

Übersicht rechtlicher Grundlagen von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität

Max von Grafenstein, Luisa Kruse, Jochen Rabe, Lea Reetz, Marcus Schweinberg

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
1. Home Office					
		1.1. Arbeitsrecht Arbeitnehmer	Anspruch auf HO / Erörterungsanspruch	Arbeitsgesetze / Tarifvereinbarung / Betriebsvereinbarung / Arbeitsvertrag <i>(gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)</i>	Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode (S. 69) sieht für Beschäftigte in geeigneten Tätigkeiten einen Erörterungsanspruch über mobiles Arbeiten und Homeoffice vor. Laut BMAS ist ein "Mobile-Arbeit-Gesetz" in Planung. Ein Anspruch auf Homeoffice ergab sich aus der zeitlich befristeten SARS-COV-2-Arbeitsschutzverordnung (§ 2 Abs. 4 Corona-ArbSchV Corona-ArbSchV, in der Fassung vom 21. Januar 2021).
		1.2. Steuerrecht			
		1.2.1. Arbeitgeber	Anreiz im Gewerbesteuerrecht (verbunden mit Nachweispflicht)	kommunaler Hebesatz	Homeoffice als Betriebsstätte außerhalb des Unternehmens (i.d.R. nicht der Fall aufgrund fehlender Verfügungsmacht des Arbeitgebers); bei Einordnung als Betriebsstätte: Zwang zur Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags, Multiplikation mit dem individuellen Hebesatz der Gemeinde (d.h. auch Hebel für HO in Berlin, obwohl Arbeitnehmer evtl. für Unternehmen außerhalb Berlins arbeiten)
		1.2.2. Arbeitnehmer	Anreiz im Einkommenssteuerrecht (verbunden mit Nachweispflicht)	EStG <i>(gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)</i>	Z.B. Erhöhung der Homeoffice-Pauschale, aktuell EUR 5/d, max. EUR 600/a, § 4 Abs. 5 Nr. 6b S. 4 EStG oder Erhöhung des Werbungskostenpauschale (Arbeitnehmerpauschbetrag), aktuell EUR 1230, § 9a S. 1 Nr. 1 lit. a. EStG
		1.3. HO-Prämie	einmalige Gutscheine für erste Arbeitsausstattung etc.	Fraglich, ob kommunaler Beschluss ausreichend, da Kompetenzproblem <i>(ggf. gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)</i>	Potentielles Vorbild: "Begrüßungsgeld" bei Anmeldung eines Hauptwohnsitzes (z.B. Beschlüsse der Stadtvertretung Neubrandenburg)
2. Ausbau Radwege					
	Der Ausbau der Radwege bewirkt eine verbesserte Zugänglichkeit und erhöhte Sicherheit des Radverkehrsnetzes. Die damit einhergehende Attraktivitätssteigerung des Fahrrads als Fortbewegungsmittel motiviert Menschen zum Umstieg auf das Fahrrad. Auf diese Weise sinken das Aufkommen des MIV und die dadurch emittierten Luftschadstoffe. Insbesondere entlastet die Verringerung des MIV den Straßenverkehr und reduziert die Luftschadstoffbelastung aufgrund von Staus und stop-and-go-Verkehr.				
		2.1. Straßenordnungsrechtliche Umgestaltung ('Wie')	StVO Verkehrsbeschränkung	§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO	Voraussetzung: kann nur als Grundlage für die Schaffung von Radwegen herangezogen werden, wenn 1. Zweck i.S.d. konservativen Verkehrssicherheitsbegriffs Gefahrenprognose erforderlich, Rechtsgrundlage dient der Abwehr einer konkreten Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs ("Verkehrsbezug"); insoweit gilt nicht die Privilegierung aus § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 3 StVO; Es bedarf einer konkreten Gefahrenlage . Insoweit müssen die Straßenverkehrsbehörden sorgfältig prüfen, ob der Eintritt eines schädigenden Ereignisses - insbesondere eines Verkehrsunfalls - hinreichend wahrscheinlich ist. Insoweit muss keine an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit des Eintritts bestehen, sondern ein im Vergleich zum allgemeinen Risiko deutlich erhöhtes Risiko. (Vgl. Burmann/Heß/Hühnermann/Jahnke/Hühnermann, Straßenverkehrsrecht 27. Auflage 2022, § 45 Rn. 3a f.)

