



verkündet am 25. Juni 2025

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Urteil

VerfGH 43/22

In dem Verfahren über die Vorlage

der **Senatsverwaltung für Inneres und Sport**,
Klosterstraße 47, 10179 Berlin,

betreffend die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens über ein
„Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“

Beteiligte:

die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin autofrei“,
Gemeingut in BürgerInnenhand (GiB) e.V., Weidenweg 37, 10249 Berlin

vertreten durch die Vertrauenspersonen

1. Frau N. F.,
Berlin,
2. Frau L. K.,
Berlin,
3. Herr M. K.,
Berlin,

4. Herr L. L.,
Berlin,

5. Frau W. W.,
Berlin,

Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Dr. P. S.,
Berlin

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Retzlaff und die Richterinnen und
Richter Prof. Dr. Burholt, Dr. Chebout, Prof. Dr. Lembke, Dr. Pätzold, Prof. Dr. Rödl,
Dr. Schärkel und Sieveking

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 2. April 2025
für R e c h t erkannt:

Es wird festgestellt, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin
autofrei“ zulässig ist.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Das Land Berlin hat der Beteiligten ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

Inhaltsverzeichnis

A. Tatbestand	4
B. Entscheidungsgründe	18
I. Sachentscheidungs Voraussetzungen	18
II. Begründetheit	18
1. §§ 10 und 13 bis 16 AbstG	19
2. Gesetzgebungskompetenz	20
a. Abgrenzung vom Straßenverkehrsrecht	20
aa. Maßstäbe	20
bb. Subsumtion	22
b. Abgrenzung vom Recht der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung	28
c. Abgrenzung vom Bodenrecht	29
d. Regelungen zum Verfahren und zur Durchführung des Gesetzes	29
e. Schaffung von Bußgeldtatbeständen	30
3. § 12 AbstG	30
a. Vereinbarkeit mit den Grundrechten	31
aa. Kein Anspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs	31
bb. Eigentumsfreiheit	33
(1) Eigentum an Kraftfahrzeugen, Garagen und Stellplätzen	34
(2) Anliegergebrauch	34
(3) Regelhaftes Umsetzen	37
cc. Berufsfreiheit	38
(1) Kein Anspruch auf bestimmte Nutzungen aus der Berufsfreiheit	39
(2) Verhältnismäßigkeit	40
dd. Versammlungsfreiheit	46
ee. Religionsausübungs-, Kunst-, Wissenschafts- und Pressefreiheit	47
ff. Allgemeine Handlungsfreiheit	48
(1) Kein Anspruch auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs	48
(2) Verhältnismäßigkeit	49
gg. Gleichheitsgrundsatz	51
(1) Höhe der Geldbuße	52
(2) Regelung zum Widerruf einer verkehrlichen Sondernutzungserlaubnis	53
b. Verfassungskonformität im Übrigen	53
aa. Allgemeinheitsgebot	54
bb. Grundsatz der Gewaltenteilung	54
(1) Wahrung der Grenzen der Handlungsformwahl	54
(2) Wahrung der Vorgaben für den individuellen Rechtsschutz	56

cc. Rechtsweggarantie.....	56
dd. Bestimmtheitsgebot	57
c. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union.....	58
aa. Diskriminierungsverbot für den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr	58
bb. Vereinbarkeit mit den Grundfreiheiten.....	59
cc. Allgemeines Diskriminierungsverbot.....	60
d. Vereinbarkeit mit sonstigem Bundesrecht.....	60
III. Kostenentscheidung, Stimmenverhältnis	61

Gründe

A.

Das Vorlageverfahren betrifft die Zulässigkeit des Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens über ein „Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)“.

Im Dezember 2020 informierte die Initiative „Volksentscheid Berlin autofrei“ (nachfolgend „Initiative“) die Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin (nachfolgend „Senatsinnenverwaltung“) über die beabsichtigte Beantragung der Einleitung eines Volksbegehrens mit dem Ziel, durch die Verringerung des motorisierten Individualverkehrs in Berlin unter anderem Unfälle und schädliche Emissionen deutlich zu reduzieren und die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu steigern. Nach einem Beratungsgespräch mit der Senatsinnenverwaltung beantragte die Initiative im Februar 2021 unter Beifügung eines ersten Gesetzentwurfs eine amtliche Kostenschätzung. Diese nahm die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz auf Ersuchen der Senatsinnenverwaltung im April 2021 vor. Sie führte im Wesentlichen aus, dass sich die Kosten auf mehrere hundert Millionen Euro summieren könnten, sich aber im Einzelnen nicht seriös beziffern ließen.

Nach der Unterschriftensammlung beantragte der nunmehr die Initiative unterstützende G. e.V. (nachfolgend „Trägerin“) am 4. August 2021 förmlich die Einleitung eines Volksbegehrens. Die Trägerin benannte fünf Vertrauenspersonen und reichte die eingeholten Unterschriften sowie den abstimmungsgegenständlichen Gesetzentwurf einschließlich Begründung ein. Von den 49.626 eingereichten Unterschriften wurden

36.388 geprüft und 27.261 als gültig angesehen. Mit Schreiben vom 4. Januar 2022 beantragte die Trägerin bei der Senatsinnenverwaltung eine Änderung des Gesetzesentwurfs.

Bei der anschließenden Prüfung des Gesetzesentwurfs gelangte die Senatsinnenverwaltung zu dem Ergebnis, der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens sei nicht mit höherrangigem Recht vereinbar. Sie teilte dies der Trägerin schriftlich unter Darlegung der Gründe mit und räumte ihr Gelegenheit zur Stellungnahme und gegebenenfalls Nachbesserung ein. Die Trägerin griff einige der Anregungen der Senatsinnenverwaltung in ihrem nachgebesserten Gesetzesentwurf auf und widersprach im Übrigen der Bewertung ihres Antrags auf Einleitung eines Volksbegehrens als unzulässig.

Der dem weiteren Verfahren zugrunde gelegte Gesetzesentwurf lautet:

„Artikel 1
Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung (GemStrG Bln)

1. Abschnitt
Allgemeiner Teil

§ 1
Zweck und Ziel des Gesetzes

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

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

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

§ 2
Begriffsbestimmungen

Im Sinn dieses Gesetzes ist oder sind

1. Straßen alle öffentlichen Straßen nach § 2 Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes vom 13. Juni 1999 (GVBl. S. 380), das zuletzt durch Artikel 27 des Gesetzes vom 12.10.2020 (GVBl. S. 807) geändert worden ist,
2. Kraftfahrzeuge alle Kraftfahrzeuge gemäß § 2 Nummer 1 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung vom 3. Februar 2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) geändert worden ist,
3. Anwohner:in, wer innerhalb des autoreduzierten Bereichs nach § 4 mit ihrem oder seinem Hauptwohnsitz meldebehördlich registriert ist,
4. Güterwirtschaftsverkehr der Güterverkehr im Sinne des § 2 Nummer 17 des Berliner Mobilitätsgesetzes vom 5. Juli 2018 (GVBl. S. 464),
5. Personenwirtschaftsverkehr der Personenwirtschaftsverkehr im Sinne des § 2 Nummer 17 des Berliner Mobilitätsgesetzes.

§ 3

Autoreduzierte Straßen

(1) Auf autoreduzierten Straßen ist der Gemeingebrauch beschränkt auf

1. den Fußverkehr, den Radverkehr und den öffentlichen Personennahverkehr (Umweltverbund),
2. den Verkehr zu öffentlichen Zwecken nach Absatz 2,
3. den Verkehr mit Taxen i.S.d. § 47 Absatz 1 des Personenbeförderungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist, in seiner jeweils geltenden Fassung, und
4. den Verkehr mit folgenden Fahrzeugen:
 - a) Pedelecs gemäß § 63a Absatz 2 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 2015) geändert worden ist,
 - b) Elektrokleinstfahrzeuge gemäß § 1 Absatz 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756),
 - c) andere Kraftfahrzeuge mit elektrischem Antrieb und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h oder Kutschen, sofern diese jeweils nach den allgemeinen gesetzlichen Vorschriften auf öffentlichen Straßen in Betrieb gesetzt werden dürfen, sowie
 - d) motorisierte Krankenfahrstühle nach § 2 Nummer 13 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung in der jeweils geltenden Fassung, auch bis zu einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 25 km/h.

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

1. zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben, insbesondere der Polizei und der Feuerwehr,

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

§ 4

Autoreduzierter Bereich

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

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

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

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

§ 5

Verkehrliche Sondernutzung; Erlaubnis

(1) Soweit die verkehrliche Benutzung autoreduzierter Straßen mit Kraftfahrzeugen nicht dem Gemeingebrauch gemäß § 3 unterfällt (verkehrliche Sondernutzung), bedarf sie der Erlaubnis. Diese darf Nutzer:innen nur erteilt werden, soweit für diese mindestens ein Erlaubnisgrund gemäß §§ 7 bis 13 vorliegt.

(2) Die Erlaubnis ist schriftlich oder elektronisch über ein Verwaltungsportal in entsprechender Anwendung der Regeln des Onlinezugangsgesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2668) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung unter Angabe des Erlaubnisgrundes und rechtzeitiger Vorlage aller entscheidungserheblichen Nachweise zu beantragen, soweit die Behörde diese nicht aus Registern der Verwaltung abrufen kann. Ein Antrag kann vollständig durch automatische Einrichtungen beschieden werden, sofern – auch unter Berücksichtigung des beantragten Gültigkeitszeitraums – kein Anlass besteht, den Einzelfall durch Amtsträger:innen zu bearbeiten. Setzt die Behörde automatische Einrichtungen ein, muss sie für den Einzelfall bedeutsame tatsächliche Angaben des Beteiligten berücksichtigen, die im automatischen Verfahren nicht ermittelt würden. Die Erlaubnis ergeht für nach diesem Gesetz bestimmte Zwecke und kann die Sondernutzung auch nur für bestimmte Zeiten oder Bereiche erlauben. Die Behörde kann auf Antrag die gleichzeitige Nutzung einer bestimmten Höchstzahl von Kraftfahrzeugen gestatten, soweit dies zur Erreichung des zugelassenen Zwecks notwendig

ist. Jede Erlaubnis ist je nach Erlaubniszweck auf höchstens drei Jahre zu befristen; die Verlängerung ist nach Satz 1 möglich. Bedingungen, Auflagen und Auflagenvorbehalte sind zulässig. Die Behörde entscheidet über die Kennzeichnung gemäß § 6 Absatz 1. Auch nach Eintritt der Bestandskraft ist die Erlaubnis mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen, sobald die Erlaubnisvoraussetzungen nicht länger vorliegen.

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

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

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

§ 6

Kennzeichnungspflicht für Kraftfahrzeuge

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

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

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

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

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

2. Abschnitt Zulässige verkehrliche Sondernutzungen

§ 7 Güterwirtschaftsverkehr

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

§ 8 Personenwirtschaftsverkehr

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

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

§ 9 Gemeinnützige Körperschaften

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

§ 10 Entgeltliche oder geschäftsmäßige Personenbeförderung

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

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

des Personenbeförderungsgesetzes oder zur Erprobung neuer Verkehrsarten gemäß § 2 Absatz 7 des Personenbeförderungsgesetzes innehat.

(3) Zum Zwecke der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Personenbeförderung kann eine Erlaubnis erteilt werden, soweit der oder die Antragsteller:in im bedarfsgesteuerten Flächenbetrieb Fahrten für verschiedene Nutzer:innen bündelt (Ridepooling) und dies lediglich der Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs dient.

§ 11

Beförderung und Teilhabe von Menschen mit persönlichen Mobilitätsbeeinträchtigungen

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

§ 12

Privatfahrten

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

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

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

§ 13

Härtefallregelung

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

(2) Eine unbillige Härte kann insbesondere vorliegen,

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

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

3. Abschnitt Schlussvorschriften

§ 14 Verkehrsüberwachung

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

§ 15 Zuständigkeiten

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

§ 16 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 5 Absatz 1 eine autoreduzierte Straße ohne die erforderliche Erlaubnis zurverkehrlichen Sondernutzung gebraucht oder mit der Erlaubnis ergangene Nebenbestimmungen nicht einhält,
2. falsche Angaben im Rahmen des Antrags- oder Anzeigeverfahrens gem. § 5 Absatz 2 oder Absatz 3 macht oder im Rahmen des Anzeigeverfahrens nachträglich angeforderte Nachweise gem. § 5 Absatz 3 Satz 3 nicht oder nicht vollständig innerhalb der dazu von der Behörde zu setzenden Frist beibringt,
3. entgegen § 6 Absatz 1 eine autoreduzierte Straße mit einem Kraftfahrzeug benutzt, das nicht oder nicht ausreichend gekennzeichnet ist, oder
4. entgegen § 6 Absatz 2 Satz 4 die Kennzeichnung nicht entfernt.

(2) Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 können mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden.

(3) Bei wiederholten Verstößen kann die Erlaubnis widerrufen werden. In besonders schweren Fällen kann § 22 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten auf Gegenstände, die zur Begehung der Tat oder zur Vorbereitung der Tat gebraucht worden sind, Anwendung finden.

(4) Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist der Polizeipräsident in Berlin.

Transparenz, Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten

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

Inkrafttreten

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

Artikel 2

Änderung des Berliner Straßengesetzes

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

„Die Einziehung oder Teileinziehung kann auch durch Gesetz erfolgen. Die Absätze 2 bis 4 gelten in diesem Fall nicht.“
2. In § 11 Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes wird der folgende Satz 2 eingefügt:

„Jeder verkehrliche Gebrauch öffentlicher Straßen, die als autoreduzierte Straßen gemäß § 3 des Berliner Gesetzes für gemeinwohlorientierte Straßennutzung gewidmet sind, richtet sich ausschließlich nach den dortigen Bestimmungen.“
3. § 11a Absatz 1 des Berliner Straßengesetzes wird wie folgt gefasst:

„Für die Sondernutzung öffentlicher Straßen für das gewerbliche Anbieten von Mietfahrzeugen, die selbstständig reserviert und genutzt werden können, einschließlich des Anbietens von Carsharingfahrzeugen im Sinne des § 2 Nummer 1 des Carsharinggesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 328 der Verordnung vom 19. Juni 2020

(BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, gilt § 11, unbeschadet der Regelungen des GemStrG Bln, nach Maßgabe der folgenden Absätze.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Zuständigkeiten in der Allgemeinen Berliner Verwaltung

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

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

Artikel 4

Inkrafttreten

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

In ihrer abschließenden rechtlichen Bewertung vom 4. Mai 2022 verblieb die Senatsinnenverwaltung bei ihrer Einschätzung, dass zwar die formalen Anforderungen für die Einleitung des Volksbegehrens erfüllt seien, der vorgelegte Gesetzentwurf aber mit höherrangigem Recht nicht vereinbar sei. Die identifizierten Mängel seien von der Trägerin im Rahmen der eingeräumten Gelegenheit zur Nachbesserung nicht vollumfänglich behoben worden. Insbesondere bestünden Zweifel, ob der Gesetzentwurf kompetenzrechtlich zulässig sei. Insoweit sei das in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallende Straßenverkehrsrecht vom landesrechtlich zu regelnden Straßenrecht abzugrenzen. Grundsätzlich sei das vom Gesetzentwurf gewählte Instrument der Teileinziehung als straßenrechtlicher Ansatz einzuordnen. Die angestrebte straßenrechtliche Teileinziehung könne aber als Vehikel erscheinen, um die straßenverkehrsrechtlich aus Kompetenzgründen verwehrte Lösung herbeizuführen. Bedenken bestünden, soweit der Entwurf Sondernutzungen durch die neuartige Rechtsfigur der „verkehrlichen Sondernutzung“ vorsehe. Damit werde eine neue Sondernutzungsform geschaffen, die sich vom bisherigen Verständnis löse, wonach straßenrechtliche Sondernutzungen verkehrsfremden Zwecken dienen. Es stelle sich die Frage, ob individuell-konkrete Regelungen als nutzungsrechtliche Regelungen im straßenrechtlichen Sinne angesehen werden könnten oder ob es sich um verkehrsrechtliche Normierungen des Nutzerverhaltens handele.

Weiterhin sehe der Gesetzentwurf schwerwiegende Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz - GG - vor, die sich als unverhältnismäßig erweisen würden. Er berühre mit der Teileinziehung insbesondere das erlaubnisfreie Autofahren aller Personen und Kraftfahrzeugeigentümer, die, von Ausnahmefällen abgesehen, keine sinnvolle Möglichkeit mehr hätten, ein privates Kraftfahrzeug im Alltag zu nutzen. Die weitreichenden Regelungen würden vorliegend zu einer von der bisherigen Rechtsprechung zu Teileinziehungen abweichenden Bewertung führen, die lediglich isolierte Teileinziehungen einzelner Straßen im Blick gehabt habe und sich nicht auf die Teileinziehung des gesamten innerstädtischen Gebiets Berlins übertragen lasse. Zwar verfolge der Gesetzentwurf jedenfalls teilweise legitime Ziele. Er begegne gleichwohl bereits im Hinblick auf Geeignetheit und Erforderlichkeit erheblichen Bedenken. Die Ausnahmeregelungen seien zur Wahrung der Angemessenheit nicht ausreichend. Zudem sei nicht plausibel begründet, dass die Mobilitätsinteressen der Bevölkerung, etwa durch den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, befriedigt werden könnten, und es fehle an einer Prognose zu ausreichenden Abstellflächen für Kraftfahrzeuge.

Ferner werde die vorgesehene Geldbuße von bis zu 100.000 Euro für Ordnungswidrigkeiten als unverhältnismäßig und mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar angesehen. Die Festlegung einer Bußgeldhöhe müsse sich in das Gesamtgefüge von Bußgeldandrohungen einfügen. Der Vergleich mit dem wesentlich niedrigeren Bußgeldrahmen bei sozialetisch vergleichbaren Verstößen wie dem Dieselfahrverbotsverstoß führe zu rechtlichen Bedenken. Bedenken begegne auch die unterschiedslose Rechtsfolge in § 16 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs, die den Widerruf der Erlaubnis für vorsätzliche ebenso wie für fahrlässige Verstöße vorsehe und damit Verhaltensweisen gleichsetze, die sozialetisch nicht notwendigerweise vergleichbar seien.

