abs. 1 AbstG ausdrücklich bestimmt, aus der „Verwirklichung des Volksbegehrens“, d.h. hier dem Vollzug des zum Gegenstand gemachten Gesetzentwurfs, ergeben würden. Hierbei können, wie es auch in der Gesetzesbegründung auf S. 25/26 erfolgt ist, einmalige und wiederkehrende Kosten Berücksichtigung finden.

2. Klarstellung zur Fristenregelung in § 17 Abs. 3 AbstG erforderlich

Im bisherigen Verfahren hat die Senatsverwaltung zweimalig die Prüffrist gem. § 17 Abs. 3 S. 2 AbstG um jeweils zwei Monate verlängert. Anders als auf S. 3 des Prüfvermerks dargestellt, erfolgte die erste Verlängerung der Prüffrist nach der seitens des Trägers am 6.1.2022 vorgenommenen, unbedeutenden Änderung des Gesetzentwurfs nicht durch Mitteilung einer entsprechenden Entscheidung und Frist, sondern faktisch durch Zeitablauf.

Am 4.3.2022 hat die Senatsverwaltung das vorläufige Prüfergebnis per E-Mail übersendet und die Gelegenheit zur Stellungnahme und Nachbesserung binnen 14 Tagen (18.3.2022) eröffnet. Dem hat der Träger fristgerecht entsprochen und dabei lediglich die folgenden, aus unserer Sicht redaktionellen Korrekturen vorgenommen:

- Ausdrücklicher Verweis auf behördlich zu setzende Frist in § 16 Abs. 1 Nr. 2 Var. 2 GemStrG Bln (vgl. Prüfvermerk, S. 10/11)
- Bezeichnung der einziehbaren Gegenstände in § 16 Abs. 3 S. 2 GemStrG Bln (vgl. Prüfvermerk, S. 12)
- Artikel 3 zur Anfügung der zuvor bereits in § 15 GemStrG Bln enthaltenen Zuständigkeitszuweisung auch im ZustKat AZG (vgl. Prüfvermerk, S. 35)

Der Klärungsbedarf ergibt sich aus dem Erfordernis von Volksinitiativen im Rahmen der Kampagnenplanung, die zeitlichen Fristen möglichst genau abschätzen und planen zu können. Denn es macht für die Chancen eines Volksbegehrens einen erheblichen Unterschied, ob die Sammlung von Unterschriften in den Sommermonaten oder im Herbst/Winter stattfindet und ob sie möglicherweise mit anderen Initiativen oder Abstimmungsterminen zusammen erfolgen kann.

Von herausgehobener Bedeutung für die Kampagnenplanung und den Erfolg bei der Werbung für das verfolgte Anliegen ist die Möglichkeit, die warme Jahreshälfte nutzen zu können. Dies ist bei der Terminierung von Parlamentswahlen mit Blick auf die vorausgehenden Wahlkämpfe

nicht anders. Auch diese finden regulär nicht im Winter, sondern stets im Frühjahr oder -meistens- über den Sommer statt. Daher wurde der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens seitens des Trägers bereits am 20.8.2021, und damit nur vier statt sechs Monate nach Erhalt der amtlichen Kostenschätzung (21.4.2021) und Sammelbeginn, gestellt. Ziel der frühzeitigen Antragstellung war es, den gesetzlichen Fristenlauf einschließlich der viermonatigen Prüffrist des AGH gem. § 18 Abs. 1 AbstG so zu beginnen, dass die zweite Sammelphase im Fall der Nichtübernahme des Begehrens durch das AGH nicht in den Herbst oder Winter fallen sollte:

- 5 Monate Prüfung bis 20.1.2022,
- ggfls. kurze Frist zur Änderung,
- anschließend vier Monate Prüfung durch AGH bis Ende Mai 2022,
- ggfls. Start zweite Sammelphase Anfang Juni 2022 für 6 Monate über den Sommer bis Ende November.

Diese Planung wurde durch zweimalige Vollausschöpfung der Prüffrist seitens der Senatsverwaltung erheblich und aus unserer Sicht grundlos unterlaufen.

Bei der Kampagnenplanung ist eine Volksinitiative daher darauf angewiesen, die nach dem AbstG zu erwartenden Fristenläufe möglichst genau vorhersehen zu können. Aus unserer Sicht kann eine Klarstellung des Gerichtshofs anhand der oben geschilderten Änderungen, wann von „mehr als nur redaktionellen Änderungen“ iSd. § 17 Abs. 3 S. AbstG auszugehen ist, und nach welchen Kriterien die Dauer einer abermaligen Fristverlängerung zu ermitteln ist, zu einem besseren Verständnis der Norm und damit zu mehr Planungssicherheit für künftige Initiativen beitragen.

3. Berücksichtigung der zeitlichen Kampagnenplanung auch im Vorlageverfahren

Schließlich soll der Gerichtshof auch im hiesigen Verfahren für die zuvor erläuterte, besondere Bedeutung sensibilisiert werden, die der Jahreszeit für den Erfolg oder Misserfolg einer ehrenamtlich und ohne Parteistrukturen im Rücken durchgeführten Unterstützungskampagne zukommt.

Der Gerichtshof wird daher mit Blick auf das Gebot einer „volksbegehrenfreundlichen und unterstützenden Auslegung und Anwendung von Vorschriften zur Zulässigkeit von Volksbegehren“ (VerfGH, a.a.O.) ersucht, den Entscheidungszeitpunkt so zu wählen, dass die ursprüngliche Zeitplanung der Trägerin zur Durchführung der zweiten Sammelphase, nach der diese den Verfahrensbeginn seinerzeit ausgerichtet hat, möglichst Berücksichtigung findet. So führt die

Feststellung der Zulässigkeit des Antrags durch den Gerichtshof gem. § 18 Abs. AbstG dazu, dass die Trägerin die Durchführung des Volksbegehrens von der Senatsverwaltung verlangen kann, wenn das AGH das zulässige Begehren nicht binnen vier Monaten in seinem wesentlichen Bestand angenommen hat (gem. § 18 Abs. 1 S. 1 AbstG).

Die Trägerin bittet daher darum, den Entscheidungszeitpunkt so zu wählen, dass eine mögliche zweite Sammelphase, so wie ursprünglich geplant und unsererseits angelegt, nach der viermonatigen Prüffrist des AGH in die Zeit zwischen Anfang April und Ende November fällt.

Mit freundlichen Grüßen

[qual. digital signiert]

Dr. Schulte

Rechtsanwalt