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
					<p>Höchstrichterliche Rechtsprechung zur Feststellung einer konkreten Gefahrenlage: "beurteilt sich danach, ob die konkrete Situation an einer bestimmten Stelle oder Strecke einer Straße die Befürchtung nahelegt, dass – möglicherweise durch Zusammentreffen mehrerer gefahrenträchtiger Umstände – die zu bekämpfende Gefahrenlage eintritt." (BVerwG, Urt. v. 13.12.1979 – 7 C 46.78, BVerwGE 59, 221, m.w.N.); Schadensfall im Sinne des Verordnungsgebers und BVerwG: Verkehrsunfall. Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode enthält aber die Ankündigung, das StVG und die StVO derart anzupassen, "dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Länder und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen." (S. 52). Solange diese Änderungen nicht erfolgen, ergeben sich daher erhebliche Hürden zur Heranziehung der Rechtsgrundlagen der StVO für den Bereich des Luftqualitätsmanagements. Das Berliner Mobilitätsgesetz - als politische Zielvorgabe - vermag angesichts der fehlenden Länderkompetenz hieran nichts zu ändern.</p> <p>2. dies zwingend erforderlich macht (Darlegungserfordernis: konkreter Straßenabschnitt, konkretes Verkehrsaufkommen, entsprechende Unfallstatistiken); dahinter stehen die Verwaltungsgrundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit (Vgl. BVerwG VRS 46, 237; BGHZ VkrBl. 1964, 613)</p> <p>Beispiel: Ablehnung von Pop-Up-Radwegen durch das Verwaltungsgericht Berlin (Beschluss vom 4. September 2020, VG 11 L 205/20, DAR 2020, 651) mit der Begründung des Fehlens beider Punkte. Das OVG Berlin-Brandenburg hob Beschluss des VG aufgrund neu vorgelegter Tatsachen (Verkehrszählungen, Unfallstatistiken u.ä.) im Beschwerdeverfahren auf, da eine konkrete Gefahrenlage dargelegt wurde (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 6. Januar 2021, OVG 1 S 115/20, ZUR 2021, 303).</p>
	2.2. Straßenwegerechtliche Umgestaltung ('Ob')	StrG Teileinziehung	StrG Teileinziehung	<p>§ 2 Abs. 2 Nr. 1b; § 4 Abs. 1 S. 3 BerlStrG <i>(gesetzgeberisches Tätigwerden jedenfalls bei Beabsichtigung einer "Legal-Teileinziehung" erforderlich)</i></p> <p>Kennzeichnung einer Fußgängerzone durch die Straßenverkehrsbehörden auf der Grundlage von §§ 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 1b S. 2 Nr. 3 Alt. 1, S. 2 StVO setzt eine lokale städteplanerische Entscheidung der Gemeinde voraus (VG Berlin, Beschluss vom 28. Juni 2021 - VG 11 L 164/21, BeckRS 2021, 16033). Als Rechtsgrundlage für diese vorgelagerte Entscheidung des "Obs" kommt auch das Straßenrecht in Betracht (ebd. sowie BT - Drucksache 8/3150, S. 10).</p>	<p>Voraussetzung: Straße hat Verkehrsbedeutung verloren oder überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls streiten für Teileinziehung. Rechtsgrundlage ergo auch ohne Darlegung einer konkreten Gefahr für die Verkehrssicherheit (Vgl. 2.1.) tauglich. Mannigfaltige Gründe können in die erforderliche Abwägung einbezogen werden, z.B. Verbesserung der Aufenthaltsqualität, Vermeidung von Lärm und Abgasen, Klimaschutz (Ansatzpunkt für Berliner Mobilitätsgesetz). (Überblick zu den Voraussetzungen der (Teil-)Einziehung: Johlen/Oerder/<i>Satuhoff</i>, MAH Verwaltungsrecht 5. Auflage 2023, § 21 Rn. 45)</p> <p>Beispiel: Gesetzesentwurf der Initiative "Volksentscheid Berlin autofrei" ("Berliner Gesetz für gemeinwohlorientierte Straßennutzung - GemStrG Bln") beinhaltet Teileinziehungen (Legal-Teileinziehung); laut Initiative ist Reduktion des motorisierten Verkehrs um 60% zu erwarten. Erlaubnisfreier Gemeingebrauch wird beschränkt auf Fußverkehr, Radverkehr, ÖPNV etc.; andere Formen als benötigen Sondernutzungserlaubnis, hierfür einer der im Gesetzesentwurf abschließend aufgezählten Erlaubnisgründe erforderlich.</p> <p>Der Berliner Senat hat den Gesetzesentwurf im Mai 2022 abgelehnt. Aus der juristischen Stellungnahme des Senats geht hervor, dass dieser den Entwurf wegen eines unverhältnismäßigen Eingriffs in die allgemeine Handlungsfreiheit als materiell verfassungswidrig einschätzt. Derzeit erfolgt eine Prüfung durch das Landesverfassungsgericht.</p>
				§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO	<p>Voraussetzung: "Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen". Verkehrsbeschränkungen und -verbote auf dieser Grundlage sind zum Schutz vor Einwirkungen, die vom KFZ-Verkehr herrühren, zulässig (VGH München, Beschluß vom 07.12.1995 - 11 CS 95. 3741, NZV 1996, 167). Aus Lärmschutzgründen bei Überschreitung des ortsüblich akzeptablen Maßes zulässig (VGH BW ZfS 1997, 436; OLG München NZV 1999, 269). Dies gilt genauso für Abgasbelastung (BayVGH DAR 1984, 62). Es besteht keine Bindung an einen konkreten Grenzwert. Da die Verkehrsbeschränkungen und -verbote zu einer Verlagerung des Verkehrs führen können, gilt es, die Belange der Anwohner zu berücksichtigen, die durch diese Verlagerung beeinträchtigt werden könnten (Vgl. zur Berücksichtigung der Anliegerbelange bei Verlagerung der Lärmbelastung: BVerwG, Beschluß vom 18. 10. 1999 - 3 B 105.99, NZV 2000, 386). Die Behörde muss in jedem Fall eine Gesamtschau / Interessenabwägung vornehmen.</p>

