

Rechtsgutachten

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten
für das Land Baden-Württemberg für
Klimaschutz im Verkehrssektor

Herausgeber



Rechtliche Bewertung

Noerr

Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Prosser GmbH

Im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR VERKEHR

Inhaltsverzeichnis

A	Executive Summary	6
B	Methodische und organisatorische Einführung	30
C	Gemeinsame Beschaffung und Standardisierung	52
D	Klimamobilitätspläne	76
E	Lkw-Maut	104
F	Klimaneutrale Zonen	128
G	Parken und ruhender Verkehr	148
H	Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung	172
I	Zusammenarbeit und Bündelung von ÖV-Verbunden	206
J	Bedienstandards und Datenbasis im Öffentlichen Verkehr	226
K	Zulassungsbeschränkung CO₂-intensiver Kfz	250
L	Lokale Infrastrukturgesellschaften	270
	Literaturverzeichnis	289
	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	301

A

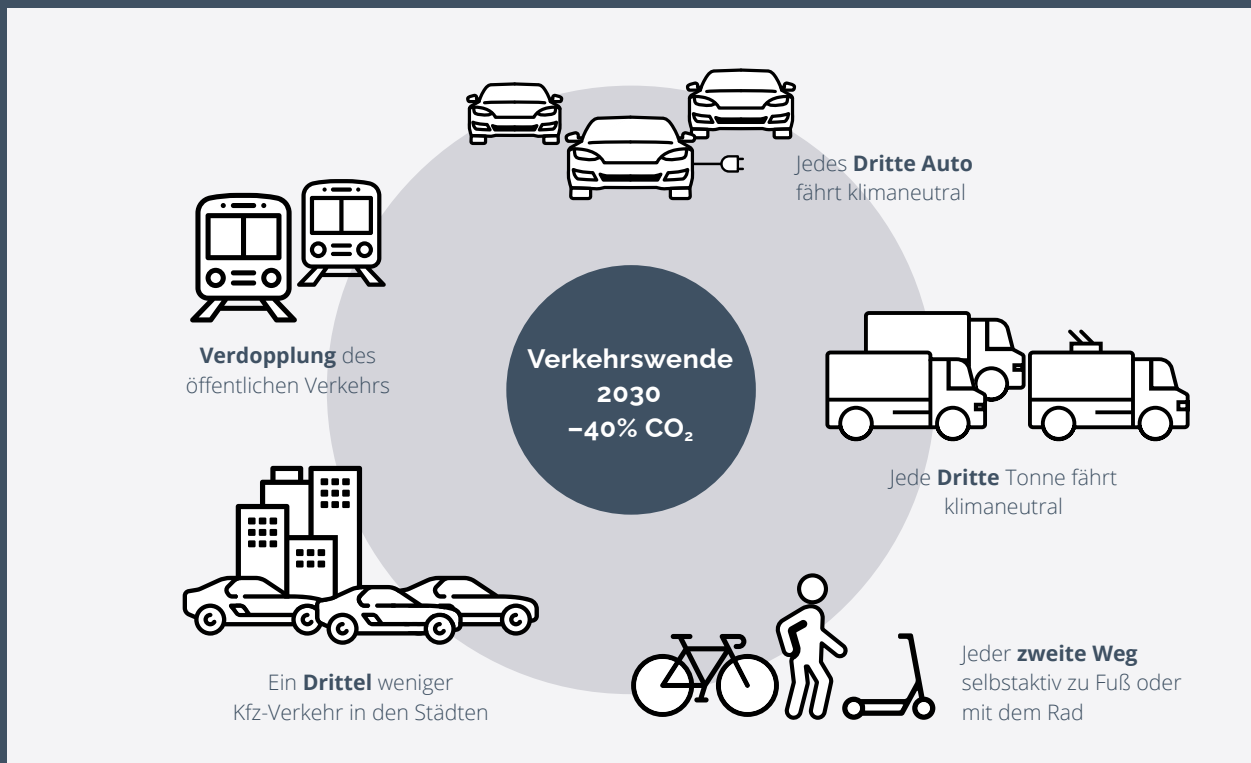
Executive Summary

Executive Summary

Ein zentrales Anliegen des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg ist der Klimaschutz im Verkehr. Für die Ausarbeitung eines Gutachtens, wie diese ambitionierten klimapolitischen Ziele im rechtlichen und organisatorischen Rahmen umgesetzt werden können, beauftragte das Ministerium im Herbst 2019 das Konsortium, bestehend aus der BridgingIT GmbH, Noerr PartGmbH sowie der Prosser GmbH, mit der Entwicklung von geeigneten Maßnahmen in zehn Maßnahmenbündeln, der ad-hoc Bewertung von fünf konkreten Maßnahmen sowie der Beratung nachgeordneter Behörden in zwei Pilotprojekten.

Als Rahmenbedingung und Leitlinie zur Bewertung der Maßnahmen dienten das übergeordnete Ziel zum Klimaschutz im Verkehr des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg, durch die Verkehrswende bis zum Jahr 2030 insgesamt 40% CO₂ im Verkehr einzusparen und die daraus abgeleiteten Unterziele zu erreichen:

Abbildung 1: Ziele Klimaschutz und Mobilität des Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg



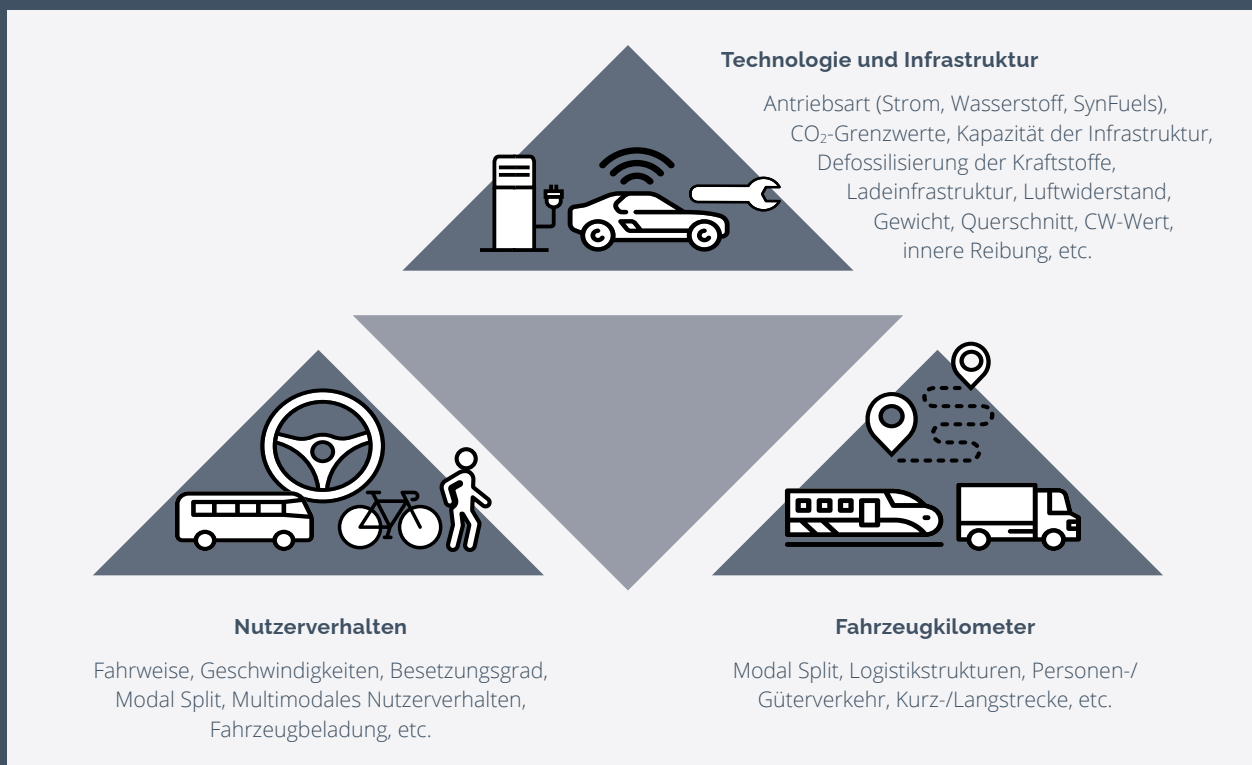
Quelle: eigene Darstellung

- › Jedes dritte Auto fährt klimaneutral.
- › Jede dritte Tonne fährt klimaneutral.
- › Jeder zweite Weg selbstaktiv mit Rad, Tretroller, E-Scooter oder zu Fuß
- › Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten
- › Verdopplung des öffentlichen Verkehrs

Die folgende Zusammenfassung skizziert zehn mögliche Herangehensweisen zur Erreichung dieser Ziele. Die abschließenden Empfehlungen orientieren sich jeweils an den rechtlichen Rahmenbedingungen und an der zu erwartenden Wirksamkeit der angedachten Maßnahmen.

Darüber hinaus definierten die von der AG1 der Nationalen Plattform Mobilität empfohlenen Handlungsfelder zur Erreichung des Klimaschutzziels 2030, die ebenfalls eine 40–42%ige Reduktion von Treibhausgasen im Verkehrssektor ermöglichen sollen, einen möglichen Lösungsraum:

Abbildung 2: Wirkungsdreieck im Verkehrsbereich



Quelle: eigene Darstellung nach NPM AG1

C Gemeinsame Beschaffung und Standardisierung

Eine gemeinsame, standardisierte und somit kostengünstigere Beschaffung klimafreundlicher Busse durch das Land als Auftraggeber könnte zu einer Kostensenkung im öffentlichen Verkehr (ÖV), somit auch zu einer Zunahme des ÖV und des Innovationstempos im Fahrzeugmarkt führen und die angestrebte Transformation unterstützen. Im Folgenden werden entsprechende Handlungsmöglichkeiten umrissen.

Als gesetzliche Grundlage für eine zentrale Fahrzeugbeschaffung durch das Land Baden-Württemberg ist die landeseigene Verwaltungsvorschrift Beschaffung zu nennen. In dieser ist der Grundsatz der Berücksichtigung nachhaltiger, inklusive umweltbezogener Aspekte bei der Beschaffung bereits festgeschrieben. Dabei sind im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen im Sinne eines fairen Wettbewerbs vornehmlich zu berücksichtigen.

Zur Durchführung kann eine zentrale Beschaffungsstelle entweder in eigenem Namen und auf eigene Rechnung oder in Auftrag und Rechnung für öffentliche Auftraggeber agieren. Dem Land als Auftraggeber steht für diese Organisationsentscheidung freies Ermessen und eine Einschätzungsprärogative zu.

Liegen die Voraussetzungen einer zentralen Beschaffungsstelle nicht vor, kann über einzelne entgeltliche oder unentgeltliche Sammelbeschaffungen nachgedacht werden, die jedoch nicht vom vergaberechtlichen Vorteil des § 120 Abs. 4 S. 3 GWB profitieren. Dies ist insbesondere deswegen relevant, da auch privatrechtlich organisierte Verkehrsunternehmen mit besonderer Staatsverbundenheit nach § 99 Nr. 2 GWB als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind.

Aus planungsrechtlicher Perspektive ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr den von den Ländern benannten Behörden als Aufgabenträgern als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen. Unter dem As-

pekt der Zuständigkeitssystematik könnte das Land in Gleichlauf mit dem SPNV gesetzlich eine Anstalt des öffentlichen Rechts gründen, die im ÖSPNV benötigten Fahrzeuge erwerben und mittelbar finanzieren könnte, um sie dann an den entsprechenden Verkehrsträger zu verpachten.

Die Empfehlung, den Weg über eine zentrale Beschaffungsstelle zu gehen, ist von der Art der geplanten Beschaffung abhängig. Das LZBW als zentrale Beschaffungsstelle des Landes Baden-Württemberg könnte bereits jetzt in Form eines Modellprojektes oder durch den Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen Sammelbeschaffungen als Optionen im ÖSPNV ermöglichen.

Aus ordnungsrechtlicher Perspektive liegt die rechtliche Situation bei der kommunalen Beschaffung von klimaneutralen Kfz ähnlich der Konstellation im Rahmen des ÖSPNV. Denn die Mehrheit der Verkehrsunternehmen ist zwar privatrechtlich organisiert, jedoch nicht tatsächlich privat, sondern fällt unter die vergaberechtliche Definition des öffentlichen Auftraggebers nach § 99 Nr. 2 GWB. Unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten kann die Aufstellung eines Klimamobilitätsplans mit Integration einer entsprechenden Maßnahme zur Sammelbeschaffung klimaneutraler Fahrzeuge verknüpft werden.

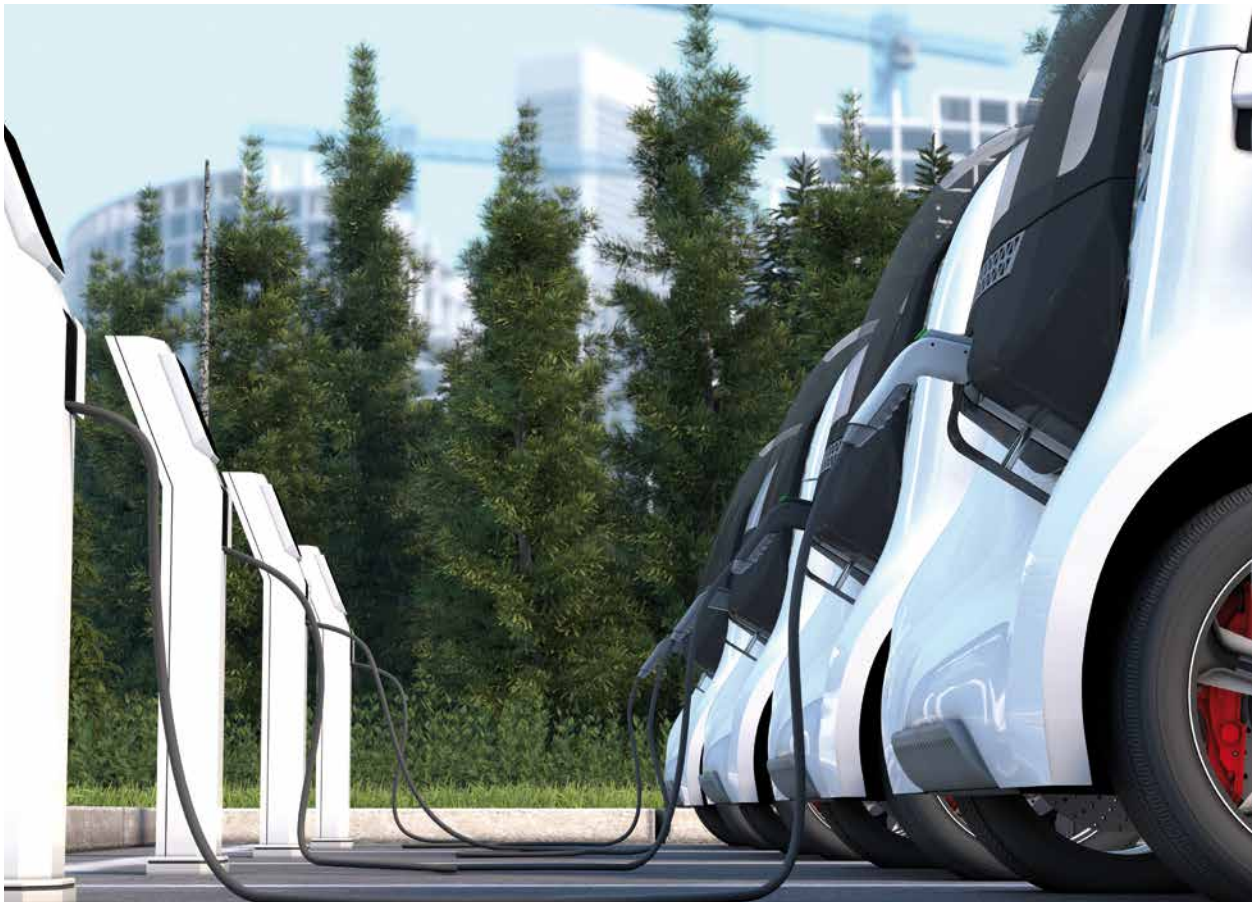
Für die Einrichtung einer zentralen Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge verspricht die Ausgestaltung eines schon bekannten Modells wie das der Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW) für den ÖSPNV isoliert betrachtet am meisten Erfolg. Ein politischer Blick auf die drei besprochenen Regelungsfelder von Planungs-, Ordnungs- sowie Finanz- und Haushaltsrecht zeigt hingegen, dass die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle am effizientesten sein dürfte.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Anders als eine kommunale Beschaffung, kann eine zentrale Fahrzeugbeschaffung durch das Land durch niedrigere Einkaufspreise und Betriebskosten zu erheblichen Tarifsenkungen und somit zu einer vermehrten Nutzung des ÖPNV füh-

ren. Das Beispiel des 365-Euro-Tickets der Wiener Linien zeigt, dass insbesondere das Ziel „Verdoppelung des ÖPNV“ durch diesen Ansatz erreicht werden kann.

Es wird daher empfohlen, eine zentrale Beschaffungsstelle für klimaneutrale Fahrzeuge einzurichten, auch weil diese Maßnahme wertvolle Budgets freispielen kann, mit denen Klimaschutzmaßnahmen finanziert bzw. vorhandene Budgets geschont werden können. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir die Einführung standardisierter „Baden-Württemberg-Busse“ und einer E-Shop-Lösung mit aufgesetztem Data Warehouse als Prozessmodell.



© 3alexid/istockphoto

D Klimamobilitätspläne

Das im Klimaschutzgesetz (KSG) Baden-Württemberg integrierte Instrument des Klimamobilitätsplans bietet eine Rechtsgrundlage für ein ganzheitliches Konzept im Bereich der Mobilität. Im Folgenden wird auch die Frage erörtert, ob und inwieweit dieses gegenwärtig auf Freiwilligkeit basierende Instrument zur Erreichung der Klimaziele des Landes verpflichtend gemacht werden kann.

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG) sieht klare Vorgaben für die Reduzierung von Treibhausgasen vor. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt. Um diese Ziele zu erreichen, hat Baden-Württemberg bereits im Jahr 2014 ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) beschlossen, das unter anderem für den Verkehrssektor wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen benennt.

Die Maßnahmenvorschläge, die im IEKK zum Bereich des Verkehrssektors erarbeitet wurden, betreffen unter anderem die Kommunen. Für die planmäßige Umsetzung der zahlreichen Einzelmaßnahmen auf kommunaler Ebene bestand bisher jedoch keine gesetzliche Grundlage.

In der novellierten Fassung des KSG ist die Erstellung von Klimamobilitätsplänen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände (unter Beteiligung der Öffentlichkeit) zum Erreichen der Klimaschutzziele in § 7f KSG nun gesetzlich verankert. Durch diese Anordnung der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene können die Klimamobilitätspläne unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Da der Verkehr nicht an der Gemeindegrenze endet, ist die Zusammenarbeit der Kommunen bei der Aufstellung von Klimamobilitätsplänen von zentraler Bedeutung. Soll der Klimamobilitätsplan auch Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung in der Zuständigkeit anderer öffentlicher Aufgabenträger liegt, ist der Plan zudem im Einvernehmen mit diesen weiteren Aufgabenträgern aufzustellen. Eine Verpflichtung zur Umsetzung der in den Klimamobilitätsplänen aufgeführten Maßnahmen ist in § 7f KSG derzeit nicht vorgesehen. Eine Umsetzungsverpflichtung könnte eine

Hemmschwelle für solche Kommunen darstellen, die mit ambitionierten Maßnahmenvorschlägen voran gehen wollen. Einen Anreiz zur Erfüllung der freiwilligen Aufgaben in Verbindung mit der Aufstellung und Umsetzung von Klimamobilitätsplänen stellt die mögliche Förderung nach dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) dar. Dem Wortlaut nach fördert das LGVFG Vorhaben, die in Generalverkehrsplänen, qualifizierten Fachkonzepten, Lärmaktionsplänen, Luftreinhalteplänen oder in einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan enthalten sind. In der VwV-LGVFG ist nun ausdrücklich klargestellt, dass Klimamobilitätspläne als für die Beurteilung gleichwertiger Plan gelten. Diese Fiktionswirkung ist an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft, d. h. die Klimamobilitätspläne müssen keinen gesonderten Anforderungen genügen, damit die darin enthaltenen Maßnahmen förderfähig im Sinne des LGVFG sind. Insbesondere mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte die Förderung nach dem LGVFG jedoch nicht voraussetzungslos gewährt werden. Es sollten spezifische Kriterien ausgearbeitet werden, die Klimamobilitätspläne erfüllen müssen, um förderungsfähig im Sinne des LGVFG zu sein. Spezifische Anforderungen an die Klimamobilitätspläne werden bisher nur für die Gewährung des erhöhten Fördersatz nach dem LGVFG gestellt. In Bezug auf die Förderhöhe wäre auch zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gesetzlich zu konkretisieren, wie Vorhaben zu werten sind, die erst über Gemeindegrenzen hinaus ihren positiven Beitrag zum Klimaschutz leisten, nicht jede der betroffenen Kommunen aber einen entsprechenden Klimamobilitätsplan aufgestellt hat.

Dem KSG sind nur wenige spezifische Vorgaben zu möglichen Inhalten der Klimamobilitätspläne zu entnehmen. Der Inhalt der Klimamobilitätspläne steht damit weitestgehend im Ermessen der aufstellenden Kommune. Eine erste Orientierung bei deren Ausgestaltung können das IEKK und bereits eingeleitete Pilotvorhaben mancher Städte bieten. So enthält das IEKK bereits mehrere Maßnahmen zum Handlungsfeld „Verkehr“, die sich unmittelbar an Kommunen richten. Zu nennen wären hier bspw. die Errichtung von Schutzstreifen für Fahrräder, die Herabsetzung der zulässigen Geschwindigkeiten in



© Boarding1 Now/istockphoto

nerorts sowie die Schaffung attraktiver Fahrradstellplätze. Darüber hinaus können dem IEKK Maßnahmen entnommen werden, die sich zwar primär an das Land richten, aber für den Zuständigkeitsbereich der Kommunen übernommen beziehungsweise fortgeführt werden können. Zu nennen wären hier zum Beispiel die Reduktion der Ausweisung neuer Siedlungsflächen und Stärkung der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden sowie die qualitative Aufwertung bestehender Siedlungsgebiete, unter anderem durch Grünkonzepte anstelle von Neuplanungen „im Grünen“.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass mögliche Maßnahmen eines Klimamobilitätsplans eine enge Verzahnung mit der städtebaulichen Entwicklung aufweisen. Umgekehrt sind Klimamobilitätspläne auf Ebene der Bauleitplanung zu berücksichtigen, sofern sie Maßnahmen mit städtebaulicher Relevanz enthalten.

Abschließend stellt sich die Frage nach einer verpflichtenden Aufstellung von Klimamobilitätsplänen. Eine derartige Pflicht ist im KSG bisher nicht vorgesehen. Rechtfertigungsgrund würde einen intensiven Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden darstellen. Eine gar flächendeckende Verpflichtung ohne Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten vor Ort würde zudem den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit

nicht genügen. Neben den hohen rechtlichen Hürden, die für eine Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen bestehen, ist zu berücksichtigen, dass bei einer derartigen Pflicht auch die Gefahr besteht, dass dies die Mitwirkungsbereitschaft und Kreativität der Akteure bremst. Denn mit der Pflicht zur Aufstellung eines Klimamobilitätsplans korrespondiert die Pflicht zur Umsetzung der darin genannten Maßnahmen. Eine Pflicht zur Umsetzung der Maßnahmen könnte jedoch eine Hemmschwelle für die Berücksichtigung ambitionierter Maßnahmen in den jeweiligen Klimamobilitätsplänen darstellen. Dies spricht dafür, es bei der freiwilligen Aufstellung der Klimamobilitätspläne zu belassen und durch gezielte finanzielle Förderungen Anreize zu schaffen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Ein Klimamobilitätsplan ist bei ambitionierter Auslegung der entsprechenden KPI geeignet, die Ziele „Verdoppelung des ÖV“, „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ und „Jeder zweite Weg selbstaktiv“ zu erreichen. Bei den Zielen „Jedes dritte Auto klimaneutral“ und „Jede dritte Tonne klimaneutral“ sind die Gestaltungsmöglichkeiten dagegen gering.

Wir empfehlen, das Instrument der Klimamobilitätspläne weiterhin auf Freiwilligkeits- und Anreizbasis unter Bereitstellung von Leitfäden und/oder Musterplänen anzubieten. Als Erfolg versprechende Elemente eines Klimamobilitätsplans sehen wir insbesondere verkehrsberuhigende Maßnahmen mit Förderung der Radkultur und Bevorrechtigung des ÖPNV, Geschwindigkeitskonzepte und intelligentes Parkraummanagement sowie Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen zur Einbindung der Wirtschaft. Vor einer etwaigen verpflichtenden Implementierung sollte durch einen Monitoring-Prozess dokumentiert werden, wie viele Klimamobilitätspläne auf freiwilliger Basis aufgestellt werden. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir die Bereitstellung von Templates und Checklisten zur Abbildung der fünf Klimaziele sowie die Definition von Qualitätsmaßstäben.

E Lkw-Maut

Insbesondere vor dem Hintergrund der stetigen Zunahme des Versandhandels ist als klimaschützende Maßnahme an eine Beschränkung des Lkw-Verkehrs zu denken. Im Folgenden wird erörtert, inwieweit eine Lkw-Maut auf Landes- und Kommunalstraßen hierbei zielführend sein könnte.

Die Ausgestaltung einer Lkw-Maut kommt in Form einer Gebühr, einer Sonderabgabe oder einer Steuer in Betracht. Denkt man sich die Lkw-Maut als Gebühr, so kommt eine Umweltgebühr (d. h. eine Gebühr auf die Nutzung der Ressource „Luft“) oder eine Verkehrslenkungsgebühr in Frage. Aus rechtlicher Sicht kann nur eine Gebühr im letzteren Sinne vom Land selbst eingeführt werden, und zwar in Gestalt einer allgemeinen Gebühr auf Landesstraßen oder einer City-Lkw-Maut, sprich auf kommunalen Straßen. Dem Bund zugeordnete Straßenabschnitte müssten von einer solchen City-Maut allerdings ausgenommen werden. Einer City-Maut könnte zwar ein Eingriff in das im Grundgesetz wurzelnde Recht der Gemeinden auf eine eigene Verkehrsplanung entgegenste-

hen. Dieser könnte jedoch der allgemeinen verfassungsrechtlichen Systematik gemäß durch eine verhältnismäßige Ausgestaltung des entsprechenden Landesgesetzes gerechtfertigt werden. Eine umfassende Maut auf Landesstraßen dagegen wäre nicht nur rechtlich zulässig, sondern darüber hinaus gerade im Kompetenzbereich der Länder zu verorten.

Der Einrichtung einer Lkw-Maut in Form einer Umweltsonderabgabe oder einer Verkehrssonderabgabe stehen verfassungssystematische Bedenken entgegen. Auch eine Lkw-Maut in Form einer Finanzierungssonderabgabe kommt nicht in Betracht. Denkbar wäre hingegen eine Lkw-Maut in Form einer Lenkungsabgabe, sofern kein Finanzierungsaufkommen als Haupt- oder Nebenzweck erreicht werden soll.

Bei der Möglichkeit, die Lkw-Maut als Steuermodell zu denken, ist ebenfalls zwischen einer City-Maut und einer Landesstraßenmaut zu unterscheiden. Hintergrund für die Ausgestaltung der Lkw-Maut in Form der City-Maut ist die Verminderung des Verkehrsaufkommens in den Innenstädten. Liegt der tatsächliche Belastungszweck hingegen nicht in



© alex_ugalek/istockphoto

der Erzielung von Einnahmen, sondern in dem Befahren von Innenstädten, ist eine Steuer abzulehnen. Auch ist grundsätzlich zweifelhaft, ob die City-Maut von dem Begriff der „Verkehrssteuer“ erfasst ist. Soll die Lkw-Maut in Form einer Landesstraßenmaut als Steuer ausgestaltet werden, stellen sich dieselben kompetenzrechtlichen Fragestellungen wie schon im Rahmen der City-Maut. Die diesbezüglichen europarechtlichen Vorgaben stehen einer landesrechtlichen Lkw-Maut grundsätzlich nicht entgegen. Aus grundrechtlicher Sicht sind insbesondere Ausnahmeregelungen bzw. Härtefallklauseln zu integrieren und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Die vorstehend beschriebene Rechtslage ließe somit die Ausgestaltung einer Lkw-Maut als Landesstraßen- sowie City-Maut in Form einer Verkehrslenkungsgebühr oder einer Verkehrssonderabgabe möglich erscheinen. Der räumliche Geltungsbereich eines geplanten Mautgesetzes kann sich dabei lediglich auf Landesstraßen und Straßen der städtischen Gebiete beziehen, bei denen es sich nicht um Bundesstraßen handelt.

Bezüglich der betroffenen Fahrzeugarten ist insbesondere bei der City-Maut eine Herabsetzung der Gewichtsgrenze auf 3,5 Tonnen zu erwägen. Auch die Schwerlastmaut-Richtlinie knüpft an ein zulässiges Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen an. Zur Rechtfertigung der mit einer Lkw-Maut verbundenen Grundrechtseingriffe ist an Ausnahmen zur Mautentrichtungspflicht zu denken. Mit Blick auf das europarechtliche Diskriminierungsverbot ist zudem sicherzustellen, dass auch Vignetten mit kürzerer Gültigkeitsdauer angeboten werden. Beim erzielten Mautaufkommen ist zwischen einer Verkehrslenkungsgebühr und einer Verkehrssonderabgabe mit jeweils eigener gesetzlicher Grundlage und Funktion zu unterscheiden.

Im Sinne einer maximalen Effektivität im Rahmen landesrechtlicher Handlungsmöglichkeiten empfiehlt sich eine kombinatorische Herangehensweise von Landesstraßen- sowie City-Maut, da so ein klarer legislativer Rahmen durch den Landesgesetzgeber sowohl auf Landesstraßen als auch kommunalen Straßen gesetzt würde.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Erreichung des Ziels „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ wird durch eine City-Maut für Lkw marginal gefördert. (Da jedoch eine für Lkw eingeführte City-Maut im weiteren Verlauf auch für normale Pkw eingeführt werden könnte, in Abhängigkeit von der Antriebsart, könnte der gewünschte Effekt zur Erreichung dieses Klimaziels dann ohne zusätzliche Kosten entstehen.) Das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ profitiert nicht, da der Anreiz zum Umstieg auf klimaneutrale Gütertransportmittel zu gering sein dürfte. Eine Lkw-Maut für Landesstraßen hat, abgesehen von den fiskalischen Einnahmeeffekten, mit zumindest hoher Wahrscheinlichkeit keine Wirkung auf die Erreichung des Klimaziels „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“.

Wir empfehlen, eine City-Maut für Lkw einzuführen, die Lkw-Mauttarife für Landesstraßen deutlich zu erhöhen und die City-Maut sowie die Bundesautobahn- bzw. Bundesstraßen-Maut aufeinander abzustimmen, um eine minimalisierende Wirkung bezüglich des Schadstoffausstoßes zu erreichen und Ausgleichsverkehre zu vermeiden. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir eine streckenabhängige Mauterhebung mit digitaler Überwachung durch Ausweitung des Systems Toll Collect auf Landesstraßen bzw. eine Kennzeichenerfassung an bestimmten Kontrollpunkten nach dem Vorbild der Londoner City-Maut für Kommunalstraßen.

F Klimaneutrale Zonen

Im Folgenden wird erörtert, durch welche rechtlich möglichen Ausgestaltungen die Idee autoarmer bzw. autofreier Zonen in Wohnquartieren umgesetzt werden kann, um klimaschädliches Verkehrsaufkommen zu verringern und dadurch die Klimaziele des Landes zu erreichen. Dabei sind unter „klimaneutralen Zonen“ terminologisch nicht ausschließlich autofreie Bereiche zu verstehen, sondern holistisch von der Gesamtheit an Möglichkeiten zur Erreichung eines Areals mit möglichst niedrigen Schadstoffemissionen durch den Verkehr auszugehen.

Die Idee des autofreien Wohnens kann durch städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB (Baugesetzbuch), sowie durch einen kommunalen Bebauungsplan umgesetzt werden. In einen Klimamobilitätsplan kann die Synthese aller hier angedachten Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen integriert werden. Auch kann die Umwidmung einer neuen Straße auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke oder -kreise beschränkt werden. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, bspw. konventionelle Lieferservices betreffend, ist jedoch nicht möglich. Die Bevorrechtigung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen als klimaneutrale Alternative ist auf Grundlage des § 45 Abs. 1g StVO (Straßenverkehrsordnung) in Fragen des ruhenden Verkehrs möglich. Der bauplanungsrechtliche Beitrag zur Realisierung klimaneutraler Zonen i.S.v. autofreien Quartieren kann an vielzähligen Punkten ansetzen. Der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB sowie ein kommunaler Bebauungsplan stellen zudem Mittel dar, die der Umsetzung der Idee des autofreien Wohnens dienen können. Eine Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen bei Neubauten für klimaneutral betriebene Elektrofahrzeuge hätte als Weg zu einer Stellplatzreduzierung einen besonderen Mehrwert für die Realisierung klimaneutraler Zonen.

Die Ladeinfrastruktur zur Förderung der E-Mobilität kann als sogenannte „untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen“ schon heute in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Im Zusammenhang mit umweltfreundlichen Lieferservices besteht die planungsrechtliche Möglichkeit, entsprechende Sonderflächen für Depots oder sog. Mikro-Hubs in Bebauungs-

pläne auszuweisen, bei deren Planung in einem zweiten Schritt verkehrliches Störpotential durch Zu- sowie Abfahrtsverkehr planerisch zu berücksichtigen ist. Während es dem Land kaum möglich sein dürfte, den Durchgangsverkehr etwa durch die Festsetzung von Stichstraßen für Anwohner in Wohngebieten zu limitieren, könnte es anhand von Luftreinhalteplänen partielle autofreie Zonen anordnen. Da in Baden-Württemberg hingegen die tatbestandlich vorausgesetzte Nichteinhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte kaum gegeben ist, versprechen Luftreinhaltepläne als rechtliches Instrument jedoch wenig Effektivität. In freiwillig aufgestellten Klimamobilitätsplänen könnten bei entsprechender Anreizbildung und Förderung durch das Land mehrere Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen gebündelt werden.

Auf Grundlage des Bauordnungsrechts könnten Stellplätze elektrisch betriebenen Fahrzeugen vorbehalten werden. Eine etwaige Teileinziehung bestehender Straßen auf straßenrechtlicher Basis darf nicht als getarnte straßenverkehrsrechtliche Anordnung ergehen. Sie kann auch nicht zum Ausschluss schadstoffintensiver Fahrzeuge dienen, da hierfür die ordnungsrechtlichen Voraussetzungen des Straßenverkehrsrechts Vorrang genießen. Klimaneutrale Lieferservices können ebenso wie Carsharing-Unternehmen nach § 16a des baden-württembergischen Straßengesetzes (StrG) eine Sondernutzungserlaubnis für bestimmte Verkehrsflächen erhalten, wobei jedoch an eine transparente und diskriminierungsfreie Vergabe oder eine mögliche Befristung zu denken ist. Auf straßenverkehrsrechtlicher Ebene bestehen Eingriffsmöglichkeiten durch die Anordnung von Verkehrszeichen. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, beispielsweise für konventionelle Lieferservices, ist durch Bundesgesetz stark eingeschränkt. Entscheidend ist im Hinblick auf die Schaffung von klimaneutralen Zonen, dass § 45 StVO gerade darauf beschränkt ist, maximal zonale, nicht hingegen generelle, flächendeckende Maßnahmen zu erlauben. Dabei erscheint die Anordnung zur Unterstützung eine städtebaulich geordneten Entwicklung im Sinne des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO aus einer gesamtplanerischen Perspektive am vielversprechendsten. Durch seine nicht exklusiv ordnungsrechtliche Stellung ermöglicht er



© Imgorhand/istockphoto

einen jedenfalls progressiv wachsenden Zusammenhang zwischen der Komplexität des als Voraussetzung notwendigen kommunalen Verkehrskonzeptes einerseits und der Möglichkeit, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Konzeptes zu erlassen. Zur Luftreinhaltung kann der Durchgangsverkehr durch entsprechende Verkehrszeichen limitiert und Elektrofahrzeugen nach dem EmoG (Elektromobilitätsgesetz) Bevorrechtigungen hinsichtlich Zufahrtsbeschränkungen und Durchfahrtsverboten erteilt werden. Auch erlaubt es die 2020 erfolgte Novelle der StVO, Fahrradzonen anzuordnen und innerhalb dieser jeden motorisierten Verkehr zu untersagen. Für elektrisch betriebene Fahrzeuge können wiederum auf Grundlage des EmoG Ausnahmen zugelassen werden. Carsharing-Fahrzeuge können nach dem CsgG im Rahmen des Parkens eine Privilegierung erhalten.

Das Finanz- und Haushaltsrecht erlaubt die Förderung bzw. Zuschussung beispielsweise der E-Mobilität, klimapositiver Lieferservices, Modellprojekte zur Realisierung autofreier Quartiere und von Klimamobilitätsplänen. Auch das landesrechtliche ÖPNVG (Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr) bietet in der aktuell im Landtag liegenden änderungsgesetzlichen Version Anknüpfungspunkte, um auf Landesebene zur Schaffung klimaneutraler Zonen beizutragen. Neben dem Ordnungsrecht ermöglicht das Finanz- sowie Haushaltsrecht dem Land direkte Handlungsoptionen zur Schaffung klimaneutraler Zonen. Zudem besteht für das Land die Option, über die Kopplung mit dem ÖPNV nicht nur bei der finanziellen Zuwendung an die Verkehrsverbünde sowie Aufgabenträger mittels des ÖPNVG das Konzept klimaneutraler Zonen mit einzubringen, sondern zusätzlich über die (Sammel-)Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge für den ÖPNV Einfluss zu nehmen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Mit den hier beschriebenen Maßnahmen allein kann nach gutachterlicher Ansicht das Ziel einer Reduktion des Kfz-Verkehrs um ein Drittel nicht erreicht werden. Eine Vorabschätzung der Frage, ob durch diese Maßnahmen eine Verdoppelung des ÖV erreicht werden kann, ist nicht möglich. Allerdings

dürfte die Erschwerung des MIV zu einer Substitution durch Fahrrad, Fußweg und ÖPNV führen; somit ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen zielführend wirken. Das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ dürfte durch die beschriebenen Maßnahmen nicht gefördert werden, da diese den klimaneutralen MIV nicht anders behandeln als den durch Verbrennungsmotor betriebenen MIV. Ebenso wie bei der Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ ist eine quantitative Schätzung der Auswirkungen der beschriebenen Maßnahmen auf das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ nicht möglich. Nur wenn die klimaneutralen Zonen letztlich in den Städten liegen, ist eine Reduktion zu erwarten. Anders verhält es sich bei der Maßnahme „Förderung umweltfreundlicher Lieferservices“ und der erwähnten „3-Kilometer-Gesellschaft“. Hier kann tatsächlich der generelle Kfz-Verkehr reduziert werden. Das Ziel „Jeder zweite Weg selbstaktiv“ wird durch die Maßnahmen gefördert, da der MIV unattraktiver wird. In Bezug auf das Ziel „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ werden die Maßnahmen höchstwahrscheinlich neutral bleiben; es könnten auch gegenteilige Effekte erzielt werden, da beispielsweise höhere Wegstrecken durch größere Umwege notwendig werden könnten.

Wir empfehlen, die ordnungs-, finanz- und haushaltsrechtlichen Handlungsoptionen zur Schaffung klimaneutraler Zonen anzuwenden und Bevorrechtigungen oder Ausnahmeregelungen für klimapositive Fahrzeuge einzurichten. Auch sollte § 2 Nr. 15 LGVFG um das Merkmal der „Transportlogistik“ erweitert und die Anknüpfungspunkte des ÖPNVG genutzt werden, um das Konzept klimaneutraler Zonen miteinzubringen. Auf technischer Umsetzungsebene bedarf es keiner eigenen digitalen Infrastruktur, sondern es kann die bestehende physische Straßeninfrastruktur genutzt werden. Die in China bereits funktionierende „3-Kilometer-Gesellschaft“ sollte als Modell für Baden-Württemberg in Erwägung gezogen werden.

G Parken und ruhender Verkehr

Effektive Maßnahmen im Bereich des ruhenden Verkehrs oder der Parkraumbewirtschaftung sind essenzieller Teil jedes Push-Pull-Mixes, der durch Eindämmung des MIV und Förderung des ÖPNV sowie der Radkultur versucht, eine Mobilitätswende einzuleiten. Im Folgenden werden entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten erörtert.

Im Rahmen des KSG Baden-Württemberg kann die Reduzierung von Stellplätzen sowie die damit verbundene Planung autofreier Quartiere im Allgemeinen in einen Klimamobilitätsplan integriert werden. Zu beachten ist allerdings, dass Maßnahmen zur Regulierung des ruhenden Verkehrs dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen sind und damit eine Form des Ordnungsrechts darstellen. Als regulierende Maßnahmen können beispielsweise Gebühren für das Parken auf bislang kostenfreien Parkplätzen erstmals erhoben und erhöht werden, oder es kann eine Bevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen sowie E-Fahrzeugen nach dem EmoG eingerichtet werden.

Das Bauordnungsrecht sieht für private Stellplätze eine Stellplatzverpflichtung vor. Die Gemeinden können die Stellplatzverpflichtung aus Gründen des Verkehrs oder der sparsamen Flächennutzung sowie aus städtebaulichen Gründen einschränken. Durch eine dem Landesgesetzgeber mögliche Anpassung von Vorschriften der Landesbauordnung (LBO) könnte eine Förderung klimafreundlicher Lieferservices und der damit potenziell verbundenen Einrichtung von sogenannten Micro-Hubs herbeigeführt werden. Je attraktiver dadurch die Besorgung durch derartige Lieferservices würde, desto wahrscheinlicher ist in der Folge ein Verzicht auf die Nutzung des eigenen Autos.

Bei Überlegungen, die auf eine Reduzierung öffentlicher Stellplätze durch nachträgliche Einziehung oder Widmung auf straßengesetzlicher Basis abzielen, ist zu bedenken, dass keine straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen im Gewand des landesrechtlichen Straßenrechts getroffen werden dürfen. Hinsichtlich der Regulierung des ruhenden Verkehrs verdrängen die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts das Stra-

ßenrecht ohne Rücksicht darauf, von welchen Gesichtspunkten die jeweiligen straßenrechtlichen Maßnahmen einer Gemeinde getragen werden. Maßnahmen, die den ruhenden Verkehr betreffen, können noch zielgerichteter eingesetzt werden, wenn ein städtisches Verkehrskonzept durch einen umfassenden Klimamobilitätsplan bereichert wird.

Das Parken im öffentlichen Raum ist grundsätzlich zulässig, es besteht jedoch kein Anspruch auf kostenlosen Parkraum. Eine kommunale Parkgebührenerhöhung hat sich im Rahmen eines gegebenenfalls durch eine Landesgebührenordnung festgesetzten Höchstsatzes zu halten. Eine solche Gebührenordnung gibt es in Baden-Württemberg derzeit nicht. Neben dem Erlassen einer Gebührenordnung erlaubt es das Straßenverkehrsgesetz den Ländern auch, eine Gebührenregelung durch Delegationsverordnung vorzunehmen, die das Land Baden-Württemberg derzeit ausarbeitet.

Eine Abschaffung des kostenfreien Parkens auf privaten Flächen durch Verpflichtung privater Parkplatzbetreiber zur Einführung einer Gebühr ist straßenverkehrsrechtlich nicht möglich. Zeitliche Beschränkungen des Parkens könnten sich klimapositiv auswirken, doch ist die Einführung eines flächenhaften Kurzzeitparkens durch die Straßenverkehrsordnung eingeschränkt.

Den zuständigen Behörden ist es möglich, bei der Erteilung eines Bewohnerparkausweises möglichem Missbrauch entgegenzuwirken und solche Berechtigungen dadurch stärker zu fokussieren. Nach dem EmoG (Elektromobilitätsgesetz) ist auch eine Bevorrechtigung für das Parken von elektrisch betriebenen Fahrzeugen möglich. Zudem können Elektrofahrzeuge nach der Straßenverkehrsordnung gegenüber anderen Fahrzeugen privilegiert werden, sodass Einschränkungen von Halteverböten zugunsten von Elektrofahrzeugen möglich sind. Auch hier ist eine entsprechende Delegationsverordnung zur Gebührenfestsetzung bezüglich Bewohnerparkausweisen bereits in Ausarbeitung.

Dem Land Baden-Württemberg kommt im Rahmen des Ordnungsrechts ein effektiver Handlungsspielraum zu. So könnte

der Katalog an Gründen zur Einschränkung der Stellplatzverpflichtung nach der Landesbauordnung durch gemeindliche Stellplatzsatzungen um den expliziten Grund der Umweltverträglichkeit erweitert werden. Letztlich steht auch der umgekehrten Logik, anstelle von einer Mindestanzahl von einer Maximalanzahl an Stellplätzen auszugehen, nichts entgegen, solange sich diese an verhältnismäßigen Erwägungen wie der Größe der Anlage oder der Anzahl an Wohnungen in der geplanten Anlage orientiert.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Für die Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ sind den ruhenden Verkehr betreffende Konzepte im Rahmen eines Push-Pull-Ansatzes unerlässlich zur Zielerreichung, sofern ein hinreichend attraktiver ÖPNV als Substitutionsmöglichkeit besteht. Die Erreichung des Ziels „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“, mit hoher Wirkung, hängt vom Maß der Bevorzugung klimaneutraler Fahrzeuge und von der Frage ab,

wie weit etwa Förderungen nach dem LGVFG an entsprechende Bevorrechtigungen im ruhenden Verkehr gebunden werden.

Wir empfehlen, die Handlungsspielräume des Landes zu nutzen und insbesondere das kostenfreie Parken für nicht klimaneutrale Fahrzeuge abzuschaffen, eine Maximalzahl an Stellplätzen festzulegen und den öffentlichen Parkraum durch Teileinziehung von Flächen zu verknappen, um einen Anreiz zum Verzicht auf die Nutzung des eigenen Kfz zu schaffen. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir darüber hinaus eine Erhöhung oder Dynamisierung der Parkgebühr und einen deutlich erschwerten Zugang zu Bewohnerparkgenehmigungen. Wir empfehlen zudem die Prüfung von nach Einkommen gestaffelten Parkgebühren bzw. Bußgeldern für Falschparken auf Zulässigkeit und die Pilotierung eines zeitabhängigen, öffentlichen Stellplätze umfassenden dynamischen Pricing-Systems und dessen Evaluierung von unabhängiger Seite.



© baona/istockphoto

H Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung

Eine umweltsensitive, passgenaue Verkehrssteuerung kann eine sinnvolle Maßnahme zur verkehrlichen Zuflussdosierung und Verstetigung des Verkehrs sein. Im Folgenden werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Klimaziele des Lands beleuchtet.

Die Umsetzung einer Zuflussdosierung erfolgt jedoch auf der Ebene des Ordnungsrechts. Bei allen Maßnahmen dieser Art ist, nach der Straßenverkehrsordnung, der Sicherheit des Verkehrs grundsätzlich Vorrang vor der Ordnung (Leichtigkeit) zu geben. Dieses Vorrangprinzip wird bei der Anordnung von Verkehrseinrichtungen, wie Lichtzeichenanlagen, sowie Verkehrszeichen jedoch zu Gunsten der Flüssigkeit des Verkehrs umgekehrt. Eine umweltpolitisch motivierte Verkehrslenkung auf straßenverkehrsrechtlicher Basis bleibt außer Betracht, da sie nicht von der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage der StVO gedeckt wird. Die Straßenverkehrsordnung sieht jedoch auch Verkehrsbeschränkungen vor, wenn Lärm oder Abgase unzumutbare Beeinträchtigungen mit sich bringen. Verkehrsbeschränkungen dieser Art können auch probehalber oder zu Forschungszwecken eingerichtet werden, solange die entsprechende Maßnahme sich jedenfalls der Regelungsmaterie des Straßenverkehrsrecht zuordnen lässt.

Bei einer intelligenten Verkehrssteuerung sind auch datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen. Im Rahmen eines flankierenden Monitorings zur passgenauen Steuerung einer Lichtzeichenanlage (LZA) kommen als relevante Datenformen insbesondere Bewegungs- sowie Positionsdaten und Daten zum Fahrverhalten, wie bspw. Beschleunigung oder Geschwindigkeit, in Betracht. Daten dieser Art sind nicht als personenbezogen einzuordnen, denn sie stellen als „Verkehrsdaten“ lediglich vergangenheitsbezogene Daten und Echtzeitdaten zum Verkehrszustand dar, weswegen keinerlei über das Bundesdatenschutzgesetz hinausgehenden Erfordernisse erfüllt werden müssen. Insofern haben die Länder einen Spielraum zur Errichtung eigener regionaler intelligenter Verkehrssteuerungen einschließlich entsprechender Da-



© Ralf Gosch/Adobestock

tenbanken, sind aber an den bundesgesetzlichen und europäischen Rahmen insofern gebunden, als eine Kompatibilität und eine Verfügbarkeit der Daten auch für den nationalen Sammelpunkt der Nationalen Stelle für Verkehrs- und Mobilitätsdaten (NAST) sichergestellt sein muss.

Neben allgemeinen haushaltsrechtlichen Festsetzungen, intelligente Verkehrssysteme betreffend, besteht für das Land auch die Option, entsprechende Modellprojekte ins Leben zu rufen, die der Sammlung, Verwertung und Weitergabe zur effizienten Verkehrssteuerung dienen. Eine solche Initiative würde nicht nur den Vorteil einer landesweiten Bündelung von Verkehrsdaten mit sich bringen, sondern auch ein Mehr an Datenerfassung ermöglichen. Das LGVFG listet bereits jetzt den Bau, Aus- und Umbau von dynamischen Verkehrsinformationssystemen als förderungsfähige Vorhaben.

Der gesetzliche Rahmen zur Anordnung von verkehrlichen Maßnahmen zur Zuflussdosierung ist im Straßenverkehrsrecht eng bundesgesetzlich durch die Ermächtigungsgrundlage des § 6 StVG, seinen Charakter als Ordnungsrecht und den daraus folgenden tatbestandlichen Voraussetzungen determiniert. Dem Land Baden-Württemberg verbleibt hier kein eigener ordnungsrechtlicher Regelungsbereich. Allerdings bietet es sich an, die Erhebung und Nutzung von Verkehrsdaten zu fördern, um hierüber unter anderem die Anordnung intelligenter, großräumig wirkender Verkehrsmaßnahmen besser begründen zu können. In diesem Zusammenhang wird § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO besonders relevant. Hiernach können verkehrliche Maßnahmen auf der Grundlage eines qualifizierten städtebaulichen Verkehrskonzeptes angeordnet werden. Zwar setzt diese Möglichkeit stets die Initiative und das Engagement der jeweiligen Kommune voraus. Ein guter Anreizmechanismus zur Förderung des kommunalen Engagements findet sich jedoch in einer höheren Förderung der Maßnahme nach dem LGVFG (Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) bei Nachweis ihrer Effektivität in einem Klimamobilitätsplan.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Eine Zuflussdosierung im Rahmen eines Klimamobilitätsplans kann eine wesentliche Rolle bei der Stärkung des ÖV spielen. Dabei kommen Push-Pull-Effekte zum Tragen, mit denen das Ziel „Verdoppelung des ÖV“ ohne weiteres erreicht werden können. Auch das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ kann durch eine Zuflussdosierung wesentlich gefördert werden, da letztlich die Einfahrt in die Stadt per Autoverkehr unattraktiv gestaltet und das Ziel damit erreicht werden kann. Wird die Zuflussdosierung durch eine Anbindung an ein im Idealfall bereits gut ausgebautes innerstädtisches Radwegenetz ergänzt, kann dies den Radverkehr wesentlich attraktivieren und somit einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels „Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)“ leisten.

Wir empfehlen daher, Zuflussdosierungen umzusetzen, die den im planerischen Teil des hier zusammengefassten Kapitels beschriebenen Planungsgrundsätzen und dem darin dargelegten Vorgehensmodell folgen, bei dem jeglicher Maßnahmenplanung eine Analyse des bestehenden Verkehrs und der zu erwartenden Substitutions- bzw. Umlenkeffekte vorgeschaltet wird. Auf organisatorischer Ebene empfehlen wir die Einbindung sowohl der Verkehrsverbünde als auch der Bevölkerung.

I Zusammenarbeit und Bündelung von ÖV-Verbänden

Bei der Debatte um eine erstrebenswerte Rationalisierung der Verbundstrukturen, die Anreize zur Nutzung des klimafreundlichen ÖPNV schafft, stehen die Stadt- und Landkreise als Aufgabenträger im Mittelpunkt der Betrachtung. Aus den Argumenten für eine Bündelung von ÖV-Verbänden kann sich ein öffentliches Interesse ergeben. Auch deswegen ist es legitim, die Frage zu erörtern, wie sich eine Bündelung der Verkehrsverbünde und damit eine Verringerung ihrer Gesamtzahl – ggf. auch ohne Zustimmung der Verkehrsträger – umsetzen ließe, wenn bestehende, mildere Mittel die gewünschte Wirkung nicht erzielen.

In Baden-Württemberg haben sich 21 Verkehrsverbünde herausgebildet, die in verschiedenen Verbundformen, zuweilen auch bundeslandübergreifend, agieren. Probleme gibt es, wenn Verbundgrenzen durch Reisende überschritten werden und keine effiziente Kooperation besteht. Der Begriff „Verkehrsverbund“ ist dabei kein klar umrissener Rechtsbegriff. Charakteristisch für Verbünde ist jedoch eine Kooperation zwischen öffentlichen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer, wobei unterschiedliche Formen und Gestaltungsmodelle möglich sind. Die Verkehrsträgerschaft von Gebietskörperschaften ist verfassungsrecht-

lich verankert: Gemeinden und Gemeindeverbände als Nahverkehrsträger haben eine verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie mit einem bestimmten, unantastbaren Kernbereich. Beim Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ kann eine „Hochzoning“, also die Übertragung einer bestimmten Aufgabe auf eine staatliche Stelle höherer Ebene, stattfinden, wobei jedoch Gründe der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aus sich heraus kein öffentliches Interesse begründen.

Die an den vergebenen Linien eines Verkehrsverbunds beteiligten Verkehrsunternehmen genießen für die Dauer der Vergabeleistungen Exklusivität und sind damit Inhaber einer dem Bestandsschutz unterfallenden Rechtsposition. Würden im Rahmen einer Rationalisierungsabsicht mehrere Verkehrsverbünde durch Gesetz zusammengelegt werden, müssten noch weitere rechtliche Aspekte in den Blick genommen werden.

Verkehrsverbünde könnten durch gesetzgeberische Intervention gebündelt oder ihre Fusion forciert werden. Vergegenwärtigt man sich jedoch die Aufgaben der Nahverkehrsträger (Planung, Organisation, Sicherstellung und Ausgestaltung des ÖPNV) und gleicht diese mit typischen Verbundaufgaben ab, erscheinen Konflikte in gewisser Weise unvermeidlich. Bereits jetzt könnte das Land durch Rechtsverordnung des Innenministeriums eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Sinne



© luza studios/istockphoto

eines Pflichtverbands durchsetzen, wenn beispielsweise eine gemeinsame Finanzierung geboten ist und wenn für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Für bestimmte Fälle ist auch eine Fristsetzung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Bildung eines Zweckverbandes vorgesehen, die notfalls dessen Satzung sogar selbst erlassen kann.

Es liegt die Überlegung nahe, zukünftig die Anzahl der Verkehrsverbände für den ÖPNV und die örtliche Radizierung ihres Einflussbereichs gesetzlich festzulegen. Auf die Schwierigkeiten der Regulierung der Entität „Verkehrsverbund“ als solcher ist allerdings auch hier hinzuweisen. Die gesetzgeberische Festlegung von Verkehrsverbänden würde (wie beim Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart, GVRS) auch auf das Problem stoßen, für den gesamten Raum Baden-Württemberg ein Regelungskonzept des jeweiligen Verbundes erarbeiten zu müssen und gleichzeitig nicht unerheblich in die Selbstverwaltungsgarantie der Verkehrsträger einzugreifen. Dieser hohe gesetzgeberische Aufwand könnte mithin obendrein zu dem Risiko führen, dass die von dem Gesetz Betroffenen mit Erfolg dagegen vorgehen. Das Beispiel Berlin-Brandenburg zeigt jedoch, dass der Bildung eines Verkehrsverbands auch ein Konsens zwischen Land, kreisfreien Städten und Landkreisen vorangehen kann. Die denkbare Option einer „Hochzonung“ der Verkehrsträgerstellung auf höher gelagerte Planungsträger ist mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Eine neu zu schaffende gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit bzw. eine Vorgabe an die Verbundarbeit stößt auf rechtliche Hindernisse, da die Beteiligung der privaten Verkehrsunternehmen an der Verbundstruktur nicht zur Pflicht gemacht werden kann. Als milderer Mittel wäre es womöglich denkbar, den bestehenden Verkehrsverbänden gesetzgeberisch vorzuschreiben, wo sie zur Vermeidung von Reibungsverlusten zusammenzuarbeiten haben, ohne in deren Bestand einzugreifen. Grundsätzlich hat das Land einen weiten Gestaltungsspielraum zur Regelung der ÖPNV-Organisation und damit zusammenhängend der Rechtsstellung der kommunalen Körperschaften als Nahverkehrsträger; es ist jedoch vor Anwendung der möglichen Instrumente zu beobachten, wie sich der jetzt gewählte förder- und haushalts-

rechtliche Ansatz als milderer Mittel in der Praxis bewährt. Stets können und sollten auch regional differenzierte Lösungen erwogen werden, beispielsweise durch eine Bündelung in Regionen, in denen aufgrund der bestehenden Strukturen besonders gravierende Ineffizienzen herrschen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Kooperation innerhalb von (größeren) Verkehrsverbänden ist durch die Entstehung von Economies of Scale sowie Economies of Scope geeignet, die Kosten zu senken, wie entsprechende Daten des Verkehrsverbands der Wiener Linien eindrucksvoll belegen. Gelingt es, durch Kooperation die Kosten und damit den Fahrpreis zu senken, ist dies eine ganz wesentliche Voraussetzung, um das Klimaziel „Verdoppelung des ÖV“ zu erreichen. Die Erreichung des Ziels „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ ist hingegen durch die beschriebenen Maßnahmen nicht signifikant möglich, sieht man davon ab, dass bei günstigeren und qualitativ hochwertigem ÖPNV möglicherweise Besitzer von MIV-Autos auf deren Haltung komplett verzichten werden. Was das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ betrifft, sei noch einmal auf das Beispiel der Wiener Linien verwiesen: Hier kann man erkennen, dass der Kfz-Verkehr von 40 % im Jahr 1993 auf nur noch 25 % im Jahr 2019 zurückgegangen ist. Dies ist im Wesentlichen der Kombination aus verteuertem und reduziertem Parkplatzangebot für den MIV einerseits und einem günstigeren ÖPNV andererseits zu verdanken.

Wir empfehlen, die Wirkung des jetzt gewählten förder- und haushaltsrechtlichen Ansatzes als milderer Mittel zunächst zu beobachten. Sollte sich hierbei die Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Eingriffs zur Rationalisierung der Verbundstruktur zeigen, muss dieser überzeugend begründet werden, wobei auch regional differenzierte Lösungen zu erwägen wären. Auf Umsetzungsebene verweisen wir insbesondere auf die Notwendigkeit einer politischen Steuerung und eines breiten politischen Konsens.

J Bedienstandards und Datenbasis ÖV

Ein Ansatzpunkt für ein ganzheitliches Klimaschutzkonzept im Verkehrssektor ist die Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Nahverkehrs. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, inwieweit das Land Baden-Württemberg einen rechtlichen Handlungsspielraum hat, einen landesweiten Bedienstandard zu konstituieren sowie kohärente und umfassende Daten über die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs zu sammeln. Zudem wird die planungs-, ordnungs- und haushaltsrechtliche Komponente beleuchtet.

Maßgebliches Regelwerk für den öffentlichen Personennahverkehr in Baden-Württemberg ist das Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG). Nach der nun aktuellen Rechtslage im ÖPNVG sind die landesrechtlichen Möglichkeiten für einen landesweit einheitlichen Bedienstandard im öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere hinsichtlich Preisgestaltung, Fahrplangestaltung, Taktichte und Qualität, gestärkt worden. Insbesondere wird durch die Schaffung des neuen § 9 Abs. 7 ÖPNVG auch eine finanzielle Sanktion für jene Fälle vorgesehen, in denen die Verkehrsverbände nicht die Voraussetzungen des reformierten § 9 Abs. 6 ÖPNVG, wie bspw. der Sicherstellung eines landeseinheitlichen Beförderungsstandards oder der Bereitstellung von Haltestellen- sowie Fahrplandaten an das Land, erfüllen.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Finanzausgleichsgesetzes schafft also neue bzw. erweitert bestehende rechtliche Handlungsoptionen. In Bezug auf Bedienstandards ist demnach die Bildung von Verkehrsverbänden nicht mehr lediglich anzustreben, sondern als gesetzliches Erfordernis in § 9 Abs. 6 Nr. 4 ÖPNVG vorgegeben. Zudem gibt es durch die Reform des genannten Gesetzes nur noch drei Tarifarten im öffentlichen Personennahverkehr. Diese dreigliedrige Struktur schafft Übersichtlichkeit und eine Vereinheitlichung des Tarifsystems. Hinsichtlich Datenerfassung/Open Data sieht die Neufassung des ÖPNVG den Nahverkehrsplan als Vehikel vor, um eine solide Datenba-

sis über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und den „Modal Split“ zu sammeln, wobei diese Bezeichnung in der Neufassung explizit im Gesetzestext erscheint. Die Neuerungen im ÖPNVG ermöglichen es dem Land also, in Zusammenarbeit mit den Verbänden anhand der dann vorhandenen kohärenten Nachfragedaten nach § 9 Abs. 6 Nr. 6, 7 ÖPNVG den ÖPNV in Baden-Württemberg gezielt weiterzuentwickeln. Ohne belastbare Nachfragedaten ist eine zielführende Verbesserung des ÖPNV nur schwer möglich, sodass diese Neuregelung letztlich auch der Erreichung der Klimaziele des Landes dienlich ist.

Auf ordnungsrechtlicher Ebene ist anzumerken, dass die Beförderung von Personen nach dem Personenbeförderungsgesetz genehmigungspflichtig ist. Unter diese Genehmigungspflicht fällt auch der öffentliche Personennahverkehr. Eine Steuerungswirkung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Land Baden-Württemberg kann aus der Genehmigungspflicht jedoch nicht konstruiert werden.

Das Land Baden-Württemberg hat durch den Gesetzesentwurf vom 10.07.2020 effektive und praktikable Maßnahmen geschaffen, die eine Vereinheitlichung der Bedienstandards sowie die Schaffung einer fundierten Datenbasis ermöglichen. Der rechtlich und praktisch effektivste Weg ist die nun verbindliche Bündelung von Verkehrsverbänden in Verbindung mit einer entsprechenden finanziellen Sanktionsandrohung nach § 9 Abs. 7 ÖPNVG. Dadurch wird auch die Schaffung einer Datenbasis sowie Open Data letztlich direkt den Verkehrsverbänden vorgeschrieben.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ hängt weniger von den Bedienstandards ab, sondern primär von den Preisen des ÖPNV. Diese sind in Baden-Württemberg im europäischen Vergleich höher, weshalb der Umstieg auf den ÖPNV weniger attraktiv ist. Sofern einheitliche Bedienstandards zu einer Kostenreduktion für die Fahrgäste beitragen, kommt dies dem Ziel „Verdoppelung des ÖV“ zugute. Da eine

Substitution des Kfz-Verkehrs in der angestrebten Größenordnung faktisch nur durch den ÖPNV erreichbar ist, wird auch das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ gestärkt. Die Wirkung der beschriebenen Maßnahmen auf das Ziel „Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)“ ist hingegen vernachlässigbar; es könnte sogar ein gegenteiliger Effekt eintreten, wenn ein verbesserter ÖPNV Fußwege und Radwege substituiert.

Wir empfehlen, als rechtlich und praktisch effektivsten Weg die nunmehr verpflichtende Vereinheitlichung von Bedienstandards durchzusetzen und eine weitere Bündelung der Verkehrsverbünde zu forcieren, ohne jedoch in immer größeren Verbundgebieten „Mega-Verbünde“ entstehen zu lassen oder die Selbstverwaltung der Aufgabenträger auszuhöhlen. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir vor allem, eine standardisierte Datenbasis und ein standardisiertes Ticketing sowie die digitale Infrastruktur für die Erfassung zurückgelegter Strecken und Zeiten zu schaffen. Aus wirtschaftlicher Sicht erscheint uns die Einführung einer „Oyster Card BW“ nach Londoner Vorbild sinnvoll.



© Rawpixel/istockphoto

K Zulassungsbeschränkung CO₂-intensiver Kfz

Im Sinne eines ganzheitlichen Klimaschutzkonzeptes im Verkehrssektor kann an eine Verringerung des Verkehrs durch Beschränkung der Zulassung von Fahrzeugen mit hohen CO₂-Emissionswerten gedacht werden. Im Folgenden werden die – aufgrund der unionalen und bundesrechtlichen Bedeutung der Zulassungsmaterie – für alle drei Optionen kompetenziell limitierten Handlungsbereiche des Landes skizziert.

Diese Regelungsmaterie bleibt dem Landesgesetzgeber größtenteils verwehrt, unabhängig davon, ob als Handlungsoption an ein mittelfristiges Zulassungsverbot, einen nachträglichen Zulassungsentzug oder an eine (in anderen europäischen Ländern existierende) Zulassungssteuer gedacht wird. Überlegungen, spezifische Verbote oder auch tageszeitliche Beschränkungen für den Verkehr CO₂-emissionsintensiver Fahrzeuge auf bauplanungsrechtlicher Basis einzuführen, etwa im Rahmen eines qualifizierten Bebauungsplans, stoßen in der Rechtsprechung und in der herrschenden Literatur überwiegend auf Ablehnung.

Die Frage, ob das Straßenrecht bzw. das Straßenverkehrsrecht selbst taugliche Rechtsgrundlagen für die Umsetzung solcher Verbote oder Beschränkungen bereithalten, führt nach entsprechender Abgrenzung des Straßenrechts gegen das Straßenverkehrsrecht zu dem Ergebnis, dass eine fahrzeugtypbezogene Teileinziehung der Straße nicht aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten, wie zum Schutz vor Lärm und Abgasen, mittels des Straßenrechts verwirklicht werden kann. Die Überlegung, Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-intensive Kfz über das Straßenverkehrsrecht zu realisieren, führen nach Abwägung der wesentlichen rechtlichen Aspekte zu der Feststellung, dass sich auf dem Boden der Straßenverkehrsordnung zumindest keine flächendeckenden und generellen Verkehrsverbote und -beschränkungen für Kfz mit hohem CO₂-Ausstoß einführen lassen, die vornehmlich von den globalen Zielsetzungen des Luft-, Umwelt- und Klimaschutzes getragen sind.

Als indirektes Lenkungsinstrument zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens CO₂-emissionsintensiver Kraftfahrzeuge kommt eine dynamische Parkraumbewirtschaftung in Betracht. Ein nach CO₂-Ausstoß differenzierendes Gebührensystem kann vom Land auf Grundlage des Straßenverkehrsgesetzes umgesetzt werden. Eine Abgabeverpflichtung privater Parkhausbetreiber, etwa durch ein Steuermodell oder durch eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, scheitert an der mangelnden rechtlichen Kompetenz des Landes zur Einführung.

Auf eine etwaige Bevorrechtigung CO₂-emissionsarmer Kfz beim Parkraummanagement wird in den Kapiteln „Parken und ruhender Verkehr“ und „Klimaneutrale Zonen“ näher eingegangen.

Das Bundesimmissionsschutzgesetz scheidet als Grundlage für flächendeckende Verkehrsverbote bzw. -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Fahrzeuge unter anderem deswegen aus, weil es keine Emissionsgrenzwerte für Kohlendioxid enthält.

Auf finanz- und haushaltsrechtlicher Ebene kann über ein Bonus-Malus-System nachgedacht werden, zumal die behandelten Modelle einer Abgaben- und Gebührenbelastung zur Gefahr sozialer Verwerfungen führen, da sie wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen tendenziell stärker treffen. Bei der Einführung und Gestaltung eines Bonus-Malus-Systems hätte der Landesgesetzgeber relativ freie Hand.

In Anbetracht der hierzu gemachten Ausführungen ist festzustellen, dass dem Land im Rahmen des „klassischen“ Zulassungsrechts aufgrund kompetenzieller Schranken ein unmittelbares Aktivwerden verwehrt bleibt. Hingegen ist bei Handlungsmöglichkeiten nach Planung-, Ordnungs- und Finanz- sowie Haushaltsrecht innerhalb der systematischen Grenzen der respektiven Regelungsmaterie eine direkte Einflussnahme des Landes möglich. Ordnungsrechtlich gesehen, ist eine explizit an den CO₂-Ausstoß anknüpfende Parkgebührenpolice keinerlei rechtlichen Bedenken ausgesetzt (siehe dazu das Kapitel „Parken und ruhender Verkehr“).

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Da als einzige umsetzbare Maßnahme die Bevorrechtigung von klimaneutralen Fahrzeugen gemäß dem Elektromobilitätsgesetz bleibt, sind die Auswirkungen beschränkt. Einzig das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ wird gefördert.