Rechtlich zweifelhaft sei überdies die Vereinbarkeit mit den Eigentumsrechten der Fahrzeugeigentümer. Der Gesetzentwurf stelle im Ergebnis eine Inhalts- und Schrankenbestimmung im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, gegen deren Angemessenheit Bedenken bestünden. Es stelle sich die Frage, ob der Gesetzentwurf die individuelle Nutzbarkeit des Kraftfahrzeugeigentums noch angemessen ausgestalte. Die Vorschrift des § 14 Satz 2 des Gesetzentwurfs, nach der ein Fahrzeug,

das eine autoreduzierte Straße ohne die erforderliche Erlaubnis nutze oder nicht hinreichend gekennzeichnet sei, „in der Regel durch Umsetzung“ zu beseitigen sei, sei im Hinblick auf die damit einhergehende Beeinträchtigung der Eigentumsnutzung unverhältnismäßig.

Der Gesetzentwurf wecke außerdem Bedenken im Hinblick auf die Ausübung der Grundrechte aus Art. 4 GG (Religionsfreiheit), Art. 5 GG (Kunst- und Pressefreiheit) und Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit). Diese Bedenken führten zwar nicht zur Annahme einer Unzulässigkeit des Volksbegehrens, da ihnen durch eine verfassungskonforme Auslegung der geplanten Regelungen Rechnung getragen werden könne, aber eine gesetzliche Klarstellung sei vorzugswürdiger.

Weitere rechtliche Bedenken bestünden mit Blick auf Art. 19 Abs. 1 GG (Verbot von Einzelfallgesetzen), Art. 19 Abs. 4 GG (effektiver Rechtsschutz) und Art. 20 Abs. 2 GG (Gewaltenteilung). Die bisher der Exekutive zukommende Aufgabe, Teileinziehungen durch Allgemeinverfügung vorzunehmen, werde durch den Gesetzentwurf dem Gesetzgeber überantwortet. Zwar seien Maßnahmegesetze als solche weder unzulässig noch unterlägen sie einer strengeren verfassungsrechtlichen Prüfung als andere Gesetze. Allerdings sehe die gegenwärtige straßenrechtliche Ausgestaltung der Teileinziehung in § 4 des Berliner Straßengesetzes - BerlStrG - eine Einzelfallabwägung betroffener Interessen und Rechtsgüter unter Berücksichtigung überwiegender Gründe des öffentlichen Wohls und der Verhältnismäßigkeit, eine Anhörung der Straßenverkehrsbehörde, die vorherige Bekanntmachung im Amtsblatt zwecks Gelegenheit zu Einwendungen sowie die mit Verwaltungsmaßnahmen einhergehenden Widerspruchs- und Klagemöglichkeiten zum Schutz individueller Rechtspositionen vor. Diese Rechtsschutzmöglichkeiten würden verkürzt werden. Denn Betroffene könnten das Gesetz lediglich inzident im Wege des Widerspruchs, zum Beispiel gegen einen auf Grundlage des § 16 des Gesetzentwurfs erlassenen Bußgeldbescheid, angreifen.

Mit Beschluss vom 17. Mai 2022 über seinen Standpunkt zum Volksbegehren schloss sich der Senat dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht an. Er teile den Ansatz, den motorisierten Individualverkehr zugunsten eines leistungsfähigen Umweltverbundes zu reduzieren. Zugleich sei er der Auffassung, dass es eines darüberhinausge-

henden Ansatzes bedürfe, der nicht allein ein bestimmtes Verkehrsmittel und den Innenstadtbereich adressiere. Die einseitig auf die Innenstadt bezogene Lösung führe zu einer ungerechten Mehrbelastung der in den Außenstadtbereichen lebenden Menschen. Des Weiteren könne nicht gewährleistet werden, dass der öffentliche Personennahverkehr innerhalb von vier Jahren um die erforderlichen Kapazitäten ausgebaut werden könne. Folglich bestehe ein Risiko der Überforderung des zur Verfügung stehenden öffentlichen Personennahverkehrs mit kaum absehbaren Folgen. Die gesetzlich vorgesehenen Sondernutzungserlaubnisse würden für Unternehmen und Fahrzeugführende eine große Unsicherheit und einen hohen Mehraufwand bedeuten und insgesamt einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen. Auch seien die finanziellen Auswirkungen nicht seriös zu beziffern.

Am 31. Mai 2022 hat die Senatsinnenverwaltung bei dem Verfassungsgerichtshof ein Vorlageverfahren eingeleitet. Das Volksbegehren genüge zwar den formalen Anforderungen für die Einleitung, nicht jedoch den materiellen Anforderungen aus §§ 11 und 12 des Gesetzes über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Abstimmungsgesetz) - AbstG -. Zur Begründung verweist sie auf ihre rechtliche Bewertung vom 4. Mai 2022.

Die Senatsinnenverwaltung beantragt,

festzustellen, dass der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens „Berlin autofrei“ vom 4. August 2021 unzulässig ist.

Die Trägerin beantragt,

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

Sie macht geltend, das Gesetzesvorhaben unterfalle dem Straßenrecht und damit der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin. Der Umstand, dass im Gesetzentwurf mit der „verkehrlichen Sondernutzung“ eine neuartige Kategorie von Sondernutzungen geschaffen werde, könne einen Verstoß gegen die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht begründen. Denn es sei Sache des Landesgesetzgebers, wie er das Straßenrecht in eigener Zuständigkeit ausgestalte. Soweit ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG angeführt werde, sei dies schon deshalb zurückzuweisen, weil es

bereits an einem Eingriff in das Grundrecht fehle. Jedenfalls aber wäre dieser verfassungsrechtlich gerechtfertigt; die Regelungen des Gesetzentwurfs seien offensichtlich verhältnismäßig. Sie dienten dem Schutz höchstrangiger Verfassungsrechtsgüter, insbesondere des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie des Klimas und der Umwelt (Art. 20a GG). Der gesetzgeberischen Intention liege eine grundlegende Neuausrichtung der Mobilitätsinfrastruktur unter deutlicher Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs im hochverdichteten Siedlungsraum des Landes Berlin zugrunde. Das differenzierte System verschiedener Erlaubnistatbestände führe zu einem angemessenen Interessenausgleich. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit nicht das Gewicht eines Eingriffs in ein spezielles Freiheitsrecht aufweise. Der Schutzbereich der Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG sei durch den Gesetzentwurf nicht eröffnet. Zudem liege weder ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG oder den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, noch gegen die Regelungen in Art. 19 Abs. 1 und Abs. 4 GG sowie Art. 20 Abs. 2 GG vor.

Abschließend führt die Trägerin aus, es bestehe Klärungsbedarf hinsichtlich der rechtswidrig unbestimmten Kostenschätzung, die auch gegen das Sachlichkeitsgebot verstoße, sowie hinsichtlich der Handhabung der Fristenregelung in § 17 Abs. 3 AbstG, weil die Senatsinnenverwaltung zweimalig die Prüffrist um jeweils zwei Monate verlängert habe, was die zeitliche Kampagnenplanung der Initiative grundlos unterlaufen habe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Senatsinnenverwaltung und der Trägerin wird auf den Inhalt der Verfahrensakte des Vorlageverfahrens sowie auf die vom Verfassungsgerichtshof beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen.

B.

Der Antrag der Trägerin auf Einleitung des Volksbegehrens ist zulässig.

I.

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor. Die Vorlage ist nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 6 der Verfassung von Berlin - VvB - i. V. m. § 14 Nr. 7 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - i. V. m. § 17 Abs. 9 AbstG statthaft, weil das Volksbegehren nach Auffassung der Senatsinnenverwaltung den Anforderungen aus § 10 AbstG und §§ 13 bis 16 AbstG, jedoch nicht den Anforderungen aus § 11 oder § 12 AbstG entspricht (§ 17 Abs. 9 Satz 1 AbstG). Der Trägerin ist Gelegenheit zur Mängelbeseitigung gemäß § 17 Abs. 4 AbstG gegeben worden. Die Vorlagefrist von 15 Tagen gemäß § 17 Abs. 9 Satz 3 AbstG ist eingehalten. Den Begründungs- und Mitteilungspflichten gemäß § 17 Abs. 9 Satz 2 AbstG wurde genügt.

II.

Die Voraussetzungen für die Einleitung des Volksbegehrens sind erfüllt (§ 55 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG). Nach Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB können Volksbegehren darauf gerichtet werden, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Volksbegehren zu den in Art. 62 Abs. 2 VvB genannten Materien sind dagegen unzulässig. Weitere Anforderungen ergeben sich aus den Vorschriften des Abstimmungsgesetzes, welches in § 12 Abs. 2 AbstG die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht, dem Recht der Europäischen Union und der Verfassung von Berlin fordert. Eine rechtspolitische Bewertung der in dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens vorgesehenen Regelungen dahingehend, ob diese sachgerecht, zweckmäßig, angemessen oder praktikabel sind, ist dagegen nicht Sache des Verfassungsgerichtshofes (vgl. zur Volksgesetzgebung in Bayern: Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 7. Juni 2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris Rn. 61); diese Entscheidung ist allein den stimmberechtigten Berliner Bürgerinnen und Bürgern vorbehalten.

1. Ob der Verfassungsgerichtshof zur umfassenden Kontrolle auch in Bezug auf die von der Senatsinnenverwaltung als erfüllt angesehenen Anforderungen aus § 10 und §§ 13 bis 16 AbstG (vgl. § 17 Abs. 9 Satz 1 AbstG) berufen ist, bedarf vorliegend keiner Entscheidung (vgl. Urteil vom 13. Mai 2013 - VerfGH 32/12 - Rn. 52; die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes sind abrufbar unter gesetze.berlin.de). Denn die Vorgaben an das Volksbegehren aus §§ 10, 13 bis 16 AbstG sind erfüllt. Der schriftliche Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens vom 4. August 2021 wurde ordnungsgemäß gestellt (§ 14 i. V. m. § 15 Abs. 2 und § 16 Abs. 2 Satz 1 AbstG). Ein mit einer Begründung versehener Gesetzesentwurf (§ 14 Satz 1 AbstG), die erforderliche Anzahl von mindestens 20.000 Unterstützungserklärungen (§ 15 Abs. 2 Satz 1 und 2, Abs. 5 AbstG) sowie die Angaben zu den Vertrauenspersonen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 AbstG) waren beigefügt. Bedenken hinsichtlich der Erfüllung der Anforderungen an die Unterschriftsbögen (§ 15 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3, 4 und 6 AbstG) bestehen nicht.

Die Einwendungen der Trägerin gegen die amtliche Kostenschätzung sind hier nicht zu prüfen. Die Anforderungen an das Volksbegehren im Sinne von § 17 Abs. 9 Satz 1 VerfGHG erschöpfen sich insofern in der Existenz einer amtlichen Kostenschätzung, die - wie vorliegend geschehen - durch einen Antrag der Trägerin gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 AbstG herbeizuführen ist. Eine inhaltliche Prüfung und gegebenenfalls Korrektur einer eingeholten amtlichen Kostenschätzung kann im gegenwärtigen Verfahrensstadium schon deshalb nicht erfolgen, weil die amtliche Kostenschätzung gemäß § 15 Abs. 2 Satz 3 AbstG notwendiger Bestandteil der Unterschriftslisten ist und eine nachträgliche Änderung die Gültigkeit der Unterstützungserklärungen in Frage stellen würde.

Die Rechtmäßigkeit der zweimalig erfolgten Verlängerung der Prüffrist gemäß § 17 Abs. 3 Satz 2 AbstG durch die Senatsinnenverwaltung ist im Vorlageverfahren nach § 17 Abs. 9 Satz 1 AbstG i. V. m. § 55 VerfGHG, das sich auf die Anforderungen der §§ 10 bis 16 AbstG beschränkt, nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung.

2. Das Land Berlin hat die Gesetzgebungskompetenz für den Gesetzentwurf (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG). Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund zuweist. Das Grundgesetz beinhaltet eine vollständige Zuweisung der Gesetzgebungszuständigkeiten entweder an den Bund oder an die Länder. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen fremd und wären mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar. Weist die Materie eines Gesetzes Bezug zu verschiedenen Sachgebieten auf, die teils dem Bund, teils den Ländern zugewiesen sind, besteht die Notwendigkeit, die Materie dem einen oder dem anderen Kompetenzbereich zuzuweisen. Dabei ist eine gesetzliche Regelung ihrem Hauptgegenstand entsprechend dem Kompetenztitel zuzuordnen, den sie speziell und nicht lediglich allgemein behandelt, wobei die Regelung in ihrem kompetenzbegründenden Gesamtsachzusammenhang zu erfassen ist. Dass das Sachgebiet eines Kompetenztitels lediglich reflexartig berührt oder als Annex behandelt wird, genügt insoweit nicht. Der Regelungsgegenstand ergibt sich regelmäßig aus dem durch Auslegung zu ermittelnden objektivierten Willen des Gesetzgebers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 -, juris Rn. 105 f. m. w. N.).

a) Nach diesen Maßstäben fällt der Gesetzentwurf in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers. Die Regelungsmaterie zählt nicht zum Straßenverkehrsrecht, das nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt, von der dieser weitgehend abschließend Gebrauch gemacht hat (vgl. Bayerischer VerfGH, Entscheidung vom 7. Juni 2023 - Vf. 8-IX-23 -, juris Rn. 67 m. w. N.; Steiner, in: Münchener Kommentar zum StVR, 2016, § 45 StVO, Rn. 1). Die Regelung ist vielmehr der Materie des Straßenrechts zuzuordnen, für das weder eine ausschließliche noch eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht, mit der Folge, dass die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG zur Gesetzgebung befugt sind, mit Ausnahme des Bereichs der Fernstraßen (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 1981 - 7 C 27/79 -, juris Rn. 14), die vorliegend gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GemStrG Bln-E ausgenommen sind.

aa) Gegenstand des Straßenrechts ist die Bereitstellung öffentlicher Straßen für den Verkehr. Es befasst sich mit den Rechtsverhältnissen an den öffentlichen Straßen,

Wegen und Plätzen und zwar vorwiegend unter zwei Gesichtspunkten: zum einen betreffend die technische Seite (Entstehung, Indienststellung, Einteilung und Beendigung durch Einziehung) und zum anderen hinsichtlich der Benutzung nach der in der Widmung festgelegten spezifischen Verkehrsfunktion (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, juris Rn. 29; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, juris Rn. 48).

Die Widmung für den Verkehr begründet den sogenannten Gemeingebrauch, dies bedeutet, die jedermann gewährte öffentliche Berechtigung, die Straße ohne besondere Zulassung gemäß der hoheitlichen Zweckbestimmung und in der üblichen Weise zum Verkehr zu benutzen (BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, juris Rn. 29), wobei Verkehr nicht nur den Straßenverkehr zur Fortbewegung bezeichnet, sondern auch andere Formen der Interaktion einschließt, insbesondere den kommunikativen Verkehr. Durch die Widmung wird festgelegt, welche Verkehrsarten auf der jeweiligen Straße zulässig sein sollen. Beschränkungen der Verkehrsarten oder der Benutzungszwecke sind auf dieser Ebene nur statthaft, soweit sie aufgrund der der Straße mit der Widmung zugedachten Verkehrsfunktionen (beispielsweise: Fahrstraße/Fußgängerstraße) oder aufgrund der straßenbaulichen Belastungsgrenze (insbesondere: Gewichtsgrenze) erforderlich sind, und zwar unabhängig davon, wie viele Personen und Fahrzeuge jeweils am Verkehr teilnehmen. Probleme, die sich aus der massenhaften oder gefährlichen Ausübung der danach zugelassenen Verkehrsarten für die Verkehrsteilnehmenden oder für Dritte ergeben, bleiben auf dieser Ebene außer Betracht (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, juris Rn. 67).

Die Länder können den Umfang der Widmung grundsätzlich frei bestimmen. Das schließt ein, einen neuen Typus von Gemeingebrauch festzulegen. Es steht ihnen zudem frei, die Widmung nachträglich zu beschränken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15 -, juris Rn. 88). Sie dürfen allerdings ihre Regelungskompetenz im Straßenrecht nicht missbrauchen, indem sie eine Regelung „im Gewande der Widmung“ treffen, die sich der Sache nach als Regelung des Straßenverkehrsrechts darstellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15 -,

juris Rn. 89; Hamburgisches VerfG, Urteil vom 1. September 2023 - 3/22 -, juris Rn. 95).

Gegenstand des Straßenverkehrsrechts ist die Ausübung der vom durch die Widmung zugelassenen Gemeingebrauch umfassten verkehrsbezogenen Verhaltensweisen der jeweiligen Verkehrsart durch den einzelnen Verkehrsteilnehmenden in der konkreten Verkehrssituation sowie die Einschränkung oder Untersagung dieser Ausübung mit Rücksicht auf die sich aus ihr ergebenden Nachteile oder Gefahren für Sicherheit oder Ordnung für die Verkehrsteilnehmenden oder Dritte. Dabei darf die straßenverkehrsrechtliche Regelung des konkreten Verkehrsverhaltens nicht im Ergebnis auf eine Erweiterung oder Beschränkung der Widmung - durch Zulassung oder Untersagung einer Verkehrsart - hinauslaufen, da diese Frage bereits zum Gemeingebrauch selbst gehört (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, juris Rn. 68).