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
3. City Tolling / Parkraumbewirtschaftung	<p>Die PRB ist eine städtische Verkehrsplanungsstrategie. Sie zielt darauf ab, die Nutzung von Parkplätzen in einem bestimmten Gebiet zu steuern, zu regeln und zu optimieren. Sie wird eingesetzt, um die Herausforderungen im Zusammenhang mit begrenztem Parkraum in städtischen Gebieten zu bewältigen und gleichzeitig eine effiziente Nutzung von Verkehrsressourcen zu fördern. Unter den Oberbegriff PRB fällt ein Bündel verschiedener Maßnahmen, insbesondere die Erhebung von Parkgebühren, die Begrenzung der Parkdauer, die Ausweisung von Bewohnerparkplätzen, die Vergabe von Parkausweisen an bestimmte Personengruppen und die Implementierung von Parkleitsystemen. Die PRB eignet sich zur Reduzierung des Parksuchverkehrs, zur Lenkung des Verkehrsflusses sowie als Anreiz für den Umstieg vom MIV auf alternative Verkehrsmittel.</p>	3.1. Verkehrs- / Parkverbote	Parkverbot	§ 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 1 StVO	Voraussetzung: Parkverbot nur erforderlich, wenn Abwehr einer konkreten Gefahr für die Sicherheit und Ordnung des Verkehrs dies zwingend geboten erscheinen lässt (Vgl. 2.1: Erfordernis des Verkehrsbezugs; hierunter fällt nicht das Luftqualitätsmanagement).
		3.2. Anwohnerparkausweise	Anwohnerparkausweise	§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO (evtl. auch Ausnahmegenehmigung nach § 46 StVO)	Voraussetzung: städtisches Quartier mit erheblichem Parkraumangel, konkretisiert durch VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO, Rn. 29 ff.: Mangel an privaten Stellflächen, erheblicher allgemeiner Parkdruck, Bewohner finden regelmäßig keine ausreichende Parkmöglichkeit in ortsüblich fußläufig zumutbarer Entfernung von ihrer Wohnung, Bereich ist nicht größer als 1000m (Rn. 31), Werktags von 9.00 Uhr bis 18.00 Uhr nicht mehr als 50% reservierte Parkflächen für Bewohner; i.Ü. nicht mehr als 75% reservierte Parkflächen für Bewohner; 5% Reservierung für Carsharingfahrzeuge (Rn. 32), Abwägung zwischen Gemeindegebrauch, Parkdruck und örtlichen Besonderheiten (Rn. 33).
		3.3. Geschwindigkeitsbegrenzungen / verkehrsberuhigte Bereiche	Tempo 30-Zone	§ 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO	Voraussetzung: "Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen" (1. Var.) oder "zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" (2. Var.), konkretisiert durch VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO, Rn. 37 ff.: flächenhafte gemeindliche Verkehrsplanung, zugleich Festlegung eines innerörtlichen Vorfahrtstraßennetzes. Der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (wie Rettungswesen, Katastrophenschutz, Feuerwehr) sowie der Verkehrssicherheit sind vorrangig Rechnung zu tragen.
		3.4. Kostenpflicht	Erhebung eines Verwargeldes City-Maut / City-Tax	§ 56 OWiG Gesetz über Gebühren und Beiträge Berlin (GebBetrG) Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG konkurrierende Gesetzgebung i.V.m. neuem Landesgesetz (gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)	Verwarnung / Erheben von Verwarnungsgeld durch zuständige Behörde im Einverständnis mit dem Betroffenen Verwaltungs- / Benutzungsgebühren Bund hat von der ihm zustehenden originären Regelungsbefugnis nur im Bereich der Maut auf Fernstraßen Gebrauch gemacht; unter Ausnahme von Bundesfernstraßen grundsätzlich landesrechtliche Ausgestaltung möglich; erheblicher Spielraum bei der Gebührenhöhe, da im gesetzgeberischen Ermessen (Grenze: grobes Missverhältnis); Ausgestaltung muss sich beziehen auf Kreis der Mautpflichtigen, Festlegung des Mautgebiets, Bemessungsgrundlage und Tarif; Beispiele: Stockholm, Göteborg, London.
4. Bevorrechtigung von E-Mobilität - Elektrobusse / Zero Emissions Zone	<p>a) Die Bevorrechtigung von E-Mobilität und die Umstellung auf eine E-Mobilitätsflotte des örtlichen Verkehrsunternehmens bewirken eine Reduktion des Verkehrs mit Verbrenner-Fahrzeugen und somit eine Verringerung verkehrsbedingter Luftschadstoffemissionen. b) Die Einführung einer Zero Emission Zone beinhaltet ein zonales Fahrverbot für Verbrenner-Fahrzeuge innerhalb eines bestimmten Gebiets, wodurch die verkehrsbedingten Luftschadstoffemissionen sinken. Es sind verschiedene Ausgestaltungsvarianten denkbar, insbesondere auch zeitlich begrenzte Verbote.</p>				
	4.1. Elektrobusflotte	Förderaktivitäten des Bundes	Förderbescheide BMU und BMDV auf Grundlage diverser Förderrichtlinien	Die Bundesregierung unterstützt den Bereich der Elektromobilität mit umfangreichen Förderaktivitäten: z.B. Förderrichtlinie Elektromobilität des BMDV und Förderrichtlinie zur Anschaffung von Elektrobusen im öffentlichen Personennahverkehr des BMU (Überblick zu den Förderaktivitäten)	