Wir raten aufgrund der beschriebenen kompetenzrechtlichen Schranken von einem zulassungsrechtlichen Tätigwerden ab. Wir empfehlen, die indirekten Handlungs-

möglichkeiten nach Planungs-, Ordnungs-, Finanz- und Haushaltsrecht (z. B. eine Reduzierung der notwendigen Kfz-Stellplätze bei Neubauten oder eine an den CO₂-Ausstoß anknüpfende Parkgebührenpolice) in den Kapiteln zu klimaneutralen Zonen sowie zum ruhenden Verkehr ins Auge zu fassen. Aufgrund der einfachen Umsetzbarkeit scheint insbesondere die Freistellung von Parkgebühren für elektrisch betriebene Fahrzeuge am geeignetsten zu sein. Für die technisch-organisatorische Umsetzung bietet sich eine Kennzeichnung bzw. automatische Erkennung solcher Fahrzeuge an.



© Kara/Adobestock

L Lokale Infrastrukturgesellschaften

Die effiziente Regulierung und Bewirtschaftung der öffentlichen und privaten Verkehrsinfrastruktur (insbesondere der Stellplätze) stellt eine zentrale Herausforderung der Verkehrswende dar. Für kleinere, abgegrenzte Teilgebiete von Kommunen (sogenannte „Quartiere“) wurden in jüngerer Zeit Maßnahmen modernen Mobilitätsmanagements umgesetzt. Beispielhaft seien hier Modellquartiere wie die Lincoln-Siedlung in Darmstadt und die FRANKLIN-Siedlung in Mannheim genannt. Im Folgenden werden zunächst die diesbezüglichen landesrechtlichen Handlungsspielräume erfasst.

Lokale Infrastrukturgesellschaften sind als wirtschaftliche unternehmerische Tätigkeit staatlicher Akteure mit Blick auf einen dadurch verfolgten klimapositiven Zweck rechtlich von zweierlei Standpunkten aus zu werten.

Zunächst existieren zwei mögliche räumliche Organisationsformen lokaler Infrastrukturgesellschaften: stadtweite Mobilitätsgesellschaften sowie Mobilitätsmanagement für kleinere, abgegrenzte Teilgebiete von Kommunen (sogenannte „Quartiere“). Den Kommunen steht mit der planungsrechtlichen Trias Bebauungsplan – städtebaulicher Vertrag – Durchführungsvertrag ein Instrumentenmix zur Verfügung, der die Bewirtschaftung klar abgegrenzter Quartiere ermöglicht, die sich aber in ein flächendeckendes Bewirtschaftungskonzept einarbeiten lässt, das über das einzelne Quartier hinausgeht. Diese duale Aufteilung dient dazu, zwischen der Bewirtschaftung öffentlicher Verkehrsflächen durch stadtweite Mobilitätsgesellschaften einerseits und jener privater Verkehrsflächen durch Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene andererseits zu differenzieren.

In einem zweiten Schritt wird dadurch auch der in der respektiven Organisationsform denkbare klimaschützende Beitrag vorgezeichnet. So steht bei stadtweiten Mobilitätsgesellschaften primär die Parkgebührenerhebung sowie das Betreiben kommunaler Parkgaragen im Vordergrund, um die daraus erzielten Einnahmen beispielsweise zur Querfinanzierung alternativer Mobilitätsangebote zu nutzen. Diesbezüglich besteht



© Drobot Dean/Adobestock

ein gewisser landesrechtlicher Handlungsspielraum, der die Erhebung, Höhe und Verwendung von Parkgebühren betrifft.

Zwar sind die Kommunen ermächtigt, über das Ob der Parkgebührenerhebung zu entscheiden, die Landesregierungen sind jedoch berechtigt, entsprechende Gebührenordnungen die Gebührenhöhe betreffend zu erlassen oder dieses Recht wie im Falle Baden-Württembergs in Form einer Delegationsverordnung zu übertragen. Dabei erlaubt die heutige Fassung des Straßenverkehrsgesetzes, die (überschüssigen) Einnahmen aus Parkgebühren grundsätzlich auch für örtliche Maßnahmen zur Verbesserung der alternativen Mobilität einzusetzen. Das haushaltsrechtliche Prinzip der Gesamtdeckung bestimmt jedoch, dass Einnahmen, so auch die Einnahmen aus Parkgebühren, nicht im Vorhinein an einen bestimmten Zweck gebunden sein dürfen, es sei denn, es gibt eine abweichende gesetzliche Bestimmung. Damit kann der jeweilige Haushaltsgeber erst nach Erhebung der Parkgebühren festlegen, dass die (überschüssigen) Einnahmen verwendet werden sollen, um alternative Mobilität zu verbessern. Letzteres geschieht in Deutschland eher selten. In manchen kleinen Kommunen in Baden-Württemberg ist sogar ein Zuschuss zur Parkraumbewirtschaftung erforderlich, was mit den vergleichsweise sehr niedrig angesetzten Parkgebühren oder gar gebührenfreien Parkmöglichkeiten in den entsprechenden Kommunen zusammenhängt. In den Niederlanden dagegen fließen beispielsweise in Amsterdam die Einnahmen aus Parkgebühren in einen kommunalen Mobilitätsfonds, aus dem Mittel zur Verbesserung der alternativen Mobilität geschöpft werden. Darüber hinaus stellt sich für stadtweite Mobilitätsgesellschaften die rechtliche Frage, inwiefern Gemeinden sich

überhaupt wirtschaftlich betätigen dürfen. Die im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst prinzipiell die Möglichkeit der Gemeinden, sich wirtschaftlich zu betätigen. Zwar existiert keine allgemeingültige Definition des wirtschaftlichen Unternehmens, doch ist es anerkannt, dass die Betreibung von Verkehrsbetrieben wie Parkhäusern und anderen gebührenpflichtigen Parkanlagen jedenfalls dann zu den Aufgaben solcher wirtschaftlicher Unternehmen zählt, wenn diese nicht dem öffentlichen Straßenverkehr zuzuordnen sind. Grundsätzlich gilt aber gemäß der Subsidiaritätsklausel des Landes Baden-Württemberg, dass Aufgaben, die nicht zur Daseinsvorsorge zählen – wie das Betreiben eines Parkhauses –, nur dann wirtschaftlich durch Kommunen erfolgen dürfen, sofern diese nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt werden oder werden können. Es wird einer Gemeinde schwer fallen, einen derartigen Nachweis erbringen zu können. An dieser Stelle empfiehlt sich eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung durch den Landesgesetzgeber. Hinsichtlich des Mobilitätsmanagements auf Quartiersebene demgegenüber geht es vorrangig um die direkte Implementierung klimapositiver Maßnahmen durch planungsrechtliche Instrumente, die sich als eine Art Private-Public-Partnership qualifizieren lässt. Ausgangspunkt für das Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene sollte ein die Bodennutzung verbindlich regelnder Bebauungsplan sein. Landesrechtlich besteht jedoch kein Zugriff auf die bodenrechtlich (abschließend) determinierten Möglichkeiten des Baugesetzbuchs für die Festsetzung von Verkehrsflächen (Stellplätze, Sammelgaragen usw.). Bauleitpläne wie die Quartierspläne der Lincoln-Siedlung in Darmstadt, mit denen Wohnraum, Versorgungseinrichtungen sowie Grün- und Freiraumangebote, flankiert durch ein umwelt- und sozialverträgliches Verkehrskonzept, geschaffen werden sollen, greifen mehrere städtebaulich relevante Belange auf und sind damit grundsätzlich erforderlich. Im Fall der Lincoln-Siedlung hat die Stadt Darmstadt einen städtebaulichen Vertrag mit der als solcher bezeichneten „Vorhabenträgerin“, der BVD New Living GmbH & Co. KG, geschlossen. In diesem Vertrag wird unter anderem das Mobilitätskonzept geregelt. Flankierend dazu lässt sich auf den landesrechtlichen Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers

zur Reduzierung sowie Modifizierung der Stellplatzlogiken im Rahmen des Landesbauordnung verweisen. Als Weg zur Erweiterung des landesrechtlichen Handlungsspielraums könnte in der Gemeindeordnung das Tatbestandsmerkmal der „kommunalen Daseinsvorsorge“ oder der Katalog der Ausnahmen erweitert werden, oder es könnten jene Tätigkeiten ausgeschrieben werden, die nicht unter dem Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge subsumiert werden können. Für das Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene bieten das Bauplanungs-, Bauordnungs- und Straßenverkehrsrecht im Zusammenspiel breit gefächerte Möglichkeiten zur Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur in Quartieren. In die Planungshoheit der Gemeinde und die bundesrechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuchs kann der Landesgesetzgeber jedoch nicht eingreifen. Ihm obliegt aber die Entscheidung darüber, den bauordnungsrechtlichen Rahmen für verkehrsfreundliche Mobilitätskonzepte anzupassen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Auswirkungen auf die Klimaziele einer Infrastrukturgesellschaft in ihrer Form als „Mobilitätsgesellschaft“ werden hier nicht bewertet, da wir diese Maßnahme aufgrund unserer näheren Ausführungen und der geringen Handlungsspielräume des Landes als nicht lohnend einstufen.

Wir empfehlen ein Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene, da dieses eine größere Wirksamkeit für die Erreichung der Klimaziele des Landes verspricht. In der Summe liefert die Lincoln-Siedlung Darmstadt ein Modell für einen Push-Pull-Ansatz, bei dem ein Mix aus weniger Pkw-Stellplätzen als Wohneinheiten, dezentraler Bündelung dieser Stellplätze, Bereitstellung von Radstellplätzen und Infrastruktur für E-Mobilität sowie Anbindung des Quartiers an den ÖPNV ein klimafreundliches Mobilitätskonzept begründet. Auf organisatorischer Ebene sollte sich das Augenmerk auf eine Zweckgesellschaft im Sinne einer Private-Public Partnership richten, da sie gegenüber anderen Modellen zumindest kurzfristig finanzwirtschaftliche Vorteile bietet.



B

Methodische und organisatorische Einführung

A	Einführung in das Projekt (BridgingIT GmbH)	31
I	Organisation und Aufteilung Aufgaben im Konsortium	31
1	BridgingIT GmbH - Gesamtprojektleitung	31
2	Noerr PartGmbH – Rechtliche Bewertung und Ausarbeitung	31
3	Prosser GmbH – Umsetzungsplanung und Wirkanalyse	32
II	Vorgehen zur Erstellung des Gutachtens	33
B	Einführung in das Rechtsgutachten (Noerr PartGmbH)	34
I	Planungsrecht	34
1	Gesamtplanung	35
2	Fachplanung	37
II	Ordnungsrecht	38
1	Straßen- und Straßenverkehrsrecht	38
2	Bauordnungsrecht	40
3	Personenbeförderungsrecht	41
III	Finanz- und Haushaltsrecht	41
1	Haushaltsrecht i.e.S.	41
2	Vergaberecht	42
3	ÖPNV-Gesetz	44
4	Gemeindeverkehrsfinanzierung	45
5	Kommunalabgaben	46
C	Einführung in die Wirtschaftlichkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	46
I	Vorbereitende Phase	46
1	Maßnahmenfindung	46
2	Maßnahmenbewertung	46
3	Maßnahmenbündelung	47
II	Ausarbeitung und Bewertung der Maßnahmen	47
1	Allgemeines	47
2	Rechtliche Spielräume	48
3	Technische Umsetzungsplanung	48
4	Organisatorische Umsetzungsplanung	49
5	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	49
6	Auswirkungen auf die Klimaziele des Auftraggebers	50

Methodische und organisatorische Einführung

A Einführung in das Projekt

I Organisation und Aufteilung der Aufgaben im Konsortium

Das hier vorliegende, vom Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg beauftragte Rechtsgutachten zum Klimaschutz im Verkehr wurde gemeinsam von den drei Partnern BridgingIT GmbH, Noerr PartGmbH und Prosser GmbH erstellt. Für die Erstellung fokussierte sich jeder der Partner gemäß seiner Kompetenzen auf die jeweiligen Aufgabengebiete. Diese Aufgabenteilung sowie eine Beschreibung der Konsortialpartner wird im Folgenden kurz dargestellt.

1 BridgingIT GmbH – Gesamtprojektleitung

Die BridgingIT GmbH (bIT) wurde Anfang 2008 als unabhängiges Beratungsunternehmen für Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) gegründet. Sie ist unabhängig, neutral in der Beratung und ohne Vertriebsbindung an Partner, da inhabergeführt. Sie versteht sich als innovativer Dienstleister und verbindet die Anforderungen der IKT mit denen der Fachseite. Über 600 Mitarbeiter/innen beraten an den Standorten Stuttgart, Mannheim, Heidelberg, Frankfurt am Main, München, Berlin, Nürnberg, Karlsruhe, Köln und Zug (CH) mittelständische Unternehmen und Großkonzerne bei der Umsetzung von Unternehmensstrategien und beim Einsatz moderner Technologien. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Beratung öffentlicher Auftraggeber.

Die BridgingIT GmbH ist ein dynamisches Unternehmen, das bereits eine lange nachweisbare Historie im Kontext innovativer Beratung aufweisen kann. Die Erfahrungen decken Anforderungen in Bezug auf das Know-how in den Bereichen zur Konzeption, Projektorganisation und Projektmanagement sowie systemische Aspekte und Innovationspotenziale ab. Der Anteil kreativer Beiträge stellt dabei eine Kernkompetenz im Zuge der digitalen Transformation dar. Die Fachlichkeit umfasst Fragen zum Klima- und Umweltschutz sowie eine Vielzahl von Aspekten zum Thema Mobilität.

Die Energiewende, die fortschreitende Digitalisierung, das veränderte Mobilitätsverhalten, veränderte Lebensräume sowie nachhaltiges Ressourcenmanagement sind wichtige Themen der Zukunft. Politik, Unternehmen, Wissenschaft und Gesellschaft sind sich einig, dass dies wesentliche Schlüsselthemen sind. Unsere Vision ist die smarte und digitale Welt von morgen, mit Mobilität, erneuerbaren Energien und einem smarten Umfeld für alle. Vor diesem Hintergrund beteiligt sich die BridgingIT GmbH am gesellschaftlichen Diskurs und kann so eine effiziente und professionelle Unterstützung für dieses Projekt erbringen. Die BridgingIT GmbH unterstützt dabei den Standort Baden-Württemberg, die Digitalisierung, den Klimawandel und Mobilität als Chance.

Im Rahmen des Projekts übernahm die BridgingIT GmbH die Gesamtkoordination der Erstellung des Rechtsgutachtens sowie die Projektleitung, inklusive der Abstimmung mit dem Verkehrsministerium Baden-Württemberg. Darüber hinaus zeigte sich die BridgingIT GmbH für die formale Qualitätssicherung des Gutachtens verantwortlich. Ein weiterer Fokus lag auf der Bewertung und Auswahl der Maßnahmen und Maßnahmenbündel entlang der klimapolitischen Ziele des Verkehrsministeriums sowie dem in der Empfehlung der AG1 der Nationalen Plattform Mobilität skizzierten Handlungsrahmen. Im weiteren Verlauf stand die Bearbeitung der beiden ausgewählten Pilotprojekte „Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung“ sowie „Sammelbeschaffung klimaneutraler Busse in Baden-Württemberg“ zusätzlich im Fokus.

2 Noerr PartGmbH – Rechtliche Bewertung und Ausarbeitung

Noerr PartGmbH ist eine der führenden europäischen Wirtschaftskanzleien mit über 500 Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern in Deutschland, Europa und den USA. Die Kanzlei wurde 1950 von Dr. Eduard Oehl in München gegründet. 1983 wählte die Partnerschaft die Namen der seinerzeitigen Seniorpartner Nörr, Stiefenhofer und Lutz zur neuen Firma. Am 31. Dezember 2009 verkürzte die Kanzlei ihren Namen zu Noerr und wechselte gleichzeitig in Deutschland die Rechtsform zur international bekannten und etablier-

ten englischen Limited Liability Partnership (Noerr LLP). Infolge des Brexit erfolgte 2021 die Umwandlung der LLP in eine Partnerschaftsgesellschaft mit beschränkter Berufshaftung (PartGmbH). Inzwischen unterhält die Kanzlei sechzehn Büros in elf Rechtsordnungen und ein weltweites Netzwerk eng mit uns befreundeter Top-Kanzleien. In Mittel- und Osteuropa gehört Noerr mit mehr als 100 Beratern zu den führenden Kanzleien. Noerr ist exklusives Mitglied von Lex Mundi, dem führenden Netzwerk unabhängiger Wirtschaftskanzleien mit umfangreicher Erfahrung in mehr als 100 Ländern.

Noerr PartGmbH begleitet seit vielen Jahren erfolgreich neue technologische und gesellschaftliche Entwicklungen. Seit 2010 berät die Kanzlei in einem interdisziplinären Team diverse Mandate im Bereich alternativer, umweltfreundlicher Mobilität – sowohl für alle großen deutschen OEMs als auch für Zulieferunternehmen, Akteure der Energiewirtschaft und die öffentliche Hand. Im Jahr 2015 hat die Kanzlei für den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) ein umfangreiches und vielbeachtetes Rechtsgutachten zu den juristischen Herausforderungen der digitalen Transformation der Wirtschaft in allen Sektoren vorgelegt.¹ Noerr PartGmbH, insbesondere Herr RA Christian Mayer, berät regelmäßig Bundes- und Landesministerien sowie große und kleine Kommunen und die Privatwirtschaft zu ihren Initiativen im Bereich der alternativen Mobilität, insbesondere der Elektromobilität.

Im Rahmen der Erstellung des Gutachtens lag der Schwerpunkt der Arbeiten von Noerr PartGmbH auf der rechtlichen Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich deren Umsetzbarkeit durch das Verkehrsministerium unter Berücksichtigung von EU, Bundes-, Landes- und Kommunalrecht. Im weiteren Verlauf stand die Bearbeitung der beiden ausgewählten Pilotprojekte „Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung“ sowie „Sammelbeschaffung klimaneutraler Busse in Baden-Württemberg“ zusätzlich im Fokus.

3 Prosser GmbH – Umsetzungsplanung und Wirkanalyse

Univ. Prof. Dr. Alexander Prosser

Alexander Prosser habilitierte 1998 an der Wirtschaftsuniversität Wien und hatte Positionen an der HEC Paris und der University of Technology Sydney inne. Er kehrte an die WU Wien zurück und lehrt dort Logistik und Produktionsmanagement mit Schwerpunkt auf Industrie 4.0. Er forscht zudem im Bereich e-Government/e-Democracy und führt Projekte in diesem Bereich durch.

Prof. Prosser lehrt neben der WU Wien an zahlreichen anderen renommierten Universitäten und ist Vorstandsmitglied und Finanzreferent der Österreichischen Computergesellschaft OCG. Er ist seit 2013 im Beirat für Informationsgesellschaft des/der österreichischen Bundeskanzlers/Bundeskanzlerin. Er gewann 2011 gemeinsam mit der österreichischen Bundesbeschaffung einen der europäischen e-Government-Awards.

Prof. Dr. Robert Müller-Török

Prof. Dr. Müller-Török ist seit März 2012 Professor für e-Government und Informationsmanagement an der Hochschule für öffentliche Finanzen und Verwaltung Ludwigsburg. Davor war er u. a. im österreichischen Heeres-Datenverarbeitungsamt, verschiedenen internationalen Unternehmensberatungsunternehmen, in der Kommunalberatung sowie als Abteilungsleiter im Automotive-Bereich tätig. Seine Branchenkenntnisse umfassen v.a. Automotive, ÖPNV sowie generell Prozesse der Auftragsabwicklung. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich E-Demokratie und ERP-Systeme. Seit 2019 ist er Mitglied des Vorstands der Österreichischen Computergesellschaft OCG.

Der Fokus der Professoren Prosser und Müller-Török lag bei der Erstellung des Rechtsgutachtens vor allem auf der Skizzierung einer möglichen Umsetzung der rechtlich beschriebenen Maßnahmen und Maßnahmenbündel innerhalb der organisatorischen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen. Ebenso waren sie für die Auswahl und Bewertung

¹ Vgl.: https://bdi.eu/media/themenfelder/digitalisierung/downloads/20151117_Digitalisierte_Wirtschaft_Industrie_40_Gutachten_der_Noerr_LL_Pdf

der Maßnahmen entlang der politischen Ziele des Verkehrsministeriums mit verantwortlich.

II Vorgehen zur Erstellung des Gutachtens

Für die Erstellung des Rechtsgutachtens zum Klimaschutz im Verkehr war eine umfangreiche Zeitspanne zwischen Ende 2019 und Anfang 2021 eingeplant worden. Diese lange Zeitspanne führte zur Herausforderung, kurzfristig und schnell auf sich ändernde politische Rahmenbedingungen eingehen und neue rechtliche Tatbestände berücksichtigen zu können. Um dieser Herausforderung adäquat begegnen zu können, wurde ein hybrides Vorgehensmodell für die Projektumsetzung gewählt, um die Vorteile sowohl des klassischen als auch den agilen Projektmanagements nutzen zu können. Im Verlauf der Erstellung des Gutachtens und der Bearbeitung der beiden Pilotprojekte konnte so kurzfristig auf neue Entwicklungen und Priorisierungen eingegangen werden, um sicherzustellen, dass das Rechtsgutachten den aktuellen Stand der politischen und rechtlichen Diskussion widerspiegelt und ebenso die ambitionierten klimapolitischen Ziele des Verkehrsministeriums berücksichtigt.

Ein wichtiges Instrument war in diesem Zug der enge, monatlich stattfindende Austausch mit dem Verkehrsministerium sowie die intensive Diskussion der Maßnahmen und Maßnahmenbündel mit den jeweils betroffenen Fachabteilungen im Ministerium.

In den ersten Monaten der Ausarbeitung des Gutachtens stand die Skizzierung geeigneter Maßnahmen, um den CO₂ Ausstoß im Verkehrssektor bis 2030 um 40% zu senken im Vordergrund.

Um diese skizzierten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirkung und Umsetzbarkeit einheitlich bewerten zu können, wurde eine Bewertungsmatrix erstellt², die sowohl die Erkenntnisse der Nationalen Plattform Mobilität, die Ziele des Verkehrsministeriums, die rechtliche Umsetzbarkeit, die gesellschaftliche Akzeptanz als auch die finanzielle wie organisatorische Realisierbarkeit zusammenführte.

Die auf diesem Weg erstellte Liste mit knapp einhundert bewerteten Maßnahmen, ebenso der erste Entwurf der Maßnahmen, wurde in mehreren Arbeitssitzungen eingehend mit den Fachreferaten des Verkehrsministeriums diskutiert. Auf Basis dieser Diskussionen sowie der Bewertungsmatrix leiteten sich die finalen, im Gutachten beschriebenen Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel ab.

Im Laufe der zweiten Jahreshälfte 2020 wurden die Maßnahmen weiter ausgearbeitet und dem Auftraggeber in einem rollierenden System in monatlichen Regelterminen vorgestellt und gemeinsam diskutiert. Durch dieses Vorgehen konnte bis in die Phase der finalen Erstellung des Gutachtens auf politische und rechtliche Entwicklungen reagiert und diese im Gutachten berücksichtigt werden.

Parallel zur Ausarbeitung der Maßnahmen und der Finalisierung des Gutachtens wurden die beiden Pilotprojekte „Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung“ sowie „Sammelbeschaffung klimaneutraler Busse in Baden-Württemberg“ vorangetrieben.

Im Rahmen des Pilotprojekts zur Zuflussdosierung wurde im Austausch mit dem Ministerium sowie nachgeordneten Behörden an einem praktischen Fallbeispiel ein rechtlicher Prüfplan entwickelt, wie eine Zuflussdosierung zur Erreichung der klimapolitischen Ziele realisiert werden kann. Hierbei wurden, neben den klimapolitischen Auswirkungen, auch die Auswirkungen auf umliegende Verwaltungseinheiten sowie Aspekte der Verkehrssicherheit betrachtet und berücksichtigt.

Das zweite Pilotprojekt fokussierte sich auf die gemeinsame Beschaffung von E-Bussen in Baden-Württemberg. Im Rahmen dieses Projekts wurde gemeinsam mit der e-mobil BW und dem Verkehrsministerium ein Vorgehen erarbeitet, wie möglichst schnell möglichst viele E-Busse beschafft werden können. Berücksichtigt wurden hierbei sowohl die rechtlichen Aspekte einer gemeinsamen Beschaffung als auch die wirtschaftlichen Vorteile, die sich durch diese gemeinsame Beschaffung sowie die ggf. mögliche Förderung durch EU-, Bundes- und Landesfördermittel ergeben. Dabei wurden Akteure

des ÖPNV, der Landesämter und -agenturen sowie Mitglieder des Strategiedialogs Automobilwirtschaft einbezogen. Im Ergebnis konnten somit konkrete rechtliche und organisatorische Handlungsempfehlungen entwickelt und erste Schritte zur praktischen Umsetzung der gemeinsamen Beschaffung realisiert werden.

Da die Ergebnisse dieser beiden Pilotprojekte einen deutlich stärkeren Praxisbezug aufweisen und sich auch in ihrer Konkretisierung vom eigentlichen Text des Rechtsgutachtens unterscheiden, sind sie in einer von diesem Gutachten getrennten Publikation zu finden.

B Einführung in das Rechtsgutachten

In Kohärenz mit dem Projektauftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg soll im Folgenden eine Einführung zu den „Rechtlichen Handlungsmöglichkeiten für das Land Baden-Württemberg für Klimaschutz im Verkehrssektor“ aus drei Perspektiven dargestellt werden. Zunächst gilt es, der vorgeschlagenen Los-Trias folgend, den Bereich des Planungsrechts (**Ziff. I**) zu beleuchten, bevor das Ordnungsrecht (**Ziff. II**) und schließlich, in einem dritten Schritt, das Finanz- und Haushaltsrecht (**Ziff. III**) thematisiert werden.

I Planungsrecht

Das Planungsrecht lässt sich generell in die Kategorien der räumlichen Gesamtplanung und der Fachplanung aufteilen. Die räumliche Gesamtplanung umfasst die überörtliche Raumordnungsplanung und die örtliche Bauleitplanung. Diese gestalten überfachlich die Gesamtverhältnisse des Raumes und beziehen sich auf ein bestimmtes Gebiet (Gemeinde, Region, Landes- oder Bundesgebiet). Demgegenüber betrifft die Fachplanung die sektorale Raumgestaltung unter besonderen Sachgesichtspunkten, beispielsweise des Verkehrs, der Energieversorgung oder des Naturschutzes. In manchen Bereichen, etwa bei der Bestimmung von Standorten und Trassen- oder Linienverläufen, kann es aber durchaus zu Annäherungen und Überschneidungen von Gesamt- und Fachplanung kommen.³ Beim Planungsrecht handelt es sich dabei nicht um ein in sich

geschlossenes, stringent und harmonisch durchnormiertes Rechtsgebiet. Das Zusammenwirken der verschiedenen räumlichen Planungen ist nicht in jeder Hinsicht gesetzlich geregelt und es kann durchaus zu sich widersprechenden planerischen Ausweisungen kommen, ohne dass dieser Konflikt abschließend gesetzlich gelöst wäre.

Die Festlegungen der übergeordneten Raumordnungsplanung entfalten ihre Wirkung gegenüber den Trägern der Fachplanung und der Bauleitplanung nicht bereits aus sich heraus, sondern auf der Grundlage sogenannter Raumordnungsklauseln. Diese gesetzlichen Vorschriften legen die Bedeutung der Erfordernisse der Raumordnung, sprich deren Ziele sowie Grundsätze aus § 3 Abs. 1 Nr. 1 Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG),⁴ für das jeweilige Entscheidungsprogramm der Fachplanung, Bauleitplanung oder der Vorhabenzulassung fest. Zentrale Bestimmungen dazu sind § 4 ROG auf Bundesebene und in Baden-Württemberg § 4 Landesplanungsgesetz (LPIG),⁵ welche die Bindungswirkungen dieser Erfordernisse normieren. Hinzu kommen verschiedene fachgesetzliche, besondere Raumordnungsklauseln, wie zum Beispiel die Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB).⁶

³ Zu den rechtlichen Grenzen einer Verkehrsplanung durch Bebauungsplan Uschkerit NJW Spezial 2017, 172 ff.

⁴ Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Art. 159 der Verordnung vom 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁵ Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg v. 10.07.2003 (GBl. S. 385), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 28.11.2018 (GBl. S. 439, 446) geändert worden ist.

⁶ Baugesetzbuch v. 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 8.08.2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

1 Gesamtplanung

Die räumliche Gesamtplanung gliedert sich auf Landesebene in die überörtliche Raumordnungsplanung, bestehend aus Landes- und Regionalplanung, und die örtliche Bauleitplanung der Gemeinden, bestehend aus Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und dem Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan). Die Vorgaben der jeweils höheren Stufe müssen dabei von der nachfolgenden Planungsebene beachtet werden; umgekehrt müssen diese aber an der Aufstellung der Vorgaben beteiligt werden (sogenanntes Gegenstromprinzip⁷). Dieses System gewährleistet Planungssicherheit und stellt zugleich sicher, dass die Belange der unteren Stufen bei der Planaufstellung der höheren Stufe berücksichtigt werden.

Rechtsgrundlagen für die Raumordnungsplanung sind das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und das baden-württembergische Landesplanungsgesetz (LPIG). Rechtsgrundlage für die Bauleitplanung ist im Wesentlichen das Baugesetzbuch (BauGB) des Bundes.

1.0 Überörtliche Raumordnungsplanung

Nach § 13 Abs. 1 ROG sind die Länder verpflichtet, Rechtsgrundlagen für eine Raumordnung in ihrem Gebiet zu schaffen (Landesplanung). Dieser Verpflichtung ist Baden-Württemberg durch das LPIG nachgekommen. Im Rahmen der Landesplanung sind sowohl ein Raumordnungsplan für das gesamte Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) als auch Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. Das Landesplanungsgesetz enthält dabei vornehmlich Zuständigkeitsfeststellungen sowie organisatorische und verfahrensrechtliche Regelungen. Materielle Zielsetzungen werden regelmäßig in den zusammenfassenden, überfachlichen und überörtlichen Raumordnungsplänen dargestellt. Dies geschieht in Baden-Württemberg durch den sogenannten Landesentwicklungsplan von 2002 und die entsprechenden Regionalpläne.

Die raumordnungsplanerischen Festlegungen müssen, in Ab-

grenzung zur bodenrechtlichen Bauleitplanung, nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Nr. 7 ROG stets einen zusammenfassenden, fachübergreifenden sowie überörtlichen Raumbezug aufweisen. Darüber hinaus dürfen diese keine Festlegungen mit bodenrechtlicher Wirkung treffen, also nicht unmittelbar über die rechtliche Qualität des Bodens und dessen bauliche Nutzung bestimmen.

1.0.1 Zentrale Landesplanung

Für das gesamte Gebiet eines jeden Landes ist gemäß § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 ROG ein Raumordnungsplan aufzustellen. In diesen Landesplänen sind die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 ROG) und im Sinne des Gegenstromprinzips, unter Berücksichtigung der gegenseitigen Belange der einzelnen Planungsebenen (§ 1 Abs. 3 ROG), zu konkretisieren. In dem landesweiten Raumordnungsplan werden ebenso die bereits erwähnten Erfordernisse der Raumordnungen und Landesplanung dargestellt. In Baden-Württemberg ist dies zuletzt im bereits erwähnten Landesentwicklungsplan von 2002 geschehen. Dieser wird von der Landesregierung, unter Mitwirkung des Landtags sowie unter Beteiligung der Öffentlichkeit, beschlossen (§ 9 LPIG) und durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt (§ 10 Abs. 1 BWLPIG).

Die zentrale Landesplanung ist Aufgabe der obersten Landesbehörden. In Baden-Württemberg fallen die Raumordnung und Landesplanung in die Ressortzuständigkeit des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau als Landesplanungsbehörde (§ 30 Abs. 1 LPIG).

Daneben können auch räumliche und sachliche Teilpläne aufgestellt werden (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG). Räumliche Teilpläne beziehen sich dabei auf Ausschnitte des Gesamttraums. Die Regionalpläne (**Ziff. I.1.1.2**) sind der gesetzliche Regelfall eines solchen Teilraumplans. Zu beachten ist, dass es tatsächlich zwar möglich, rechtlich jedoch unzulässig wäre, die Regionalpläne, die nach § 31 LPIG den Regionalverbänden und Regionen zugeordnet sind, durch den Erlass einer Vielzahl räumlicher Teilpläne durch die Länder selbst auszuhöhlen.

Sachliche Teilpläne hingegen richten sich auf die Planung bestimmter Sektoren der Raumplanung, wie etwa den Naturschutz, den Landschaftsschutz und insbesondere den Verkehr. Die sachlichen Teilpläne sind jedoch nicht identisch mit Fachplanungen (**Ziff. I.2**). Diese werden nämlich von anderen Planungsträgern in anderen Verfahren festgesetzt. Darüber hinaus ist das Raumplanungsrecht auf die Festsetzungsmöglichkeiten von Zielen und Grundsätzen im Sinne des ROG begrenzt, während Fachplanungsgesetze weitere Möglichkeiten bieten können. Um die Spannung zwischen der Teilplanung und dem fachübergreifenden Charakter von Raumordnungsplänen aufzulösen, müssen dabei bestehende gesamtäumliche Festlegungen und absehbare Entwicklungen berücksichtigt werden.

Einen möglichen Fall der Teilpläne stellen jedoch die sogenannten Klimamobilitätspläne auf Ebene der Regierungsbezirke dar. Eine gesetzliche Grundlage für derartige Konzepte ist Bestandteil der geplanten Novellierung des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG)⁸, in dem in § 7 f KSG n.F. das Institut der Klimamobilitätspläne verankert wird.⁹ Daneben sieht § 7 f Abs. 3 Satz 1 KSG n.F. ausdrücklich vor, dass diese Pläne den Zielen der Raumordnung anzupassen und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Aber auch auf Ebene der kommunalen Bauleitplanung spielen Klimamobilitätspläne eine Rolle, da gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind.

1.0.2 Regionalplanung

Für Teilräume des Landesgebiets sind nach § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG Regionalpläne aufzustellen. Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen der Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung. Aufgabe der Regionalplanung ist es, die zentrale Landesplanung, die sich in der Regel auf die Grundzüge der angestrebten Entwicklung beschränkt, in den einzelnen Regionen eines Landes zu konkretisieren (vgl. § 11 Abs. 2

LPIG). Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 ROG sind die Regionalpläne aus den Raumordnungsplänen für das Landesgebiet zu entwickeln (sogenanntes Entwicklungsgebot). Darstellungen in Regionalplänen können textlich und zeichnerisch vorgenommen werden (vgl. § 11 Abs. 1 LPIG). Sie können auch in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden (**Ziff. I.1.1.1**).

Träger der Regionalplanung sind in Baden-Württemberg die in § 31 LPIG genannten Regionen und Regionalverbände.

1.1 Örtliche Bauleitplanung

Die unterste Planungsstufe der Gesamtplanung bildet die örtliche Bauleitplanung. Die vorbereitenden Flächennutzungspläne der Gemeinde und die aus ihnen zu entwickelnden verbindlichen Bebauungspläne bilden die Nahtstelle zwischen dem Recht der Raumordnung und der Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben und sonstiger Nutzungen innerhalb des allgemeinen Städtebaurechts. Das Bauplanungsrecht ist bundesgesetzlich im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. In bestimmten Teilbereichen erlauben jedoch die §§ 246 ff. BauGB teilweise länderspezifische Abweichungen, zum Beispiel im Bereich der Windenergie (§ 249 BauGB). Das bundesgesetzliche Bauplanungsrecht ist abzugrenzen von dem landesgesetzlichen Bauplanungsrecht und den örtlichen kommunalen Bauvorschriften, welche die Anforderungen an Anordnung, Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung, Instandhaltung und die Beseitigung von baulichen Anlagen betreffen. Diese werden ihrem Wesen nach treffend im Rahmen des Abschnitts zum Ordnungsrecht (**Ziff. II**) behandelt.

Im Bauplanungsrecht eröffnen sich die meisten Handlungsfelder, um planungsrechtlich auf kommunaler Ebene verkehrsvermeidende Maßnahmen zu ergreifen und damit die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors zu reduzieren. Denkbar ist dabei beispielsweise einzelne Nutzungsarten von Flächen räumlich so festzulegen, dass möglichst wenig Verkehr entsteht oder klimaneutrale Lieferservicekonzepte durch Bereitstellung entsprechender Flächen für sogenannte Mikro-Hubs gefördert werden. Auch ließen sich bestimmte verkehrssensitive Projekte für unzulässig erklären oder auf bestimmte

Flächen beschränken. Auch die Wahl der Verkehrsmittel durch den Einzelnen ließe sich indirekt durch die Ausweisung von Fahrradstellplätzen, Ladeinfrastruktur, Park-and-Ride-Plätzen u. dgl. und die Beschränkung von Kfz-Stellplätzen, erreichen.

2 Fachplanung

Der Kreis räumlicher Fachplanungen ist ausgesprochen weit und vielfältig. Er umfasst grundsätzlich alle Akte planerischer Gestaltung, durch die für bestimmte dem Gemeinwohl dienende Vorhaben, öffentliche und private Belange abwägend, zum Ausgleich gebracht und gegebenenfalls überwunden werden. Im Vordergrund stehen dabei in der Regel gesetzlich angeordnete Planfeststellungsverfahren als Instrument der Planung und Zulassung umfangreicher und komplexer Vorhaben. Daneben zählen auch Nutzungsregelungen zur räumlichen Fachplanung, durch die konkrete Gebote und Verbote für bestimmte Räume festgelegt werden, zum Beispiel Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete.

Entscheidend für die Verwirklichung fachspezifischer, räumlicher Ziele, zu denen auch die Emissionsreduzierung im Verkehrssektor zählt, sind jedoch die sogenannten sonstigen Fachplanungen. Dies sind alle raumbezogenen hoheitlichen Planungen, die auf die Verwirklichung bestimmter sektoraler Fachbelange ausgerichtet sind, ohne den Planfeststellungen oder den Nutzungsregelungen zugeordnet werden zu können. Für den Bereich des Verkehrs sind dies insbesondere die **Nahverkehrsplanung nach Personenbeförderungsrecht, die Luftreinhalteplanung nach § 47 BImSchG und die Lärminderungsplanung nach § 47d BImSchG**. Umfasst sind ebenso die vorgeschalteten Stufen der Bedarfsplanung, zum Beispiel bei der Bundesverkehrswege- und -schienenwegeplanung und der vorbereitenden Fachplanung, wie etwa die Linienbestimmung für Bundesfernstraßen und -wasserstraßen. Bei diesen linienförmigen Vorhaben geht es auf der Stufe der vorbereitenden Planung um eine Grobtrassierung, innerhalb derer die nachfolgende Planfeststellung den genauen Trassenverlauf festlegen soll.

2.0 Luftreinhalteplanung und Lärminderungsplanung

Zur Sicherung der Luftqualität sind nach § 47 Abs. 1 Satz 1 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) als europarechtlich determinierte Vorschrift die Gemeinden in der Regel als zuständige Behörde zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen verpflichtet. In diesen können konkrete Maßnahmen, Verkehrsbeschränkungen wie etwa Fahrverbote und die Ausweitung von Umweltzonen vorgesehen werden.¹⁰ Die Ausweisung von sogenannten Null-Emissionen-Zonen ist nach derzeitiger Rechtslage aber nicht möglich. Darüber hinaus können Anordnungen im Rahmen eines in der kommunalen Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden liegenden Lärmaktionsplans angeordnet werden.

2.1 Nahverkehrsplanung

Die Nahverkehrsplanung ist im Personenbeförderungsgesetz des Bundes (PBefG)¹¹ als zentrales Planungsinstrument zur Sicherstellung der ausreichenden Versorgung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr, als Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge, vorgesehen (vgl. § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG). Im baden-württembergischen § 11 Abs. 3 ÖPNV-Gesetz (ÖPNVG)¹² oder einem möglichen Mobilitätsgesetz, wie dies in Berlin erlassen wurde, können weitere, neben dem PBefG zu berücksichtigende Belange, festgelegt werden. Die Aufstellung des Nahverkehrsplans ist in Baden-Württemberg grundsätzlich den Stadt- und Landkreisen als weisungsfreie Pflichtaufgabe nach § 11 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1 ÖPNVG zugeordnet. Um den Verkehrswendeaspekten im Nahverkehrsplan größere Rechtsverbindlichkeit zukommen zu lassen, wäre möglicherweise eine Einschränkung des Vorrangs der Eigenwirtschaftlichkeit zu erwägen oder zumindest die Verkehrswendeziele im Wesentlichkeitskatalog mitaufzunehmen, um ein Abweichen von den Vorgaben des Aufgabenträgers möglichst einzuschränken.¹³ § 11 Abs. 4 des aktuellen ÖPNVG¹⁴ (ÖPNVG-E) sieht nun die Möglichkeit vor, dass das Ministerium für Verkehr zur näheren Bestimmung der Struktur und erforderlichen Inhalte der Nahverkehrspläne unter Berücksichtigung der Selbstverwaltungsgarantie der Gemein-

¹⁰ Vgl. für Stuttgart BVerwG, Urteil v. 27.02.2018 – 7 C 30/17.

¹¹ Personenbeförderungsgesetz v. 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Art. 329 der Verordnung v. 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

¹² Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs v. 08.06.1995 (GBl. S. 417), das zuletzt durch das Gesetz vom 20.06.2020 (GBl. S. 426.) geändert worden ist.

¹³ Eine verstärkte Einflussnahme des Landes nicht nur durch Zusammenschlüsse in Verkehrsverbünde, sondern durch finanzielle Anreize und der Ausweitung des Wesentlichkeitskataloges wird momentan in einem entsprechenden Änderungsgesetz bereits angestrebt.

¹⁴ LT-Drs. 16/8973.

den eine Verwaltungsvorschrift erlassen kann. Darüber hinaus soll auch die Organisation in Verkehrsverbänden durch eine grundlegende Reform des § 9 ÖPNVG-E intensiviert werden.

Die Verkehrsplanung stellt generell eine Selbstverwaltungsangelegenheit der örtlichen Gemeinschaft dar und unterliegt damit auch der Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG).¹⁵ Inhalt der kommunalen Verkehrsplanung können zum Beispiel Flächen für das Anwohnerparken, die Ausweisung von verkehrsberuhigten Bereichen und geschwindigkeitsbeschränkte Zonen sein. Das Verkehrsreduzierungspotential tritt dabei indirekt über die Verkehrsmittelwahl ein. Die Umsetzung einer hinreichend qualifizierten kommunalen Verkehrsplanung kann im Rahmen von Verkehrsbeschränkungen nach § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO erfolgen.¹⁶ Über die erwähnte Verzahnung der Klimamobilitätspläne mit der gemeindlichen Bauleitplanung kommt auch ihnen Relevanz hinsichtlich der kommunalen Verkehrskonzeptualisierung zu.

II Ordnungsrecht

Unter Ordnungsrecht werden die Vorschriften zur Gefahrenabwehr und zur Beseitigung von Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstanden. Das Ordnungsrecht wird daher häufig in einen Zusammenhang mit dem Polizeirecht gesetzt, aus dem es sich historisch gesehen auch entwickelt hat. Zum Ordnungsrecht zählen im weiteren Sinne aber auch Vorschriften des besonderen Ordnungsrechts wie das Bauordnungsrecht (in Abgrenzung zum oben beschriebenen Bauplanungsrecht) und das Straßenverkehrsrecht (zur Abwehr von sich aus dem Verkehr ergebender Gefahren). Für die Zwecke dieses Gutachtens und die Darstellung der Handlungsmöglichkeiten ist der Begriff des Ordnungsrechts jedoch weiter und untechnisch zu verstehen. Demnach werden in diesem Abschnitt alle Regelungsmöglichkeiten zusammengefasst, die weder dem Bauplanungsrecht, noch dem Finanz- und Haushaltsrecht zugeordnet werden können.

1 Straßen- und Straßenverkehrsrecht

1.0 Straßenrecht

Das Straßenrecht regelt – als Teil des sogenannten öffentlichen Sachenrechts – den Status der öffentlichen Wege und Straßen. Es befasst sich mit der Planung, Entstehung und Beendigung einer öffentlichen Straße und entscheidet durch Widmung, in welchem Umfang die Straße dem Einzelnen zur Verfügung stehen soll (sogenannter Gemeingebrauch). In Abgrenzung dazu verfolgt das Straßenverkehrsrecht primär ordnungsrechtliche Ziele, nämlich die Abwehr von Gefahren, die für Verkehrsteilnehmer/innen oder Dritte in Ausübung des jeweils straßenrechtlich vorgegebenen Gebrauchs der Straße entstehen. Aufgrund des engen sachlichen Zusammenhangs beider Regelungsgebiete (beide betreffen die Straße und den auf ihr stattfindenden Verkehr), erweist sich eine klare Trennung jedoch als schwierig. Als Abgrenzungskriterium kann die unterschiedliche Regelungsaufgabe der beiden Materien dienen. Demnach ließe sich in vereinfachter Weise abgrenzen, dass das Straßenrecht über den Gemeingebrauch entscheidet und das Verkehrsrecht über die Ausübung des Gemeingebrauchs.

¹⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

¹⁶ Zu den drei Voraussetzungen, die das BVerwG an ein solches gemeindliches Verkehrskonzept stellt, sogleich ausführlicher in Kapitel H Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung.

Die Gesetzgebungskompetenz für das Straßenrecht liegt mangels spezieller Zuweisung, abgesehen von den Bundesfernstraßen (vgl. Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG), bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). In Baden-Württemberg wurde hierzu das Straßengesetz (StrG)¹⁷ erlassen. Das Straßenverkehrsrecht unterliegt jedoch der konditionierten konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. Art. 72 Abs. 1, 2, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG). Der Bundesgesetzgeber hat hiervon umfassend und weitestgehend abschließend Gebrauch gemacht, weshalb keine Regelungskompetenz der Länder mehr besteht.

Für den Straßenrechtsgesetzgeber, mithin das Land, bedeutet dies, dass er im Rahmen des Straßenrechts keine Regelungen treffen darf, die den Verkehrsablauf wie das Straßenverkehrsrecht steuern. Im Einzelnen folgt daraus beispielsweise, dass straßenrechtlich keine Sonderregelung für den ruhenden Verkehr zulässig ist, da das Halten und Parken abschließend in der bundesverkehrsrechtlichen, jüngst novellierten, Straßenverkehrsordnung (StVO)¹⁸ geregelt ist.

Genauso wenig können im Wege des Straßenrechts Geschwindigkeitsbeschränkungen, Vorfahrtsregelungen, Einbahnstraßen, Busspuren oder Abbiegeverbote angeordnet werden. Mittels Straßenrecht können auch nicht bestimmte Fahrzeuggruppen nach technischen Gesichtspunkten vom Verkehr ausgeschlossen werden. Dies wäre ein verfassungswidriger Übergriff in das vom Bundesgesetzgeber abschließend geregelte Zulassungsrecht.

Zulässige Regelungsbeispiele im Bereich des Straßenrechts wären jedoch die Begrenzung der Widmung der Straße auf bestimmte Nutzungsarten (§ 5 StrG) oder deren spiegelbildliche (Teil-)Einziehung (§ 7 StrG), beispielsweise durch Errichtung von Fußgängerzonen oder Rad- und Busstraßen. Eine solche Sichtweise wird zusätzlich durch die neu formulierte Zielsetzung des § 1 Abs. 1 S. 2 StrG BW gestützt. Die jüngst eingefügte Zielsetzung in § 1 Abs. 1 S. 2 des baden-württembergischen Straßengesetzes soll gerade zur Entwicklung einer leistungsfähigen, nachhaltigen und klimafreundlichen Mobilität beitragen und dabei die veränderten Mobilitäts- und Raumanprüche für die unterschiedlichen Verkehrsarten im

öffentlichen Straßenraum berücksichtigen und ein hohes Maß an Verkehrssicherheit gewährleisten. Das Land könnte auch, solange der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungskompetenz nicht abschließend Gebrauch gemacht hat, auf Grundlage des Straßenrechts eine City- oder Lkw-Maut als Gebühr, Steuer oder Sonderabgabe auf Landesebene einführen.¹⁹ Dem Straßenrecht unterfällt ebenfalls die sogenannte Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums für Ladeinfrastruktur. Die Gemeinden haben hierzu mittels Satzung die Möglichkeit, Verfahren und Voraussetzungen festzulegen (vgl. § 16 Abs. 7 StrG), um so durch ein transparentes Genehmigungsverfahren einen klimapositiven Anreiz zu schaffen.

1.1 Straßenverkehrsrecht

Das bundesrechtliche Straßenverkehrsrecht regelt innerhalb des straßenrechtlich bestimmten Gemeingebrauchs (**Ziff. II. 1.1**) die Zulässigkeit einzelner Verkehrsvorgänge. Es bewegt sich folglich grundsätzlich innerhalb des jeweiligen straßenrechtlichen Rahmens und kann keine über die Widmung hinausgehende Nutzung der Straßen zulassen. Wenn eine Straße also nur dem Fußgängerverkehr und dem Kfz-Verkehr der Anlieger gewidmet ist, kann dies nicht mittels verkehrsrechtlicher Ausnahmen umgangen werden. Das Straßenverkehrsrecht ist im Wesentlichen im Straßenverkehrsgesetz (StVG)²⁰ und in der StVO geregelt.

Daneben wurden mit dem Elektromobilitätsgesetz (EMoG)²¹ und dem Carsharinggesetz (CsgG)²² jedoch auch neue Privilegierungstatbestände geschaffen, die eine Bevorrechtigung, zum Beispiel bei Parkflächen, unabhängig von einer Gefährdungslage ermöglichen. Durch die 2020 erfolgte Novelle der StVO besteht darüber hinaus mit § 45 Abs. 1i StVO die Möglichkeit, durch Anordnung von Fahrradzonen innerhalb dieser jedweden motorisierten Verkehr zu untersagen. Gerade auch die Parkraumbewirtschaftung als Teil der Regulierung des ruhenden Verkehrs und die damit verbundene Bestimmung der Gebührenhöhe stellen eine Regelungsmaterie des Straßenverkehrsrechts dar.

¹⁷ Straßengesetz für Baden-Württemberg v. 11.05.1992 (GBl. 329, ber. S. 683), das zuletzt durch Art. 50 des Gesetzes v. 11.02.2020 (GBl. S. 37, 43) geändert worden ist.

¹⁸ Straßenverkehrs-Ordnung v. 06.03.2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung v. 20.04.2020 (BGBl. I S. 814) geändert worden ist.

¹⁹ Im Sinne der Effizienz einer solchen City-Maut am Beispiel Berlins s. Broerer LKV 2019, 439 ff.

²⁰ Straßenverkehrsgesetz v. 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, 919), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 10.07.2020 (BGBl. I S. 1653) geändert worden ist.

²¹ Elektromobilitätsgesetz v. 5. Juni 2015 (BGBl. I S. 898), das durch Art. 327 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

²² V. 5.07.2017 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Art. 328 der VO v. 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

1.2 Straßenverkehrszulassungsrecht

Das Straßenverkehrszulassungsrecht, als Teil des Straßenverkehrsrechts, regelt die Zulassung einzelner Fahrzeuge zum Verkehr. Seiner grundlegenden unionalen und bundesrechtlichen Bedeutung entsprechend ist das „klassische“ Zulassungsrecht vorrangig auf der (supra-)nationalen Ebene verankert. In seiner heutigen Ausformung ist das Zulassungsrecht insbesondere in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)²³ sowie der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EG-FGV)²⁴ und darüber hinaus hinsichtlich der nationalen sogenannten „Betriebserlaubnis“ in den §§ 19–21 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Verordnung (StVZO)²⁵ niedergeschrieben. Dabei beruht jeder der drei Normtexte auf europarechtlichen Vorgaben oder verweist gar auf diese. Insoweit wird auch von einem durch Unionsrecht vollharmonisierten Bereich gesprochen.²⁶ Im Sinne einer Vollharmonisierung eines nicht nur nationalen, sondern gerade europaweiten Zulassungsrechts bestehen an dem von der konditionierten konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 72 II GG vorausgesetzten bundeseinheitlichen Regelungsbedürfnis keine Zweifel. Im Bereich des Zulassungsrechts besteht somit, insbesondere auch aufgrund verschiedener europarechtlicher Vorgaben, kein Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers. Es können sich auch nicht einzelne Gemeinden von der Geltung der bundesrechtlichen StVZO ausnehmen.

2 Bauordnungsrecht

Das Bauordnungsrecht befasst sich mit den Anforderungen an die Anordnung, Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung, Instandhaltung und Beseitigung von baulichen Anlagen. Anders als das Bauplanungsrecht (**Ziff. 1**) fällt dieses als besonderer Zweig des Ordnungsrechts („Baupolizeirecht“) in die Gesetzgebungskompetenz der Länder. Die gesetzliche Grundlage bilden die Bauordnungen der einzelnen Länder, in Baden-Württemberg die Landesbauordnung (LBO).²⁷

Teil des Bauordnungsrechts sind auch sogenannte örtliche Bauvorschriften, welche die Gemeinden aufgrund einer Sat-

zungsermächtigung in der LBO erlassen können. Hier eröffnet sich ein weites Handlungsfeld, durch bauordnungsrechtliche Anforderungen an bauliche Anlagen einzelne Verkehrsarten zu fördern. Des Weiteren zählen zum Bauordnungsrecht auch die auf Grundlage der Landesbauordnungen erlassenen Garagenverordnungen zum Bau und Betrieb von Garagen und Stellplätzen.

Vor allem die Anforderungen an Stellplätze lassen sich in der LBO selbst (§ 37 LBO) oder in örtlichen Bauvorschriften anpassen, um die Attraktivität verschiedener Verkehrsträger des Umweltverbundes zu fördern. Denkbar ist beispielsweise die zwingende Ausweisung von Fahrradstellplätzen ab einer bestimmten Garagengröße, gegebenenfalls verbunden mit einem Überdachungsgebot. Ebenso ist an die Verpflichtung zur Installation von Ladeinfrastruktur, wie dies bereits die hessische Garagenverordnung vorsieht, vgl. § 2 Abs. 3 S. 1 GaV Hessen, möglich.²⁸ Zu prüfen gilt es darüber hinaus auch, ob eine umgekehrte Logik von Maximal- und nicht Mindeststellplätzen per zu errichtendem Gebäude rechtlich in der LBO umsetzbar wäre.

Zusätzlich erweitert die Länderöffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB die Festsetzungsmöglichkeiten des Inhalts eines gemeindlichen Bebauungsplans um solche Regelungen, die auf Landesrecht beruhen. Dadurch haben die Bundesländer die Möglichkeit, einen bauplanungs- sowie bauordnungsrechtlich einheitlichen Rahmen zu schaffen, der über die bloß bodenrechtlichen Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB hinausgeht.

²³ Fahrzeug-Zulassungsverordnung v. 03.02.2011 (BGBl. I S. 139), die zuletzt durch Art. 7a der Verordnung v. 02.10.2019 (BGBl. I S. 1416) geändert worden ist.

²⁴ EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung v. 03.02.2011 (BGBl. I S. 126), die zuletzt durch Art. 7 der Verordnung v. 23.03.2017 (BGBl. I S. 522) geändert worden ist.

²⁵ Straßenverkehrs-Zulassungs-Verordnung v. 26.04.2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Art. 1 der Verordnung v. 26.11.2019 (BGBl. I S. 2015) geändert worden ist.

²⁶ S. LG Erfurt, Beschluss vom 25.03.2019 8 O 1045/18 Rn. 60, das momentan als Vorlageverfahren beim EuGH anhängig ist; Epiney/Heuck/Schleiss, in: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2019, L. Rn. 329, die den Begriff der „produktbezogener“ Harmonisierung nutzen.

²⁷ Landesbauordnung für Baden-Württemberg v. 05.03.2010 (GBl. S. 357, 358, ber. S. 416), die zuletzt durch das Gesetz v. 18.07.2019 (GBl. S. 313) geändert worden ist.

²⁸ Verordnung über den Bau und Betrieb von Garagen und Stellplätzen v. 17.11.2014 (GVBl. S. 286), die zuletzt durch das Gesetz v. 13.12.2012 (GVBl. S. 616) geändert worden ist.

3 Personenbeförderungsrecht

Das Personenbeförderungsrecht, geregelt im PBefG, beinhaltet verschiedene Voraussetzungen, welche in der Regel die unteren Verwaltungsbehörden (Landratsämter und Stadtverwaltung) als Genehmigungsbehörden bei der Erteilung von Genehmigungen für Busse, Taxen oder Mietwagen berücksichtigen müssen. Bisher bieten diese jedoch keinen Anknüpfungspunkt für Emissionsanforderungen oder andere Maßnahmen zur Treibhausgasemission. Eine Novelle durch den Bundesgesetzgeber wird aber angestrebt. Bisher mangelt es insbesondere auch an klaren Regeln für sogenannte Ride-Pooling-Systeme, die bislang weitestgehend auf Grundlage von Sondergenehmigungen operieren. Nach geltendem Recht wird bis heute die Möglichkeit einer Genehmigung als atypischer Linienverkehr gemäß § 2 Abs. 6 PBefG sowie als Erprobungsgenehmigung gemäß § 2 Abs. 7 PBefG unterschieden. Auch insofern wäre eine Auflockerung des bestehenden „Typenzwangs“ durch eine Gesetzesnovelle notwendig.²⁹

III Finanz- und Haushaltsrecht

Das Recht der öffentlichen Finanzwirtschaft umfasst als Oberbegriff die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand, im Wesentlichen also die Gewinnung öffentlicher Einnahmen (insb. Besteuerung) sowie die Verteilung der Einnahmen. Das Haushaltsrecht (i.e.S.) bildet dabei die nachgeordnete Kategorie zur planerischen Ausgestaltung und Abwicklung sowie zum Nachweis der Einnahmen und Ausgaben für bestimmte Wirtschaftszeiträume und regelt damit vor allem die Aufstellung des Haushaltsplans und seine Bewirtschaftung (Haushaltsvollzug). Im Rahmen des Haushaltsrechts sind für die Maßnahmen zur Emissionsreduzierung im Verkehrssektor insbesondere die Beschaffung durch die öffentliche Hand, also vor allem das Vergaberecht und die Finanzierung von Maßnahmen im Verkehrssektor, relevant. Für Letzteres bieten dabei das ÖPNVG und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes (GVFG)³⁰ einen rechtlichen Rahmen.

Für das Haushaltsrecht der Länder gilt die jeweilige Landeshaushaltsordnung (LHO).³¹ Das kommunale Haushaltsrecht

ist in Baden-Württemberg in der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)³² geregelt.

1 Haushaltsrecht i.e.S.

1.0 Landeshaushaltsordnung

Die Haushaltsordnungen des Bundes (BHO)³³ und der Länder (LHO) gelten für das staatliche Haushaltsrecht und enthalten die grundlegenden verfahrensrechtlichen, zum Teil auch materiell-rechtlichen Vorschriften für den sog. Haushaltskreislauf. Sie setzen den periodenübergreifenden Rahmen und sorgen so für normative Stetigkeit. Sie basieren auf dem vom Bund gemäß Art. 109 Abs. 4 GG erlassenen Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)³⁴ und sind daher weitgehend deckungsgleich.

Demgegenüber werden die Haushaltsgesetze in der Regel im jährlichen Rhythmus erlassen (Art. 79 Abs. 2 Fall 1 Verfassung des Landes Baden-Württemberg).³⁵ Mit jedem Haushaltsgesetz wird grundsätzlich ein Haushaltsplan festgestellt (§§ 3 Abs. 1 S. 1, 4 LHO), der, angepasst an die jeweiligen finanzwirtschaftlichen Bedingungen, die – auf ein Haushaltsjahr begrenzte – Grundlage für die staatliche Haushalts- und Wirtschaftsführung darstellt (§ 2 S. 2 LHO). Haushaltsgesetz und Haushaltsplan enthalten – anders als die Haushaltsordnungen – die eigentlichen politischen Budgetentscheidungen, vor allem die Verteilung der Haushaltsmittel auf die verschiedenen Geschäftsbereiche zur unmittelbaren und mittelbaren Aufgabenerfüllung.

1.1 Kommunales Haushaltsrecht

Keine Anwendung finden die Vorschriften des staatlichen Haushaltsrechts (BHO/LHO) für das kommunale Haushaltsrecht, das heißt für das Haushaltsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände i.S.v. Art. 28 Abs. 2 GG (Landkreise, kommunale Gebietskörperschaften der höheren Eben, kommunale Zweckverbände etc.).

²⁹ Zur Diskussion um eine Novellierung des PBefG hinsichtlich On-Demand-Verkehrsangebote vgl. Haack/Dathe ZRP 2019, 81.

³⁰ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz v. 28.01.1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Art. 323 der Verordnung vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

³¹ Landeshaushaltsordnung für Baden-Württemberg v. 19.10.1971 (GBl. S. 481), die zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 17.12.2019 (GBl. S. 593) geändert worden ist.

³² Verordnung des Innenministeriums über die Haushaltswirtschaft der Gemeinden v. 11.12.2009 (GBl. S. 770), die zuletzt durch die Verordnung vom 5.06.2020 (GBl. S. 409) geändert worden ist.

³³ Bundshaushaltsordnung v. 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Art. 212 der Verordnung v. 19.06.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

³⁴ Haushaltsgrundsatzgesetz v. 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes v. 14.08.2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist.

³⁵ Verfassung des Landes Baden-Württemberg v. 11.11.1953 (GBl. S. 173), die zuletzt durch das Gesetz vom 01.12.2015 (GBl. S. 1030, 103) geändert worden ist.

Für den Erlass der auf die Kommunen bezogenen grundlegenden verfahrensrechtlichen, zum Teil auch materiell-rechtlichen und periodenübergreifenden haushaltsrechtlichen Vorschriften besitzen die Länder die Gesetzgebungskompetenz (Art. 30, 70 Abs. 1 GG). Dabei haben die Landesgesetzgeber auch die Vorgaben des HGrG zu beachten (§ 1 S. 1, § 48 Abs. 1 HGrG). Das kommunale Haushaltsrecht ist in den Kommunalgesetzen der Länder (Gemeindeordnungen, Landkreisordnungen usw.) sowie in den darauf gestützten Kommunalhaushaltsverordnungen kodifiziert. Ergänzende Vorschriften können die kommunalen (Haushalts-)Satzungen enthalten. Im Falle Baden-Württembergs existieren auf kommunaler Ebene die LKrO,³⁶ GemO,³⁷ GemHVO und daneben lassen sich haushaltsrechtliche Bestimmungen in der Gemeindekassenverordnung,³⁸ dem Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz³⁹ sowie der Gemeindeprüfungsordnung⁴⁰ finden. Diese Regelungsmaterien stecken zudem auch den Rahmen ab, der die wirtschaftlichen Betätigungsräume der Kommunen bestimmt.

Die eigentlichen materiellen Budgetentscheidungen, deren Rahmen die soeben dargestellten landesrechtlichen Vorschriften regeln, sind hingegen fester Bestandteil der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in ihrer Ausprägung der Finanzhoheit (Art. 28 Abs. 2 S. 3 Hs. 1 GG). Sie ergehen in der Form des kommunalen Haushaltsplans und der kommunalen Haushaltssatzung. Stuttgart folgt dabei einer Doppeljahreshaushaltslogik und hat für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 am 30. Dezember 2019 einen entsprechenden Haushaltsplan verabschiedet.⁴¹

2 Vergaberecht

2.0 Überblick über das Rechtsgebiet

Der Begriff „Vergaberecht“ bezeichnet die Gesamtheit der Rechtsvorschriften, welche die öffentlichen Auftraggeber, vor allem also Träger öffentlicher Verwaltung, bei der Beschaffung von Gütern und Leistungen zu beachten haben. Das heute in Deutschland geltende Vergaberecht zeichnet eine beträchtliche Rechtsquellenvielfalt aus, die vor allem durch die Einwirkung des Unionsrechts auf das nationale Recht geprägt ist.

Dabei ist diese Vielfalt nicht ausschließlich vertikal auf staatlicher und überstaatlicher Ebene als „Dichotomie des Vergaberechts“ zu verstehen. Sie hat ebenso eine horizontale Dimension: Nicht nur das deutsche Recht kennt vergaberechtliche Regelungen auf verschiedenen Regelungsstufen, sondern auch die einwirkenden europäischen Normen unterscheiden sich insbesondere in Anwendungsbereich, Bestimmtheit und Befolgungsanspruch erheblich voneinander. Schließlich gelten besondere Vergaberegeln für einige Spezialbereiche, so insbesondere im Recht des öffentlichen Personennahverkehrs.

2.0.1 Kartellvergaberecht

Der Kern des deutschen Vergaberechts, das sog. Kartellvergaberecht, beruht auf der Umsetzung der einschlägigen EU-Vergaberichtlinien.⁴² Diese Richtlinien können wegen der begrenzten Regelungskompetenz der EU nur eine Teilharmonisierung des Vergaberechts bewirken, nämlich soweit für die Auftragsvergabe eine Binnenmarktrelevanz vermutet werden kann. Die EU-Richtlinien bringen dies dadurch zum Ausdruck, dass sie ihren Anwendungsbereich an das Erreichen bestimmter Auftragswerte (sogenannter Schwellenwerte) knüpfen. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)⁴³ übernimmt in § 106 diese Werte in das deutsche Recht und macht von ihrem Erreichen die Anwendbarkeit des Kartellvergaberechts abhängig. Gegenwärtig betragen die hauptsächlichen Schwellenwerte für Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verkehr, Trinkwasser- und Energieversorgung sowie im Verteidigungsbereich 418.000 Euro, für Liefer- und Dienstleistungsaufträge der obersten und oberen Bundesbehörden und vergleichbarer Bundeseinrichtungen 135.000 Euro, für alle anderen Liefer- und Dienstleistungsaufträge 209.000 Euro, für alle Bauaufträge und Konzessionen 5,225 Millionen Euro. Diese zuletzt am 31.10.2019 veröffentlichten Werte werden alle zwei Jahre von der EU-Kommission angepasst.

Die durch die EU-Richtlinien vorgegebene Auftragswertgrenze führt zu einer grundsätzlichen Zweiteilung des in Deutschland geltenden Vergaberechts: Oberhalb der beschriebenen

³⁶ Landkreisordnung für Baden-Württemberg v. 19.06.1987 (GBl. S. 288), die zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes v. 07.05.2020 (GBl. S. 259, 260) geändert worden ist.

³⁷ Gemeindeordnung für Baden-Württemberg v. 24.07.2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), die zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes v. 17.06.2020 (GBl. S. 403) geändert worden ist.

³⁸ Verordnung des Innenministeriums über die Kassenführung der Gemeinden v. 11.12.2009 (GBl. S. 791), die zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 17.12.2015 (GBl. S. 1191, 1200) geändert worden ist.

³⁹ Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt v. 14.07.1983 (GBl. S. 393), das zuletzt durch Art. 10 des Gesetzes v. 15.12.2015 (GBl. S. 1147, 1154) geändert worden ist.

⁴⁰ Verordnung des Innenministeriums über das kommunale Prüfungswesen v. 03.03.2018 (GBl. S. 96), die zuletzt durch Art. 11 des Gesetzes v. 17.06.2020 (GBl. S. 401) geändert worden ist.

⁴¹ <https://www.stuttgart.de/medien/bs/Doppelhaushaltsplan-2020-2021-Web-Version-Stand-15.7.2020.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.09.2020.

⁴² Richtlinie 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.07.2009 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit; Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe; Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe; Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.02.2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste; Richtlinie 2014/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 über die elektronische Rechnungsstellung bei öffentlichen Aufträgen.

⁴³ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 8 des Gesetzes v. 25.06.2020 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Schwellenwerte wirkt die vom Unionsrecht ausgehende Verrechtlichung der Auftragsvergabe, unterhalb derselben bleibt es grundsätzlich bei der autonomen, nationalen Regelung der öffentlichen Beschaffung. Letzteres bedeutet in Deutschland, dass sich die rechtliche Determinierung des Beschaffungswesens unter den unionalen Schwellenwerten im Wesentlichen auf die haushaltsrechtliche Bindung und die Anwendung der untergesetzlichen sogenannten Verdingungsordnungen beschränkt. Diese werden dann um die für jedes staatliche Handeln geltenden Vorgaben aus dem Verfassungsrecht ergänzt. Ca. 80–90 % aller Auftragsvergaben unterschreiten die Schwellenwerte.

2.0.2 Sonderregelungen

Die Vielschichtigkeit des in Deutschland geltenden Vergaberechts wird über diese Zweiteilung hinaus dadurch unterstrichen, dass für einige Sachbereiche die staatliche Beschaffung in speziellen Bestimmungen geregelt ist. Unter dem Einfluss europäischer Vorgaben ist dies vor allem der öffentliche Personenverkehr. Für Deutschland sind die sich daraus ergebenden Voraussetzungen in § 8b PBefG festgeschrieben.

2.0.3 Unterschwellenvergaberecht

Die zahlenmäßig weitaus meisten Auftragsvergaben unterfallen nicht dem durch die EU-Richtlinien determinierten Kartellvergaberecht. Das betrifft in der Praxis vor allem Vergaben unterhalb der Schwellenwerte. Insofern dient das deutsche sogenannte Unterschwellenvergaberecht, namentlich die Unterschwellenvergabeordnung (UVgO),⁴⁴ auch nicht der Umsetzung der EU-Richtlinien. Dessen ungeachtet wurde das Unterschwellenvergaberecht deutlich dem Oberschwellenvergaberecht angenähert. Insbesondere die UVgO übernimmt nicht nur die wesentliche Struktur, der im Kartellvergaberecht anwendbaren Vergabeordnung (VgV),⁴⁵ sondern einen erheblichen Teil ihrer Regelungen weitestgehend wörtlich. Bei der UVgO handelt es sich jedoch nicht per se um eine außenverbindliche Rechtsvorschrift des Bundes, sondern um eine außerhalb gesetzlicher Verfahren geschaffene Verfahrensordnung. Erst durch entsprechende Inkorporation, zum

Beispiel in den Landesvergabegesetzen beziehungsweise Anwendungserlassen, erlangen die Regelungen überhaupt Wirksamkeit für den jeweils mit dem „Anwendungsbefehl“ adressierten Kreis. In Baden-Württemberg wurde die UVgO durch die Neufassung der Verwaltungsvorschriften zu § 55 LHO für die Landesverwaltung in Kraft gesetzt.

