

BUND-Positionierung zum Volksbegehren Berlin Autofrei

Stand 30.4.2021 / Tilmann Heuser

Der BUND Berlin e.V. teilt das Ziel des Volksbegehrens „Berlin Autofrei“, konsequent den privaten Autoverkehr in der Inneren Stadt, ebenso aber auch in den Außenbezirken massiv zu reduzieren. Weniger Autos in der Stadt bedeuten nicht nur weniger Luftverschmutzung und CO₂-Emissionen, sondern insbesondere auch mehr Lebensqualität und mehr Platz für Menschen und Natur in den hochverdichteten Stadtquartieren. Um dieses Ziel zu erreichen ist es notwendig, Mobilität in der Stadt neu zu organisieren: Mehr ÖPNV, bessere Bedingungen für Rad- und Fußverkehr sowie eine intelligente Vernetzung der Mobilitätsangebote. Autos und Lieferfahrzeuge sollten primär dort eingesetzt werden, wenn sie tatsächlich gebraucht werden. Durch massive Reduktion von Parkmöglichkeiten auf öffentlichen Flächen bietet sich zudem die Chance, Straßen zu begrünen und mehr Raum für Begegnung, Kommunikation und Bewegung zu gewinnen.

Mit der Unterstützung des Volksbegehrens können die Berlinerinnen und Berliner ein deutliches Signal für eine attraktive, lebenswerte und klimafreundlich Stadt setzen. Das Auto ist bereits aufgrund seines Platzbedarfs, seiner Abgeschlossenheit sowie der mit ihm verbundenen Lärm- und Schadstoffemissionen ein anti-urbanes Verkehrsmittel. Dass aktuell der Autoverkehr in Berlin überhaupt noch funktioniert, verdanken die Autofahrer:innen der Mehrheit der Menschen, die einerseits auf die Nutzung eines eigenen Autos verzichten, zugleich massiv unter den Folgen des Straßenverkehrs leiden und in ihrer Lebensqualität eingeschränkt werden.

Der BUND setzt daher darauf, dass möglichst viele Berlinerinnen und Berliner das Volksbegehren unterschreiben und ein Zeichen für eine konsequente Mobilitätswende in Berlin setzen. Insofern unterstützt der BUND Berlin auch die Unterschriftensammlung der Initiative Berlin autofrei.

Den vorgelegten Gesetzentwurf der Initiative trägt der BUND Berlin trotz der Unterstützung der Unterschriftensammlung jedoch aus mehreren Gründen nicht mit (s.u.). Grundsätzlich hält der BUND Berlin den Gesetzentwurf jedoch für eine gute Grundlage, um die Diskussion über neue und innovative Handlungsstrategien für eine lebenswerte und autoreduzierte Stadt voranzutreiben und Lösungen zu finden, die die bisherige Trägheit der Politik für eine Mobilitätswende in ihrer realen Umsetzung überwinden. Die Kritik am Gesetzentwurf zeigt auf, dass smartere und weniger bürokratische Ansätze eine Änderung des Rechtsrahmens auf Bundesebene erfordern (insbesondere Straßenverkehrsrecht). Innovative Politik für die Menschen in der Stadt braucht mehr Handlungsfreiheiten für Kommunen und einen Abschied von einem autoorientierten Straßenverkehrsrecht.

Einschätzung des Gesetzentwurfs der Initiative Berlin Autofrei

Generell gilt: Dem Gesetzentwurf kann nicht vorgeworfen werden, dass er keine umfassende Handlungsstrategie für eine autoreduzierte Stadt entwirft. Er konzentriert sich darauf, durch

die Umwidmung des Straßennetzes innerhalb des S-Bahn-Ring und den damit verbundenen Einschränkungen insbesondere für die private Autonutzung den Autoverkehr innerhalb der Inneren Stadt massiv zu reduzieren. Den Ausbau des ÖPNV sowie eine Stärkung des Rad- und Fußverkehrs und die Vernetzung der Mobilitätsangebote setzt er als begleitende Maßnahme voraus – dies innerhalb des Gesetzentwurfs zu regeln, würde ihn überfrachten.