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
			Anstaltsrecht	BVG als Anstalt öffentlichen Rechts	Ablauf insbesondere in Bezug auf Ladeinfrastruktur: Interne Entscheidungsfindung nach Verwaltungsrecht, dann externe Auftragsvergabe nach Privatrecht; Bestätigung durch Aufsichtsrat bei Auftragsvergabe (Bestellung E-Busse)
			Ladeinfrastruktur, Bauordnungsrecht	§ 59 Abs. 1 BauO Bln	Ggf. Genehmigungsbedürftigkeit gem. § 59 Abs. 1 BauO Bln; Nicht, wenn Anwendungsbereich der BauO Bln gem. § 1 II Nr. 1 (Anlage des öffentlichen Verkehrs einschließlich Zubehör, Nebenanlagen und Nebenbetrieben, ausgenommen Gebäude) nicht eröffnet; oder wenn abweichende Bestimmung in §§ 60-62 oder § 76 und § 77 BauO Bln, vgl. § 59 Abs. 1 BauO Bln.
			Ladeinfrastruktur, Bauplanungsrecht	§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB	Festsetzung von Ladestationen durch Änderung der jeweiligen Bebauungspläne (Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung: Flächen für Ladeinfrastruktur elektrisch betriebener Fahrzeuge); Beteiligungsverfahren nach BauGB
			Ladeinfrastruktur, Immissionsschutz	§ 3 Abs. 5 BImSchG bzw. § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 1 Abs. 1 16. BImSchV	Vorgaben des BImSchG i.B.a. Lärmimmissionen, die vom Betrieb der Ladestation ausgehen) je nach Zuschnitt der Ladestation und Nutzungsberechtigung Einordnung als: Qualifikation als "Teil einer öffentlichen Straße" i.S.v. § 41 Abs. 1 BImSchG, § 1 Abs. 1 16. BImSchV --> Vorgaben nach 16. BImSchV gelten, siehe z.B. VG München, Beschl. v. 02.05.28, M 2 E 18.2021, BeckRS 2018, 7573; bestätigt durch VGH München, Beschl. v. 13.7.2018 – 8 CE 18.1071, BeckRS 2018, 17228. Qualifikation als "Ortsfeste Anlage" i.S.v. § 3 Abs. 5 BImSchG --> Vorgaben nach TA-Lärm gelten, siehe z.B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 09.11.2020, Az.: 1 MN 71/20, BeckRS 2020, 30047 (städtischem Verkehrsbetrieb vorbehaltene Abstell- und Ladestationen für Elektrobusse).
		4.2. Zero Emission Zone / Umweltzonen - innerhalb des S-Bahn-Rings dürfen ausschließlich Kraftfahrzeuge mit Elektroantrieb fahren (Die Umsetzung auf Grundlage der gegenwärtigen Rechtslage mit Blick auf vorhandene ungeklärte Rechtsfragen ungewiss; ggf. Regulierungsbedarf)	Straßenrecht, Teileinziehung nach Landesrecht	§ 4 Abs. 1 S. 3 Berl StrG	Voraussetzung: Verkehr mit KFZ mit Verbrennungsmotoren sowie KFZ mit Elektroantrieb als selbständige Benutzungsarten; alternativ Teileinziehung für gesamten KFZ-Verkehr und Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für KFZ mit Elektroantrieb denkbar (Problem: Charakter der Sondernutzungserlaubnis als Ausnahmefall); Teileinziehung nach Landesrecht nicht auf Bundesstraßen anwendbar, Gebiet enthält indes ein Geflecht von Bundesstraßen; Umsetzung nach Straßenverkehrsrecht (s.u.). Zudem erforderlich: "überwiegende Gründe des öffentlichen Wohls" --> Umfassende Interessenabwägung auf Grundlage einer weitreichenden Datenbasis erforderlich. Berücksichtigungsbedürftig sind insoweit: die Wahrung der Verhältnismäßigkeit, Grundrechte (Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 3 I GG), Anliegerinteresse , Ausnahmegewährung in Bezug auf Interessen, die mittels E-Mobilität nicht gewahrt werden können, Übergangsfrist von mehreren Jahren, Prognose hinsichtlich der Verlagerung der Verkehrsströme und Schadstoffemissionen
			Straßenrecht, Teileinziehung nach Bundesrecht	§ 2 Abs. 4 FStrG	Tatbestandsvoraussetzungen nicht erfüllt; Zusätzliche Voraussetzung aus § 1 Abs. 1 FStrG: Verkehrsnetzbedeutung wird wohl nicht entfallen; faktische Aussparung der Bundesstraßen denkbar
			Straßenverkehrsrecht als Umsetzungsinstrument		Zulässigkeit der Teileinziehung vorausgesetzt; zonale oder streckenbezogene Umsetzung der Fahrverbote für KFZ mit Verbrennungsmotoren entsprechend der Widmung
			Straßenverkehrsrecht als primäres Umsetzungsinstrument	§ 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 S. 1 StVO	Voraussetzung: Restriktiver Gefahrenbegriff (s.o.)
				§ 45 Abs. 1 Nr. 3 StVO	Voraussetzung: Beschränkungen der Straßenbenutzung zum "Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen": Zweck besteht laut Rechtsprechung des BVerwG im Schutz der Wohnbevölkerung vor unmittelbar ausgestoßenen, ortsnahen Abgasemissionen ; Schutz vor unmittelbar schädigenden Einwirkungen auf die Gesundheit (Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.04.1999 - 3 C 25/98 juris Rn. 18). Nicht erforderlich ist das Überschreiten gesetzlich bestimmter Schall- und Schadstoffgrenzen. Vielmehr ist darzulegen, dass die Verkehrsimmissionen eine Beeinträchtigung darstellen, welche die Grenze der Zumutbarkeit aufgrund Überschreitens des Ausmaßes, das im konkreten Fall "als ortsüblich hingenommen" werden muss (Vgl. BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 - 7 C 76.84 - juris Rn. 13; OVG NRW, Urteil vom 06.06.2019 - 8 B 821/18 -, juris Rn. 15ff.).