Für die Einkäufe der klassischen formalen öffentlichen Auftraggeber, also von Bund, Länder, Kommunen, ihrer rechtlich selbstständigen Verwaltungsträger und aus Sondervermögen, gilt das sogenannte staatliche beziehungsweise kommunale Haushaltsvergaberecht. Danach müssen die öffentlichen Vergabestellen Aufträge über Lieferungen und Leistungen vor Vertragsschluss öffentlich ausschreiben, soweit nicht „die Natur des Geschäfts oder besondere Umstände“, wie bei Unterschreitung gewisser Bagatellgrenzen, eine Ausnahme rechtfertigen (vgl. § 30 HGrG, § 50 Abs. 1 LHO). Diese binnenrechtlichen Vorgaben für die Beschaffungsverwaltung werden für den Bereich einzelner Verwaltungsträger durch eine Vielzahl von Erlassen, Rundschreiben etc. ergänzt (vgl. § 55 Abs. 2 LHO, § 31 Abs. 2 GemHVO).

2.1 Förderpotenzial

Nach gängigen Schätzungen machen öffentliche Beschaffungen etwa 17% des EU-weiten BIP aus. Die beträchtliche Nachfragekraft, für die dieser Wert steht, versetzt die öffentliche Hand vor allem bei konzertiertem Vorgehen in die Lage, spürbare Markimpulse zu setzen. Strategische Beschaffung kann so beispielsweise in Bezug auf den ÖPNV als Mittel dienen, um neue emissionsarme Verkehrsmittel weiter zu fördern.

2.1.1 Kartellvergaberecht

Im Rahmen des Kartellvergaberechts ist die Richtlinie 2009/33/EG⁴⁶ über die Förderung energieeffizienter Straßenfahrzeuge von besonderer Bedeutung. Erklärtes Ziel der Richtlinie ist es, den Markt für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge zu beleben und den Beitrag des Verkehrssektors zur Umwelt-, Klima- und Energiepolitik der EU zu verbessern. Adressaten der Richtlinie sind letztlich alle Auftraggeber, die dem Kartellverga-

⁴⁴ Verfahrensordnung für die Vergabe öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte v. 2017 (BAnz AT 07.02.2017 B1; BAnz AT 07.02.2017 B2), die zuletzt 2018 (BAnz AT 08.02.2017 B1) berichtigt worden ist.

⁴⁵ Vergabeordnung v. 12.04.2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes v. 25.03.2020 (BGBl. I S. 674) geändert worden ist.

⁴⁶ Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.04.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

berechtigt unterliegen. Hierzu zählen neben Gebietskörperschaften beispielsweise auch öffentliche und private Unternehmen, unter gewissen der Daseinsfürsorge dienenden Umständen. Explizit bezieht die Richtlinie auch Betreiber öffentlicher Personenverkehrsdienste in ihren Anwendungsbereich ein. Maßgeblicher Beschaffungsgegenstand sind Straßenfahrzeuge. Hierunter fallen neben Pkw auch Nutzfahrzeuge und Busse. Keine Rolle spielt dabei die Antriebsart. Insofern verhält sich die Richtlinie technologie-neutral. Der Normtext enthält einen „Mindestkanon“ derjenigen Energie- und Umweltauswirkungen, die zwingend beim Fahrzeugkauf zu beachten sind. Hierunter fallen, neben dem Energieverbrauch, der Ausstoß von CO₂, Stickoxiden, Nicht-Methan-Kohlenwasserstoffen und Partikeln. Darüber hinaus beschreibt die Richtlinie die Wege, die Auftraggeber beschreiten können, um der ihnen auferlegten Rechtspflicht zu entsprechen, und bietet den Maßstab zur finanziellen Bewertung der Energie- und Umweltauswirkungen. Umgesetzt ist die Richtlinie in Deutschland in § 67 VgV i.V.m. Anlage 2 und 3 zur VgV.

2.1.2 Unterschwellenvergaberecht

Vergaben unterhalb der Schwellenwerte machen 80 bis 90 % der Vorgänge, aber auch des monetären Volumens der öffentlichen Beschaffung aus, weshalb diesen ein hohes Steuerungspotenzial zukommt. Unterhalb des Schwellenwertes kommen lediglich das Haushaltsrecht und die UVgO, beziehungsweise Basisparagrafen der Verdingungsordnungen, zur Anwendung. Durch die Verwaltungsvorschriften zu § 55 Abs. 2 LHO wird die UVgO von rechtlich unverbindlichen Vorschlägen in den Rang von Verwaltungsvorschriften gehoben. Grundsätzlich können die Verwaltungsvorschriften zur Berücksichtigung von Umweltschutzziele geändert oder ergänzt werden. Einige Bundesländer haben Landesvergabegesetze erlassen, wobei bisher lediglich das Gesetz der Stadtstaaten, Berlin⁴⁷ und Hamburg⁴⁸ auch Umweltaspekte erfassen.

3 ÖPNV-Gesetz

Das baden-württembergische ÖPNVG soll eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge sicherstellen. Dafür enthält es, neben den angesprochenen Planungsvorgaben (**Ziff. I.2.2**), auch Regelungen zur Finanzierung des ÖPNV. Demnach fördert das Land den ÖPNV grundsätzlich nach Maßgabe des Staatshaushaltplans (§ 13 Abs. 1 ÖPNVG). Darüber hinaus hat das Land Baden-Württemberg im Rahmen der ÖPNV-Finanzreform 2017 von einer Öffnungsklausel im PBefG (§ 64a PBefG) Gebrauch gemacht und die bundesgesetzliche, pauschalisierte Regelung zu Ausgleichsleistungen für die Rabattierung von Fahrscheinen des Ausbildungsverkehrs (§ 45a PBefG) durch eine landesgesetzliche Regelung ersetzt (§§ 15–18 ÖPNVG). Diese Ausgleichsleistungen haben sich, über ihre Kernfunktion hinaus, zu einer wichtigen Finanzierungssäule des ÖPNV entwickelt.⁴⁹

Das bereits erwähnte ÖPNVG-E sieht zudem die an entsprechenden Voraussetzungen gekoppelte Förderung von Verkehrsverbänden gemäß § 9 Abs. 4 ÖPNVG-E vor. Neben der Verbundförderung stellt das Land nach § 9 Abs. 9 ÖPNVG-E zusätzlich weitere Mittel jährlich für zeitlich befristete Förderungen von Tarifmaßnahmen und Verbundzusammenschlüssen im Rahmen der jeweiligen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen zur Verfügung. Das Nähere regelt eine nach § 18 Abs. 3 ÖPNVG-E erlassene Verwaltungsvorschrift.

⁴⁷ So § 1 Abs. 1 S. 1 des Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetzes v. 22.04.2020 (GBl. 276): Zweck des Gesetzes ist es, soziale, beschäftigungspolitische und umweltbezogene Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Sinne der §§ 103 und 104 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu fördern und zu unterstützen.

⁴⁸ Die entsprechende Regelung findet sich in § 3b „Umweltverträgliche Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen“ des Hamburgischen Vergabegesetzes v. 13.02.2006 (HmbGVBl. S. 56), das zuletzt durch das Gesetz v. 18.07.2017 (HmbGVBl. S. 222) geändert worden ist.

⁴⁹ Wie bereits unter **Ziff. I.2.2** angesprochen, soll ebenso die Finanzierung von dem geplanten Änderungsgesetz klimaneutraler durch ein monetäres Anreiz- und Sanktionierungssystem ausgestaltet werden.

4 Gemeindeverkehrsfinanzierung

4.0 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes

Auf Grundlage des alten Art. 104a Abs. 4 GG, der 2006 mit der Föderalismusreform I entfallen ist, erließ der Bundesgesetzgeber das GVFG und gewährte den Ländern damit unter anderem Finanzhilfen für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden im Bereich des kommunalen Straßenbaus und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Schon seit den sechziger Jahren stellte der Bund auf der Grundlage dieses Gesetzes den Bundesländern Mittel für diese Maßnahmen zur Verfügung. Die Finanzierungsgrundlage für das Gesetz wurde mehrmals verändert.

Art. 125c Abs. 2 Satz 2 GG regelt die Fortgeltung der Regelungen zu Bundesförderprogrammen nach § 6 GVFG. Bei der Grundgesetzänderung 2017 wurde für diese zuvor bis Ende 2019 befristeten Finanzhilfen eine Fortgeltung „bis zu ihrer Aufhebung“ geregelt. Zugleich wurde eine neue Vorschrift eingefügt, wonach Änderungen am Verkehrsfinanzierungsgesetz erst ab dem 1. Januar 2025 zulässig waren. Diese Änderungssperre wurde durch eine Verfassungsänderung Anfang 2019 aufgehoben. Der Gesetzgeber kann nunmehr die entsprechenden Regelungen des GVFG ändern, etwa zur Höhe der Finanzhilfen.

Das Bundeskabinett hat 2019 die Mittel zur Förderung des schienengebundenen ÖPNV von derzeit 332 auf 665 Millionen Euro verdoppelt. Ab 2021 sollen die GVFG-Mittel weiter erhöht werden, auf dann 1 Milliarde Euro jährlich. Im Rahmen des von der Bundesregierung beschlossenen Klimaschutzprogramms werden ab 2025 die Mittel 2 Milliarden Euro jährlich betragen. Sie werden dann zudem um 1,8 % jährlich dynamisiert. Die Mittel sollen künftig – nachrangig zu Neu- und Ausbau – auch für Sanierungsmaßnahmen von Verkehrsunternehmen, Städten und Kommunen verwendet werden können, zum Beispiel für Vorhaben der Grunderneuerung von U-Bahnhöfen, Treppenaufgängen, Decken und Tunnel. Der Neu- und Ausbau von Bahnhöfen und Haltestellen des schie-

nengebundenen ÖPNV sowie die Reaktivierung oder Elektrifizierung von Schienenstrecken sollen als eigenständige Förderziele festgelegt werden. Bisher waren diese nur als Bestandteil einer Strecke förderfähig. Auch die Mindestvorhabengröße soll auf 10 Millionen Euro abgesenkt werden. Vorhaben sollen nach der Novellierung künftig ab einer Größenordnung von 30 Millionen Euro gefördert werden. Bisher lag die Grenze bei 50 Millionen Euro. In vielen Fällen soll die Grenze sogar bis auf 10 Millionen Euro gesenkt werden. Die Novelle soll außerdem die Darlegung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens erleichtern.

4.1 Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I erhalten die Länder die Mittel der vormaligen GVFG-Landesprogramme vom Bund als sogenannte Entflechtungsmittel für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden auf Grundlage von Art. 143c GG. Das Entflechtungsgesetz stellt die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben sicher, die bis zur Föderalismusreform I von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen wurden. Die Regelung war jedoch bis Ende 2019 befristet. Bislang standen diese Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz als Mittel für das Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG)⁵⁰ zur Verfügung. Das LGVFG greift für kommunale Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen mit einem Volumen von bis zu 50 Millionen Euro. Dazu zählen zum Beispiel im Bereich des Nahverkehrs der Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen, Bahnen besonderer Bauart sowie Eisenbahnen des öffentlichen Personennahverkehrs, Beschleunigungsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr und die Beschaffung von Standard-Linienomnibussen.

Insgesamt erhielt Baden-Württemberg nach dem Entflechtungsgesetz bisher 165,5 Millionen Euro jährlich für Maßnahmen des kommunalen Straßenbaus sowie des ÖPNV. Um die finanzielle Ausstattung zu sichern, erfolgt die bisherige Förderung in Höhe von 165 Millionen Euro pro Jahr zukünftig aus

Landesmitteln. Diese resultieren aus den Mehreinnahmen nach der Neuverteilung der Umsatzsteuerprozentpunkte zwischen Bund und Ländern. Zudem erfolgt eine Aufstockung durch einen gemeinsamen Infrastrukturbeitrag von Land und Kommunen um 155 Millionen Euro pro Jahr, auf künftig 320 Millionen pro Jahr.

Aktuell liegt ein Gesetzentwurf des Verkehrsministeriums vor, dessen Anhörungsfrist im August 2019 endete. Ziel des Gesetzentwurfs ist eine weitere Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, auch unter Berücksichtigung des Klimaschutzes. Die bestehende Förderkulisse wird erweitert und modernisiert. Zudem soll die Mittelausstattung des LGVFG als wesentliches Finanzierungsinstrument im Bereich kommunaler Straßenbau, Öffentlicher Verkehr und Rad- und Fußverkehr festgeschrieben werden, um langfristig Planungssicherheit für Vortrabenträger zu gewährleisten.

5 Kommunalabgaben

Unter dem Begriff der Kommunalabgaben werden Steuern, Gebühren und Beiträge (ergänzend: Aufwendungsersatz, Kurtaxen, Fremdenverkehrsabgaben und abgabenrechtliche Nebenleistungen) verstanden, die von den Gemeinden und Landkreisen erhoben werden (§ 1 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg – KAG).⁵¹ Sie werden auf der Grundlage von Satzungen erlassen, in denen der Schuldner, der Abgabentatbestand, der Maßstab, der Abgabensatz und die Entstehung und Fälligkeit der Abgabenschuld enthalten sind.

C Einführung in die Wirtschaftlichkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Vorbereitende Phase

1 Maßnahmenfindung

In einer ersten Projektphase wurden mögliche Maßnahmen von den Gutachtern als Vorschläge definiert und grob beschrieben. Diese Maßnahmen bezogen sich auf alle Bereiche der Landesverwaltung, sofern sie einen Bezug zur Mobilität aufwiesen.

2 Maßnahmenbewertung

Die Maßnahmen wurden anhand der **Wirkung auf die CO₂-Reduktionsziele („Ziele 2030“)** des Auftraggebers bewertet. Folgende fünf Ziele wurden vom Auftraggeber zur Erfüllung des 40%igen CO₂-Reduktionszieles vorgegeben:

- a. Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs,
- b. Jedes dritte Auto fährt klimaneutral,
- c. Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten,
- d. Jeder zweite Weg mit Rad oder zu Fuß,
- e. Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Bei allen Zielen ergeben sich Messprobleme. Zusätzlich sind es bewegliche Ziele, da sich bis 2030 sowohl das ÖPNV-Angebot als auch die Anzahl der zugelassenen Fahrzeuge und weitere Größen unabhängig von unseren Maßnahmen verändern werden, d. h. man müsste ein gesichertes Ausgangsniveau festschreiben. Für das CO₂-Ziel ist es das „Baseline Year“ 1990 nach dem Pariser Vertrag.⁵²

⁵¹ Kommunalabgabengesetz v. 17.03.2005 (GBl. S. 206), das zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes v. 07.11.2017 (GBl. S. 592, 593) geändert worden ist.

⁵² Vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_en

Tabelle 1: langfristige Ziele des Verkehrsministeriums

ZIEL 2030	TECHNISCHE KOMPONENTE	TECHNISCHE KOMPONENTE
Z1	Verdoppelung des öffentlichen Verkehrs	Personenkilometer und Anzahl der Fahrten
Z2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	Als „Auto“ sehen wir Fahrzeugklassen N und M gemäß Richtlinie 2007/46/EG, Anhang II
Z3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	Als „Kfz“ sehen wir Fahrzeugklassen N und M gemäß RL 2007/46/EG, Anhang II; Städte sind Gemeinden gemäß § 5 (2) GemO BW (189 Städte gemäß Mitgliederverzeichnis Städtetag BW); inkl. des Verkehrs auf Autobahnen, die durch Städte hindurchführen. Anzahl Fahrten.
Z4	Jeder zweite Weg mit Rad oder zu Fuß	Anzahl der Wege (gegliedert nach Fahrrad und zu Fuß); Fortbewegung durch Muskelkraft.
Z5	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	Anzahl von Fahrzeugen Klasse N und M3 gemäß RL 2007/46/EG, Anhang II nach Gütertransport und Bus (M3) getrennt; Hier wird nur der Straßenverkehr bewertet, ohne Bahn und Schiff.

Quelle: eigene Darstellung

Die Bewertung anhand dieser Ziele erfolgte nicht nur isoliert für jede Maßnahme selbst, sondern es wurden auch wechselseitige Effekte (komplementär oder in Antinomie) berücksichtigt. Insbesondere wurden wechselseitige Verstärkereffekte im Rahmen eines Push-Pull-Ansatzes berücksichtigt, beispielsweise das Wechselspiel zwischen der Reduktion bzw. Verteuerung der Stellplätze im öffentlichen Raum und der Attraktivierung des ÖPNV andererseits.

Bereits in dieser Phase fand eine enge Abstimmung mit den rechtlichen Aspekten statt, da es wenig sinnvoll erschien, Maßnahmen weiterzuentwickeln, für die a priori feststand, dass kein landesrechtlicher Spielraum besteht, sondern die Regelungskompetenzen beim Bund oder der EU liegen. Die **(landes-)rechtlichen Handlungsspielräume** gingen daher in die Bewertung gleichberechtigt mit ein.

Ebenso wurden **Akzeptanz** in der Bevölkerung und mögliche Widerstände gegen die betreffenden Maßnahmen bewertet. Aus Wirkung, landesrechtlichen Spielräumen und Akzeptanz wurde schließlich ein Gesamtscore zur Bewertung der Maßnahmen entwickelt, nach dem diese gereiht wurden.

3 Maßnahmenbündelung

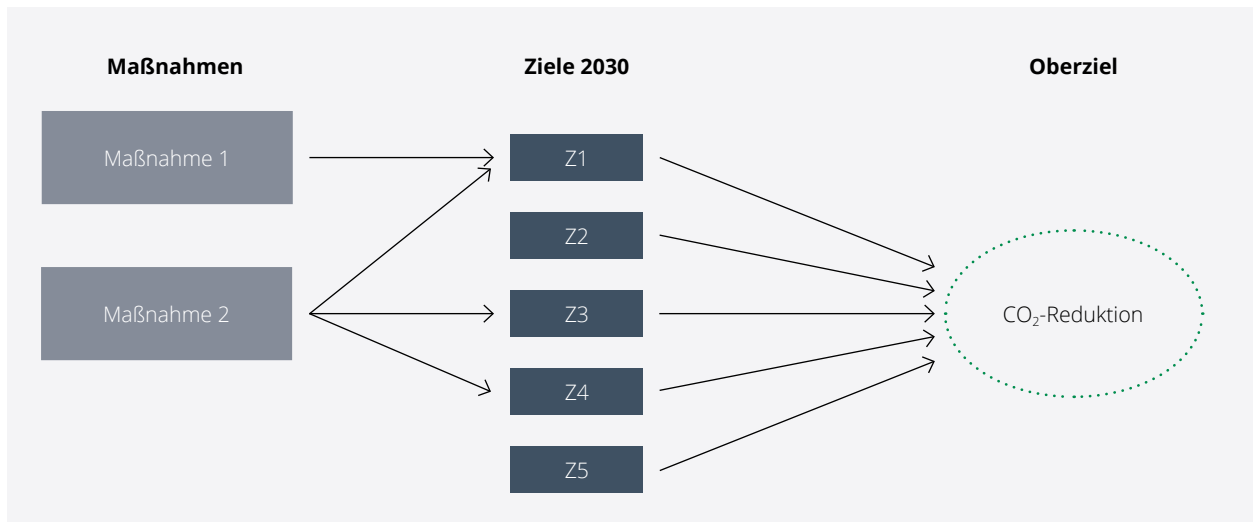
Die Maßnahmen wurden anschließend zu thematischen Bündeln zusammengefasst und dem Auftraggeber präsentiert. Anschließend wurden vom Auftraggeber die 10 erfolgversprechendsten Bündel ausgewählt, die dann im Detail in der vorliegenden Studie ausgearbeitet wurden. Dabei wurde auf eine möglichst breite Abdeckung der vorgegebenen Ziele geachtet.

II Ausarbeitung und Bewertung der Maßnahmen

1 Allgemeines

Im vorliegenden Gutachten erfolgen Bewertung und Umsetzungsplanung zu jedem der gewählten Maßnahmenbündel auf drei Ebenen: technische, organisatorische und wirtschaftliche Umsetzungsplanung. In jedem Fall wurde versucht, internationale Best Practices zu finden und auf die Situation in Baden-Württemberg herunterzubrechen. Auch Initiativen auf EU-Ebene wurden berücksichtigt, etwa SUMP (Sustainable Urban Mobility Plans) und die in diesem Umfeld angesiedelten Initiativen. Natürlich wurde auch insbesondere auf Best Practices in Deutschland selbst zurückgegriffen.

Abbildung 1: Wechselwirkungen in der Gesamtbetrachtung



Quelle: eigene Darstellung

2 Rechtliche Spielräume

Dreh- und Angelpunkt für die Erstellung von Bewertung und Umsetzungsplanung waren immer die **rechtlichen Rahmenbedingungen**, die nicht nur angaben, was umgesetzt werden kann, sondern auch die Rahmenbedingungen für eine Umsetzung aufzeigten, was zum Teil erhebliche Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aspekte hat.

Andererseits wurde der rechtliche Rahmen nicht notwendigerweise als gegeben angesehen. Wenn für Technik, Organisation oder Business Case einer Maßnahme Gesetzesänderungen vorteilhaft erschienen, wurde zur rechtlichen Ausarbeitung entsprechendes Feedback dazu gegeben, was für eine bessere Ausgestaltung des Rechtsrahmens wünschenswert erschien. Natürlich bezog sich dies in erster Linie auf die landesrechtlichen Gestaltungsspielräume.

Vielfach aber bestehen **keine landesrechtlichen Gestaltungsräume**, sondern diese liegen innerhalb der **Gemeindeautonomie** bzw. der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie; es können aber bestimmte Maßnahmen auf Gemeindeebene incentiviert werden. Beispielsweise hat der

Landesgesetzgeber im Bereich des Wechselspiels zwischen Klimamobilitätsplänen und der Förderung nach LGVFG bereits entschlossene Schritte in diese Richtung gesetzt (vgl. die Rolle der Klimamobilitätspläne für die erhöhte Förderung in der Verwaltungsvorschrift zum LGVFG, insbesondere Anhänge 20 und 22). Dieses Gutachten enthält weitere Vorschläge in diese Richtung, da nicht überall landesrechtlicher Handlungsspielraum besteht, aber dennoch auf Gemeindeebene Klimaschutzmaßnahmen gefördert und incentiviert werden sollen.

3 Technische Umsetzungsplanung

a. Infrastruktur zur Umsetzung

Dies sind zunächst infrastrukturelle Maßnahmen baulicher Art oder Apparaturen, wie beispielsweise ein notwendiger Austausch von Parkautomaten für ein dynamisches Bewirtschaftungssystem. Hier werden nicht nur Umfang und Komplexität, sondern auch technologische Marktgegebenheiten wie etwa verfügbare Antriebstechnologien berücksichtigt.

b. IT-Systeme

Viele der beschriebenen Maßnahmen erfordern komplexe Koordinationssysteme, die wiederum in Informationstechnik abgebildet werden. Diese werden im Überblick beschrieben und von Seiten der Umsetzungskomplexität bewertet. Soweit relevant, werden bereits hier informationsrechtliche Aspekte (z. B. Datenschutz) berücksichtigt.

c. Verkehrliche Gegebenheiten

Bei einigen Maßnahmen werden überdies durchaus komplexe verkehrliche Zusammenhänge und Verkehrsflüsse um die diskutierten Maßnahmen beschrieben und bewertet bzw. Vorschläge für eine Änderung der Verhältnisse gemacht. Besonders deutlich wird dies im Abschnitt zur Zuflussdosierung.

Wo immer möglich, wird die Infrastruktur in verschiedenen Szenarien und Ausbaustufen analysiert und bewertet. In allen drei erwähnten Bereichen ergeben sich Synergien, aber auch Konflikte mit anderen Maßnahmenbündeln; auf diese wird gesondert hingewiesen.

4 Organisatorische Umsetzungsplanung

Ausgehend von den rechtlichen Gegebenheiten und der technischen Infrastruktur muss eine Maßnahme natürlich organisatorisch umgesetzt werden. Dabei geht es zunächst um die **politisch-organisatorische Einbettung**. Wo gegeben, werden Vorschläge für eine solche Einbettung gemacht, wobei aus Gründen der Kosteneffizienz möglichst auf bestehenden Strukturen aufgesetzt wird.

Zu dieser Einbettung gehört auch die **Bürgerbeteiligung** bei der Vorbereitung und Planung der Maßnahmen. Diese ist in manchen Fällen ohnedies gesetzlich gegeben (siehe als Beispiel die Erstellung von Klimamobilitätsplänen).

Organisation bedeutet aber vor allem eine **Neugestaltung von Prozessen**. In der betrieblichen Realität ein Gemeinplatz, trifft dies auch auf Maßnahmen im öffentlichen Bereich zu.

Wenn Klimaschutzmaßnahmen eine strukturelle Neuorganisation bedingen, wird dies wohl kaum ohne – eine oftmals fundamentale – Neuorientierung der Geschäftsprozesse realisierbar sein. Als Beispiele aus den Maßnahmenbündeln seien hier die öffentliche Beschaffung oder eine Reform des ÖPNV genannt. Hier ergibt sich auch eine Feedbackschleife zur IT-Infrastruktur zur Unterstützung dieser neuen Abläufe.

Besonderen Wert wird auf eine **Controlling-Orientierung** der Maßnahmen gelegt. Klimaschutzmaßnahmen, die sich in Belletristik erschöpfen, werden wenig Wirkung erzielen. Daher wird wo immer möglich versucht, Klimaziele bzw. daraus abgeleitete Ziele in Key Performance Indicators (KPI), also quantitative Maßzahlen zu gießen, die dann auch einem Controlling-Zyklus unterworfen werden können, so wie dies in der betrieblichen Realität eine Selbstverständlichkeit ist. Ein Beispiel dafür sind die Maßnahmen zu den Klimamobilitätsplänen.

Ergänzend dazu umfasst Organisationsplanung in manchen Fällen auch eine algorithmische Ausgestaltung. Diese wird von der reinen IT-Infrastruktur getrennt, da es sich hier nicht um Informationstechnik, sondern um in Informationstechnik gegossene Organisation handelt.

5 Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

5.0 Kostenabschätzung

Zu den einzelnen Maßnahmen wird eine grobe Kostenschätzung abgegeben bzw. werden **Kostentreiber** identifiziert. Oftmals hängen diese Kostentreiber massiv von der konkreten Detailausgestaltung der Maßnahmen ab. Hier wird auf entsprechend problematische Varianten hingewiesen.

5.1 Auswirkungen auf Private und Betriebe

Klimaschutzmaßnahmen haben zumindest das Potenzial, massive Effekte für Private und Betriebe zu erzeugen. Diese Effekte können monetärer oder nichtmonetärer Art sein. Ziel ist es, diese Effekte herauszuarbeiten, insbesondere mögliche **soziale Auswirkungen** von Maßnahmen aufzuzeigen, zu

analysieren und Maßnahmenvarianten mit möglichst geringen – oder in manchen Fällen positiven – sozialen Effekten zu erarbeiten.

5.2 Marktwirtschaftliche Mechanismen

Ein wesentlicher Teil des Gutachtens betrifft die Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Mechanismen, und zwar auf mehrfache Weise:

a. Aktive Nutzung von Marktmechanismen zur Erzeugung von Substitutionseffekten

Wo immer möglich, werden marktwirtschaftliche Mechanismen zur Steuerung in Richtung klimaschonender Verhaltensweisen berücksichtigt. Wesentliches Element ist hier die Internalisierung negativer externer Effekte, um Kostenwahrheit zu realisieren. Ein Mittel dazu wären „Pigou-Steuern“ (bzw. Abgaben). Auch im Bereich einer Attraktivierung des ÖPNV beispielsweise werden klar marktorientierte Maßnahmen vorgeschlagen bis hin zu einer drastischen Verbilligung des ÖPNV zur Erzeugung von **Substitutionseffekten**. Im Zweifel wird immer der marktorientierten Ausgestaltung der Vorzug gegenüber regulatorischem Zwang gegeben, um die für den Klimaschutz notwendigen Verhaltensänderungen herbeizuführen. Dies erfolgt auch über Maßnahmengrenzen hinweg, etwa beim Zusammenspiel zwischen Pkw-Nutzung (auch ruhender Verkehr) in den Städten und ÖPNV.

b. Die Nutzung marktwirtschaftlicher Effekte zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen

In Zeiten knapper Budgets können Klimaschutzmaßnahmen (leichter) finanziert werden, wenn Marktmechanismen eingesetzt werden. Ein schönes Beispiel wäre die Bedarfsbündelung in der öffentlichen Beschaffung und die damit erzielbaren Preiseffekte bei der Beschaffung klimafreundlicher Fahrzeuge und/oder dem Fahrzeugpark im ÖPNV. So kann der zumindest in den kommenden Jahren erwartbare Mehrpreis klimafreundlicher Antriebstechniken zu einem Gutteil kompensiert werden.

c. Verhaltensökonomische Mechanismen

Substitutionseffekte lassen sich auch durch verhaltensökonomische Effekte erzeugen, wenn es etwa um (subjektiv empfundene) Warte- und Fahrtzeiten oder Wegstrecken geht. Hier lassen sich wertvolle Anregungen für entsprechende Maßnahmen ableiten.

d. Gesellschaftsrechtliche und vertragliche Ausgestaltung

Zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten gehören auch privatwirtschaftliche Verträge und die Nutzung gesellschaftsrechtlicher Instrumente im Rahmen der Privatautonomie. Beispiele wären etwa städtebauliche Verträge zur Quartiersentwicklung oder die Schaffung von Infrastrukturgesellschaften. Auch diese Instrumente werden, wo anwendbar, herbeigezogen und auf ihre Wirksamkeit analysiert.

6 Auswirkungen auf die Klimaziele des Auftraggebers

Zu jeder Maßnahme werden die Auswirkungen auf die fünf Klimaziele des Auftraggebers analysiert, wobei auch hier wieder auf Wechselwirkungen zwischen den Maßnahmenbündeln Rücksicht genommen wird.

Wesentliches Ziel aus Sicht der Umsetzungsplanung war es, jene Maßnahmen zu identifizieren, die tatsächlich zu den Klimazielen beitragen und einen diesbezüglichen Mehrwert haben. Dies sind manchmal nicht die Maßnahmen, die breiten Raum in der öffentlichen Debatte einnehmen; vielmehr sind es oft die „Hidden Champions“, die sehr effektiv zur Erreichung der Klimaziele beitragen können.





Gemeinsame Beschaffung und Standardisierung

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	53
I	Rechtliche Bewertung	53
1	Hintergrund	53
2	Möglichkeiten zentraler Fahrzeugbeschaffung	53
3	Planungsrecht	56
4	Ordnungsrecht	58
5	Finanz- und Haushaltsrecht	59
II	Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen	60
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	60
I	Technische Umsetzungsplanung	60
1	Busbeschaffung	60
2	Gemeinsame kommunale Beschaffung	62
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	64
1	Busbeschaffung	64
2	Gemeinsame kommunale Beschaffung	65
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	68
1	Busbeschaffung	68
2	Gemeinsame kommunale Beschaffung	70
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	71
1	Verdoppelung des ÖV	71
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	71
3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	72
4	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	72
5	Weiterführende Überlegung	72
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	73

Gemeinsame Beschaffung und Standardisierung

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Im Rahmen der Fahrzeugbeschaffung sollen aus finanziellen sowie Umweltgesichtspunkten die landesrechtlichen Handlungsmöglichkeiten einer konzentrierten gemeinsamen Beschaffung sowie Standardisierung hinsichtlich klimaneutraler Kfz beleuchtet werden. Dazu gilt es insbesondere, die Bündelungsmöglichkeiten im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu untersuchen. Im Folgenden werden daher in einem ersten Schritt die allgemeinen Konstellationen zur Fahrzeugbeschaffung skizziert. Vor dem Hintergrund der Trias von Planungs-, Ordnungs- sowie Finanz- und Haushaltsrecht werden sie im Besonderen bezüglich der Situation des Landes Baden-Württemberg im Bereich des ÖPNV, der kommunalen Beschaffung sowie der Polizei analysiert.

2 Möglichkeiten zentraler Fahrzeugbeschaffung

2.1 Zentrale Beschaffungsstelle

Zunächst ist an die Schaffung einer zentralen Beschaffungsstelle i.S.v. § 120 Abs. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)¹ zu denken. Auf der Ebene des Landes Baden-Württemberg existiert eine solche Stelle bereits in Form des Logistikzentrums Baden-Württemberg (LZBW), dessen Hauptaufgaben in der Beschaffung von Berufsbekleidung, Ausrüstungsgegenständen, Büro- sowie Verbrauchsmaterial, Print-Medien sowie im Angebot eines e-Vergabe-Services für Dienstleistungsausschreibungen bestehen.² Der Katalog an Bedarfsgegenständen, die der gemeinsamen Beschaffung unterliegen und somit im Regelfall exklusiv über das LZBW beschafft werden, findet sich in Anlage 4 zu Ziff. 17.1,2 und 5 der VwV Beschaffung des Landes Baden-Württemberg.³ Darunter fallen im Kfz-relevanten Bereich ausschließlich Personenkraftwagen für Dienstfahrzeugflotten der Fahrbereitschaften, Nr. 7 der Anlage 4 zu Ziff. 17.1,2,5 VwV Beschaffung. Sonstige Be-

schaffungsvorgänge können ebenso über das LZBW erfolgen, vgl. Ziff. 9 VwV Beschaffung. Die Entscheidungshoheit hinsichtlich der Nutzung dieser Beschaffungsalternative liegt im Kontrast zur gemeinsamen Beschaffung jedoch bei jenem öffentlichen Auftraggeber, dem die Kompetenz hinsichtlich des Sachbereiches zugeordnet wird, für den beschafft werden soll. Dabei gilt bereits heute nach Ziff. 2.2 VwV Beschaffung der Grundsatz der Berücksichtigung nachhaltiger, inklusive umweltbezogener, Aspekte bei der Beschaffung.

2.1.1 Rechtsnatur

Charakteristikum und gleichzeitig zwingende Voraussetzung zur Errichtung einer zentralen Beschaffungsstelle ist, dass es sich um öffentliche Auftraggeber handelt, die für andere öffentliche Auftraggeber dauerhaft zentrale Beschaffungstätigkeiten erbringen – also die Beschaffung von Liefer- und Dienstleistungen, die Vergabe öffentliche Aufträge oder der Abschluss von Rahmenvereinbarungen.⁴ Die zentrale Beschaffungsstelle muss daneben eine selbstständige externe Organisationseinheit darstellen, mithin darf sie nicht innerorganisatorische Einheit desjenigen öffentlichen Auftraggebers sein, für den die Beschaffungstätigkeit ausgeübt wird.⁵

Zu beachten ist des Weiteren, dass gemäß § 120 Abs. 4 S. 5 GWB die Grenzen des Kartellrechts – vor allen Dingen § 1 und § 19 GWB – unberührt bleiben.⁶ Zentrale Beschaffungsstellen bergen in besonderem Maße die Gefahr unzulässiger Kaufkraftkonzentration, sodass die Grundsätze der Transparenz und des Wettbewerbs von großer Relevanz sind und kleinen sowie mittleren Unternehmen der Marktzugang ermöglicht bleiben muss.⁷ Schließlich ist der vergaberechtliche Grundsatz der vorrangigen Berücksichtigung mittelständischer Interessen hinreichend zu würdigen.⁸

2.1.2 Durchführungsoptionen

Zur Nutzung einer zentralen Beschaffungstätigkeit existieren zwei Möglichkeiten: Zum einen kann die zentrale Beschaffungsstelle im eigenen Namen sowie auf eigene Rechnung tätig werden und zum anderen kann sie Vergabeverfahren in

1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Art. 2 Abs. 8 des Gesetzes v. 25.06.2020 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

2 Vgl. <https://www.lzbw.de/ueber-uns/aufgaben>, Stand 28.09.2020.

3 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge v. 27.07.2018 (GABl. S. 490) zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift v. 05.06.2019 (GABl. S. 217).

4 So Fett, in: MuKo-Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2018, § 120 GWB Rn. 18; vgl. auch die Begriffsbestimmungen des Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 (Öffentliche Auftraggeber), Nr. 14 (Zentrale Beschaffungstätigkeit) sowie Nr. 16 (Zentrale Beschaffungsstelle) der Richtlinie 2014/24/EU vom 26.02.2014 über die öffentliche Auftragsvergabe (VRL).

5 Vgl. Seidel, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Aufl. 2017, § 120 GWB Rn. 21.

6 S. Antweiler, in: Ziekow/Vollink, Vergaberecht, 3. Aufl. 2018, § 120 GWB Rn. 18.

7 Vgl. Seidel, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Aufl. 2017, § 120 GWB Rn. 21.

8 Antweiler, in: Ziekow/Vollink, Vergaberecht, 3. Aufl. 2018, § 120 Rn. 18.

Auftrag und Rechnung für andere öffentliche Auftraggeber durchführen. Gleiches gilt für den Abschluss von Rahmenvereinbarungen i.S.v. § 21 Vergabeverordnung (VgV).

Wird die zentrale Beschaffungsstelle selbst in eigenem Namen und auf eigene Rechnung tätig, so kann sie die auf diese Weise beschafften Waren und Dienstleistungen sodann an andere öffentliche Auftraggeber weiterveräußern. Dabei sind von ihr bei der Beschaffung die Anforderungen des öffentlichen Vergaberechts einzuhalten.⁹

Alternativ tritt sie als Dienstleister für andere öffentliche Auftraggeber auf. Somit kann sie auch in deren Auftrag und auf deren Rechnung Liefer- und Dienstleistungen beschaffen. Umfasst dies lediglich die Vermittlung der Leistungen, kann sie im Wege eines selbstständigen Vergabeverfahrens oder nach Weisung des Auftraggebers handeln.¹⁰

Soweit die zentrale Beschaffungsstelle eigenverantwortlich handelt, obliegt ihr neben der Entscheidungshoheit jedoch auch die Rechtmäßigkeitsprüfung. Demgegenüber ist beim Handeln auf Weisung eines Auftraggebers dieser für das ordnungsgemäße Verfahren verantwortlich.¹¹ Dabei ist klarzustellen, dass es sich vorliegend um keine Dienstleistungskonzession im Personenbeförderungsrecht handelt, weswegen die insoweit speziellere Richtlinie 1370/2007/EG vorliegend keine Anwendung findet.¹² Im Rahmen des gegebenen sogenannten Überschwellenvergaberechts, sprich des Kartellvergaberechts,¹³ ist hingegen die Richtlinie 2009/33/EG¹⁴ über die Förderung energieeffizienter Straßenfahrzeuge von besonderer Bedeutung. Der Normtext enthält einen „Mindestkanon“ derjenigen Energie- und Umweltauswirkungen, die zwingend beim Fahrzeugkauf zu beachten sind. Hierunter fallen neben dem Energieverbrauch der Ausstoß von Kohlenstoffdioxid, Stickoxiden, Nicht-Methan-Kohlenwasserstoffen und Partikeln. Darüber hinaus beschreibt die Richtlinie die Wege, die Auftraggeber beschreiten können, um der ihnen auferlegten Rechtspflicht zu entsprechen sowie die finanzielle Bewertung der Energie- und Umweltauswirkungen. Umgesetzt ist die Richtlinie in Deutschland in § 67 VgV i.V.m. Anlage 2 und 3 zur VgV.

2.2 Zulässigkeit von Los- und Gesamtvergabe

Nach **§ 97 Abs. 4 GWB** sind „**Mittelständische Interessen** (...) bei der Vergabe öffentlicher Aufgaben **vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen** sind in der Menge **aufgeteilt** (Teillöse) und **getrennt** nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) **zu vergeben. Mehrere Teil- oder Fachlose dürfen zusammen vergeben werden**, wenn wirtschaftliche oder technische **Gründe dies erfordern**. Wird ein Unternehmen, das nicht öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber ist, mit der Wahrnehmung oder Durchführung einer öffentlichen Aufgabe betraut, verpflichtet der öffentliche Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber das Unternehmen, sofern es Unteraufträge vergibt, nach den Sätzen 1 bis 3 zu verfahren.“

Nach dem OLG Frankfurt ist **§ 97 Abs. 4 GWB im Zusammenhang mit den primären Zielen des Vergaberechts auszulegen**, zu denen vor allem auch die **Wirtschaftlichkeit** der Beschaffung zu zählen ist. Zu berücksichtigen sind auch die **weiteren Grundsätze des Vergaberechts** (Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit) sowie die in **§ 97 Abs. 3 GWB normierten strategischen Ziele** (Qualität, Innovation, soziale und umweltbezogene Aspekte).¹⁵

Grundsätzlich hat die **Losvergabe** gegenüber einer Gesamtvergabe nach § 97 Abs. 4 S. 2 GWB **Vorrang. Ausnahmsweise** kann eine **Gesamtvergabe** zulässig sein, wenn die Voraussetzungen des § 97 Abs. 4 S. 3 GWB erfüllt sind. Daraus folgt aber nach der VK des Landes Hessen nicht zwangsläufig die Vorgabe zur Aufteilung in Losen. Der Begriff des „Erforderns“ in § 97 Abs. 4 S. 3 GWB ist auszulegen als „**vernünftigerweise Gebotensein**“¹⁶, nicht als ein „zwingendes Erfordernis“.¹⁷ Diese prinzipielle Bedeutung der Sätze 1 bis 3 des § 97 Abs. 4 GWB gilt entsprechend bei der Verpflichtung eines Unternehmens, das nicht öffentlicher Auftraggeber oder Sektorenauftraggeber ist, sofern es Unteraufträge vergibt, § 97 Abs. 4 S. 4 GWB.

Das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen § 97 Abs. 4 S. 2 und S. 3 GWB ist nach der VK des Landes Hessen „im **Lichte des Wirtschaftlichkeitsgebots** zu sehen“.¹⁸ „Für die Entschei-

⁹ Berger, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Aufl. 2019, § 120 GWB Rn. 7.

¹⁰ Berger, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Aufl. 2019, § 120 GWB Rn. 8.

¹¹ Berger, in: Pünder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Aufl. 2019, § 120 GWB Rn. 12; Seidel, in: Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Aufl. 2017, § 120 GWB Rn. 23.

¹² S. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 1370/2007/EG vom 23.10.2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.

¹³ Die europäischen Schwellenwert von 416.000 € für Liefer- sowie Dienstleistungen im Verkehrsbereich sind zweifelsfrei überschritten, vgl. § 106 GWB.

¹⁴ Richtlinie 2009/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.04.2009 über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge.

¹⁵ OLG Frankfurt, Beschluss vom 14. Mai 2018 – 11 Verg 4/18 -, juris, Rn. 70.

¹⁶ VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 81.

¹⁷ OLG Düsseldorf, Beschluss vom 21. Dezember 2016 – VII-Verg 26/16 -, juris, Rn. 60.

¹⁸ VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 84.

dung, den Auftrag im Lose aufzuteilen oder ausnahmsweise in seiner Gesamtheit zu vergeben, ist ein **Abwägungsspielraum** gegeben¹⁹. „Daher kommt es darauf an, ob **für die Gesamtvergabe technische oder wirtschaftliche Gründe**, die sich aus dem Gegenstand der ausgeschriebenen Leistung ergeben müssen, **überwiegen**.“²⁰

§ 97 Abs. 4 S. 3 GWB ist – wie jeder andere vergaberechtliche Ausnahmetatbestand – eng **auszulegen**.²¹

In Rechtsprechung und Literatur anerkannte **wirtschaftliche Gründe** sind unverhältnismäßige Kostennachteile oder eine starke Verzögerung des Vorhabens, die eine Losaufteilung zur Folge haben würde. Zudem ist anerkannt, dass „zu erwartende Synergieeffekte oder ökonomische Effizienz bei eng zusammenhängenden Auftragsbestandteilen“ für die Zulässigkeit einer Gesamtvergabe sprechen.²²

Die VK des Landes Hessen fand, dass eine Gesamtvergabe gerechtfertigt ist, wo sich dies **„qualitätsfördernd, innovationsbegünstigend und – um ca. 30% – kostensparend** auswirkt, wodurch die Effizienz gesteigert werden soll.“²³

Die Gesamtvergabe rechtfertigende **„technische Gründe“** liegen vor, wenn „bei getrennten Ausschreibungen das – nicht durch inhaltliche Gestaltung der Vergabeunterlagen vermeidbare – Risiko besteht, dass der Auftraggeber Teilleistungen erhält, die zwar jeweils ausschreibungskonform sind, aber nicht zusammenpassen und deshalb in ihrer Gesamtheit nicht geeignet sind, den Beschaffungsbedarf in der angestrebten Qualität zu befriedigen.“²⁴

Die **Entscheidung für eine Gesamtvergabe** kann ausnahmsweise **nur gerechtfertigt** sein, wenn sich der öffentliche Auftraggeber zum einen **mit dem grundsätzlichen Gebot der Fachlosvergabe** und zum anderen mit den im konkreten Sachverhalt dagegen sprechenden Gründen befasst und die **widerstreitenden Interessen umfassend abwägt**, sowie die im Ergebnis **für eine Gesamtvergabe sprechenden** technischen und wirtschaftlichen **Aspekte überwiegen**.²⁵

Dem Auftraggeber steht im Hinblick auf die Entscheidung, ob ein Auftrag über den Losweg aufzuteilen oder ausnahmsweise gesamt zu vergeben ist, eine **Einschätzungsprärogative** zu. Diese ist von den Vergabeprüfungsinstanzen **nur eingeschränkt überprüfbar**.²⁶ Der Auftraggeber ist dazu verpflichtet, die **Gründe für die Entscheidung** sowie die **Interessensabwägung zu dokumentieren**.²⁷ Die rechtliche **Nachprüfung ist beschränkt auf** „eine vollständige und zutreffende **Tatsachenermittlung durch den Auftraggeber**, auf das **Anbringen sachgerechter und nicht willkürlicher Überlegungen** sowie auf die **Einhaltung anerkannter Bewertungsgrundsätze und -maßstäbe**.“²⁸

2.3 Einzelne Sammelbeschaffungen

Neben der Errichtung einer zentralen Beschaffungsstelle nach § 120 Abs. 4 GWB sind einzelne Sammelbeschaffungen entweder in entgeltlicher oder unentgeltlicher Form zu erwägen. Beschaffungen klimaneutraler Fahrzeuge in geringeren als signifikant hohen Stückzahlen würden dabei jedoch keinerlei preisliche Ersparnis bedeuten.

2.3.1 Entgeltliche Beschaffung

Liegen die Voraussetzungen einer zentralen Beschaffungsstelle nicht vor (**Ziff. I.2.1.1**), kommt folglich auch die Privilegierung des § 120 Abs. 4 S. 3 GWB nicht zum Tragen. Soll die Beschaffung jedoch entgeltlich erfolgen, kann bei Überschreiten des maßgeblichen Schwellenwerts folglich nur herangezogen werden, wer im Rahmen eines Vergabeverfahrens den Zuschlag erhält, vgl. § 103 Abs. 1 und § 105 Abs. 1 GWB. Daraus ergeben sich zweierlei denkbare Nachteile: Die Beschaffungssinitiative müsste zunächst von den Aufgabenträgern selbst ausgehen und in einem zweiten Schritt müsste sich das Land in einem gewöhnlichen Vergabeverfahren gegen andere Bieter durchsetzen.

2.3.2 Unentgeltliche Beschaffung

Für den Fall, dass das Verkehrsministerium zu beschaffende Fahrzeuge selbst erwerben soll, um sie beispielsweise den

19 VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 85.

20 VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 86.

21 Beck'scher Vergaberechtskommentar, 3. Aufl. 2017, § 97 Abs. 4, Rn. 51.

22 VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 87.

23 VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 69d VK-21/2017 -, juris, Rn. 91.

24 OLG Koblenz, Beschluss vom 04. April 2012 – 1 Verg 2/11 -, juris, Rn. 24.

25 OLG Frankfurt, Beschluss vom 14. Mai 2018 – 11 Verg 4/18 -, juris, Rn. 72.

26 VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 88.

27 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 21. Dezember 2016 – VII-Verg 26/16 -, juris, Rn. 60; VK des Landes Hessen, Beschluss vom 12. Februar 2018 – 96d VK-21/2017 -, juris, Rn. 88.

28 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 21. Dezember 2016 – VII-Verg 26/16 -, juris, Rn. 60.

Verkehrsverbänden und -trägern als unentgeltliche finanzielle Förderung zukommen zu lassen, ergibt sich, dass der Beschaffungsakt selbst erneut eines Vergabeverfahrens bedarf. Hinsichtlich der anschließenden Zuteilung sind jedoch die beihilferechtlichen Art. 107 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu beachten. Weder greift die Bereichsausnahme für sogenannte Tätigkeiten von gesamtwirtschaftlichem Interesse i.S.v. Art. 106 Abs. 2 AEUV, noch die diesbezüglich sogar erhöhte „De-minimis“-Grenze von 500.000 € an Zuwendungen innerhalb von drei Steuerjahren. Ersteres insbesondere, da keine rechtliche oder tatsächliche Verhinderung der Erfüllung der besonders übertragene Aufgabe der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistung, der Gefahrenabwehr durch die Polizei oder der Kreislaufwirtschaft in Rede steht. Demzufolge wäre die aus Art. 108 Abs. 3 AEUV folgende Notifizierungs- sowie Genehmigungspflicht zu wahren. Dabei können derartige, dem Umweltschutz dienende horizontale Beihilfen durchaus als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden, vgl. Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV. Im Zuge der State Aid Modernisation hat die Kommission am 28.06.2014 dazu die „Leitlinien für staatliche Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2014-2020“²⁹ und unter Punkt 18 lit. a) explizit Beihilfen für die Anschaffung neuer Fahrzeuge als Umwelt- und Energiemaßnahme ermittelt, die unter bestimmten Voraussetzungen als mit Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV vereinbar angesehen werden können.

3 Planungsrecht

3.1 Öffentlicher Personennahverkehr

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist den von den Ländern benannten Behörden, den sogenannten Aufgabenträgern, als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen, vgl. § 8 Abs. 3 S. 1 Personenbeförderungsgesetz (**PBefG**) i.V.m § 5 Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (**ÖPNVG BW**). Diese definieren hierzu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan, vgl. § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG.

3.2 Zuständigkeitssystematik

Die Zuständigkeit bezüglich des Straßen- (**ÖSPNV**) im Unterschied zum Schienenpersonennahverkehr (**SPNV**) liegt in Baden-Württemberg gem. § 6 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG BW grundsätzlich bei den jeweiligen Stadt- und Landkreisen und nicht beim Land. Vor diesem Kompetenzhintergrund ist eine unmittelbare Durchsetzung einer (Sammel-)Beschaffung durch die lediglich eine Rechts- und gerade nicht eine Fachaufsicht ausübenden Landesbehörden gegenüber den ÖPNV-Aufgabenträgern nicht möglich. Die den Stadt- und Landkreisen in Ausführung des § 8 Abs. 3 PBefG zugewiesenen Kompetenzen beschränken sich jedoch auf die Definition von Anforderungen an Verkehrsleistungen in einem Nahverkehrsplan.³⁰ Eine solche Sichtweise wird systematisch dadurch unterstrichen, dass § 5 ÖPNVG BW lediglich die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ zu einer von den Aufgabenträgern zu erfüllenden Vorgabe macht. Es geht mithin vielmehr um eine gestaltende Kompetenz – die Bestimmung der zeitlichen Quantität und Qualität sowie der Preise der Nahverkehrsleistungen und der Auswahl der Verkehrsleistungsträger.³¹ Die Beschaffung entsprechender Fahrzeuge, wie bspw. Busse, kann daher insoweit von dieser Zuständigkeit dissozi-

²⁹ ABl. 2014 Nr. C 200/1.

³⁰ Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 8 Rn. 12.

³¹ Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 8 Rn. 12.

iert werden, als dass den Aufgabenträgern lediglich die Entscheidungshoheit über die notwendige Quantität und Qualität an Fahrzeugen zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen zukommt. Die Ausführung dieser Entscheidung, sprich die Beschaffung der Fahrzeuge, kann hingegen wie bereits geschehen durch die Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW) ausgelagert werden, ohne dass das Land originärer Aufgabenträger im ÖSPNV sein muss.

So könnte das Land, neben den bereits vorgestellten Modellen (**Ziff. I.**), auch in dieser Konstellation in Gleichlauf mit dem SPNV gesetzlich eine Anstalt des öffentlichen Rechts gründen. Diese würde die im ÖSPNV benötigten Fahrzeuge erwerben und mittelbar finanzieren, um sie dann an den entsprechenden Verkehrsträger zu verpachten.

3.3 Bewertung der Beschaffungsmodelle

Die Empfehlung, den Weg über eine zentrale Beschaffungsstelle zu gehen, ist von der Art der geplanten Beschaffung abhängig.

Das Telos einer gerade in großen Zahlen gedachten Sammelbeschaffung, wie sie für den ÖPNV üblich ist, liegt nicht nur in der Anschaffung von klimaneutralen Fahrzeugen, sondern auch in der dadurch anvisierten Kosteneinsparung durch entsprechende Erwerbsmengen. Diese Überlegung einer bloß punktuellen, großen Sammelbeschaffung steht einer dauerhaften Beschaffung, wie sie eine zentrale Beschaffungsstelle wesensgemäß voraussetzt, jedoch entgegen. Die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle für klimaneutrale ÖPNV-Fahrzeuge erscheint dann besonders effizient, wenn eine maximale Bündelung der Aufgabenträger in Verkehrsverbänden, so wie sie der geplante § 9 des Änderungsgesetzes zum ÖPNV-G BW vorsieht, erreicht ist.³² Auf diese Art und Weise würde einerseits die geplante Kosteneinsparung aufgrund hoher mengenmäßiger Bestellungen für flächenmäßig größere Areale auch als Anreiz zum Erwerb für die Aufgabenträger wirken und andererseits eine bedarfsgerechte Bestellung in Wahrung der gestaltenden Zuständigkeitssystematik im Personen-

beförderungsrecht ermöglicht (**Ziff. I.3.2**). Im Ergebnis läge so eine Bündelungskohärenz auf der Vorstufe der Verkehrsverbände und in der vorheilhaften Natur der zentralen Beschaffungsstelle hinsichtlich der Nachfragebündelung vor.

Aber auch sonst kann mittels Rahmenvereinbarungen, die grundsätzlich eine maximale Laufzeit von vier Jahren haben, vgl. § 21 Abs. 6 VgV, durch Verhandlungen mit den respektiven Unternehmen ein Kostenvorteil erzielt werden. Die Rahmenvereinbarung fungiert als eine Art Mustervertrag, aus dem die Aufgabenträger die Einzelverträge entsprechend den Bedingungen der Rahmenvereinbarung vergeben werden. Eine gewisse Flexibilität bietet auch die Tatsache, dass gem. § 21 Abs. 1 S. 2 VgV das in Aussicht genommene Auftragsvolumen zwar so genau wie möglich zu ermitteln und bekannt zu geben ist, aber nicht abschließend festgelegt werden muss.

Vergaberechtlich gesehen, liegt neben dem Effizienzgedanken der Bündelung von Nachfrage zur Erzielung von Größenvorteilen und dem damit verbundenen Motivationsfaktor ein weiterer Vorteil einer zentralen Beschaffungsstelle darin, dass ein Vergabeverfahren auf zwei Ebenen vermieden wird. § 120 Abs. 4 S. 3 GWB sieht nämlich vor, öffentliche Aufträge zur Ausübung zentraler Beschaffungstätigkeiten an eine zentrale Beschaffungsstelle vergeben zu können, ohne dass es hierfür eines eigenen Vergabeverfahrens bedarf.³³ Dies gilt auch für entgeltliche Aufträge.³⁴ Zudem kann auch das Vergabeverfahren auf zweiter Stufe an das Fahrzeuge herstellende Unternehmen von den unionalen Vergaberechtsbestimmungen dann befreit sein, wenn ein Fall der (Quasi-)InHouse-Vergabe nach § 108 GWB vorliegt. Dazu müsste zunächst ein öffentlicher Auftraggeber, wie sie eine zentrale Beschaffungsstelle darstellt, einen öffentlichen Auftrag an eine juristische Person des öffentlichen oder privaten Rechts vergeben, über die der öffentliche Auftraggeber eine ähnliche Kontrolle wie über seine eigenen Dienststellen ausübt, § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB. Zweitens müssten mehr als 80 % der Tätigkeiten dieser juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts der Ausführung mittelbar öffentlicher Aufgaben dienen. Darunter sind solche Aufgaben zu verstehen, mit denen die juristische Person entweder von einem öffentlichen Auftraggeber oder

³² Eine genauere Prüfung der tatsächlichen Durchsetzungsmöglichkeiten einer solchen ÖV-Bündelung erfolgt im entsprechenden Kapitel des hiesigen Gutachtens.

³³ Berger, in: Punder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Aufl. 2019, § 120 GWB Rn. 9.

³⁴ Berger, in: Punder/Schellenberg, Vergaberecht, 3. Aufl. 2019, § 120 GWB Rn. 11n; Fett, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2018, § 120 GWB Rn. 22 sowie die Gesetzesbegründung zu § 120 Abs. 4 S. 3 GWB BR-Drs. 367/15, S. 116.

von einer anderen juristischen Person, die von dem öffentlichen Auftraggeber kontrolliert wird, betraut wurde, § 108 Abs. 1 Nr. 2 GWB. Drittens darf an der juristischen Person keine direkte Kapitalbeteiligung bestehen, mit Ausnahme nicht beherrschender Formen der privaten Kapitalbeteiligung und Formen der privaten Kapitalbeteiligung ohne Sperrminorität, die durch gesetzliche Bestimmungen vorgeschrieben sind und die keinen maßgeblichen Einfluss auf die kontrollierte juristische Person vermitteln, § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB.

Bereits jetzt könnte das LZBW als zentrale Beschaffungsstelle des Landes Baden-Württemberg in Form eines Modellprojektes oder durch den Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen Sammelbeschaffungen als Optionen im ÖSPNV ermöglichen. Als originärer Aufgabenträger bezüglich des SPNV gem. § 6 Abs. 2 S. 1 ÖPNVG BW bestünde sogar die Möglichkeit, die Beschaffung von Schienenfahrzeugen zum Gegenstand der gemeinsamen Beschaffung zu machen.³⁵ Der sachliche Kompetenzbereich in Bezug auf den ÖSPNV ist hingegen nicht dem Land zugeschrieben, sondern nach § 6 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG BW liegt dieser grundsätzlich bei den Stadt- sowie Landkreisen. In der Folge ist die tatsächliche Nutzung von durch das Land selbst angebotenen standardisierten Sammelbeschaffungsvorgängen immer von einem willentlichen Entschluss der entsprechenden Aufgabenträger abhängig.

4 Ordnungsrecht

4.1 Kommunale Beschaffung

Hinsichtlich der kommunalen Beschaffung von klimaneutralen Kfz liegt die rechtliche Situation ähnlich wie bei der Konstellation im Rahmen des ÖSPNV. Auch an dieser Stelle bleibt es dem LZBW unbenommen, im Wege von Rahmenverträgen oder entsprechenden Modellprojekten den kommunalen Kompetenzträgern eine klimaneutrale und kostengünstige Beschaffungsalternative zu bieten. Die Entscheidung, von einem derartigen Angebot Gebrauch zu machen, obliegt wiederum den zuständigen Gebietskörperschaften.

4.2 Polizei und Polizeivollzugsdienst

In Baden-Württemberg sind die Aufgaben der Polizei sowie des Ordnungsamtes als Polizeivollzugsdienst gemeinsam im Polizeigesetz Baden-Württemberg geregelt (**PolG BW**)³⁶. Demzufolge gliedert sich die Polizei organisatorisch dual in die Polizeibehörden, § 59 Nr. 1 PolG BW, sowie in den Polizeivollzugsdienst mit seinen Beamten, § 59 Nr. 2 PolG BW, denen gemeinsam nach § 1 PolG BW die Gefahrenabwehr obliegt.

4.2.1 Zuständigkeitssystematik

Die Kompetenz im Gefahrenabwehrrecht ist gemäß Art. 30 GG den Ländern zugewiesen. Im Bereich der Polizei, inklusive dem Polizeivollzugsdienst, erfolgt die genaue Zuständigkeitsverteilung im PolG BW. Hierbei obliegt dem Land in Abgrenzung zum ÖSPNV nicht nur die Rechts-, sondern auch die Fachaufsicht, vgl. §§ 64, 73 PolG BW. Im Kontrast zur bloßen Rechtsaufsicht, bei der sich die staatliche Kontrolle auf die Prüfung der Frage beschränkt, ob das behördliche Verhalten rechtmäßig ist und im Übrigen die innerhalb des rechtlichen Rahmens autonom getroffenen Entscheidungen respektiert werden, ist der Spielraum der Fachaufsicht weitergehend. Danach können auch rechtmäßige behördliche Entscheidungen nach eigenen Zweckmäßigkeitsvorstellungen inhaltlich abgeändert oder vorgegeben werden. Konkret auf die Beschaffung von Fahrzeugen für die Polizei bezogen, weisen § 71 PolG BW

³⁵ Aktuell erfolgt die Beschaffung über das beschriebene Modell der SFBW.

³⁶ Polizeigesetz v. 13.01.1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596, ber. 1993 S. 155), das zuletzt durch Art. 3 Nr. 1 des Gesetzes v. 26.03.2019 (GBl. 93, 95) geändert worden ist.

i.V.m § 20 Nr. 2 der Durchführungsverordnung des Polizeigesetzes (DVO PolG)³⁷ die zentralen Beschaffungsmaßnahmen, denen Fahrzeuge als sogenannte Einsatztechnik unterfallen, dem Präsidium Technik, Logistik, Service der Polizei des Landes Baden-Württemberg (**PTLS Pol**) zu.³⁸ Da das Innenministerium über das Präsidium auch die Fachaufsicht ausübt, § 73 Abs. 1 S. 1 PolG BW, ist es bei der Vergabe von Aufträgen an selbiges gleichsam von den Vorschriften über das Kartellvergaberecht nach § 108 GWB befreit.

4.2.2 Bewertung der Beschaffungsmodelle

Im Falle der Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge für die Polizei und den Polizeivollzugsdienst gestaltet sich die Situation insoweit verschieden vom ÖPNV, als dass bereits eine zentrale Stelle zur Beschaffung von Fahrzeugen in Form des PTLS Pol existiert. Neben der möglichen Kooperation zwischen einer gegebenenfalls noch neu zu errichtenden zentralen Beschaffungsstelle für den ÖPNV oder dem LZBW bietet die Tatsache, dass das PTLS Pol der Fachaufsicht des Innenministeriums untersteht, eine weitere Handlungsoption. So könnte das PTLS Pol gerade angewiesen werden, bezüglich der Fahrzeugbeschaffung als Unterfall seiner Beschaffungszuständigkeit hinsichtlich polizeilicher Einsatztechnik sich ausschließlich dieser neuen zentralen Beschaffungsstelle zu bedienen. Dadurch entstünde ein zusätzlicher Bündelungseffekt der Nachfrage an klimaneutralen Fahrzeugen, der zu einer consequenten preislichen Ersparnis führen könnte. Aufgrund des § 120 Abs. 4 S. 3 GWB müsste hierfür zudem kein eigenes Vergabeverfahren stattfinden, weswegen kein zusätzliches vergaberechtliches Hindernis entstünde (Ziff. I.3.2.). Darüber hinaus wäre ebenfalls eine Änderung der DVO Pol denkbar, die dem PTLS Pol die Kompetenz zur Fahrzeugbeschaffung entzöge. Ein solcher gesetzesändernder Ansatz würde aber einen unverhältnismäßigen Mehraufwand gegenüber der flexibleren Lösung einer Integration in die bestehende Verwaltungsstruktur über entsprechende Weisungsvorgaben bedeuten.

5 Finanz- und Haushaltsrecht

Die vorstehenden Erwägungen zur Beschaffung sind wesensgemäß haushaltsrechtlichen Charakters. Daher ist an dieser Stelle lediglich auf die Möglichkeit einer Verknüpfung zwischen der Aufstellung eines Klimamobilitätsplans und der Integration einer entsprechenden Maßnahme zur (Sammel-) Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge im kommunalen Bereich im Wege eines der vorgestellten Landesmodelle mit einem monetären Anreiz auf Landesebene einzugehen. An sich sind sowohl die Schaffung eines solchen Plans als auch die Umsetzung der darin genannten Maßnahmen für die jeweils beteiligten Aufgabenträger freiwillig. Als finanzieller Beweggrund zur Erfüllung dieser freiwilligen Aufgaben und folglich zur Nutzung standardisierter Beschaffungsmöglichkeiten seitens des Landes kommt der Konnex auf landesrechtlicher Ebene in Form des LGVFG in Betracht. Die genaue Untersuchung der Fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe ein Klimamobilitätsplan sowie die darin enthaltenen Maßnahmen gefördert werden können, erfolgt im entsprechenden Kapitel zu Klimamobilitätsplänen.

Daneben könnte das LGVFG in dessen § 2 Nr. 15 dahingehend modifiziert werden, dass ausdrücklich die Beschaffung klimaneutraler Personenkraftwagen und Omnibusse sowie von Schienenfahrzeugen als förderungsfähiges Vorhaben in den Katalog aufgenommen werden. Sogar die Kopplung mit der konkret durch das Land angebotenen Option der Beschaffung, bspw. über eine zentrale Beschaffungsstelle, könnte als förderungsfähige Bedingung ergänzt werden.

II Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen

In einer abschließenden Betrachtung der voranstehenden Handlungsmöglichkeiten des Landes Baden-Württemberg ist zu betonen, dass die vorstehenden Ausführungen lediglich als Angebote im Zuständigkeitsbereich der ÖSPNV sowie der kommunalen Aufgabenträger gesehen werden können. Verbindlich kann jedoch für das Polizeirecht entschieden werden, da dieser Bereich nicht lediglich der Rechtsaufsicht des Landes unterliegt.

Die Ausgestaltung über ein schon bekanntes Modell wie das der SFBW verspricht für den ÖSPNV isoliert betrachtet am meisten Erfolg (**Ziff. 1.3.2**). Ein holistischer Blick auf die drei besprochenen Areale zeigt hingegen, dass die Errichtung einer zentralen Beschaffungsstelle am effizientesten sein dürfte. Damit wird nach § 120 Abs. 4 S. 3 GWB nicht nur eine Doppelung des Vergabeverfahrens vermieden, sondern eine Nachfragesowie Expertisenbündelung in einer zentralen Stelle erreicht, die gleichzeitig eine gewisse Flexibilität durch den Abschluss von Rahmenvereinbarungen erlaubt. Zwar ist eine vorgeschriebene gemeinsame Beschaffung im Sinne der Ziff. 17.1 der VwV Beschaffung des Landes Baden-Württemberg durch eine zentrale Beschaffungsstelle lediglich für landeseigene Stellen möglich. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine (Sammel-)Beschaffung im Rahmen des ÖPNV durch eine solche zentrale Stelle nicht möglich wäre. Sie kann die kommunalen Aufgabenträger sowie Verkehrsunternehmen vielmehr mit dem Angebot der durch Sammelbeschaffungen generierten Ersparnisse zur freiwilligen Interessenbekundung und Teilnahme an einem entsprechenden Beschaffungsvorgang motivieren.³⁹

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Technische Umsetzungsplanung

Dieses Maßnahmendokument fasst die gemeinsame Beschaffung klimaneutraler Busse⁴⁰ und anderer klimaneutraler Kommunalfahrzeuge zusammen. Da diese Bereiche eine inhaltliche Schnittmenge haben, wird abschließend eine gemeinsame Handlungsempfehlung erarbeitet.

1 Busbeschaffung

Die Bushersteller in Deutschland bilden faktisch ein Oligopol. Die Daimler AG hat einen Marktanteil von über 55 Prozent, VW von ca. 23 Prozent und letztlich Iveco mit ca. sechs Prozent als einziger Hersteller mit Marktanteilen über fünf Prozent.⁴¹ Im Bereich ÖPNV spielen neben Daimler und Volkswagen nur noch Volvo und Solaris eine ernsthafte Rolle.

Die Ausschreibungen erfolgen regelmäßig mit kleinen und kleinsten Stückzahlen; Ausschreibungen mit mehr als fünf Bussen oder einer nennenswerten Zahl schraubengleicher Busse sind selten. Auch sind die Ausschreibungen laufend, d. h., durch Fuhrparks- und Ersatzbeschaffungen gibt es keine Jahre, in denen keine oder signifikant weniger Busse beschafft werden – sieht man von den Ausschreibungen der größeren Betriebe ab, die mitunter Spitzen haben, wie bspw. LVL Jäger 2019, als 50 Busse bei einem Gesamtfuhrpark von 88 Bussen beschafft wurden.⁴² Die Standardisierung der ÖPNV-Busse ist eine Vorbedingung für die Hebung von Economies of Scale bei der Beschaffung und für den Markteintritt weiterer Hersteller, die gegenwärtig die Teilnahme an Ausschreibungen über kleine und kleinste Stückzahlen scheuen: Solange bei Ausschreibungen die Spezifikationen so stark voneinander abweichen, dass für die Bieter keine Kostendegressionseffekte erzielbar sind, können diese auch nicht lukriert und somit auch nicht weitergegeben werden. Die erfolgreiche – freiwillige – Kooperation Östliches Ruhrgebiet (KÖR) betont stets, dass es sich bei den in hohen Stückzahlen ausgeschriebenem grün-weiß-roten NRW-Bussen um schraubengleiche Busse handelt.⁴³

39 S. für ein solches Beispiel im Hinblick auf die Beschaffung von Feuerwehrfahrzeugen als kommunaler Aufgabenbereich durch die zentrale Beschaffungsstelle Schleswig-Holsteins <https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/feuerwehr/pilotprojektBeschaffung.html>, abgerufen am 24.11.2020.