Aber:

1. Der Gesetzentwurf dürfte – auch wenn die in ihm getroffenen Regelungen kompetenzrechtlich in die Zuständigkeit des Landes fallen – rechtswidrig sein und daher nach der ersten Stufe des Volksbegehrens durch den Senat dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt werden. Als „Maßnahmengesetz“ bzw. „Planung durch Gesetz“ verstößt er zudem gegen grundsätzliche Positionen des BUND zum Planungsrecht (Verkürzung Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten).
2. Der Regulierungsansatz, dass die Nutzung eines Autos für einzelne Fahrten de facto von einer behördlichen Genehmigungsbehörde zugelassen werden muss, wirft grundsätzliche Fragen auf (auch für andere Politikfelder). Bisher setzt der BUND neben einer Neuverteilung der Straßenverkehrsflächen zu Gunsten des Umweltverbundes (einschl. erheblicher Reduktion der Parkflächen im öffentlichen Raum) insbesondere auf preispolitische Instrumente wie CO₂-Bepreisung, Parkraumbewirtschaftung und ggf. City-Maut.

Der Gesetzentwurf der Initiative Berlin Autofrei bietet jedoch – trotz aller Kritik daran (und auch gerade deswegen) - in seiner stringenten Anwendung der gesetzlichen Handlungsmöglichkeiten des Landes Berlin einen wichtigen Impuls für die Diskussion, wie in Berlin Lebensräume vom überbordenden Autoverkehr zu Gunsten der Menschen und der Natur zurückgewonnen werden können. Die ihm zu Grunde liegende Vision muss nicht nur in der Inneren Stadt, sondern in der Gesamtstadt zügig Wirklichkeit werden. Nur so lassen sich die vereinbarten Klimaziele erreichen, die Lebens- und Umweltqualität verbessern und die Sicherheit der sich in der Stadt bewegend Menschen erhöhen. Dazu bedarf es eines großen, aber auch umsetzbaren „Wurfes“. Damit dieser erarbeitet wird und hierbei auch die bisher weitgehend unbeachteten Handlungsoptionen des Straßenrechts konsequenter genutzt werden können, würde eine breite Unterstützung durch die Berlinerinnen und Berliner für die erste Stufe des Volksbegehrens ein deutliches Signal setzen.

Erläuterung der beiden grundsätzlichen Kritikpunkten des BUND Berlin am Gesetzentwurf:

Zu 1. Der rechtliche Ansatz des Gesetzentwurfs baut zwangsläufig auf den derzeitigen, grundsätzlich autofreundlichen gesetzlichen Regelungen in Deutschland auf. Da das Straßenverkehrsrecht in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegt, fokussiert sich der Entwurf auf Maßnahmen des Straßenrechts, die in der Gesetzgebungskompetenz des Landes liegen und verfolgt damit einen durchaus innovativen, bisher für eine breitere Anwendung wenig beachteten rechtlichen Ansatz.

Vereinfacht gesagt: mit dem Gesetzentwurf wird – quasi dem Vorbild von Fußgängerzonen und autoreduzierten Bereichen in Innenstadtzentren folgend – durch Umwidmung der Straßen (ohne Bundesstraßen) innerhalb des S-Bahnringes die Nutzung durch den Autoverkehr zur Ausnahme erklärt. Durch diesen rechtlichen Kniff wird überhaupt erst die Möglichkeit geschaffen, dass der Gesetzentwurf nicht schon von vorneherein verfassungswidrig ist (s. Ausarbeitung des Wiss. Dienstes des Dt. Bundestages zu „Straßenrechtliche Fragen zur Widmung und Abstufung, dieser jedoch auch mit kritischen Anmerkungen dazu“).¹

¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/691742/fe875848d3c009d8c582a3a6b44442f5/WD-5-031-20-pdf-data.pdf>

In ihrer Begründung der grundsätzlichen Zulässigkeit des Gesetzentwurfs stützt sich die Initiative (vgl. Gesetzesbegründung zu § 4, S. 32 des Gesetzentwurfs unter <http://volksentscheid-berlin-autofrei.de>) auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Südumfahrung Stendal (die sonst per Planfeststellung erfolgende Trassenfestlegung der Schienenverbindung wurde quasi durch ein Gesetz des Dt. Bundestages ersetzt, der damit die Rolle der Planfeststellungsbehörde übernahm). Demnach sind Maßnahmengesetze grundsätzlich möglich, jedoch stellt das BVerfG zugleich sehr hohe Anforderungen an die im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses erforderlichen Abwägungsprozesse sowie die Beteiligung der Betroffenen (insbesondere der in ihren Rechten Betroffenen) am Planungsverfahren (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 1996 - 2 BvF 2/93)².