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
				§ 45 Abs. 1 Nr. 5 StVO	Voraussetzung: Verkehrsbeschränkungen als erforderliche Maßnahmen zwecks Erhaltung der öffentlichen Sicherheit; in Abgrenzung zu § 45 Abs. 1 S. 1 StVO bildet diese Norm eine Ermächtigungsgrundlage zur Eindämmung von Gefahren , die zwar vom Verkehr ausgehen, allerdings nicht i.S.d. restriktiven Gefahrenbegriffs die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs betreffen, sondern sich außerhalb des Straßenverkehrs auswirken (Umwelt im weiteren Sinne) (Vgl. BVerwG, Urteil vom 26.09.2002 – 3 C 9/02 –, juris Rn. 11.; Darlegungsanforderungen in Bezug auf die Betroffenheit des Schutzguts "öffentliche Sicherheit"; möglicherweise ist Klimaschutz vom Schutzgut erfasst. Eine weitere Unsicherheit besteht in Bezug auf das Verhältnis von § 6 Abs. 4 Nr. 2 StVG zu § 6 Abs. 1 S. 1 StVG und der hervortretende Frage nach der Einschlägigkeit des restriktiven Gefahrenbegriffs (s.o.).
			Bevorrechtigung E-Fahrzeuge / Carsharing	§ 45 Abs. 1g und Abs. 1h StVO	Bevorrechtigung von E-Fahrzeugen und Carsharingfahrzeugen
			Immissionsschutz	§§ 40, 47 BImSchG	Fahrverbote durch Luftreinhaltepläne möglich, wenn Immissionsgrenzwerte überschritten; relevante Werte: NOx und Feinstaub (Grenzwerte s. 39. BImSchV); Problem: Grenzwertüberschreitung nicht zu erwarten, jedenfalls nicht im gesamten S-Bahn-Bereich; daher keine Erforderlichkeit entsprechender Maßnahmen. Zudem stellt CO2 keinen Luftschadstoff i.S.d. 39. BImSchV dar (WD-Quelle).
			Klimaschutzgesetz		Keine taugliche Ermächtigungsgrundlage
			E-Mobilitätsgesetz		Keine taugliche Ermächtigungsgrundlage
			EU-Recht	Art. 23 Abs. 1 UAbs. 2 2008/50/EG EU-RL	Fahrverbote zur Einhaltung von Grenzwerten nach EU-Recht; Transformation in nationales Recht durch BImSchG und zugehörige Verordnungen
					Beispiel: Vier Typen von Umweltzonen in London Low Emission Zone (LEZ): größere Fahrzeuge (z.B. Vans) mit fossilem Antrieb müssen Tagesgebühr entrichten, wenn sie in Bewegung gesetzt werden; Gebiet: Greater London; Ultra Low Emission Zone (ULEZ): alle Fahrzeuge müssen Tagesgebühr von 12.50 Pfund zahlen, wenn sie nicht den vorgegebenen Standards entsprechen (gilt v.a. für Fahrzeuge mit fossilem Antrieb); Gebiet: City Centre; Kontrolle durch automatisierte Fahrzeugerkennung; Zero Emission Zone (ZEZ): Erprobung bislang nur in einzelnen Straßen; Guideline zur stadtweiten Implementierung (ggf. örtlich und zeitlich begrenzt)