40 Die Busbeschaffung hat für das VM eine besondere Bedeutung und bietet die größten Möglichkeiten der Einflussnahme, deshalb ihre Positionierung als eigener Abschnitt an erster Stelle.

41 Vgl. KBA (2020): Bestand an Kraftomnibussen am 1. Januar 2020 gegenüber 1. Januar 2019 nach ausgewählten Herstellern.

42 Vgl. <https://www.lj-jaeger.de/unternehmen/fuhrpark> (Stand 7.12.2020); https://www.bus.man.eu/de/de/manwelt/man-in-deutschland/presse-und-medien/uebergabe-am-Residenzschloss-Ludwigsburg_-LVL-Jaeger-GmbH-erhaelt-50-neue-MAN-Lion_s-City-401728.html (Stand 7.12.2020).

43 Vgl. <https://www.koer-online.de/buseinkauf>, Stand 14.10.2020; VDV Statistik 2018, S. 84.

Bei zufällig ausgewählten Ausschreibungen ist bereits offensichtlich, dass sich Lastenhefte von zwei Seiten, wie in Ellwangen-Neunheim⁴⁴, bzw. von sieben Seiten, wie in Nieferrn-Öschelbronn⁴⁵, massiv unterscheiden. Kosten- und somit Preisreduktionen wären hier hebbbar, wenn es einheitliche „Baden-Württemberg-Busse“ gäbe, deren Herstellung bei den Busproduzenten Skaleneffekte ermöglichen würden.

Die Maßnahme besteht somit aus nachfolgenden Aspekten:

- > Definition von Standardbussen für einige wenige Typen, bspw. Standard-Niederflurbus Dreiachser, Standardgelenkbus etc. Hierbei wäre vor allem darauf zu achten, dass auch träger- bzw. betreiberspezifische Anforderungen, die keine Pflichtenforderungen darstellen, wie zum Beispiel individuelle Lackierung in den Hausfarben oder der Felgen,⁴⁶ entfallen.
 - > Forcierung der Standardisierungsbemühungen des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): Diese sind leider bislang noch nicht so weit gediehen, dass es einen einheitlichen Bus in Deutschland oder auch nur in einem Bundesland (ausgenommen in den Stadtstaaten) gibt. Nimmt man bspw. die „Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise“ der Verbundlandkreise des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart GmbH (VVS) aus 2017, Version 1.7, so zeigt allein der häufige Verweis auf „Normen Fahrgastinformation (FGI) – Richtlinie Haltestellen – und Fahrzeugausstattung des VVS (Anlage 10)“, dass die Standardisierung bislang faktisch nicht erfolgte.⁴⁷ Auch die Anlage 12 über Fahrscheine beinhaltet Sätze wie „Papierbreite bei zu entwertenden Tickets (4er-Ticket, KombiTickets): 59,5 mm +/- 0,3 mm.“⁴⁸ die einer Standardisierung diametral entgegenstehen.
 - > Senkung der Markteintrittsbarrieren für andere als die etablierten Hersteller in den Ausschreibungen: Die erwähnte Ausschreibung über drei Standard-Gelenkniederflurbusse in Würzburg beinhaltete noch folgende Punkte, die bei überregionalen Ausschreibungen für viele potenzielle Anbieter nur sehr schwierig erfüllbar sind:⁴⁹
 - > „Nähe einer leistungsfähigen Servicewerkstätte“; „Lieferzeiten der Ersatzteile“ und „logistische Betreuung“: Dies schließt viele potenzielle Anbieter, v. a. neue Anbieter, aus.
 - > „[...] Zahl der ausgelieferten gleichartigen Fahrzeuge.“ erschwert bspw. den Markteintritt von Herstellern wie Caetano, welcher in Kooperation mit Toyota einer der wenigen Anbieter von Brennstoffzellenbussen ist.⁵⁰
 - > Beistellungen zum Einbau, hier IBISPlus, Antennen für Digitalfunk, WLAN, GPS, Entwerterhalterungen, LED-Innenanzeigen und dergleichen: Alles vom jeweiligen konkreten Verkehrsbetrieb bzw. -verbund abhängig.
 - > Spezielle Wünsche wie z. B. die Folgenden erschweren jegliche Economies of Scale und führen dazu, dass es zu Kleinstserienfertigung mit den damit verbundenen Kostennachteilen kommt:
 - > „Es sind schlauchlose Reifen (275/70 R 22,5) mit Seitenwandverstärkung zu verwenden Fabrikat Pirelli MC01 M+S oder vergleichbare Art.“
 - > „je 1 beheizbarer Außenspiegel links und rechts, 300 x 180 mm“ mit Millimeterangabe oder „Folgender Stoff ist für den Bezug der Fahrgastsitze zu verwenden: Fa. Somtex, Ontario, Dessin 77012, Farbe 3691 Grey.“
 - > Lackierung wie „Die Fahrzeuge sind in den Hausfarben zu lackieren, siehe Anhang VI.“ oder „Die Felgen sind silber RAL 9006 zu lackieren.“
 - > Positionen, die zum Zeitpunkt der Angebotslegung vom Bieter weder kalkuliert noch beantwortet werden können, wie z. B. „Die Haltestangenanordnung wird nach Auftragserteilung geklärt.“ oder „Die auszuführende Sitzanordnung bleibt dem Auftraggeber vorbehalten, genaue Abstimmung erfolgt nach der Auftragsvergabe.“ führen dazu, dass eine knappe Ex-ante-Kalkulation unmöglich gemacht wird und die Bieter mit Sicherheits-

44 Vgl. Ausschreibung der OK.go GmbH&Co. KG Ellwangen-Neunheim vom 22.9.2020 über zwei Midibusse, 8-10 Meter Länger Euro VI, veröffentlicht u. a. bei <https://www.busforum.de/home/ausschreibungsunterlagen/> sowie das zugehörige Lastenheft unter https://www.busforum.de/index.php?eID=tx_navsecured&u=0&g=0&t=1602773857&hash=34a40a95cb2961ab968156f5f6ca02f2be8ae1a&file=fileadmin/wbo_bilder/extern/Ausschreibungen/200922_OK.go_Lastenheft_Midibus_8_bis_10m.pdf, Stand 15.10.2020.

45 Vgl. die Ausschreibung von zwei Low-Entry-Bussen Euro VI durch die Wolf Reisen GmbH, Nieferrn - Öschelbronn vom 12.10.2020 veröffentlicht u. a. bei https://www.busforum.de/index.php?eID=tx_navsecured&u=0&g=0&t=1602773857&hash=f6410644d5a19139a8587639825d5fa6dc8460d8&file=fileadmin/wbo_bilder/extern/Ausschreibungen/201009_Wolf_reisen_neu201009_Wolf_Reisen_Auftragsbekanntmachung_Busbeschaffung_2020_Teil_2.pdf und das Lastenheft unter https://www.busforum.de/index.php?eID=tx_navsecured&u=0&g=0&t=1602773857&hash=ef7de8a2832e10ba99377016d148e0fe43644473&file=fileadmin/wbo_bilder/extern/Ausschreibungen/201009_Wolf_reisen_neu201009_Wolf_Reisen_Lastenheft_2020_IL.pdf, Stand 15.10.2020.

46 Die angeführten Beispiele sind authentisch und entstammen der Ausschreibung von drei Niederflur-Linienbussen der NVG-Omnibus-Betriebsgesellschaft mbH Würzburg aus 2017, http://www.nvg-omnibus.de/fileadmin/FILES/ausschreibungen/Ausschreibung_NVG_2017_3_Gelenk.pdf (per 19.11.2020).

47 Vgl. Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise in Zusammenarbeit mit der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH, V 1.7 S. 11 uvm.

48 Ibid, S. 108.

49 Vgl. http://www.nvg-omnibus.de/fileadmin/FILES/ausschreibungen/Ausschreibung_NVG_2017_3_Gelenk.pdf, Stand 22.06.2020.

50 Vgl. die Presseinformation der Regionalverkehr Köln GmbH „RVK testet Caetano-Brennstoffzellenbus“ vom 18.11.2020, <https://www.rvk.de/pressemitteilungen/detail/rvk-testet-caetano-brennstoffzellenbus> (per 19.11.2020).

margen kalkulieren müssen. Damit ist eine Vorproduktion, der Einsatz bereits existierender Busse (große Vorratsausschreibung) oder die Anpassung bereits gebauter Busse faktisch unmöglich; es muss mit dem Baubeginn auf die Auftragsklärung gewartet werden.

Allein die Tatsache, dass die Ausschreibungsunterlagen hier 101 Seiten umfassen, die vom Anbieter zu berücksichtigen waren, ist ein Indiz für die ökonomische Notwendigkeit von Standardisierung. Der Aufwand der Anbieter für die Angebotserstellung – auch der nicht erfolgreichen Anbieter – fließt jedenfalls in deren Preiskalkulation mit ein, denn er verursacht reale Personalkosten.

- › Bündelung der Bedarfe im Einkauf der Busse: Allein die Einsparung an Ausschreibungskosten (Prozesskosten) auf Seiten der Ausschreibenden wie auf Bieterseite sind enorm, wenn statt hundert und mehr Einzelausschreibungen pro Jahr eine gebündelte Ausschreibung erfolgt.⁵¹
- › Optional die Definition weiterer Kooperationsfelder nach dem Vorbild KÖR, insbesondere:
 - › Werkstatt und Technik
 - › Personalaus- und -einsatz
 - › Qualität und Verkehrsplanung, vor allem einheitliche Standards bei Ticketing und Fahrgastzählung

Nach der Standardisierung ist ein System einzuführen, bei dem regelmäßig die Busbedarfe abgefragt bzw. proaktiv gemeldet werden. Auf dieser Basis erfolgen dann die konkreten Ausschreibungen und Abrufe, womit bei den vielen einzelnen Verkehrsunternehmen und -verbänden der Aufwand für europaweite Ausschreibungen entfällt, da dieser zentralisiert und delegiert wird.

Es ist anzunehmen, dass bei Ausschreibung entsprechender Stückzahlen standardisierter Busse auch Hersteller wie z. B. SOR Libchavy spol. s. r.o., die jährlich knapp tausend Busse herstellen⁵² und auch Elektrobusse⁵³ anbieten, zum Zuge kämen. Ebenso könnten es die heute in Deutschland weniger

vertretenen Hersteller für sinnvoll erachten, vermehrt in den Markt einzutreten, z. B. Iveco oder seit Kurzem Caetano (Toyota) bzw. der chinesische Elektrobushersteller BYD, der in Komárom (Ungarn) fertigt⁵⁴.

2 Gemeinsame kommunale Beschaffung

2.1 Marktliche Voraussetzungen technischer Art

Zunächst muss geklärt werden, ob am Markt entsprechende Fahrzeuge in ausreichender Zahl verfügbar sind bzw. diese in absehbarer Zukunft zur Verfügung stehen werden. In Frage kommt die Beschaffung klimaneutraler Kfz, typischerweise wohl mit batterieelektrischem oder Wasserstoff- bzw. Brennstoffzellenantrieb. In diese Kategorie fallen:

- › Kommunal genutzte Pkw, Personenkleintransporter und Vans,
- › Geräteträger, inklusive Zubehör, Traktoren,
- › Kommunal- bzw. Sonderfahrzeuge, wie z. B. Abfallsammelfahrzeuge,
- › Leicht-Lkw und schwere Geländefahrzeuge (z. B. Unimog).

Dabei müssen zwei Themen geklärt werden:

a. Verfügbarkeit

Zunächst ist die Verfügbarkeit von Produkten und deren technische Parität zu prüfen. Im Bereich mittelschwerer Lkw erwartet das North American Council for Freight Efficiency das Erreichen technischer Parität von batterieelektrischen mit dieselgetriebenen Systemen in den kommenden Jahren wie folgt:⁵⁵

⁵¹ Zu den Prozesskosten für europaweite Ausschreibungen vgl. Süddeutsche Zeitung (2019), Europaweite Ausschreibungen – Viel Aufwand für wenig Kostenvorteile oder das aktuelle Preisblatt der BBBG (2020), wo eine einzige Stunde eines Vergabejuristen EUR 164 zzgl. USt kostet. Externe Juristen kosten erheblich mehr.

⁵² Vgl. <https://www.sor.cz/en/spolecnost/o-nas/>, Stand 14.10.2020.

⁵³ Vgl. <https://www.sor.cz/en/nove-elektrobusy-pro-hradeck/>, Stand 14.10.2020.

⁵⁴ Vgl. <https://www.bydeurope.com/byd-europe> (Stand 2.12.2020).

⁵⁵ Vgl. <https://nacfe.org/emerging-technology/medium-duty-electric-trucks-cost-of-ownership/>, Stand 14.10.2020. Für eine stärker auf die EU fokussierte Quelle, die zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt, siehe <https://www.mckinseyenergyinsights.com/insights/new-reality-electric-trucks-and-their-implications-on-energy-demand/>

Tabelle 1: Erreichung technischer Leistungskennzahlen durch klimaneutrale Fahrzeuge

TECHNISCHE KOMPONENTE	ERREICHT BIS (IN JAHREN)
Maximales Frachtgewicht	2025
Anschaffungskosten	2030
Betriebskosten	heute
Maximale Reichweite	2030
„Yard fuelling“ (Laden auf dem Betriebsgelände)	heute
Laden unterwegs	> 2030

Quelle: eigene Darstellung

Angesichts der kurzen Wege zahlreicher typischer kommunal eingesetzter Fahrzeuge erscheint die technische Einsetzbarkeit bereits heute gegeben. Pioniere wie UPS⁵⁶, der systematisch seine Lieferflotte auf e-Vans umstellt, scheinen dies zu bestätigen.

b. Kosten

Klimaneutrale Fahrzeuge in diesen Kategorien sind typischerweise erheblich teurer als konventionell angetriebene Fahrzeuge. Hier kann durch Bedarfsbündelung einerseits eine Preisreduktion erreicht werden, andererseits ergibt sich für Hersteller oftmals erst durch Bestellungen aus gebündelten Bedarfen die Produktionsmenge, die Economies of Scale sicherstellt. Werden Fahrzeuge von deutschen/europäischen Herstellern gebündelt geordert, kann dies auch als Faktor in der Standortpolitik gesehen werden.

Der Kreislauf einer Bedarfsbündelung ist in Abbildung 1 (II.2.) beschrieben. Von einer zentralen Agentur wird ein entsprechender Rahmenvertrag ausgehandelt, der aufgrund der Stückzahlen Preiseffekte ermöglicht. Dies ist aber nur dann gegeben, wenn die Fahrzeuge entsprechend standardisiert sind. In diesem Agenturmodell erwirbt die Beschaffungsagentur diese Fahrzeuge nicht, sondern stellt lediglich Rahmenverträge zur Verfügung, aus denen die Kommunen dann abrufen können.

2.2 Informationssystem

2.2.1 Prozessmodell

Abbildung 1 (II.2.) zeigt die von uns vorgeschlagene organisatorische Umsetzung einer gemeinsamen Beschaffung für die Kommunen. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, die Kommunen mit den aktuell gültigen Rahmenverträgen zu versorgen und sicherzustellen, dass die Kommunen die gesuchten Artikel zuverlässig und einfach auffinden können. Eine Lösung mit dem Versand oder Download von PDF-Dateien mag zwar einfach zu bewerkstelligen sein und auch bei wenigen Beschaffungskunden in den Kommunen bzw. bei wenigen Produkten funktionieren, sie skaliert jedoch nicht. Bereits bei einigen hundert Produkten und einigen Dutzend Kommunen kommt ein solches System sehr schnell an seine Grenzen. Daher kann der Aufbau einer **E-Shop-Lösung**, in der Beschaffungsdienststellen die gerade gültigen Rahmenverträge vorfinden und aus ihnen „Amazon-like“ bestellen können, empfohlen werden. Dabei sind allerdings einige Spezifika des öffentlichen Bereichs zu beachten. Ein Hinweis: Die im Folgenden geschilderten Funktionalitäten sind in mehreren E-Shop-Lösungen europäischer Staaten implementiert und **entsprechen dem State-of-the-Art öffentlicher Beschaffung**.

2.2.2 E-Shop

Prinzipiell ist eine Standardsoftware gegenüber Individualentwicklungen unbedingt zu bevorzugen, da hier eine entsprechende Kundenbasis, gesicherte Weiterentwicklung und Implementierungserfahrung vorhanden sind. Es gibt mehrere Lösungen am Markt, die auch für den öffentlichen Bereich entsprechend ausgelegt sind.

Die Software besteht aus einem Katalog und einer Workflow-Komponente für Warenkorb-Management, Genehmigung und Prüfung des Warenkorbs sowie dessen Übergabe an das Backend-System. Der Katalog wird vom Lieferanten mit den zugeschlagenen Katalog-Items befüllt⁵⁷ und vor Freigabe von der Beschaffungsagentur geprüft.

2.2.3 Business Intelligence

Effektives **Rahmenvertragscontrolling** ist die Basis einer erfolgreichen Beschaffungsagentur, da sich nur so Informationen über zukünftige Rahmenverträge ableiten lassen. Daher empfiehlt es sich, ein **Data Warehouse auf die E-Shop-Lösung** aufzusetzen, das den in der Beschaffungsagentur verantwortlichen Produktgruppenmanagern nach den folgenden Kriterien gefilterte Informationen liefert:

- › Rahmenvertrag, aggregierbar nach Lieferanten;
- › Rahmenvertrag, aggregierbar nach Produktgruppen;
- › Nutzerorganisation (Gemeinde, Kommunalverband etc.);
- › Betragsgrenzen;
- › Zeit.

Damit kann etwa sehr frühzeitig erkannt werden, ob ein Rahmenvertrag im Zeitablauf über- oder unterbeansprucht wird und es können entsprechende Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Auch hier bietet sich der Rückgriff auf Standardsoftware an, in der sich alle Produktgruppenverantwortlichen ihre eigenen **Dashboards zum Rahmenvertragscontrolling definieren** können.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Busbeschaffung

In Anbetracht der grundsätzlichen und nachhaltigen Veränderung der gesamten Busbeschaffung und der damit verbundenen massiven Eingriffe in organisatorische und politische Abläufe wäre das folgende, pragmatische Vorgehen empfehlenswert: Zunächst eine Sammlung von möglichst großen und möglichst vielen Verkehrsverbänden bzw. Verkehrsunternehmen vornehmen, die für eine Kooperation bei der Beschaffung gewonnen werden können. Allein in Baden-Württemberg gibt es 52 ordentliche Mitglieder im VDV, die ganz (39) oder teilweise (13) im Besitz der öffentlichen Hand sind, hinzu kommen noch 16 private Verkehrsunternehmen.⁵⁸ Somit sollte allein aus dem öffentlichen Sektor bereits eine hinreichende Kooperation entspringen.

Zur Illustration der gegenwärtig vorherrschenden, verglichen mit einer KÖR oder SSB unwirtschaftlichen Betriebsgrößen: Am Bodensee betreiben Überlingen und Friedrichshafen 9 bzw. 22 Busse über das Unternehmen Omnibus Morath (Stadtbus Überlingen) bzw. ihre Stadtwerke in ca. 30 km Entfernung. Der Bodensee-Oberschwaben Verkehrsverbund GmbH (bodo) verfügt über neun Mitarbeiter und „er koordiniert und verkauft die Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs im Auftrag seiner Gesellschafter und Verkehrsunternehmen“.⁵⁹ Indizien für eine gemeinsame Beschaffung, gemeinsame Aus- und Weiterbildung bzw. gemeinsames Ersatzteil- und Werkstattwesen liegen keine vor. Die Kosten können so nur höher liegen als bei größeren Einheiten wie der KÖR. Folglich steigen zwangsläufig auch die vom Fahrgast bzw. vom Zuschussgeber zu bezahlenden Fahrpreise und Zuschüsse sowie auch die abzudeckenden Fehlbeträge.

Für die Beschaffung bietet sich, wie im rechtlichen Teil beschrieben, eine Einrichtung des Landes an, die Bedarfe sammelt, bündelt und ausschreibt. Diese Einrichtung muss über zwei Qualifikationen verfügen, die sie von den bisherigen ausschreibenden Stellen unterscheidet:

⁵⁷ Zum Beispiel über Open Catalog Interface, OCI, vgl. <https://wiki.scn.sap.com/wiki/display/CRM/OCI+Documentation>, Stand 14.10.2020.

⁵⁸ Vgl. <https://www.vdv.de/mitglieder-vdv-baden-wuerttemberg.aspx>, Stand 14.10.2020.

⁵⁹ Vgl. <https://www.bodo.de/unternehmen.html>, Stand 14.10.2020.

1. Vertieftes Fachwissen über Omnibusse, v. a. Technik und Produktion, sowie ÖPNV-Fachwissen über die Grenzen des eigenen Verbundgebietes hinaus;
2. Vergabe(rechts)kompetenz: So zeichnet sich eine zentrale Beschaffungsstelle dadurch aus, dass z. B. EU-weite Ausschreibungen Tagesgeschäft sind, nicht selten vorkommen und somit nicht mehr mit hohen Aufwänden verbunden sind.

Hier muss angemerkt werden, dass eine gemeinsame Busbeschaffung ohne vorher erfolgte Standardisierung in Bezug auf die so erzielten Einkaufspreise nicht erfolversprechend ist. Die Ausschreibung von einzelnen oder wenigen Bussen zentralisiert abzuwickeln verschafft geringe Transaktionskostenvorteile, aber vernachlässigbar geringe bzw. keine Einkaufspreisvorteile – es werden keine Economies of Scale generiert und die Nachfragemacht zersplittert sich. Unternehmen wie De Lijn, welche auf einen Schlag 70 Hybridbusse aus einer Ausschreibung von 400 Bussen abrufen und in 13 verschiedenen Städten einsetzen, existieren hier faktisch nicht.⁶⁰

Zur Illustration, wie diese Nicht-Standardisierung die Kosten erhöht, nachstehende Abbildung aus dem VDV-Seminar „IBIS und Ethernet“ von Daimler:

DAIMLER Daimler Buses

1. Erfahrungen aus Ethernet Integration
Beispiele für Ethernet-Verkabelung als Kundensonderwunsch

- mit Ethernet LAN (CAT5e in RJ45-Fach mit M12 Steckverbindungen und mit offenen Enden)
- mit 5 x LAN-Kabel (CAT5) mit Kennzeichnung an beiden Enden und jeweils mit M12 Steckverbindungen
- mit 3x Ethernetleitungen mit RJ45 Stecker von Ethernetswitch RA, mit 2x Einbaumöglichkeiten mit RJ45 Stecker von Gateway RA.
- mit 10x Ethernetverkabelung CAT6 mit RJ45 Stecker von folgenden Positionen:
- Kabeltyp: CAT5e oder CAT6
- mit Spezialkabel CAT5 2x2AWG22 einschließlich RJ45 Stecker.
- Einbaumöglichkeit Entwerfer/Kartenleser = ein Ethernetkabel CAT7 (flexibel)
- Videoüberwachung - Einbaumöglichkeit ERM, 2x 3 x Kamera zur LAN-Kabel CAT5 ohne Stecker, 26meter RA.
- Kabelvorbereitung für künftigen Videoüberwachung
- ITCS: Ethernetverkabelung CAT7 am NT-Fach an jeder Abweisschleife, an die Innenanlage und an jeden Entwerfer in Nachweise überhalb
- Einbaumöglichkeit Entwerfer/Kartenleser mit Ethernetkabel CAT7 (flexibel) (Fahrzeugtauglich) jeweils von NT-Fach bis zur jeweiligen Entwerferposition (sep. Code und KSW)

Quelle: VDV (2013), S. 5.

2 Gemeinsame kommunale Beschaffung

Die kommunale Beschaffung ist im Moment stark fragmentiert, was einerseits hohe Prozesskosten und Rechtsrisiken verursacht, da ja ein eigenständiges Vergabeverfahren organisiert werden muss und es auch zu einem Einspruch durch unterlegene Bieter kommen kann, was aber andererseits auch keinerlei Möglichkeit bietet, Preisersparnisse zu lukrieren.⁶¹ Diese **Fragmentierung** führt daher zu **erheblichen Mehrkosten** gegenüber einer Bedarfsbündelung. Ohne diese Bündelung kann sich die Frage stellen, ob der **Grundsatz der Sparsamkeit** der Verwaltung noch erfüllt ist, zumal die Bedarfsbündelung mittlerweile State-of-the-Art ist.⁶²

Grundsätzlich kommen zwei Modelle in Frage:

- Ein **Zentraleinkauf** mit Weitergabe der eingekauften Güter an die eigentlichen Nutzer-Dienststellen, wobei geklärt werden muss, wer dazu rechtlich befugt ist;
- Ein **Agenturmodell**, in dem zentral Rahmenverträge ausgehandelt werden, die dann den Dienststellen zur Verfügung gestellt werden; bei Abruf aus dem Rahmenvertrag allerdings kommt der Vertrag direkt zwischen dem Lieferanten und der Dienststelle zustande.

Dieses Agenturmodell bietet den Kommunen drei Vorteile:

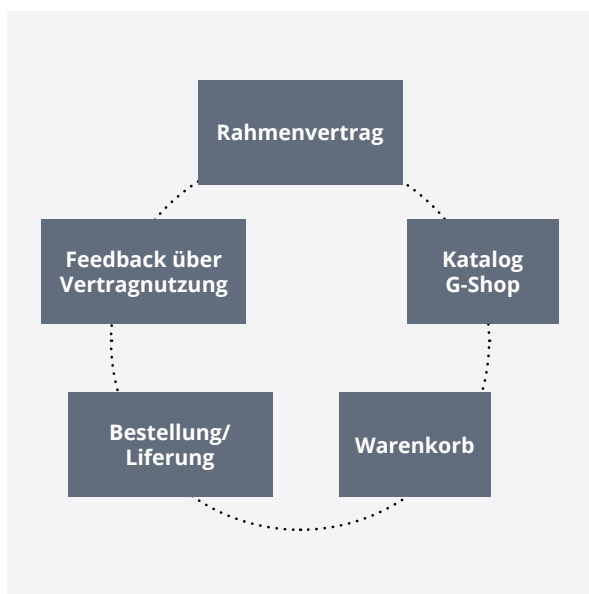
- Preisersparnis durch Bedarfsbündelung;
- Prozesssicherheit, da die Kommune nicht mehr ausschreiben muss, sondern lediglich aus einem bereits rechtskräftig zugeschlagenen Rahmenvertrag abruf;
- Direktes Rechtsverhältnis mit dem Verkäufer, was wesentlich agiler ist als ein Zentraleinkaufsmodell.

Im Agenturmodell hat die Kommune weiterhin die volle Entscheidungshoheit (es sei denn, sie wird gesetzlich zum Abruf aus dem Rahmenvertrag verpflichtet): Sie kann rechtssicher und mit Preisersparnis aus dem Rahmenvertrag abrufen oder

60 Vgl. Sustainable Bus (2020).
 61 Einige Beispiele bringen Müller-Török, R. und Prosser, A. (2020): Öffentliche Beschaffung in Deutschland 2020: Wo Peter Altmaier 20 Jahre nachholen muss, Verwaltung der Zukunft, <https://www.vdz.org/vergabe-beschaffung/oeffentliche-beschaffung-deutschland-2020-wo-peter-altmaier-20-jahre-nachholen>, Stand 14.10.2020.
 62 https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/public-procurement-eucountries_en; bzw. außerhalb der EU am Beispiel Moldaus: <https://mtender.gov.md/>; <https://www.ebrd.com/news/2019/ebrobacked-e-procurement-tool-saves-moldova-25-million.html>

aber mit Rechtsrisiko und zu einem mutmaßlich höheren Preis selbst ausschreiben und beschaffen. Im Folgenden wird daher **ausschließlich das Agenturmodell verfolgt**. Abbildung 1 zeigt das grundsätzliche **Vorgehensmodell**:

Abbildung 1: Bedarfsbündelung – Kreislauf



Quelle: eigene Darstellung

Für die gebündelte Ausschreibung werden zunächst Bedarfe in den Kommunen erhoben und entsprechend ein **Rahmenvertrag zentral ausgeschrieben und zugeschlagen**. Ein zugeschlagener Rahmenvertrag wird den Kommunen auf elektronischem Wege zur Verfügung gestellt (**Government Shop**).⁶³ Diese rufen daraus ab, indem sie wie in jedem internetbasierten Katalogsystem einen Warenkorb zusammenstellen und bestellen. Hier kann eine Schnittstelle in das Backend-System zum Rechnungswesen (bspw. SAP) bereitgestellt werden (vgl. I.2.2.4). Wichtig ist, dass im Katalogsystem immer nur die aktuellen Rahmenverträge abrufbar sind. Daraus ergibt sich die Rahmenvertragsnutzung und das Feedback für den nächsten Ausschreibungszyklus.

Als Umsetzungsbeispiel sei die 2001 gegründete österreichische Bundesbeschaffung GmbH (BBG) genannt. Nur zentrale und nachgeordnete Bundesdienststellen, nicht aber autonome Bundesdienststellen (bspw. Universitäten) oder Landes- und Gemeindedienststellen sind zur Beschaffung aus den Rahmenverträgen verpflichtet.⁶⁴

Trotzdem wird ein wesentlicher Teil des Volumens mittlerweile von (freiwillig über die BBG beschaffenden) Gemeinden durchgeführt. Private Unternehmen können diese Rahmenverträge nicht nutzen, lediglich in Form von GmbHs ausgegliederte Bundesunternehmen, wie etwa die Wiener Zeitung GmbH können dies tun.

Hier eine Auswahl von aktuell gültigen und relevanten Rahmenverträgen:⁶⁵

Tabelle 2: Fahrzeugbeschaffungsrahmenverträge BBGmbH

GESCHÄFTSZAHL BBGMBH	INHALT
GZ 2801.02969	Feuerwehrfahrzeuge inkl. Zubehör
GZ 2704.03205	Winterdienstleistungen
GZ 2801.02857	Personentransporter
GZ 2801.03223	Unimog und Eonic inkl. Zubehör
GZ 2801.03111	Vans und geländegängige Allradfahrzeuge
GZ 2801.03072	Leicht-Lkw
GZ 2801.02997	Geräteträger inkl. Anbaugeräte
GZ 2705.03151	Abfallentsorgung (Dienstleistung)
GZ 2801.02906	Traktoren inkl. Anbaugeräte
GZ 3201.03003	Bustransportdienstleistungen

Quelle: eigene Darstellung

⁶³ Für eine Einführung siehe das Videotutorial auf https://www.bbg.gv.at/information/anwendungen-der-bbg/e-shop?news_related=36, Stand 14.10.2020.

⁶⁴ Vgl. § 3-4 BBG-G, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001270>, Stand 14.10.2020.

⁶⁵ Vgl. <https://www.bbg.gv.at/information/aktuelle-vertraege>, Stand 14.10.2020.

Außerdem wird eine Direktvergabeplattform für Mietwagen betrieben, inklusive Fuhrparkmanagement für „alternativbetriebene Kraftfahrzeuge“ (GZ 2801.02734).⁶⁶

In jedem der beispielhaft genannten Bereiche kann auf alternative Antriebe fokussiert werden. Dies gilt nicht nur für die Beschaffung von Geräten, sondern auch für Dienstleistungen. So können beispielsweise Winterdienste an die Nutzung alternativer Antriebe gebunden werden.

Diese Linie wird auch vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg vorgeschlagen.⁶⁷ So werden Nachhaltigkeitskriterien beim Eignungsnachweis beispielhaft aufgelistet (S. 12), Nachhaltigkeitskriterien sowohl bei den Mindest- als auch den Bewertungskriterien (S. 14 ff.), die Abstimmung auf Lebenszykluskosten (S. 18) sowie die Aufnahme entsprechender Kriterien in die Nutzwertanalyse zur Angebotsbewertung (S. 19). Dabei handelt es sich allerdings nur um Empfehlungen, während die BBG verpflichtet ist, bei der Vergabe die „Umweltgerechtigkeit der Leistung“ Bedacht zu nehmen (§ 20 Abs. 5 des BVerfG)⁶⁸:

Dies kann insbesondere durch die Berücksichtigung ökologischer Aspekte (wie etwa Energieeffizienz, Materialeffizienz, Abfall- und Emissionsvermeidung, Bodenschutz) oder des Tierschutzes bei der Beschreibung der Leistung, bei der Festlegung der technischen Spezifikationen, durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien oder durch die Festlegung von Bedingungen im Leistungsvertrag erfolgen.

Es obliegt allerdings der BBG, inwieweit sie ökologische Kriterien berücksichtigt; der Rahmen reicht von Muss-Bedingungen in der Leistungsbeschreibung bis hin zu einem bloßen Kriterium in der Bewertung der Angebote; die Bindung erscheint aber dennoch stärker als ein bloßer Katalog von Empfehlungen.

Ein zentrales Ausschreibungs- und Rahmenvertragsmanagement hat den Vorteil, dass hier professionell und kontinuierlich der Markt beobachtet werden kann – in einem derart dynamischen Umfeld ein wesentlicher Vorteil.

Darüber hinaus ergeben sich weitere Bedarfe durch das Land selbst, die mengenmäßig eine solche Agenturlösung bereits in sich rechtfertigen würden:⁶⁹

- › ca. 2.000 Einsatzfahrzeuge der Polizei (plus 3.200 geleaste Fahrzeuge),
- › ca. 1.200 Transporter,
- › Fahrzeuge der Justiz,
- › forstwirtschaftliche Fahrzeuge.

Die hier durch Bedarfsbündelung erzielbaren Einsparungen liegen wohl wesentlich höher als die im Artikel genannten 2 Mio. EUR zzgl. 2,15 Mio. EUR an Fördermitteln. Allein die in der Quelle genannten, unmittelbar zur Ausschreibung anstehenden 600 ältesten Fahrzeuge würden als Initialbeschaffung für die Etablierung der entsprechenden Strukturen ausreichen. Die durch Bedarfsbündelung entstehenden Vorteile im Preis liegen mutmaßlich wesentlich höher als die genannten 4,15 Mio. EUR an Fördermitteln. Abschließend sei angemerkt, dass es für das Land ökonomisch sinnvoller ist, Preisersparnis durch Bedarfsbündelung zu generieren, als einzeln oder in kleinen Stückzahlen beschaffte Fahrzeuge mit Prämien zu fördern. In einem Fall zahlt der Anbieter, im anderen der Steuerzahler.

Daher kann das Instituieren einer Landesdienststelle (oder die Betrauung einer bestehenden) für diese Zwecke vorgeschlagen werden („Landesbeschaffungsamt“). Die finanziellen Auswirkungen werden in Abschnitt III.2.2. beschrieben.

⁶⁶ Dieses wurde bereits 2017 eingerichtet: <https://infothek.bmk.gv.at/fuhrparkmanagement-oeffentliche-hand-bbg/> und https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20171003_OTS0031/erstmalig-ueber-die-bbg-verfuegbar-fuhrparkmanagement-alternativbetriebener-kraftfahrzeuge, Stand 14.10.2020.

⁶⁷ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Nachhaltige Beschaffung konkret – Arbeitshilfe für den umweltfreundlichen und sozialverträglichen Einkauf in Kommunen, Stuttgart 2017, Download von https://www.nachhaltigkeitsstrategie.de/fileadmin/Downloads/Publikationen/Kommunen/Leitfaden_Beschaffung_2017.pdf, Stand 14.10.2020.

⁶⁸ <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010295&FassungVom=2019-02-25&Artikel=&Paragraf=20&Anlage=&Uebergangsrecht=>

⁶⁹ Vgl. <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.fuhrpark-soll-sauberer-werden-land-sortiert-euro-4-autosaus.d3b113a7-adb6-4322-84de-aaa15651c650.html>, Stand 14.10.2020.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

1 Busbeschaffung

Der deutsche Busmarkt ist durch Fragmentierung gekennzeichnet, somit sind Vergabevolumina üblicherweise äußerst klein. Insgesamt beträgt er ca. 5.000–6.000 Busse pro Jahr, davon sind ca. 50–66 Prozent ÖPNV-Busse.⁷⁰ Somit handelt es sich um einen Gesamtmarkt von zweieinhalb bis dreieinhalbtausend Bussen pro Jahr – typischerweise Komplettbusse und keine bloßen Fahrgestelle.⁷¹ In Baden-Württemberg werden üblicherweise um die 800–1.000 Omnibusse pro Jahr zugelassen, auch hier sind ca. 450–550 ÖPNV-Busse anzusetzen.⁷² Die typische Ausschreibung fordert einige wenige Busse⁷³ – große Ausschreibungen über einige hundert Busse sind sehr selten. Die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) AöR und die Deutsche Bahn AG sowie KÖR sind faktisch die einzigen auf dem deutschen Markt, die Busse in dreistelligen Stückzahlen ausschreiben. Ausschreibungsvolumina und somit auch Preise wie die der Pariser RATP (Régie autonome des transports Parisiens) über 800 Elektrobusse sind so nicht erreichbar.⁷⁴ Kooperationen kommunaler Unternehmen sind selten, bekannt ist fast nur die Kooperation östliches Ruhrgebiet (KÖR), die seit 1999 die Bedarfe von mehreren Städten in NRW bündelt und insgesamt 1195 Busse betreibt, die gemeinsam beschafft wurden und werden.⁷⁵ Dies entspricht ca. 25 Prozent des Bestands an ÖPNV-Bussen in Baden-Württemberg.⁷⁶

Zur Illustration des aufgesplitterten Marktes mag eine aktuelle Ausschreibung dienen: So schreibt die Hildenbrand GmbH Omnibusverkehr Folgendes europaweit aus: „1 Solo-Bus mit ca. 12 m Länge als Niederflerausführung nicht als Low Entry und jeweils mind. Euro 6-Motor, förderfähig gemäß Kategorie 2 – Fahrzeug mit Antrieb durch erneuerbare Energien der GVFG-Fahrzeugförderungsbestimmungen des Landes Baden-Württemberg von 2020 und zulassungsfähig nach StVZO und BOKraft.“⁷⁷ Dass durch die Ausschreibung geringster Lose ohne Standardisierung und ohne Rahmenvertrag keine vorteilhaften Preise aufgerufen und realisiert werden können, ist offensichtlich.

Eine Modularisierung, wie sie seitens der Bushersteller gern ins Treffen geführt wird, ändert daran nichts Substantielles. Jeder noch so seltene Sonderwunsch eines Kunden muss, sofern er umgesetzt wird, nach den gängigen Vorschriften und internen Standards der Hersteller konstruiert, dokumentiert, von den Zulassungsbehörden abgenommen und mit entsprechenden Kalkulationen, Zeichnungen etc. in den IT-Systemen hinterlegt werden. Damit ist er prinzipiell für den Fall, dass genau dieser Sonderwunsch ein weiteres Mal verlangt wird, verfügbar. Allerdings – und das ist hier das Problem – bleibt er wegen der geringen Häufigkeit bzw. Stückzahl teuer. Skaleneffekte lassen sich nur durch Standardisierung erzielen; Varianten erzielen nur dann Skaleneffekte, wenn sie häufig genug nachgefragt werden.

Gerade die – auf Freiwilligkeit der Beteiligten basierende – KÖR zeigt, dass solche Zusammenarbeit möglich ist und erhebliche Kosteneffekte bewirken kann. Die Zusammenarbeit erstreckt sich dort auch auf die Bereiche Werkstatt und Technik,⁷⁸ Qualitätsmanagement,⁷⁹ Verkehrsplanung⁸⁰ sowie Aus- und Weiterbildung. In der Beschaffung werden bspw. auch Rolltreppenanlagen gemeinsam gekauft und durch die Bündelung der Bedarfe erhebliche Kosteneffekte erzielt.⁸¹

Die Quantifizierung ist ex ante schwierig, weil traditionell seitens der Verkehrsverbände, Verkehrsunternehmen wie auch der Hersteller nur selten Zahlen veröffentlicht werden. Die veröffentlichten Zuschläge sind nur eingeschränkt aussagefähig, da sie von den individuell gestalteten Lastenheften abhängig und nur eingeschränkt vergleichbar sind.

Aus diesem Grund folgt im Weiteren eine Näherungsrechnung darüber, welches Potenzial bei gemeinsamer und konzentrierter Beschaffung großer Stückzahlen standardisierter Busse erreichbar ist:

Dass eine Bedarfsbündelung erhebliche Effekte nach sich zieht, ist offensichtlich: Klein- und Kleinstserienfertigung von ein bis fünfzehn Fahrzeugen hat andere Preisstrukturen als die Ausschreibung von Losen mit mehreren hundert schraubengleichen Fahrzeugen.

70 Konsistent mit einem Bestand an Bussen bei den Verkehrsunternehmen von 33.547 in 2018 und einer Einsatzdauer von 10–12 Jahren. Vgl. VDV Statistik (2018), S. 34.

71 Vgl. Kraftfahrtbundesamt (2020), https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Neuzulassungen/Fahrzeugklassen/Aufbauarten/n_fzkl_zeitreihe.html, Stand 14.10.2020.

72 Vgl. Statistische Berichte Baden-Württemberg, Verkehr, Heft vom 22.9.2019, S.8, downloadbar unter https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statische_Berichte/356817001.pdf, Stand 14.10.2020.

73 Bspw. aktuell Kahlgrund-Verkehrs-Gesellschaft mbH über vier Busse eine europaweite Ausschreibung (https://ausschreibungen-deutschland.de/663083_Busbeschaffung_2-2019Referenznummer_der_Bekanntmachung_20-075566-001_2020_Schoellkripen) oder drei Stadtliniabusse (https://ausschreibungendeutschland.de/648026_Beschaffung_von_OmnibussenReferenznummer_der_Bekanntmachung_Bus092020_2020>Weiden_in_der_Oberpfalz) oder aber auch nur zwei Linienbusse (https://ausschreibungendeutschland.de/655809_Busbeschaffung_2020_2020_Dettenheim) bzw. auch einzelne Busse (https://ausschreibungen-deutschland.de/645477_Busbeschaffung_2020_2020_Schwaebisch_Gmuend), Stand 14.10.2020.

74 Vgl. Sustainable Bus (2019).

75 Vgl. <https://www.koer-online.de/zahlen-daten-fakten>, Stand 14.10.2020.

76 Vgl. Statistische Berichte Baden-Württemberg, Verkehr, Heft vom 22.9.2019, S.7, downloadbar unter https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statische_Berichte/356817001.pdf, Stand 14.10.2020.

77 Vgl. http://www.icc-hofmann.de/cgi-bin/docorder?FM_ND=2020022409350081656, Stand 21.10.2020.

78 Vgl. <https://www.koer-online.de/werkstatt>, Stand 14.10.2020.

79 Vgl. <https://www.koer-online.de/qualitaet>, Stand 14.10.2020.

80 Vgl. <https://www.koer-online.de/verkehrsplanung>, Stand 14.10.2020.

81 Vgl. <https://www.einundzwanzig.de/3127.html?n=7077>, Stand 14.10.2020; bedauerlicherweise liegen nur wenige Zahlen, die diese Einsparungen quantifizieren, öffentlich vor, vgl. <http://www.presse-service.de/data.aspx?static/877814f.html>, Stand 14.10.2020.

Näherungs- und hilfsweise Modellrechnung:

Bei einem Volumen von angenommen 500 ÖPNV-Bussen wäre bspw. eine nur zehnpromtente Senkung der Einkaufspreise rein durch den Mengeneffekt zu erzielen, so wären das bei einem angenommenen Durchschnittspreis von nur 250.000 EUR⁸² allein 12,5 Mio. EUR jährlich. Da dieser Effekt jedes Jahr auftreten würde, wäre dies eine nachhaltige Entwicklung. Hinzu kommen bei einem entsprechend intelligenten Ticketing weitere 40.000 bis 45.000 Euro pro Bus, das macht weitere 20 Mio. EUR.

Unter der Annahme des „BW-Einheitsbusses“ und einer Ausschreibung eines doppelten Jahresbedarfes würden bei einer Ausschreibung etwa tausend Busse ausgeschrieben – dies entspricht bei MAN SE mehr als dem gesamten Jahresabsatz in Deutschland.⁸³ Hier sind evident höhere Senkungen der Einkaufspreise als nur 10 Prozent möglich. Ähnliche Effekte sind bei der Bündelung der Ersatzteilbedarfe, der Wartung und auch beim Betrieb erzielbar. Nur zur Illustration: Die Stadtwerke München schreiben den Dieselbedarf gebündelt aus, hierbei geht es um mehrere Millionen Liter.⁸⁴ Die Abfall-

wirtschaft des Landkreises Ludwigsburg schrieb Dieselkraftstoffe jüngst bspw. in so geringen Mengen aus, dass sie genau ein Angebot erhielt.⁸⁵

Als Anhalt für die jährlichen Betriebskosten eines Busses exklusive Fahrer und Verbrauch (Kraftstoff) sind ca. 15.000 EUR anzusetzen, davon die Hälfte für Wartungspersonal und Ersatzteile.

Nachstehende Tabelle skizziert oberflächlich das Potenzial.⁸⁶ Dass insbesondere chinesische, aber auch tschechische Hersteller – auch für E-Busse – deutlich billiger sind, ist branchenbekannt und belegbar.⁸⁷ Dass gerade bei Elektrobussen der Hersteller BYD ebenso wie die tschechischen Hersteller bei O-Bussen über mehr Referenzen verfügt, ist ebenso bekannt und belegbar.⁸⁸

In diesem Zusammenhang gelang es BYD, dem weltgrößten (chinesischen) Hersteller von Elektrobussen, im Sommer 2020 den ersten E-Bus-Auftrag in Deutschland – 22 Busse an die Bochum-Gelsenkirchener Bogestra und die Straßenbahn Herne – Castrop-Rauxel, zu gewinnen.⁸⁹

Tabelle 3: Modellrechnung Einsparpotenziale Busbeschaffung

KOMPONENTE	BETRAG IN EUR
Annahme Buspreis heute	300.000 (entspricht 100%)
Entfall Papierfahrkartenautomat, Entwerter etc.	45.000 (entspricht 15%)
Standardisierung der Busse und Eliminierung sämtlicher Kundensonderwünsche ⁹⁰ lokaler Verkehrsverbände und -unternehmen; Annahme: Weitergabe der insgesamt 30 Prozent hälftig	45.000 (15%)
Bündelung der Bedarfe durch gemeinsame Ausschreibung ähnlich KÖR	45.000 (15%)
Zwischensumme	165.000 (55 %)
Zusätzlich: Gesunkene Transaktionskosten durch gemeinsame Ausschreibung	15.000 pauschal pro Ausschreibung (Minimum, bei Einschaltung externer Rechtsberater wie auf Vergaberecht spezialisierten Anwälten deutlich mehr)
Zusätzlich: Gemeinsamer Einkauf von Ersatzteilen, Antriebsstoffen etc.	5.000 bis 10.000 pro Bus pro Jahr
Zusätzlich: Gemeinsamer Betrieb und gemeinsame Wartung	5.000 bis 10.000 pro Bus pro Jahr

Quelle: eigene Darstellung

82 Diese Schätzung liegt an der Untergrenze. Ein Gelenkbus kostet bspw. um die 350 T€, vgl. <https://www.tramreport.de/2015/04/23/buspraesentation-in-froettmaning-zehn-neue-citaro-gelenkbusse/> - und ein Doppeldecker der BVG liegt bei einer Million, vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/trotzfahrverboten-in-berlin-bvg-kauft-200-neue-diesel-doppeldecker/23176812.html>, Stand 14.10.2020.

83 In 2018 1.420 Busse (inklusive Reisebusse und Chassis), somit wäre das jedenfalls ein kompletter Jahresabsatz. Vgl. <https://www.truck.man.eu/de/de/man-welt/man-in-deutschland/presse-und-medien/erfolgreichstes-jahr-der-unternehmensgeschichte-fuer-man-truck-und-bus-deutschland-366400.html>, Stand 14.10.2020.

84 Vgl. http://icchofmann.net/cgi-bin/docorder?FM_ND=2019120209351104016 bzw. <https://www.swm.de/dam/doc/swm/swm-geschaeftsbericht.pdf>, Stand 14.10.2020, für den Umgang der SWM mit solchen Stoffen, inklusive Hedging.

85 Vgl. https://ausschreibungen-deutschland.de/630955_Rahmenvertrag_zur_Lieferung_von_Dieselmotoren/Referenznummer_der_Bekanntmachung_2020_Ludwigsburg, Stand 14.10.2020.

86 Aufgrund intransparenter Herstellerstatistiken und -informationen nicht genauer darstellbar.

87 Vgl. Marktübersicht Elektrobusse, TU Wien im Auftrag der niederösterreichischen Landesregierung, Wien 2018, downloadbar unter http://www.mobiltaetsmanagement.at/images/HERRYConsult_Broschuere_Marktuersicht_eBusse_2017.pdf, Stand 22.09.2020.

88 Vgl. <https://www.auto-motor-und-sport.de/elektroauto/byd-50000-elektrobusse/> bzw. <https://www.motormobiles.de/byd-liefert-die-ersten-elektrobusse-nach-deutschland/>, Stand 22.09.2020.

89 Vgl. <https://www.urban-transport-magazine.com/erster-byd-e-bus-auftrag-in-deutschland-fuer-bochum-und-herne-castrop-rauxel/>, Stand 14.10.2020.

90 Als „Kundensonderwunsch“ bezeichnet man im Busbau kundenspezifische Abweichungen vom Standard, die separat konstruiert, gebaut und bepreist werden.

Weitere und nennenswerte Einsparungen ergeben sich im Bereich der Transaktionskosten durch folgende Aspekte:

- › Senkung der Anzahl der Ausschreibungen von mehreren hundert auf zwei oder drei zentrale Ausschreibungen jährlich;
- › Entfall von Fach- und Rechtsberatungskosten sowie gegebenenfalls der Kosten für Verfahren vor Vergabekammern und dergleichen;
- › Entfall von Risikokostenvorsorge.

- › Einfache Portallösung zum Anbieten der Rahmenverträge (e-shop.bw.de), inkl. dezentraler Nutzerverwaltung unter Verwendung eines vorhandenen Landesportals (service-bw?);
- › Anbieten einer Schnittstelle in das Rechnungswesen der Kommunen (vermutlich meist SAP im Rahmen einer Hosting-Lösung); Kooperation mit dem Hosting-Anbieter;
- › Initialer Fokus auf 2–3 Rahmenverträge, wo technische Verfügbarkeit und erwartbare Preisersparnis vorab geklärt werden – „Quick Win“.

2 Gemeinsame kommunale Beschaffung

2.1 Bewusstseinsbildung

Zielgruppe der Bewusstseinsbildung sind hier die Kommunen sowie die Teile der Landesverwaltung, die eine vergleichsweise hohe Autonomie haben, wie etwa die Hochschulen und Universitäten. Erfahrungsgemäß ist hier das wichtigste Element das Vorhandensein substanzieller Preis- und Prozesskostensparnisse (Rechtssicherheit), da vermutlich keine gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung der Rahmenverträge geplant/möglich ist. Aus der Erfahrung heraus empfiehlt sich folgender Marketing-Mix:

- › Anbieten der Landesbeschaffungsagentur-Dienstleistungen zunächst gratis; nach einer Eingewöhnungsphase kann dann eine Servicegebühr erhoben werden, wobei sich in erster Linie die Erhebung einer Gebühr beim Lieferanten anbietet;⁹¹
- › Konsistentes Marketing (v. a. kommunale Spitzenverbände) mit klarem Auftritt der Agentur und Präsentation des Angebots, mediale Begleitung;
- › Nachweis und Präsentation der Preisersparnis und der deutlich höheren Rechtssicherheit im Vergleich zur Eigenbeschaffung, klare und repetitive Kommunikationsstrategie („risikoloser und billiger“);

2.2 Ausstattung der Beschaffungsagentur

Für dieses Gutachten lagen keine belastbaren Zahlen zum relevanten kommunalen Beschaffungsvolumen vor. Daher wird tentativ von 30 Mio. EUR p.a. relevantem Beschaffungsvolumen ausgegangen. Dies entspräche 300 Fahrzeugen p.a. mit einem Durchschnittspreis von 100.000 EUR. Setzt man als erwartbare Preisersparnis 20% vom Listenpreis an⁹², so ergibt sich beim angenommenen Volumen eine Preisersparnis von 6 Mio. EUR. Die Prozesskostensparnis und die Bewertung der Risikominimierung beim Vergabeverfahren für die Kommune bleiben hier außer Betracht.

Zur Ausstattung: Nimmt man 10 Personen mit durchschnittlich 60.000 EUR Bruttogehalt, 25% Lohnnebenkosten, 150% Overhead, so ergeben sich Kosten von 1,875 Mio. EUR. Damit rechnet sich eine – personell angesichts des angenommenen Initialvolumens großzügig bemessene – Dienststelle nach ca. 4 Monaten. Diese Dienststelle kann beim LZBW angesiedelt werden.

Initial kann mit der Hälfte dieser Besetzung gerechnet werden.

2.3 Losbildung für kleine und mittlere Unternehmen

Zur Förderung der lokalen Wirtschaft und lokaler Anbieter im Sinne eines klimafreundlichen Verkehrs bietet sich in einigen Produktgruppen die Losbildung an, sodass auch kleine und

⁹¹ Natürlich wird diese ökonomisch gesehen auf den Verkaufspreis geschlagen, allerdings ist dies immer noch wesentlich niedriger als die Preisersparnis und bietet zudem einen psychologischen Vorteil gegenüber einer beim Besteller eingehobenen Service Charge.
⁹² Vgl. die Unternehmenspräsentation S. 19 auf https://www.bbg.gv.at/fileadmin/Bibliothek/Leber_uns/BBG_Praesentation.pdf, Stand 14.10.2020, aus der sich aktuell 22,6% über alle Produktgruppen ergeben, zu denen auch bspw. IT und Bürobedarf mit tendenziell geringerem Einsparungspotenzial gehören. Die angenommene Preisersparnis von 20% bei Kommunalfahrzeugen ist daher konservativ. In derselben Präsentation wird der Amtsleiter der Gemeinde Lobmingtal (Stmk) zitiert: „[d]urch den gemeinsamen Einkauf über die Rahmenverträge und -vereinbarung der BBG konnten wir bei den letzten Beschaffungen eines Kommunalktractors sowie eines Böschungsmäher rund 35.000 EURO sparen.“

mittlere Unternehmen (KMU) öffentliche Auftraggeber lokal beliefern können. Abgesehen von rechtlichen Rahmenbedingungen bietet sich dies auch im Hinblick auf die Akzeptanz seitens der Wirtschaftsvertreter an. Folgende Produktgruppen kommen im Kommunal- und Verkehrsbereich, hier v. a. in Betriebshöfen und bei den Fahrzeugen, in Frage:

- › Reinigungsdienstleistungen inkl. Schneereinigung;
- › Fahrzeugservice;
- › Bestimmte Beratungs- und Supportdienstleistungen.

In diesem Fall wird man den Vorteil der Bedarfsbündelung nicht nutzen können, allerdings bleibt auch bei diesen Produktgruppen der Vorteil der Transparenz und der rechtssicheren Bestellung aus dem Rahmenvertrag.

Bei den allermeisten Produktgruppen spielen solche Überlegungen der Natur des Produktes nach keine Rolle – etwa bei der Anschaffung von Fahrzeugen aller Art oder beim Fuhrparkmanagement. Auch Strom oder Energieträger wie Wasserstoff oder Biogas können – zumindest aus volks- und regionalwirtschaftlicher Sicht – vollständig gebündelt werden.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Im Folgenden werden für beide Bereiche die Wirkungen auf die Klimaziele des Ministeriums zusammengefasst.

1 Verdoppelung des ÖV

Wie im Kapitel 8 „Bedienstandards und ÖV Datenbasis“ dargestellt, ist einer der wesentlichen Gründe für die im EU-Vergleich geringe Nutzung des ÖV in Deutschland der Preis für den Fahrgast. Abgesehen von bekannten Tarifen wie dem Wiener 365-Euro-Ticket ist auch in Millionenstädten wie Brüssel oder Paris der ÖPNV wesentlich billiger als in den durchweg kleineren Städten Baden-Württembergs wie Stuttgart oder Karlsruhe.

Sinken die Einkaufspreise und die Betriebskosten durch gemeinsame Beschaffung und Kooperation auf allen Gebieten, so ist die Basis für erhebliche Tarifsenkungen gegeben. Diese wird, gemäß den einfachsten ökonomischen Gesetzen wie dem von Angebot und Nachfrage, zu einer vermehrten Nutzung des ÖPNV führen.

Die Anzahl der Jahreskartenbesitzer in Wien stieg jedenfalls nach Einführung des 365-Euro-Jahrestickets im Jahr 2012 von 363.000 in 2011 auf mittlerweile 852.000 in 2019; der Modal Split von 29 Prozent ÖPNV in 1993 auf 38 Prozent in 2019.⁹³ Dies war natürlich nicht nur durch günstigeren Einkauf der Wiener Linien möglich, aber die im Vergleich zu Baden-Württemberg deutlich größeren Beschaffungsvolumina ermöglichen zusätzliche Spielräume.⁹⁴

Die kommunale Beschaffung dient diesem Ziel nicht.

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Da die Autos des öffentlichen Sektors nur einen Bruchteil der gesamt zugelassenen Autos ausmachen, ist dieser Effekt vernachlässigbar. Dabei kann gegenwärtig, laut Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) 1.1.2020, von über 6.723.070 Pkw, die in Baden-Württemberg zugelassen sind, dazu 9.225 Kraftomnibusse sowie 388.734 Lkw, die in den 815.164 Nutzfahrzeugen enthalten sind, ausgegangen werden.⁹⁵

Der Anteil der öffentlichen Hand an den insgesamt 8.236.990 Kraftfahrzeugen ist statistisch fast vernachlässigbar, hier wären gegebenenfalls über zweieinhalb Millionen Autos zu „klimaneutralisieren“, um das Ziel zu erreichen. Der Anteil der elektrogetriebenen Fahrzeuge beträgt gegenwärtig 24.863 Stück, Hybride 83.194, davon Plug-in-Hybride 19.074.⁹⁶

Zur Illustration: Die gesamte Landespolizei Baden-Württemberg, als einer der größten Flottenbetreiber im Land, verfügt über insgesamt ca. 5.200 Fahrzeuge.⁹⁷ Dies entspricht weniger als einem Promille der in Baden-Württemberg zugelassenen Fahrzeuge. Ähnliches gilt für die kommunalen Fahrzeuge.

⁹³ Vgl. <https://www.wienerlinien.at/eportal3/ep/contentView.do?pageTypeld/66528/programid/67199/contentTypeld/1001/channelid/47395/contentid/68061>, Stand 15.10.2020.

⁹⁴ Vgl. Rechnungshof (2019), S. 11.

⁹⁵ Kraftfahrtbundesamt, Zulassungsstatistik nach Zulassungsbezirken, https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2020/fz1_2020.xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=8, Stand 15.10.2020.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Vgl. <https://im.baden-wuerttemberg.de/de/sicherheit/polizei/moderne-technik/einsatzfahrzeuge/>, Stand 15.10.2020.

3 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Siehe Ziel „Verdopplung ÖPNV“.

4 Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Da die Autos des öffentlichen Sektors nur einen Bruchteil der insgesamt zugelassenen Autos ausmachen, siehe oben, ist dieser Effekt vernachlässigbar.

5 Weiterführende Überlegung

Wir empfehlen dennoch die hier beschriebenen Maßnahmen umzusetzen, da diese wertvolle Budgets freispielen, mit denen Klimaschutzmaßnahmen finanziert werden können bzw. die vorhandene Budgets schonen. So kann bspw. durch Bedarfsbündelung der Mehrpreis eines batterie-elektrischen Busses dank der Preisersparnis teilweise kompensiert werden. Ähnliches gilt im kommunalen Bereich.

C Zusammenfassung und Einordnung

Eine gemeinsame, standardisierte und somit kostengünstigere Beschaffung klimafreundlicher Busse durch das Land als Auftraggeber könnte zu einer Kostensenkung im öffentlichen Verkehr (ÖV), somit auch zu einer Zunahme des ÖV und des Innovationstempos im Fahrzeugmarkt führen und die angestrebte Transformation unterstützen. In diesem Kapitel wurden entsprechende Handlungsmöglichkeiten umrissen.

Als gesetzliche Grundlage für eine zentrale Fahrzeugbeschaffung durch das Land Baden-Württemberg ist die landeseigene Verwaltungsvorschrift Beschaffung zu nennen. In dieser ist der Grundsatz der Berücksichtigung nachhaltiger, inklusive umweltbezogener Aspekte bei der Beschaffung bereits festgeschrieben. Dabei sind im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge mittelständische Interessen im Sinne eines fairen Wettbewerbs vornehmlich zu berücksichtigen.

Zur Durchführung kann eine zentrale Beschaffungsstelle entweder in eigenem Namen und auf eigene Rechnung oder in Auftrag und Rechnung für öffentliche Auftraggeber agieren. Dem Land als Auftraggeber steht für diese Organisationsentscheidung freies Ermessen und eine Einschätzungsprärogative zu.

Liegen die Voraussetzungen einer zentralen Beschaffungsstelle nicht vor, kann über einzelne entgeltliche oder unentgeltliche Sammelbeschaffungen nachgedacht werden, die jedoch nicht vom vergaberechtlichen Vorteil des § 120 Abs. 4 S. 3 GWB profitieren. Dies ist insbesondere deswegen relevant, da auch privatrechtlich organisierte Verkehrsunternehmen mit besonderer Staatsverbundenheit nach § 99 Nr. 2 GWB als öffentliche Auftraggeber zu qualifizieren sind.

Aus planungsrechtlicher Perspektive ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr den von den Ländern benannten Behörden als Aufgabenträgern als freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge zugewiesen. Unter dem Aspekt der Zuständigkeitsystematik könnte das Land in Gleich-

lauf mit dem SPNV gesetzlich eine Anstalt des öffentlichen Rechts gründen, die im ÖSPNV benötigten Fahrzeuge erwerben und mittelbar finanzieren könnte, um sie dann an den entsprechenden Verkehrsträger zu verpachten.

Die Empfehlung, den Weg über eine zentrale Beschaffungsstelle zu gehen, ist von der Art der geplanten Beschaffung abhängig. Das LZBW als zentrale Beschaffungsstelle des Landes Baden-Württemberg könnte bereits jetzt in Form eines Modellprojektes oder durch den Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen Sammelbeschaffungen als Optionen im ÖSPNV ermöglichen.

Aus ordnungsrechtlicher Perspektive liegt die rechtliche Situation bei der kommunalen Beschaffung von klimaneutralen Kfz ähnlich der Konstellation im Rahmen des ÖSPNV. Denn die Mehrheit der Verkehrsunternehmen ist zwar privatrechtlich organisiert, jedoch nicht tatsächlich privat, sondern fällt unter die vergaberechtliche Definition des öffentlichen Auftraggebers nach § 99 Nr. 2 GWB. Unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten kann die Aufstellung eines Klimamobilitätsplans mit Integration einer entsprechenden Maßnahme zur Sammelbeschaffung klimaneutraler Fahrzeuge verknüpft werden.

Für die Einrichtung einer zentralen Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge verspricht die Ausgestaltung eines schon bekannten Modells wie das der Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg (SFBW) für den ÖSPNV isoliert betrachtet am meisten Erfolg. Ein politischer Blick auf die drei besprochenen Regelungsfelder von Planungs-, Ordnungs- sowie Finanz- und Haushaltsrecht zeigt hingegen, dass die Einrichtung einer zentralen Beschaffungsstelle am effizientesten sein dürfte.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Für die gemeinsame Beschaffung klimaneutraler Kommunalfahrzeuge erscheint es aus Kostengründen sinnvoll, einheitliche „Baden-Württemberg-Busse“ einzuführen. Hierzu sollten standardisierte Bustypen definiert, die Standardisierungsbe-

mühungen des VDV forciert und die Markteintrittsbarrieren für andere als die etablierten Hersteller in den Ausschreibungen gesenkt werden. Zur Optimierung der Preiskalkulation bietet es sich an, Bedarfe beim Einkauf der Busse zu bündeln und optional weitere Kooperationsfelder nach dem Vorbild der Kooperation Östliches Ruhrgebiet (KÖR) einzurichten.

Nach Verifizierung der marktlichen Voraussetzungen wie der Verfügbarkeit der benötigten Produktausführungen und deren Kosten kann als Prozessmodell eine E-Shop-Lösung eingerichtet werden, wobei Standardsoftware zu bevorzugen wäre. Ein effektives Rahmenvertragscontrolling kann durch das Aufsetzen eines Data Warehouse auf die E-Shop-Lösung gewährleistet werden.

Für die Busbeschaffung sollte zunächst eine Zusammenarbeit von möglichst großen und möglichst vielen Verkehrsverbänden bzw. Verkehrsunternehmen erfolgen und für eine Kooperation gewonnen werden. Für die Beschaffung bietet sich, wie im rechtlichen Teil beschrieben, eine Einrichtung des Landes an, die Bedarfe sammelt, bündelt und ausschreibt. Die gegenwärtig durch starke Fragmentierung und entsprechend hohe Prozesskosten gekennzeichnete kommunale Beschaffung sollte durch Zentraleinkauf oder – vorzugsweise – durch ein Agenturmodell gebündelt werden.

Auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten empfiehlt sich die Einrichtung einer Beschaffungsagentur, wobei sich in einigen Produktgruppen auch die Losbildung anbietet, damit auch KMU öffentliche Auftraggeber lokal beliefern können.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Anders als eine kommunale Beschaffung, kann eine zentrale Fahrzeugbeschaffung durch das Land durch niedrigere Einkaufspreise und Betriebskosten zu erheblichen Tarifsenkungen und somit zu einer vermehrten Nutzung des ÖPNV führen. Das Beispiel des 365-Euro-Tickets der Wiener Linien zeigt, dass insbesondere das Ziel „Verdoppelung des ÖPNV“ durch diesen Ansatz erreicht werden kann.

Es wird daher empfohlen, eine zentrale Beschaffungsstelle für klimaneutrale Fahrzeuge einzurichten, auch weil diese Maßnahme wertvolle Budgets freispielen kann, mit denen Klimaschutzmaßnahmen finanziert bzw. vorhandene Budgets geschont werden können. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir die Einführung standardisierter „Baden-Württemberg-Busse“ und einer E-Shop-Lösung mit aufgesetztem Data Warehouse als Prozessmodell.



D

Klimamobilitätspläne

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	77
I	Rechtliche Bewertung	77
1	Hintergrund	77
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	77
3	Novellierung des KSG	79
4	Auswirkung auf die Bauleitplanung	83
5	Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen?	84
II	Hinweise zur Implementierung	85
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	86
I	Technische Umsetzungsplanung	86
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	86
1	Grundsätze und Rahmen der Erstellung	86
2	Organisation der Erstellung	87
3	Ressourcen zur Erstellung	94
4	Qualitätsmaßstab für Klimamobilitätspläne	95
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	96
1	Soziale und gesellschaftliche Aspekte	96
2	Auswirkungen auf die Wirtschaft	96
3	Folgenabschätzung für die Nachbargemeinden/Region	97
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	97
1	Verdoppelung des ÖV	97
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	97
3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	97
4	Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)	97
5	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	97
V	Limitierung und Ausblick	97
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	99

Klimamobilitätspläne

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG) sieht klare Vorgaben für die Reduzierung von Treibhausgasen vor. So soll der Treibhausgasausstoß des Landes bis 2020 um mindestens 25 Prozent sinken, bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt. Die Novellierung des KSG¹ sieht darüber hinaus als Zwischenziel eine Treibhausgasminde- rung von mindestens 42 Prozent gegenüber 1990 vor. Um diese Ziele zu erreichen, hat Baden-Württemberg bereits im Jahr 2014 auf Grundlage des § 6 KSG ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) beschlossen, das wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen benennt.

Das IEKK benennt als ein Handlungsfeld den Verkehrssektor. Die Maßnahmevorschläge, die im IEKK zu diesem Handlungsfeld erarbeitet wurden, betreffen eine Vielzahl an Akteuren. So sind bspw. die Kommunen angehalten, durch integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung Wege zu vermeiden oder zu verkürzen. Darüber hinaus soll der ÖPNV gestärkt werden, um Alternativen zum Individualverkehr zu schaffen. Auch die sogenannten KEP-Dienste (Kurier-, Express- und Paketdienste) sind Gegenstand des IEKK. So soll durch die Etablierung von City-Logistik-Konzepten der innerstädtische Güterverkehr reduziert werden. Im Fokus stehen zudem die Bürger, mit Hilfe finanzieller Förderungen der Umstieg auf Elektromobilität erleichtert werden soll.

Die Vielzahl der beteiligten Akteure hat auch eine Vielzahl von Interessen zur Folge, die bei der Umsetzung der im IEKK genannten Maßnahmen aufeinandertreffen. Gleichgerichtete Interessen sollten zur Schaffung von Synergieeffekten gebündelt werden, gegenläufige Interessen sind in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Dies bietet Konfliktpotenzial, aber auch eine große Chance, übergreifende und effektive Lösungen zu finden, die sich nicht gegenseitig blockieren, sondern Hand in

Hand gehen und voneinander profitieren. Genau daran können Klimamobilitätspläne anzuknüpfen.