Das Straßenrecht und das Straßenverkehrsrecht stehen in einem sachlichen Zusammenhang zueinander; insbesondere setzt das Straßenverkehrsrecht das Straßenrecht voraus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 1975 - 1 BvR 118/71 -, juris Rn. 28). Die Abgrenzung von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht erfolgt nach den verschiedenen Aufgaben, die sie zu bewältigen haben. Das Straßenrecht dient der Bereitstellung des Weges für die mit der Widmung eröffnete besondere Verkehrsfunktion; das Straßenverkehrsrecht regelt die Anforderungen an den Verkehr und die Verkehrsteilnehmenden sowie gegebenenfalls auch an Dritte, um Gefahren abzuwehren und die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu gewährleisten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, juris Rn. 48). Das Straßenrecht regelt somit das „Ob“, während das Straßenverkehrsrecht das „Wie“ der Straßenbenutzung regelt.

bb) Der Gesetzentwurf betrifft im Schwerpunkt die Widmung aller Straßen im Bereich der Berliner Umweltzone mit Ausnahme der Bundesfernstraßen, der Straßen, die nicht im Eigentum des Landes Berlin stehen, und der Straßen, die als Fußgängerzonen gewidmet sind (siehe § 4 Abs. 1 Satz 1 GemStrG Bln-E). Obgleich der Gesetzentwurf den Kern seiner Regelung als gesetzliche Teileinziehung bezeichnet (vgl. § 4

Abs. 1 Satz 2 GemStrG Bln-E), besteht er in einer straßenrechtlichen Änderung des Gemeingebrauchs (autoreduzierte Straße) sowie der entsprechenden Widmung der betroffenen Straßen durch Gesetz. § 3 GemStrG Bln-E bestimmt, dass der Gemeingebrauch nur noch für die dort genannten Nutzungen eröffnet ist. Verkehrliche Benutzungen der betroffenen Straßen, die nicht dem „autoreduzierten Gemeingebrauch“ unterfallen, bedürfen nach § 5 Abs. 1 GemStrG Bln-E der Erlaubnis. Zu diesen verkehrlichen Nutzungen zählen hauptsächlich individuelle Kraftfahrzeugnutzungen.

Die Zuordnung des Gesetzentwurfs zum Bereich des Straßenrechts ergibt sich danach daraus, dass eine inhaltliche Änderung der Widmung erfolgt, indem ein weitgehend kraftfahrzeugfreier Gemeingebrauch festgelegt wird, wobei nach dem Verkehrsmittel, dem Verkehrszweck und teilweise nach den Verkehrsteilnehmenden differenziert wird (§ 3 GemStrG Bln-E). Geregelt wird damit das „Ob“ der Straßenbenutzung. Die Art und Weise, das „Wie“ der Verkehrsteilnahme wird dagegen nicht geregelt. Im Rahmen der zugelassenen Straßenbenutzung bleiben die jeweils geltenden straßenverkehrsrechtlichen Regelungen weiterhin anwendbar.

Der Gesetzentwurf trifft eine flächendeckende und dauerhafte Regelung für den gesamten Bereich der Berliner Umweltzone mit Ausnahme der in § 4 Abs. 1 Satz 1 GemStrG Bln-E genannten Straßen. Konkret-situative Bezüge zu bestimmten Orten, Gefahrenbereichen oder Belastungen, wie sie für straßenverkehrsrechtliche Regelungen charakteristisch und erforderlich sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. März 1976 - VII C 71.72 -, juris Rn. 23; Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Rn. 1053, 1186; Hermes, Sperrung von Innenstädten - Rechtliche Aspekte, DAR 1993, 92 <93 f.>), bestehen nicht.

In eine andere Richtung weisen auch nicht die in § 1 Abs. 1 und 2 GemStrG Bln-E definierten Zwecke und Ziele der geplanten Regelung. Gemäß § 1 Abs. 1 GemStrG Bln-E besteht der Zweck des Gesetzes darin, eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen in Berlin zu ermöglichen. Ziel des Gesetzes ist es ausweislich § 1 Abs. 2 GemStrG Bln-E, die Zahl verkehrsbedingter Todesfälle und Verletzungen zu senken,

gesundheits-, klima- und umweltschädliche Emissionen wie insbesondere Lärm und Abgase zu verringern, das Sicherheitsgefühl und Wohlempfinden gerade auch von besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmenden wie beispielsweise älteren Personen und Kindern zu verbessern, die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu steigern sowie die geschäftliche und kulturelle Attraktivität Berlins zu fördern. Diese Ziele und Zwecke nehmen zum Teil gefahrenabwehrrechtliche („sicher“), zum Teil städteplanerische („flächengerecht“) Aspekte auf, wobei ein eindeutiges Überwiegen einzelner Aspekte nicht festzustellen ist. Der Einordnung als straßenrechtlicher Regelung steht dies nicht entgegen, weil zusätzliche gesetzgeberische Ziele die kompetenzrechtliche Zuordnung des Regelungsgegenstandes des Gesetzentwurfs unberührt lassen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. November 1974 - IV C 12.72 -, juris Rn. 15 f.; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Dezember 2015 - 7 ME 53/15 -, juris Rn. 12).

Entgegen der seitens der Senatsinnenverwaltung geäußerten Bedenken enthält der Gesetzentwurf keine straßenverkehrsrechtliche Regelung „im Gewande der Widmung“, weil er nur auf eine quantitative Verringerung des Kraftfahrzeugverkehrs abzielte, der - sowohl im Rahmen des Gemeingebrauchs als auch über zahlreiche Sondernutzungserlaubnisse (§§ 7 bis 13 GemStrG Bln-E) - weiter zulässig bliebe. Von einer Regelung im Gewande der Widmung wäre allenfalls dann auszugehen, wenn der Gesetzentwurf der Sache nach straßenverkehrsrechtliche Regelungen enthielte und die widmungsrechtliche Lösung eine Umgehung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes darstellte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 2021 - 2 BvL 2/15 -, juris Rn. 89). Dies ist hier nicht der Fall. Auf eine umfängliche Reduzierung des Kraftfahrzeugaufkommens abzielende Regelungen sind nicht dem Straßenverkehrsrecht vorbehalten. Die grundsätzliche Herausnahme einzelner Nutzungsarten - hier des Kraftfahrzeugverkehrs - aus dem Gemeingebrauch mit den in § 3 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 GemStrG Bln-E bestimmten Ausnahmen ist ein klassischer Inhalt einer straßenrechtlichen Regelung. Dass durch diverse Erlaubnistatbestände umfangreiche Ausnahmen bewirkt werden, ändert daran nichts. Darauf, dass sich, wie die Senatsinnenverwaltung geltend macht, im Ergebnis Überschneidungen und Ähnlichkeiten mit Fragen ergeben, die straßenverkehrsrechtlich geregelt sind (vgl. §§ 30; 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7, 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 2a, Satz 2; 45 Abs. 1b Satz 1 Nr. 3; 45 Abs. 1b

Satz 1 Nr. 5; 45 Abs. 1i; 46 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11; 50 StVO), kommt es insofern nicht an.

Der Gesetzentwurf wahrt die Grenzen des straßenrechtlich Zulässigen. Die aus § 3 GemStrG Bln-E folgende Einbeziehung nur bestimmter Benutzungsarten und Benutzungszwecke in den Gemeingebrauch ist zulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 - 7 C 19/78 -, juris Rn. 19). Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung eines bisher nicht üblichen neuen Gemeingebrauchs auch für einen sehr großen städtischen Bereich ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landes im Bereich des Straßenrechts umfasst. Es gibt keinen Rechtssatz, wonach die bisher bekannten Formen des Gemeingebrauchs abschließend wären. Der Gemeingebrauch ist insbesondere nicht zwingend so zu definieren, wie ihn der Bund im Bundesfernstraßengesetz festgelegt hat. Derartige folgt entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der landesstraßenrechtlich geregelte Gemeingebrauch durch das Bundesrecht „mitbestimmt“ wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. August 2012 - 3 B 8/12 -, juris Rn. 8 und Urteil vom 3. Juni 1982 - 7 C 73/79 -, juris Rn. 11). Die zitierten Entscheidungen sind vielmehr dahingehend zu verstehen, dass eine „Mitbestimmung“ durch das Straßenverkehrsrecht die konkrete Benutzung der Straße nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Regelungen meint. Schließlich ist entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung auch nicht ersichtlich, dass eine länderübergreifend einheitliche Regelung des Gemeingebrauchs gefordert wäre. Insbesondere gibt die für diese Auffassung in Bezug genommene Gesetzesbegründung des Zehnten Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes dafür nichts her. Mit seinen Ausführungen zur Begründung einer straßenverkehrsrechtlichen Regelung, wonach der Straßenverkehr und mit ihm auch die Anforderungen an die teilnehmenden Personen und Fahrzeuge zu den Lebensbereichen gehörten, die über die Grenzen der Länder hinweg reichten, so dass unterschiedliche Regelungen in den Ländern nicht nur die Mobilität der Bürger innerhalb der Bundesrepublik Deutschland erschweren, sondern auch der Verkehrssicherheit insgesamt abträglich sein würden (vgl. BR-Drs. 381/23, S. 8), nimmt der Bundesgesetzgeber lediglich auf die für das Sachgebiet des Straßenverkehrsrechts nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG geltende Subsidiaritätsklausel des Art. 72

Abs. 2 GG Bezug. Die Befugnis des Landesgesetzgebers, generell-abstrakt die Benutzung der im Eigentum des Landes stehenden Straßen zu regeln, wird dadurch nicht berührt.

Der Gesetzentwurf sieht auch keine unzulässigen, da dem Wesen des Gemeingebrauchs widersprechenden, subjektiven Widmungsbeschränkungen, etwa nach personellen Kriterien vor (vgl. zur Unzulässigkeit einer Widmung, die den Gemeingebrauch nur Anwohnenden zugesteht: OVG Magdeburg, Urteil vom 14. November 2002 - 1 L 153/02 -, juris Rn. 23; s.a. Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kap. 7, Rn. 10). So ist der Gemeingebrauch nach § 3 GemStrG Bln-E beschränkt auf bestimmte Benutzungsarten, namentlich Fußgänger- und Radverkehr sowie Verkehr mit Pedelecs gemäß § 63a Abs. 2 StVZO, Elektrokleinstfahrzeugen gemäß § 1 Abs. 1 der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung, anderen Kraftfahrzeugen mit elektrischem Antrieb und einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von nicht mehr als 20 km/h und Kutschen und motorisierten Krankenfahrstühlen nach § 2 Nr. 13 der Fahrzeug-Zulassungsverordnung bis zu einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von 25 km/h sowie auf bestimmte Benutzungszwecke, namentlich den öffentlichen Personennahverkehr, den Verkehr zu öffentlichen Zwecken nach § 3 Abs. 2 GemStrG Bln-E und den Verkehr mit Taxen im Sinne von § 47 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes.

Auch die im Gesetzentwurf enthaltene neuartige Kategorie der „verkehrlichen Sondernutzung“ (§ 5 Abs. 1 GemStrG Bln-E) wahrt die Grenze des straßenrechtlich Zulässigen. Es ist nicht ersichtlich, dass die Regelung der derzeit bestehenden Sondernutzungen verfassungsrechtlich in der Weise abschließend wäre, dass durch den einfachen Gesetzgeber keine weiteren Sondernutzungsarten geschaffen werden könnten. Überdies sind selbst auf der Grundlage des geltenden Rechts Sondernutzungen verkehrlicher Art nicht schlechthin ausgeschlossen, solange die jeweilige Nutzung nicht bereits dem Gemeingebrauch unterfällt (vgl. zu Sondernutzungserlaubnissen für das Befahren von Fußgängerzonen: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 23. September 1993 - 5 S 2092/92 -, juris; VG Saarlouis, Urteil vom 26. Juni 2013 - 10 K 555/12 -, juris; zu einer Sondernutzungserlaubnis für eine Grundstückszufahrt: VG Düsseldorf, Urteil vom 17. April 2024 - 16 K 3578/21 -, juris).

Die Grenzen des straßenrechtlich Zulässigen sind auch nicht dadurch verletzt, dass der Gesetzentwurf umfangreiche Sondernutzungserlaubnisse für den individuellen Kraftfahrzeugverkehr vorsieht, die in Verbindung mit den Regelungen zum Gemeingebrauch auch nach den Erwartungen der Trägerin dazu führen werden, dass sich die Nutzung von Kraftfahrzeugen kaum als „Ausnahme“, sondern eher als „Regelnutzung“ darstellen wird. Es kann dem geltenden Recht bereits nicht die Aussage entnommen werden, Sondernutzungen dürften nur in untergeordnetem Umfang erfolgen. § 11 Abs. 1 BerlStrG besagt insofern nur, dass jeder Gebrauch der öffentlichen Straßen, der über den Gemeingebrauch hinausgeht, eine Sondernutzung darstellt und der Erlaubnis der Straßenbaubehörde bedarf. Damit wird in erster Linie eine Prüfung und Kontrolle im Einzelfall bewirkt und die Erhebung von Sondernutzungsgebühren (vgl. § 11 Abs. 9 Satz 1 BerlStrG) ermöglicht. Im Übrigen gilt lediglich die Maßgabe, dass Sondernutzungserlaubnisse nicht in einem solchen Maß eingeräumt werden dürfen, dass die Ausübung des Gemeingebrauchs schlechthin unmöglich gemacht oder dauerhaft ernsthaft beeinträchtigt wird, weil dies im Ergebnis zu einer in dieser Form unzulässigen (Teil-)Einziehung führen würde (Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kap. 24, Rn. 25). Derartiges ist hier nicht zu besorgen.

Zweifel an der Zuordnung des Gesetzentwurfs zum Straßenrecht ergeben sich ferner nicht daraus, dass nach diesem auch das Parken eine verkehrliche Sondernutzung darstellen soll, obgleich das Parken nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts straßenverkehrsrechtlich abschließend geregelt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1984 - 2 BvL 10/82 -, juris Rn. 65 ff.). Anders als in dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall wird hier nicht lediglich ein konkretes Verhalten im Rahmen der Verkehrsteilnahme herausgegriffen und eine Ausprägung einer zugelassenen Nutzungsart beschränkt, was nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts straßenrechtlich unzulässig wäre. Vielmehr wird in der Begründung des Gesetzesentwurfes lediglich klargestellt, dass *auch* der ruhende Verkehr eine verkehrliche Sondernutzung darstelle und der Erlaubnis bedürfe, soweit er nicht zum Gemeingebrauch zähle (vgl. Gesetzesbegründung, S. 24, 31). Eine Regelung *nur* des ruhenden Verkehrs erfolgt dagegen nicht.

Die aus der Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten als Ausfluss des Bundesstaatsprinzips folgende Grenze für die Ausübung der Gesetzgebungskompetenz ist nicht überschritten. Der ungeschriebene Verfassungsgrundsatz der Bundestreue gebietet es, beim Gebrauch bestehender Kompetenzen die gebotene und zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange der Länder zu nehmen, sofern die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum eines Landes begrenzt bleiben. Auswirkungen einer an sich kompetenzgemäßen Regelung eines Landes auf die anderen Länder oder den Bund sind allerdings nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn darin ein offenkundiger Missbrauch des Gesetzgebungsrechts zum Ausdruck kommt (Urteil vom 13. Mai 2013 - VerfGH 32/12 - Rn. 62 m. w. N.). Derartiges ist vorliegend weder im Hinblick auf einen etwaigen Ausweichverkehr auf die durch den Gesetzentwurf ausgenommenen Bundesfernstraßen oder auf die umliegenden Straßen des Landes Brandenburg noch bezüglich der Erreichbarkeit der im Anwendungsbereich des Gesetzes belegenen Einrichtungen des Bundes ersichtlich. Zu gewärtigen sind insofern allenfalls reflexhafte, mittelbare Auswirkungen, welche die Befugnis des Landesgesetzgebers, generell-abstrakt die Benutzung der im Eigentum des Landes Berlin stehenden Straßen zu regeln, nicht beschneiden. Hinsichtlich einer Anfahrt zu Institutionen des Bundes ist ferner festzuhalten, dass der Verkehr zu öffentlichen, insbesondere hoheitlichen sowie diplomatischen und konsularischen Zwecken nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 5 GemStrG Bln-E weiterhin dem Gemeingebrauch unterfallen würde.

b) Dem Sachgebiet der Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, dessen Gegenstand unmittelbar der Schutz von Menschen und Umwelt vor Veränderungen in der natürlichen Zusammensetzung der Luft beziehungsweise unmittelbar die Vermeidung, Beseitigung oder Linderung störender Geräusche an ihrer Quelle oder in ihrem Wirkungsbereich bilden, ist der Gesetzesentwurf nicht zuzuordnen, auch nicht mit Bezug auf Teilregelungen. Dem steht nicht entgegen, dass in § 1 Abs. 2 GemStrG Bln-E als Ziel formuliert wird, gesundheits-, klima- und umweltschädliche Emissionen zu verringern. Besondere Ziele, die der Gesetzgeber mit einer Gesetzgebung auf Grundlage einer ihm zustehenden Kompetenz zusätzlich ver-

folgt, haben keine Bedeutung für die kompetenzrechtliche Zuordnung des maßgeblichen Regelungsgegenstands (vgl. BVerfG, Urteil vom 28. Januar 2014 - 2 BvR 1561/12 -, juris Rn. 102).

c) Der Gesetzentwurf ist schließlich nicht dem Bodenrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG und nicht dem Raumordnungsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zuzuordnen. Das Bodenrecht hat die Regelung bodenspezifischer Nutzungsfunktionen zum Gegenstand. Diese steht für die öffentliche Straße bereits fest. Das Recht der Raumordnung betrifft die zusammenfassende, übergeordnete Planung des Raums. Diese ist nicht Gegenstand von Regelungen zum Gemeingebrauch öffentlicher Straßen.

d) Auch die begleitenden, nicht unmittelbar die straßenrechtlichen Verhältnisse regelnden Vorschriften betreffend Kennzeichnungspflichten sowie zum Verfahren und zur Zuständigkeit und Durchführung des Gesetzes fallen in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers.