5. 365 EUR-Ticket / Umlagemodelle

Die Einführung eines Umlagemodells (z.B. in der Gestalt eines bei den Bürgern zu erhebenden ÖPNV-Beitrags) eignet sich zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV als alternative, emissionsärmere Mobilitätsformen. Die insoweit erforderliche ökonomische Steuerungswirkung ist von der Beitragsbemessung abhängig.

5.1. Allgemeiner ÖPNV-Beitrag (Gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)

Umlagemodell - Bürgerticket

Neu zu schaffende Ermächtigungsgrundlage; Gesetzgebungskompetenz liegt entsprechend der Sachmaterie (Kraftfahrwesen) beim Land Berlin, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 72 Abs. 1 GG

Für **Beitragserhebung** - ist in Abgrenzung zu steuerlichen Abgaben - die Feststellung eines **individuell-konkreten Vorteils** notwendig (räumlich-zeitliche Erreichbarkeit etc.), d.h. Gegenleistung (hier: Sondervorteil Fahrtberechtigung) (vgl. BBH, Ergänzende Instrumente zur Finanzierung des Berliner ÖPNV - Machbarkeitsstudie, 2020); **Beispiel:** [Dienstgeberabgabe Wien](#)

Umlagemodell - Gäste-Ticket

Neu zu schaffende Ermächtigungsgrundlage

S.o. aber ausschließlich für Gäste; Beigabe des Tickets und zweckgebundene Nutzung der Einnahmen für ÖPNV (anders als City-Tax).

5.2. Finanzierung durch Nutznießer (gesetzgeberisches Tätigwerden erforderlich)

Grundstückseigentümerbeitrag

Landesgesetz oder Rechtsverordnung auf Grundlage von Art. 87 Abs. 1 Verfassung von Berlin i.V.m. §§ 4, 6, 8, 10 Berliner GebBetrG

Für die Beitragserhebung ist die Feststellung eines mittelbaren Vorteils, der aus der Existenz der öffentlichen Anlage erwächst, notwendig. In Berlin diskutiert unter der Einführung eines Beitrags für Nutznießer wie Grundstückseigentümer oder -nutzungsberechtigte, Gewerbebetriebe mit und ohne Arbeitgeberfunktion sowie Inhaber eines Übernachtungsgewerbes (Erhöhung der bestehenden Übernachtungssteuer für Beherbergungsbetriebe)

Gewerbebetriebebeitrag

s.o.

s.o.; Beitragshöhe abhängig von Wirtschaftszweig, Betriebsgröße etc.

Übernachtungsbetriebebeitrag

s.o.

s.o.; Unterfall des Gewerbebetriebebeitrags; Beitragshöhe abhängig von Bettenzahl, Zentrumsnähe etc.