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Die Umsetzung der im IEKK genannten Maßnahmen erfolgt jeweils anhand ihrer spezifischen Rechtsgrundlage. Für die planmäßige Umsetzung der Vielzahl an Einzelmaßnahmen auf kommunaler Ebene besteht jedoch bisher keine gesetzliche Grundlage. Diese Lücke soll die gesetzliche Verankerung der Klimamobilitätspläne im KSG füllen. Zwar gibt es bereits bestehende Planinstrumente, wie etwa Luftreinhalte- oder Nahverkehrspläne. Deren Fokus ist jedoch auf Einzelaspekte gerichtet und nicht auf den Klimaschutz im Verkehr in seiner Gesamtheit. Dass ein Bedürfnis für einen solchen ganzheitlichen Plan besteht, zeigen auch erste Planvorhaben von Kommunen, die im Rahmen der bisherigen Rechtsgrundlagen solche ganzheitlichen Konzepte bezüglich des Klimaschutzes im Verkehr erarbeitet haben, so bspw. die Stadt Kaiserslautern mit dem Mobilitätsplan Klima+ 2030² sowie die Stadt Würzburg mit dem Green-City Plan³.

Die Idee gesamtheitlicher Pläne zur Erreichung spezifischer Ziele, den Verkehrssektor betreffend, ist keinesfalls neu. Auf Landesebene sieht bspw. § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs des Landes Baden-Württemberg (ÖPNVG) bereits Nahverkehrspläne vor, die mit Blick auf die langfristige Planung durch Nahverkehrsentwicklungspläne im Sinne des § 11 Abs. 5 ÖPNVG ergänzt werden. Auf Bundesebene verpflichtet § 47 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) unter bestimmten Voraussetzungen zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen. Im Wege einer Bestandsaufnahme sollen daher zunächst diese bereits bestehenden Planinstrumente analysiert werden.

2.1 Nahverkehrsplan

Gemäß § 11 Abs. 1 ÖPNVG haben die Stadt- und Landkreise für ihr Gebiet zur Sicherung und zur Verbesserung des öffent-

¹ GBl. Seite 937

² Stadt Kaiserslautern (2018), Mobilitätsplan Klima+ 2030, 2018.

³ Stadt Würzburg (2018), Green-City Plan Würzburg.

lichen Personennahverkehrs einen Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) aufzustellen. Darin werden die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen definiert. Als besonderen Belang sieht § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG vor, dass bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen ist. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 5 PBefG sind in dem Nahverkehrsplan zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zu treffen. Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 6 PBefG sind vorhandene Unternehmer frühzeitig zu beteiligen und Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sowie Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan soll gemäß § 8 Abs. 3 Satz 8 PBefG den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs bilden.

2.2 Luftreinhalteplan

Ein weiteres, den Verkehrssektor betreffendes Planinstrument stellt der Luftreinhalteplan gemäß § 47 Abs. 1 BImSchG dar. Werden bestimmte Immissionswerte überschritten, hat die zuständige Behörde einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt. Dem Gesetz ist nicht zu entnehmen, welchen notwendigen Inhalt Luftreinhaltepläne haben müssen. Das Gesetz verlangt lediglich, dass ein Maßnahmenkatalog aufgestellt wird. Im Übrigen haben die zuständigen Behörden Entscheidungsspielraum. Die bisher gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass es zweckmäßig ist, in die Luftreinhaltepläne einen beschreibenden Teil, eine Ursachenanalyse, eine Prognose über die weitere Entwicklung und – als Kernstück – einen Maßnahmenplan aufzunehmen.⁴

Welche Behörden bei der Aufstellung des Luftreinhalteplans beteiligt werden müssen, regelt § 47 BImSchG nicht ausdrücklich. In § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG ist lediglich vorgesehen, dass Maßnahmen im Straßenverkehr im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- oder Straßenverkehrsbehör-

den festzulegen sind. Dies bedeutet im Umkehrschluss jedoch nicht, dass darüber hinaus keine Behördenbeteiligung stattzufinden hat. Bereits nach den allgemeinen Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Verwaltung sind alle Behörden zu beteiligen, deren Aufgabenbereich durch die Aufstellung des Luftreinhalteplans berührt wird, insbesondere wenn Maßnahmen aus dem Plan umzusetzen sind oder eigene Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt werden.⁵

Neben den Behörden ist auch die Öffentlichkeit zu beteiligen, § 47 Abs. 5 BImSchG. § 47 Abs. 5a BImSchG sind Vorgaben für das entsprechende Verfahren zu entnehmen. So sind insbesondere Aufstellung und Änderung eines Luftreinhalteplans sowie Informationen über das Beteiligungsverfahren öffentlich bekannt zu machen. Der Entwurf neuer beziehungsweise geänderter Luftreinhaltepläne ist einen Monat zur Einsicht auszulegen. Die Öffentlichkeit kann innerhalb einer bestimmten Frist zu den Plänen Stellung nehmen. Diese Stellungnahmen sind von der Behörde angemessen zu berücksichtigen. Auch der aufgestellte Plan ist öffentlich bekannt zu machen.

Die Umsetzung der in den Plänen enthaltenen Maßnahmen erfolgt gemäß § 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG durch die zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem BImSchG oder nach anderen Gesetzen. Der Luftreinhalteplan selbst stellt demnach im Rahmen der Eingriffsverwaltung nicht selbst die Rechtsgrundlage für dessen Umsetzung dar. Gegenüber den Behörden, auch gegenüber den nicht zur Planaufstellung zuständigen, hat der Plan rechtliche Bindungswirkung. Die Behörden sind innerhalb den ihnen zustehenden Kompetenzen verpflichtet, die in den Plänen genannten Maßnahmen umzusetzen. Dritten gegenüber entfaltet der Plan erst über derartige Umsetzungsakte Rechtswirkung.

Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, reduziert sich die Durchsetzungspflicht gemäß § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG auf eine Berücksichtigungspflicht. In Bezug auf das Bauplanungsrecht findet sich in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g BauGB das entsprechende Pendant. Demnach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Darstellungen von Land-

⁴ Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, BImSchG § 47 Rn. 21.
⁵ Hansmann/Röckinghausen, in: Landmann/Rohmer, BImSchG, § 47 Rn. 18.

schaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts, zu berücksichtigen.

3 Novellierung des KSG

Das KSG a.F. hat ein Planungsinstrument nur auf Landesebene vorgesehen. Gemäß § 6 Abs. 1 KSG beschließt die Landesregierung das IEKK, das wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele benennt. Gemäß § 6 Abs. 3 KSG dient das IEKK der Landesregierung als Entscheidungsgrundlage für das Erreichen der Klimaschutzziele. Wie die zunehmende Anzahl an kommunalen Klimaschutzaktivitäten auch im Bereich der Mobilität zeigt⁶, besteht auch auf dezentraler Ebene ein Bedürfnis, planvoll zur Erreichung der Klimaschutzziele beizutragen. Eine gesetzliche Grundlage für derartige Konzepte ist nun in der Novellierung des KSG vorgesehen, indem in § 7f KSG n.F. das Institut der Klimamobilitätspläne verankert wird.⁷

3.1 Wortlaut des § 7f KSG n.F.

Gemäß dem am 15.10.2020 in Kraft getretenen Gesetz, zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg⁸, ist die Implementierung von Klimamobilitätsplänen wie folgt vorgesehen:

„§ 7f Klimamobilitätspläne

(1) Die Gemeinden und Gemeindeverbände können im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Klimamobilitätspläne aufstellen, welche Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft festlegen. Die Aufstellung der Klimamobilitätspläne kann aufgabenträgerübergreifend erfolgen, auch unter Beteiligung weiterer öffentlicher Aufgabenträger. Sollen die Klimamobilitätspläne Maßnahmen enthalten, für deren Umsetzung weitere öffentliche Aufgabenträger zuständig sind, sind die Klimamobilitätspläne im Einvernehmen mit diesen aufzustellen.

(2) Die Regierungspräsidien sind möglichst frühzeitig bei der Aufstellung der Klimamobilitätspläne zu beteiligen. Sie unterstützen die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufstellung der Klimamobilitätspläne im Rahmen ihrer Zuständigkeit sowie ihrer finanziellen, personellen und organisatorischen Möglichkeiten.

(3) Die Klimamobilitätspläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit und die Wirtschaft sind möglichst frühzeitig bei der Aufstellung der Klimamobilitätspläne zu beteiligen. Die Klimamobilitätspläne sind der Öffentlichkeit für die Dauer von mindestens einem Monat zugänglich zu machen. Der Öffentlichkeit ist die Möglichkeit einzuräumen zu den Entwürfen Stellung zu nehmen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vor der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen.

(4) Die öffentlichen Aufgabenträger setzen die in den Klimamobilitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen in eigener Zuständigkeit um.

(5) Sofern der jeweilige Klimamobilitätsplan die besonderen Anforderungen an einen Klimamobilitätsplan gemäß § 4 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes erfüllt, kann für die darin enthaltenen Vorhaben die Gewährung des erhöhten Fördersatzes zulässig sein.“

3.2 Bestandteile des § 7f KSG n.F.

Im Folgenden soll auf die einzelnen Bestandteile des § 7f KSG n.F. eingegangen werden.

3.2.1 Zuständigkeit

Gemäß § 7f Abs. 1 KSG n.F. können die Gemeinden und Gemeindeverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Klimamobilitätspläne aufstellen. Die Zuständigkeit zur Aufstellung der Klimamobilitätspläne obliegt somit den Gemeinden und Ge-

⁶ siehe hierzu auch KEA (2020), Statusbericht kommunaler Klimaschutz in Baden-Württemberg, 2020.
⁷ LT-Drs. 16/8570.
⁸ GBl. S. 937.

meindeverbänden, wobei die Aufstellung der Klimamobilitätspläne nicht verpflichtend ist.

Durch diese Anordnung der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene können die Klimamobilitätspläne an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Die genaue Kenntnis der bestehenden Situation vor Ort ermöglicht eine passgenauere Erstellung eines Maßnahmenkataloges, der nicht an den Bedürfnissen der jeweiligen Kommune vorbei geht. So mag eine Kommune bspw. beim Ausbau des Radwegenetzes aufgrund vorangegangener Initiativen weit fortgeschritten sein, bei der Versorgung mit ÖPNV aber noch einige Defizite festgestellt haben. Bei der Aufstellung des Klimamobilitätsplans kann darauf aufbauend spezifisch die Stärkung des ÖPNV fokussiert und bezüglich des Radwegenetzes könnten lediglich Monitoring-Maßnahmen angedacht werden. So unterscheidet sich jede Kommune in ihrem Bestand und in ihren Bedürfnissen.

Der Verkehr endet allerdings nicht an der Gemeindegrenze. Je zentraler die Zuständigkeit für die Aufstellung der Klimamobilitätspläne angesiedelt ist, desto bedeutsamer wird die Zusammenarbeit der einzelnen Kommunen. Alternativ käme daher auch in Betracht, die Zuständigkeit auf Ebene der Regierungspräsidien anzusiedeln. Die überörtliche Steuerung und Abstimmung könnte dann auf dieser zentraleren Ebene vorgenommen werden, wodurch auch Synergieeffekte entstehen können. Eine solche zentralere Zuständigkeit birgt jedoch das Risiko, dass die Klimamobilitätspläne weniger auf die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden abgestimmt sind. Daher wäre in diesem Fall eine rege Beteiligung der Gemeinden erforderlich, um die Wirksamkeit der in den Klimamobilitätsplänen vorgesehenen Maßnahmen auf Ebene der Gemeinden sicherzustellen.

Gegen die Zuständigkeit der Regierungspräsidien für die Erstellung der Klimamobilitätspläne kann darüber hinaus die kommunale Selbstverwaltungshoheit der einzelnen Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG angeführt werden. Um die Maßnahmen zum Gegenstand der Klimamobilitätspläne zu machen, die zur Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden zählen, ist eine Zuständigkeit der Gemeinden für die Klimamo-

bilitätspläne naheliegend. Die Gemeinden sind im Gegenzug nicht gehindert, zusammen mit weiteren Gemeinden Klimamobilitätspläne zu entwickeln. Dies wird zum einen dann relevant, wenn die geplanten Maßnahmen auch die benachbarten Gemeinden betreffen, bspw. im Fall eines Radwegenetzes zwischen den Kommunen. Zum anderen wird die Zusammenarbeit auch nicht benachbarter Gemeinden relevant, um von Synergieeffekten zu profitieren. Denn Erkenntnisse, die eine Gemeinde bei der Aufstellung des Klimamobilitätsplans gesammelt hat, können auch in anderen Gemeinden von Bedeutung sein. Auch durch die in § 7f Abs. 2 KSG n.F. verankerte Pflicht, die Regierungspräsidien möglichst frühzeitig zu beteiligen, kann eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden gefördert werden.

Die Zuständigkeit der Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände für die Aufstellung der Klimamobilitätspläne verknüpft somit die Möglichkeit, ortsspezifische Gegebenheiten zum Gegenstand der Klimamobilitätspläne zu machen. Darüber hinaus können auch gemeindeübergreifende Aspekte Berücksichtigung finden.

3.2.2 Behördenbeteiligung

Die Klimamobilitätspläne enthalten gemäß § 7f Abs. 1 Satz 1 KSG n.F. Maßnahmen, die in der Zuständigkeit der den Plan aufstellenden Gemeinde bzw. eines entsprechenden Gemeindeverbands liegen. Auf diesem Wege soll sichergestellt werden, dass die in den Klimamobilitätsplänen jeweils enthaltenen Maßnahmen auch umgesetzt werden können.

Soll der Klimamobilitätsplan auch Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung in der Zuständigkeit anderer öffentlicher Aufgabenträger liegt (Nachbargemeinde, Landkreis etc.), ist der Plan im Einvernehmen mit diesen weiteren Aufgabenträgern aufzustellen. Zwar besteht keine Verpflichtung zur Umsetzung der in den Klimamobilitätsplänen aufgeführten Maßnahmen. Über das Erfordernis des Einvernehmens der weiteren beteiligten öffentlichen Aufgabenträger sollen deren Interessen hinreichend Berücksichtigung finden und die Bereitschaft zur Umsetzung der Maßnahmen geschaffen werden.

Darüber hinaus sind gemäß § 7f Abs. 3 KSG n.F. stets die Regierungspräsidien zu beteiligen. Den Regierungspräsidien kommt die Aufgabe zu, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten bei der Aufstellung der Klimamobilitätspläne zu unterstützen. Dies ist insbesondere bei aufgabenträgerübergreifenden Plänen von Bedeutung, um eine koordinierte Planung zu gewährleisten. Zudem können die Regierungspräsidien sich so bei der Abstimmung der Gemeinden untereinander unterstützen, indem bspw. Gemeinden mit ähnlichen Zielvorstellungen in einen Dialog treten können.

3.2.3 Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die Mitwirkung und Akzeptanz der Öffentlichkeit hinsichtlich der geplanten Maßnahmen zu stärken, ist gemäß § 7f Abs. 3 KSG n.F. eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die konkreten Entwürfe der Klimamobilitätspläne der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Eine förmliche Behandlung der eingereichten Stellungnahmen ist nicht erforderlich.

3.2.4 Keine Umsetzungsverpflichtung

Gemäß § 7f Abs. 4 KSG n.F. setzen die öffentlichen Aufgabenträger die Maßnahmen in den Klimamobilitätsplänen in eigener Zuständigkeit um. § 7f KSG n.F. begründet keine neuen Zuständigkeiten. Zudem geht mit der Berücksichtigung einer Maßnahme im Klimamobilitätsplan keine Verpflichtung zur Umsetzung einher. Eine solche Umsetzungsverpflichtung könnte dem Ziel des § 7f KSG n.F. entgegenstehen. Denn mit Hilfe von § 7f KSG n.F. soll für die Gemeinden und Gemeindeverbände ein Planinstrument geschaffen werden, um konkrete Klimaschutzmaßnahmen zu erarbeiten, zu bündeln und zu koordinieren. Eine gleichzeitige Umsetzungsverpflichtung würde vor allem für solche Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände eine Hemmschwelle darstellen, die mit ambitionierten Maßnahmenvorschlägen voran gehen wollen.

3.2.5 Verknüpfung mit dem Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG)

Sowohl die Aufstellung von Klimamobilitätsplänen per se als auch die Umsetzung der darin genannten Maßnahmen ist für die jeweils beteiligten Aufgabenträger freiwillig. Einen Anreiz zur Erfüllung dieser freiwilligen Aufgaben schafft die Verknüpfung mit dem LGVFG.

§ 2 LGVFG enthält eine Aufzählung von Vorhaben, die grundsätzlich förderungsfähig sind. Die weiteren Voraussetzungen der Förderung sind in § 3 LGVFG normiert. § 4 LGVFG sind Vorgaben zu Höhe und Umfang der Förderung zu entnehmen.

3.2.5.1 Voraussetzungen der Förderung gemäß § 3 LGVFG

§ 3 LGVFG setzt für eine Förderung unter anderem voraus, dass das Vorhaben in einem Generalverkehrsplan, einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan, qualifizierten Fachkonzept, in einem Lärmaktionsplan nach § 47d BImSchG oder in einem Luftreinhalteplan nach § 47 BImSchG vorgesehen ist. Nicht ausdrücklich genannt wird hier der Klimamobilitätsplan. Fraglich ist, ob Klimamobilitätspläne einen „für die Beurteilung gleichwertigen Plan“ darstellen. Gemäß Ziff. 4.2.2. des Allgemeinen Teils der am 04.09.2020 erlassenen und seit dem 01.01.2020 geltenden Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG), die gemäß § 4 Abs. 5 LGVFG die Einzelheiten zu Verfahren, Höhe und Umfang der Förderung regelt, ist ein „für die Beurteilung gleichwertiger Plan“ insbesondere dann gegeben,

wenn „(...) diesem die Grundsätze einer Planung zu entnehmen sind, er die verkehrlichen Zusammenhänge mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lässt und/oder durch eine gutachterliche Stellungnahme ergänzt wird (beispielsweise Bauleitpläne, Nahverkehrspläne, Verkehrsgutachten etc.).“

Damit kommen grundsätzlich auch Klimamobilitätspläne als „für die Beurteilung gleichwertiger Plan“ im Sinne des § 3 Abs. 1 lit. b LGVFG in Betracht. Dies stellt Ziff. 4.2.2 des Allgemeinen Teils der VwV-LGVFG nun ausdrücklich klar. Danach gelten Klimamobilitätspläne, mit deren Hilfe eine Einsparung von Treibhausgasemissionen im Verkehr realisiert werden soll, ebenfalls als für die Beurteilung gleichwertiger Plan. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese nun in Ziff. 4.2.2 des Allgemeinen Teils der VwVLGVFG vorgesehene Fiktionswirkung einschränkungslos gilt, d. h., Klimamobilitätspläne gelten als „für die Beurteilung gleichwertiger Plan“, ohne dass diese weiteren Anforderungen genügen müssten. Auch § 7f KSG n.F. stellt keine besonderen Qualitätsanforderungen an die jeweiligen Klimamobilitätspläne. § 7f Abs. 1 KSG n.F. setzt lediglich voraus, dass diese Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Treibhausgasemissionen festlegen.

Insbesondere mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte die Förderung nach dem LGVFG jedoch nicht voraussetzungslos gewährt werden. Daher sollten spezifische Kriterien ausgearbeitet werden, die Klimamobilitätspläne erfüllen müssen, um förderungsfähig im Sinne des § 3 Abs. 1 LGVFG zu sein. Bis dahin empfiehlt es sich, klarzustellen, dass Klimamobilitätspläne nur dann als „für die Beurteilung gleichwertigen Plan“ im Sinne des § 3 Abs. 1 lit. b LGVFG gelten, sofern sie die unter Ziff. 4.2.2 genannten Voraussetzungen erfüllen, die an anderweitige Pläne gestellt werden. Eine Förderung würde damit zumindest voraussetzen, dass dem Plan die Grundsätze der Planung zu entnehmen sind, er die verkehrlichen Zusammenhänge mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lässt und/oder durch eine gutachterliche Stellungnahme ergänzt wird.

3.2.5.2 Höhe und Umfang der Förderung gemäß § 4 LGVFG

§ 7f Abs. 5 KSG n.F. weist deklaratorisch auf die Möglichkeit eines erhöhten Fördersatzes hin. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 LGVFG ist eine Förderung von bis zu 75 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten zulässig, wenn das Vorhaben einen besonders positiven Beitrag zum Klimaschutz durch Reduzie-

rung der Treibhausgasemissionen leistet. Ein Vorhaben leistet gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 LGVFG einen besonders positiven Beitrag zum Klimaschutz, wenn es Bestandteil eines Klimamobilitätsplans ist oder wenn dieser durch einen Einzelnachweis belegt werden kann.

Wie im Rahmen der Fördervoraussetzungen gemäß § 3 LGVFG bereits angemerkt, stellt § 7f KSG n.F. keine besonderen Qualitätsanforderungen an die jeweiligen Klimamobilitätspläne. Damit leistet nicht jeder Klimamobilitätsplan, beziehungsweise jedes darin genannte Vorhaben, stets einen besonders positiven Beitrag zum Klimaschutz im Sinne des § 4 Abs. 1 Satz 2 LGVFG, mit der Folge, dass ein erhöhter Fördersatz gerechtfertigt wäre. Daher wurden in Anlage 20 zur VwV-LGVFG Mindestanforderungen formuliert, die Klimamobilitätspläne erfüllen müssen, um den erhöhten Fördersatz in Anspruch nehmen zu können. Aus Gründen der Rechtsklarheit wäre zu empfehlen, in § 4 Abs. 1 LGVFG eine Ergänzung dahingehend vorzunehmen, dass nur solche Klimamobilitätspläne erfasst sind, die die besonderen Anforderungen gemäß der VwVLGVFG erfüllen. Denn aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 3 LGVFG wird nicht ersichtlich, dass der Begriff „Klimamobilitätsplan“ nicht inhaltsgleich wie in § 7f KSG n.F. verwendet wird.

Zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wäre darüber hinaus in dem LGVFG beziehungsweise in der VwV-LGVFG zu konkretisieren, wie Vorhaben zu werten sind, die erst über Gemeindegrenzen hinaus ihren positiven Beitrag zum Klimaschutz leisten, aber nicht jede betroffene Kommune einen Klimamobilitätsplan aufgestellt beziehungsweise das Vorhaben darin berücksichtigt hat. Beispielhaft wäre hier die Beschaffung von Elektrobussen durch ein Verkehrsunternehmen zu nennen, mit denen eine gemeindeübergreifende Buslinie bedient werden soll. Hier stellt sich die Frage, ob für die Förderung dieses Vorhabens mit dem erhöhten Fördersatz gemäß § 4 Abs. 1 Satz 3 LGVFG genügt, wenn das Vorhaben Gegenstand des Klimamobilitätsplans einer Kommune ist (bspw. der Kommune, in der sich der Sitz des Verkehrsunternehmens befindet) oder ob das Vorhaben auch Gegenstand des Klimamobilitätsplans der weiteren betroffenen Gemeinde sein muss. Gegen ein solches umfassendes Verständnis

spricht, dass die Förderung und folglich auch der Anreiz für ein Vorhaben voraussetzen würde, dass sämtliche betroffenen Gemeinden einen Klimamobilitätsplan aufgestellt haben, was gerade zu Beginn eine hohe Hürde darstellt.

3.2.6 Möglicher Inhalt der Klimamobilitätspläne

Zum Inhalt der Klimamobilitätspläne sind § 7f KSG n.F. nur wenige spezifische Vorgaben zu entnehmen. § 7f KSG n.F. setzt lediglich voraus, dass Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung und der Wirtschaft festgelegt werden. Im Übrigen steht der Inhalt der Klimamobilitätspläne damit im Ermessen der aufstellenden Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände. Sollen Förderungen gemäß dem LGVFG in Anspruch genommen werden, sind darüber hinaus die sich daraus ergebenden Anforderungen zu erfüllen (siehe Ziff. 3.2.5).

Bei der konkreten Ausgestaltung der Klimamobilitätspläne kann das IEKK eine erste Orientierung bieten. Das IEKK enthält bereits mehrere Maßnahmen zum Handlungsfeld „Verkehr“, die sich unmittelbar an Kommunen richten. Zu nennen wären hier bspw. die Errichtung von Schutzstreifen für Fahrräder, die Herabsetzung der zulässigen Geschwindigkeiten innerorts sowie die Schaffung attraktiver Fahrradabstellplätze.⁹ Darüber hinaus können dem IEKK Maßnahmen entnommen werden, die sich zwar primär an das Land richten, aber für den Zuständigkeitsbereich der Kommunen übernommen beziehungsweise fortgeführt werden können. Zu nennen wären hier zum Beispiel die Reduktion der Ausweisung neuer Siedlungsflächen und Stärkung der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden sowie die qualitative Aufwertung bestehender Siedlungsgebiete, unter anderem durch Grünkonzepte anstelle von Neuplanungen „im Grünen“.¹⁰

Auch Pilotvorhaben, die manche Städte in diesem Zusammenhang bereits präsentiert haben, können erste Anhaltspunkte bieten. So hat die Stadt Würzburg im Jahr 2018 den „Green-City Plan Würzburg“ aufgestellt. Dieser wird konkretisiert als „Individueller Masterplan für emissionsfreie und

nachhaltige Mobilität in der Region Würzburg“¹¹. Die Stadt Kaiserslautern hat ebenso im Jahr 2018 mit dem „Mobilitätsplan Klima+ 2030“¹² eine konzeptionelle Grundlage für die künftige Entwicklung im Verkehrsbereich geschaffen.

4 Auswirkung auf die Bauleitplanung

Wie unter Ziff. 2 ausgeführt, gibt es neben Klimamobilitätsplänen bereits weitere Planinstrumente, wie den Nahverkehrsplan oder den Luftreinhalteplan. Bei der Aufstellung derartiger Pläne sind die bereits bestehenden Pläne jeweils zu berücksichtigen. Daneben sieht § 7f Abs. 3 Satz 1 KSG n.F. ausdrücklich vor, dass die Klimamobilitätspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.

Umgekehrt spielen die Klimamobilitätspläne auch auf Ebene der Bauleitplanung eine Rolle. Denn gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Auch wenn der Forderung des Bundesrates, § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, ausdrücklich auf städtebauliche Klimaschutz- und Energiekonzepte auszuweiten¹³ nicht nachgekommen wurde, ist der Begriff der städtebaulichen Entwicklungskonzepte wohl weit zu verstehen. Somit gelten auch städtebauliche Klimaschutzkonzepte als abwägungsrelevanter Belang im Rahmen der Bauleitplanung.¹⁴ Hierdurch wird eine Verzahnung der Bauleitplanung mit den Maßnahmen in Klimamobilitätsplänen sichergestellt, die städtebauliche Relevanz aufweisen.

⁹ Baden-Württemberg (2014), Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg, S. 103.

¹⁰ Baden-Württemberg (2014), Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg, S. 102.

¹¹ Stadt Würzburg (2018), Green-City Plan Würzburg.

¹² Stadt Kaiserslautern (2018), Mobilitätsplan Klima+ 2030.

¹³ BR-Drs. 344/11, Stellungnahme vom 17.06.2011, S. 2.

¹⁴ Vgl. Wagner, in: Ernst/Zirkahn/Bielenberg, BauGB, § 1 Rn. 311.

5 Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen?

Der derzeitige § 7f KSG n.F. sieht lediglich das Recht der Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände vor, einen Klimamobilitätsplan aufzustellen. Fraglich ist, ob die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände auch zur Aufstellung eines Klimamobilitätsplans verpflichtet werden können. In dem Anhörungsverfahren zur Novelle des KSG hatten sich zahlreiche Verbände für eine derartige verpflichtende Regelung ausgesprochen.¹⁵

5.1 Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit

Eine derartige Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen würde einen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Kommunen aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG darstellen. Die kommunale Selbstverwaltungshoheit gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, für die die Gemeinden zuständig sind, gewährleistet Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ferner die Befugnis zu eigenverantwortlicher Führung der Geschäfte.¹⁶ Diese Befugnis besteht jedoch nur im Rahmen der Gesetze. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungshoheit können nach der Rechtsprechung nicht nur in einer Verringerung der Aufgaben, sondern auch in deren Ausweitung liegen.¹⁷ Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungshoheit bedürfen eines rechtfertigenden Grundes des gemeinen Wohls, insbesondere um eine ordnungsgemäße Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen. Eingriffe sind dabei auf dasjenige zu beschränken, was der Gesetzgeber zur Wahrung des jeweiligen Gemeinwohlbelangs für erforderlich halten kann. Der Gesetzgeber darf dabei angesichts der unterschiedlichen Ausdehnung, Einwohnerzahl und Struktur der Gemeinden typisieren und auch im Übrigen kommt ihm grundsätzlich ein weiter Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.¹⁸

5.2 Rechtfertigung des Eingriffs

Nach der Begründung zum KSG n.F. sollen Klimamobilitätspläne ein Handlungskonzept zur dauerhaften und erheblichen Verminderung von Treibhausgasemissionen ermöglichen.¹⁹ Dieses Ziel dient dem Allgemeinwohl und ist damit ein an sich geeigneter Rechtfertigungsgrund. Bei der konkreten Ausgestaltung einer Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen wären die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen müsste daher geeignet und erforderlich sein, um eine dauerhafte und erhebliche Verminderung von Treibhausgasemissionen zu ermöglichen. Daneben ist der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, d. h. der Angemessenheit einer solchen Pflicht, Rechnung zu tragen. Entscheidend ist dabei im Ergebnis eine umfassende Güterabwägung zwischen der eingeschränkten Selbstverwaltungsaufgabe und den mit der Einschränkung verfolgten öffentlichen Interessen.²⁰ Die Anforderungen an die Angemessenheit sind dabei umso höher, je intensiver der Eingriff ist.

Die Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen stellt einen intensiven Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden als Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltungshoheit dar. Die Planungshoheit umfasst die Kompetenz der Gemeinden, „bei der Erledigung ihrer Angelegenheiten aufgrund von Analyse und Prognose erkennbarer Entwicklungen ein Konzept zu erarbeiten, das den einzelnen Verwaltungsvorgängen (z. B. Organisation und Infrastruktur) Rahmen und Ziel weist.“ Den Unterfall mit der größten Bedeutung stellt die Raumplanungshoheit als „Recht der Gemeinden, die Entwicklung ihres Gebiets sowie seine baurechtliche und sonstige Nutzung nach eigenen Vorstellungen zu ordnen“ dar. Eine Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen würde in erheblichem Maße in diese Planungshoheit eingreifen, indem Gemeinden zu entsprechenden Planungen verpflichtet würden. Je ausdifferenzierter die inhaltlichen Anforderungen an die aufzustellenden Klimamobilitätspläne ausgestaltet wären, desto intensiver würde sich der Eingriff darstellen.

¹⁵ LT-Drs. 16/8570, S. 52 ff.

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991 - 2 BvL 24/84.

¹⁷ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs 2, Rn. 100.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991 - 2 BvL 24/84.

¹⁹ LT-Drs. 16/8570, S. 20.

²⁰ Mehde, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 28 Abs 2 Rn. 122.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in Bezug auf jede einzelne Gemeinde zu wahren ist. Eine flächendeckende Verpflichtung, welche die konkreten Gegebenheiten vor Ort nicht bzw. nicht hinreichend berücksichtigt, genügt den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit demnach nicht. Dies bestätigt auch ein Vergleich zu Luftreinhalteplänen im Sinne des § 47 BImSchG. Die Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen wird gem. § 47 Abs. 1 Satz 1 BImSchG an die Überschreitung bestimmter Grenzwerte geknüpft.

Klimamobilitätspläne sollen aber gerade nicht nur eine Reaktion auf die Überschreitung von Grenzwerten darstellen, sondern eine Rechtsgrundlage für ein ganzheitliches Konzept im Bereich der Mobilität bieten. Zudem korrespondiert mit der Pflicht zur Aufstellung eines Klimamobilitätsplans auch die Pflicht zur Umsetzung der Maßnahmen. Denn ansonsten liefe die Aufstellungspflicht ins Leere. Eine Pflicht zur Umsetzung von Maßnahmen könnte jedoch eine Hemmschwelle für die Berücksichtigung ambitionierter Maßnahmen in den jeweiligen Klimamobilitätsplänen darstellen. Dies gilt umso mehr für Maßnahmen anderer Akteure neben den Gemeinden wie diejenigen privater Verkehrsunternehmen. Wenn diese Akteure sich zur Durchführung der jeweiligen Maßnahme verpflichten müssten, damit diese Teil des Klimamobilitätsplans wird, könnte dies deren Mitwirkungsbereitschaft erheblich bremsen.

Daher stellt sich die Frage, ob die Bereitschaft der Gemeinden sowie der weiteren Akteure zur Aufstellung eines Klimamobilitätsplans nicht ebenso hoch oder sogar höher ausfällt, wenn die Aufstellung der Klimamobilitätspläne auf Freiwilligkeit beruht und Anreize wie im KSG n.F. derzeit vorgesehen über die Gewährung von Förderungen geschaffen werden. Dies würde gegen die Erforderlichkeit einer verpflichtenden Aufstellung von Klimamobilitätsplänen sprechen. Eine Antwort auf diese Frage können Erfahrungen geben, die im Rahmen der bisher vorgesehenen freiwilligen Aufstellung von Klimamobilitätsplänen gesammelt werden. Auch aus diesem Grund ist ein umfangreiches Monitoring der künftig aufgestellten Klimamobilitätspläne insbesondere zu Umfang, Aufwand und Wirksamkeit empfehlenswert.

II Hinweise zur Implementierung

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Klimamobilitätspläne in § 7f KSG n.F. wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein Planinstrument an die Hand gegeben, um den Klimaschutz im Verkehrssektor gezielt zu fördern. Während einer ersten Implementierungsphase sollten keine zu hohen Anforderungen an die Klimamobilitätspläne gestellt werden, um keine Hemmnisse für erste Pilotprojekte aufzubauen.

Um den Kommunen die Erstellung eines Klimamobilitätsplans zu erleichtern, wäre zu erwägen, ihnen einen entsprechenden Leitfaden zur Verfügung zu stellen. In diesem Leitfaden könnten die anwendbaren Rechtsgrundlagen, die Verknüpfung zum LGVFG sowie Beispiele für mögliche Maßnahmen als Bestandteil von Klimamobilitätsplänen dargestellt werden. Ergänzend könnte auch ein vollständiges Muster eines Klimamobilitätsplans bereitgestellt werden.²¹ Darüber hinaus könnten bereits aufgestellte Klimamobilitätspläne veröffentlicht werden, sofern hiermit seitens der jeweiligen Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände Einverständnis besteht.

Eine sinnvolle Ergänzung zur Anreizschaffung sind Förderungen nach dem LGVFG. Mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollten diese jedoch nicht voraussetzungslos gewährt werden. Dies gilt insbesondere in Bezug auf den erhöhten Fördersatz gemäß § 4 Abs. 1 Satz 2 LGVFG. Daher sollten Mindestanforderungen definiert werden, die Klimamobilitätspläne erfüllen müssen, damit für die einzelnen Maßnahmen eine (erhöhte) Förderung nach dem LGVFG in Anspruch genommen werden kann. Diese Mindestanforderungen sollten fortlaufend mit den Erfahrungen aus der Praxis abgeglichen und gegebenenfalls konkretisiert, verschärft oder abgesehen werden.

Es empfiehlt sich, mittels eines Monitoring-Prozesses zu dokumentieren, wie viele Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände auf dieser freiwilligen Basis Klimamobilitätspläne aufstellen. Darüber hinaus sollte dokumentiert und ausgewertet werden, für wie viele Vorhaben eine Förderung nach

dem LGVFG beantragt wird und inwiefern die Voraussetzungen für den erhöhten Fördersatz nachgewiesen werden können. Auf dieser Basis können die Kriterien für eine Förderung nach dem LGVFG sachgerecht evaluiert und überarbeitet werden.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Technische Umsetzungsplanung

Die Erstellung und das Monitoring eines Klimamobilitätsplans ist an sich kein Technologieprojekt, daher werden in der Umsetzung keine spezifischen technischen Infrastrukturelemente benötigt.

Es wird allerdings in der organisatorischen Umsetzungsplanung die Erstellung von Templates für Klimamobilitätspläne sowie die Koordination und Hilfestellung seitens der Regierungspräsidien empfohlen. Für beides bietet sich die Bereitstellung einer kollaborativen Dokumentenplattform an. Zudem wird empfohlen, dass das Land (VM) diese Infrastruktur bereitstellt und damit die Kommunen bei der Erstellung der Pläne unterstützt.

Ein weiteres technisches Infrastrukturelement ist die Bereitstellung des Beteiligungsportals Baden-Württemberg²² zur Einbindung der Öffentlichkeit (siehe dazu die organisatorische Umsetzungsplanung). Hier erscheint es wenig sinnvoll, wenn jede Gemeinde für sich diesen Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess organisiert, zumal ja auf Landesebene bereits ein Beteiligungsportal zur Verfügung steht.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Grundsätze und Rahmen der Erstellung

Bevor die Erstellung von Klimamobilitätsplänen konkretisiert wird, ist der konzeptuelle Rahmen zu klären. Dafür bietet sich die ELTIS-Initiative der Europäischen Union²³ bzw. deren Aktivitäten für Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) an. Diese wurden im Rahmen anderer Maßnahmen bereits punktuell referenziert, bspw. das Projekt park4sump²⁴ im Bereich des ruhenden Verkehrs. Hier sei jedoch auf SUMP als konzeptueller und damit übergeordneter Rahmen für die Erstellung von Klimamobilitätsplänen²⁵ verwiesen, allerdings mit bestimmten Einschränkungen. Das SUMP-Konzept geht zurück auf eine

²² Vgl. <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>

²³ <https://www.eltis.org/>

²⁴ <https://park4sump.eu/>

²⁵ <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-concept>

Mitteilung der Kommission „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“ COM(2013) 91326 und deren Anhang I.27 Diese Mitteilung war auch Grundlage der Initiative Civitas im Rahmen des H2020-Programms 2014 - 2020. Der Klimaschutz ist allerdings nur am Rande Ziel dieser Dokumente²⁸, vielmehr geht es um urbane Lebensqualität und Verkehrssicherheit.

Als Ziele sieht die Kommission ein urbanes Verkehrssystem,²⁹ das

- a. für alle Nutzer zugänglich ist und dem grundlegenden Mobilitätsbedarf aller gerecht wird,
- b. der unterschiedlichen Nachfrage nach Mobilität und Verkehrsdiensten von Bürgern, Unternehmen und Industrie in ausgewogener Weise gerecht wird,
- c. für eine ausgewogene Entwicklung und bessere Integration der verschiedenen Verkehrsträger sorgt,
- d. den Nachhaltigkeitsanforderungen genügt, indem es ein Gleichgewicht zwischen der erforderlichen wirtschaftlichen Lebensfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, Gesundheit und Umweltqualität herstellt,
- e. Effizienz und Kostenwirksamkeit optimiert,
- f. den städtischen Raum und die bestehenden Verkehrsinfrastrukturen und -dienste besser nutzt,
- g. die Attraktivität der städtischen Umwelt, die Lebensqualität und die öffentliche Gesundheit steigert,
- h. Sicherheit und Gefahrenabwehr im Verkehr verbessert,
- i. Luftverschmutzung, Lärmbelastung, Treibhausgasemissionen und Energieverbrauch verringert und
- j. zu einer besseren Gesamtleistung des transeuropäischen Verkehrsnetzes und des europäischen Verkehrssystems insgesamt beiträgt.

Dies sind auch die Zielvorgaben für die SUMP-Initiative³⁰. Die Kommission verfolgt in dieser Mitteilung einen Controlling-orientierten Ansatz.

So werden ein Zeit- und Finanzplan, ein Ressourcenkonzept, eine Analyse von Status und Ausgangslage („Basisszenario“), anhand dessen Fortschritte gemessen werden können, Leistungsindikatoren (Key Performance Indicators, KPI) und klare Zielvorgaben für einen urbanen Mobilitätsplan gefordert.³¹

Dieser Ansatz der Kommission wird somit als Rahmen für die folgende Umsetzungsplanung verwendet und unter Berücksichtigung der Vorgaben des KSG an die Spezifitäten eines Klimamobilitätsplans angepasst.

2 Organisation der Erstellung

2.1 Die Rolle der Regierungspräsidien

Grundsätzlich trifft die Aufgabe der Erstellung eines Klimamobilitätsplans die Gemeinde selbst. Allerdings sind die Regierungspräsidien „möglichst frühzeitig“ an deren Erstellung zu beteiligen (§ 7f Abs. 2 KSG), diese „unterstützen die Gemeinden und Gemeindeverbände bei der Aufstellung der Klimamobilitätspläne im Rahmen ihrer Zuständigkeit [...]“. Es ist davon auszugehen, dass die isolierte Erstellung von Klimamobilitätsplänen durch die einzelnen Gemeinden wirtschaftlich ineffizient sein wird, da sie keinerlei gemeindeübergreifenden Lerneffekte oder Synergien ermöglicht. Die Sicherstellung der proaktiven Zusammenarbeit der Gemeinden scheint daher unerlässlich. Diese kann auf zwei Wegen geschehen:

- (i) Die Förderungen der Zusammenarbeit zwischen Nachbargemeinden in Bereichen von aufgabenträgerübergreifender Relevanz (diese ist jedenfalls geboten, siehe C.I.3.2.2);
- (ii) Die Förderung der Zusammenarbeit nicht benachbarter, aber strukturell ähnlicher Gemeinden zur Reduktion von Zeit und Kosten.

26 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2013) 913, Download von <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/DE/1-2013-913-DE-F1-1-Pdf>

27 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/DE/1-2013-913-DE-F1-1-ANNEX-1-Pdf>

28 COM(2013) 913, S. 12

29 COM(2013) 913, Anhang I S. 2f

30 <https://www.elts.org/mobility-plans/sump-concept>

31 COM(2013) 913, Anhang I S. 3

Beides kann von den Regierungspräsidien in ihrem Zuständigkeitsbereich organisiert werden. Da diese „möglichst frühzeitig“ einzubinden sind, haben diese auch den Überblick über die an solchen Plänen arbeitenden Gemeinden.

Hilfreich wäre hier, wenn das Land (VM) im Rahmen der zuvor erwähnten technischen Infrastruktur Musterdokumente bzw. Templates bereitstellt, die bereits durch ihre innere Struktur auf Kollaboration und Synergieeffekte abzielen, indem sie z. B. zu jedem zu bearbeitenden Punkt eine Übersicht über die Maßnahmen der benachbarten oder strukturell ähnlichen Gemeinden vorschlagen.

2.2 Die Rolle des Verkehrsministeriums

In der Anleitung durch die Regierungspräsidien ergibt sich auch eine Rolle für das Verkehrsministerium. Dieses sollte Templates und Checklisten bereitstellen, die als Handreichung die einzelnen Regierungspräsidien bei der Begleitung der Erstellung der Klimamobilitätspläne unterstützen (vgl. dazu auch den Abschnitt über die Sicherstellung der Qualität der Pläne weiter unten). Diese Handreichungen betreffen sowohl den Inhalt der Klimamobilitätspläne wie auch den Prozess der Erstellung, insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Wirtschaft, die möglichst frühzeitig an der Erstellung der Klimamobilitätspläne zu beteiligen sind (§ 7f Abs. 3 KSG).

Hier könnte das Land auch eine entsprechende Infrastruktur bereitstellen, etwa in Form des baden-württembergischen Beteiligungsportals, über das die BürgerInnenbeteiligung abgewickelt werden kann (vgl. dazu technische Umsetzungsplanung). Dies betrifft sowohl die Veröffentlichung des Planes als auch die Abwicklung der Einsprüche. Es empfiehlt sich, den Plan möglichst frühzeitig, also in Teilen noch im Redaktionsstadium, einer Beteiligung zu unterziehen, um Einwände kennenzulernen und berücksichtigen zu können.

2.3 Organisation in der Gemeinde

Letztlich sind die Gemeinden für die Erstellung ihres Klimamobilitätsplans verantwortlich. Von zentraler Bedeutung erscheint hier die Einhaltung einer standardisierten – logisch gegebenen – Struktur aus Bestandsaufnahme, Stärken/Schwächen-Analyse, Leitzieldefinition in Abstimmung mit den anderen strategischen Entwicklungsplänen der Gemeinde, Entwicklung von KPI zur Erfolgsmessung und Maßnahmenbeurteilung und zeitliche Dimension, wie sie auch in COM(2013) 913 vorgegeben ist.

2.3.1 Bestandsaufnahme und Stärken-/Schwächenanalyse

Dies entspricht dem eingangs angeführten „Basisszenario“ in COM(2013) 913.

Der Entwicklungsstand einer Gemeinde hin zur Klimaneutralität kann höchst unterschiedlich sein und ist bspw. abhängig von der Verkehrslage (zum Beispiel hoher Anteil von Transitverkehr), vom Industrieanteil und der Art der Betriebe sowie von der historischen Entwicklung (Streusiedlung vs. Kernstadt). Auch können in der Vergangenheit von den politisch Verantwortlichen höchst unterschiedliche Prioritäten gesetzt worden sein, etwa im Bereich Verkehrsberuhigung, ÖPNV oder Erleichterung des motorisierten Individualverkehrs (MIV). Damit ist der Ausgangspunkt der Gemeinden höchst unterschiedlich. Dies muss sich auch im Zielerreichungsgrad und bei dessen Messung wiederfinden.

Sinnvoll erscheint es, zur Dokumentation des Ist-Zustands und der Entwicklungsmöglichkeit eine Analysemethodik zu wählen, in der im „Ist“ die Stärken und Schwächen und in der Entwicklung die Potenziale und Risiken festgehalten und bewusst gemacht werden. Zentral ist die Erkenntnis, dass es sich beim Klimamobilitätsplan nicht um ein Vehikel zur Erringung von Förderungen aus dem LGVFG oder um ein politisches Marketing-Instrument handelt, sondern um einen strategischen Entwicklungsplan der Gemeinden hin zur Klimaneutralität. Damit wird der Entwicklungsprozess des Klimamobilitätsplans

strukturiert und analog zu strategischen Entwicklungsprozessen in Unternehmen aufgesetzt. Bereits hier erscheint eine Einbindung der Regierungspräsidien angezeigt, da diese mit Templates und Checklisten (etwa über einen Katalog relevanter bestehender Maßnahmen oder der Elemente einer Stärken-/Schwächenanalyse) wertvolle Hilfestellung geben können.

2.3.2 Finanz- und Ressourcenplan

Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Volatilität sind finanzielle und personelle Ressourcen kritisch für die Umsetzung eines Klimamobilitätsplans. Daher sollten die Akteure identifiziert und die jeweils möglichen Ressourcenbeiträge quantifiziert und in einer Zeitachse dargestellt werden.

Angesichts der allgemeinen Umstände kann dies auch in Szenarien erfolgen, die sich an der Corona-Situation im Jahr 2021 orientieren. Auch hier kann das Template der Regierungspräsidien wertvolle Orientierung für die Kommunen sein.

2.3.3 Leitziel

Dieses entspricht den in COM(2013) 913 geforderten Zielvorgaben, die auf dem Basisszenario und einer realistischen Ressourcenschätzung basieren. Zielvorgaben sollen messbar sein.

Der Klimamobilitätsplan sollte Leitziele enthalten, die zunächst qualitativ formuliert eine Vorstellung von der Zielsetzung und des zu erreichenden Zustands geben. Dieses Leitziel im Bereich Klimamobilität steht in Interaktion mit anderen Leitplänen. Beispiele hierfür sind unter anderem das Gemeindeleitbild, der Stadtentwicklungs- und Bauleitplan, Tourismuskonzept und andere. Diese sind wechselseitig mit dem Klimamobilitätsplan abzustimmen, beziehungsweise deren Anpassung kann Teil des Maßnahmenkatalogs im Klimamobilitätsplan sein.

2.3.4 Key Performance Indicators (KPI)

Wie in COM(2013) 913 gefordert, benötigt jeder Plan eine Operationalisierung in Form von KPI. Im nachfolgenden Absatz werden die empfohlenen KPI in den einzelnen Dimensionen betrachtet, wobei jeweils die Entwicklung vom Ist zum Soll des Leitziels als KPI definiert wird. So ist bspw. ein Ziel von einem Stellplatz pro 4,5 Einwohner für eine Stadt, in der das Verhältnis aktuell 1:4 beträgt, wenig ambitioniert. Für eine Gemeinde, in der das Verhältnis aktuell 1:2,5 beträgt, ist wohl bereits ein Zielwert von 1:4 sehr ambitioniert. Entscheidend sollte also immer das Verhältnis von Ist zu Soll sein.

Die Entwicklung von Templates oder die Erstellung eines ausgearbeiteten KPI-Systems geht über ein Gutachten hinaus. Die folgenden Abschnitte mögen beispielhaft zeigen, wie die Elemente eines solchen KPI-Systems aussehen können. Dieses System wäre anschließend im Rahmen der Handreichungen des VM an die Regierungspräsidien zu konkretisieren und im Detail auszuarbeiten.

Allerdings bietet auch hier COM(2013) 913 wertvolle Orientierungshilfe³², sodass folgende beispielhafte Auflistung in ihrer Struktur die Vorgaben der KOM abbildet und um einzelne klimaspezifische Aspekte erweitert. Die entsprechenden einzelnen KPI wären dann im Detail in einem Template auszuarbeiten.

2.3.4.1 ÖPNV

Im Bereich ÖPNV sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Relation Länge der Busspuren zu Straßenkilometer (innerstädtisch);
- › generell alle KPI, welche die Kapazität und ihre Nutzung messen, z. B. Personenkilometer und Fahrzeugkilometer pro Jahr in Relation zur Bevölkerung setzen;

- › Anteil von Stationen und Fahrzeugen mit WiFi und Ladeinfrastruktur für mobile Endgeräte;
- › Anteil der CO₂-neutral zurückgelegten Fahrzeug- und Personenkilometer im ÖPNV pro Jahr;
- › Personenkilometer und Fahrzeugkilometer pro Jahr in Relation zur Bevölkerung.

2.3.4.2 Intermodalität und intelligente Verkehrssysteme

Im Bereich Intermodalität und intelligente Verkehrssysteme sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Modal Split (sowohl innerstädtisch als auch in Bezug auf Ein- und Auspendler);
- › Anzahl P+R/B+R in Relation zur Bevölkerung und zu Ein- bzw. Auspendlern
- › City-Maut (Höhe, räumliches Ausmaß);
- › Fahrgastzahlen des Ride Poolings im Umland in Relation zu (i) Fahrgastzahlen ÖPNV, (ii) Bevölkerung, (iii) Einpendlern;
- › Kennzahlen Car Sharing.

2.3.4.3 MIV und Parkraummanagement allgemein

Im Bereich Verkehrsberuhigung/Geschwindigkeit sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Anzahl Pkw pro Einwohner/Haushalt, sowie Dienstfahrzeuge von Unternehmen am Ort und Dienstfahrzeuge von Auspendlern, die am Ort wohnen;
- › Anteil autofreier/verkehrsberuhigter Straßenkilometer als Anteil am Straßennetz innerstädtisch;
- › Anteil der On-street-Stellplätze in Anwohnerparkzonen;
- › Anteil der Tempo-30-Zonen am innerstädtischen Straßennetz;

- › Durchgangsverkehr (Autobahn, Landstraße);
- › Anzahl der Off-street-Stellplätze pro Einwohner/Haushalt.

2.3.4.4 MIV und Parkraummanagement klimaneutral

Im Bereich MIV klimaneutral sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Anteil der bewirtschafteten Stellplätze mit Bevorrechtigung klimaneutraler Fahrzeuge gemäß § 2 EmoG;
- › Anzahl der Ladepunkte pro Einwohner/Haushalt im öffentlichen Bereich;
- › Anteil der zugelassenen klimaneutralen Pkw sowie der Dienstfahrzeuge von ortsansässigen Unternehmen und Auspendlern, die vor Ort wohnen;
- › Anteil der Straßenkilometer mit Bevorrechtigung für klimaneutrale Fahrzeuge am Straßennetz innerstädtisch.

2.3.4.5 Nichtmotorisierter Verkehr

Im Bereich Fußgänger und Radkultur sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Relation von Radwegen bzw. Radschnellwegen zum innerstädtischen Straßennetz;
- › Relation von Radstellplätzen (inkl. B+R) zu Einwohnern;
- › Anteil der Fahrradunfälle mit Personenschaden in Relation zur Einwohnerzahl;
- › Anteil der Ampelschaltungen mit Präferenz für Fahrradfahrer.

2.3.4.6 Beschaffung

Im Bereich Beschaffung sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wiedergege-

bene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Anteil der klimaneutralen kommunalen Fahrzeuge;
- › Anteil der klimaneutralen öffentlichen Verkehrsmittel (s. ÖPNV);
- › Anteil des klimaneutralen kommunalen Flottenmanagements an den Personenkilometern der Gemeinde.

2.3.4.7 Stadtlogistik

Im Bereich Grüne Logistik sind mindestens die nachfolgend aufgeführten KPIs zu berücksichtigen, wobei die hier wieder-gegebene Aufzählung keinen Anspruch auf abschließende Vollständigkeit erhebt:

- › Anteil klimaneutraler Zustelllogistik;
- › Anteil der für klimaneutrale Zustelllogistik reservierten Straßen am innerstädtischen Straßennetz.

2.4 Kommunenübergreifende Maßnahmen

Es wurde bereits auf die ungeklärte Thematik von kommunen-übergreifenden Maßnahmen hingewiesen, wenn eine Förderung nach dem LGVFG beantragt wird und nicht alle betroffenen Gemeinden einen entsprechenden Klimamobilitätsplan vorweisen können. Das Problem besteht in Analogie auch dann, wenn eine der beteiligten Kommunen den betreffenden KPI, auf den sich die zur Förderung beantragte Maßnahme bezieht, nicht in ihrem Klimamobilitätsplan ausweist oder nur eine geringe Verbesserung dieses KPI ausweist, die in sich die (anteilige) Fördersumme nicht rechtfertigen würde.

Es wird empfohlen, diesen Fall in die entsprechende Verwaltungsvorschrift (VwV) aufzunehmen und bspw. eine Aliquotierung der Fördersumme bei denjenigen Maßnahmenförderungen vorzunehmen, die sich nicht einem Gemeindegebiet eindeutig zurechnen zu lassen. Im Sinne einer transparenten Fördermittelvergabe wird empfohlen, einen entsprechenden Algorithmus in der VwV darzulegen. Denkbar wäre etwa eine Aliquotierung zwischen den beteiligten Kommunen nach Einwohnerzahl oder Streckenlänge.

2.5 Controlling Klimamobilitätsplan

Diese KPI sind nicht nur im Rahmen der Erstellung zu operationalisieren, sondern auch einem laufenden Controlling zu unterziehen. Dabei kommt üblicherweise der Controlling- Zyklus, wie in der Führung von Organisationen üblich, zum Einsatz:

2.5.1 Zieldefinition

Jeder dieser KPI ist im Ist und Soll mit zeitlichem Ablauf darzulegen. Wenn bspw. im Bereich Beschaffung keinerlei klimaneutrale Kommunalfahrzeuge im Bestand sind, so sollte nicht nur ein Soll für das Jahr 2030 festgelegt werden, sondern darüber hinaus auch eine Zeitachse definiert werden, die einem Monitoring unterzogen werden kann.

2.5.2 Maßnahmen

Wie in COM(2013) 913 gefordert, sind Maßnahmen zur Erreichung des Soll-KPI in der Zeitachse zu beschreiben und mit Ressourcen- und Finanzplan zu hinterlegen. Dies sollte möglichst konkret und umsetzungsorientiert geschehen. In obigem Beispiel wären etwa die in den kommenden Jahren nötigen beziehungsweise geplanten Beschaffungsvorgänge darzulegen und zu beschreiben, wie dabei klimaneutrale Fahrzeuge berücksichtigt werden sollen.

2.5.3 Soll/Ist-Vergleich

Dieser zeitliche Bezug ermöglicht auch den Vergleich zwischen Ist und Soll. Das KSG enthält keine Hinweise dazu, wer ein solches Monitoring durchzuführen hätte, außer im Falle eines Antrags nach LGVFG. Die Pflicht liegt daher wohl bei der Gemeinde, was auch dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung entspricht.

2.5.4 Korrektur

Im Falle von Abweichungen obliegt es dann der Gemeinde, den Klimamobilitätsplan anzupassen (d. h.: neue Zieldefinition und KPI im Soll) oder aber Korrekturmaßnahmen zu setzen, wie der Plan dennoch erreicht werden kann. Die Motivation dazu kann durch entsprechende Fördermaßnahmen verstärkt werden.

2.6 KPI und das LGVFG

2.6.1 Allgemeines

Stellt nun eine Gemeinde einen Antrag auf Förderung im Rahmen des LGVFG (siehe B.I.3.2.5), so kann im Antrag auf den oder die entsprechenden KPI verwiesen werden, die von der betreffenden Maßnahme des Antrages unterstützt werden. Dabei muss dann glaubhaft gemacht werden, warum und in welchem Umfang die zur Förderung beantragte Maßnahme diesen KPI unterstützt. Dies trägt zur Objektivierung der Antragsbewertung bei.

2.6.2 Verwaltungsvorschrift zum LGVFG³³, Anhang 20³⁴

Da Klimamobilitätspläne, wie in B.I.3.2.5.2 aufgezeigt, wesentliches Instrument bei der Zuerkennung einer erhöhten Förderung sind (vgl. Abschnitt 5.2.2.4 VwV LGVFG), kommt deren Ausgestaltung eine wesentliche Rolle zu. Die Vorgaben finden sich in Anlage 20 zur VwV, wobei allerdings Anlage 22 der VwV35 Vorhaben aufzählt, die per se als klimafreundliche Maßnahmen anerkannt werden.

2.6.3 Per se als klimafreundlich eingestuft

Für diese in Anlage 22 gelisteten Vorhaben gilt ein vereinfachtes Verfahren:

- a. Kommunaler Straßenbau mit Fokus auf Intermodalität, womit Abschnitt „Intermodalität und intelligente Verkehrssysteme“ in 2.3.4 teilweise abgedeckt wird;
- b. ÖPNV inkl. P+R (Park and ride) und B+R (Bike and ride). Fraglich ist allerdings, warum zwar Bus- und Straßenbahnbeschleunigungsmaßnahmen unter dieses vereinfachte Verfahren fallen, nicht aber der Neubau dieser ÖPNV-Mittel; nichtsdestoweniger werden wesentliche Teile des Abschnitts „ÖPNV“ in 2.3.4 zumindest teilweise abgedeckt;
- c. Ausbau von Mitteln des Fuß- und Radverkehrs inkl. Fahrradabstellplätze, womit Teile des Abschnitts „Nichtmotorisierter Verkehr“ in 2.3.4 abgedeckt werden.

Allerdings bleiben wesentliche Aspekte, die nicht unter dieses vereinfachte Verfahren fallen; empfohlen wird daher die Aufnahme folgender Maßnahmen:

- › Ankauf von rollendem Material, insbesondere für Straßenbahnen;
- › Anlage neuer Linien im ÖPNV;
- › Umstellung von Bussen auf klimaneutrale Busse (seien es O-Busse, batterieelektrische oder brennstoffzellengetriebene Busse) – hier könnte darüber hinaus auch auf einen

³³ https://m.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mv/intern/Dateien/PDF/Förderprogramme/200904_LGVFG-VwV-LGVFG

³⁴ https://m.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mv/intern/Dateien/PDF/F%C3%B6rderprogramme/200904_LGVFGAnlage_20_Klimamobilit%C3%A4tsp%C3%A4ne.pdf

³⁵ https://m.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mv/intern/Dateien/PDF/F%C3%B6rderprogramme/200904_LGVFGAnlage_22_Klimabonus_vereinfachtes_Verfahren.pdf

Rahmenvertrag des Landes eingeschränkt werden, um ein zusätzliches Incentive zur Nutzung dieser Rahmenverträge zu bieten;

- › Überdenkenswert wäre, weshalb Radschnellverbindungen ausgenommen sind;
- › Dies gilt ebenso auch für die Aufnahme von Formen des innerstädtischen Straßenrückbaus und des Rückbaus von Stellplätzen im öffentlichen Raum, weiterhin von Maßnahmen, die einer Reduktion des Autoverkehrs im städtischen Raum dienen;
- › Des Weiteren könnte die Aufnahme der dynamischen Parkraumbewirtschaftung (siehe Kapitel ruhender Verkehr) überlegt werden, gegebenenfalls durch Pilotprojekte hierzu über einen beschränkten Zeitraum.

2.6.4 Anlage 20

Anlage 20 der VwV zum LGVFG enthält Vorgaben zu Klimamobilitätsplänen. Sie gliedert sich in die Abschnitte „Mindestanforderungen“ und „Weitere Empfehlungen“.

Als Mindestanforderungen werden CO₂-Reduktionen bis 2030 im Vergleich zu einem Basisjahr (2010 oder später bis zur Erstellung des Klimamobilitätsplans) definiert. Die Berechnung der Reduktion muss dabei dem standardisierten Bewertungsverfahren des Bundes für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP-Instrumentarium) unter Verwendung eines Verkehrsmodells folgen. Hier wäre zunächst zu hinterfragen, warum man von den selbst definierten Zielen zur Erreichung des 40%-CO₂-Reduktionsziels abgegangen ist: Verdoppelung des ÖPNV, jedes dritte Auto fährt klimaneutral, ein Drittel weniger Kfz in den Städten, jede dritte Tonne wird klimaneutral transportiert, jeder zweite Weg wird selbstaktiv zurückgelegt.

Das BVWP-Instrumentarium stellt dabei ein recht umfangreiches Werk dar³⁶, das Gemeinden vor einen erheblichen Aufwand zur Erstellung eines Klimamobilitätsplans stellt. Hinzu kommt, dass eine große Zahl der Bewertungskriterien (siehe Abschnitt 4 des Bewertungshandbuches³⁷) nicht den Klimaschutz betreffen (bspw. Betriebskosten, Reisezeiten usw.). Ein rein pauschaler Verweis auf diese Bewertungskriterien er-

scheint daher wenig spezifisch und kann für Gemeinden eine erhebliche Hürde bei der Erstellung dieser Pläne darstellen. Hier wäre es hilfreich, in Anlage 20 genau zu spezifizieren, welche Kriterien im BVWP-Instrumentarium relevant sind. Im Sinne einer Handreichung wäre ein entsprechendes Template der Regierungspräsidien auch hier sinnvoll. Es muss allerdings angemerkt werden, dass die oben genannten fünf Klimaziele des VM vermutlich wesentlich einfacher in operationalisierte Checklisten und Templates überführt werden können.

Natürlich muss auch in diesem Fall ein Konnex zum 40%-Reduktionsziel gegeben sein, nicht nur zu den erwähnten mittelbaren Zielen des VM. Der Anhang sollte allerdings Wege aufzeigen, die dieses Ziel auf einfachere Weise ableiten lassen.

Wesentlich zielgenauer sind die Elemente, die im Abschnitt „Weitere Empfehlungen zur Erstellung von Klimamobilitätsplänen“ gelistet werden. Hier empfiehlt sich allerdings, diese in die Systematik entsprechend SUMP zu bringen, wie sie auch in diesem Gutachten verwendet wurde. Daher bietet sich dieser zweite Teil der Anlage 20 als wesentlich geeigneteres Instrumentarium für die Erstellung von Klimamobilitätsplänen als der erste Teil an.

3 Ressourcen zur Erstellung

Die Begründung zum Entwurf des KSG³⁸ enthält Angaben zur Ressourcenschätzung zur Erstellung eines Klimamobilitätsplans in einem zum Teil recht hohen Detaillierungsgrad (S. 32):

Abhängig von bereits bestehenden Verkehrsplanungen, der Größe der beplanten Verwaltungseinheit und dem Umfang an vorgesehenen Maßnahmen entstehen hierfür Kosten in Höhe von 20.000 Euro bis 250.000 Euro, also durchschnittlich von rund 125.000 Euro. Ausgehend von zwei Klimamobilitätsplänen pro Jahr, entsteht bei den Kommunen somit ein jährlicher Aufwand für die Gutachten in Höhe von rund 250.000 Euro. Hinzukommen können Sachkosten für Veranstaltungen zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Höhe von vermutlich ca. 50.000 Euro pro Plan, insgesamt also 100.000 Euro pro Jahr.

Hinzu kommt der Personalaufwand in den Kommunen (ibid.): Zudem entsteht in den Kommunen für die Koordination, Abstimmung und Planerstellung ein Personalaufwand von voraussichtlich 0,5 Personen pro Klimamobilitätsplan über zwei Jahre. [...] Der Erfüllungsaufwand für das Personal beträgt damit jährlich 96.800 (200 x 8 x 60,50). Da von jährlich zwei Klimamobilitätsplänen in den Kommunen auszugehen ist, verdoppelt sich der jährliche Aufwand auf rund 193.600 Euro.

Auffällig ist, dass die Begleitmaterialien zum seinerzeitigen KSG-Entwurf davon ausgehen, dass nur zwei Klimamobilitätspläne pro Jahr (offenbar für ganz Baden-Württemberg) erstellt werden. Angesichts der Bedeutung von Klimamobilitätsplä-

nen für die Förderungen im LGVFG (siehe oben) erscheint dieses angenommene Mengengerüst problematisch und sollte überprüft werden.

Der Aufwand für die Regierungspräsidien wird – ausgehend vom angenommenen Mengengerüst – wie folgt geschätzt (ibid.):

Dennoch bedeutet die vorgesehene Beteiligung der Regierungspräsidien an der Aufstellung einen Aufwand. Dieser entspricht teilweise der auch heute schon üblichen Abstimmung von Verkehrsprojekten und Planungen zwischen den Verwaltungsebenen. Er geht insofern über das heute übliche Maß hinaus, als Regierungspräsidien gefordert sind, in den Plan eigene Maßnahmenvorschläge einzubringen, die geeignet sind, die Landesziele z. B. des IEKK zu erreichen. Für diese wird ein Initialaufwand von 150 Personenstunden pro Regierungspräsidium veranschlagt. Dazu kommt ein Aufwand von 400 Personenstunden pro Klimamobilitätsplan. Insgesamt entsteht den Regierungspräsidien damit ein Aufwand von 600 Personenstunden im ersten Jahr sowie von jährlich 800 Personenstunden für die beiden Klimamobilitätspläne. Dies entspricht bei einem Personalstundensatz im höheren Dienst von 60,50 Euro (siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Dezember 2018, Anhang VII, S. 56) einem einmaligen Aufwand von 36.300 Euro (60,50 x 600) im ersten Jahr sowie einem jährlichen Aufwand von 48.400 Euro (60,50 x 800).

Auch diese Ressourcenabschätzung für die Regierungspräsidien unterschätzt den zu erwartenden Aufwand deutlich. Offenbar geht das Gesetz von einer nur mäßigen Nutzung des

Tabelle 1: Ressourcenabschätzung Klimamobilitätspläne

SZENARIO	ANZAHL PLÄNE P.A.	KOSTEN EUR.
KSG Begleitmaterialien	2	48.400
25% der Gemeinden erstellen einen Plan über die kommenden 10 Jahre	25	605.000
50% der Gemeinden erstellen einen Plan über 5 Jahre hinweg	100	2.420.000

Quelle: eigene Darstellung

Instrumentes aus, während die geplante Verwaltungsvorschrift (VwV) zum LGVFG [1] dieses Instrument in der Förderlandschaft sehr zentral positioniert.

Hinzu kommt der fixe initiale Aufwand von 600 Std. oder EUR 36.300. Welches dieser Szenarien eher zutreffen wird, lässt sich heute nicht sagen, da insbesondere die Attraktivität der erhöhten Förderung nicht eingeschätzt werden kann. Denkbar sind zwei Strategien der Gemeinden:

- a. Fokussierung der Anträge auf erhöhte Förderung auf Maßnahmen aus Anhang 22, für die kein Klimamobilitätsplan erstellt werden muss;
- b. Erstellung von Klimamobilitätsplänen, um insbesondere rollendes Material und ÖPNV-Netzausbau (beides nicht Teil von Anhang 22) gefördert zu bekommen.

Welchen Weg die Mehrzahl der Kommunen hier beschreiten wird, lässt sich nicht vorhersagen. Jedenfalls aber empfiehlt sich die Hebung von Economies of Scale durch die erwähnte Rolle der Regierungspräsidien, um die Kosten bei einer hohen Anzahl von Plänen in Grenzen zu halten.

4 Qualitätsmaßstab für Klimamobilitätspläne

In keiner der vorliegenden Regelungen beziehungsweise deren Begleitmaterialien, die zum Zeitpunkt dieser Begutachtung vorliegen, werden Qualitätsmaßstäbe für Klimamobilitätspläne vorgegeben, insbesondere im Hinblick auf Fördermaßnahmen gemäß VwV der Novelle zum LGVFG [1], Punkt 5.2.2.4 (erhöhter Fördersatz). Dort heißt es lediglich, dass „ein strenger Maßstab anzuwenden“ ist (ibid, 5.2.3). Worin dieser Maßstab besteht, bleibt offen. Zu restriktive Maßstäbe laufen Gefahr, in die Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden einzugreifen und könnten abschreckend wirken. Der Verweis auf einen strengen Prüfmaßstab in der VwV ist ein weiteres wesentliches Argument für die Operationalisierung des Klimamobilitätsplans in Form von KPI. Ein strenger Prüfmaßstab muss zwischen den Gemeinden und deren Anträgen vergleichbar und quantifizierbar sein. Beides ist ohne KPI nur sehr schwer darstellbar beziehungsweise argumentativ unter Umständen angreifbar

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

Ein Klimamobilitätsplan hat potenziell hohe wirtschaftliche und soziale Auswirkungen auf die Gemeinde und deren Umland. Empfohlen wird daher die Aufnahme folgender Aspekte in den Plan in Form einer Folgenabschätzung.

1 Soziale und gesellschaftliche Aspekte

Im Unterschied zu den Interessen der Wirtschaft werden diese Aspekte in § 7f Abs. 3 KSG nicht explizit benannt. Allerdings wird hier von der Anhörung der „Öffentlichkeit“ ausgegangen, was auch soziale und gesellschaftliche Folgen des Klimamobilitätsplans impliziert (Folgenabschätzung).