Die Kennzeichnungspflicht des § 6 GemStrG Bln-E unterfällt nicht der Bundeskompetenz für das Straßenverkehrsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, weil hierzu nur Regelungen zählen, die den ordnungsgemäßen Ablauf des Straßenverkehrs betreffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 - 1 BvR 111/68 -, juris Rn. 25). Die in § 6 GemStrG Bln-E enthaltenen Vorschriften dienen jedoch dem Nachweis der straßenrechtlichen Berechtigung zur Nutzung der Straße und sind für die Abwicklung des Verkehrs selbst nicht von Bedeutung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. September 1990 - 4 N 1/88 -, juris Rn. 27, wonach eine naturschutzrechtliche Pflicht zur Kennzeichnung von Reitpferden durch die bundesrechtlichen Vorschriften über den Straßenverkehr nicht ausgeschlossen ist).

Die Regelungen betreffend das Verwaltungsverfahren (§ 5 Abs. 2 und 3 GemStrG Bln-E) sowie zur Zuständigkeit und Durchführung (§§ 14 bis 17 GemStrG Bln-E) zählen zur Kompetenz des Landesgesetzgebers, weil dieser insofern Landesrecht ausführt (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 1, Rn. 38). Die Vorschrift des § 5 Abs. 4 GemStrG Bln-E, wonach Rechtsbehelfe eines oder einer Dritten gegen die Erlaubnis keine aufschiebende

Wirkung haben, wirft keine Bedenken im Hinblick auf die Bundeskompetenz zur Regelung des gerichtlichen Verfahrens einschließlich des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG auf. Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass der Verwaltungsgerichtsordnung von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht und das verwaltungsgerichtliche Verfahren grundsätzlich abschließend geregelt (BVerwG, Beschluss vom 22. März 2018 - 10 BN 1/17 -, juris Rn. 14). § 5 Abs. 4 GemStrG Bln-E ist jedoch von der Öffnungsklausel des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO gedeckt, wonach die aufschiebende Wirkung in den durch Bundesgesetz oder für das Landesrecht durch Landesgesetz geregelten Fällen entfällt.

e) Die Bußgeldtatbestände in § 16 GemStrG Bln-E fallen ebenfalls in die Zuständigkeit des Landes. Die Regelungen sind ein Annex zu den straßenrechtlichen Regelungen des Gesetzentwurfs. Sie unterfallen ebenso der Kompetenz des Landes für das Straßenrecht. Die Gesetzgebung des Bundes zu Ordnungswidrigkeiten, die der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Strafrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG unterfällt (BVerfG, Beschluss vom 16. Juli 1969 - 2 BvL 2/69 -, juris Rn. 41; Gerhold, in: Graf, BeckOK OWiG, 46. Edition, Stand: 1. April 2025, § 2, Rn. 4), kann insoweit keine Sperrwirkung entfalten. Der Bund ist grundsätzlich nicht befugt, den Ländern die Annexkompetenz für die Regelung von Ordnungswidrigkeiten zu sperren, die an Regelungen von Materien anknüpfen, die ihrer Gesetzgebungskompetenz unterliegen. Andernfalls würde er über den Umweg der Kompetenz im Strafrecht eine der Länderkompetenz unterliegende Materie sachlich selbst regeln (BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 1969 - 2 BvR 128/66 -, juris Rn. 50; Hillgruber in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 228. Lieferung, 2/2025, Art. 30 GG, Rn. 76).

3. Das Volksbegehren steht mit dem Grundgesetz, sonstigem Bundesrecht, dem Recht der Europäischen Union und der Verfassung von Berlin in Einklang (§ 12 Abs. 2 AbstG). Es verletzt die Grundrechte der von dem Gesetz im Fall seines Inkrafttretens betroffenen Personen nicht (a), ist auch im Übrigen verfassungskonform (b) und mit dem Recht der Europäischen Union (c) sowie dem sonstigen Bundesrecht (d) vereinbar.

a) Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen Grundrechte. Ein Anspruch auf Aufrechterhaltung eines bestimmten straßenrechtlichen Gemeingebrauchs kann aus den Grundrechten von vornherein nicht hergeleitet werden (aa). Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit der Eigentumsfreiheit aus Art. 23 Abs. 1 VvB und Art. 14 Abs. 1 GG (bb), der Berufsfreiheit aus Art. 17 VvB und Art. 12 GG (cc), der Versammlungsfreiheit aus Art. 26 VvB und Art. 8 Abs. 1 GG (dd), der Religionsausübungs-, Kunst-, Wissenschafts- und Pressefreiheit aus Art. 29 Abs. 1 Satz 2; 21 Satz 1 VvB und Art. 4 Abs. 2; 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Satz 1 GG (ee), der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG (ff) und dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 10 Abs. 1 VvB und Art. 3 Abs. 1 GG (gg).

aa) Aus den Grundrechten kann ein Anspruch auf Aufrechterhaltung eines bestimmten straßenrechtlichen Gemeingebrauchs nicht abgeleitet werden. Da die Grundrechte keinen Anspruch auf Begründung eines Gemeingebrauchs vermitteln, kann nach ständiger Rechtsprechung auch die Beseitigung eines zuvor bestehenden Gemeingebrauchs nicht in subjektive Rechte eingreifen. Es besteht insofern lediglich ein Teilhaberecht, als bei einem eröffneten Gemeingebrauch alle Personen die öffentlichen Straßen widmungsgemäß und im Rahmen der einschlägigen Vorschriften nutzen können. Nach der in der Rechtsprechung verwendeten Formel muss sich der Benutzer, der am Gemeingebrauch teilhat, „mit dem abfinden, was und wie lange es geboten wird“ (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 23; BVerwG, Beschluss vom 4. Oktober 2007 - 4 BN 40.07 -, juris Rn. 5 und Urteil vom 25. Juni 1969 - IV C 77.67 -, juris Rn. 20; Bayerischer VGH, Beschluss vom 29. November 2024 - 8 CS 24.1462 -, juris Rn. 29; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 1. September 2017 - 1 MB 14/17 -, juris Rn. 19 f.; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22. Februar 1999 - 5 S 172/99 -, juris Rn. 4). Dies gilt unbeschadet des Umstands, dass straßenverkehrsrechtliche Regelungen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen) in der Regel Freiheitseinbußen darstellen, die an den Grundrechten zu messen sind (kritisch zu dieser Unterscheidung: Steiner, in: Steiner/Brinktrine, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Auflage 2018, S. 629 f; Röthel, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 163).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Größe des betroffenen Gebiets. Entgegen der Auffassung der vorlegenden Senatsinnenverwaltung können insoweit nicht die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den sogenannten Dieselfahrverboten in den Innenstädten von Düsseldorf und Stuttgart herangezogen werden, weil diese keine straßenrechtlichen Widmungsentscheidungen, sondern immissionschutzrechtliche Verkehrsbeschränkungen zum Gegenstand haben (vgl. BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 26/16 -, juris Rn. 17 f. und - 7 C 30/17 -, juris Rn. 20 f.).

Auch wenn ein Anspruch auf einen bestimmten Gemeingebrauch nicht besteht, so ist doch die Bedeutung von allgemein nutzbarem öffentlichen Raum für die tatsächliche Ausübung einer Vielzahl von Grundrechten so erheblich, dass aus den Grundrechten insgesamt (gegebenenfalls in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip) ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf ein Minimum an öffentlichen Verkehrswegen abzuleiten ist (vgl. hierzu Axer, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage 2023, Kap. 6, Rn. 3 m. w. N.; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20 (Sozialstaat), Rn. 30, 32 m. w. N.; Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Auflage 2021, Kap. 1, Rn. 4 m. w. N.; Ronellenfitsch, Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, DAR 1992, S. 321 <324>). Der öffentliche Raum ist unverzichtbar für Fortbewegung, Handel, Kommunikation, Politik, Kultur, Freizeit, Begegnungen, Versammlungen und Religionsausübung. Er stellt damit einen wichtigen Ort für vielfältige Grundrechtsausübungen dar. Die Gemeinwesen sind deshalb verpflichtet, ein Minimum an öffentlichem Raum und insbesondere ein öffentlich-rechtliches Straßennetz mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsrechten in angemessenem Umfang zur Verfügung zu stellen (vgl. in diese Richtung schon BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 23 m. w. N.; Bayerischer VGH, Beschluss vom 6. Oktober 2011 - 8 CS 11.1220 -, juris Rn. 14). Dieses Minimum bleibt bei Inkrafttreten des zur Prüfung vorgelegten Gesetzentwurfs gewahrt. Das öffentlich-rechtliche Straßennetz wird in seinem Bestand nicht berührt und steht den Bürgerinnen und Bürgern weiterhin zur Nutzung zur Verfügung. In dem von der geplanten Regelung betroffenen Straßenraum wird nur eine bestimmte Nutzungsform, nämlich der motorisierte Individualverkehr, eingeschränkt.

Zudem wahren die bei einem Inkrafttreten des Gesetzes bestehenden Mobilitätsmöglichkeiten den verfassungsrechtlich gebotenen Rahmen. Es ist weiterhin möglich, sich unter anderem mit dem öffentlichen Personennahverkehr, Krafträdern, Fahrrädern, Elektrofahrzeugen mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von maximal 20 km/h und Taxen in der Umweltzone fortzubewegen. Dass es in einer Übergangsphase zu erheblichen Engpässen beim Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs kommen könnte, der sehr wahrscheinlich erheblichen Mehrbelastungen ausgesetzt sein wird, führt nicht dazu, dass das verfassungsrechtlich geforderte Minimum an Mobilitätsmöglichkeiten vorhersehbar nicht mehr gewährleistet werden könnte. Zudem verbleiben Möglichkeiten der Nachsteuerung, wenn der öffentliche Personennahverkehr - entgegen der Annahme der Trägerin - drohen sollte, unter der Mehrbelastung seine Funktionsfähigkeit einzubüßen. Aufgrund der vierjährigen Umsetzungsfrist wird sich noch vor Inkrafttreten der neuen Widmung und der damit vorhersehbar einhergehenden erheblichen Mehrbelastung des öffentlichen Personennahverkehrs herausstellen, wie weit dessen Ausbau vorangeschritten ist, und dem Gesetzgeber sowie der Exekutive wird ermöglicht, rechtzeitig und angemessen zu reagieren.

bb) Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit der Eigentumsgarantie. Nach Art. 23 Abs. 1 VvB wird - ebenso wie nach Art. 14 Abs. 1 GG - das Eigentum gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbezugnis der Eigentümerin oder des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (Beschluss vom 11. Oktober 2001 - VerfGH 20/01 - Rn. 12). Vom Schutz des Eigentums umfasst ist das zivilrechtliche Sacheigentum, dessen Besitz und die Möglichkeit, es zu nutzen (zu Art. 14 GG: BVerfG, Beschluss vom 27. September 2022 - 1 BvR 2661/21 -, juris Rn. 16 f.). Geschützt wird der Bestand vermögenswerter Güter vor ungerechtfertigten Eingriffen durch die öffentliche Gewalt. Eine allgemeine Wertgarantie vermögenswerter Rechtspositionen folgt aus der Eigentumsgarantie nicht (zu Art. 14 GG: BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 20).

(1) Das Eigentum von Privatpersonen an Kraftfahrzeugen, Garagen und Stellplätzen genießt verfassungsrechtlichen Schutz. Der Gesetzentwurf greift jedoch nicht als Inhalts- und Schrankenbestimmung in das durch Art. 23 Abs. 1 VvB geschützte Eigentumsgrundrecht der Kraftfahrzeug-, Garagen- und Stellplatzeigentümerinnen und -eigentümer innerhalb der Berliner Umweltzone ein. Er knüpft schon nicht an das Eigentum an, sondern regelt die Nutzung öffentlicher Straßen und zielt auf alle Kraftfahrzeugführenden unabhängig von Eigentumsverhältnissen. Die vorgesehenen Regelungen würden zwar voraussichtlich zu einem erheblichen Rückgang der Nutzung des Eigentums an Kraftfahrzeugen und möglicherweise auch zu einem Rückgang der Nutzung von Garagen und Stellplätzen innerhalb des Anwendungsbereichs führen, aber die Eigentümerinnen und Eigentümer werden durch das Gesetz weder in ihrer Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand selbst beschränkt, noch liegt der Schwerpunkt in einer Begrenzung der Innehabung und Verwendung von Vermögenspositionen (vgl. zu Art. 14 Abs. 1 GG: BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 -, juris Rn. 91; Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 14 GG, Rn. 372; ähnlich Kempny, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 14 GG, Rn. 40, 223; Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 61. Edition, Stand: 15. März 2025, Art. 14 GG, Rn. 29; Bryde/Wallrabenstein, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 14 GG, Rn. 29; a.A. wohl BVerwG, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 30/17 -, juris Rn. 41 ff. und - 7 C 26/16 -, juris Rn. 38 ff., wonach es sich jedenfalls bei zonalen großflächigen Fahrverboten, die voraussichtlich dazu führen, dass die Anwohner einer solchen Zone sich vielfach veranlasst sehen werden, das betroffene Fahrzeug zu verkaufen, um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne von Art. 14 GG handeln sollte, die verhältnismäßig ausgestaltet sein müssten; abweichend auch Röthel, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 58 ff.). Außerhalb der Umweltzone können Kraftfahrzeuge wie bisher genutzt werden und private Garagen und Stellplätze können weiterhin bestimmungsgemäß zum Abstellen von Kraftfahrzeugen genutzt und vermietet oder veräußert werden.

(2) Im Hinblick auf den Anliegergebrauch der im Anwendungsbereich des Gesetzes ansässigen Einwohnerinnen und Einwohner sowie der dortigen Gewerbebetriebe ist

die Eigentumsgarantie nicht dadurch verletzt, dass die betreffenden Grundstücke mit weitaus weniger Kraftfahrzeugen als bisher erreichbar wären.

Das Rechtsinstitut des Anliegergebrauchs vermittelt den Anliegerinnen und Anliegern eine besondere Stellung, weil sie zur Erschließung des Grundstücks auf den Gemeingebrauch in einer spezifisch gesteigerten Weise angewiesen sind. Die Zufahrt beziehungsweise der Zugang zur Straße schafft die Grundvoraussetzungen, derer es bedarf, um an der verkehrlichen Kommunikation teilzunehmen (BVerwG, Beschluss vom 11. Mai 1999 - 4 VR 7/99 -, juris Rn. 5; Bayerischer VGH, Beschluss vom 29. November 2024 - 8 CS 24.1462 -, juris Rn. 36). Die Reichweite der Anliegerbefugnisse wird dabei durch das einschlägige Straßenrecht bestimmt, das insoweit im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 VvB Inhalt und Schranken des Eigentums an Anliegergrundstücken festlegt (zu Art. 14 GG: BVerwG, Beschlüsse vom 19. September 2007 - 9 B 22/06 -, juris Rn. 6 und vom 11. Mai 1999 - 4 VR 7/99 -, juris Rn. 5). Bei der Gestaltung der Inhalts- und Schrankenbestimmung hat der Gesetzgeber sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die in Art. 23 VvB nicht ausdrücklich normiert, der Eigentumsgarantie aber immanent ist (vgl. Beschlüsse 3. Mai 2001 - VerfGH 39/00 - Rn. 18 und vom 29. August 1995 - VerfGH 147/93 - Rn. 8), Rechnung zu tragen. Das Wohl der Allgemeinheit, an dem sich der Gesetzgeber hierbei zu orientieren hat, ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die Beschränkung der Eigentümerbefugnisse. Der Gesetzgeber hat die schutzwürdigen Interessen der Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen zu halten. Insbesondere muss jede Inhalts- und Schrankenbestimmung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten (zu Art. 14 GG: BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 268). Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf nicht ausgehöhlt werden (zu Art. 14 GG: BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2002 - 1 BvR 1402/01 -, juris Rn. 13).

Die Rechtsstellung der Anliegerinnen und Anlieger reicht aber nur so weit, wie die angemessene Nutzung des Grundstücks eine Benutzung der Straße erfordert. Der Schutz des Anliegergebrauchs erstreckt sich daher nur auf den notwendigen Zugang

des Grundstücks zur Straße und seine Zugänglichkeit von ihr. Die uneingeschränkte Anfahrmöglichkeit mit Kraftfahrzeugen gehört bei einem innerörtlichen Grundstück selbst bei vorhandenen Garagen oder Stellplätzen nicht zum geschützten Kernbereich des Anliegergebrauchs. Gewährleistet wird nur die Verbindung mit dem öffentlichen Straßennetz überhaupt, nicht dagegen notwendig auch die Erreichbarkeit mit Kraftfahrzeugen der Eigentümerin oder des Eigentümers beziehungsweise der Inhaberin oder des Inhabers eines Gewerbebetriebes oder gar jeder Anliegerverkehr. Das grundrechtlich geschützte Recht auf Anliegergebrauch schützt regelmäßig nicht vor solchen Erschwernissen des Zugangs, die sich aus seiner besonderen örtlichen Lage ergeben, insbesondere im innerstädtischen Ballungsraum, solange die Straße als Verkehrsmittler erhalten bleibt (vgl. BVerwG, Urteil vom 8. September 1993 - 11 C 38/92 -, juris Rn. 12 zu Wohngrundstücken in einer Fußgängerzone; Bayerischer VGH, Beschluss vom 29. November 2024 - 8 CS 24.1462 -, juris Rn. 36 f.).

Bei gewerblich genutzten Grundstücken ist die Möglichkeit, dieses mit Kraftfahrzeugen zu erreichen, grundsätzlich geschützt. Auch hierfür ist es jedoch ausreichend, wenn die Zugänglichkeit für Kraftfahrzeuge, z. B. für gewerbliche Lieferungen oder für Lieferungen von Gegenständen des täglichen Bedarfs grundsätzlich erhalten bleibt (BVerwG, Urteil vom 20. Mai 1987 - 7 C 60/85 -, juris Rn. 11; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Dezember 2015 - 7 ME 53/15 -, juris Rn. 10). Von Verfassungswegen ist es jedoch nicht geboten, dass Kundinnen und Kunden die entsprechenden Betriebe unmittelbar mit einem privaten Kraftfahrzeug ansteuern können (BVerfG, Beschluss vom 11. September 1990 - 1 BvR 988/90 -, juris Rn. 5).