Maßnahme	Maßnahme im Kontext des Luftqualitätsmanagement	Umsetzungsinstrument*	Stichwort	Grundlage	Ablauf / Besonderheiten / Beispiel
6. Kiez Block	Hinter dem Schlagwort Kiezblocks verbergen sich Maßnahmen, die auf eine Verkehrsberuhigung – insbesondere in Wohngebieten – abzielen. Durch Schaffung fußgänger- und fahrradfreundlicher Zonen steigern derartige Maßnahmen die Attraktivität dieser Mobilitätsformen. Nicht nur die Reduktion des MIV (dabei insbesondere die Reduktion des Durchgangsverkehrs), sondern auch die Umsetzung von Begrünungsprojekten können sich positiv auf die Luftqualität auswirken.				
			Straßenverkehrsrecht, Fahrradstraße, Sicherheit und Ordnung des Verkehrs	§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO i.V.m. § 45 Abs. 9 StVO	Fahrradstraße, plus Ausnahmezulassung (insbesondere Zusatzzeichen "Anlieger frei"); Voraussetzung: Zur Sicherheit und Ordnung des Verkehrs - Verkehrsbezug (s.o.); grundsätzlich Anordnung von Fahrradstraßen, wenn Radverkehr vorherrschende Verkehrsart oder dies alsbald zu erwarten ist; vorherrschende Verkehrsart: Radverkehr größter Anteil an allen Fahrzeugen im vorliegenden Bereich und Berücksichtigung konkreter Funktion sowie Bedeutung der Fahrradstraße im Radverkehrsnetz und in der Verkehrsplanung; alsbald: nach Ablauf einer "Gewöhnungszeit" von zwei Hauptzeiträumen des Radverkehrs (01-03 bis 31-10 eines jeweiligen Jahres) Durchführung der erforderlichen Verkehrszählung; erforderlichenfalls Anpassung der Verkehrsmaßnahmen. Vgl. Leitfaden, Umsetzung von Fahrradstraßen in Berlin, SenUVK, 2020; Spezifizierung Anforderungen durch § 45 Abs. 9 StVO
			Straßenverkehrsrecht, Fahrradstraße, geordnete städtebauliche Entwicklung	§ 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO	Voraussetzung: "Zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung" - Radverkehrsnetzplanung: Anordnung einer Fahrradstraße ist gerechtfertigt, wenn eine geordnete städtebauliche Entwicklung - bspw. Vorgegeben durch Berliner Radverkehrsnetzplanung nach dem MobG Bln oder ergänzender bezirklicher Verkehrskonzepte - unterstützt wird. Es ist erforderlich, dass im Zeitpunkt der Anordnung ein städtebauliches Verkehrskonzept bereits vorhanden ist, das Verkehrskonzept genügt den Anforderungen planerischer Abwägung und die Fahrradstraße ist Bestandteil dieses Verkehrskonzept. Es besteht ein Darlegungserfordernis. Im Rahmen der erforderlichen Abwägung sind insbesondere prognostische Erwägungen zur Verlagerung der Verkehrsströme anzustellen: weshalb sollen bestimmte Straßen (-züge) entlastet und welche neuen Straßen (-züge) sollen - in für dortige Anwohner zumutbarer Weise - belastet werden? (Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93 – juris Rn. 22 f.); Anwendungsbeispiel: Bergmannstraße (zu VG Berlin, Beschluss vom 18. Juli 2022 – VG 11 L 280/22, ZUR 2023, 43)