Die Aufnahme einer Schätzung der finanziellen Belastung eines Durchschnittshaushalts der jeweiligen Gemeinde durch die geplanten Maßnahmen scheint empfehlenswert. Darüber hinaus sollten die Auswirkungen auf Aus- und Einpendler überprüft werden.

Es empfiehlt sich weiterhin, dass Behindertenverbände (siehe die Ausführungen zum Nahverkehrsplan in Abschnitt C.I.2.1), insbesondere bei baulichen und verkehrlichen Maßnahmen wie etwa Shared Spaces eingebunden werden. Bei baulichen Maßnahmen im Verkehrsbereich ist letztlich die Kooperation mit den örtlichen Feuerwehren notwendig, um Sicherheitsmängel zu vermeiden.

Des Weiteren sind stadt-/ortsteilweise die Projekte, vor allem bauliche Maßnahmen, vorzustellen. Dies betrifft insbesondere Straßenrückbauten, Verkehrsberuhigungen, Geschwindigkeitskonzepte und Parkraummanagement. Eine solche Einbindung wird spätestens bei der Konkretisierung von Bauprojekten wohl ohnedies nötig sein. Dasselbe gilt für die Verzahnung mit der Bauleitplanung. Hier kann bereits im Vorfeld Akzeptanz hergestellt werden, auch wenn diese Einbindung im Gesetz nicht explizit gefordert wird, sondern nur recht allgemein auf eine Anhörung der „Öffentlichkeit“ verwiesen wird.

2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

In diesem Zusammenhang sind im Klimamobilitätsplan die Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft, aber auch die Versorgungsqualität der Bevölkerung zu berücksichtigen. Die Folgenabschätzung sollte als Mindestanforderung die nachfolgend skizzierten Punkte enthalten.

2.1 Auswirkungen auf den Einzelhandel

Im Sinne einer Förderung der Nahversorgung und insbesondere der Erhaltung der innerstädtischen Einkaufsinfrastruktur sind die Interessen des Einzelhandels besonders zu berücksichtigen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Einkaufszentren außerhalb der Kernstadt und Nahversorgung innerhalb derselben. Der Anteil der Einkaufspendler ist zu ermitteln, insbesondere wie stark die Gemeinde als Einkaufsort in das Umland abstrahlt.

Die KPI und Maßnahmen sind dann getrennt für Zentren außerhalb der Kernstadt und die Nahversorgung zu setzen. Dabei sollten die Interessen der umliegenden Gemeinden (vor allem bei zentralen Orten) und der lokalen Wirtschaft (wie im Gesetz gefordert), soweit unter Klimaschutzgesichtspunkten vertretbar, berücksichtigt werden. Es wird folglich ein intensiver Dialog mit der innerstädtischen Nahversorgung empfohlen, um Ängste bezüglich Umsatzeinbußen zu nehmen und die Erstellung eines Nahversorgungsmasterplans, da eine lebendige Nahversorgung ein wesentlicher Beitrag zum Klimaschutz ist.

2.2 Auswirkungen auf Industrie und produzierendes Gewerbe

Zunächst ist zu klären, ob die Gemeinde Produktionsstandort ist, beziehungsweise wo sich die Betriebe befinden. Deren Logistikanforderungen sind zu klären, ebenso das Verkehrsverhalten der ArbeitnehmerInnen. Insbesondere beim ÖPNV-Ausbau sind größere Produktionsstandorte besonders zu berücksichtigen. Es sei darauf hingewiesen, dass das KSG in § 7g Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen vorsieht.

Das Umweltministerium wirkt auf den Abschluss von freiwilligen Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen hin. Ziel dieser Klimaschutzvereinbarungen ist es, die Treibhausgasemissionen und den Energieverbrauch des Unternehmens zu reduzieren. Die Klimaschutzvereinbarungen sollen konkrete Maßnahmen zur Umsetzung des Ziels enthalten. In den Klimaschutzvereinbarungen soll vereinbart werden, dass dem Umweltministerium über die erzielten Einsparungen bei den Treibhausgasemissionen und dem Energieverbrauch regelmäßig zu berichten ist. Priorität haben Unternehmen, die ein hohes Potenzial zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen aufweisen oder die für andere Unternehmen die Wirkung eines Multiplikators entfalten.

Diesen Vereinbarungen kommt im Rahmen von Klimamobilitätsplänen eine besondere Bedeutung zu. Denkbar wäre bspw. die Auflassung der kostenfreien Stellplätze für Mitarbeitende, im Gegenzug gegen eine leistungsfähige Anbindung des Produktionsstandortes an den ÖPNV.

2.3 Auswirkungen auf den Tourismus

Dort wo dieser Wirtschaftszweig relevant ist, sollte im Ist-Zustand die Situation dargelegt werden, insbesondere wie Touristen anreisen und ob es sich um Tages- oder Dauergäste handelt. Relevante Gebiete beziehungsweise Verkehrsachsen sind auszuzeichnen.

Auch hier bieten sich Klimaschutzvereinbarungen mit der Wirtschaft an, um etwa Tagesgäste zum Umstieg auf den ÖPNV zu motivieren oder klimaneutrale Shuttle-Services anzubieten.

2.4 Landes- und Bundesbehörden, ausländische Behörden

Wenn namhafte Landes-, Bundes- oder ausländische Behörden auf dem Gebiet einer Gemeinde untergebracht sind, so spielen diese eine wesentliche Rolle in der Klimafreundlichkeit einer Gemeinde, allerdings entziehen sie sich weitestgehend dem Einfluss derselben.

Im Falle von Landesbehörden können Verträge nach § 7g KSG in Analogie abgeschlossen werden. Eventuell gelingt dies auch für Bundesbehörden. Im Falle ausländischer Behörden, insbesondere stationierter Einheiten ausländischer Armeen, wie bspw. USAREUR Böblingen oder die deutsch-französische Brigade in Müllheim, erscheint dies unrealistisch. Allenfalls kleinere Maßnahmen kämen in Betracht, etwa dass Mehrstoffmotoren ausschließlich mit Erdgas statt Diesel betrieben werden.

Es muss daher berücksichtigt werden, dass sich in diesen Gemeinden ein wesentlicher Teil der Emissionen dem Einfluss der Gemeinde entzieht.

2.5 Integration in den Klimamobilitätsplan

Diese Punkte sollten Teil eines Klimamobilitätsplans beziehungsweise des vom VM als Handreichung für die Regierungspräsidien bereitgestellten Templates sein. Insbesondere Klimaschutzvereinbarungen sehen wir als integralen Teil der Einbindung der Wirtschaft in den Klimamobilitätsplan.

3 Folgenabschätzung für die Nachbargemeinden/Region

Selbst der Klimamobilitätsplan einer kleineren Gemeinde hat Auswirkungen auf die Nachbargemeinden, der einer größeren Stadt hat Auswirkungen auf eine ganze Region. Auch diese wirtschaftlichen und infrastrukturellen Auswirkungen sind im Plan darzustellen. Dies ergibt sich auch aus den gesetzlichen Anforderungen in § 7f Abs. 1 (vgl. auch Abschnitt C.I.3.2.1). Hier sind auch Koordinationsaufgaben des oder der zuständigen Regierungspräsidien gefragt.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Die Auswirkungen eines Klimamobilitätsplans auf die Klimaziele des VM sind nicht allgemein ableitbar, da es in den bisherigen Regelungen keinen Maßstab gibt. Daher kann im Folgenden nur eine allgemeine Einschätzung gegeben werden.

1 Verdoppelung des ÖV

Die in 2.3.4 definierten KPI enthalten umfangreiche KPI zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV. Gleichzeitig bestehen KPI, die geeignet sind, den MIV zu reduzieren, vor allem verkehrsberuhigende Maßnahmen, Geschwindigkeitskonzepte und Parkraummanagement. Bei entsprechend ambitioniert gewählten KPI erscheint daher eine Verdoppelung des ÖV machbar. Wichtig erscheint hier ein Mix aus Push- und Pull-Faktoren, um einerseits den MIV unattraktiver zu machen, andererseits aber einen attraktiven ÖPNV als Substitutionsmöglichkeit zu ermöglichen. n auf eine Anhörung der „Öffentlichkeit“ verwiesen wird.

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Hier haben Gemeinden vermutlich nur einen kleinen Spielraum. Die KPI zu Ladepunkten, Bevorrechtigung klimaneutraler Kfz und bei Kommunalfahrzeugen/ÖPNV können hier Fortschritt bringen. Das Ziel ist allein mit diesen Maßnahmen jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu erreichen.

3 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Dieses Ziel ist mit den KPI bei entsprechender Parametrierung erreichbar. Verkehrsberuhigung, Auflassung von Parkplätzen, Parkraummanagement, inklusive P+R, Bevorrechtigung ÖPNV und Maßnahmen zur Förderung der Radkultur sind wichtige Instrumente zur Zielerreichung. Es besteht eine klare Zielkomplementarität zwischen diesem Ziel und dem der Verdoppelung des ÖV im Sinne eines Push und Pull.

4 Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)

Hier greifen die KPI zur Radkultur sowie Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung beziehungsweise Eindämmung des MIV. Auch hier ist das Ziel bei entsprechend ambitionierten KPI erreichbar.

5 Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Abgesehen von den KPI zur grünen Logistik und den klimaneutralen Kommunalfahrzeugen sehen wir hier wenig Gestaltungsmöglichkeiten.

V Limitierung und Ausblick

Das Instrument des Klimamobilitätsplans ist wesentlich dazu geeignet, die Ziele (Verdoppelung des ÖV, ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten, jeder zweite Weg selbstaktiv) zu erreichen. Von zentraler Bedeutung erscheint hier die Hebung von Synergien zwischen den Gemeinden im Wege von Koordination und Handreichungen seitens der Regierungspräsidien. Wir weisen nochmals darauf hin, dass die in den Begleitmaterialien des KSG angesetzte Ressourcenabschätzung angesichts der Bedeutung der Klimamobilitätspläne für die Förderlandschaft des VM problematisch erscheint und überprüft werden sollte.

Empfohlen wird auch, durch Templates dahingehend zu wirken, den Klimamobilitätsplan als ein Set von KPI zu definieren, die einem Controlling-Zyklus (Monitoring) unterzogen werden können. Dies erleichtert auch die Prüfung von Anträgen im Rahmen des LGVFG und die Einhaltung von Qualitätsstandards. Dies erscheint auch durch den Verweis auf einen strengen Prüfmaßstab bei Anträgen zur erhöhten Förderung gemäß LGVFG angezeigt. Letztlich sind es diese KPI, mit denen die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit eines Klimamobilitätsplans steht und fällt. KPI definieren das Ziel und messen den Zielerreichungsgrad in reproduzierbarer Weise. Ein Klimamobilitätsplan in Form einer belletristischen Übung wird keine klimapolitische Auswirkung entwickeln. Dies kann nur durch KPI und ein entsprechendes Controlling erreicht werden. Zu empfehlen ist darüber hinaus, Wirtschaft und Öffentlichkeit möglichst proaktiv und frühzeitig einzubinden (wie auch vom Gesetz gefordert) und sich dazu digitaler Hilfsmittel zu bedienen. Ein wesentliches Instrument zur Einbindung der Wirtschaft sind Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen beziehungsweise Unternehmensgruppen. Diese sollten integraler Bestandteil von Klimamobilitätsplänen sein.

C Zusammenfassung und Einordnung

Das im Klimaschutzgesetz (KSG) Baden-Württemberg integrierte Instrument des Klimamobilitätsplans bietet eine Rechtsgrundlage für ein ganzheitliches Konzept im Bereich der Mobilität. In diesem Kapitel wurde auch die Frage erörtert, ob und inwieweit dieses gegenwärtig auf Freiwilligkeit basierende Instrument zur Erreichung der Klimaziele des Landes verpflichtend gemacht werden kann.

Das Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg (KSG) sieht klare Vorgaben für die Reduzierung von Treibhausgasen vor. Bis zum Jahr 2050 wird eine Minderung um 90 Prozent angestrebt. Um diese Ziele zu erreichen, hat Baden-Württemberg bereits im Jahr 2014 ein integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) beschlossen, das unter anderem für den Verkehrssektor wesentliche Ziele, Strategien und Maßnahmen benennt.

Die Maßnahmenvorschläge, die im IEKK zum Bereich des Verkehrssektors erarbeitet wurden, betreffen unter anderem die Kommunen. Für die planmäßige Umsetzung der zahlreichen Einzelmaßnahmen auf kommunaler Ebene bestand bisher jedoch keine gesetzliche Grundlage.

In der novellierten Fassung des KSG ist die Erstellung von Klimamobilitätsplänen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände (unter Beteiligung der Öffentlichkeit) zum Erreichen der Klimaschutzziele in § 7f KSG nun gesetzlich verankert. Durch diese Anordnung der Zuständigkeit auf kommunaler Ebene können die Klimamobilitätspläne unter Wahrung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit an den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ausgerichtet werden. Da der Verkehr nicht an der Gemeindegrenze endet, ist die Zusammenarbeit der Kommunen bei der Aufstellung von Klimamobilitätsplänen von zentraler Bedeutung. Soll der Klimamobilitätsplan auch Maßnahmen enthalten, deren Umsetzung in der Zuständigkeit anderer öffentlicher Aufgabenträger liegt, ist der Plan zudem im Einvernehmen mit diesen weiteren Aufgabenträgern aufzustellen. Eine Verpflichtung zur Umsetzung der in den Klimamobilitätsplänen aufgeführten Maßnahmen ist in §

7f KSG derzeit nicht vorgesehen. Eine Umsetzungsverpflichtung könnte eine Hemmschwelle für solche Kommunen darstellen, die mit ambitionierten Maßnahmenvorschlägen voran gehen wollen.

Einen Anreiz zur Erfüllung der freiwilligen Aufgaben in Verbindung mit der Aufstellung und Umsetzung von Klimamobilitätsplänen stellt die mögliche Förderung nach dem Landesgemeinerverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) dar. Dem Wortlaut nach fördert das LGVFG Vorhaben, die in Generalverkehrsplänen, qualifizierten Fachkonzepten, Lärmaktionsplänen, Luftreinhalteplänen oder in einem für die Beurteilung gleichwertigen Plan enthalten sind. In der VwV-LGVFG ist nun ausdrücklich klargestellt, dass Klimamobilitätspläne als für die Beurteilung gleichwertiger Plan gelten. Diese Fiktionswirkung ist an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft, d. h. die Klimamobilitätspläne müssen keinen gesonderten Anforderungen genügen, damit die darin enthaltenen Maßnahmen förderfähig im Sinne des LGVFG sind. Insbesondere mit Blick auf die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollte die Förderung nach dem LGVFG jedoch nicht voraussetzungslos gewährt werden. Es sollten spezifische Kriterien ausgearbeitet werden, die Klimamobilitätspläne erfüllen müssen, um förderungsfähig im Sinne des LGVFG zu sein. Spezifische Anforderungen an die Klimamobilitätspläne werden bisher nur für die Gewährung des erhöhten Fördersatz nach dem LGVFG gestellt. In Bezug auf die Förderhöhe wäre auch zur Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit gesetzlich zu konkretisieren, wie Vorhaben zu werten sind, die erst über Gemeindegrenzen hinaus ihren positiven Beitrag zum Klimaschutz leisten, nicht jede der betroffenen Kommunen aber einen entsprechenden Klimamobilitätsplan aufgestellt hat.

Dem KSG sind nur wenige spezifische Vorgaben zu möglichen Inhalten der Klimamobilitätspläne zu entnehmen. Der Inhalt der Klimamobilitätspläne steht damit weitestgehend im Ermessen der aufstellenden Kommune. Eine erste Orientierung bei deren Ausgestaltung können das IEKK und bereits eingeleitete Pilotvorhaben mancher Städte bieten. So enthält das IEKK bereits mehrere Maßnahmen zum Handlungsfeld „Ver-

kehr“, die sich unmittelbar an Kommunen richten. Zu nennen wären hier bspw. die Errichtung von Schutzstreifen für Fahrräder, die Herabsetzung der zulässigen Geschwindigkeiten innerorts sowie die Schaffung attraktiver Fahrradabstellplätze. Darüber hinaus können dem IEKK Maßnahmen entnommen werden, die sich zwar primär an das Land richten, aber für den Zuständigkeitsbereich der Kommunen übernommen beziehungsweise fortgeführt werden können. Zu nennen wären hier zum Beispiel die Reduktion der Ausweisung neuer Siedlungsflächen und Stärkung der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden sowie die qualitative Aufwertung bestehender Siedlungsgebiete, unter anderem durch Grünkonzepte anstelle von Neuplanungen „im Grünen“.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass mögliche Maßnahmen eines Klimamobilitätsplans eine enge Verzahnung mit der städtebaulichen Entwicklung aufweisen. Umgekehrt sind Klimamobilitätspläne auf Ebene der Bauleitplanung zu berücksichtigen, sofern sie Maßnahmen mit städtebaulicher Relevanz enthalten.

Abschließend stellt sich die Frage nach einer verpflichtenden Aufstellung von Klimamobilitätsplänen. Eine derartige Pflicht ist im KSG bisher nicht vorgesehen. Rechtfertigungsgrund würde einen intensiven Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden darstellen. Eine gar flächendeckende Verpflichtung ohne Berücksichtigung der konkreten Gegebenheiten vor Ort würde zudem den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit nicht genügen. Neben den hohen rechtlichen Hürden, die für eine Pflicht zur Aufstellung von Klimamobilitätsplänen bestehen, ist zu berücksichtigen, dass bei einer derartigen Pflicht auch die Gefahr besteht, dass dies die Mitwirkungsbereitschaft und Kreativität der Akteure bremst. Denn mit der Pflicht zur Aufstellung eines Klimamobilitätsplans korrespondiert die Pflicht zu Umsetzung der darin genannten Maßnahmen. Eine Pflicht zur Umsetzung der Maßnahmen könnte jedoch eine Hemmschwelle für die Berücksichtigung ambitionierter Maßnahmen in den jeweiligen Klimamobilitätsplänen darstellen. Dies spricht dafür, es bei der freiwilligen Aufstellung der Klimamobilitätspläne zu belassen und durch gezielte finanzielle Förderungen Anreize zu schaffen.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Als Hilfestellung könnte das Land den Gemeinden einen entsprechenden Leitfaden oder ein vollständiges Muster eines Klimamobilitätsplans übergeben, eine kollaborative Dokumentenplattform anbieten und das Beteiligungsportal Baden-Württemberg zur Einbindung der Öffentlichkeit bereitstellen. Durch einen umfangreichen Monitoring-Prozess sollte dokumentiert werden, wie viele Gemeinden oder Gemeindeverbände auf dieser freiwilligen Basis Klimamobilitätspläne aufstellen.

Auf organisatorischer Ebene bieten sich zur Klärung des konzeptuellen Rahmens die ELTIS-Initiative der Europäischen Union und deren Aktivitäten für Sustainable Urban Mobility Plans (SUMPs) an. Dabei wären auch die Regierungspräsidien möglichst frühzeitig in die Erstellung des Klimamobilitätsplans einzubinden. Auch hier wäre es hilfreich, wenn das Land (VM) entsprechende Musterdokumente oder Templates bereitstellen würde.

Auf Gemeindeebene sollte eine standardisierte Struktur aus Bestandsaufnahme, Stärken/Schwächen-Analyse, Leitzieldefinition, Finanz- und Ressourcenplan und Entwicklung von KPI zur Erfolgsmessung eingerichtet werden. Wiederum könnten hier Templates und Checklisten der Regierungspräsidien eine wertvolle Orientierung für die Kommunen sein. Spezifische KPI sollten für die Aspekte des ÖPNV, der Intermodalität und der intelligenten Verkehrssysteme, des motorisierten Individualverkehrs (MIV) und des Parkraummanagements, des nicht motorisierten Verkehrs, der Beschaffung sowie der Stadtlogistik definiert werden. Die KPI sind einem laufenden Controlling zu unterziehen und können in den Anträgen der Gemeinden auf Förderung nach dem LGVFG aufgeführt werden.

Während bestimmte Vorhaben wie beispielsweise kommunaler Straßenbau mit Fokus auf Intermodalität, ÖPNV inklusive P+R und B+R und Ausbau des Fuß- und Radverkehrs nach dem LGVFG per se als klimafreundlich eingestuft sind, ist dies bei anderen Maßnahmen noch nicht der Fall. Es wird daher

empfohlen, den Ankauf von rollendem Material, die Anlage neuer Linien im ÖPNV, die Umstellung von Bussen auf klimaneutrale Ausführungen, die ebenfalls noch ausgeschlossenen Radschnellverbindungen, eine dynamische Parkraumbewirtschaftung und den Rückbau von Stellplätzen im öffentlichen Raum als klimafreundliche Maßnahmen zu definieren.

Die komplexen Vorgaben zu Klimamobilitätsplänen in Anlage 20 zur VwV zum LGVFG sollten der Einfachheit halber auf die fünf Klimaziele des VM abgebildet und in dieser Form in operationale Checklisten und Templates überführt werden. Für Klimamobilitätspläne sollten auch Qualitätsmaßstäbe vorgegeben werden. Wenn Prüfmaßstäbe angelegt werden, müssen diese durch entsprechende Leistungskennzahlen (Key Performance Indicators, KPI) belegbar und quantifizierbar sein.

Es fällt auf, dass soziale und gesellschaftliche Aspekte, anders als die Interessen der Wirtschaft, in den maßgeblichen Teilen des KSG nicht explizit benannt sind. Eine frühzeitige Einbindung der Öffentlichkeit wäre daher vonnöten, um bereits im Vorfeld technische und wirtschaftliche Transparenz und Akzeptanz herzustellen. Nicht zuletzt sollte an eine Folgenabschätzung für die Nachbargemeinden bzw. die Region gedacht und im Plan dargestellt werden.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Ein Klimamobilitätsplan ist bei ambitionierter Auslegung der entsprechenden KPI geeignet, die Ziele „Verdoppelung des ÖV“, „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ und „Jeder zweite Weg selbstaktiv“ zu erreichen. Bei den Zielen „Jedes dritte Auto klimaneutral“ und „Jede dritte Tonne klimaneutral“ sind die Gestaltungsmöglichkeiten dagegen gering.

Wir empfehlen, das Instrument der Klimamobilitätspläne weiterhin auf Freiwilligkeits- und Anreizbasis unter Bereitstellung von Leitfäden und/oder Musterplänen anzubieten. Als Erfolg versprechende Elemente eines Klimamobilitätsplans sehen wir insbesondere verkehrsberuhigende Maßnahmen mit Förderung der Radkultur

und Bevorrechtigung des ÖPNV, Geschwindigkeitskonzepte und intelligentes Parkraummanagement sowie Klimaschutzvereinbarungen mit Unternehmen zur Einbindung der Wirtschaft. Vor einer etwaigen verpflichtenden Implementierung sollte durch einen Monitoring-Prozess dokumentiert werden, wie viele Klimamobilitätspläne auf freiwilliger Basis aufgestellt werden. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir die Bereitstellung von Templates und Checklisten zur Abbildung der fünf Klimaziele sowie die Definition von Qualitätsmaßstäben.

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten für das Land Baden-Württemberg für Klimaschutz im Verkehrssektor





Lkw-Maut

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	105
I	Rechtliche Bewertung	105
1	Hintergrund	105
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	105
3	Europarechtliche Vorgaben	110
4	Grundrechte	111
5	Ausgestaltungsmöglichkeiten	111
II	Handlungsempfehlungen	113
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	114
I	Technische Umsetzungsplanung	114
1	Umsetzung der Lkw-Maut als Landesstraßenmaut	114
2	Umsetzung der Lkw-Maut als City-Maut	115
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	116
1	Organisatorische Umsetzungsplanung als Landesstraßenmaut	116
2	Organisatorische Umsetzungsplanung als City-Maut	116
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	117
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	119
1	Auswirkungen der Landesstraßenmaut für Lkw	119
2	Auswirkungen der City-Maut für Lkw	122
V	Ergänzende Hinweise	123
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	123

Lkw-Maut

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Als klimaschützende Maßnahme im Verkehrssektor ist, insbesondere im Lichte der stetigen Zunahme des (Online-)Versandhandels von knapp 1,7 Mrd. Sendungen im Jahr 2000 auf über 3,65 Mrd. Sendungen in 2019¹ sowie Wachstumsprognosen auf bis zu 4,5 Mrd. Sendungen 2024,² an eine Beschränkung des Lkw-Verkehrs zu denken. Eine mögliche Form dieser Beschränkung stellt die Lkw-Maut dar. Hierbei handelt es sich um ein finanzielles indirektes Steuerungsmittel, welches die Bevölkerung zu einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten motivieren soll.³

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt der landesrechtliche Handlungsspielraum **de lege feranda** im grundgesetzlichen Kompetenzgefüge (Ziff. I.2), die europarechtlichen Vorgaben (Ziff. I.3) sowie die Auswirkungen auf Grundrechte (Ziff. I.4) analysiert. In einem zweiten Schritt werden Kriterien für die konkrete Ausgestaltung einer solchen Lkw-Maut definiert (Ziff. I.5), bevor abschließend eine Handlungsempfehlung formuliert wird (Ziff. II).

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Gemäß Art. 70 Grundgesetz (GG) obliegt den Ländern die Gesetzgebung, soweit die Gesetzgebungskompetenz nicht dem Bund zugewiesen ist. Bestimmte Regelungsbereiche sind gemäß Art. 71, 73 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugewiesen. Andere Regelungsbereiche obliegen dem Bund gemäß Art. 72, 74 GG nur in konkurrierender Zuständigkeit, d. h., die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Ob die Gesetzgebungskompetenz für den Regelungsbe- reich einer Lkw-Maut dem Bund oder den Ländern obliegt, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Lkw-Maut ab.

Die Ausgestaltung der Lkw-Maut kommt in Form einer Gebühr (Ziff. 2.1), einer Sonderabgabe (Ziff. 2.2) sowie letztlich einer Steuer (Ziff. 2.3) in Betracht.

2.1 Gebühren

Zunächst ist eine Maut als Gebühr, also als festgelegtes Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung in einem bestimmten Einzelfall,⁴ denkbar. Es gilt, zwischen zwei möglichen Anknüpfungspunkten – der Umweltgebühr (Ziff. 2.1.1) sowie der Verkehrslenkungsgebühr (Ziff. 2.1.2) – zu unterscheiden.

2.1.1 Umweltgebühr

Fahrten mit dem Lkw können durch die dabei freigesetzten Emissionen als Nutzung der natürlichen Ressource „Luft“ begriffen werden. Als Maßnahme der Luftreinhaltung knüpft die Umweltgebühr an die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG auf dem Gebiet der Luftreinhaltung an.

Die Lkw-Maut könnte daher als sogenannte „Ressourcennutzungsgebühr“ eingeordnet werden, wonach dem Fahrer als Gegenleistung die Nutzung, sprich die Verschmutzung der Ressource „Luft“, gestattet wird.⁵ Eine derartige Sichtweise bietet den Vorteil, umweltfreundliche Elektrolastkraftwagen von einer Gebührenpflicht zu befreien, da die Höhe der Gebühr nach der konkret ausgelösten Luftverschmutzung bemessen würde.⁶

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der sogenannten Wasserpfennig-Entscheidung⁷ setzt die Erhebung einer Gebühr für die Nutzung natürlicher Ressourcen zum einen deren Knappheit voraus. Hinsichtlich des Gutes „Luft“ könnte angeführt werden, dass zumindest nicht verschmutzte Luft nur begrenzt zur Verfügung steht. Die Frage der Knappheit kann letztlich aber dahinstehen. Denn zumindest die weitere Voraussetzung, die das Bundesverfassungsgericht für die Erhebung einer Gebühr für natürliche Ressourcen fordert, liegt bei dem Gut „Luft“ nicht vor. Das

¹ Vgl. Statista (2020a).

² Vgl. Statista (2020b).

³ So explizit für die City-Maut Kempten, Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?, Gutachten D zum 73. Deutschen Juristentag 2020.

⁴ BFH BStBl 11, 536.

⁵ Verfassungsgerichtliches Fundament dieser Ansicht ist die Wasserpfennig-Entscheidung des BVerfG, BVerfGE 93, 319 ff., die „die Eröffnung der Möglichkeit der Wasserentnahme“ als „eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung“, BVerfGE 93, 319, 346, und damit als Gebühr ansieht.

⁶ Tieben, Förderungsstrategien für Elektromobilität – Möglichkeiten rechtlicher Steuerung zur Überwindung des Akzeptanzproblems, 2016, S. 162.

⁷ BVerfG, BVerfGE 93, 319 ff.

Bundesverfassungsgericht hatte in der Wasserpfeinig-Entscheidung für die Rechtfertigung der Wassergebühr darauf abgestellt, dass das Gut „Wasser“ seit langem einer rechtlich geregelten Bewirtschaftungsordnung unterliegt. Im Unterschied zum Wasserrecht existiert jedoch keine solche Benutzungsordnung, die es erlauben würde, die Gestattung zum Schadstoffausstoß als zurechenbaren individuellen Sondervorteil zu qualifizieren.⁸ Eine „Luftbenutzungsordnung“ wäre auch dem Wesen des Elementes Luft entsprechend nicht denkbar. Geht es bei einer Benutzungsordnung, etwa in Bezug auf Wasser, um dessen Gewinnung, Entnahme und Handel, ist diese Situation mit einem omnipräsenten, jederzeit dem allgemeinen Zugriff offenstehenden Element nicht vergleichbar.

2.1.2 Verkehrslenkungsgebühr

Die zweite Option einer Lkw-Maut in Form einer Verkehrslenkungsgebühr knüpft an Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG an. Demnach ist die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG setzt für eine Gesetzgebungstätigkeit des Bundes in diesem Bereich voraus, dass eine bundesgesetzliche Regelung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder für die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Soweit der Bund also bereits von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz verwehrt.

Mit dem Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (BFStrMG)⁹ wurde der Bundesgesetzgeber für den Bereich der Bundesautobahnen und Bundesstraßen bereits tätig. Eine solche bundesgesetzliche Regelung ist nach der Gesetzesbegründung zum BFStrMG insbesondere zur Wahrung gleicher Wettbewerbsbedingungen für den gewerblichen Güterkraftverkehr unabdingbar,¹⁰ weshalb diese Regelung den Anforderungen gemäß Art. 72 Abs. 2 GG gerecht

wird. In der Folge eröffnen sich zwei Optionen für den baden-württembergischen Gesetzgeber, eine entsprechende Gebühr selbst einzuführen: einmal allgemein auf Landesstraßen und andererseits speziell als City-Maut.

2.1.2.1 City-Maut

Um nicht gegen die bundesgesetzliche Wertung aus §§ 7 ff. Bundesfernstraßengesetz (FStrG)¹¹ zu verstoßen, wonach die Nutzung der Bundesstraßen in Form des Gemeingebrauchs kostenlos ist, müssten entsprechende Straßenabschnitte von einer City-Maut ausgenommen werden.¹²

Fraglich ist jedoch, inwiefern eine abstrakt-generelle landesgesetzliche Regelung hierzu rechtmäßig wäre. So ließe sich jedenfalls gegen eine City-Maut im Unterschied zu einer umfassenden Lkw-Maut auf Landesstraßen anführen, dass die zweckmäßige Einrichtung einer solchen Maut ausschließlich konkret von der jeweils betroffenen Gemeinde aufgrund der Vielzahl der jeweiligen verkehrlichen und geographischen Umstände getroffen werden könne.¹³ Selbst wenn man dieser Sichtweise folgend das Recht der Gemeinden auf eine eigene Verkehrsplanung aus der in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG wurzelnden Selbstverwaltungsgarantie auf die City-Maut ausdehnt,¹⁴ sind dem zweierlei Argumente entgegenzuhalten. Erstens sind Eingriffe in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG rechtfertigungsfähig. Dabei ergibt sich die Unverhältnismäßigkeit eines Landesgesetzes nicht schon allein daraus, dass es nicht abstrakt-generell wäre, da für jede Gemeinde in Baden-Württemberg individuell die Zweckmäßigkeit einer solchen Maut geprüft werden müsse. Im Gegenteil lassen sich abstrakt-generelle Kriterien wie die Größe der jeweiligen Kommune oder der Ausbau ihres Straßennetzes in Gesetzesform passen und zudem besteht die Möglichkeit, ein differenziertes, kohärentes Bepreisungssystem in Abhängigkeit der konkreten örtlichen Gegebenheiten zu entwickeln. Zweitens könnten den Bedenken auch durch eine landesgesetzliche Satzungsermächtigung zur Einrichtung einer City-Maut vollständig entgangen werden.¹⁵

⁸ Schröder NVwZ 2012, 1438, 1441; Mutius/Lünenbürger NVwZ 1996, 1061, 1064 f.

⁹ Bundesfernstraßenmautgesetz vom 12.7.2011 (BGBl. I 1378), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 4.12.2018 (BGBl. I 2251).

¹⁰ BT-Drs. 17/4976, S. 20.

¹¹ Bundesfernstraßengesetz vom 28.6.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 3.3.2020 (BGBl. I S. 433).

¹² Das BVerfG stellte in seinem Verpackungssteuer-Urteil fest, dass die Länder nicht lenkend in den Zuständigkeitsbereich des Sachgesetzgebers eingreifen dürfen BVerfGE 98, 106, 125 f.

¹³ So Tieben, Förderungsstrategien für Elektromobilität – Möglichkeiten rechtlicher Steuerung zur Überwindung des Akzeptanzproblems, 2016, S. 176 f.

¹⁴ Tieben, Förderungsstrategien für Elektromobilität – Möglichkeiten rechtlicher Steuerung zur Überwindung des Akzeptanzproblems, 2016, S. 177.

¹⁵ Murswiek, Die Innenstadtzufahrtsabgabe. Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr. Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Bd. 1, 1993, S. 52.

2.1.2.2 Landesstraßenmaut

Für eine Landesstraßenmaut stellt sich darüber hinaus die Frage, ob die Verordnungsmächtigung in § 1 Abs. 4 BFStrMG abschließend ist und somit dem Erlass einer Landesstraßenmaut entgegensteht. § 1 Abs. 4 BFStrMG ermächtigt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), die Mautpflicht durch Rechtsverordnungen auf genau bezeichnete Abschnitte von Straßen nach Landesrecht auszuweiten, wenn dies zur Vermeidung von Lkw-Mautausweichverkehr oder aus Gründen der Sicherheit des Verkehrs oder wegen ihrer Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz gerechtfertigt ist.

Die Einführung einer landesweiten Lkw-Maut könnte in mehrfacher Hinsicht, trotz des erwähnten bundesrechtlichen Absatzes aus § 1 BFStrMG, zulässig sein. Vom Wortlaut ausgehend erkennt Art. 72 Abs. 1, Abs. 2 GG als „konditionierte“ konkurrierende Gesetzgebung eine gesetzliche Norm unter zwei Bedingungen als abschließend an. Sie ist nur dann abschließend, soweit und solange der Bundesgesetzgeber von seiner Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, Art. 72 Abs. 1 GG, und zusätzlich, wenn und soweit eine bundeseinheitliche Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich ist.

Ein abschließender Regelungscharakter einer bisher noch nicht genutzten Verordnungsmächtigung könnte semantisch bereits an der umfangsbestimmenden Konjunktion „soweit“ scheitern. Soweit das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) keine sich auf Landesstraßen beziehende Rechtsverordnungen erlässt, steht somit dem Landesgesetzgeber der Weg offen, selbst entsprechende Vorschriften zu erlassen. Eine solche Sichtweise wird auch von einer der Regelungssystematik der konditionierten konkurrierenden Gesetzgebung entsprechenden Wertung getragen. Stellt Art. 72 Abs. 2 GG die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unter einen erschwerenden, zusätzlichen Vorbehalt, so ist dies als eine Entscheidung für den Regelfall der Landesgesetzgebungskompetenz zu sehen. Umso restriktiver müssen also, zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Grundaussage, die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gehandhabt werden.

sage, die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gehandhabt werden.

Eine Betrachtung der Fallgruppen, die gemäß § 1 Abs. 4 BFStrMG zum Verordnungserlass ermächtigen, unterstreichen eine derartige Perspektive. Sowohl der Mautausweichverkehr als auch die Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz bestärken dies. Denn der Bundesgesetzgeber hat die Bedingungen für die Ermächtigung des BMVI nicht nur von dem örtlich eingeschränkten Bezug der „genau bezeichneten Abschnitte von Straßen nach Landesrecht“ zum Lkw-Verkehr gerade auf Bundesstraßen abhängig gemacht, sondern auch einen funktionalen Vorbehaltsbezug formuliert. In nur diesen Fällen scheint auch ein Erfordernis zur bundeseinheitlichen Regelung gegeben zu sein. Demnach ist bereits ein Großteil der Landesstraßen nicht von der Verordnungsmächtigung nach § 1 Abs. 4 BFStrMG erfasst. Für diese Straßen(-abschnitte) hat der Bundesgesetzgeber daher nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht, weshalb landesgesetzliche Regelungen möglich sind.

Darüber hinaus teilen auch Bundesrat und Bundesregierung selbst eine solch restriktive Interpretation des § 1 Abs. 4 BFStrMG. In einer Stellungnahme vom 8. Juli 2016¹⁶ bat der Bundesrat die Bundesregierung zur rechtlichen Prüfung der Möglichkeit, durch Rechtsverordnung die Mautpflicht auf andere Straßen als Bundesstraßen in den im heutigen § 1 Abs. 4 BFStrMG genannten Fällen auszuweiten. Dabei wurde die Notwendigkeit der „genau bezeichneten Abschnitte von Landes- und Kommunalstraßen“ durchgängig betont. Die Gegenäußerung der Bundesregierung¹⁷ hingegen trug den Vorschlag des Bundesrates nur teilweise und zeugt von einem besonderen Bewusstsein für die Grenze des Erforderlichkeitsvorbehaltes aus Art. 72 Abs. 2 GG. Die Bundesregierung hatte hinsichtlich des vorgeschlagenen Ausweitungsgrundes „wegen ihrer Funktion zur Verknüpfung von Schwerpunkten des weiträumigen Güterkraftverkehrsaufkommens mit dem Bundesfernstraßennetz“ Bedenken. Diese Formulierung sei zu unkonkret, sodass das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot betroffen sei, insbesondere weil sich auf der Basis

dieser Formulierung eine massive Ausdehnung der Mautpflicht auf Landes- und Kommunalstraßen begründen ließe, was dem Ausnahmecharakter des § 1 Abs. 4 BFStrMG nicht gerecht würde.¹⁸

Schließlich mutet es widersprüchlich an, dass mit der 2010 erfolgten bundesgesetzlichen Ausweitung der Lkw-Maut auf Bundesstraßen gerade die Bündelung des Güterverkehrs auf Bundesstraßen bezweckt werden sollte, der Ausweichverkehr der nachgeordneten Straßen sich de facto für diese Verkehrsart jedoch immer noch als die kostengünstigere Alternative darstellt.¹⁹

Ein abschließender Charakter des § 1 Abs. 4 BFStrMG für eine landesgesetzliche Lkw-Mautregelung ist folglich abzulehnen.

Zweifel, die sich letztlich auf einen regionalen Wettbewerbsnachteil hinsichtlich der in Baden-Württemberg operierenden und damit im Vergleich zu anderen Bundesländern mit einer zusätzlichen Gebühr belasteten Verantwortlichen beziehen, können mit Blick auf die bestehende bundesgesetzliche Lage gemäß § 1 Abs. 4 BFStrMG ebenso ausgeräumt werden. Die Vorschrift erkennt ein mögliches Maut-Regelungsbedürfnis auf Landstraßen und damit eine Rechtfertigungsfähigkeit daraus resultierender grundrechtlicher Einschränkungen ausdrücklich an. Im Bewusstsein einer notwendigerweise restriktiven Auslegung der Vorschrift des § 1 Abs. 4 BFStrMG zur Einführung einer solchen Gebühr durch den Bund selbst folgt im Umkehrschluss, dass eine umfassende Maut auf Landesstraßen nicht nur rechtlich zulässig, sondern darüber hinaus gerade im Kompetenzbereich der Länder zu verorten ist.

2.2 Sonderabgabe

Als Sonderabgabe würde sich die Lkw-Maut von einer Gebühr unterscheiden, indem sie nicht von einer Gegenleistung abhängig wäre. Von einer Steuer würde sie sich dadurch unterscheiden, dass sie nicht primär der Mittelbeschaffung für eine Staatsaufgabe dient. Anstelle dessen würde eine bestimmte Gruppe mit besonderer Verantwortlichkeit für den mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck belastet.²⁰ Hierbei ist ebenso

zwischen einer Ausformung, als spezielle Umweltsonderabgabe (Ziff. 2.2.1) einerseits und einer Verkehrssonderabgabe (Ziff. 2.2.2) andererseits, zu differenzieren.

2.2.1 Umweltsonderabgabe

Erneut ist die Sachgesetzgebungskompetenz hierbei nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bestimmt, sodass die Gesetzgebungskompetenz nur dem Land obliegt, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

Der Bund bestimmt in § 38 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG),²¹ dass Kraftfahrzeuge so beschaffen sein müssen, dass ihre durch die Teilnahme am Verkehr verursachten Emissionen bei bestimmungsgemäßem Betrieb die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen einzuhaltenen Grenzwerte nicht überschreiten. Im Gegensatz zu § 22 Abs. 2 BImSchG, der hinsichtlich der Pflichten von Betreibern nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen eine Öffnungsklausel für weitergehende Vorschriften vorsieht, ist eine solche Möglichkeit in § 38 BImSchG nicht vorgesehen. Im Umkehrschluss zur Öffnungsklausel in § 22 Abs. 2 BImSchG lässt sich aus systematischer Sicht schlussfolgern, dass der Gesetzgeber den Bereich des § 38 BImSchG abschließend und damit landesrechtliche Initiativen verwehrend regeln wollte.²² Eine rabulistische Argumentationslinie, die auf den nicht explizit in dem bundesgesetzlichen Katalog der Art. 73, 74 GG aufgeführten Kompetenztitel „Klima“ anstelle der „Luftreinhaltung“ des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG abstellt, begegnet verfassungssystematischen Bedenken. Die Differenzierung nach den jeweiligen Bestandteilen des generischen Oberbegriffs „Klima“ in Luft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), Wasser (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) oder Natur (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) sprechen nämlich gegen eine ungeschriebene Klima-Generalkompetenz der Länder im Sinne des Art. 70 Abs. 1 GG.

2.2.2 Verkehrssonderabgabe

Als Verkehrssonderabgabe kommen Sonderabgaben mit Finanzierungs- oder Lenkungsfunktion in Betracht, die auf den Verkehrszweck des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zu stützen sind.

¹⁸ Vgl. zur Darstellung BT-Drs. 18/10440, S. 13.

¹⁹ S. zu diesem Problem, auf das die seit 2010 zurückgehende Maut-Ausdehnung antworten sollte BT-Drs.16/13739.

²⁰ Vgl. Jachmann, in: Mangoldt, Art. 105 GG Rn. 15.

²¹ Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 8.4. 2019 (BGBl. I S. 432).

²² So Schröder NWZ 2012, 1438, 1441; a.A. hingegen ohne Begründung Jarass, in: BImSchG, 12. Aufl. 2017, § 38 Rn. 1a.

2.2.2.1 Finanzierungs Sonderabgabe

Finanzierungsabgaben sind aufgrund ihrer besonderen Nähe zur Steuer nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. Das Bundesverfassungsgericht setzt neben einer homogenen Gruppe mit Finanzierungsverantwortung voraus, dass das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird.²³

Es stellt sich die Frage, ob diese strengen Voraussetzungen bei einer Lkw-Maut in Form einer Finanzierungs Sonderabgabe erfüllt wären. Als Verwendungszwecke für das Abgabenaufkommen käme bspw. eine Verbesserung der Straßeninfrastruktur in Betracht. Lassen sich die Führer von Lastkraftwagen noch als homogene Gruppe zusammenfassen, ist jedoch bereits die Finanzierungsverantwortung dieser homogenen Gruppe zweifelhaft. Gleichmaßen überzeugt die spezifisch gruppennützige Verwendung nicht, da eine solche Finanzierung allen Bewohnern des Stadt- oder Landesraumes zugutekäme und Lkw tendenziell benachteiligen würde, da zum Transport schwerlich auf öffentliche Verkehrsmittel umgestiegen werden kann. Eine Lkw-Maut in Form einer Finanzierungs Sonderabgabe kommt daher nicht in Betracht.

2.2.2.2 Lenkungs Sonderabgabe

Die Lkw-Maut wäre jedoch in Form einer Lenkungs Sonderabgabe denkbar, sofern gerade kein Finanzierungsaufkommen als Haupt- oder Nebenzweck erreicht werden soll.

Die auf die Finanzierungs Sonderabgabe anzuwendenden Kriterien sind dabei zu modifizieren. Zunächst sind Sachnähe und Gruppenverantwortung nicht auf die staatlich zu finanzierende Aufgabe, sondern auf das Verhalten der Gruppe zu beziehen.²⁴ So liegt es, wenn die Abgabe das Ziel verfolgt, ein Verhalten einzuschränken, das Dritte oder die Allgemeinheit belastet.²⁵ Vorliegend ist die Allgemeinheit jedenfalls durch ein erhöhtes Lkw-induziertes Ballungs- und Staurisiko, aber auch durch die von schweren Nutzfahrzeugen in besonderem Maße verursachten Kosten für Bau, Unterhaltung sowie Betrieb²⁶ der Landesstraßen betroffen. Weiterhin ist auch das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung insoweit zu

verändern, als dass eine bloß lenkungszweckbezogene Verwendung des Ertrags nötig ist.²⁷ Als erfüllt wird diese Voraussetzung bereits dann erachtet, wenn ihr Aufkommen zur künftigen Begrenzung der in Rede stehenden Beeinträchtigung verwendet wird.²⁸ Im Fall der Lkw-Maut müsste das Aufkommen also dafür verwendet werden, die Nutzung von Lkw zu reduzieren, d. h. Alternativen zum Lkw-Verkehr zu bieten. In Frage kommt hier bspw. die Förderung der Schieneninfrastruktur, um den Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern. Zudem bietet die Verwendung der geplanten Einnahmen zur Subvention klimaneutraler Fahrzeuge sowie Lieferdienste in Kombination mit der Möglichkeit der Schaffung eines korrespondierenden Befreiungstatbestandes für elektrisch betriebenen Fahrzeuge eine besonders intensive Lenkungswirkung. Unter diesen Voraussetzungen wäre eine Lkw-Maut als Verkehrs Sonderabgabe denkbar.

2.3 Steuer

Eine dritte Möglichkeit, die Lkw-Maut finanzverfassungsrechtlich zu denken, besteht in einem Steuermodell. Gem. § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Gemäß § 3 Abs. 1 Hs. 2 AO kann die Erzielung von Einnahmen auch Nebenzweck einer Steuer sein.

Auch hier ist zwischen einer City-Maut (2.3.1) und einer Landesstraßenmaut (2.3.2) zu unterscheiden.

2.3.1 City-Maut

Hintergrund für die Ausgestaltung der Lkw-Maut in Form der City-Maut ist die Verminderung des Verkehrsaufkommens in den Innenstädten. Um dennoch den Anforderungen des § 3 Abs. 1 AO gerecht zu werden, die eine Finanzierungsfunktion der Steuer voraussetzt, dürfte die Einnahmenerzielung nicht völlig in den Hintergrund treten. Liegt der tatsächliche Belassungszweck hingegen nicht in der Erzielung von Einnahmen,

²³ BVerfGE 82, 159, 180.

²⁴ BVerfGE 74, 308, 312.

²⁵ BVerfGE 74, 308, 312.

²⁶ Vgl. dazu die ursprüngliche Begründung zum Vorgänger des BFStrMG, dem ABMG BT-Drs. 14/7013 vom 1.10.2010.

²⁷ Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem GG, 1999, S. 50.

²⁸ Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem GG, 1999, S. 51.

sondern in dem Befahren von Innenstädten, ist eine Steuer abzulehnen.²⁹

Darüber hinaus wird der Vorwurf erhoben, es handele sich bei der City-Maut im Kontrast zur bundesgesetzlichen Lkw-Maut, die der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur dient, im Kern um eine entgeltpflichtige Vorzugslast – nämlich die Nutzungsduldung der innerstädtischen Infrastruktur.³⁰ Da die Abgabe nur für die Benutzung des Innenstadtbereichs und der entsprechenden Zuwege erhoben werde, hebe diese Benutzung sich deutlich von der anderer Straßen ab und beziehe sich folglich auf einen örtlich eingegrenzten Gemeingebrauch.³¹ Dem wird zwar entgegengehalten, dass eine solche Ansicht nutzungsrechtliche und finanzverfassungsrechtliche Gesichtspunkte vermenge. Zudem bewirke die Abgabe keine Begrenzung des Gemeingebrauchs, da das Befahren der Innenstadt erlaubnisfrei bleibe.³²

Letztlich verhindern kompetenzielle Erwägungen eine überzeugende Konzeption einer City-Maut als Landessteuer. Es ist bereits zweifelhaft, ob dem Grundgesetz eine entsprechende Landeskompetenz zu entnehmen ist. Die Kompetenz zur Steuergesetzgebung ist in Art. 105 GG abschließend geregelt. Ein Rückgriff auf die grundsätzliche Allgemeinzuständigkeit der Länder aus Art. 70 GG verbietet sich.³³ In Frage käme der Kompetenztitel, abgeleitet aus Art. 105 Abs. 2 Satz 2, 106 Abs. 1 Nr. 3 GG. Demnach steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Straßengüterverkehrssteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrssteuern zu. Wäre die City-Maut als Verkehrssteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG zu qualifizieren und hätte der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht, stünde dem Land eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zu.

Es ist aber bereits zweifelhaft, ob die City-Maut von dem Begriff der „Verkehrssteuer“ erfasst ist. Der Begriff „Verkehrssteuer“ ist auf Akte und Vorgänge des Rechtsverkehrs bezogen.³⁴ Der Begriff bezieht sich hingegen nicht auf den Verkehr im Sinne der Mobilität (Straßenverkehr etc.). Dem steht auch

nicht die Verwendung des Begriffs „Verkehrssteuer“ in Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG entgegen. Auch wenn sich hieraus ein gewisser Zusammenhang zum motorisierten Verkehr ergibt, knüpft der Begriff der Verkehrssteuer auch hier an einen Vorgang im Sinne des Rechtsverkehrs an. Dies wurde zuletzt in Bezug auf die Luftverkehrssteuer durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt. Die Luftverkehrssteuer wurde nicht aufgrund ihres Bezugs zum motorisierten Verkehr als Verkehrssteuer eingeordnet, sondern weil sie in der Regel an den Rechtsvorgang des Abschlusses eines Beförderungsvertrages, d. h. einen Vorgang aus dem Rechtsverkehr anknüpft.³⁵

2.3.2 Landestraßenmaut

Soll die Lkw-Maut in Form einer Landestraßenmaut als Steuer ausgestaltet werden, stellen sich dieselben kompetenzrechtlichen Fragestellungen wie schon im Rahmen der City-Maut. Denn als Kompetenznorm käme ebenso lediglich Art. 105 Abs. 2 Satz 2, 106 Abs. 1 Nr. 3 GG in Betracht, bei denen höchst fraglich ist, ob hiervon Vorgänge erfasst sind, die nicht an einen Rechtsverkehr, sondern an den Verkehr im Sinne der Mobilität anknüpfen (siehe A.I.2.3.1).

3 Europarechtliche Vorgaben

Auf supranationaler Ebene ergeben sich die zu respektierenden Vorgaben zunächst aus dem Primärrecht selbst. Insbesondere darf keine Diskriminierung stattfinden. Einer solchen ließe sich mittels spezieller, kürzerer Zeiträume erfassender Benutzungserlaubnisse für Ausländer und eines transparenten Informationszugangs, die Funktionsweise der Maut betreffend, vorbeugen.³⁶

Daneben ist die sekundärrechtliche Schwerlastmaut-Richtlinie (Richtlinie 1999/62/EG) zu beachten. Diese gilt gemäß deren Art. 1 Abs. 1, Art. 2 lit. d für Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen, die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mehr als 3,5 t beträgt. Für diese Fahrzeuge enthält die Richtlinie Sondervorschriften für die Erhebung von Maut- oder Benutzungsgebühren auf dem transeuropäischen Straßennetz.

²⁹ Vgl. Schröder NWZ 2012, 1438, 1439.

³⁰ So Alscher, Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, 2011, S. 212; Murswiek, Entlastung der Innenstädte, Rechtsgutachten, 1993, S. 34.

³¹ Vgl. Murswiek, Entlastung der Innenstädte, Rechtsgutachten, 1993, S. 35 ff.

³² Vgl. Schröder NWZ 2012, 1438, 1439.

³³ Vgl. Maunz/Düring/Seiler, 2020, Art. 105 GG Rn. 116.

³⁴ Vgl. BVerfGE 16, 64, 73: „Zum Wesen der Verkehrssteuern gehört, dass sie an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs, an einen rechtlichen oder wirtschaftlichen Akt, an die Vornahme eines Rechtsgeschäfts oder einen wirtschaftlichen Vorgang oder einen Verkehrsvorgang anknüpfen“; ebenso BFHE 110, 213, 215; sogar enger BVerwGE 96, 272, 281: „Die Verkehrssteuern (...) besteuern Akte und Vorgänge des Rechtsverkehrs“; Sachs/Siekmann, 8. Aufl. 2018, Art. 106 Rn. 9; Maunz/Düring/Seiler, 2020, Art. 106 GG Rn. 94.

³⁵ BVerfG, Urt. v. 5.11.2014 – 1 BvF 3/11.

³⁶ Siehe zu den diskriminierungsfreien Voraussetzungen aus den Leitlinien der Kommission vom 14.5.2012 zu Straßennutzungsgebühren Hering SVR 2012, 329.

Soll die Lkw-Maut Straßenabschnitte des transeuropäischen Straßennetzes umfassen, sind daher die sich daraus ergebenden Einschränkungen zu beachten, insbesondere zu Art und Umfang der Gebührenerhebung. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Satz 2 der Richtlinie bleibt das Recht der Mitgliedstaaten, unter Beachtung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf anderen Straßen zu erheben, hiervon ausdrücklich unberührt, sofern die Erhebung von Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf solchen anderen Straßen den internationalen Verkehr nicht diskriminiert und nicht zur Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen führt. Zudem enthält Art. 9 Abs. 1a der Richtlinie eine Sonderregelung für Straßenabschnitte des transeuropäischen Straßennetzes, die städtische Gebiete durchqueren. Demnach lässt die Richtlinie das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, auf Straßen in städtischen Gebieten speziell zur Verringerung der Staubbildung oder zur Bekämpfung von Umweltauswirkungen wie Luftverschmutzung konzipierte Gebühren in nichtdiskriminierender Weise zu erheben.

Die bestehenden europarechtlichen Vorgaben stehen einer landesrechtlichen Lkw-Maut daher grundsätzlich nicht entgegen. Lediglich auf Straßenabschnitten, die dem transeuropäischen Straßennetz angehören, sind die Vorgaben der Schwerlastmaut-Richtlinie zu beachten.³⁷

4 Grundrechte

Dort, wo staatliches Handeln bürgerliche Einschränkungen mit sich bringt, lösen diese ein grundrechtliches Rechtfertigungsbedürfnis aus. In Anlehnung an die Erwägungen hinsichtlich der bereits bestehenden Lkw-Maut mit der entsprechenden Ausnahmesystematik begegnet eine an der bundesgesetzlichen Regelung orientierte Gestaltung keinen Bedenken. Von Relevanz können hierbei die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG, die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG, der allgemeine Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sowie – mit Blick auf die notwendige Kontrolle der Entrichtung der Maut – das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sein, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Daher sind insbesondere Ausnahmeregelungen, beziehungsweise Härtefallklauseln,

zu integrieren sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

5 Ausgestaltungsmöglichkeiten

Eine Lkw-Maut käme daher in Form der Verkehrslenkungsgebühr (Ziff. 2.1.2) oder als Verkehrssonderabgabe (Ziff. 2.2.2.2) in Betracht. Eine auf diesen rechtlichen Prämissen beruhende, also als Verkehrslenkungsgebühr oder Verkehrssonderabgabe gedachte, Lkw-Maut könnte sich an folgende formale (Ziff. 5.1) und materielle (Ziff. 5.2) Kriterien anlehnen.

5.1 Formell

Zur Implementierung der City-Maut kommt eine entsprechende Satzungsermächtigung für die baden-württembergischen Kommunen in Betracht. Durch die Verortung der Zuständigkeit bei den einzelnen Kommunen könnten die jeweiligen örtlichen Besonderheiten Berücksichtigung finden. Sowohl für eine umfassende Landesmaut als auch eine City-Maut wäre die Inkorporation entsprechender Vorschriften in das Straßengesetz Baden-Württemberg oder die Schaffung eines eigenständigen Regelungskorpus in Anlehnung an das BFStrMG des Bundes möglich.

5.2 Materiell

Die inhaltlichen Parameter eines solchen Gesetzes betreffend, sollte sich auf nachfolgende Merkmale konzentriert werden, die sich dabei an der Systematik des bundesrechtlichen Äquivalents orientieren: umfasstes Straßengebiet, Mautschuldner, Mautsätze und -berechnung, -entrichtung und -erstattung, Nachweis der Mautentrichtung, Einrichtungen zur Erhebung der Maut, Kontrolle, nachträgliche Mauterhebung, Datenschutz- sowie Bußgeldbestimmungen, Mautaufkommen. Im Folgenden wird insbesondere auf die erfassten Straßen (Ziff. 5.2.1), die Mautschuldner (Ziff. 5.2.2), die Grundlagen der Mautberechnung (Ziff. 5.2.3) und schließlich auf das Mautaufkommen (Ziff. 5.2.4) eingegangen.

³⁷ Der Einschätzung, dass nicht vom transeuropäischen Gesamt- sowie Kernnetz betroffene Straßen für die Erhebung von Mautgebühren in Frage kommen, steht auch das jüngst ergangene Urteil des EuGH v. 20.10.2020, C-321/19, nicht entgegen. Dem Landesgesetzgeber bleibt es nach Art. 7 Abs. 1 S. 2 der entsprechenden Richtlinie unbenommen, Maut- und/oder Benutzungsgebühren auf solchen Straßen zu erheben, solange dies den internationalen Verkehr nicht diskriminiert und nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen führt.

5.2.1 Erfasste Straßen

Wie bereits aus den kompetenziellen Erwägungen unter Ziff. B.I.2. hervorgeht, kann sich der räumliche Geltungsbereich eines geplanten Mautgesetzes lediglich auf Landesstraßen und solche Straßen der städtischen Gebiete beziehen, bei denen es sich nicht um Bundesstraßen handelt.

5.2.2 Mautschuldner

Im Hinblick auf die erfassten Lastkraftwagen und den dafür jeweils zuständigen Mautschuldner sind dreierlei Differenzierungen vorzunehmen. Zunächst ist zu bestimmen, welche Art von Fahrzeugen dem Grunde nach als Zielgruppe verpflichtend werden soll. In einem zweiten Schritt gilt es dann, negativ entsprechende Ausnahmen zu formulieren. Drittens sind die natürlichen oder juristischen Personen zu bestimmen, die verantwortlich für die Entrichtung des in Rede stehenden Entgeltes sein sollen.

5.2.2.1 Fahrzeugart

In Anlehnung an die Formulierung des § 1 Abs. 1 Satz 2 BFStrMG könnte die Mautpflicht an Kraftfahrzeuge oder Fahrzeugkombinationen anknüpfen, die für den Güterkraftverkehr bestimmt sind oder verwendet werden und deren zulässiges Gesamtgewicht mindestens 7,5 Tonnen beträgt. Insbesondere bei der City-Maut ist eine Herabsetzung der Gewichtsgrenze auf 3,5 Tonnen zu erwägen. Denn in den Innenstädten werden insbesondere von Lieferdienstleistern derartige, kleinere Fahrzeuge verwendet. Für eine solche Ausweitung spricht sich explizit auch das Umweltbundesamt aus.³⁸ Zudem legt sich auch die geplante StVO-Novelle bei der Einführung einer Pflicht zur Schrittgeschwindigkeit beim Rechtsabbiegen innerorts auf ein derartiges zulässiges Gesamtgewicht fest, § 9 Abs. 6 StVO.³⁹ Auch die Schwerlastmaut-Richtlinie knüpft an ein zulässiges Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen an.

5.2.2.2 Mögliche Ausnahmen

Unter anderem zur Rechtfertigung der mit einer Lkw-Maut verbundenen Grundrechtseingriffe ist an Ausnahmen zur Mautentrichtungspflicht zu denken. In Anlehnung an § 1 Abs. 2 Satz 1 BFStrMG könnten bspw. Fahrzeuge von Streitkräften, Polizeibehörden und Ähnlichem, Straßenunterhaltungsfahrzeuge, Fahrzeuge zum Transport humanitärer Güter oder solche, die landwirtschaftlichen Zwecken dienen, ausgeklammert werden. Im Kontrast zur bundesgesetzlichen Ausgestaltung kann im Sinne einer bezweckten Verwendung der Einnahmen zur Stärkung des klimapositiven Verkehrs mit Kraftomnibussen sowie des Busverkehrs allgemein, gerade unter Einbezug des Fernbusverkehrs, von einer Befreiung der Kraftomnibusse zum Reise- sowie Gelegenheitsverkehr von der geplanten Mautabgabe hingegen abgesehen werden.⁴⁰ Elektrisch betriebene Fahrzeuge sollten im Sinne eines klimafreundlichen Teiles jedoch zusätzlich in die Ausnahmenliste aufgenommen werden.

5.2.2.3 Kreis der Verpflichteten

Zur umfassenden Verpflichtungsmöglichkeit auf persönlicher Ebene können in Anlehnung an § 2 Satz 1 BFStrMG sowohl Eigentümer und Halter, die über den Gebrauch des Fahrzeugs Bestimmenden, Führer und diejenigen als Mautschuldner bezeichnet werden, auf die das Fahrzeug zugelassen oder denen das Kennzeichen zugeteilt ist, als Schuldner definiert werden, wobei mehrere Schuldner als Gesamtschuldner haften. Dabei ist zu beachten, dass die letztliche Festlegung des Mautschuldnertypus auf zweierlei Ebenen Konsequenzen nach sich ziehen kann. Zunächst kann abstrakt die Bestimmung der jeweiligen Schuldnergruppe beispielweise im Rahmen einer Ausgestaltung als Sonderabgabe, der dieser Abgabenform wesensgemäßen Gruppenverantwortung entgegenstehen. Neben einer zu fordernden Gruppenhomogenität bedarf es nämlich auch einer besonderen Sachnähe zur speziellen, von dieser Gruppe zu tragenden Aufgabe, die mit der Sonderabgabe finanziert werden soll. Konkret kann darüber hinaus die reale Ermittlung derjenigen Person, auf die das entsprechende Fahrzeug zugelassen ist, im Unterschied zu

³⁸ Vgl. „Maut für Deutschland: Jeder Kilometer zählt. Der Beitrag einer Lkw-, Bus- und Pkw-Maut zu einer umweltorientierten Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, November 2015, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/maut_fuer_deutschland_jeder_kilometer_zaeht_web.pdf, zuletzt abgerufen am 14.09.2020.

³⁹ Siehe BR-Drs. 591/19, S. 3.

⁴⁰ Vgl. dazu S. 5 der Position des Umweltbundesamtes von 2015, demzufolge Reisebusse vergleichbare Wege und Umweltkosten wie ein Lkw verursacht, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/maut_fuer_deutschland_jeder_kilometer_zaeht_web.pdf, zuletzt abgerufen am 11.11.2020.

derjenigen Person, die das Fahrzeug tatsächlich nutzt, Schwierigkeiten bereiten.

5.2.3 Mautberechnungsgrundlagen

Die Mautberechnung kann zeit- oder entfernungsabhängig erfolgen. Soll ein zeitabhängiges Vignettensystem zu Grunde gelegt werden, ist mit Blick auf das europarechtliche Diskriminierungsverbot sicherzustellen, dass auch Vignetten mit kürzerer Gültigkeitsdauer angeboten werden.⁴¹

Neben einer Zeit- bzw. Entfernungskomponente kann sich die Höhe der Maut anhand der Infrastrukturkosten sowie der externen Kosten, resultierend aus der Luft- und Lärmbelastung, zusammensetzen. Die zu entrichtenden Entgelte sollten dabei verursachergerecht berechnet werden, bspw. in Abhängigkeit von Gewicht, Achsenanzahl, Schadstoffbelastung gemäß Emissionsklasse nach § 48 in Verbindung mit Anlage XIV der StVZO etc.

5.2.4 Mautaufkommen

Bei der Verwendung der Mauteinnahmen ist aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen in Abhängigkeit ihrer gewählten Abgabeneinkleidung als Verkehrslenkungsgebühr, beziehungsweise Verkehrssonderabgabe, zu differenzieren.

5.2.4.1 Verkehrslenkungsgebühr

Eine Gebühr stellt das Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung in einem bestimmten Einzelfall dar. Wird die Lkw-Maut in Form der Gebühr erhoben, ist das Mautaufkommen daher an die Stellen zurückzuführen, bei denen ein Aufwand angefallen ist. Dabei kann § 11 BFStrMG als Orientierung für die Verteilung des Mautaufkommens dienen.

5.2.4.2 Verkehrslenkungs-sonderabgabe

Wie unter Ziff. 5.2.2.2 ausgeführt, setzt eine Lkw-Maut in Form der Verkehrslenkungs-sonderabgabe voraus, dass das Mautaufkommen lenkungszweckbezogen verwendet wird. Darüber

hinaus ist zu beachten, dass das Sonderabgabenaufkommen bei einer Lenkungs-sonderabgabe gerade nicht der Finanzierung dient, sondern der Lenkung des Verhaltens. Die Erzielung von Einnahmen darf nur „ungewollte“ Nebenfolge sein. Bedenklich erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die beträchtliche Höhe der zu erwartenden Einnahmen, vor dem Hintergrund der Einbeziehung auch kleinerer Transporter, die von Lieferdienstleistern genutzt werden. Der daraus resultierende Konflikt liegt in einer möglichen Umgehung der strengeren Voraussetzungen einer Finanzierungs-sonderabgabe. Dabei ist die Grenze der „Ungewolltheit“ jedenfalls dort überschritten, wo das Gesetz Vorkehrungen dafür trifft, dass das Aufkommen ausreichend für den Verwendungszweck ist.⁴² Diese Schwierigkeit könnte folglich dadurch umgangen werden, dass keine vollständige Finanzierung der Infrastrukturkosten erfolgt. Zudem sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten, insbesondere die Verhältnismäßigkeit.

II Handlungsempfehlungen

Im Sinne einer maximalen Effektivität im Rahmen landesrechtlicher Handlungsmöglichkeiten empfiehlt sich eine kombi-native Herangehensweise von Landesstraßen- sowie City-Maut.⁴³ Sowohl die Maut für Lastkraftwagen auf Landesstraßen als auch innerhalb von Städten wäre damit unmittelbar auf den Landesgesetzgeber rückführbar und setzt dadurch einen klaren legislativen Rahmen. Zudem ist zu beachten, dass dem Grundgesetz nicht entnommen werden kann, dass dieses von einem Gesetzesbegriff ausgehe, der nur abstrakt-generelle Regelungen zuließe. Demzufolge ist der eventuelle Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG (Ziff. B.I.2) einzig am verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsmaßstab einer verhältnismäßigen Ausgestaltung des entsprechenden Landesgesetzes zur Schaffung einer City-Maut zu messen.⁴⁴

⁴¹ Vgl. hierzu auch die „Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge“ vom 14.05.2012.

⁴² Jarass DÖV 1989, 1013, 1020.

⁴³ Zur Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für eine City-Maut durch die Länder ruft auch Schütte in ZUR 2018, 65 auf.

⁴⁴ BVerfGE 95, 1 ff, wonach im Einzelfall auch das Parlament nach seinen Aufgaben und Verfahren selbst zu einer anlagenbezogenen Fachplanung in der Lage sein kann.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Aus der vorliegenden rechtlichen Betrachtung leitet sich einerseits eine Empfehlung für die Einführung einer Landesstraßenmaut, andererseits eine Satzungsermächtigung für eine City-Maut ab, beide für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht ab 3,5 Tonnen, die für den Güterverkehr bestimmt sind, wobei Ausnahmen, vor allem für batterieelektrisch oder mit Brennstoffzellen betriebene Fahrzeuge, existieren sollen.

Es ist hier zu betonen, dass nur durch das Zusammenspiel beider Maßnahmen hohe Wirkung erreicht werden kann. Wäre bspw. die Bundesstraße und Landesstraße zu unterschiedlichen Tarifen mautpflichtig, aber die Kreis- bzw. Gemeindestraße mautfrei, so würde dies wohl dazu führen, dass wenigstens der Berufsverkehr die jeweils kostengünstigste Route wählt. Diese kann dann durchaus die längere und somit schadstoffausstoßintensivere Route sein.

Um hier ein schadstoffausstoßbezogenes Minimum auf der Ebene Baden-Württembergs zu erzielen, müssen diese Maßnahmen koordiniert sein, wenngleich eine solche Koordination rechtlich seitens des Landes nicht durchsetzbar ist, sondern auf die Kooperation der Kommunen angewiesen ist.

I Technische Umsetzungsplanung

1 Umsetzung der Lkw-Maut als Landesstraßenmaut

Zur Mauterhebung und -überwachung sind prinzipiell drei Möglichkeiten der technischen Umsetzung gegeben:

1. Streckenabhängig und mit digitaler Überwachung;
2. Streckenabhängig mit Inkasso bei der Ein- bzw. Ausfahrt der mautpflichtigen Wegstrecke (bspw. französische oder italienischen Autobahnstrecken);
3. Zeitabhängig mit einer digitalen oder physischen Vignette (bspw. Österreich, Slowenien, etc.);

4. Mischformen wie in Österreich, wo prinzipiell Vignettenpflicht besteht und zusätzlich bspw. an der A10 Tauern-Autobahn nach 1. und 2. erhoben wird.