Nach diesen Maßgaben ist der allein geschützte Kernbereich der Erschließungsinteressen durch die geplante Regelung nicht betroffen. Insbesondere bleiben die im Anwendungsbereich des Gesetzes (§ 4 Abs. 1 Satz 1 GemStrG Bln-E) befindlichen öffentlichen Straßen für die in § 3 GemStrG Bln-E bestimmten Benutzungsarten und Benutzungszwecke zum Gemeingebrauch gewidmet und fungieren damit weiterhin als Verkehrsmittler. Der Verkehr zu öffentlichen Zwecken, insbesondere für Kraftfahrzeuge der Polizei, Feuerwehr, Rettungsdienste, Müllabfuhr, Straßenreinigung und Post, sowie mit öffentlichen Verkehrsmitteln und Taxen ist nach der geplanten

Regelung ohne Einschränkungen zulässig. Für den Güter- und Personenwirtschaftsverkehr, zur Beförderung und Teilhabe von Menschen mit persönlichen Mobilitätseintrüchtungen, für Privatfahrten und in Härtefällen sieht der Gesetzentwurf die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen vor (§§ 5 ff. GemStrG Bln-E). Damit ist für die im örtlichen Anwendungsbereich des Gesetzes gelegenen Grundstücke eine solche Erreichbarkeit auch mit Kraftfahrzeugen gegeben, die eine Berührung des Kernbereichs des Anliegergebrauchs ausschließt. Auf einen etwaigen Rückgang von Kundenzahlen aufgrund eingeschränkter Anfahrmöglichkeiten von im Anwendungsbereich gelegenen Betrieben kommt es insoweit nicht an, selbst wenn diese auf eine unmittelbare Erreichbarkeit per Kraftfahrzeug zugeschnitten sein sollten (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 24 und vom 11. September 1990 - 1 BvR 988/90 -, juris Rn. 6), denn eine wirtschaftliche Ausnutzung von Lagevorteilen ist verfassungsrechtlich nicht geschützt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. September 1990 - 1 BvR 988/90 -, juris Rn. 6; BVerwG, Urteil vom 6. August 1982 - 4 C 58/80 -, juris Rn. 12).

(3) Entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung verletzt die geplante Regelung des § 14 Satz 2 GemStrG Bln-E, wonach unzureichend oder nicht gekennzeichnete oder ohne die erforderliche Erlaubnis auf einer autoreduzierten Straße benutzte Kraftfahrzeuge auf Kosten der pflichtigen Person in der Regel umgesetzt werden sollen, die Eigentumsgarantie nicht. Die Regelung ist eine verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Inhalts- und Schrankenbestimmung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. November 1991 - 8 B 137/91 -, juris Rn. 4). Sie ist insbesondere verhältnismäßig.

Nach ständiger Rechtsprechung dürfen Nachteile, die mit einer Abschleppmaßnahme für die betroffene Person verbunden sind, nicht außer Verhältnis zu dem bezweckten Erfolg stehen, was sich aufgrund einer Abwägung der wesentlichen Umstände des Einzelfalls beurteilt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. Dezember 2000 - 3 B 51/00 -, juris Rn. 3). Ein Abschleppen verbotswidrig abgestellter Fahrzeuge ist im Falle der Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmenden regelmäßig geboten. Auch ohne solche konkreten Behinderungen - insbesondere aus generalpräventiven

Gründen - sind Abschleppmaßnahmen nicht schlechthin ausgeschlossen, den gegenläufigen Interessen kommt jedoch ein größeres Gewicht zu (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Februar 2002 - 3 B 149/01 -, juris Rn. 4). Maßgeblich ist vorliegend, dass der Gesetzgeber mit der geplanten Regelung ein neues Straßennutzungskonzept unter weitgehendem Verzicht auf individuellen Kraftfahrzeugverkehr verfolgt und dabei auf Gründe des Klima-, Umwelt- und Gesundheitsschutzes sowie einer flächengerechten Verteilung öffentlichen Straßenlandes rekurriert, so dass eine unerlaubte Kraftfahrzeugnutzung auch ohne eine konkrete Behinderung von anderen Verkehrsteilnehmenden per se als Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen erscheint. Im Übrigen ermöglicht die Ausgestaltung der Regelung („sollen ... in der Regel durch Umsetzung“) die Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls.

cc) Der Gesetzentwurf ist auch mit der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit vereinbar. Art. 17 VvB gewährleistet trotz unterschiedlichen Wortlauts inhaltsgleich mit Art. 12 GG die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung sowie die Wahl des Arbeitsplatzes einschließlich der Ausbildungsstätte (Beschluss vom 24. September 2021 - VerfGH 16/21, 16 A/21 - Rn. 20). Das Grundrecht entfaltet seine Schutzwirkung gegenüber solchen Normen, die sich entweder unmittelbar auf die Berufstätigkeit beziehen oder die zumindest eine objektiv berufsregelnde Tendenz haben (Beschluss vom 10. April 2019 - VerfGH 156/18 - Rn. 22; vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschlüsse vom 7. Dezember 2022 - 2 BvR 988/16 -, juris Rn. 186 und vom 30. Juni 2022 - 2 BvR 737/20 -, juris Rn. 78). Eine objektiv berufsregelnde Tendenz ist gegeben, wenn eine Regelung im Schwerpunkt Tätigkeiten betrifft, die typischerweise beruflich ausgeübt werden oder wenn die Regelung die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert und infolge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs steht (vgl. zu Art. 12 GG: BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 - 1 BvR 2380/21 -, juris Rn. 73). Dabei kommt es nicht nur auf die Zielsetzung der Regelung an, sondern auch auf die tatsächlichen Auswirkungen. Der Abwehrgehalt des Grundrechts kann somit auch bei faktischen oder mittelbaren Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn die Beeinträchtigungen in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen imperativen Eingriffen gleichkommen (vgl. zu Art. 12 GG: BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 -, juris Rn. 224 ff.

m. w. N.). Allerdings schützt weder Art. 17 VvB noch Art. 12 GG vor Veränderungen der Marktdaten und Rahmenbedingungen der unternehmerischen Entscheidungen. In der bestehenden Wirtschaftsordnung umschließt das Freiheitsrecht des Art. 17 VvB ebenso wie Art. 12 GG das berufsbezogene Verhalten der Unternehmen am Markt nach den Grundsätzen des Wettbewerbs. Marktteilnehmende haben keinen grundrechtlichen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen für sie gleichbleiben. Insbesondere gewährleistet das Grundrecht keinen Anspruch auf eine erfolgreiche Marktteilhabe oder künftige Erwerbsmöglichkeiten. Vielmehr unterliegen die Wettbewerbsposition und damit auch die erzielbaren Erträge dem Risiko laufender Veränderung je nach den Verhältnissen am Markt und damit nach Maßgabe seiner Funktionsbedingungen (BVerfG, Urteil vom 20. April 2004 - 1 BvR 905/00 -, juris Rn. 44). Das aus einer Regelung resultierende Erfordernis neuer unternehmerischer Entscheidungen verleiht der Regelung noch keinen Eingriffscharakter, selbst wenn die Veränderungen des Marktgeschehens vom Staat ausgehen (vgl. zu Art. 12 GG: BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1998 - 1 BvR 1640/97 -, juris Rn. 150).

(1) Nach diesen Maßgaben greift der Gesetzentwurf entgegen der Auffassung der Senatsinnenverwaltung nicht in den Schutzbereich der Berufsausübungsfreiheit ein. Die beabsichtigte Regelung intendiert, den Kraftfahrzeugverkehr im öffentlichen Raum zu reduzieren und eine flächengerechte, gesunde, sichere, lebenswerte sowie klima- und umweltfreundliche Nutzung der öffentlichen Straßen im Innenstadtbereich zu erreichen. Sie zielt damit nicht auf die Berufstätigkeit einzelner Berufsgruppen und es fehlt an dem erforderlichen engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufes. Die Regelung erfasst schließlich nicht im Schwerpunkt Tätigkeiten, die typischerweise beruflich ausgeübt werden (vgl. zu Art. 12 GG: BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, juris Rn. 251).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht, soweit die Regelungen erhebliche Auswirkungen auf die im Innenstadtbereich belegenen Unternehmen und deren Mitarbeitende haben werden, deren berufliche Tätigkeit in hohem Maße auf die Nutzung von Kraftfahrzeugen ausgerichtet ist, wie beispielsweise Kfz-Werkstätten, Tankstellen und Parkhäuser. Der Verfassungsgerichtshof verkennt nicht, dass die beabsichtigten Regelungen des Volksgesetzgebers im Einzelfall schwerwiegende Konsequenzen für

die betroffenen Berufsgruppen haben können. Es ist absehbar, dass sich die Umsätze dieser Unternehmen mit Inkrafttreten des Gesetzentwurfs erheblich reduzieren und große Teile des Kundenstammes wegfallen könnten, woraus sich die unumgängliche Notwendigkeit ergäbe, die berufliche Tätigkeit an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dies ändert indes nichts am fehlenden berufsregelnden Charakter der beabsichtigten Regelung des Volksgesetzgebers. Diese betrifft die Nutzung öffentlicher Güter (vgl. hierzu Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 12, Rn. 88) und hat für die betroffenen Berufsgruppen eine Veränderung der Marktbedingungen und Erwerbschancen zur Folge. Sie steht nicht in einem engen Verhältnis zu einer konkreten Berufstätigkeit, sondern gilt für alle Verkehrsteilnehmenden, indem sie deren Möglichkeiten zum Gebrauch des öffentlichen Straßenlandes im betroffenen Gebiet verändert (ähnlich die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung zu Folgewirkungen von Planfeststellungsbeschlüssen: BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 - 7 A 1/17 -, juris Rn. 55; Bayerischer VGH, Urteil vom 21. April 2023 - 8 A 20.40017 -, juris Rn. 63). Auf die Größe des betroffenen Gebiets kommt es dabei nicht an, denn diese nimmt der Regelung nicht den Charakter der Veränderung von Rahmenbedingungen der beruflichen Erwerbschancen.

(2) Selbst wenn man unterstellt, dass die beabsichtigte gesetzliche Regelung einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit darstellen würde, wäre dieser jedenfalls gerechtfertigt. Regelungen der Berufsausübung sind zulässig, wenn sie durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet sowie erforderlich ist, und bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der diesen rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist (Beschluss vom 28. Juni 2001 - VerfGH 100/00 - Rn. 25).

Mit dem Gesetzentwurf wird ein Gemeinwohlziel verfolgt, das auf vernünftigen Erwägungen beruht und daher die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit grundsätzlich zu legitimieren vermag (vgl. zu Art. 12 GG grundlegend BVerfG, Urteil vom 11. Juni 1958 - 1 BvR 596/56 -, juris Rn. 54 ff.). Ausweislich § 1 Abs. 2 GemStrG

Bln-E zielt das Gesetz auf eine Verringerung der mit dem hohen Verkehrsaufkommen verbundenen Folgen. Im Einzelnen sollen die Zahlen verkehrsbedingter Todesfälle und Verletzungen gesenkt, gesundheits-, klima- und umweltschädliche Emissionen reduziert, das Sicherheitsgefühl und Wohlempfinden insbesondere von besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmenden wie beispielsweise älteren Personen und Kindern verbessert, die Wohn- und Aufenthaltsqualität gesteigert und die geschäftliche und kulturelle Attraktivität Berlins gefördert werden. Die beabsichtigte Regelung bezweckt damit den Schutz von Grundrechten und verfassungsrechtlichen Rechtspositionen, verwirklicht staatliche Verpflichtungen und verfolgt Gemeinwohlinteressen von hoher Bedeutung (zur umfassenden Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen, grundlegend BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris Rn. 142 ff.). Soweit der Landesgesetzgeber, hier in Form des Volksgesetzgebers, zur Verhütung von Gefahren für die Allgemeinheit tätig werden will, ist ihm bei der Prognose und Einschätzung der in den Blick genommenen Gefährdung ein weiter Beurteilungsspielraum belassen, der erst dann überschritten ist, wenn seine Erwägungen so offensichtlich fehlsam sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für die angegriffenen gesetzgeberischen Maßnahmen abgeben können (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 -, juris Rn. 103). Dies ist hier nicht festzustellen. In der Gesetzesbegründung werden die Folgen des derzeit bestehenden Verkehrsaufkommens für das Klima, die Umwelt und die Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung sowie die Verteilung des öffentlichen Raumes eingehend dargelegt. Ausgehend von diesen nicht offensichtlich fehlsamen Erwägungen darf der Landesgesetzgeber die Situation als regelungsbedürftig ansehen und Maßnahmen zu ihrer Verbesserung ergreifen.

Das geplante Gesetz ist im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, die mit ihm verfolgten Gemeinwohlzwecke zu erreichen. Die Geeignetheit verlangt lediglich, dass die Zweckerreichung gefördert wird (Beschluss vom 19. Juni 2020 - VerfGH 185/17 - Rn. 37). Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Gesetzeszwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt (vgl. BVerfG, Urteile vom 14. Januar 2025 - 1 BvR 548/22 -, juris Rn. 77 und vom 28. November 2024 - 1 BvR 460/23 -, juris Rn. 93). Dass der Gesetzentwurf eine erhebliche Reduzierung des Individualkraftfahrzeugverkehrs bewirken und in

der Folge - trotz der zu erwartenden Zunahme des motorisierten öffentlichen Personennahverkehrs und unter Berücksichtigung eines etwaigen Ausweichverkehrs in angrenzenden Bereichen - die genannten Ziele fördern wird, begegnet keinen ernstlichen Zweifeln.

Der Gesetzentwurf ist zur Zielerreichung erforderlich. Eine Regelung ist erforderlich, wenn kein anderes geeignetes und mindestens gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel zur Verfügung steht (Urteil vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 - Rn. 58). Die sachliche Gleichwertigkeit alternativer Maßnahmen zur Zweckerreichung muss in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (für das Bundesrecht: BVerfG, Urteile vom 14. Januar 2025 - 1 BvR 548/22 -, juris Rn. 79 und vom 28. November 2024 - 1 BvR 460/23 -, juris Rn. 95). Dem Landesgesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu, der sich unter anderem darauf bezieht, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 23. März 2022 - 1 BvR 1187/17 -, juris Rn. 125).

Ein milderes staatliches Mittel, mit dem eine Reduzierung des Kraftfahrzeugaufkommens in vergleichbarem Umfang aber weniger belastend erreicht werden könnte, ist nicht ersichtlich. Zwar sind verschiedene regulative Maßnahmen vorstellbar, um die Zahl der verkehrsbedingten Todesfälle und Verletzungen zu senken, gesundheits-, klima- und umweltschädliche Emissionen, insbesondere Lärm und Abgase zu verringern, das Sicherheitsgefühl und Wohlempfinden gerade auch von besonders schutzbedürftigen Verkehrsteilnehmenden zu verbessern, die Wohn- und Aufenthaltsqualität zu steigern sowie die geschäftliche und kulturelle Attraktivität Berlins zu fördern. Aber keine dieser Maßnahmen erscheint gleich wirksam.

Insbesondere könnte eine generelle Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrsaufkommens nicht durch eine alleinige Begrenzung des Schadstoffausstoßes, zum Beispiel durch den Ausschluss lediglich von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren, erreicht werden. Unabhängig davon, ob der Landesgesetzgeber zu einer derartigen Regelung überhaupt befugt wäre, würde diese das gesetzgeberische Ziel nicht in

gleicher Weise fördern. Denn ebenso wie Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren beanspruchen Fahrzeuge mit Elektromotoren jedenfalls Flächen im öffentlichen Raum und gefährden die Verkehrssicherheit. Zudem wird in der Gesetzesbegründung plausibel darauf verwiesen, dass auch Elektroautos durch Reifenabrieb beträchtliche Mengen an Feinstaub emittieren (Gesetzesbegründung, S. 20).

Die Einführung flächendeckender Begrenzungen der erlaubten Geschwindigkeit würde zwar voraussichtlich zu einer Verringerung der Unfallzahlen und damit einer Verbesserung der Sicherheit der Verkehrsteilnehmenden beitragen. Abgesehen davon, dass es sich dabei um eine straßenverkehrsrechtliche Regelung handeln würde, die nicht in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers fällt, hätte eine solche aber allenfalls sehr geringe Effekte auf die Inanspruchnahme des öffentlichen Raumes durch Kraftfahrzeuge und würde auch dem Gesundheits-, Klima- und Umweltschutz nicht in gleichem Maße dienen. Auch ist nicht davon auszugehen, dass eine abgabenrechtliche Lösung, etwa die Einführung einer sogenannten City-Maut, vergleichbar effizient zur Reduzierung des Kraftfahrzeugaufkommens beitragen würde.

Soweit die vorliegende Senatsinnenverwaltung allgemein auf Maßnahmen der Verkehrslenkung verweist, ist nicht ersichtlich, inwieweit derartige Maßnahmen, die gerade nicht auf die flächendeckende Reduzierung des Kraftfahrzeugverkehrsaufkommens gerichtet sind, das gesetzgeberische Ziel in gleichem Maße fördern könnten. Im Übrigen dürften derartige Maßnahmen dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen sein und deshalb nicht in die Kompetenz des Landesgesetzgebers fallen. Anders als bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen kann der Landesgesetzgeber bei dem hier gewählten Weg auch nicht auf eine zeitlich beschränkte beziehungsweise probeweise Umsetzung als weniger belastendes Mittel verwiesen werden. Vielmehr erfordern städtebauliche Gestaltungsentscheidungen dauerhafte Umgestaltungen (vgl. Röthel, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 133).