			Straßenrecht, Teileinziehung		Voraussetzung ist Achtung des Vorbehalts des Straßenrechts: Sofern in einer Fahrradstraße auf Dauer nur der Radverkehr zugelassen ist bzw. der KFZ-Verkehr vollständig ausgeschlossen wird, ist die Prüfung einer Teileinziehung gem. der VwV-StVO zu § 45 Abs. 1 bis 1e StVO indiziert.
			Verkehrliche Erprobungsmaßnahme, Diagonalsperren	§§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO, IX (ggf. iVm § 43 Abs. 1 StVO) + VwV-StVO	probeweise Errichtung von Diagonalsperren zur Verhinderung des Durchgangsverkehrs (Bauliche Soerren) Vorteil: niedrigere Gefahrenschwelle erforderlich (vgl. § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 7) Voraussetzung: Feststellung einfacher Gefahrenlage (mit offizieller + konkreter Datengrundlage) --> bislang nur Anknüpfung an Verkehrsverstöße/ Lärm, nicht an Luftqualität ; jew. einzelfallbezogenes Konzept; Erforderlichkeit straßenverkehrsrechtlicher Widmung (keine (Teil-)Einziehung für best. Benutzungsarten möglich); innerer Zusammenhang zw. Maßnahme (Diagonalsperre) und festgestellten Verkehrsverstößen; Befristung (wohl 1 Jahr) + ggf. Verlängerung um 3 Monate Anwendungsbsp.: Bezirksamt Pankow Kiezblock Komponistenviertel (Planung auf Grundlage des § 45 I 2 Nr. 6 StVO)

Hinweise

1. Die Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.
2. Die Autoren verwenden in dieser Darstellung aus Gründen der Lesbarkeit und Textökonomie das generische Maskulinum. Selbstverständlich sind alle Personen, unabhängig von Geschlecht oder geschlechtlicher Identität, gleichermaßen gemeint.
3. Stand der Bearbeitung: 19.12.2023

Verwendete Abkürzungen

HO = Homeoffice
MIV = Motorisierter Individualverkehr
PRB = Parkraumbewirtschaftung
ÖPNV = Öffentlicher Personennahverkehr

Im Übrigen folgen die verwendeten Abkürzungen: *Kirchner*,
Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage 2021.

Veröffentlicht am 24. Januar im Rahmen des Forschungsprojekts
Data und Smart City Governance am Beispiel von Luftgütemanagement.

Inhaltliche Projektkoordination & Wissenschaftliche Forschung



KWB

Projektförderung



KFW

Weitere Informationen zum Forschungsprojekt auf
hiig.de/project/data-smart-city-governance-am-beispiel-von-luftguetemanagement

Die vorliegende Tabelle wurde in Abstimmung mit der Berliner Senatsverwaltung für
Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt erarbeitet.