Eine nicht streckenabhängige Konzeption führt dazu, dass der (Maut-)Preis für einen transportierten Tonnenkilometer sinkt, d. h., dass das Fahren längerer Strecken nicht mehr kostet als für kürzere. Deshalb scheiden in Anbetracht des Klimaziels „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ die Umsetzungsmöglichkeiten 3 und 4 aus. Die Umsetzungsmöglichkeit 2 würde faktisch auch den MIV treffen, da hier Staus und Wartezeiten unvermeidbar werden und damit auch den klimaneutralen MIV wie auch den ÖPNV betreffen. Außerdem – und das ist das Hauptargument – erscheint eine Inkassostelle (Mauthäuschen mit Schranke) bei jeder Auf- und Abfahrt auf eine Landesstraße (personal-)aufwändig und ist faktisch, im Gegensatz zu Autobahnen, nur zu hohen Kosten umsetzbar.

In Deutschland gibt es seit 14 Jahren das System der Toll Collect GmbH, welches zur Mautverwaltung von rund 52.000 Kilometern Bundesautobahnen und Bundesstraßen dient.⁴⁵ Hier von liegen ungefähr 5420 km in Baden-Württemberg,⁴⁶ wo zusätzlich noch rund 9900 km Landesstraßen existieren.⁴⁷ Über das notwendige technische Equipment zur Erhebung dieser Maut verfügen zumeist Lkw gewerblicher Nutzer (vgl. On-board Unit⁴⁸). Alternative Varianten zur Mauterhebung sind über Apps, Online-Buchungen und Einbuchung von Strecken an Mautterminals u. a. auf Autobahnrasthöfen realisiert.⁴⁹ Hier werden einzelne Strecken mit Startzeit und Ziel eingebucht, die von den On-Board-Unit sonst automatisiert erfasst werden. Die Mautbrücken und -säulen erkennen dabei die Kennzeichen, wogegen beim Vorhandensein einer On-Board-Unit die erfassten Bilder verworfen werden.⁵⁰

- Das bereits vorhandene System Toll Collect GmbH kann prinzipiell auf die Landesstraßen ausgeweitet werden. Aus technischer Sicht liegt der Vorteil insbesondere in der Ausgereiftheit des Systems.
- Das System ist für Wegstrecken von A nach B konzipiert und die Erweiterung, d. h. heißt vor allem die Errichtung zusätzlicher Kontrollbrücken und Kontrollsäulen, erscheint beherrschbar.⁵¹

45 Vgl. https://www.tollcollect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautpflichtige_strassen/mautpflichtige_strassen.html bzw. für eine detaillierte Aufstellung https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Lkw-Maut/Mauttabelle/mauttabelle_node.html (per 17.8.2020).

46 Vgl. <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/verkehr-strassen/> (per 17.8.2020).

47 Ibid.

48 Vgl. https://www.tollcollect.de/de/toll_collect/fahren/einbuchung/automatisch_einbuchen_mit_der_on_board_unit/einbuchung.html (per 25.9.2020).

49 Vgl. https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/fahren/einbuchung/einbuchung.html (per 25.9.2020).

50 Vgl. https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html (per 25.9.2020).

51 Vgl. https://www.toll-collect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html (per 25.9.2020).

- › Ein neues System, das auf On-Board-Units basiert, wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Widerstand treffen, da es nur schwer vermittelbar scheint, im Lkw oder Kleintransporter innerhalb eines Landes eine Vielzahl solcher Geräte mitzuführen.

Offen ist, inwieweit die Toll Collect GmbH einer solchen Erweiterung des Systems positiv gegenübersteht. Aus technischer Sicht sollte es jedenfalls möglich sein, und die vorgeschlagene Ausweitung auf Fahrzeuge mit einem höchstzulässigen Gesamtgewicht von 3,5 t sollte für die Software umsetzbar sein.

2 Umsetzung der Lkw-Maut als City-Maut

Im Gegensatz zum Fernverkehr auf relativ wenigen, großen Straßen mit klar definierten Zu- und Abfahrten muss eine City-Maut allein aufgrund der Vielzahl möglicher Wegstrecken und den situativ wechselnden Präferenzen ihrer Nutzung mit einer vielfachen Komplexität des Mobilitätsverhaltens umgehen. Dafür stehen grundsätzlich, ebenso wie bei der Landesstraßenmaut, zwei Möglichkeiten der Bemautung zur Verfügung: nach tatsächlich gefahrener Wegstrecke oder nach Zeit. Das folgende Beispiel soll die Vor- und Nachteile beider Optionen illustrieren.

Um den Weg vom Flughafen Stuttgart ins Verkehrsministerium (Dorotheenstraße 8) zurückzulegen, schlägt bereits Google im Standard zwei Möglichkeiten mit unterschiedlich langer Wegstrecke vor, die um rund 1,1 km differieren. Eine Erfassung und Bemautung des tatsächlich gefahrenen Wegs und vor allem eine Kontrolle erscheint aus (Überwachungs-)Kostengründen nicht oder nur sehr schwer möglich oder auch unmöglich, wenn zum Beispiel eine Baustelle oder ein Unfall kurzfristig einen Umweg erforderlich macht. Somit bleibt für eine City-Maut wohl nur die zeitabhängige Ausgestaltung übrig, da eine Technologie, welche exakt den Weg eines jeden Fahrzeugs nachvollziehbar macht, wohl auf massive datenschutzrechtliche (und politische) Bedenken stoßen wird.

Eine Kontrolle nach dem Vorbild der Londoner City-Maut, d. h. Kennzeichenerfassung bei Ein- und Ausfahrt in ein bestimm-

tes Gebiet, würde sich hier anbieten.⁵² Die Londoner City-Maut ist in Europa die bekannteste City-Maut und verfügt über langjährige Erfahrungswerte. Dieses System ermöglicht unter anderem

- › Ausnahmen für alle möglichen Gruppen wie beispielweise Anwohner/innen oder Behinderte, Blaulichtfahrzeuge oder umweltfreundlich angetriebene Fahrzeuge⁵³. Dies scheint völlig frei konfigurierbar, solange alle Fahrzeuge über ein Kennzeichen verfügen;
- › beliebige Erweiterung um (neue) Schadstoffklassen;⁵⁴
- › Errichtung einer Infrastruktur, die unterschiedlichen Nutzergruppen barrierefreie und flexible Bezahlararten ermöglicht, analog zu Toll Collect.

Ein System wie das der Londoner City-Maut bringt einen weiteren Vorteil mit sich: Es könnte sicherstellen, dass die Erfassung und Abrechnung am Übergang von Straßen der Bundes-Lkw-Maut zu Straßen der Landes-Lkw- bzw. City-Maut so umgesetzt werden kann, dass stets der auf der jeweiligen Straße gültige Mauttarif verrechnet wird. So bspw. bei der Durchfahrt durch Stuttgart auf der A8, wo bei Verlassen der A8 die Bundes-Lkw-Maut endet (Kontrollbrücke oder -säule) und die per Kamera erfasste City-Maut beginnt, die bloße Durchfahrt hingegen von der City-Maut unerfasst bleibt.

⁵² Vgl. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge> (per 25.9.2020).

⁵³ Vgl. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge/discounts-and-exemptions> (per 25.9.2020).

⁵⁴ Vgl. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone?ntcmp=26434> (per 25.9.2020).

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Organisatorische Umsetzungsplanung als Landesstraßenmaut

Wenn die Umsetzung, wie oben skizziert, durch eine Ausweitung des eingeführten und betriebenen Bundessystems erfolgen soll, empfiehlt es sich, wie folgt vorzugehen.

Zunächst sollte mit der bundeseigenen Toll Collect GmbH bzw. deren Eigentümer (dem Bund) überprüft werden, inwieweit eine solche Erweiterung vorstellbar wäre.

Bei positivem Verlauf wäre zu klären, welches Ministerium (vermutlich VM) und welche (möglicherweise neue) Behörde mit der Kontrolle der Betreibergesellschaft beauftragt wird und wer die Einnahmen verbucht. Anschließend sind organisatorische und technische Vorgespräche auf Beamten- und Expertenebene zu führen, deren Ergebnis ein Konzept und eine Umsetzungs(termin)planung sind. Auf Basis dieser Umsetzungsplanung wäre dann die Frage nach der Höhe der Maut zu klären, eine entsprechende Gesetzesinitiative zu starten und die notwendigen rechtlichen Anpassungen vorzunehmen. Durch die Übernahme eines bestehenden Systems bzw. dessen Erweiterung hängen die Details von dem existierenden System ab. Hierbei bestehen jedoch nur geringe Freiheitsgrade in der Ausgestaltung.

Die (im Prinzip mögliche) Schaffung eines neuen, landeseigenen Systems zur digitalen Mauterhebung und -überwachung bedarf einer deutlich längeren Vorlaufzeit, da ein solches System zunächst ausgeschrieben werden muss, inklusive der (zeit)aufwändigen Erstellung der Ausschreibungsunterlagen. Auch ist das Risiko hier erheblich höher, da bei der Einführung und beim Betrieb wohl nicht auf die 14-jährige Erfahrung des Bundesmautsystems zurückgegriffen werden kann. Hier muss auch auf die Kosten, die bereits bei der Einführung dieses Systems durch Abweichungen von Zeit- und Kostenplänen und einen jahrelangen Rechtsstreit entstanden sind, hingewiesen werden.⁵⁵

2 Organisatorische Umsetzungsplanung als City-Maut

Völlig anders verhält es sich hingegen bei dem Thema City-Maut. Hier gibt es nach Kenntnisstand zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens noch kein erprobtes und vorhandenes System in der Bundesrepublik. Hinzu kommt erschwerend die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, nach der sich jede Kommune ihre technische Lösung und ihren Dienstleister selbst aussuchen kann. Auf Basis dessen wird eine vom Land finanzierte oder nennenswert geförderte Pilotierung anhand einer geeigneten Anzahl von Kommunen, in der Größenordnung von drei bis fünf, empfohlen. Inwieweit die ausländischen Lösungen, beispielsweise die Lösung von Transport for London (TfL) für Baden-Württemberg als Produkt oder Consultingleistung beziehbar ist, wäre zu prüfen. TfL ist eine staatliche Behörde und möglicherweise nicht berechtigt oder interessiert, ihre Lösungen zu exportieren. Erschwerend kommt hinzu, dass es eine City-Maut in Metropolen wie London, Singapur oder Stockholm gibt und in kleineren Städten unter einer Million Einwohner faktisch nicht,⁵⁶ so dass es an Wettbewerb sowie Erfahrung mangeln wird.⁵⁷

Die Einführung kann auch nur in Teilen der Kommune erfolgen, bspw. in den Innenstädten. Zur tatsächlichen organisatorischen Umsetzung nach den Erfahrungen der Pilotierung, sozusagen den „Roll-out in die Fläche“ gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten: Entweder jede Kommune beschafft ihr System selbst auf dem Markt und betreibt es selbst, bzw. lässt es betreiben, oder das Land stellt eine Lösung zur Verfügung, der interessierte Städte beitreten können. Hier wäre eine Rechtskonstruktion wie etwa Komm.ONE AöR in der kommunalen und Landes-Datenverarbeitung denkbar, die als gemeinsame Gesellschaft des Landes und der Kommunen, gegebenenfalls auch mit Zweckverbandcharakter, das System anbietet, einführt und im Auftrag betreibt. Dass eine Gesamtlösung über eine, wenigstens teilweise dem Landeseinfluss unterstehende Betreibergesellschaft wirtschaftlicher und zweckmäßiger wäre als mehrere oder hundert Einzellösungen, ist alleine wegen der Economies of Scale offensichtlich. Dazu käme, dass ein Bürger oder Unternehmen hier mit nur einem Zahlungs- und Abrechnungssystem konfrontiert würde.

⁵⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung (28.3.2018), Maut-Streit kostet Steuerzahler fast eine Viertelmilliarde Euro.

⁵⁶ Vgl. Financial Times (29.1.2020), Congestion charging gains ground as cities run out of road.

⁵⁷ Vgl. Congestion Charge: Challenges and Opportunities, S. 23 f.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

Zwischen folgenden Kostenarten wird fortlaufend unterschieden:

1. Erstmalige Installationskosten des Systems...

... für die Landes-Lkw-Maut:

Die erstmaligen Installationskosten des Systems sind im Fall einer Übernahme des Systems der Toll Collect GmbH höchstwahrscheinlich sehr gut planbar, da es sich um die Erweiterung eines bereits existierenden Systems, d. h. um ein Fünftel der heute betroffenen Straßenlänge, handelt. Obwohl vermutlich auf Landesstraßen mehr Aufwand Abfahrten existieren als auf Bundesautobahnen und -straßen, dürfte die Preisentwicklung bei der Beschaffung der notwendigen Mautbrücken und -säulen hier für das Land sprechen. Dennoch besteht das Restrisiko, dass es der eingesetzten Software bspw. nicht möglich ist, unterschiedliche Straßen mit unterschiedlichen Mauttarifen abzurechnen. Das ist allerdings unwahrscheinlich, sofern die Toll Collect GmbH und ihre Lieferanten die üblichen Standards der Softwareentwicklung eingehalten haben.

Die Kosten der benötigten Hardware, d. h. der Kontrollbrücken und -säulen, hängen stark von der gewünschten Kontrollintensität ab. Eine lückenlose, vollständige und nicht umgehbare Kontrolle bedingt solche Einrichtungen an jeder Landesstraßenzufahrt und -abfahrt. Entscheidet man sich für ein System, das eine nicht lückenlose Kontrolle durch mobile, stationäre und Betriebskontrollen ergänzt, sinken die Installationskosten. Dafür steigen die Betriebskosten, vor allem durch Personaleinsatz. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf und die Auswertung der Statistiken des Bundessystems aus den vergangenen 14 Jahren sollte entsprechend vorgenommen werden.

...für die City-Maut:

Die erstmaligen Installationskosten für die City-Maut hängen stark von der konkreten Kommune und ihrer Geografie bzw. Topologie ab. Dies bedingt, wie viele

Kameras benötigt werden. Da hier nur eine Satzungsermächtigung vorgeschlagen wird, ist es nicht möglich, zu schätzen, wie viele und welche Kommunen letztlich davon Gebrauch machen werden.

Auch die bereits erwähnten geringen bzw. nicht vorhandenen Erfahrungen mit einer City-Maut in kleinsten, kleinen und generell Nicht-Millionenstädten erschweren hier eine Aussage. Deshalb ist es auch notwendig, eine Pilotierung, wie oben vorgeschlagen, durchzuführen, ehe man in die Fläche des Landes ausrollt.

2. Laufende Betriebskosten...

... für die Landes-Lkw-Maut:

Die Betriebskosten einer digital überwachten und streckenabhängigen Landesstraßenmaut hängen stark davon ab, wie hoch die Kontrollintensität sein soll. Anknüpfend an das Bundesmodell, kommen stationäre und mobile Kontrollen sowie Betriebskontrollen in Betracht. Grundsätzlich scheint es nicht ausreichend, auf eine rein elektronische Mautkontrolle zu setzen. Auch das existierende System im Bund konnte dies bislang nicht durchsetzen und ergänzt deshalb diese Kontrollen um nichtdigitale Kontrollformen. Auf Grund der langjährigen Erfahrung mit dem Bundessystem empfiehlt es sich, diese grundsätzlich auch bei der Landesstraßenmaut so zu gestalten. Der Vollzug der Kontrollen obliegt dabei gemäß Art. 83 GG dem Land. Der Vollzug könnte durch eine dem Bundesamt für Güterverkehr (BAG) nachgebildete Behörde erfolgen, die gemäß § 4b BFStrMG für den Vollzug der Lkw-Maut auf Bundesfernstraßen zuständig ist. Eine Übertragung der Kompetenz auf den Bund bzw. das BAG kommt nicht in Betracht, da die Kompetenzverteilung nach dem Grundgesetz abschließend und nicht disponibel ist.⁵⁸ Dies gilt auch im Fall der Zustimmung der jeweiligen Beteiligten.⁵⁹ Statt einer Kompetenzübertragung auf den Bund kommt allerdings die Zuhilfenahme des BAG beim Vollzug der Landesstraßenmaut in Betracht. Grundsätzlich nimmt der Verwaltungsträger, dem durch eine Kompetenznorm des Grundgesetzes Verwaltungsaufgaben

zugewiesen worden sind, diese Aufgaben durch eigene Verwaltungseinrichtungen – mit eigenen personellen und sächlichen Mitteln – wahr. Die Heranziehung einer an sich unzuständigen Verwaltungseinrichtung, hier des BAG, käme aber in Betracht, sofern ein besonderer Grund vorliegt und dies nur hinsichtlich einer eng umgrenzten Verwaltungsmaterie erfolgt.⁶⁰ Eine Kooperation mit dem BAG ist damit nicht schlechthin ausgeschlossen.

Sollte eine solche Kooperation hingegen nicht möglich sein, so wäre eine eigene Landesbehörde zu gründen, wobei dann fraglich ist, wie diese Betriebskontrollen in anderen Bundesländern vornehmen soll. Die Kosten würden hierbei deutlich steigen, da das BAG ohnehin bereits in Baden-Württemberg kontrolliert und somit bei Ausweitung um die Landstraßen Skaleneffekte erzielen würde.

... für die City-Maut:

Die Betriebskosten für City-Maut-Lösungen schwanken stark. Die einschlägige Literatur nennt Bandbreiten zwischen 10 und 50 Prozent der Mauteinnahmen. Stockholm verzeichnete ein Viertel der Mauteinnahmen als Betriebskosten. Allerdings ist dies nur eingeschränkt vergleichbar, da bislang faktisch nur Halbmillionen- oder Millionenstädte solche Lösungen einführten. Auch ist eine City-Maut in vergleichsweise wenigen Städten weltweit eingeführt, so dass man hier nicht von Produkten mit klassischen Produktlebenszyklen und entsprechenden Kostenverläufen sprechen kann. Bekannte Ausnahmen sind Znojmo (Tschechische Republik, ca. 30.000 Einwohner), La Valetta (Insel) und Durham (UK, ca. 65.000 Einwohner). Im deutschen Sprachraum ist bislang keine City-Maut bekannt.⁶¹

3. Kosten, die durch Ausweichverhalten der Betroffenen entstehen:

Gerade durch die Ermächtigung der Kommunen, eine City-Maut einzuführen, ist fraglich, wie viele der 1.101 baden-württembergischen Kommunen davon Gebrauch

machen werden. Der Druck der ortsansässigen Wirtschaft könnte dazu führen, dass keine City-Maut erhoben wird oder entsprechende Ausnahmen in die Satzungen aufgenommen werden, um Standorte nicht zu gefährden. Problematisch sind hier möglicherweise auch Logistikdienstleister, die Verbraucher beliefern. Deren Wachstum ist, wie oben dargestellt, erheblich und hat sich von 2000 bis 2019 gemessen in beförderten Sendungen mehr als verdoppelt.⁶² Zugleich ist die Anzahl der bei den Zustelldiensten Beschäftigten von 2002 bis 2019 um fast 200.000 Personen gestiegen.⁶³ Dass dieses Wachstum primär durch die Zunahme an B2C-Sendungen bedingt ist, ist belegt;

„Der steigende Anteil der Paketsendungen liegt vor allem an den deutlich höheren Wachstumsraten im Online-Handel im B2C-Segment.“⁶⁴

Mangels geringer bis keiner Erfahrungswerte, die auf Baden-Württemberg übertragbar wäre, besteht hier allenfalls wissenschaftlicher Forschungsbedarf mithilfe von kommunalen Pilotprojekten. Eine wesentliche Fragestellung wäre hierbei sicherlich, inwieweit eine geeignet angelegte City-Maut dazu beiträgt, den gestiegenen Internethandel zugunsten des lokalen Einzelhandels (Stichwort: „lebende Ortsmitte“) zurückzudrängen.

Bei den Landesstraßen hingegen sind, bei Mautpflicht für alle Landesstraßen, keine nennenswerten Kosten durch Ausweichverhalten zu erwarten. Dies gilt unter der Annahme, dass aus Zeitgründen und aus Gründen der Durchfahrt (Fahrzeuggrößen, Fahrverbote) sowie des Treibstoffverbrauchs ein Ausweichen unwirtschaftlich bzw. unmöglich ist, sieht man von einzelnen Ausnahmen ab.

Problematischer ist die Betrachtung beider Lkw-Mautvarianten im Zusammenspiel. Wie bereits in der Kapiteleinleitung ausgeführt, darf kein den Gesamtschadstoffausstoß steigernder Ausweichverkehr dadurch entstehen, dass auf unterschiedlichen Straßenarten (Bundes-, Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen) unterschiedliche Mautre-

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 12.01.1983 - 2 BvL 23/81.

⁶¹ ICCT 2010

⁶² Vgl. Statista (2020a).

⁶³ Vgl. Statista (2020c).

⁶⁴ Zitiert nach Bundesverband Paket- und Expresslogistik (2020), S. 13.

gimes und vor allem Mauttarife gelten. Wie bspw. aus Kiefersfelden bekannt, sucht der Verkehr den preisgünstigsten Weg.⁶⁵

Hier muss vor Einführung dieser Maßnahmen eine sorgfältige Analyse der Frage durchgeführt werden, bei welchen (vor allem stark befahrenen) Straßen eine solche Mautvermeidung mit resultierender Verkehrserhöhung droht. Diese umfangreiche wie komplexe Analyse muss das ganze Landesgebiet und auch die Mautregimes der benachbarten Länder umfassen.

Die Einnahmen wiederum hängen von der Höhe der Maut ab, so dass eine Prognose zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich ist.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Insbesondere das Ziel „jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ ist betroffen. Daneben wird auch die Erreichung des Ziels „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ marginal gefördert. Je nach Ausgestaltung der konkreten City-Maut ist dies mehr oder weniger der Fall. Die anderen Ziele „Verdoppelung des ÖV“ und „Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)“ werden nicht betroffen. Das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ wird nicht betroffen, da, wie im Folgenden dargestellt wird, das Incentive zum Umstieg auf klimaneutrale Gütertransportmittel voraussichtlich zu gering ist, als dass es Veränderungen bewirken könnte.

1 Auswirkungen der Landesstraßenmaut für Lkw

Zunächst muss die bisherige Wirkung der Bundes-Lkw-Maut in den letzten 14 Jahren beurteilt werden. Diese hat, jedenfalls in der Gesamtschau, nicht dazu geführt, dass sich der Güterverkehr mit Lkw – unabhängig von der Antriebsart – absolut verringert hätte. Im Gegenteil, das KBA schreibt in der jüngsten vorliegenden Jahresstatistik⁶⁶:

„Im Jahr 2018 erhöhte sich die von deutschen Lastkraftfahrzeugen insgesamt transportierte Gütermenge erneut und erzielte 3,201 Milliarden Tonnen (t) (arbeitstäglich +0,8 %). Der Langzeithöchstwert aus dem Jahre 2000 (3,181 Millionen (Mio.) t) wurde damit übertroffen.“

Auch den Statistiken für den Inlandsverkehr deutscher Lkw⁶⁷ kann, wiederum ohne Differenzierung nach der Antriebsart, keine Senkung der Summe der erbrachten Kilometerleistung durch die Einführung der Bundes-Lkw-Maut entnommen werden. Eine Verflachung des Wachstums durch diese Maßnahme kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, aber das Ziel einer Reduktion des Lkw-Verkehrs um ein Drittel (d. h. auf allen Straßen, auch auf Bundesautobahnen, -straßen und Kreis- bzw. Gemeindestraßen) kann nur durch diese Maßnahme allein wohl nicht erreicht werden.

⁶⁵ Vgl. Europäisches Parlament (2014).

⁶⁶ Vgl. https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftverkehr/deutscherLastkraftfahrzeuge/vd_Verkehrsaufkommen/vd_verkehrsaufkommen_zum_herunterladen/2018_vd1_kurzbericht_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (per 17.8.2020).

⁶⁷ Vgl. https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftverkehr/deutscherLastkraftfahrzeuge/vd_Inlandsverkehr/vd_inlandsverkehr_zum_herunterladen/2018_vd3_kurzbericht_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (per 17.8.2020).

Auch ist der Anteil des Lkw-Verkehrs am gesamten Güterverkehr in Deutschland von 2013 bis 2023 (Modal Split) nicht gefallen, sondern gestiegen.⁶⁸ Dazu hält die Mautstatistik des BAG fest:

„Im Jahr 2019 haben mautpflichtige Nutzfahrzeuge rund 40,8 Milliarden Kilometer auf dem gebührenpflichtigen Streckennetz (rund 52.000 km) in Deutschland zurückgelegt. Dies bedeutet einen Zuwachs von 8,2% gegenüber dem Vorjahr.“

Dies bestätigt den vorläufigen Befund.⁶⁹ Kennzeichnend ist auch die Entwicklung des Lkw-Bestands in Baden-Württemberg; dieser ist seit Einführung der Bundesmaut um über 20 Prozent gestiegen.⁷⁰

Unter der Annahme, dass die Fahrten auf Landesstraßen, neben den vergleichsweise langen Strecken auf Bundesautobahnen und -straßen, ergänzende Strecken bzw. „the last mile“ sind, dürfte der Effekt insgesamt keine signifikante Senkung des Lkw-Verkehrs bewirken. Glaubt man dem Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME), so sind Kurzstrecken ohnehin bereits am teuersten, relativ gesehen, da hier die Personalkosten für Be- und Entladung stärker wirken.⁷¹

Differenziert man hingegen nach der Antriebsart, denn diese steht mit der Zielformulierung „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ im Fokus, so sind nur durch Brennstoffzellen oder batterieelektrisch betriebene Lkw in der Lage, dies zu erfüllen. Solche Lkw sind auch, wie die Europäische Kommission betont, zu Recht von der Bundes-Lkw-Maut befreit.⁷²

Der Effekt einer solchen Maut hängt laut dem aktuellen Güterverkehrskonzept letztendlich davon ab, wie hoch der Tonnenkilometer insgesamt durch die Maut bepreist wird⁷³:

„Die Ausweitung der Lkw-Maut auf das gesamte Straßennetz über die Erhebung kilometerabhängige Nutzungsentgelte, wie sie bei der Bahn und für Lkw auf Bundesfernstraßen bereits seit Jahren realisiert sind, kann zu einem wichtigen Baustein einer verursachungs- und veranlassungsgerechten Beprei-

sung des Verkehrs und damit einer nachhaltigen (Güter-)Verkehrspolitik werden, die auf den Prinzipien der Kostenwahrheit bei allen Verkehrsträgern aufbaut. Dies führt insgesamt zu einer gerechteren und leistungsabhängigen Anlastung der Kosten des Verkehrs.“

Hierzu eine Beispielrechnung:

Die Bundes-Lkw-Maut (26,1 Cent pro Kilometer bei der ungünstigsten Fahrzeug und Schadstoffkombination, also 13,05 Euro pro 50 Kilometer, bei einem 20-Tonner der schlechtesten Schadstoffklasse Euro 1 oder 0 als Vierachser, somit 1,305 Cent pro Tonnenkilometer)⁷⁴ erscheint in Anbetracht der Gesamtpreissituation eine fast vernachlässigbare Größe in Bezug auf Kollis. Hier geht es gegenwärtig um eine Preisspanne von 1,50 bis 3 Euro pro Fahrzeugkilometer nach den Zahlen des Bundesverbands Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik – Betonung auf Fahrzeugkilometer.⁷⁵ Transportiert dieser Lkw bspw. 20 Tonnen Butter in 250-Gramm-Packungen, so sind das bei vernachlässigtem Verpackungsgewicht 80.000 Packungen und eine Packung Butter wäre näherungsweise mit 0,00033 Cent pro Packung und Fahrzeugkilometer „mautbelastet“ und bei einem angenommenen Transportweg von 100 Kilometern von der Molkerei zum Verbraucher mit 0,033 Cent.

Bei diesem Rechenbeispiel wurde bewusst der höchstmögliche Mautsatz für die schlechteste Schadstoffklasse und die größte Fahrzeuggröße gewählt. Für Euro 5 oder 6 und kleinere Fahrzeugklassen reduziert er sich auf ca. die Hälfte und weniger als die Hälfte (9,3 bis 13,9 Cent pro Fahrzeugkilometer). Um hier eine signifikante Wirkung auf die gewählten Transportmittel für Güter zu erzielen, d. h. eine Verhaltensänderung zu bewirken, muss der Preis für den Transport mit einem Verbrennungsmotor-Lkw deutlich höher sein. Ein Faktor 100, also 26,1 Euro pro Fahrzeugkilometer würde bspw. eine solche Butter mit 3,3 Cent bei 100 Kilometer Transportweg belasten und eine handelsübliche Plastikmineralwasserflasche von 1,5 Litern mit 19,8 Cent, was einer Verdopplung des Ladenpreises ohne Flaschenpfand entspricht. Erst hier er-

68 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/12195/umfrage/anteil-der-lkw-am-gueterverkehr-in-deutschland/> (per 17.8.2020).

69 Vgl. https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Statistik/Mautstatistik/mautstatistik_node.html (per 17.8.2020).

70 Von 299.826 in 2006 auf 360.346 zugelassenen Lkw in 2018, vgl. Statistische Berichte Baden-Württemberg, 22.02.2019, https://www.statistikbw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/356817001.pdf (per 19.8.2019).

71 Vgl. <https://www.bme.de/bme-preisspiegel-frachten-preisanstieg-setzt-sich-fort-2498/> (per 17.8.2020).

72 Vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verkehrspolitik-eu-lehnt-mautfreiheit-fuer-gas-lkwsab/26192536.html?ticket=ST-2658413-5XDtd0jwvBHaKirjDkd-ap5> (per 22.9.2020).

73 Vgl. Güterverkehrskonzept BW, S. 91.

74 Vgl. Mautsätze 2019 Toll Collect GmbH, file: https://www.toll-collect.de/static/media/tc/informationen_tc/nutzer/tarife_2019/mautsaetze_2019_11.pdf (per 2.10.2020).

75 Vgl. <https://www.bme.de/bme-preisspiegel-frachten-preisanstieg-setzt-sich-fort-2498/> (per 17.8.2020).

reicht man Größenordnungen, die für den Einzelhandel wie auch Verbraucher verhaltensändernd sind. Dies differenziert natürlich je nach Frachtgut, aber dass die gegenwärtige Größenordnung der Bundes-Lkw-Maut nur bei billigsten Massengütern wie Sand, Schotter und dergleichen Wirkung erzielt, ist damit anzunehmen.

Die nachstehende Tabelle stellt die Kosten(mehr)belastung durch eine Lkw-Landesstraßenmaut für Euro 0, Euro 4 und Euro 6-Fahrzeuge mit angenommenen 12 t Nutzlast und Vollladung beziehungsweise halber Ladung dar, auf unterschiedlichen Wegstrecken, wenn die heutigen Mauttarife des Bundes angewandt werden (Cent-Werte auf zwei Nachkommastellen gerundet):

Tabelle 1: Kostenmehrbelastung von ausgewählten Frachtstücken durch eine Lkw-Landstraßenmaut

ALLE BETRÄGE IN CENT	EURO 0 HALB VOLL (6 T)	EURO 0 VOLL (12 T)	EURO 4 HALB VOLL (6 T)	EURO 4 VOLL (12 T)	EURO 6 HALB VOLL (6 T)	EURO 6 VOLL (12 T)
Fahrzeug 100 km	2020	2020	1490	1490	1280	1280
1 Mineralwasser in 1,5 l PET-Flasche (Preis 19 Cent) ⁷⁶	0,51	0,25	0,37	0,19	0,32	0,16
1 Viertelkilo Butter (Preis 2,50 Euro)	0,08	0,04	0,06	0,03	0,05	0,03
20 kg Katzenstreu (Preis 6 Euro)	6,73	3,37	4,97	2,48	4,27	2,13
1 t Sand (Preis 20 Euro Schüttgut)	336,67	168,33	248,33	124,17	213,33	106,67

Quelle: eigene Darstellung

Diese Tabelle zeigt, dass die Kostenbelastung bei angenommenen 100 Kilometern Wegstrecke auf Landesstraßen durch einen sich an der Bundesmaut orientierenden Mauttarif kaum Wirkung auf die Kosten hat, sofern das Gewicht nicht sehr hoch und der Preis des transportierten Guts nicht sehr niedrig ist.

Dies gilt auch für die Schweiz, der hier anwendbare Mauttarif wäre für den 12-Tonner Euro 0 bei 3444 Cent, für den 12-Tonner Euro 6 bei 2533 Cents. Bemerkenswert ist hierbei, dass der Euro0-Satz beim knapp 1,5-fachen liegt, der Euro 6-Satz über dem Doppelten. Somit bestraft die Schweiz schadstoffärmere Lkw über Gebühr.⁷⁷

Dass die Preiselastizität der Nachfrage bei Konsumgütern so hoch ist, dass eine derart geringe Kostenmehrbelastung Wirkung zeigt, ist nicht anzunehmen.

Zwischenfazit:

Um eine auf einer Kostenrechnung basierende Verhaltensänderung zu bewirken, muss eine solche Landesstraßen-Lkw-Maut einen Mauttarif haben, der um ein hundertfaches über der gegenwärtigen Maut für Bundesautobahnen und -straßen liegt. Der Lenkungseffekt, basierend auf den momentanen Mautsätzen, muss als zu gering bezeichnet werden, um eine effektive Verhaltensänderung auszulösen; wenigstens für die allermeisten transportierten Güter.

⁷⁶ Die Gewichte der Verpackung (Tara) werden hierbei vernachlässigt, da sie bei so einer Flasche nicht einmal zwei Promille des Gewichts ausmachen, vgl. <https://www.neue-verpackung.de/37016/leichtgewicht-pet-flasche/> (per 2.10.2020).
⁷⁷ Eigene Berechnungen auf Basis Eidgenössische Zollverwaltung (e.z.) und dem EZB-Umrechnungskurs des Schweizer Frankens vom 2.12.2020

2 Auswirkungen der City-Maut für Lkw

Die gegenwärtigen Preise für London sind 15 GBP als City-Maut⁷⁸ plus weitere 100 GBP als Ultra Low Emission Zone-Gebühr⁷⁹.

Inwieweit eine derart hohe Maut in baden-württembergischen Kommunen durchsetzbar ist, die zu einer effektiven und kostenrechnerisch wirksamen Verteuerung führt, ist offen. Die Wirkung lässt sich wegen der mangelnden Erfahrungswerte, die faktisch nur für Millionenstädte oder Halbmillionenstädte und den geringen Umgehungsmöglichkeiten in solchen existieren, nicht prognostizieren. Hierzu wäre z. B. die wissenschaftliche Begleitung einer solchen Pilotierung, wie oben vorgeschlagen, erforderlich.

Eine Modellrechnung am Beispiel eines typischen Zustellers im Internet-Handel:

Beträgt die City-Maut für ein Zustellfahrzeug pro Tag in einer badenwürttembergischen Stadt hypothetisch 50 Euro, und liefert ein Zustellbetrieb mit seinem dann mautpflichtigen Kleintransporter pro Tag 150 Pakete aus,⁸⁰ so wird ein Paket mit 33,3 Cents zusätzlich belastet.

Bei Versandkosten von 4,40 Euro aufwärts (am Beispiel Hermes)⁸¹ und Geschäftsmodellen von Internethändlern wie Zalando, die kostenfreie Rücksendung innerhalb von 100 Tagen zulassen,⁸² erscheint es unwahrscheinlich, dass so eine signifikante Verhaltensänderung, d. h. ein Rückgang der klimaneutral transportierten Tonnen, bewirkt wird. Vermutlich, und das wäre bei besagten Pilotierungen und ihrer wissenschaftlichen Begleitung zu erheben, müsste eine verhaltensändernde City-Maut höher bepreist sein.

Ergänzend zum Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“: Wenn eine City-Maut für Fahrzeuge ab 3,5 t eingeführt wird, kann sie auch für normale Pkw, natürlich in Abhängigkeit von der Antriebsart, eingeführt werden. Eine solche Maßnahme würde keine oder geringe zusätzliche Kosten ver-

ursachen, Einnahmen generieren und den gewünschten Effekt zur Erreichung dieses Klimaziels haben.

Eine Zustellung „nur“ bis zu einer Paketstation oder einem Lastenrad-Hub würde hier wenig ändern, da diese Paketstationen bzw. Hubs sich zwangsläufig auch im Stadtgebiet, d. h. in der City-Maut-Zone, befinden werden. Hermes-Sendungen nach Ludwigsburg laufen bspw. über das regionale Hermes Verteilzentrum in Weil im Schönbuch,⁸³ danach verteilen sechs Generalunternehmer wie etwa Quickly Transporte GmbH in Ludwigsburg, Maybachstraße 15, der ca. 6.000 Sendungen pro Tag übernimmt.⁸⁴ Hier ist der Effekt einer weiteren Dezentralisierung mit zusätzlichen Hubs wohl kostentechnisch trotz City-Maut-Belastung zu hoch, da eine zusätzliche dritte Verteilebene neben regionalen und überregionalen Logistikzentren besteht.⁸⁵ Diese dritte Ebene bedeutet Gebäude, Lager, Personal, Ausstattung – dies erscheint nicht durch- und umsetzbar – abgesehen von der Erhöhung der Transportzeiten.

78 Vgl. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge> (per 3.10.2020).

79 Vgl. <https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone?intcmp=26434> (per 3.10.2020).

80 Diese Zahl erscheint den Medien nach realistisch, vgl. <https://www.br.de/nachrichten/bayern/sa-lange-tageviel-geschleppe-wenig-geld-paketboten-am-limit-RkYABM5> oder https://www.focus.de/finanzen/news/unternehmen/zusteller-wehren-sich-arbeitspensum-von-paketbotenist-nicht-zu-schaffen_id_5484759.html (per 3.10.2020).

81 Vgl. <https://www.myhermes.de/preise/paekchen-paket/> (per 3.10.2020).

82 Vgl. <https://www.zalando.de/faq/Rucksendung-and-Ruckerstattung/Wie-sende-ich-einen-Artikel-zurueck.html> (per 3.10.2020).

83 Vgl. <https://www.paketda.de/hermes-depot-stuttgart.html> (Stand 3.12.2020).

84 Vgl. <https://blog.myhermes.de/2014/11/die-firma-ist-wie-eine-familie-im-gespraech-mit-dengeneralunternehmern-haci-soylu-und-bekir-dogan-fa-quickly-transporte-grmbh/> (Stand 2.12.2020).

85 Vgl. Paketds (o.j.).

V Ergänzende Hinweise

Eine Lkw-Maut für Landesstraßen hat, abgesehen von den fiskalischen Einnahmeeffekten, mit zumindest hoher Wahrscheinlichkeit keine Wirkung auf die Erreichung des Klimaziels „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“. Die durch den Bund vorgegebenen Mauttarife sind gegenwärtig so niedrig, dass sie für die Kostenrechnung der Unternehmen und insbesondere für die Verbraucherendpreise vermutlich keine Rolle spielen. Nur eine wesentliche Erhöhung der Lkw-Maut auf Landesstraßen kann hier einen hinreichenden Effekt auf die Zielerreichung bewirken.

Dies hängt von der transportierten Ladung ab; je teurer und leichter das Gut, umso geringer wirkt die Maut. Je billiger und schwerer das Gut, umso stärker wirkt die Maut. Inwieweit ein solcher, deutlich über dem Mauttarif des Bundes liegender Mauttarif für eine Lkw-Maut auf Landesstraßen durchzusetzen ist, ist eine politische Frage. Kritisch für den Erfolg einer City-Maut für Lkw ist auch die Frage, wie viele und welche Kommunen hier teilnehmen würden.

Es besteht bei der City-Maut, wie oben dargestellt, Forschungsbedarf, da es im deutschen Sprachraum keine Städte gibt, die eine solche Maut eingeführt haben. Die Städte weltweit, die bereits eine solche Maut eingeführt haben, bspw. London, Singapur und Stockholm, sind einerseits sehr wenige und andererseits nicht mit den Stadtgrößen und Topologien in Baden-Württemberg vergleichbar. Somit sind Aussagen über die Wirkung einer City-Maut äußerst eingeschränkt übertragbar bzw. zu treffen. Analog zu den Rechenbeispielen für die Lkw-Maut auf Landesstraßen müsste eine City-Maut vermutlich sehr teuer sein, um eine Verhaltensänderung zu bewirken, da die Tagesmaut heruntergebrochen auf die einzelnen Kolli sonst zu niedrig ist. Es müssten Landesstraßenmaut, City-Maut und auch die Bundesautobahn- bzw. Bundesstraßenmaut aufeinander abgestimmt sein, um eine minimalisierende Wirkung bezüglich des Schadstoffausstoßes zu erreichen. Wenn Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen unterschiedlich bepreist oder teilweise gratis sind, dann sind Ausweichverkehre wohl nicht zu vermeiden.

C Zusammenfassung und Einordnung

Insbesondere vor dem Hintergrund der stetigen Zunahme des Versandhandels ist als klimaschützende Maßnahme an eine Beschränkung des Lkw-Verkehrs zu denken. In diesem Kapitel wurde erörtert, inwieweit eine Lkw-Maut auf Landes- und Kommunalstraßen hierbei zielführend sein könnte.

Die Ausgestaltung einer Lkw-Maut kommt in Form einer Gebühr, einer Sonderabgabe oder einer Steuer in Betracht. Denkt man sich die Lkw-Maut als Gebühr, so kommt eine Umweltgebühr (d. h. eine Gebühr auf die Nutzung der Ressource „Luft“) oder eine Verkehrslenkungsgebühr in Frage. Aus rechtlicher Sicht kann nur eine Gebühr im letzteren Sinne vom Land selbst eingeführt werden, und zwar in Gestalt einer allgemeinen Gebühr auf Landesstraßen oder einer City-Lkw-Maut, sprich auf kommunalen Straßen. Dem Bund zugeordnete Straßenabschnitte müssten von einer solchen City-Maut allerdings ausgenommen werden. Einer City-Maut könnte zwar ein Eingriff in das im Grundgesetz wurzelnde Recht der Gemeinden auf eine eigene Verkehrsplanung entgegenstehen. Dieser könnte jedoch der allgemeinen verfassungsrechtlichen Systematik gemäß durch eine verhältnismäßige Ausgestaltung des entsprechenden Landesgesetzes gerechtfertigt werden. Eine umfassende Maut auf Landesstraßen dagegen wäre nicht nur rechtlich zulässig, sondern darüber hinaus gerade im Kompetenzbereich der Länder zu verorten.

Der Einrichtung einer Lkw-Maut in Form einer Umweltsonderabgabe oder einer Verkehrssonderabgabe stehen verfassungssystematische Bedenken entgegen. Auch eine Lkw-Maut in Form einer Finanzierungsabgabe kommt nicht in Betracht. Denkbar wäre hingegen eine Lkw-Maut in Form einer Lenkungsabgabe, sofern kein Finanzierungsaufkommen als Haupt- oder Nebenzweck erreicht werden soll.

Bei der Möglichkeit, die Lkw-Maut als Steuermodell zu denken, ist ebenfalls zwischen einer City-Maut und einer Landesstraßenmaut zu unterscheiden. Hintergrund für die Ausgestaltung der Lkw-Maut in Form der City-Maut ist die Verminderung des Verkehrsaufkommens in den Innenstäd-

ten. Liegt der tatsächliche Belastungszweck hingegen nicht in der Erzielung von Einnahmen, sondern in dem Befahren von Innenstädten, ist eine Steuer abzulehnen. Auch ist grundsätzlich zweifelhaft, ob die City-Maut von dem Begriff der „Verkehrssteuer“ erfasst ist. Soll die Lkw-Maut in Form einer Landesstraßenmaut als Steuer ausgestaltet werden, stellen sich dieselben kompetenzrechtlichen Fragestellungen wie schon im Rahmen der City-Maut. Die diesbezüglichen europarechtlichen Vorgaben stehen einer landesrechtlichen Lkw-Maut grundsätzlich nicht entgegen. Aus grundrechtlicher Sicht sind insbesondere Ausnahmeregelungen bzw. Härtefallklauseln zu integrieren und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Die vorstehend beschriebene Rechtslage ließe somit die Ausgestaltung einer Lkw-Maut als Landesstraßen- sowie City-Maut in Form einer Verkehrslenkungsgebühr oder einer Verkehrssonderabgabe möglich erscheinen. Der räumliche Geltungsbereich eines geplanten Mautgesetzes kann sich dabei lediglich auf Landesstraßen und Straßen der städtischen Gebiete beziehen, bei denen es sich nicht um Bundesstraßen handelt.

Bezüglich der betroffenen Fahrzeugarten ist insbesondere bei der City-Maut eine Herabsetzung der Gewichtsgrenze auf 3,5 Tonnen zu erwägen. Auch die Schwerlastmaut-Richtlinie knüpft an ein zulässiges Gesamtgewicht von 3,5 Tonnen an. Zur Rechtfertigung der mit einer Lkw-Maut verbundenen Grundrechtseingriffe ist an Ausnahmen zur Mautentrichtungspflicht zu denken. Mit Blick auf das europarechtliche Diskriminierungsverbot ist zudem sicherzustellen, dass auch Vignetten mit kürzerer Gültigkeitsdauer angeboten werden. Beim erzielten Mautaufkommen ist zwischen einer Verkehrslenkungsgebühr und einer Verkehrssonderabgabe mit jeweils eigener gesetzlicher Grundlage und Funktion zu unterscheiden.

Im Sinne einer maximalen Effektivität im Rahmen landesrechtlicher Handlungsmöglichkeiten empfiehlt sich eine kombinatorische Herangehensweise von Landesstraßen- sowie City-Maut, da so ein klarer legislativer Rahmen durch den Landesgesetz-

geber sowohl auf Landesstraßen als auch kommunalen Straßen gesetzt würde.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Für die Umsetzung der Lkw-Maut als Landes- und Kommunalstraßenmaut bieten sich vier Möglichkeiten zur technischen Mauterhebung und -überwachung an: (1) Streckenabhängig mit digitaler Überwachung, (2) streckenabhängig mit Inkasso bei der Ein- bzw. Ausfahrt, (3) zeitabhängig mit einer digitalen oder physischen Vignette, (4) Mischformen, wie sie beispielsweise in Österreich praktiziert werden. Die nicht streckenabhängigen Konzeptionen (3) und (4) scheiden in Anbetracht des Klimaziels „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ aus. Die Möglichkeit (2) würde letztlich auch den klimaneutralen MIV und den ÖPNV betreffen und scheidet daher ebenfalls aus. Zur Umsetzung der Möglichkeit (1) kann das bereits vorhandene System Toll Collect GmbH prinzipiell auf die Landesstraßen ausgeweitet werden. Seine technische Erweiterung durch die Einrichtung zusätzlicher Kontrollbrücken und Kontrollsäulen erscheint beherrschbar.

Bei einer Umsetzung der Lkw-Maut als City-Maut müsste ein Mobilitätsverhalten von ungleich höherer Komplexität bewältigt werden. Dazu würde sich, nach dem Vorbild der Londoner City-Maut, eine Kennzeichenerfassung an bestimmten Kontrollpunkten anbieten, beispielsweise auch an den Übergängen von Straßen der Bundes-Lkw-Maut zu Straßen der Landes-Lkw-Maut. Auch könnte zwischen unterschiedlichen Nutzergruppen, Schadstoffklassen und Fahrzeugfunktionen differenziert werden.

Für die organisatorische Umsetzungsplanung als Landesstraßenmaut wird die Erweiterung des Bundessystems der Toll Collect GmbH nach organisatorischen und technischen Vorgesprächen auf Beamten- und Expertenebene empfohlen. Die Schaffung eines neuen, landeseigenen Systems zur digitalen Mauterhebung und -überwachung bedarf einer deutlich längeren Vorlaufzeit. Die organisatorische Umsetzungsplanung als City-Maut erweist sich als schwierig, da in der Bundesrepublik noch kein erprobtes System in Betrieb ist. Zudem sind die in Metropolen wie London eingesetzten Systeme womöglich nicht ohne weiteres für kleinere Städte unter einer Million Einwohner geeignet.

Aus wirtschaftlicher Sicht wären die erstmaligen Installationskosten des Systems für die Landesstraßen-Lkw-Maut bei Übernahme des Systems der Toll Collect GmbH sehr gut planbar, während sie bei der City-Maut stark von der konkreten Kommune und ihrer Geografie bzw. Topologie abhängen. Die laufenden Betriebskosten hängen bei der Landesstraßen-Lkw-Maut stark davon ab, wie hoch die Kontrollintensität sein soll. Bei der City-Maut schwanken die Betriebskosten stark. Hinzu kommen bei beiden Ausgestaltungsmöglichkeiten Kosten durch Ausweichverhalten der Betroffenen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Erreichung des Ziels „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ wird durch eine City-Maut für Lkw marginal gefördert. (Da jedoch eine für Lkw eingeführte City-Maut im weiteren Verlauf auch für normale Pkw eingeführt werden könnte, in Abhängigkeit von der Antriebsart, könnte der gewünschte Effekt zur Erreichung dieses Klimaziels dann ohne zusätzliche Kosten entstehen.) Das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ profitiert nicht, da der Anreiz zum Umstieg auf klimaneutrale Gütertransportmittel zu gering sein dürfte. Eine Lkw-Maut für Landesstraßen hat, abgesehen von den fiskalischen Einnahmeeffekten, mit zumindest hoher Wahrscheinlichkeit keine Wirkung auf die Erreichung des Klimaziels „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“.

Wir empfehlen, eine City-Maut für Lkw einzuführen, die Lkw-Mauttarife für Landesstraßen deutlich zu erhöhen und die City-Maut sowie die Bundesautobahn- bzw. Bundesstraßen-Maut aufeinander abzustimmen, um eine minimalisierende Wirkung bezüglich des Schadstoffausstoßes zu erreichen und Ausgleichsverkehre zu vermeiden. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir eine streckenabhängige Mauterhebung mit digitaler Überwachung durch Ausweitung des Systems Toll Collect auf Landesstraßen bzw. eine Kennzeichenerfassung an bestimmten Kontrollpunkten nach dem Vorbild der Londoner City-Maut für Kommunalstraßen.





Klimaneutrale Zonen

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	129
I	Rechtliche Bewertung	129
1	Hintergrund	129
2	Möglichkeiten zentraler Fahrzeugbeschaffung	129
3	Planungsrecht	131
4	Ordnungsrecht	133
5	Finanz- und Haushaltsrecht	136
II	Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen	138
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	138
I	Technische Umsetzungsplanung	138
1	Physische Infrastruktur	138
2	Digitale Infrastruktur	140
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	140
1	Politische Steuerung	140
2	Öffentliche Verwaltung	140
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	141
1	Autofreie Zonen/Quartiere	141
2	Durchgangsverkehr, Geschwindigkeitskonzepte	141
3	Förderung umweltfreundlicher Zustelldienste	141
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	142
1	Verdoppelung des ÖV	142
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	142
3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	142
4	Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)	143
5	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	143
V	Ergänzende Hinweise	143
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	143

Klimaneutrale Zonen

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Im Folgenden soll der landesrechtliche Handlungsspielraum zur Einrichtung klimaneutraler Zonen aus planungs-, ordnungs- sowie finanz- und haushaltsrechtlicher Perspektive beleuchtet werden. Dabei sind unter einer klimaneutralen Zone terminologisch nicht ausschließlich autofreie Bereiche zu verstehen, sondern es ist holistisch von der Gesamtheit an Möglichkeiten zur Erreichung eines Areals mit möglichst niedrigen Schadstoffemissionen durch den Verkehr auszugehen.

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Die Idee des **autofreien Wohnens** kann durch den städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB, sowie durch einen kommunalen Bebauungsplan umgesetzt werden. Für das Land besteht aber weder ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen noch die Option einen solchen vertraglich zu begründen, § 1 Abs. 3 BauGB (**Ziff. 3.1.1.1**). Gemäß § 12 Abs. 6 BauNVO kann zwar festgesetzt werden, dass in bestimmten Baugebieten **Stellplätze** und Garagen nicht zulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind – ein vollständiger Verzicht ist rechtlich aber nicht möglich (**Ziff. 3.1.1.2**). Eine konkrete rechtliche Integration von Ladeinfrastruktur für **elektrisch betriebene Fahrzeuge** in die kommunale Bauleitplanung existiert bisher noch nicht. Ebenso wenig ist erprobt, ob die § 9 Abs. 1 Nr. 12 und 23b BauGB Ansatzpunkte für die Festsetzung von Flächen für Elektromobilität bieten können. Die bereits erwähnte Öffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB könnte landesrechtlich genutzt werden, um die örtlichen, auf Bauordnungsrecht beruhenden Gestaltungsregelungen, wie etwa die äußere Gestaltung der Ladeinfrastruktur, zu regeln (**Ziff. 3.1.2**).

Im Zusammenhang mit **umweltfreundlichen Lieferservices** besteht die Möglichkeit, entsprechende Sonderflächen

für Depots oder sog. Mikro-Hubs in Bebauungspläne auszuweisen, bei deren Planung in einem zweiten Schritt verkehrliches Störpotenzial durch Zu- sowie Abfahrtsverkehr planerisch zu berücksichtigen ist (**Ziff. 3.1.2**). Zudem ist es möglich durch die Festsetzung von Stichstraßen für Anwohner als öffentliche Verkehrsfläche im Sinne von § 9 Abs. 11 BauGB auf die Unterdrückung von **Durchgangsverkehr** an diesen Stellen hinzuwirken (**Ziff. 3.1.4**). In einen **Klimamobilitätsplan** kann die Synthese aller hier angedachten Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen integriert werden (Ziff. 3.2). Partielle autofreie Zonen können im Falle des Vorliegens eines **Luftreinhalteplans** gemäß §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 1, 2 BImSchG auf der Grundlage des § 45 Abs. 1f StVO angeordnet werden. Daneben können auch Verbote schadstoffintensiver Fahrzeugtypen zur Durchsetzung der europarechtlichen Vorgaben erfolgen (**Ziff. 3.3**).

Der Landesgesetzgeber könnte ferner in Betracht ziehen, die Begrifflichkeit der notwendigen Stellplätze in der entsprechenden Landesbauordnung in notwendige Stellplätze für exklusiv elektrisch betriebene Fahrzeuge zu modifizieren (Ziff. 4.1). Auf Grundlage des § 5 Abs. 3 S. 2 StrG BW kann die **Widmung** einer neuen Straße auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke oder -kreise beschränkt werden. Das nachträgliche Pendant dazu stellt bei bereits gewidmeten Straßen die **Teileinziehung** nach § 7 Abs. 1 S. 2 StrG BW dar. Eine Teileinziehung muss neben ihren allgemeinen tatbestandlichen Voraussetzungen, eine tatsächliche Veränderung der Nutzung mit sich bringen. Sie kann nicht zum Ausschluss schadstoffintensiver Fahrzeuge dienen (**Ziff. 4.2.1**). Im Hinblick auf klimaneutrale Lieferservices könnte der Landesgesetzgeber eine **Sondernutzungserlaubnis** für City-Hubs oder Mikro-Depots in Erwägung ziehen (**Ziff. 4.2.2**).

Zur Erreichung einer klimaneutralen Zone können **Verkehrszeichen** zur Kennzeichnung von Stich-, Einbahnstraßen, Fahrradwegen oder -zonen sowie zur Gewichts- oder Geschwindigkeitsbegrenzung auf Grundlage des § 45 StVO **angeordnet werden**. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, bspw. konventioneller Lieferservices, ist nicht möglich (**Ziff. 4.3.1**).

Durchgangsverkehr kann durch das Aufstellen von bestimmten Verkehrszeichen verhindert werden. Ein Verbot des Durchgangsverkehrs kann nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO zum Schutz vor Verkehrslärm und Abgasen angeordnet werden, wenn bestimmte (Richt-)Werte überschritten werden. Zudem kommt eine Maßnahme zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1 Nr. 1a Fall 2 StVO und in Kurorten nach § 45 Abs. 1 Nr. 1a StVO in Betracht. Im Übrigen darf die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken nur aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränkt oder verboten werden, § 45 Abs. 1 S. 1 StVO (**Ziff. 4.3.2**). Bei alledem bedarf es jedoch stets einer besonderen Einzelfallprüfung, um möglichst wenige Verkehrszeichen anzuordnen, und bei der das Verbot extensiver Interpretation bundesrechtlicher Verwaltungsvorschriften, hier der VwV-StVO, zu beachten ist (OVG Münster, Beschl. v. 28.01.2011 - 3 A 2238/09).

Die **Bevorrechtigung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen als klimaneutrale Alternative** ist auf Grundlage des § 45 Abs. 1g StVO in Fragen des ruhenden Verkehrs möglich. Zudem können auf Grundlage des § 46 Abs. 1a StVO und des § 3 Abs. 4 EmoG Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverboten oder Verkehrsumleitungen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Abs. 1a und Abs. 1b Nr. 5 Fall 1 StVO selbst dort gemacht werden, wo zuvor ein auch nur temporärer Ausschluss aller Kraftfahrzeuge galt (**Ziff. 4.3.3.1**). Die Bevorrechtigung von **Carsharing Fahrzeugen** ist auf Grundlage des neuen § 45 Abs. 1h StVO möglich (**Ziff. 4.3.3.2**).

Zuwendungen können unter den Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (**Ziff. 5.1**). Zur Förderung der **E-Mobilität** wird dies derzeit bereits mit einem umfangreichen Angebot durch die „Landesinitiative III Marktwachstum Elektromobilität BW“ betrieben (**Ziff. 5.1.1**). Ähnlich könnte die Förderung **klimapositiver Lieferservices** gedacht werden (**Ziff. 5.1.2**). Ebenso gibt es die Möglichkeit, Modellprojekte zur Realisierung **autofreier Quartiere** nach § 2 Nr. 13

LGVFG als verkehrsbezogene Maßnahmen der Luftreinhaltung zu bezuschussen (**Ziff. 5.1.3**). Auch eine Förderung von **Klimamobilitätsplänen** soll im Rahmen des LGVFG erfolgen (**Ziff. 5.1.4**).

Das landesrechtliche **ÖPNVG** bietet in der aktuell im Landtag liegenden Änderungsgesetzlichen Version **Anknüpfungspunkte**, um auf Landesebene zur Schaffung klimaneutraler Zonen beizutragen. So kann das Land durch seine integrative Aufgabenwahrnehmung gemäß § 9 Abs. 6 Nr. 8 ÖPNVG-E im Rahmen der Verkehrsverbünde beratend Einfluss nehmen (**Ziff. 5.2.1**).

Die Nachfrage bündelnde und damit preisliche Ersparnis erzielende Nutzung einer zentralen Beschaffungsstelle im Sinne des § 120 Abs. 4 GWB zur **Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge schafft** einen finanziellen Anreiz für die kommunalen Aufgabenträger, die für den ÖSPNV zuständig sind (**Ziff. 5.2.2**).

3 Planungsrecht

3.1 Bauplanungsrecht

3.1.1 Autofreie Quartiere

Der bauplanungsrechtliche Beitrag zur Realisierung klimaneutraler Zonen kann an vielzähligen Punkten ansetzen. Dabei ist wie bereits im Rahmen der Begutachtung zu den Handlungsmöglichkeiten im ruhenden Verkehr darauf hinzuweisen, dass die örtliche Bauleitplanung verfassungsrechtlich nach Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden zugeordnet ist.

3.1.1.1 Autofreies Wohnen

Der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB sowie ein kommunaler Bebauungsplan stellen Mittel dar, die der Umsetzung der Idee des autofreien Wohnens dienen können. Dabei ist die Voraussetzung für durchaus mögliche gewagte Modellprojekte, dass aufgrund der aus Art. 2 Abs. 1 GG folgenden individuellen Mobilität, unmittelbar auf ein potenzielles Scheitern eines solchen Projektes reagiert werden kann und die Mobilität auf sonstige Art und Weise sichergestellt ist. Letztlich kann natürlich auch durch die Festsetzung von Fußgängerbereichen oder Fahrradwegen ein klimapositiver Beitrag im Wege des Bauplanungsrechts geleistet werden. Es besteht für das Land aber weder ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen noch die Option, einen solchen vertraglich zu begründen, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB. Zur abstrakten Kontrolle der Rechtmäßigkeit eines gemeindlichen Bebauungsplans existiert die Möglichkeit eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

3.1.1.2 Stellplatzreduzierung

Gemäß § 12 Abs. 6 BauNVO kann zwar festgesetzt werden, dass in bestimmten Baugebieten Stellplätze und Garagen nicht zulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind – ein vollständiger Verzicht ist indes rechtlich nicht möglich.¹ Auf die Option der Integration landesbauordnungsrechtlicher Klauseln in einen kommunalen Bebauungsplan nach § 9 Abs.

4 BGB sowie die legislativen Modifizierungsmöglichkeiten in der baden-württembergischen LBO zur Stellplatzreduzierung werden im Kapitel zu Parken und ruhendem Verkehr behandelt. An dieser Stelle ist besonders darauf hinzuweisen, dass eine Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen bei Neubauten für klimaneutral betriebene Elektrofahrzeuge einen besonderen Mehrwert für die Realisierung klimaneutraler Zonen hätte. Zudem würde so nicht gegen Art. 2 Abs. 1 GG verstoßen, da die individuelle Mobilität jedenfalls kein Recht auf schadstoffintensiven motorisierten Individualverkehr umfasst.

3.1.2 Förderung von E-Mobilität

Um möglichst umfassend zur Reduzierung von Schadstoffausstoß beizutragen, sind Elemente alternativer Mobilitätskonzepte ebenso auf ihre bauplanungsrechtliche Umsetzbarkeit hin zu untersuchen.

Zunächst existiert die konkrete rechtliche Integration von Ladeinfrastrukturen für elektrisch betriebene Fahrzeuge in die kommunale Bauleitplanung mangels spezieller Vorschrift im BauGB bisher noch nicht. Es wird vertreten, dass die Ladeinfrastruktur als sogenannte untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen schon heute in Bebauungsplänen festgesetzt werden kann.² Zudem können im Bebauungsplan nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB unter anderem Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung festgesetzt werden. Im Vergleich zu den Verkehrsflächen mit allgemeiner Zweckbestimmung sind diese gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie atypischer Natur sind. Das BauGB definiert diesen besonderen Typus der Verkehrsflächen nicht, sondern konkretisiert ihn durch Beispiele, die nicht abschließend sind.³ Diese Ausweisungsmöglichkeit könnte nutzbar gemacht werden, um etwa Sonderparkzonen für Elektrofahrzeuge, E-Carsharing oder auch sogenannte Blaue Zonen auszuweisen. Es ist bisher nicht erprobt, aber auch nicht grundsätzlich auszuschließen, dass die § 9 Abs. 1 Nr. 12 und 23 b BauGB Ansatzpunkte für Festsetzungen von Flächen für Elektromobilität bieten können. Nach Nr. 12 können Versorgungsflächen festgesetzt werden, inklusive der Flächen für Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Verteilung, Nutzung oder Spei-

¹ Luther, Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, 556.

² Bachmann/Mayer, Weg zur elektrifizierten Stadt, Rechtliche Instrumente zur Förderung und Gestaltung der Elektromobilität, 2013, S. 7-9.

³ Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger, 12. Auflage 2014, 99 BauGB Rn. 65.

cherung von Strom aus erneuerbaren Energien. Nr. 23 b umfasst Gebiete, bei denen bei der Errichtung von Gebäuden oder bestimmten sonstigen baulichen Anlagen bestimmte bauliche und sonstige technische Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung von Strom aus erneuerbaren Energien getroffen werden müssen. Bei nur ausnahmsweiser Zulässigkeit einer Ladestation in einem Baugebiet besteht nach wenigstens § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauNVO die Möglichkeit, im Bebauungsplan die allgemeine Zulässigkeit festzulegen. Die bereits erwähnte Öffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB könnte landesrechtlich genutzt werden, um die örtlichen, auf Bauordnungsrecht beruhenden Gestaltungsregelungen, wie etwa die äußere Gestaltung der Ladeinfrastruktur, zu regeln.

3.1.3 Umweltfreundliche Lieferservices

Das Förderungsspektrum umweltfreundlicher Lieferservices auf der „letzten Meile“ zum Konsumenten weist auch bauplanungsrechtliche Elemente auf. So besteht die Möglichkeit, entsprechende Sonderflächen für Depots oder sogenannte Mikro-Hubs in Bebauungsplänen auszuweisen, bei deren Planung in einem zweiten Schritt verkehrliches Störpotenzial durch Zu- sowie Abfahrtsverkehr planerisch zu berücksichtigen ist.

3.1.4 Durchgangsverkehr

Schließlich besteht auch, wie im Falle der Stadt Gent, die Möglichkeit, durch die Festsetzung von Stichstraßen für Anwohner als öffentliche Verkehrsfläche im Sinne von § 9 Abs. 11 BauGB auf die Unterdrückung von Durchgangsverkehr an diesen Stellen hinzuwirken. Da die örtliche Bauleitplanung im Unterschied zur überörtlichen Landesraumordnung jedoch von der verfassungsrechtlichen kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst ist, besteht gleichlaufend zu einem mangelnden Anspruch des Landes auf Aufstellung eines Bebauungsplans ebenso wenig ein Landesanspruch auf bestimmte Festsetzungen in einem solchen Plan.

3.2 Klimamobilitätspläne

Einen weiteren planungsrechtlichen Rahmen zur Konzeptualisierung klimaneutraler Zonen bieten Klimamobilitätspläne. In einen solchen kann die Synthese aller hier angedachten Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen integriert werden. Da die Aufstellung und Ausarbeitung insoweit eine freiwillige Aufgabe der jeweiligen Aufgabenträger sind, bietet die potenzielle Förderung durch das Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz einen entsprechenden finanziellen Anreiz. Für die wechselseitige Wirkung zwischen Klimamobilitätsplänen, überörtlicher Raumordnung, kommunaler Bauleitplanung und straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen nach 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO sei an dieser Stelle auf das Kapitel zum ruhenden Verkehr verwiesen.

3.3 Luftreinhaltepläne

Partielle autofreie Zonen können im Falle des Vorliegens eines Luftreinhalteplans gemäß §§ 40 Abs.1, 47 Abs. 1, 2 BImSchG auf der Grundlage des § 45 Abs. 1f StVO angeordnet werden. Daneben können auch Verbote schadstoffintensiver Fahrzeugtypen zur Durchsetzung der europarechtlichen Vorgaben, wie im Falle Stuttgarts, erfolgen.⁴ Hierbei muss aber tatsächlich ein Überschreiten der im Luftreinhalteplan niedergeschriebenen Grenzwerte festgestellt werden können.

4 Ordnungsrecht

4.1 Bauordnungsrecht

Die legislativen Möglichkeiten des Landesgesetzgebers zur Reduzierung von Stellplätzen bezüglich § 37 LBO und § 74 LBO wurden ausführlich im Rahmen der Begutachtung der Handlungsmöglichkeiten im Bereich des ruhenden Verkehrs dargestellt. Hierbei ist insbesondere die Unterdrückung einer anhand notwendiger Stellplätze orientierten Systematik zu erwähnen. Vor dem Hintergrund des Ziels klimaneutraler Zonen könnte die Modifizierung der Begrifflichkeit der notwendigen Stellplätze in notwendige Stellplätze für exklusiv elektrisch betriebene Fahrzeuge erwogen werden.

4.2 Straßenrecht

4.2.1 Widmung und (Teil-)Einzziehung

Auf Grundlage des § 5 Abs. 3 S. 2 StrG kann die Widmung einer neuen Straße auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke oder -kreise beschränkt werden. Das nachträgliche Pendant dazu stellt bei bereits gewidmeten Straßen die Teileinzziehung nach § 7 Abs. 1 S. 2 StrG BW dar.

Eine beschränkte Widmung stellt, insbesondere bei Vorliegen eines entsprechenden Bebauungsplans, kein Hindernis dar, wenn es bspw. um die Beschränkung auf die ausschließliche Benutzung einer Straße durch Fußgänger geht. Da das Straßenrecht jedoch überhaupt den Nutzungsrahmen erst festlegt, innerhalb dessen das Straßenverkehrsrecht unter Ordnungsgesichtspunkten das Verhältnis der Verkehrsteilnehmer zueinander regelt, gestaltet sich die nachträgliche Beschränkung in Form der Teileinzziehung schwieriger. Tatbestandlich kann diese nur erfolgen, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungskreise oder Benutzungszwecke vorliegen, § 7 Abs. 1 S. 2 StrG. Regelungssystematisch ist darüber hinaus der Vorrang des Straßenverkehrsrechts zu beachten. Ist der Nutzungsrahmen nämlich einmal festgelegt, gilt vorrangig das Straßenverkehrs-

recht, welches abschließend die Nutzungsausübung innerhalb des straßenrechtlichen Rahmens reguliert. Eine straßenrechtliche Maßnahme darf folglich nicht als getarnte straßenverkehrsrechtliche Anordnung ergehen.

Eine Teileinzziehung, wie im Kapitel zur Beschränkung CO₂-intensiver Kfz geprüft wurde, darf folglich nicht dazu führen, dass die Straße ihre prägende und zunächst ausschließliche Verkehrsfunktion, die darin besteht, dass eine Ortsveränderung auf ihrem Boden mittels Fahrzeugen generell gestattet ist, behält. Insofern wird der Nutzungsrahmen nicht neu definiert. Es wird lediglich die Nutzungsausübung auf der reinen Verkehrsstraße reglementiert, was wiederum dem Straßenverkehrsrecht i.e.S. zuzuordnen wäre. Daher muss eine Teileinzziehung neben ihren allgemeinen tatbestandlichen Voraussetzungen eine tatsächliche Veränderung der Nutzung mit sich bringen. Sie kann hingegen nicht zum Ausschluss schadstoffintensiver Fahrzeuge dienen, da hierfür die ordnungsrechtlichen Voraussetzungen des Straßenverkehrsrechts Vorrang genießen.