Der Gesetzentwurf wahrt auch die Anforderungen an die Angemessenheit. Eine Maßnahme ist dann angemessen, wenn der mit ihr verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen. Das ist dann der Fall, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des

Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt wird (BVerfG, Urteil vom 28. November 2024 - 1 BvR 460/23 -, juris Rn. 104). Ein etwaiger mit der beabsichtigten Einführung des autoreduzierten Bereichs verbundener Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit dürfte nur bei einzelnen Berufsgruppen zu deutlich spürbaren Beeinträchtigungen führen und deshalb in den meisten Fällen nicht schwerwiegend sein. Zum einen ist ein - wenn auch großflächiges - begrenztes Gebiet umfasst und es verbleiben somit noch weitgehende Betätigungsmöglichkeiten im restlichen Gebiet des Landes Berlin. Maßgeblich eingriffsmindernd würden die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen vielfältigen Sondernutzungserlaubnisse wirken. Namentlich für den Güter- (§ 7) und den Personenwirtschaftsverkehr (§ 8) sowie für Verkehre zum Zwecke der Beförderung, Pflege oder Teilhabe von Kranken, Verletzten, Hilfsbedürftigen oder Personen mit Behinderung (§ 11) können derartige Erlaubnisse beantragt werden. Allerdings greifen diese Regelungen nur, wenn die jeweilige verkehrliche Sondernutzung notwendig ist, was im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nachzuweisen ist. Die administrativen Lasten, die den betroffenen Berufstätigen infolge der Notwendigkeit der Beantragung einer Sondernutzungserlaubnis auferlegt sind, stellen nicht nur eine relevante zusätzliche Erschwernis der beruflichen Tätigkeit dar, sondern sind möglicherweise auch mit finanziellen Belastungen verbunden.

Für die innerhalb des betroffenen Gebietes gelegenen Unternehmen, deren Tätigkeit unmittelbar auf die Kfz-Nutzung ausgerichtet ist, etwa Kfz-Werkstätten, Tankstellen, Waschanlagenbetreiber, Mietwagenunternehmen oder Kurierdienste, für die grundsätzlich keine Sonderregelungen vorgesehen sind, würde die vorgesehene Einführung des autoreduzierten Bereichs voraussichtlich erhebliche Umsatzeinbußen mit sich bringen. Im Einzelfall könnten kostenintensive Betriebsverlagerungen in den Bereich außerhalb des betroffenen Gebietes erforderlich werden. So dürften beispielsweise die von Mietwagenunternehmen angebotenen Fahrzeuge in dem betroffenen Gebiet nur noch mit Sondernutzungserlaubnissen geführt werden, was einen erheblichen Rückgang von Anmietungen bzw. entgeltlichen Nutzungen nach sich ziehen dürfte. Auch Kurierdienste wären zu deutlichen Veränderungen im Geschäftsablauf gehalten, jedenfalls dann, wenn sie ihre Dienste im Regelfall unter Nutzung von Kraftfahrzeugen anbieten.

Die vorgesehene Regelung ist jedoch auch unter Berücksichtigung der Schwere der Auswirkungen für mehrere Gruppen von Berufsausübenden angemessen. Das Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe wahrt die Grenze der Zumutbarkeit. Ausschlaggebend dafür ist, dass mit dem Gesetzentwurf mehrere überragend wichtige und weitere Gemeinwohlbelange verfolgt werden. Neben dem Schutz von Leben und Gesundheit aller Verkehrsteilnehmenden sind dies insbesondere Ziele des Klima-, Natur- und Umweltschutzes, deren hoher Stellenwert in Art. 31 Abs. 1 VvB seinen Niederschlag gefunden hat (eingehend zum verfassungsrechtlichen Stellenwert des Klimaschutzes in Art. 20a GG: BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -, juris). Auch die beabsichtigte Neuverteilung des öffentlichen Raumes mit dem Ziel, die Zahl von Grün- und Spielflächen zu erhöhen sowie eine verbesserte Aufenthaltsqualität für Bewohner und Besucher des betroffenen Bereichs zu erreichen, sind als Gemeinwohlinteressen anzuerkennen.

Ausgehend davon steht die Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit nicht außer Verhältnis zur Bedeutung und Dringlichkeit der verfolgten Ziele. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber, d. h. auch dem Volksgesetzgeber, bei Berufsausübungsregelungen weite Gestaltungsmöglichkeiten bei der Festlegung der zu verfolgenden Ziele und der Einschätzung der zur Zielverwirklichung einzusetzenden Mittel zukommen. Der gesetzgeberische Beurteilungsspielraum vergrößert sich noch weiter, wenn, wie hier, die Vorschriften keinen unmittelbar berufsregelnden Charakter haben, sondern anderen Zielen dienen und damit vorwiegend die Interessen anderer Personengruppen betroffen sind (BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1977 - 1 BvR 216/75 -, juris Rn. 72). Diesen erheblichen Gestaltungsspielraum überschreitet das geplante Gesetz nicht. Verfolgt der Gesetzgeber den Schutz von Rechtsgütern mit besonders hohem Stellenwert, darf er diesen Schutz auch mit Mitteln anstreben, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingreifen (BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 -, juris Rn. 122). Die Nachteile, welche die Regelungen für die betroffenen Unternehmen und Berufstätigen zur Folge hätten, sind nicht so schwerwiegend, dass ihnen in der Abwägung mit den Interessen des Gemeinwohls der Vorrang einzuräumen wäre. Der Gesetzgeber ist auch von Verfassungs-

wegen nicht gehalten, mit Rücksicht auf die Berufsfreiheit gerade der genannten Berufsgruppen auch für diese Sondernutzungserlaubnisse zuzulassen. Er kann sich vielmehr für ein Konzept der Gestaltung des innerstädtischen öffentlichen Raumes entscheiden, das einer möglichst weitgehenden Reduzierung des Kraftfahrzeugaufkommens Priorität einräumt.

Es ist im Rahmen der Abwägung anzuerkennen, wenn der Volksgesetzgeber den vom Kraftfahrzeugverkehr ausgehenden Unfall- und damit häufig einhergehende Gesundheitsgefahren durch eine starke Reduktion des motorisierten Individualverkehrs begegnen und dadurch die Verkehrssicherheit erhöhen will. Verfassungsrechtlich anzuerkennen und ebenfalls in der Abwägung erheblich zu gewichten ist es, wenn der Volksgesetzgeber die vom hohen Kraftfahrzeugverkehrsaufkommen im Innenstadtbereich ausgehenden Lärm- und Schadstoffemissionen und ihre negativen Auswirkungen auf die Gesundheit insbesondere von Anwohnenden dieses Bereichs sowie die Belastung des Klimas durch eine starke Reduktion des energieintensiven motorisierten Individualverkehrs verringern möchte. In die Abwägung muss schließlich auch das Ziel des Volksgesetzgebers einfließen, durch die Reduktion des flächenintensiven stehenden und fließenden motorisierten Individualverkehrs freiwerdende öffentliche Flächen für neue Spielplätze und Grünflächen sowie für die Umsetzung von Maßnahmen für Naturschutz und Biodiversität zu generieren.

dd) Die geplanten Regelungen, insbesondere die Bestimmung des Gemeingebrauchs gemäß § 3 GemStrG Bln-E und das Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis für die verkehrliche Sondernutzung gemäß § 5 Abs. 1 GemStrG Bln-E, greifen nicht in die durch Art. 26 VvB sowie Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungsfreiheit ein. Soweit Kraftfahrzeuge im Einzelfall als Kundgebungsmittel am Schutz der Versammlungsfreiheit teilnehmen sollten, unterfällt ihr Einsatz der Konzentrationswirkung der Versamlungsanmeldung. § 13 des Versammlungsfreiheitsgesetzes Berlin - VersFG -, wonach für eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel keine behördlichen Erlaubnisse erforderlich sind, die sich auf die Benutzung der öffentlichen Verkehrsflächen beziehen, geht dann als gegenüber §§ 3, 5 ff. GemStrG Bln-E speziellere Regelung vor.

Zwar setzt § 13 VersFG regelmäßig eine entsprechende Widmung der öffentlichen Verkehrsfläche für die beabsichtigte Nutzung während der Versammlung voraus (vgl. Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2022, § 13 VersFG BE, Rn. 56i; Einleitung, Grundrechte, Rn. 43), aber unbeschadet der konkreten Widmung verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein kommunikativer Verkehr eröffnet ist. Dies betrifft - unabhängig von einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts - zunächst den öffentlichen Straßenraum. Dieser ist das natürliche und geschichtlich leitbildprägende Forum, auf dem Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen besonders wirksam in die Öffentlichkeit tragen und hierüber die Kommunikation anstoßen können. Das Versammlungsrecht beachtet dabei die allgemeinen straßen- und straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen, die es jedoch partiell überlagert, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich ist (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 66 f.). Insbesondere sollen die Straßen vorliegend - mit Beschränkungen hinsichtlich der Benutzungsarten und der Benutzungszwecke - weiterhin öffentliche Verkehrsflächen darstellen; ihre Nutzung zum kommunikativen Austausch und als öffentliches Forum ist von dem Gesetzentwurf gerade intendiert (vgl. Gesetzesbegründung, S. 16).

ee) Die Regelungen des Gesetzentwurfs verletzen die Religionsausübungs- (Art. 29 Abs. 1 Satz 2 VvB und Art. 4 Abs. 2 GG), die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit (Art. 21 Satz 1 VvB und Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG) und die nicht ausdrücklich durch die Berliner Verfassung, aber jedenfalls durch das Grundgesetz geschützte Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) nicht. Straßennutzungen, die nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken erfolgen, unterfallen bereits nach dem geltenden Straßenrecht nicht dem Gemeingebrauch (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 3 BerlStrG). Sie erfordern eine Sondernutzungserlaubnis nach § 11 Abs. 1 BerlStrG, bei deren Erteilung die Grundrechte zu berücksichtigen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. April 2007 - 1 BvR 78/02 -, juris Rn. 24 ff. zum Straßenverkauf von Sonntagszeitungen und Beschluss vom 19. Juni 1981 - 1 BvR 183/81 -, juris Rn. 3 zu Straßenkunst; BVerwG, Beschluss vom 4. Juli 1996 - 11 B 23/96 -, juris Rn. 10 zur werbenden Ansprache von Passanten im öffentlichen Straßenraum als Ausübung der Glaubensfreiheit).

ff) Die Regelungen des GemStrG Bln-E sind mit dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit vereinbar. Art. 7 VvB gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit - ebenso wie Art. 2 Abs. 1 GG - in einem umfassenden Sinne. Geschützt ist jede Form menschlichen Handelns grundsätzlich ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Entfaltung der Persönlichkeit zukommt (Beschluss vom 16. Januar 2019 - VerfGH 50/17 - Rn. 58; für Art. 2 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 112 und vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 -, juris Rn. 62; st. Rspr., siehe aber das Sondervotum des Richters Grimm, a.a.O., Rn. 92 ff.). Demnach genießt auch das Führen und Parken eines Kraftfahrzeuges grundsätzlich den Schutz von Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG.

Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG sind als Auffanggrundrechte ausgestaltet und deshalb nur dann heranzuziehen, wenn der beanstandete Akt der öffentlichen Gewalt - wie hier - nicht in den Schutzbereich eines spezielleren Freiheitsrechts eingreift (Beschluss vom 29. August 2003 - VerfGH 16/03 - Rn. 33). Die Regelungen des Gesetzentwurfs entfalten insbesondere auch Wirkungen in Fällen, in denen Personen aus beliebigen Gründen in der Umweltzone ein Kraftfahrzeug führen oder parken wollen und speziellere Freiheitsrechte von vornherein nicht einschlägig sind.

(1) Der folglich auch an Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG zu messende Gesetzentwurf greift jedoch nicht in die allgemeine Handlungsfreiheit ein. Wie bereits ausgeführt (vgl. oben aa), kann aus den Grundrechten kein Recht auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs an bestimmten Straßen abgeleitet werden. Mit dem Wegfall bzw. einer Beschränkung des Gemeingebrauchs entfällt die Grundlage für die Ausübung des Gemeingebrauchs und damit auch die Grundlage für die mögliche Geltendmachung entsprechender subjektiver Rechtspositionen, einschließlich der allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 23; BVerwG, Urteil vom 25. Juni 1969 - IV C 77.67 -, juris Rn. 20; Bayerischer VGH, Beschluss vom 29. November 2024 - 8 CS 24.1462 -, juris Rn. 29; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 1. September 2017 - 1 MB 14/17 -, juris Rn. 19 f.).

(2) Die allgemeine Handlungsfreiheit stünde dem Gesetzentwurf auch dann nicht entgegen, wenn aus Art. 7 VvB bzw. Art. 2 Abs. 1 GG ein Recht auf Aufrechterhaltung eines bisherigen Gemeingebrauchs oder zumindest auf zwingende Berücksichtigung bereits bestehender Nutzungsinteressen abzuleiten wäre. Denn der in diesem Fall zu unterstellende Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit von Kraftfahrzeugführenden und -parkenden durch die Regelungen des Gesetzentwurfs wäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Die Schranken der grundrechtlichen Verbürgung der allgemeinen Handlungsfreiheit ergeben sich nach dem Wortlaut des Art. 7 VvB sowie Art. 2 Abs. 1 GG insbesondere aus der verfassungsmäßigen Ordnung (Beschluss vom 16. Januar 2019 - VerfGH 50/17 - Rn. 58). Die Regelungen des Gesetzentwurfs genügen den Anforderungen an die Rechtfertigung eines unterstellten Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit.

Mit dem Gesetzentwurf verfolgt die Trägerin ein legitimes Ziel. Die geplanten Regelungen sind hierzu geeignet und erforderlich (vgl. hierzu oben cc) sowie verhältnismäßig. Ein unterstellter Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit wäre verfassungsrechtlich nicht als schwerwiegend zu bewerten. Zwar sind aufgrund der Größe des vom Gesetzentwurf umfassten Gebietes die Mobilitätsbedürfnisse einer Vielzahl von Personen betroffen und das Interesse, insbesondere Wohnungen, Arbeitsstätten, Einkaufsmöglichkeiten, medizinische Versorgungseinrichtungen sowie kulturelle und religiöse Einrichtungen unbegrenzt selbst mit dem Kraftfahrzeug anfahren zu können, ist als wesentlich empfundener Belang anzuerkennen. Für die Persönlichkeitsentfaltung ist eine unbeschränkte Nutzung von Kraftfahrzeugen im Innenstadtbereich indes verfassungsrechtlich nicht von grundlegender Bedeutung. Die Regelungen des Gesetzentwurfs zielen außerdem lediglich auf eine Veränderung und nicht auf eine generelle Einschränkung oder gar einen Ausschluss der Mobilität in Berlin ab.

Allerdings nimmt die Intensität eines unterstellten Eingriffs zu, wenn alternative Fortbewegungsmittel fehlen. Bei einem Inkrafttreten der beabsichtigten Regelung werden Personen, die sich innerhalb der Umweltzone fortbewegen wollen, insbesondere auf

den öffentlichen Personennahverkehr, Krafträder, Fahrräder, Elektrofahrzeuge mit einer bauartbedingten Höchstgeschwindigkeit von maximal 20 km/h und Taxen angewiesen sein. Insoweit erschöpfen sich etwaige Nachteile in der Regel in einem grundsätzlich hinzunehmenden höheren Aufwand (so auch Röthel, Grundrechte in der mobilen Gesellschaft, 1997, S. 182; Hohnerlein, in: Der Staat 61 [2022], S. 637 <661>). Selbst wenn der öffentliche Personennahverkehr den Mobilitätsbedarf der Personen, für die nur dieser als alternatives Fortbewegungsmittel in Betracht kommt, nicht oder nicht sofort nach Ablauf von vier Jahren decken würde, wären wegen der überragenden Bedeutung der von dem Gesetzentwurf verfolgten Gemeinwohlziele die mit ihm einhergehenden Beeinträchtigungen gleichwohl verhältnismäßig. Insofern ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass die Nutzung eines Kraftfahrzeugs einen hohen sozialen Bezug aufweist. Sie erfolgt, worauf die Begründung des Gesetzentwurfs abhebt, in nicht geringem Maß auf Kosten anderer Belange und Rechtsgüter, zum Teil mit Verfassungsrang. Dass der Gesetzgeber dem Schutz dieser hochrangigen Gemeinwohlbelange eine hohe Priorität einräumt, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Die Verhältnismäßigkeit der geplanten Regelungen wird auch dadurch sichergestellt, dass die mit der Einrichtung eines autoreduzierten Bereichs verbundenen Belastungen durch die vorgesehenen Möglichkeiten der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen abgemildert werden. Diese können insbesondere in ihrer Mobilität beeinträchtigte Personen beanspruchen (§ 11 GemStrG Bln-E). Notwendige Anfahrten von Pflege- und Krankenfahrdiensten, zur psychosozialen Notfallversorgung und zwecks ärztlicher Hausbesuche fallen ausweislich der Gesetzesbegründung ebenfalls unter § 11 GemStrG Bln-E (vgl. Gesetzesbegründung, S. 43). Auch Personen, die für ihre wirtschaftliche Tätigkeit zwingend auf die Nutzung eines eigenen Kraftfahrzeuges angewiesen sind, werden in den Regelungen zu Sondernutzungserlaubnissen berücksichtigt (§§ 7 f. GemStrG Bln-E). Für Privatfahrten kann darüber hinaus jede Person unabhängig von Alter oder Geschäftsfähigkeit (vgl. Gesetzesbegründung, S. 44), gemäß § 12 Abs. 1 und 3 GemStrG Bln-E zunächst bis zu zwölfmal, nach Ablauf von zehn Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes sodann bis zu sechsmal im Jahr für jeweils 24 Stunden eine Erlaubnis beantragen. Die Bemessung der Zahl solcher Sondernutzungserlaubnisse auf zunächst durchschnittlich eine pro Monat, später

durchschnittlich eine alle zwei Monate, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zu berücksichtigen ist schließlich die durch § 13 GemStrG Bln-E eingeräumte Möglichkeit der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen bei unverzichtbaren Mobilitätsinteressen.