Weil durch die „Planung per Gesetz“ massiv in Beteiligungsrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten eingegriffen wird, lehnt der BUND Maßnahmengesetze für Verkehrsinfrastrukturprojekte auf Bundesebene grundsätzlich ab und hält diese zudem für rechtswidrig (vgl. Stellungnahme des BUND Bundesverbandes zum Entwurf eines Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetzes (MGvG)³ – einschl. der Einschätzung zum Urteil des BVerfG zur Südumfahrung Stendal⁴).

Abgesehen davon, dürfte das Volksbegehren bereits in der Zulässigkeitsprüfung nach der (hoffentlich sehr erfolgreichen) ersten Stufe gestoppt werden, da der Gesetzentwurf bereits den vom BVerfG in der „Stendal-Entscheidung“ sehr eng definierten Rahmen für derartige Maßnahmengesetze überschreitet. Dabei scheitert das „Volksgesetz“ quasi an den eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der Volksgesetzgebung.

Ein Maßnahmengesetz erfordert nach der Rechtsprechung des BVerfG zwingend Beteiligungsmöglichkeiten für die von der Planung betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie eine sachgerechte Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange untereinander und miteinander vorsehen im Vorfeld der Gesetzgebung. Der erforderliche Beteiligungs- und Abwägungsprozess wird auch dadurch nicht ersetzt, dass es sich hierbei um eine Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger selbst (durch Volksentscheid) handelt. Da der Gesetzentwurf im Verfahren des Volksbegehrens nur unwesentlich geändert werden kann, schließt dies auch eine Nachholung eines umfassenden Abwägungsprozesses einschl. Prüfung von Alternativen (z.B. hinsichtlich der Frage, welche Straßen teilentwidmet werden und welche nicht) aus. Die pauschale Abwägung, die in der Gesetzesbegründung erfolgt, reicht dafür nicht aus (s. dazu auch die Rechtsprechung zur Widmung zu Fußgängerzonen, vielmehr ist tatsächlich – schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – eine Auseinandersetzung mit allen von der Planung betroffenen Belangen erforderlich).

²https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1996/07/fs19960717_2bvf000293.html

³https://www.bundestag.de/resource/blob/677252/9880fc25c12fa5e782f345e592912b05/19_15_308_G-data.pdf

Zu 2. Zwingend mit dem rechtlichen Ansatz einer Umwidmung der Straßen innerhalb des S-Bahn-Rings ist der regulatorische Ansatz des Gesetzentwurfs verbunden: Wer in der „Fußgängerzone bzw. Autoreduzierte Zone Innere Stadt“ mit dem Auto fahren will, benötigt dafür eine Ausnahmegenehmigung (Anzeigepflicht/Genehmigungspflicht). Damit die Regelungen eingehalten werden, bedarf es einer umfassenden Kontrolle.

Der BUND Berlin setzt dagegen in seinem Einsatz für die Mobilitätswende – neben Angebotsverbesserungen im Umweltverbund und einer neuen Aufteilung des öffentlichen Straßenlandes (insb. Umwandlung von Parkraum) – insbesondere auf preispolitische Maßnahmen wie eine konsequente Parkraumbewirtschaftung, eine City-Maut sowie – übergeordnet – einer Bepreisung des CO₂-Ausstoßes (verbunden mit Instrumenten des sozialen Ausgleichs). Auch einer konsequenten Umsetzung dieser Maßnahmen steht jedoch das autofreundliche Bundesrecht entgegen und müsste geändert werden.