Der Gesetzentwurf erweist sich auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil bestehende allgemeine Interessen an der Aufrechterhaltung des zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlichen Kraftfahrzeugverkehrs nicht berücksichtigt worden wären. Vielmehr wird diesen Interessen derart Rechnung getragen, dass die entsprechenden Kraftfahrzeugnutzungen entweder weiterhin dem Gemeingebrauch (§ 3 Abs. 2 GemStrG Bln-E) unterfallen oder aber im Wege der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis aufrechterhalten bleiben können. Die mit dem Kraftfahrzeugverkehr von Polizei, Feuerwehr, Bundeswehr, Krankentransporten oder Post verbundenen öffentlichen Interessen an öffentlicher Sicherheit, Leben und Gesundheit sowie Kommunikation bleiben somit ebenso gewahrt wie der Verkehr mit Taxen (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss vom 14. November 1989 - 1 BvL 14/85 -, juris Rn. 54). Durch die in §§ 8 und 9 GemStrG Bln-E vorgesehenen Sondernutzungserlaubnisse werden die Versorgungsbelange der Bevölkerung und der Wirtschaft sichergestellt.

gg) Der Gesetzentwurf steht mit dem Gleichheitssatz im Einklang. Der allgemeine Gleichheitssatz, der in Art. 10 Abs. 1 VvB inhaltsgleich mit Art. 3 Abs. 1 GG verbürgt ist, gebietet es, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Dem Gesetzgeber ist damit nicht jede Differenzierung verboten. Es ist vielmehr grundsätzlich Sache des Normgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft, die er mithin im Rechtssinn als gleich ansehen will. Den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum muss der Gesetzgeber sachgerecht ausüben. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich danach unterschiedliche Grenzen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (vgl. Urteil vom 12. Juli 2001 - VerfGH 152/00 - Rn. 98 ff. m. w. N.; vgl. zu Art. 3 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2012 - 1 BvL 18/11 -, juris Rn. 44 ff.).

(1) § 16 Abs. 2 GemStrG Bln-E, wonach Ordnungswidrigkeiten nach § 16 Abs. 1 GemStrG Bln-E mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden können, verletzt den Gleichheitssatz nicht. Die Bundesnorm des § 17 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten - OWiG -, der zufolge die Geldbuße höchstens ein tausend Euro beträgt, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, belässt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum zur Festsetzung abweichender Beträge, wobei der Bußgeldrahmen und die Zumessung der Rechtsfolge im Einzelfall dem zu missbilligenden Verhalten entsprechen müssen (vgl. Mitsch, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Auflage 2018, Einleitung, Rn. 124, § 17, Rn. 19 mit Beispielen zu teilweise beträchtlich differierenden Höchstbeträgen).

Entgegen der Auffassung der vorlegenden Senatsinnenverwaltung sind die im Bußgeldkatalog bestimmten Bußgelder bei Verstößen gegen Verkehrsverbote in der Umweltzone (derzeit 100 Euro gemäß § 1 Bußgeldkatalog-Verordnung - BkatV - i. V. m. lfd. Nr. 153 der Anlage Bußgeldkatalog) oder gegen Dieselfahrverbote (derzeit 50 bis 100 Euro gemäß § 1 BKatV i. V. m. lfd. Nr. 141.1, 141.2 und 141.3, vgl. BT-Drs. 19/5628) nicht als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. Dies ergibt sich bereits daraus, dass es sich bei der Bußgeldkatalog-Verordnung um Bundesrecht handelt, während vorliegend der Entwurf eines Berliner Landesgesetzes zur Überprüfung steht. Darin, dass ein Landesgesetz von verwandten Regelungen des Bundes oder anderer Länder abweicht, liegt für sich genommen kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz. Mit Rücksicht auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist der Landesgesetzgeber nur gehalten, in seinem Herrschaftsbereich den allgemeinen Gleichheitssatz zu wahren. Ob der Bund oder andere Landesgesetzgeber gleichartige Regelungen getroffen haben, ist für die Gültigkeit einer landesrechtlichen Vorschrift nicht von Belang (zu Art. 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1972 - 2 BvL 41/71 -, juris Rn. 24 m. w. N.; zu Art. 10 VvB: DrieHaus/Quabeck, in: DrieHaus, Verfassung von Berlin, 4. Auflage 2020, Art. 10, Rn. 3).

Unbeschadet dessen handelt es sich bei den im Bußgeldkatalog festgelegten Beträgen um Regelsätze, die von gewöhnlichen Tatumständen ausgehen (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 und 2 BKatV), während in § 16 Abs. 2 GemStrG Bln-E ein Höchstbetrag bestimmt wird. An einer Vergleichbarkeit fehlt es folglich. Der Höchstbetrag ist auch

nicht präjudiziell für die Verhältnismäßigkeit eines Bußgeldes, die im jeweiligen Einzelfall nach Maßgabe von § 17 Abs. 3 und 4 OWiG unter Berücksichtigung der konkreten Umstände zu prüfen ist.

(2) Eine Verletzung des Gleichheitssatzes besteht auch nicht darin, dass § 16 Abs. 3 Satz 1 GemStrG Bln-E die Möglichkeit eröffnet, eine Erlaubnis zur verkehrlichen Sondernutzung bei wiederholten Verstößen zu widerrufen, ohne hierbei zwischen vorsätzlichen und fahrlässigen Zuwiderhandlungen zu differenzieren. Im Rahmen der Ausübung des durch die Regelung eröffneten Ermessens kann den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls hinreichend Rechnung getragen werden (vgl. zu § 316 StGB, der einen einheitlichen Strafraum bei vorsätzlicher und fahrlässiger Begehung vorsieht: OLG Saarbrücken, Urteil vom 21. Februar 1974 - Ss 1/74 -, NJW 1974, 1391 <1392>; König, in: Cirener/Radtke/Rissing-van Saan/Rönnau/Schluckebier, Leipziger Kommentar zum StGB, 13. Auflage 2020, § 316, Rn. 181; Pegel, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage 2022, § 316, Rn. 89).

b) Der Gesetzentwurf ist auch im Übrigen verfassungskonform. Dabei kann dahinstehen, ob es sich bei dem geplanten Gesetz um ein sogenanntes Maßnahmegesetz handeln würde, mithin um ein auf einen konkreten Sachverhalt abgestelltes Gesetz, mit dem Lenkungsziele verfolgt werden (vgl. zum Begriff: BVerfG, Sondervotum der Richter Steinberger und Böckenförde zum Beschluss vom 10. April 1984 - 2 BvL 19/82 -, juris Rn. 52 und Urteil vom 7. Mai 1969 - 2 BvL 15/67 -, juris Rn. 83). Denn dies würde noch keine Schlussfolgerungen auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelungen zulassen. Vielmehr ist ein Maßnahmegesetz wie jedes andere Gesetz an den allgemein für Gesetze geltenden verfassungsrechtlichen Prinzipien zu messen (vgl. BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1969 - 2 BvL 15/67 -, juris Rn. 83, wonach der Begriff des Maßnahmegesetzes „verfassungsrechtlich irrelevant“ ist, und Beschluss vom 18. Dezember 1968 - 1 BvL 5/64 -, juris Rn. 30 f.).

Der Gesetzentwurf genügt dem Allgemeinheitsgebot (aa). Er überschreitet weder unmittelbar aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgende Grenzen (bb), noch missachtet er die Rechtsschutzgarantie (cc). Auch mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot bestehen keine Bedenken gegen die Regelungen des Gesetzentwurfs (dd).

aa) Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet grundrechtseinschränkende Gesetze, die nicht allgemein sind, sondern nur für den Einzelfall gelten (zu einer Prüfung am Maßstab des Gleichheitssatzes der Verfassung von Berlin, die ein ausdrückliches Verbot von Einzelfallgesetzen nicht enthält, vgl. Beschluss vom 21. März 2014 - VerfGH 41/12 - Rn. 26 ff.).

Da es hier an der durch Art. 19 Abs. 1 GG geforderten Grundrechtsbetroffenheit fehlt (vgl. oben a. aa.), ist bereits der Anwendungsbereich dieser Verfassungsgarantie nicht eröffnet. Unabhängig davon ist die beabsichtigte Regelung kein Einzelfallgesetz. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG untersagt dem Gesetzgeber vor allem sogenannte Einzelpersonengesetze (BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 -, juris Rn. 131 f.). Hingegen ist die gesetzliche Regelung eines Einzelfalls nicht ausgeschlossen, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen ist (BVerfG, Urteil vom 10. März 1992 - 1 BvR 454/91 -, juris Rn. 49 und Urteil vom 7. Mai 1969 - 2 BvL 15/67 -, juris Rn. 85 ff.). So liegt es hier.

bb) Der Gesetzentwurf verstößt nicht gegen den in Art. 3 Abs. 1 VvB und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegten Grundsatz der Gewaltenteilung. Er überschreitet mit der Wahl der Handlungsform des Gesetzes weder unmittelbar aus diesem Grundsatz folgende Grenzen (1) noch missachtet er die aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Vorgaben für den individuellen Rechtsschutz (2).

(1) Der Gewaltenteilungsgrundsatz gehört zu den tragenden Organisationsprinzipien der Verfassung von Berlin (Urteil vom 10. Februar 2016 - VerfGH 31/15 - Rn. 19). Die gewaltenteilende Kompetenzordnung der Verfassung von Berlin verteilt die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben auf Volksvertretung, Regierung und Verwaltung sowie richterliche Gewalt (Beschluss vom 6. Dezember 1994 - VerfGH 65/93 - Rn. 21). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Funktion und Verfahrensweise über die besten Vorausset-

zungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen. Punktuelle Gewichtsverlagerungen zugunsten des Parlaments sind dabei mit dem Prinzip der Gewaltenteilung solange vereinbar, wie der Kernbereich der Exekutive nicht berührt wird. Schranken einer Gewichtsverlagerung von der Exekutive auf die Legislative resultieren auch aus dem Zweck der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und damit auch rechtsstaatliche, grundrechtsschützende Funktionen erfüllt. Entscheidungen aufgrund eines schlicht subsumierenden Normenvollzugs sind funktional typischerweise der Verwaltung vorbehalten, die für diese Aufgabe den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt. Zieht das Parlament solche Verwaltungstätigkeit an sich, müssen hierfür im Einzelfall hinreichende sachliche Gründe bestehen. Zum Vorliegen solcher rechtfertigenden Gründe steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 140, 142).

Nach Maßgabe dieser Grundsätze verletzt der Gesetzentwurf den Gewaltenteilungsgrundsatz nicht. Für die nicht in den Kernbereich der Exekutive eingreifende Handlungsformenwahl lagen jedenfalls hinreichende sachliche Gründe vor.

Die Regelung des § 4 Abs. 1 GemStrG Bln-E weicht zwar von der bisherigen straßenrechtlichen Konzeption insoweit ab, als die Widmung und (Teil-)Einziehung von Straßen grundsätzlich Aufgabe der Verwaltung ist (vgl. §§ 3 Abs. 4 und 5; 4 Abs. 2 bis 4 BerlStrG). Die teilweise Verlagerung dieser Aufgabe auf den Gesetzgeber stellt jedoch keinen Eingriff in den Kernbereich der der Exekutive insbesondere durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 144) dar. Der Verwaltung wird auch kein ihr zugewiesener Sachbereich als solcher entzogen. Die Behörden sind weiterhin für den Vollzug der straßenrechtlichen Vorschriften zuständig, indem sie etwa Sondernutzungserlaubnisse erteilen und die Einhaltung der Regelungen überwachen.

Für die Wahl einer gesetzlichen Regelung bestehen hinreichende sachliche Gründe. Mit dem beabsichtigten Gesetz wird eine bezirksübergreifende Grundsatzentscheidung getroffen, die über die Widmung einzelner Straßen weit hinausgeht. Angesichts

der erheblichen Auswirkungen auf eine nicht bestimmbare Vielzahl von Personen, die in der Gesetzesbegründung mit der Erwähnung der Grundrechte aus Art. 14, 12 und 2 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommen (vgl. Gesetzesbegründung, S. 24), ist der dem Volksgesetzgeber zu den sachlichen Gründen zukommende Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum nicht überschritten.

(2) Der Gesetzentwurf missachtet keine aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Vorgaben für den individuellen Rechtsschutz. Zwar geht mit einer gesetzlichen Widmungsregelung anstelle einer behördlichen Widmungsentscheidung regelmäßig eine Beschränkung gerichtlicher Rechtsschutzmöglichkeiten einher. Denn während gegen behördliche Widmungsentscheidungen der fachgerichtliche Rechtsweg eröffnet ist, können unmittelbar durch Gesetz erfolgende Widmungen grundsätzlich nur mit der Rechtssatzverfassungsbeschwerde angegriffen werden, wobei die verfassungsgerichtliche Kontrolle auf die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts beschränkt ist. Zudem sind die Verfahrensrechte, insbesondere Bürgerbeteiligungsrechte, die ebenfalls dem Schutz grundrechtlich geschützter Rechte der Betroffenen dienen, im Vorfeld des Erlasses eines Gesetzes sehr begrenzt (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 30. Juni 2015 - 2 BvR 1282/11 -, juris Rn. 128 ff.; ähnlich BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 147 ff.). Auch unter Berücksichtigung dieser Beschränkungen ist eine gesetzliche Regelung gleichwohl möglich; der Spielraum des Gesetzgebers endet regelmäßig erst bei Einzelpersonengesetzen (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 148 f.). Diese Grenze ist hier nicht erreicht, weil der Gesetzentwurf eine abstrakt-generelle Regelung für alle Straßen in dem durch § 4 Abs. 1 Satz 1 GemStrG Bln-E festgelegten Anwendungsbereich trifft. Davon abgesehen verbleibt Betroffenen, etwa mit Blick auf die von der Verwaltung im Einzelfall zu erteilenden Sondernutzungserlaubnisse, fachgerichtlicher Rechtsschutz.

cc) Auch mit Blick auf die Rechtsweggarantie aus Art. 15 Abs. 4 Satz 1 VvB und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG begegnet der Gesetzentwurf keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das durch die genannten Normen gewährte Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen Rechtsschutz besteht gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Öffentliche Gewalt in diesem Sinne umfasst alle Akte der vollziehenden Gewalt, nicht

aber solche der parlamentarischen Gesetzgebung. Gewährleistet die Rechtsweggarantie damit keinen Anspruch auf Rechtsschutz gegen Akte des Gesetzgebers selbst, kann dessen Handlungsformenwahl für ein Gesetz nicht daran gemessen werden (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 -, juris Rn. 136 f. m. w. N.).

dd) Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind hinreichend bestimmt. Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratiegebot verpflichten den Gesetzgeber, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (vgl. für das Bundesrecht: BVerfG, Beschluss vom 26. September 1978 - 1 BvR 525/77 -, juris Rn. 34). Die Betroffenen müssen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Die gesetzesausführende Verwaltung muss für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden. Die notwendige Bestimmtheit fehlt einer Norm allerdings nicht schon deshalb, weil sie der Auslegung bedarf. Es ist in erster Linie Aufgabe der Rechtsanwendung, Zweifelsfragen zu klären und Auslegungsprobleme mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Methode zu bewältigen (Urteil vom 11. April 2014 - VerfGH 129/13 - Rn. 52 ff.). Darüber hinaus ergeben sich bei Volksgesetzgebungsverfahren aus dem Demokratieprinzip besondere Anforderungen. Insbesondere müssen sich aus dem Gesetzentwurf und der Begründung die Auswirkungen des Vorhabens überblicken und die wesentlichen Vor- und Nachteile abschätzen lassen, damit die Stimmberechtigten eine fundierte, sachgerechte Entscheidung treffen können (vgl. hierzu eingehend Hamburgisches VerfG, Urteil vom 12. Juli 2023 - 12/20 -, juris Rn. 56 ff.).

Diesen Anforderungen genügen die Regelungen. Es wird hinreichend klar, auf welches Stadtgebiet sie sich beziehen und welche Verkehrsarten vom Gemeingebrauch umfasst sein sollen. Auch im Übrigen wurden bei der Fassung des Gesetzentwurfs auslegungs- und anwendungsfähige Begriffe verwendet. Der Gesetzentwurf ist verständlich, insbesondere widerspruchsfrei und inhaltlich nachvollziehbar formuliert und die Auswirkungen sind hinreichend erkennbar.

c) Schließlich begegnet der Gesetzentwurf auch mit Blick auf das Recht der Europäischen Union keinen Bedenken (§ 12 Abs. 2 AbstG).

aa) Insbesondere würde das Land Berlin mit der geplanten Einführung des autoreduzierten Bereichs nicht gegen das speziell für den gewerblichen Kraftfahrzeugverkehr geltende besondere Diskriminierungsverbot des Art. 92 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union - AEUV - verstoßen. Danach darf ein Mitgliedstaat bis zum Erlass der in Art. 91 Abs. 1 AEUV genannten Vorschriften die verschiedenen, am 1. Januar 1958 oder, im Fall später beigetretener Staaten, zum Zeitpunkt ihres Beitritts auf diesem Gebiet geltenden Vorschriften in ihren unmittelbaren oder mittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zu den inländischen Verkehrsunternehmen nicht ungünstiger gestalten, es sei denn, dass der Rat einstimmig eine Maßnahme billigt, die eine Ausnahmeregelung gewährt. Mit dieser sogenannten „Stillhalteverpflichtung“ soll verhindert werden, dass die Lage ausländischer Verkehrsunternehmen im Vergleich zu derjenigen inländischer Verkehrsunternehmen in einem für Erstere ungünstigen Sinne verändert wird (vgl. EuGH, Urteil vom 18. Juni 2019 - C-591/17 -, juris Rn. 162 mit Verweis auf das zur Vorgängerregelung des Art. 76 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft - EWG - ergangene Urteil des EuGH vom 19. Mai 1992 - C 195/90 -, juris Rn. 23). Maßnahmen, die sich für die inländischen Verkehrsunternehmen und die Verkehrsunternehmen der anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise auswirken, verstoßen folglich nicht gegen Art. 92 AEUV (so zur Vorgängerregelung des Art. 76 EWG: EuGH, Urteil vom 19. Mai 1992 - C-195/90 -, juris Rn. 21).

Die geplante Einführung des autoreduzierten Bereichs würde die Situation von gewerblichen Transportunternehmen im Vergleich zur bisherigen Situation insoweit verändern, als in diesem Bereich liegende Ziele erst nach Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis angefahren werden könnten. Die beabsichtigte Regelung betrifft jedoch deutsche wie ausländische Transportunternehmen gleichermaßen. Zwar könnte das vorgesehene Verfahren zum Erhalt einer Sondernutzungserlaubnis für ausländische Unternehmen, bedingt durch etwaige Sprachbarrieren, mit einem erhöhten Aufwand verbunden sein. Dieser Nachteil würde jedoch nicht aus den gesetzlichen Re-

gelingen resultieren, sondern sich als typische Folge grenzüberschreitender unternehmerischer Tätigkeiten darstellen (ebenso betreffend die Einführung zonaler Verkehrsverbote OVG Münster, Urteil vom 12. September 2019 - 8 A 4775/18 -, juris Rn. 438). Es ist auch nicht festzustellen, dass die Einführung des autoreduzierten Bereichs zwangsläufig mit einem unverhältnismäßig höheren bürokratischen Aufwand für ausländische Transportunternehmen einhergehen würde.

bb) Die Regelungen des Gesetzentwurfs sind ferner mit den europäischen Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 ff. AEUV und der Dienstleistungsfreiheit gemäß Art. 56 ff. AEUV (mit Ausnahme von Verkehrsdienstleistungen, Art. 58 Abs. 1 AEUV) vereinbar. Auch wenn Beeinträchtigungen grenzüberschreitender Dienstleistungen und Warentransporte durch die Einrichtung eines autoreduzierten Bereichs in der Berliner Innenstadt nicht auszuschließen sind, wären diese doch jedenfalls gerechtfertigt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kann eine Beschränkung des freien Warenverkehrs durch die in Art. 36 Satz 1 AEUV aufgezählten Gründe des Allgemeininteresses oder durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt sein, wobei in beiden Fällen die nationale Maßnahme geeignet sein muss, die Erreichung des verfolgten Ziels zu gewährleisten und nicht über das hinausgehen darf, was dazu erforderlich ist (vgl. EuGH, Urteil vom 12. November 2015 - C-198/14 -, juris Rn. 109 f. m. w. N.). Art. 36 Satz 1 AEUV benennt als Rechtfertigungsgrund für eine Durchbrechung des grundsätzlichen Verbots von Handelshemmnissen unter anderem den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, auf den der Gesetzentwurf hier zielt. Auch die Dienstleistungsfreiheit kann gemäß Art. 62 i. V. m. Art. 52 Abs. 1 AEUV mit dem Ziel der Verbesserung des Gesundheitsschutzes eingeschränkt werden. Unter den europarechtlich geschützten Gütern und Interessen nehmen die Gesundheit und das Leben von Menschen den höchsten Rang ein, weshalb es grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten ist, zu bestimmen, auf welchem Niveau sie den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung gewährleisten wollen und wie dieses Niveau erreicht werden soll (EuGH, Urteil vom 12. November 2015 - C-198/14 -, juris Rn. 118). Der mit dem Gesetzentwurf intendierte Umweltschutz stellt, wie sich aus Art. 11 AEUV ergibt, ebenfalls ein wichtiges Ziel des Unionsrechts dar und kann nach der Recht-

sprechung des Europäischen Gerichtshofs die aus einem sektoralen Fahrverbot folgende Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs rechtfertigen, sofern es keine Maßnahmen gibt, die den freien Verkehr in Anbetracht des verfolgten Zwecks weniger beschränken (EuGH, Urteil vom 24. Oktober 2019 - C-636/18 -, juris Rn. 46; die Bedeutung des Umweltschutzes betont der EuGH auch in seinem Urteil vom 19. Mai 1992 - C-195/90 -, juris Rn. 29). Letzteres gilt in gleicher Weise für die Dienstleistungsfreiheit, die wie Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit und aller weiteren Grundfreiheiten auch mit zwingenden Erfordernissen gerechtfertigt werden kann (vgl. Haltern/Stein, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 56 AEUV, Rn. 116). Aus den bereits (vgl. oben 3. a. cc. und ff.) dargelegten Erwägungen ist die geplante Einrichtung des auto-reduzierten Bereichs verhältnismäßig.

cc) Soweit die Regelungen des Gesetzentwurfs keine Bezüge zum Wirtschaftsleben aufweisen, sind sie am Maßstab des allgemeinen Diskriminierungsverbots des Art. 18 Abs. 1 AEUV zu messen. Eine Beeinträchtigung dieses Verbots ist nicht ersichtlich. Weder knüpfen die beabsichtigten Regelungen unmittelbar an die Staatsangehörigkeit des betroffenen Personenkreises an, noch können sie sich ihrem Wesen nach eher auf ausländische als auf inländische Verkehrsteilnehmende auswirken. Die geplante Einführung des autoreduzierten Bereichs betrifft inländische und ausländische Autofahrende ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit vielmehr gleichermaßen. Sie knüpft allein an die Nutzung des öffentlichen Straßennetzes in dem vorgesehenen Stadtgebiet Berlins an, so dass sich gebietsansässige und gebietsfremde Autofahrende im Hinblick auf die Straßennutzung in einer vergleichbaren Situation befinden.

d) Der Gesetzentwurf ist schließlich mit sonstigem Bundesrecht vereinbar. Entgegen der Bedenken der Senatsinnenverwaltung ergibt sich insbesondere kein Konflikt mit § 35 StVO, wonach bestimmte Hoheitsträger unter bestimmten Voraussetzungen von den Vorschriften der Straßenverkehrsordnung befreit sind. Denn § 35 StVO ist eine straßenverkehrsrechtliche, mithin das Verhalten im Straßenverkehr regelnde Norm, die durch die geplanten straßenrechtlichen Regelungen nicht berührt wird.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 33 Abs. 1, 34 Abs. 2 VerfGHG.

Die Entscheidung ist mit 8:1 Stimmen ergangen.

Selting	Retzlaff	Prof. Dr. Burholt
Dr. Chebout	Prof. Dr. Lembke	Dr. Pätzold
Prof. Dr. Rödl	Dr. Schärdel	Sieveking

Sondervotum des Verfassungsrichters Prof. Dr. Burholt

Der Auffassung der Mehrheit des Plenums, wonach der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens rechtlich zulässig sei, vermag ich mich nicht anzuschließen. Das Volksbegehren ist meines Erachtens unzulässig, weil es dem Grundgesetz und der Verfassung von Berlin widerspricht.

1. Der Gesetzentwurf schränkt die durch Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Handlungsfreiheit unverhältnismäßig ein. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts liegt vor, weil das bislang nicht kontingentierte Recht, im Bereich der Berliner Umweltzone ein Kraftfahrzeug zu führen und zu parken, weitgehenden Beschränkungen unterworfen werden soll.

Zwar ist der den Beschluss tragenden Mehrheit darin recht zu geben, dass aus den Grundrechten nach ständiger Rechtsprechung kein Anspruch auf Aufrechterhaltung eines bestimmten straßenrechtlichen Gemeingebrauchs abgeleitet werden kann. Indes argumentiert die Senatsinnenverwaltung zutreffend, dass die bisherigen Entscheidungen isolierte Teileinziehungen einzelner Straßen oder Straßenabschnitte im Blick hatten und sich nicht auf die Teileinziehung des gesamten innerstädtischen Ge-

biets Berlins übertragen lassen (vgl. zu dieser Differenzierung auch die von der Senatsinnenverwaltung zitierte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu zonalen Dieselfahrverboten, Urteile vom 27. Februar 2018 - 7 C 30/17 -, juris Rn. 41 ff. und - 7 C 26/16 -, juris Rn. 38 ff.). Während etwa bei der Einrichtung von Fußgängerzonen lediglich mehr oder weniger weite Umwege und Fußwege in Rede stehen, würde der hier zur Prüfung gestellte Gesetzentwurf bewirken, dass eine alltägliche Form der Mobilität, die freie Wahl des Fortbewegungsmittels ‚privates Kraftfahrzeug‘, in der gesamten Berliner Innenstadt starken Beschränkungen unterworfen ist. Ein rein formales Abstellen auf die bisherige straßenrechtliche Judikatur, weil die Trägerin hier eine widmungsrechtliche Lösung zur Verwirklichung ihrer Ziele gewählt hat, bildet die Sachlage nicht zutreffend ab und wird den beteiligten Interessen und den Auswirkungen der geplanten Regelungen in verfassungsrechtlicher Sicht nicht gerecht. Dass bei einer Betroffenheit größerer Teile des Straßennetzes andere Maßstäbe zu gelten haben, klingt auch bereits in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 - an, wenn dort ausgeführt wird, aus den Grundrechten könne „kein Recht auf Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs einer bestimmten Straße abgeleitet werden“ (juris Rn. 23; Hervorhebung nur hier), aber es könne in Betracht 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“ (a.a.O). Anknüpfungspunkt der Grundrechtsprüfung ist bei der gebotenen, wertenden Betrachtung daher trotz des von der Trägerin verfolgten widmungsrechtlichen Ansatzes nicht die Benutzung der einzelnen Straßen, sondern die Regulierung eines bislang erlaubten und sozialadäquaten Verhaltens - Befahren der Innenstadt mit einem Kraftfahrzeug - an sich.

Der Eingriff ist verfassungsrechtlich auch nicht gerechtfertigt, weil er jedenfalls unverhältnismäßig im engeren Sinne ist. Zwar stimme ich der den Beschluss tragenden Mehrheit darin zu, dass mit dem Gesetzentwurf der Schutz von Grundrechten und hochrangigen Verfassungsgütern verfolgt wird. Allerdings tragen die vorgesehenen Regelungen den auf der anderen Seite stehenden Belangen einer großen Vielzahl betroffener Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend Rechnung. Dies gilt insbesondere, als die in § 12 und § 13 GemStrG Bln-E vorgesehenen Sondernutzungserlaubnisse und Härtefallregelungen weder ausreichend noch „werthaltig“ erscheinen und

ihren Zweck, die Verhältnismäßigkeit der Regelungen zu vermitteln, daher verfehlen. Angesichts der Kosten für Unterhalt und Betrieb eines Kraftfahrzeugs dürften sich viele Einwohnerinnen und Einwohner der Berliner Umweltzone - abhängig vom konkreten Wohnort, insbesondere der Entfernung zur „Grenze“ des autoreduzierten Bereichs und der individuellen Parkplatzsituation - faktisch gezwungen sehen, ihr privates Kraftfahrzeug aufzugeben, wenn sie es künftig nur noch für zwölf, später lediglich sechs Privatfahrten pro Jahr nutzen dürfen. Da Car-Sharing- und Mietwagen-Angebote innerhalb des autoreduzierten Bereichs keine Privilegierung genießen, dürften sich entsprechende Angebote ausdünnen und Kraftfahrzeuge, mit denen die Privatfahrten durchgeführt werden könnten, wären nicht ohne Weiteres und mit vertretbarem Aufwand verfügbar. Ähnliche Probleme dürften sich stellen, soweit nach § 11 GemStrG Bln-E bei vorübergehenden Mobilitätsbeeinträchtigungen (z. B. einem Beinbruch, Schwangeren im Mutterschutz u. ä.) ein Anspruch auf eine Sondernutzungserlaubnis bestehen soll, soweit diese zur Beförderung und Teilhabe der betreffenden Person notwendig ist (vgl. Gesetzesbegründung, S. 43). Als unangemessen stellt sich weiterhin dar, dass selbst im Härtefall vorab eine Erlaubnis zu einer Kraftfahrzeugnutzung eingeholt werden muss und der Gesetzentwurf keine Ausnahmeregelung für kurzfristig eintretende Notfälle vorsieht, wobei eine Straßennutzung ohne die erforderliche Sondernutzungserlaubnis bußgeldbewehrt ist. Angesichts der vergleichsweise kurzen Übergangsfrist von nur vier Jahren wurde meines Erachtens auch Vertrauensschutzerwägungen nicht hinreichend Rechnung getragen.

2. Der Gesetzentwurf ist auch deswegen verfassungswidrig, weil er der sich aus Art. 22 Abs. 1 VvB sowie Art. 20 Abs. 1 GG in Verbindung mit den Freiheitsrechten ergebenden staatlichen Verpflichtung nicht genügt, für ein öffentlich-rechtliches Straßennetz mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsrechten in angemessenem Umfang Sorge zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 198/08 -, juris Rn. 23).

Hinreichende Fortbewegungsmöglichkeiten sind unabdingbare Voraussetzung für die Wahrnehmung einer Vielzahl von Grundrechten. Zu nennen ist etwa das Grundrecht auf Freizügigkeit aus Art. 17 VvB und Art. 11 Abs. 1 GG, die Berufsfreiheit aus Art. 17 und 18 VvB sowie Art. 12 Abs. 1 GG betreffend den Weg zur Arbeitsstätte, not-

wendige Wege im Rahmen der Berufsausübung und die Erreichbarkeit für Auftraggeber und Kunden, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 26 Satz 1 VvB und Art. 8 Abs. 1 GG insbesondere hinsichtlich der Anreise zu einer Versammlung sowie das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 7 VvB und Art. 2 Abs. 1 GG etwa in Bezug auf Freizeitaktivitäten (vgl. Siehr, Das Recht am öffentlichen Raum, 2016, S. 7, 207 f. und 241 mit weiteren Beispielen). Aus den Grundrechten und dem Sozialstaatsprinzip folgt daher eine objektiv-rechtliche Pflicht und staatliche Verantwortung zur Bereitstellung eines ausreichenden, verkehrsermöglichenden Straßennetzes (Axer, in: Schoch/Eifert, Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2023, Kap. 6, Rn. 3 m. w. N.; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20, Rn. 30; 32 m. w. N.; Herber, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl., 2021, Kap. 1, Rn. 4 m. w. N.; Ronellenfitsch, Mobilität: Vom Grundbedürfnis zum Grundrecht?, DAR 1992, S. 321 <324>; vgl. auch Durner, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 11, Rn. 115 m. w. N.).

Zwar führt die den Beschluss tragende Mehrheit insofern zutreffend aus, dass das Straßennetz als solches bestehen bleibt und in dem von der geplanten Regelung betroffenen Straßenraum nur eine bestimmte Nutzungsform, nämlich der motorisierte Individualverkehr, eingeschränkt wird. Die verbleibenden Nutzungsmöglichkeiten erscheinen gleichwohl nicht mehr „angemessen“, wie in der zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gefordert, um den Mobilitätsbedürfnissen einer Millionenstadt und Hauptstadt der Bundesrepublik Deutschland gerecht zu werden. Entgegen der den Beschluss tragenden Mehrheit ist insbesondere zweifelhaft, ob es gelingen wird, den öffentlichen Personennahverkehr innerhalb der Umsetzungsfrist soweit auszubauen, dass dieser in der Lage ist, das bislang durch Kraftfahrzeuge bewältigte Verkehrsaufkommen aufzufangen und insofern ausreichende Alternativen zur privaten Kraftfahrzeugnutzung zu schaffen. Dies wurde von der Trägerin jedenfalls nicht hinreichend ermittelt.

Eine selbständige Sachaufklärungspflicht des Gesetzgebers - hier des Volksgesetzgebers - ist zwar nur in Ausnahmefällen anzunehmen. Ansonsten gilt das Prinzip, dass der Gesetzgeber nur ein wirksames und im Ergebnis verfassungskonformes

Gesetz schuldet (Schlaich/Korioth, in: dies., Das Bundesverfassungsgericht, Stellung, Verfahren, Entscheidungen, Ein Studienbuch, 13. Auflage 2025, § 15, Rn. 1259 ff.); insbesondere stellen weder das Grundgesetz noch die Verfassung von Berlin Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung, sondern vertrauen insofern auf den Prozess der parlamentarischen und öffentlichen Debatte (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, juris Rn. 274 ff.). Prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber bestehen jedoch, wenn sich aus der Verfassung Gewährleistungspflichten ergeben, ohne dass insofern quantifizierbare Vorgaben gemacht werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Februar 2012 - 2 BvL 4/10 -, juris Rn. 164 ff. zur amtsangemessenen Alimentation; BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 -, juris Rn. 138 ff. zu existenzsichernden Leistungen). Um einen derartigen Fall handelt es sich hier, da verfassungsrechtlich „ein öffentlich-rechtliches Straßennetz mit öffentlich-rechtlichen Benutzungsrechten in angemessenem Umfang“ gefordert wird, ohne dass die Verfassung hierzu konkrete Maßgaben trifft. Den Sachaufklärungspflichten hat die Trägerin nicht genügt, weil sie belastbare Untersuchungen dahingehend, ob und wie der öffentliche Personennahverkehr das voraussichtlich stark steigende Verkehrsaufkommen auffangen könnte, nicht angestellt hat. Im Wesentlichen beschränkt sie sich darauf, zu behaupten, der öffentliche Personennahverkehr sei in Berlin bereits sehr gut ausgebaut, weitere Maßnahmen seien ohnehin geplant, und eingesparte Flächen sowie reduzierte Staus würden dem Linienbusverkehr zugutekommen. Dies halte ich angesichts der massiven Auswirkungen der geplanten Maßnahmen für verfassungsrechtlich nicht ausreichend.