Der Vorbehalt des Straßenrechts führt folglich dazu, dass das Straßenverkehrsrecht und die auf seiner Grundlage ergehenden Maßnahmen keine Nutzung gestatten können, die durch die Widmung nicht eröffnet sind. Fußgängerbereiche⁵ sind daher bspw. mit wegerechtlichen Maßnahmen, verkehrsberuhigte hingegen mit straßenverkehrsrechtlichen einzurichten.⁶ In einem logischen Umkehrschluss eröffnet dies aber die Möglichkeit, über Ausnahmeregelungen im Rahmen einer Teileinzziehungsverfügung in Übereinstimmung mit der der Teileinzziehung zu Grunde liegenden Begründung, den Verkehr für klimaneutrale Fahrzeuge zu eröffnen.⁷ Eine solche Sichtweise wird zusätzlich durch die neu formulierte Zielsetzung des § 1 Abs. 1 S. 2 StrG BW gestützt.⁸ Das baden-württembergische Straßengesetz soll gerade zur Entwicklung einer leistungsfähigen, nachhaltigen und klimafreundlichen Mobilität beitragen und dabei die veränderten Mobilitäts- und Raumansprüche für die unterschiedlichen Verkehrsarten im öffentlichen Straßenraum berücksichtigen und ein hohes Maß an Verkehrssicherheit gewährleisten.

⁵ So kann tatbestandlich bei der Einrichtung von Fußgängerzonen in der Regel vom Vorliegen überwiegender Gründe des Allgemeinwohls ausgegangen werden, die eine Teileinzziehung erforderlich machen, wie dies das Urteil des VG Karlsruhe, Urt. v. 18.07.2008 - 1 K 478/07 Rn. 18 explizit unter Verweis auf VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 23.09.1993 - 5 S 2092/92 festhält.

⁶ S. Steiner, JuS 1984, S. 1 ff.08.2020.

⁷ Der VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.07.1990 - 5 S 1039/90 Rn. 3 ff. evoziert dabei sogar eine Logik, der zufolge das Vorliegen von „Ausnahmen für bestimmte Arten des Kraftfahrzeugverkehrs, aber auch für bestimmte Arten des allgemeinen Fahrzeugverkehrs“ nur dann Sinn ergeben würden, wenn „die teilweise Einziehung den gesamten Fahrzeugverkehr betreffen oder – mit anderen Worten – prinzipiell nur der Fußgängerverkehr straßenrechtlich zulässig bleiben soll“. Ausnahmen für bestimmte Arten des Fahrzeugverkehrs würden im Rahmen des entsprechenden Beschlusses damit als Teil einer Rhetorik genutzt, die Ausnahmeregelungen als wesensmäßige Eigenschaft der Teileinzziehung zum Indiz für das Vorliegen letzterer machen.

⁸ Für eine gewichtige Berücksichtigung klimapositiver Begründungsmodelle streitet auch VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 16.07.1990 - 5 S 1039/90 Rn. 15, der ausdrücklich die regionalplanerischen Vorgaben und einen ökologischen Stadtentwicklungsplan in Verbindung mit einer durchgeführten Verkehrsuntersuchung als Grundlage für eine Teileinzziehung billigt.

4.2.2 Sondernutzungserlaubnis

Wird eine Straße jedoch über den in ihrer Widmung bestimmten Gemeingebrauch genutzt, liegt eine Sondernutzung vor, die nach § 16 StrG einer entsprechenden Erlaubnis bedarf. Im Hinblick auf klimaneutrale Lieferservices könnte der Landesgesetzgeber in Anlehnung an § 16a StrG, der die Sondernutzungserlaubnis für stationsbasierte Carsharing-Unternehmen ermöglicht, gleichsam an eine solche Sondernutzung für City-Hubs oder Mikro-Depots bspw. in U-Bahn-Stationen oder auf Gehwegen denken. Dabei sind ebenso wie bei § 16a StrG an eine transparente und diskriminierungsfreie Vergabe oder eine mögliche Befristung zu denken.

4.3 Straßenverkehrsrecht

4.3.1 Anordnung von Verkehrszeichen

Zur Regelung des ruhenden sowie fließenden Verkehrs können zur Erreichung einer klimaneutralen Zone neben der straßenverkehrsrechtlichen Verhinderung von Durchgangsverkehr (**Ziff. 4.2.2**) beispielhaft auch Verkehrszeichen zur Kennzeichnung von Stich-, Einbahnstraßen oder Fahrradwegen, zur Gewichts- oder Geschwindigkeitsbegrenzung auf Grundlage der zentralen Norm des § 45 StVO angeordnet werden. Dabei sind die im Rahmen des § 45 Abs. 9 StVO divergierenden Subsidiaritätsanforderungen bei der Errichtung der Verkehrszeichen zur Beschränkung des ruhenden, S. 1 und des fließenden Verkehrs, S. 3 zu beachten. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, bspw. für konventionelle Lieferservices, ist nicht möglich. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf die genaue Darstellung der tatbestandlichen Voraussetzungen der Anordnungsgründe des § 45 StVO innerhalb des Kapitels zur Zuflussdosierung sowie zur intelligenten Verkehrssteuerung verwiesen.

Entscheidend ist im Hinblick auf die Schaffung von klimaneutralen Zonen, dass § 45 StVO gerade darauf beschränkt ist, maximal zonale, nicht hingegen generelle, flächendeckende Maßnahmen zu erlauben. Dabei erscheint die Anordnung zur

Unterstützung einer städtebaulich geordneten Entwicklung im Sinne des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO aus einer gesamtplanerischen Perspektive am vielversprechendsten. Durch seine nicht exklusiv ordnungsrechtliche Stellung ermöglicht er einen jedenfalls progressiv wachsenden Zusammenhang zwischen der Komplexität des als Voraussetzung notwendigen kommunalen Verkehrskonzeptes einerseits und der Möglichkeit, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Konzeptes zu erlassen. Durch die Verzahnung von Klimamobilitätsplänen und der Bauleitplanung über das Vehikel des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB tragen auch diese zu einem möglichst umfassenden kommunalen Verkehrskonzept bei. Das BVerwG hat darüber hinaus klargestellt, dass auch dann, bei Vorliegen eines solchen Konzeptes, § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts nicht verliert.⁹ Daraus könnte geschlossen werden, dass es auch in diesem Fall zur Anordnung der Beseitigung einer konkreten Gefahr bedarf und § 45 Abs. 9 StVO zu berücksichtigen ist. Allerdings kann ebenso argumentiert werden, dass entweder das Gefahrenmaß abgesenkt sein könnte oder der Gefahrenbegriff an einen anderen Gegenstand (statt „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ „Sicherung der gemeindlichen Planung“) anknüpft.

4.3.2 Durchgangsverkehr

Durchgangsverkehr kann durch das Aufstellen der Verkehrszeichen 250, 251, 253, 255, 260 Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO, verhindert werden. Jedoch unterliegt dies, neben der allgemeinen ordnungsrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen des § 45 StVO, der Beschränkung des Subsidiaritätserfordernisses des § 45 Abs. 9 StVO, wonach Verkehrszeichen nur dort anzuordnen sind, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Zum Schutz vor Verkehrslärm kann ebenso selektiv ein Verbot des Durchgangsverkehrs nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO in aller Regel dann angeordnet werden, wenn gewisse (Richt-)Werte im gesundheitskritischen Bereich überschritten werden. Aus Gründen der Luftreinhaltung als kohärente Maßnahme ebenso auf Grundlage des § 45 Abs. 1f StVO eines entsprechenden Luft-

reinhalteplans nach §§ 40 Abs. 1, 47 Abs. 1, 2 BImSchG, sofern die entsprechenden Grenzwerte überschritten werden (**Ziff. 3.3**). Als außerplanmäßiges Gegenstück exklusiv zum Schutz vor Abgasen bietet § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO eine weitere Handlungsalternative. Weiterhin kommt unter den vom BVerwG konkret umgrenzten Voraussetzungen¹⁰ eine dienende Maßnahme zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung nach § 45 Abs. 1b Nr. 5 Fall 2 StVO in Betracht und schließlich in Kurorten nach § 45 Abs. 1 Nr. 1a StVO. Im Übrigen darf die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken nur aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränkt oder verboten werden, § 45 Abs. 1 S. 1 StVO. Ausgenommen sind grundsätzlich Bedarfsumleitungsstrecken von Autobahnen, sofern es sich nicht um luftreinhaltebedingte Streckenverbote mit Zeichen 251 oder 253 StVO und einem Zusatzzeichen für Fahrzeuge ohne grüne Plakette oder unterhalb einer bestimmten Schadstoffklasse handelt.

Gem. § 3 Abs. 4 Nr. 3 EmoG können Elektrofahrzeugen Bevorrechtigungen hinsichtlich von Zufahrtsbeschränkungen und Durchfahrverboten erteilt werden. Solche Ausnahmen von Zufahrtsbeschränkungen und Durchfahrverboten können aufgrund der Nr. 27.1 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO für die Zeichen 250, 251, 253, 255 zugelassen werden.

4.3.3 Fahrradzonen

Durch die 2020 erfolgte Novelle der StVO besteht nun gemäß § 45 Abs. 1i StVO die Möglichkeit, durch Anordnung von Fahrradzonen innerhalb dieser jeden motorisierten Verkehr zu untersagen. Die Straßenverkehrsbehörden können nach § 45 Abs. 1i S. 1 StVO derartige Zonen innerhalb geschlossener Ortschaften, insbesondere in Gebieten mit hoher Fahrradverkehrsdichte, im Einvernehmen mit der Gemeinde anordnen.

§ 45 Abs. 1i S. 2-6 StVO bestimmen darüber hinaus: „Die Zonen-Anordnung darf sich weder auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) noch auf weitere Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken. Sie darf nur Straßen ohne durch Lichtzeichen geregelte Kreuzungen oder

Einmündungen, Fahrstreifenbegrenzungen (Zeichen 295), Leitlinien (Zeichen 340) und benutzungspflichtige Radwege (Zeichen 237, 240, 241 oder Zeichen 295 in Verbindung mit Zeichen 237) umfassen. An Kreuzungen und Einmündungen innerhalb der Zone muss grundsätzlich die Vorfahrtregel nach § 8 Absatz 1 Satz 1 („rechts vor links“) gelten. Die Anordnung einer Fahrradzone darf sich nicht mit der Anordnung einer Tempo 30-Zone überschneiden. Innerhalb der Fahrradzone ist in regelmäßigen Abständen das Zeichen 244.3 als Sinnbild auf der Fahrbahn aufzubringen.“ In Übereinstimmung mit der Privilegierung, die auch Anordnungen von Tempo 30-Zonen zukommt, ist im Rahmen des § 45 Abs. 9 StVO lediglich die allgemeine Ausprägung des Subsidiaritätsgrundsatzes die Anordnung von Verkehrszeichen betreffend anzuwenden. Folglich sind gemäß § 45 Abs. 9 S. 1 StVO Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen zur Errichtung von Fahrradzonen nur dort anzuordnen, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist. Eine aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse bestehende Gefahrenlage, die die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen des § 45 StVO genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt, ist hingegen nicht zu fordern, § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 8 StVO.

Anderer Fahrzeugverkehr als Radverkehr sowie Elektrokleinstfahrzeuge im Sinne der eKFV (Vorschriftzeichen Nr. 24.1 in Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO) ist innerhalb der Fahrradzonen grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen von diesem Verbot können durch entsprechendes Zusatzzeichen erlaubt werden, wobei die befreiten Verkehrsarten auch gemeinsam auf einem Zusatzzeichen abgebildet werden dürfen (Vorschriftzeichen Nr. 24.1, Nr. 1 in Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO). Dabei gilt für den Fahrverkehr eine Höchstgeschwindigkeit von 30 km/h. Da der Radverkehr weder gefährdet noch behindert werden darf, muss der Kraftfahrzeugverkehr, falls nötig, daher die Geschwindigkeit weiter verringern (Vorschriftzeichen Nr. 24.1, Nr. 2 in Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO).

¹⁰ Die respektive Maßnahme muss sich dabei in ein bereits vorhandenes städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde einfügen. Dabei sind dreierlei Anforderungen an ein solches Konzept zu beachten: Zunächst muss es hinreichend konkret die verkehrlichen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder für zweckmäßig gehalten werden. Darüber hinaus muss das Konzept von den für die Willensbildung der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein. Und zuletzt, sofern es Veränderungen von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muss es den Erfordernissen der planerischen Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(-züge) entlastet und welche neuen Straßen(-züge) dafür in für dortige Anwohner zumutbare Weise belastet werden sollen und können. Urt. v. 20.4.1994 – 11 C 17.93.

4.3.4 Bevorrechtigungen

4.3.4.1 Elektrisch betriebene Fahrzeuge

Für elektrisch betriebene Fahrzeuge können auf Grundlage des Gesetzes zur Bevorrechtigung der Verwendung elektrisch betriebener Fahrzeuge (EmoG) Ausnahmen zugelassen werden. Zunächst sind Bevorrechtigungen in Fragen des ruhenden Verkehrs nach § 45 Abs. 1g StVO möglich, der insoweit bei der Anordnung von Verkehrszeichen von § 45 Abs. 9 StVO befreit ist. Umfassender werden in § 46 Abs. 1a StVO die Voraussetzungen für die Anordnung von Ausnahmemöglichkeiten von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverboten oder Verkehrsumleitungen geschaffen. Durch Zusatzzeichen können die Straßenverkehrsbehörden auf Grundlage des § 3 Abs. 4 EmoG Ausnahmen von Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverboten oder Verkehrsumleitungen nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, Abs. 1a und Abs. 1b Nr. 5 Fall 1 StVO zugelassen werden. Das gleiche Recht haben sie für die Benutzung von Busspuren durch elektrisch betriebene Fahrzeuge. Dabei gilt es, die Anforderungen des § 3 Abs. 1 EmoG zu beachten, der fordert, dass die ordnungsrechtlich bekannten Schutzgüter der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden dürfen. Von der Ermächtigung des § 3 Abs. 4 EmoG hinsichtlich einer Bevorrechtigung im Rahmen von Fahrradzonen wurde auf Verordnungsebene der StVO bisher jedoch noch nicht Gebrauch gemacht.

4.3.4.2 Carsharing

Durch das Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharings (CsgG) besteht neben der Möglichkeit der bereits erwähnten Sondernutzungserlaubnis nach § 16a StrG (Ziff. 4.2) lediglich die Privilegierung im Rahmen des Parkens nach § 45 Abs. 1h StVO, für welchen das Subsidiaritätserfordernis aufgrund des § 45 Abs. 10 StVO nicht greift.

5 Finanz- und Haushaltsrecht

5.1 Förderung als Zuwendung

Zuwendungen, also Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke können unter den Voraussetzungen der §§ 23, 44 LHO veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

5.1.1 E-Mobilität

Zur Förderung der E-Mobilität wird dies derzeit bereits mit einem umfangreichen Angebot durch die „Landesinitiative III Marktwachstum Elektromobilität BW“¹¹ betrieben.

5.1.2 Klimapositive Lieferservices

Ähnlich könnte die Förderung klimapositiver Lieferservices gedacht werden. Für beide bietet auch das LGVFG Ansatzpunkte. Auf der Grundlage des § 2 Nr. 15 LGVFG, der den Bau, Aus- sowie Umbau der Schnittstellen des Güterverkehrs nennt, könnten Lieferservices (sprich deren Transportlogistik) landesgesetzgeberisch konkretisiert werden. Exemplarisch könnte an eine Erwerbsprämie für Lieferdienstleister oder die finanzielle Unterstützung von Forschungsprojekten zu alternativen Logistikkonzepten wie der Kofferraumzustellung, der Crowd-Delivery, Paketbox-Belieferung oder Drohnensowie Roboterbelieferung gedacht werden. Daneben gilt es auch, Kooperationsprojekte wie das aus Hamburg stammende „Smart Miles Logistics“ nicht außer Acht zu lassen. Das gemeinsam von der Logistik-Initiative und der Hamburger Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation ins Leben gerufene Projekt beschäftigt sich mit der Entwicklung intelligenter und innovativer Konzepte für die nachhaltige und belastungssenkende „Belieferung der Letzten Meile“. Dabei zeichnet sich das Modell durch personelle und sachliche Diversität aus, indem es sich nicht ausschließlich aus Lieferdienstleistern zusammensetzt oder auch zu Digitalisierungschancen forsch.¹²

¹¹ Vgl. <https://vm.baden-wuerttemberg.de/index.php?id=13676>, Stand 23.10.2020.

¹² Vgl. <https://www.hamburg-logistik.net/unsere-aktivitaeten/projekte/smile/>, Stand 23.10.2020.

5.1.3 Autofreie Quartiere

Ebenso gibt es die Möglichkeit, Modellprojekte zur Realisierung autofreier Quartiere nach § 2 Nr. 13 LGVFG als verkehrsbezogene Maßnahmen der Luftreinhaltung zu bezuschussen.

5.1.4 Klimamobilitätspläne

Wie bereits erwähnt soll auch eine Förderung von Klimamobilitätsplänen im Rahmen des LGVFG erfolgen (**Ziff. 3.2**), deren präzise Behandlung im eigens den Klimamobilitätsplänen gewidmeten Kapitel erfolgt.

5.2 Kopplung mit dem ÖPNV

Ein gut ausgearbeitetes Netz im öffentlichen Personennahverkehr kann nicht nur als Gesichtspunkt im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einer planerischen Maßnahme zur Einrichtung autofreier Quartiere mit Blick auf die aus Art. 2 Abs. 1 GG folgenden Gewährleistung individueller Mobilität dienen.

5.2.1 ÖPNVG

Das landesrechtliche ÖPNVG bietet in der aktuell im Landtag liegenden änderungsgesetzlichen Version¹³ ebenso Anknüpfungspunkte, um auf Landesebene zur Schaffung klimaneutraler Zonen beizutragen.

Zunächst kann das Land durch seine integrative Aufgabewahrnehmung gemäß § 9 Abs. 6 Nr. 8 ÖPNVG-E beratend Einfluss im Rahmen der Verkehrsverbünde nehmen. Besondere Bedeutung erlangt diese Möglichkeit vor dem Hintergrund, dass sie zur Voraussetzung der in § 9 Abs. 4 ÖPNVG-E gewährten Zuwendungen an die Verkehrsverbünde gemacht wird.

Daneben werden bei der Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger nach § 15 Abs. 2 ÖPNVG-E im Rahmen des entsprechenden Verteilungsschlüssels raumstrukturelle Parameter (Ziff. 3) berücksichtigt.

Neben der Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger nach § 15 und der Verbundförderung nach § 9 gewährt das Land als dritten finanziellen Anknüpfungspunkt nach Maßgabe von Richtlinien und des Haushaltsplans weitere Förderungen zur Weiterentwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs, der Verkehrsverbünde und der Verbundtarife gemäß § 13 Abs. 3 ÖPNVG-E. Das Nähere bestimmen nach § 18 erlassene Verwaltungsvorschriften.

5.2.2 (Sammel-)Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge

Wie bereits im Kapitel zur gemeinsamen Beschaffung ausgeführt, bietet die Nachfrage bündelnde und damit preisliche Ersparnis erzielende Nutzung einer zentralen Beschaffungsstelle im Sinne des § 120 Abs. 4 GWB zur Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge einen finanziellen Anreiz für die kommunalen Aufgabenträger, die für den ÖSPNV zuständig sind. Darüber hinaus beschränkt sich der Beitrag eines solchen Beschaffungsvorgangs nicht nur auf den Bereich des ÖPNV, was einen noch klimapositiveren Beitrag bedeutet.

II Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen

Neben dem Ordnungsrecht ermöglicht das Finanz- sowie Haushaltsrecht dem Land direkte Handlungsoptionen zur Schaffung klimaneutraler Zonen.

Wie im Rahmen des ruhenden Verkehrs ist auch bei der Einrichtung klimaneutraler Zonen eine überzeugende Bevorzugung von E-Fahrzeugen, beispielweise als Ausnahme von Durchgangsverkehrsverböten oder als wegerechtliche Sondernutzungserlaubnis in Anlehnung an den bestehenden § 16a StrG für klimaneutrale Lieferservices mitzubersichtigen.

Wegerechtlich ermöglicht es das Instrument der Teileinziehung in Verbindung mit dem neu formulierten Klimaschutzobjektiv des § 1 Abs. 1 S. 2 StrG BW dort, wo ein Überwiegen öffentlicher Belange des Allgemeinwohls eine tatsächliche Beschränkung des Verkehrs erforderlich macht, einer Negativlogik folgend, entsprechende Ausnahmeregelungen für klimapositive Fahrzeuge einzurichten.

Finanz- und haushaltsrechtlich gesehen, existieren vielfältige Förderungsmöglichkeiten durch Zuwendungen nach §§ 23, 44 LHO in Bezug auf E-Mobilität, klimapositive Lieferservices, autofreie Quartiere oder künftige Klimamobilitätspläne. In Bezug auf die Förderung von Lieferservices könnte § 2 Nr. 15 LGVFG um das Merkmal der „Transportlogistik“ erweitert werden. Zudem besteht für das Land die Option, über die Kopplung mit dem ÖPNV, nicht nur bei der finanziellen Zuwendung an die Verkehrsverbände sowie Aufgabenträger mittels des ÖPNVG das Konzept klimaneutraler Zonen miteinzubringen, sondern zusätzlich über die (Sammel-)Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge für den ÖPNV Einfluss zu nehmen.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Technische Umsetzungsplanung

1. Physische Infrastruktur

1.1 Autofreie Zonen/Quartiere (auch temporär)

Zunächst muss definiert werden, was „autofrei“ bedeutet (Abkürzungen der Szenarien für Tabelle 1):

- › BSI: Bestehende Straßeninfrastruktur bleibt bestehen, insbesondere findet keine Nivellierung statt; es bestehen Einfahrtsverbote/-beschränkungen sowie Maßnahmen zur „baulichen Kleinumgestaltung“¹⁴;
- › BEG: Einfahrtsbeschränkungen mit Begegnungszonen oder Shared Spaces;¹⁵
- › FUZO: Fußgängerzone;
- › GRÜN: Grünlandumgestaltung mit grundlegender Umplanung der Straße.

Kombiniert wird dies mit einer deutlichen Stellplatzreduktion/-umwidmung. Der Unterschied zwischen einem Shared Space und einer Begegnungszone liegt darin, dass sich zwar in beiden Fällen MIV, ÖPNV, Radfahrer und Fußgänger¹⁶ den Straßenraum teilen, aber dass im Shared Space die Teilnehmer gleichberechtigt sind, während in der Begegnungszone die Fußgänger Vorrang haben.¹⁷ Die Erfahrungen mit Shared Space in Baden-Württemberg sind bislang eher negativ. So wird über „das Recht des Stärkeren“ geklagt und die Einrichtung von Begegnungszonen gefordert.¹⁸ Im Kontext dieser Studie wäre allerdings eine Begegnungszone bzw. ein Shared Space mit einer MIV-Einfahrtsbeschränkung verbunden, d. h., nur wenige Kraftfahrzeuge (ÖPNV, Menschen mit Behinderung, Lieferfahrzeuge) würden den Raum nutzen.

¹⁴ Pflanzkästen, Parklets, Bänke u.dgl.

¹⁵ Der Begriff wird zurückgeführt auf Hans Mondermann, zur Definition vgl. u. a. VCD (2009), Position Shared Space, S. 2.

¹⁶ Der Terminus „Fußgänger“ beinhaltet auch Rollstuhlfahrer/innen und Menschen mit Kinderwagen u.dgl.

¹⁷ Sog. „Berner Modell“, siehe <https://begegnungszonen.ch/about/recht/>, Stand 23.10.2020.

¹⁸ Vgl. das Beispiel Tübinger Straße, Stuttgarter Zeitung (07.03.2019). Ähnliche Erfahrungen scheinen in Göppingen zu bestehen.

Tabelle 1: Entscheidungsfaktoren autofreie Quartiere

KRITERIUM	RELEVANZ FÜR SZENARIEN	ANMERKUNG
Nutzung durch den ÖPNV (schienengebunden und Busse) muss weiterhin möglich sein.	Alle	Szenario GRÜN aus diesem Grund jedenfalls nur als Teilszenario realisierbar, sprich als Kombination BSI/GRÜN.
Maximale Distanz zur nächsten ÖPNV-Haltestelle	Alle	Die geographische Distanz ist dabei nicht isoliert zu sehen, sondern als Gesamterreichbarkeit inkl. der Wartezeit. Auch sind Umbaumaßnahmen bei den Wegstrecken zu berücksichtigen.
Behinderten-, insbesondere blindengerechte Bauweise	BEG	Vgl. die Proteste von Behindertenvertretern bzgl. der Tübinger Straße. Dies gilt für Begegnungszonen weniger als für Shared Spaces.
	Alle	Parkmöglichkeit für Behindertenfahrzeuge klären.
Radwege	Alle	In allen Szenarien als Ergänzung denkbar; aufgrund der geringen Autodichte auch ohne große bauliche Separationsmaßnahmen.
Anwohnerparkmöglichkeiten	BSI, BEG	On Street zumindest möglich, allerdings mit (restriktiv gehandhabten) Anwohnerparkgenehmigungen. Alternativ: striktes Einfahrtverbot mit externer Sammelgarage.
	FUZO, GRÜN	Nur über Sammelgaragen realisierbar, Frage der baulichen Möglichkeiten, vgl. Lincoln-Siedlung.
Ungehinderte Zufahrt für Einsatzfahrzeuge	BSI, BEG	Problemlos möglich, bei baulichen Kleinmaßnahmen auf Erreichbarkeit achten (Straßenbreite!). ¹⁹
	GRÜN	Zwingend vorzusehen
Regelung für Lieferdienste, Post, Handwerker und Taxis Permanente oder zeitlich limitierte Zufahrtsbeschränkung	Alle	Im Szenario GRÜN ist eine entsprechende Zufahrt vorzusehen. Während Lieferdienste zeitlich limitiert zugelassen werden können, muss für Taxis eine 24/7-Regelung gefunden werden.
Kontrollierbarkeit, Strafraumen, Glaubwürdigkeit	BSI, BEG, FUZO (GRÜN)	Je größer der Kreis der Ausnahmen, desto schwieriger wird die Kontrolle ²⁰ und damit die Glaubwürdigkeit der Beschränkung. Es wird empfohlen, die Ausnahmen stringent zu gestalten: (i) Fahrzeuge, die sofort als Ausnahme erkennbar sind (z. B. Post), (ii) mit entsprechendem Ausweis hinter der Windschutzscheibe (z. B. Behinderte).
Kleinbaumaßnahmen	Alle	Dies können (Klein)Spielplätze, Bänke, Parklets, Topfbepflanzung/Hochbeete oder Sprühnebelbögen sein, siehe dazu auch Dokument Stellplatzreduzierung und - umwidmung.

¹⁹ Die Relevanz dieses Themas sah man beim Brand von Notre Dame, als Feuerwehrfahrzeuge in einspurigen Zufahrtswegen ohne Ausweichmöglichkeit stecken blieben und wertvolle Zeit verloren ging. Vgl. <https://www.nytimes.com/interactive/2019/07/16/world/europe/notre-dame.html>, Stand 23.10.2020.

²⁰ Als „worst practice“ kann die geplante und mittlerweile gescheiterte „autofreie Innenstadt“ in Wien gesehen werden, die im ursprünglichen Konzept 20-30 Ausnahmen inkl. Rechtsanwält/innen, Politiker/innen und Immobilienmakler/innen* vorsah, woraufhin die Bundespolizeidirektion sich als nicht in der Lage erklärte, eine solche Ausnahmeregelung zu exekutieren. https://www.meinbezirk.at/wien/c-lokales/hebein-und-figleinigen-sich-auf-autofreie-innenstadt_a4108944; https://www.meinbezirk.at/innere-stadt/clokales/autofreie-innenstadt-mit-16-ausnahmen_a4187148; <https://www.osterreich.at/wien/wienchronik/autofreie-city-polizei-laesst-hebein-abblitzen/442054257?logout>, Stand 23.10.2020.

Bauer et al.²¹ beschreiben temporäre Maßnahmen, die als „Eisbrecher“ genutzt werden können, um die Bürgerschaft von der Sinnhaftigkeit und den Vorteilen autofreier Zonen zu überzeugen. Diese schaffen einen angenehmen öffentlichen Raum (Hochbeete, Sitzgelegenheiten, Kinderspielgerät), lassen sich aber wiederum entfernen und unterstreichen den temporären Charakter der Maßnahme.

1.2 Durchgangsverkehr, Geschwindigkeitskonzepte

Folgende Maßnahmen zur Verhinderung bzw. Erschwerung des Durchgangsverkehrs sind – auch kumulativ – möglich:

- › Bauliche Maßnahmen (Schwellen, Verkehrsinseln usw.);
- › Geschwindigkeitsbegrenzung, großflächige Tempo-30-Zonen;
- › Tonnagebegrenzung für Lkw und entsprechende Einfahrtsverbote;
- › Gegenläufige Einbahnregelungen;
- › Verkehrsberuhigte/autofreie Zonen als Unterbrechung des Durchfahrtskorridors;
- › Lichtzeichenanlagen.

Zunächst gibt es einen empirisch uneinheitlichen Befund, ob Tempolimits die Attraktivität des MIV in städtischen Ballungszentren verringern. Die Stadt Graz machte mit Tempo-Limit 30 innerhalb des Stadtgebiets in den letzten 20 Jahren positive Erfahrungen.²² Es zeigt sich – neben der Verbesserung des allgemeinen Verkehrsflusses – dass Pkw Radfahrende nicht mehr überholen, sondern mit den Radfahrenden eine gleichberechtigte Kette bilden und dadurch die Sicherheit des Radfahrens erhöht wurde. Auch in Wien werden bezirksweise flächendeckende Tempo-30-Zonen eingerichtet.²³ Es kann daher davon ausgegangen werden, dass eine großflächige Reduktion der Verkehrsgeschwindigkeit die Verkehrssicherheit positiv beeinflusst und letztlich Menschenleben rettet.²⁴

Ob die Maßnahmen die CO₂-Emissionen (und andere Schadstoffe) verringern, ist hingegen fraglich; das österreichische Umweltbundesamt bspw. sieht die Schadstoffreduktion nicht

als das primäre Ziel dieser Maßnahmen.²⁵ Madireddy et al. hingegen zeigen, dass Tempo 30 in Städten sehr wohl CO₂- und Schadstoffemissionen reduzieren kann.²⁶

2 Digitale Infrastruktur

Bei den vorliegend vorgeschlagenen Maßnahmen bedarf es keiner eigenen digitalen Infrastruktur.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Politische Steuerung

Trotz landesrechtlicher Durchsetzungskraft dieser Maßnahmen greifen diese in die kommunale Selbstverwaltung der Kommunen ein. Eine Kooperation mit den Kommunen ist daher empfehlenswert. Somit beschränkt sich die politische Steuerung auf Bewusstseinsbildung, partnerschaftliche Umsetzung mit geeigneten Kommunen (Pilotprojekte) und gegebenenfalls Incentivierung in Form von Förderungen, Wettbewerben mit Preisen, wie bspw. „Klimaneutralste Stadt Baden-Württembergs“ oder Ähnliches.

2 Öffentliche Verwaltung

Da es sich hierbei um Maßnahmen handelt, die in vielen Kommunen umzusetzen sind, empfiehlt es sich in der Rolle des VM (unverbindlich und als Serviceleistung), Muster bspw. eine Rechtsvorschrift zur Einrichtung eines Shared Space vorzugeben.

21 Bauer, U. et al. (2019), S. 38ff.

22 Vgl. <https://de.30kmh.eu/fakten-aus-europaeischenstaedten/graz/>, Stand 23.10.2020; Vgl. <https://tempo30.vcd.org/argumente.html>, Stand 23.10.2020.

23 Vgl. <https://wien.orf.at/stories/3002696/>, Stand 23.10.2020; Vgl. <https://www.wien.gv.at/verkehr/verkehrssicherheit/massnahmen/tempo30.html>, Stand 23.10.2020.

24 European Commission (o.J.), Speed and Speed Management 2018, S.9. Hier wird eine Reduktion der für Fußgänger/innen tödlichen Unfälle von 40% bei Tempo 32 statt 48km/h nachgewiesen; Ähnlich der Verkehrsclub Österreich, siehe <https://www.vcoe.at/news/details/tempo-30-zur-regel-machen>, Stand 23.10.2020.

25 Zitat: „Sind Verkehrsanlagen und Verkehrssteuerung auf das Geschwindigkeitsniveau angepasst, ist bei Tempo 30 von einer geringen Reduktion der Luftschadstoffemissionen auszugehen.“ <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/mobilitaet/mobilitaetsdaten/tempo/faq-tempolimits>, Stand 23.10.2020; Vgl. Stindl (2014). Studie: Tempo 30 bringt Umwelt nicht viel.

26 Vgl. Madireddy et. al. (2011).

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

1 Autofreie Zonen/Quartiere (auch temporär)

Dies hängt von der Art der Umgestaltung ab. Eine rein administrative Umgestaltung im Szenario BSI ist fast kostenfrei zu realisieren. Für FUZO oder BEG können 15-20 Mio. EUR pro Straßenkilometer als ungefähre Richtwert angegeben werden.²⁷ Mangels Daten wird dieser Wert auch für das Szenario GRÜN geschätzt. Gegenzurechnen wären Bußgeldeinnahmen, abzüglich der bekannten Kosten für die Überwachung.

2 Durchgangsverkehr, Geschwindigkeitskonzepte

Die Kosten dürften gemessen an den Erfahrungen in Graz überschaubar sein, in Abhängigkeit vom Einbau von Schwellen. Bei umfangreicherer Nutzung von baulichen Maßnahmen ist dann aber auch mit höheren Kosten zu rechnen und es sind Bußgeldeinnahmen gegenzurechnen.

3 Förderung umweltfreundlicher Zustelldienste

Es gibt noch eine Maßnahme, die allerdings durch die Verwaltung nur gefördert werden kann: umweltfreundliche Liefersdienste.

Lieferservices wie z. B. <https://www.bringmeister.de/> oder <https://www.lieferando.de> erfreuen sich immer größerer Beliebtheit. Leider erfolgt die Lieferung zumeist mit Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren²⁸ – sieht man von Fahrradboten im innerstädtischen Bereich und bei kleinen Kollis ab. Auf den Webseiten der Lieferservices findet man unter dem Suchwort „Nachhaltigkeit“, „CO₂“ u. dgl. entweder nichts oder Hinweise auf Randphänomene wie etwa die korrekte Entsorgung der Essensverpackungen.²⁹ Teilweise gibt es Hinweise, dass auf e-Bikes umgestellt werden soll, dies betrifft aber primär die „Pizzalieferservices“, nicht die Bringdienste für den Großeinkauf.³⁰

Ebenso ist die Situation bei den klassischen Lieferservices, d. h. bei der Paketzustellung. Auch hier dominiert der Verbrennungsmotor. Häufig stellen Subunternehmer die eigenen Transportmittel bereit, die von den klassischen Autovermietungen zur Verfügung gestellt werden.³¹

Der Lieferservice erscheint aus Klimasicht an sich positiv, da viele individuelle Wege durch einen gebündelten Weg des Zustellers ersetzt werden und sich der Endverbraucher nicht zu bewegen braucht.

Es scheint notwendig, für umweltfreundliche Lieferservices Incentives zu setzen. Die Grenze hierbei ist, dass es sich bei Lieferservices um Dienstleistungen handelt, die dem freien Markt unterworfen sind. Eingriffe, die sich durch Kosten auf das Angebot auswirken, sind sehr invasiv und rechtlich aufwändig, so dass hier „sanftere Faktoren“ wirken müssen.

Marketingvideos über die Hema-Supermärkte der chinesischen Alibaba-Gruppe³² lassen erkennen, wie eine Gesellschaft aussehen kann, die ohne den Besitz eines Fahrzeugs mobil sein kann. Die sogenannte „3-Kilometer-Gesellschaft“,³³ wo alles innerhalb dieses Radius innerhalb von 30 Minuten geliefert wird, scheint in Anbetracht des funktionierenden Echtbetriebs in China auch ein Modell für klimaneutrale Zonen in Baden-Württemberg zu sein. Die verlässliche Lieferung innerhalb kurzer Zeit ist die Lösung des Logistikproblems, welches bislang nur vom MIV gelöst werden konnte. Lastenfahrräder u.ä. sind nur eine Teillösung des Problems. Beispielsweise gelangen ältere oder gehbehinderte Personen zwar mit einem gut ausgebauten und billigen ÖPNV ins Einkaufszentrum, aber regelmäßig nicht mit einem Lastenfahrrad. Abgesehen davon, dass Lastenfahrräder für einen signifikanten Teil der Bevölkerung schwer erschwinglich sind – die Kosten liegen bei ca. 4.500 Euro.³⁴

Konkrete Maßnahmen wären

- Die Förderung neuer Lieferservicekonzepte im stationären Einzelhandel nach dem Vorbild von Hema; dies auch durch finanzielle Anreize bzw. primär durch einen „Einzelhandels-

27 Der Standard (11.12.2019). Neue Begegnungszone: Der Platz in der Neubaugasse wird neu aufgeteilt.

28 Wobei die Anforderungen an die Temperierung der Kollis von E-Autos derzeit wohl nicht erbracht werden können, bspw. konstant -18 Grad Celsius Maximaltemperatur bei Bofrost, siehe <https://www.gti.de/wp-content/uploads/2014/11/k-18-5-2014-GTI-bofrost.pdf>, Stand 18.08.2020.

29 <https://www.bringmeister.de/erlebniswelten/nachhaltigkeit/nachhaltig-leben> oder <https://shop.lieferando.de/einwegartikel> oder <https://www.bofrost.de/pressebereich/allepressemittelungen/bofrost-ist-vorreiter-bei-umweltfreundlichen-verpackungen.html>, Stand 18.08.2020.

30 <https://www.food-service.de/maerkte/news/Essenlieferung-wird-umweltfreundlich-37738>, Stand 23.10.2020.

31 Amazon wirbt sogar damit um Zusteller/innen, dass sie einen Rahmenvertrag mit SIXT haben, siehe https://www.amazonflex.de/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=MueDBY_04PaketzustellerM%C3%BCnchen&utm_content=&gclid=EAIaIQobChMmN6ajL2k6wVYQJ3Ch97wGEEAYASAAEgKLPID_BWE bzw. auch <https://www.amazon-flex.de/kooperation-sixt-share/>, Stand 18.08.2020.

32 <https://www.youtube.com/watch?v=H9p5jaOx08> bzw. im Lebensmittelbereich <https://www.youtube.com/watch?v=uEByNJ29j4> sowie ausführlich und in deutscher Sprache unter <https://etailment.de/news/stories/Alibaba-crosschannel-Mobile-payment-21340>, Stand 18.08.2020.

33 <https://www.alizila.com/hema-to-open-30-new-stores-in-beijing/>, Stand 18.08.2020.

34 <https://www.derstandard.at/story/2000119298851/das-ungleiche-duell-kann-ein-lastenrad-das-auto-ersetzen> sowie Herstellerangabe https://isy.de/isy-modelle/isy-cargo/n38_zr/, Stand 18.08.2020.

dialog“ nach dem Vorbild des Strategiedialogs Automobilwirtschaft der Landesregierung.

- › Förderung umweltfreundlicher Lieferservices speziell für die Lieferung von warmen Speisen, da hier e-Bikes und weitere wegen der Größe der Kolli eine gangbare Option darstellen. Eine Bevorzugung dieser Fahrzeuge nach § 46 Abs. 1a StVO bzw. § 3 Abs. 4 Nr. 3 EmoG.
- › Forcierung umweltfreundlicher Lieferservices durch entsprechende Gestaltung des Halte- und Parkrechts, Stichworte Micro-Depots, City-Hubs nach § 16 bzw. § 16a StrG.
- › Kreierung und Bewerbung eines entsprechenden Gütesiegels für umweltfreundliche Lieferservices nach dem Vorbild von Öko- und Bio-Siegeln für Lebensmittel durch das Land.
- › Förderung von Instore-Delivery anstatt Versand über lange Strecken.³⁵

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Mit den hier beschriebenen Maßnahmen allein kann nach gutachterlicher Ansicht das Ziel einer Reduktion des Kfz-Verkehrs um ein Drittel nicht erreicht werden. Um dieses Ziel zu erreichen bedarf es einer Substitutionsmöglichkeit – diese kann nur der ÖPNV (und, eingeschränkt, das Fahrrad) sein. Um diese Substitutionseffekte auszulösen und die hier beschriebenen Maßnahmen zu unterstützen, bedarf es eines attraktiven und preiswerten ÖPNV, inklusive Ride Pooling ins Umland. Anders scheint nach aktuellem Kenntnisstand das Klimaziel einer Reduktion des MIV nicht erreichbar.

1 Verdoppelung des ÖV

Je nach Umfang der tatsächlich von den Kommunen geschaffenen klimaneutralen Zonen ist die quantitative Wirkung ex post zu beurteilen. Eine Vorabschätzung ist nicht möglich. Qualitativ kann gesagt werden, dass die Erschwerung des MIV zu einer Substitution durch Fahrrad, Fußweg und ÖPNV führen muss. Somit ist zu erwarten, dass diese Maßnahme zielführend wirkt.

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Die meisten Maßnahmen, wie Parkplatzreduktion, Verkehrsinseln, Tempolimit usw., behandeln klimaneutralen MIV nicht anders als verbrennungsmotorgetriebenen MIV. Somit ist nicht zu erwarten, dass die Erreichung dieses Ziels dadurch gefördert wird.

3 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Ebenso wie bei der Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ ist eine quantitative Schätzung nicht möglich, ohne die konkrete Anzahl und Lage der klimaneutralen Zonen zu kennen. Sofern sich diese in Städten befinden, ist wegen der neuen Hindernisse für den generellen Kfz-Verkehr eine Reduktion zu erwarten.

In die Gegenrichtung wirkt allerdings ein anderer Effekt: Es wird für etliche MIV-Verkehrsteilnehmer und auch Lieferservices notwendig werden, diese klimaneutralen Zonen zu umfahren und so den Verkehr, gemessen in zurückgelegten Kilometern und auch Zeiten, insgesamt zu erhöhen. Wie stark dieser Effekt ist, kann ebenfalls erst nach Vorliegen der konkret geplanten bzw. umgesetzten klimaneutralen Zonen bewertet werden.

Anders verhält es sich bei der Maßnahme „Förderung umweltfreundlicher Lieferservices“ und der erwähnten „3-Kilometer-Gesellschaft“. Hier kann tatsächlich der generelle Kfz-Verkehr reduziert werden, da das Einkaufszentrum auch ohne Kfz aufgesucht werden kann und die Notwendigkeit des Eigentransports der Einkäufe entfällt.

4 Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)

Auch diese Maßnahme wird gefördert, da der MIV unattraktiver wird.

5 Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Die Maßnahmen werden höchstwahrscheinlich neutral bleiben. Einerseits könnten Ausnahmen für den Güterverkehr notwendig werden. Andererseits könnten gegenteilige Effekte erzielt werden, da bspw. höhere Wegstrecken durch größere Umwege notwendig werden könnten..

V Ergänzende Hinweise

Da es sich bei der Schaffung klimaneutraler Zonen um eine Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung handelt, kann für die Gemeinden in Baden-Württemberg noch keine Aussage darüber getroffen werden, ob und wie viele solche Zonen in welchen Ausprägungen geschaffen werden. Jedenfalls ist – in Abhängigkeit von der Kommunalpolitik – der Rückbau solcher Zonen theoretisch nicht ausschließbar.

Ebenso wenig kann ex ante gesagt werden, wie viele Unternehmen bzw. Einkaufszentren sich der Initiative „umwelt-

freundliche Lieferservices“ anschließen würden. Somit sind Aussagen über die Effekte aus heutiger Sicht nicht abschließend möglich.

C Zusammenfassung und Einordnung

In diesem Kapitel wurde erörtert, durch welche rechtlich möglichen Ausgestaltungen die Idee autofreier bzw. autofreier Zonen in Wohnquartieren umgesetzt werden kann, um klimaschädliches Verkehrsaufkommen zu verringern und dadurch die Klimaziele des Landes zu erreichen. Dabei sind unter „klimaneutralen Zonen“ terminologisch nicht ausschließlich autofreie Bereiche zu verstehen, sondern holistisch von der Gesamtheit an Möglichkeiten zur Erreichung eines Areals mit möglichst niedrigen Schadstoffemissionen durch den Verkehr auszugehen.

Die Idee des autofreien Wohnens kann durch städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB (Baugesetzbuch), sowie durch einen kommunalen Bebauungsplan umgesetzt werden. In einen Klimamobilitätsplan kann die Synthese aller hier angedachten Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen integriert werden. Auch kann die Umwidmung einer neuen Straße auf bestimmte Benutzungsarten, -zwecke oder -kreise beschränkt werden. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, bspw. konventionelle Lieferservices betreffend, ist jedoch nicht möglich. Die Bevorrechtigung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen als klimaneutrale Alternative ist auf Grundlage des § 45 Abs. 1g StVO (Straßenverkehrsordnung) in Fragen des ruhenden Verkehrs möglich.

Der bauplanungsrechtliche Beitrag zur Realisierung klimaneutraler Zonen i.S.v. autofreien Quartieren kann an vielzähligen Punkten ansetzen. Der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB sowie ein kommunaler Bebauungsplan stellen zudem Mittel dar, die der Umsetzung der Idee des autofreien Wohnens dienen können. Eine Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen bei Neubauten für klimaneutral betriebene Elektrofahrzeuge hätte als Weg zu einer Stellplatzreduzierung einen besonderen Mehrwert für die Realisierung klimaneutraler Zonen.

Die Ladeinfrastruktur zur Förderung der E-Mobilität kann als sogenannte „untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen“ schon heute in Bebauungsplänen festgesetzt werden. Im Zusammenhang mit umweltfreundlichen Lieferservices besteht die planungsrechtliche Möglichkeit, entsprechende Sonderflächen für Depots oder sog. Mikro-Hubs in Bebauungspläne auszuweisen, bei deren Planung in einem zweiten Schritt verkehrliches Störpotential durch Zu- sowie Abfahrtsverkehr planerisch zu berücksichtigen ist. Während es dem Land kaum möglich sein dürfte, den Durchgangsverkehr etwa durch die Festsetzung von Stichstraßen für Anwohner in Wohngebieten zu limitieren, könnte es anhand von Luftreinhalteplänen partielle autofreie Zonen anordnen. Da in Baden-Württemberg hingegen die tatbestandlich vorausgesetzte Nichteinhaltung der Luftqualitätsgrenzwerte kaum gegeben ist, versprechen Luftreinhaltepläne als rechtliches Instrument jedoch wenig Effektivität. In freiwillig aufgestellten Klimamobilitätsplänen könnten bei entsprechender Anreizbildung und Förderung durch das Land mehrere Maßnahmen zur Schaffung klimaneutraler Zonen gebündelt werden.

Auf Grundlage des Bauordnungsrechts könnten Stellplätze elektrisch betriebenen Fahrzeugen vorbehalten werden. Eine etwaige Teileinziehung bestehender Straßen auf straßenrechtlicher Basis darf nicht als getarnte straßenverkehrsrechtliche Anordnung ergehen. Sie kann auch nicht zum Ausschluss schadstoffintensiver Fahrzeuge dienen, da hierfür die ordnungsrechtlichen Voraussetzungen des Straßenverkehrsrechts Vorrang genießen. Klimaneutrale Lieferservices können ebenso wie Carsharing-Unternehmen nach § 16a des baden-württembergischen Straßengesetzes (StrG) eine Sondernutzungserlaubnis für bestimmte Verkehrsflächen erhalten, wobei jedoch an eine transparente und diskriminierungsfreie Vergabe oder eine mögliche Befristung zu denken ist.

Auf straßenverkehrsrechtlicher Ebene bestehen Eingriffsmöglichkeiten durch die Anordnung von Verkehrszeichen. Eine vom Wesen des Straßenverkehrsrechts als Gefahrenabwehrrecht losgelöste Beschränkung, beispielsweise für konventionelle Lieferservices, ist durch Bundesgesetz stark eingeschränkt. Entscheidend ist im Hinblick auf die Schaffung von

klimaneutralen Zonen, dass § 45 StVO gerade darauf beschränkt ist, maximal zonale, nicht hingegen generelle, flächendeckende Maßnahmen zu erlauben. Dabei erscheint die Anordnung zur Unterstützung einer städtebaulich geordneten Entwicklung im Sinne des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO aus einer gesamtplanerischen Perspektive am vielversprechendsten. Durch seine nicht exklusiv ordnungsrechtliche Stellung ermöglicht er einen jedenfalls progressiv wachsenden Zusammenhang zwischen der Komplexität des als Voraussetzung notwendigen kommunalen Verkehrskonzeptes einerseits und der Möglichkeit, straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zur Verwirklichung dieses Konzeptes zu erlassen. Zur Luftreinhaltung kann der Durchgangsverkehr durch entsprechende Verkehrszeichen limitiert und Elektrofahrzeugen nach dem EmoG (Elektromobilitätsgesetz) Bevorrechtigungen hinsichtlich Zufahrtsbeschränkungen und Durchfahrtsverboten erteilt werden. Auch erlaubt es die 2020 erfolgte Novelle der StVO, Fahrradzonen anzuordnen und innerhalb dieser jeden motorisierten Verkehr zu untersagen. Für elektrisch betriebene Fahrzeuge können wiederum auf Grundlage des EmoG Ausnahmen zugelassen werden. Carsharing-Fahrzeuge können nach dem CsgG im Rahmen des Parkens eine Privilegierung erhalten.

Das Finanz- und Haushaltsrecht erlaubt die Förderung bzw. Bezuschussung beispielsweise der E-Mobilität, klimapositiver Lieferservices, Modellprojekte zur Realisierung autofreier Quartiere und von Klimamobilitätsplänen. Auch das landesrechtliche ÖPNVG (Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr) bietet in der aktuell im Landtag liegenden änderungsgesetzlichen Version Anknüpfungspunkte, um auf Landesebene zur Schaffung klimaneutraler Zonen beizutragen.

Neben dem Ordnungsrecht ermöglicht das Finanz- sowie Haushaltsrecht dem Land direkte Handlungsoptionen zur Schaffung klimaneutraler Zonen. Zudem besteht für das Land die Option, über die Kopplung mit dem ÖPNV nicht nur bei der finanziellen Zuwendung an die Verkehrsverbände sowie Aufgabenträger mittels des ÖPNVG das Konzept klimaneutraler Zonen mit einzubringen, sondern zusätzlich über die (Sam-

mel-)Beschaffung klimaneutraler Fahrzeuge für den ÖPNV Einfluss zu nehmen.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Ausgangsbasis für alle technischen Maßnahmen ist die bestehende physische Infrastruktur, die sich aus autofreien Zonen mit Szenarien aus der bestehenden Straßeninfrastruktur, Ein-fahrtsbeschränkungen mit Begegnungszonen, Fußgängerzonen oder der Grünlandumgestaltung zusammensetzt. Auch eine Verhinderung bzw. Erschwerung des Durchgangsverkehrs, etwa durch Tempolimits, ist als Maßnahme denkbar; es gibt jedoch einen empirisch uneinheitlichen Befund, ob Tempolimits die Attraktivität des MIV in städtischen Ballungszentren verringern. Für alle hier beschriebenen Szenarien bedarf es keiner eigenen digitalen Infrastruktur.

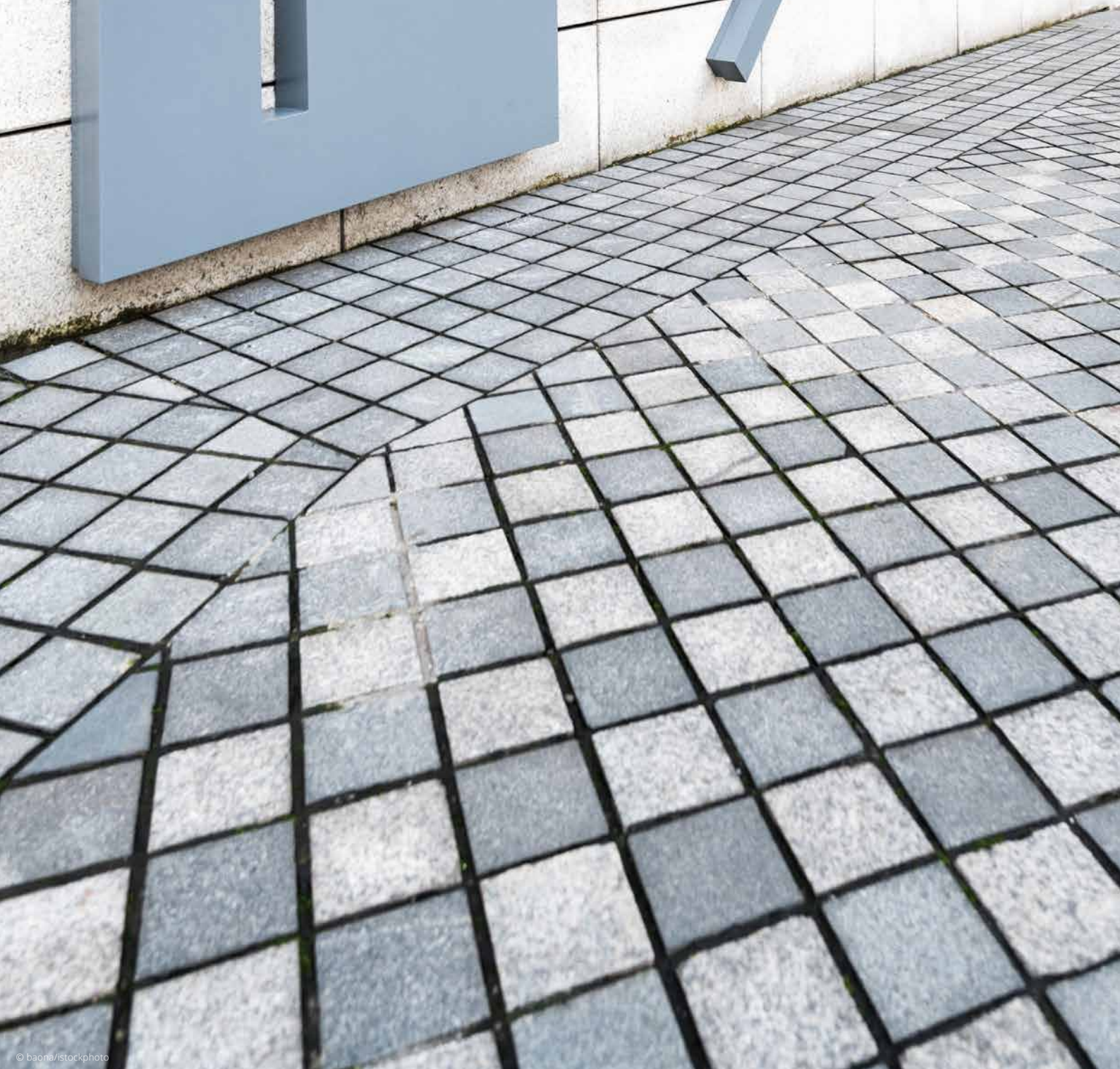
Für die organisatorische Umsetzung bedarf es einer politischen Steuerung, dass diese Maßnahmen trotz landesrechtliche Durchsetzungskraft in die kommunale Selbstverwaltung der Kommunen eingreifen. Seitens der öffentlichen Verwaltung könnte das VM den Gemeinden Muster bzw. Rechtsvorschriften als Handreichung anbieten. Bei der wirtschaftlichen Umsetzung könnte insbesondere die Förderung umweltfreundlicher Zustelldienste, auch im stationären Einzelhandel nach dem Vorbild von Hema, sowie die Schaffung von Anreizen für die Bildung solcher Services zur Klimaneutralität beitragen. Die sogenannte „3-Kilometer-Gesellschaft“, in der alles innerhalb dieses Radius innerhalb von dreißig Minuten geliefert wird, scheint in Anbetracht des funktionierenden Echtbetriebs in China auch ein Modell für klimaneutrale Zonen in Baden-Württemberg zu sein.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Mit den hier beschriebenen Maßnahmen allein kann nach gutachterlicher Ansicht das Ziel einer Reduktion des Kfz-Verkehrs um ein Drittel nicht erreicht werden. Eine Vorabschätzung der Frage, ob durch diese Maßnahmen eine Verdoppe-

lung des ÖV erreicht werden kann, ist nicht möglich. Allerdings dürfte die Erschwerung des MIV zu einer Substitution durch Fahrrad, Fußweg und ÖPNV führen; somit ist zu erwarten, dass diese Maßnahmen zielführend wirken. Das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ dürfte durch die beschriebenen Maßnahmen nicht gefördert werden, da diese den klimaneutralen MIV nicht anders behandeln als den durch Verbrennungsmotor betriebenen MIV. Ebenso wie bei der Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ ist eine quantitative Schätzung der Auswirkungen der beschriebenen Maßnahmen auf das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ nicht möglich. Nur wenn die klimaneutralen Zonen letztlich in den Städten liegen, ist eine Reduktion zu erwarten. Anders verhält es sich bei der Maßnahme „Förderung umweltfreundlicher Lieferservices“ und der erwähnten „3-Kilometer-Gesellschaft“. Hier kann tatsächlich der generelle Kfz-Verkehr reduziert werden. Das Ziel „Jeder zweite Weg selbstaktiv“ wird durch die Maßnahmen gefördert, da der MIV unattraktiver wird. In Bezug auf das Ziel „Jede dritte Tonne fährt klimaneutral“ werden die Maßnahmen höchstwahrscheinlich neutral bleiben; es könnten auch gegenteilige Effekte erzielt werden, da beispielsweise höhere Wegstrecken durch größere Umwege notwendig werden könnten.

Wir empfehlen, die ordnungs-, finanz- und haushaltsrechtlichen Handlungsoptionen zur Schaffung klimaneutraler Zonen anzuwenden und Bevorrechtigungen oder Ausnahmeregelungen für klimapositive Fahrzeuge einzurichten. Auch sollte § 2 Nr. 15 LGVFG um das Merkmal der „Transportlogistik“ erweitert und die Anknüpfungspunkte des ÖPNVG genutzt werden, um das Konzept klimaneutraler Zonen miteinzubringen. Auf technischer Umsetzungsebene bedarf es keiner eigenen digitalen Infrastruktur, sondern es kann die bestehende physische Straßeninfrastruktur genutzt werden. Die in China bereits funktionierende „3-Kilometer-Gesellschaft“ sollte als Modell für Baden-Württemberg in Erwägung gezogen werden.



Parken und ruhender Verkehr



A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	149
I	Rechtliche Bewertung	149
1	Hintergrund	149
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	149
3	Planungsrecht	150
4	Ordnungsrecht	151
5	Finanz- und Haushaltsrecht	158
II	Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen	159
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	160
I	Technische Umsetzungsplanung	160
1	Stellplatzreduktion und Umwidmung	160
2	Erhöhung der Parkgebühr	160
3	Abschaffung des kostenlosen Parkens, Bewohnerparkgenehmigungen	162
4	Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen	162
5	Temporäre Flächennutzung ausbauen	162
6	Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV	163
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	163
1	Stellplatzreduktion und Umwidmung	163
2	Erhöhung der Parkgebühr	164
3	Abschaffung des kostenlosen Parkens	165
4	Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen	166
5	Temporäre Flächennutzung ausbauen	166
6	Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV	166
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	167
1	Stellplatzreduktion und Umwidmung	167
2	Erhöhung der Parkgebühr	167
3	Abschaffung des kostenlosen Parkens	167
4	Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen	167
5	Temporäre Flächennutzung ausbauen	167
6	Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV	168
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	168
1	Verdoppelung des ÖV	168
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	168
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	168

Parken und ruhender Verkehr

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs soll sich möglichst umfassend nicht ausschließlich auf die landesrechtliche Regulierung des fließenden Verkehrs beschränken. Eine Gesamtbetrachtung fordert zusätzlich die Analyse der Handlungsmöglichkeiten, die im Bereich des ruhenden Verkehrs existieren. Dazu wird im Folgenden rechtlich beleuchtet, welche Ansätze einen klimapositiven Beitrag im Rahmen des ruhenden Verkehrs, insbesondere hinsichtlich des Parkens, leisten könnten. Insbesondere sollen Handlungsmöglichkeiten des Landes im Bereich des ruhenden Verkehrs auf Grundlage des Planungs-, Ordnungs- sowie des Finanz- und Haushaltsrechts aufgezeigt werden.

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Auf Grundlage eines Bebauungsplans und entsprechender städtebaulicher Verträge, vgl. § 11 BauGB, kann autofreies Wohnen oder ein verkehrsreduziertes Quartier unter bestimmten Voraussetzungen von den Gemeinden realisiert werden. Die Länderöffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB erweitert die Festsetzungsmöglichkeit des Inhalts eines Bebauungsplans um solche Regelungen, die gerade auf Landesrecht beruhen (**Ziff. 3.1**).

Im Rahmen des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG) kann das Land die Reduzierung von Stellplätzen sowie die damit verbundene Planung autofreier Quartiere im Allgemeinen in einen Klimamobilitätsplan integrieren (**Ziff. 3.2**). Die Landesgesetzgeber können § 74 Abs. 2 Nr. 3 LBO so erweitern, dass die Gemeinden auch zum Erlass einschränkender Stellplatzsatzungen aus Gründen der Umweltverträglichkeit ermächtigt werden oder alternativ dazu direkt die Stellplatzpflicht aus § 37 Abs. 1 LBO modifizieren (**Ziff. 4.1.1**). Darüber hinaus könnte der Landesgesetzgeber die Vorschrif-

ten des § 37 Abs. 6, 7 LBO zu den rechtlichen Anforderungen einer Ablösesatzung modifizieren (**Ziff. 4.1.2**).

Die Stellplatzreduzierung könnte durch eine nachträgliche Einziehung gem. § 7 des Straßengesetzes Baden-Württemberg (StrG) oder deren spiegelbildlichen Gegenstück der Widmung nach § 5 StrG für neue Straßen erfolgen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass Maßnahmen zur Regulierung des ruhenden Verkehrs dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen sind und damit eine Form des Ordnungsrechts darstellen. Das Recht des Straßenverkehrs, das die Parkraumbewirtschaftung, sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen einschließt, ist (konkurrierende) Zuständigkeit des Bundes (**Ziff. 4.2**).

Im Hinblick auf das Straßenverkehrsrecht ist zu beachten, dass eine Gefahrenlage tatbestandliche Voraussetzung zum Erlass einer Anordnung im Ordnungsrecht darstellt. Die Durchsetzung allgemeiner klimapolitischer Ziele ist über das Straßenverkehrsrecht nicht möglich. Da es sich bei der Anordnung von Parkflächen und Halteverbieten um Verkehrszeichen handelt, ist das Subsidiaritätserfordernis aus § 45 Abs. 9 S. 1 StVO zu beachten. Verkehrszeichen sind zudem nur dort anzuordnen, wo dies aus besonderen Umständen auch zwingend erforderlich ist (Ziff. 4.3.1.1). Besonders relevant ist § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO (**Ziff. 4.3.1.2**).

Gebühren für das Parken auf bislang kostenfreien Parkflächen können auf Grundlage des § 6a Abs. 6 StVG erstmals erhoben und auch erhöht werden (**Ziff. 4.3.2.1**). Die Länder können eine Gebührenordnung zur Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, § 6a Abs. 5a StVG, sowie für das Parken auf öffentlichen Plätzen und Wegen, § 6a Abs. 6 StVG, erlassen. Gleichzeitig wird den Ländern erlaubt, diese Ermächtigung in Form einer Delegationsverordnung weiter zu übertragen (**Ziff. 4.3.2.2**). Nicht möglich ist es aus straßenverkehrsrechtlicher Sicht, einen privaten Parkplatzbetreiber zur Einführung einer Gebühr zu verpflichten (**Ziff. 4.3.2.3**). Möglich ist es, Parken zeitlich zu beschrän-

ken (**Ziff. 4.3.3**). § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden zur Erteilung eines für die Kennzeichnung einer Bewohnerparkzone nötigen Bewohnerparkausweises (**Ziff. 4.3.4**). Hinsichtlich der Kennzeichnung von Bewohnerparkzonen ist neben dem allgemeinen Subsidiaritätsfordernis des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO bei der Anordnung von Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen auch die Entscheidungsfindung im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde, § 45 Abs. 1b S. 2 StVO, sowie eine geographische Grenze zu beachten (**Ziff. 4.3.4.1**). Die Bevorrechtigung von elektrisch betriebenen Fahrzeugen ist auf Grundlage des EmoG und § 45 Abs. 1g StVO möglich. Die Bevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen ist auf Grundlage des § 3 Abs. 2, 3 CsgG und des neuen § 45 Abs. 1h StVO möglich (**Ziff. 4.3.5**).

3 Planungsrecht

3.1 Bauplanungsrecht

Als Teil ihrer Selbstverwaltungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 GG obliegt die konkret örtliche Bauplanung den Gemeinden. Autofreies Wohnen kann auf Grundlage eines Bebauungsplans und entsprechender städtebaulicher Verträge, vgl. § 11 BauGB, realisiert werden. Voraussetzung ist, dass die Errichtung eines autofreien Quartiers gem. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB städtebaulich gerechtfertigt ist. Das ist nicht der Fall, wenn der Planung dauerhaft tatsächliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstehen, weil etwa von Anfang an absehbar ist, dass die Bevölkerung kein Interesse an einem solchen Vorhaben hat.¹ Diese Einschränkung kann jedoch nicht so weit gehen, dass die städtebauliche Erforderlichkeit eines Bebauungsplans, mit dem ein Projekt des autofreien Wohnens ermöglicht werden soll, zwingend eine gutachterliche Prognose voraussetzt, ob künftige Bewohner auf Dauer kein (eigenes) Auto halten werden.² Zwingend erforderlich ist hingegen, dass die Mobilität der Bewohner auf andere Weise sichergestellt ist und unmittelbar städtebauplanerisch reagiert werden kann, sollte das entsprechende Vorhaben scheitern.³ Eine mietvertragliche Pflicht zum dauerhaften Verzicht auf einen Pkw, die eine städtebauvertragliche Pflicht umsetzt, ist wegen des Verstoßes gegen § 307 Abs. 1 S. 1 BGB unwirksam.⁴ Die individu-

elle Mobilität ist eine Ausprägung des Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG.⁵ Um dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Zweck der Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen gerecht zu werden, kann auf Stellplätze nicht vollends verzichtet werden.⁶ Gem. § 12 Abs. 6 BauNVO kann jedoch festgesetzt werden, dass in bestimmten Baugebieten Stellplätze und Garagen nicht zulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind. Daneben stellen auch allgemein private oder öffentliche Parkflächen nach § 9 Abs. 11 BauGB zulässige Festsetzungen dar. Letztlich besteht weder ein Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen noch die Option einen solchen vertraglich zu begründen, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB. Dafür steht jeder Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung eines Bebauungsplans die negative Herangehensweise eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO offen.

Im Gegensatz zu den städtebaulichen Verträgen, für die keine Öffnungsmöglichkeit besteht, bietet § 9 Abs. 4 BauGB einen Ansatzpunkt auf unmittelbar landesrechtlicher Ebene. Die Länderöffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB erweitert die Festsetzungsmöglichkeiten des Inhalts eines Bebauungsplans um solche Regelungen, die gerade auf Landesrecht beruhen. Auf diese Art und Weise haben die Bundesländer die Möglichkeit, einen bauplanungs- sowie bauordnungsrechtlich einheitlichen Rahmen zu schaffen, der über die bloß bodenrechtlichen Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB hinausgeht. Die Prüfung möglicher klimapositiver ordnungsrechtliche Vorgaben aus der Landesbauordnung Baden-Württembergs (**LBO**) beispielweise zur Gestaltung von Garagen sowie Stellplätzen erfolgt im Rahmen des Bauordnungsrechts (**Ziff. 4.1**). Hinsichtlich städtebaulicher Verträge bleibt der Einfluss auf Landesniveau darauf beschränkt, ein Angebot an Muster-Verträgen und/oder -Klauseln zur Hilfe sowie Information für die Kommunen aufzubereiten.

3.2 Klimamobilitätspläne

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, gemäß dem von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg

¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.08.2001 – 4 CN 9/00.

² Vgl. OVG Münster, Urt. v. 11.01.2002 – 7a D 6/00.NE

³ Luther, Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, 556.

⁴ LG Münster, Beschl. v. 05.05.2014 – 3 S 37/14, NZM 2015, 131.

⁵ Luther, Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, 556.

⁶ Luther, Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJW-Spezial 2015, 556.

vom 28.07.2020 im Rahmen des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG) die Reduzierung von Stellplätzen sowie die damit verbundene Planung autofreier Quartiere im Allgemeinen in einen Klimamobilitätsplan zu integrieren. Anreize zur Aufstellung eines kommunalen Klimamobilitätsplans sowie der Integration der Zulaufdosierung können haushaltsrechtlich über das Landesgemeindevkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) gesetzt werden (Ziff. 5). Daneben sieht der neu geplante § 7f Abs. 3 Satz 1 KSG-E ausdrücklich vor, dass die Klimamobilitätspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Umgekehrt spielen die Klimamobilitätspläne auch auf Ebene der erwähnten gemeindlichen Bauleitplanung eine Rolle. Denn gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Somit gelten auch städtebauliche Klimaschutzkonzepte als abwägungsrelevanter Belang im Rahmen der Bauleitplanung.⁷ Hierdurch wird eine Verzahnung der Bauleitplanung mit den Maßnahmen in Klimamobilitätsplänen sichergestellt, die städtebauliche Relevanz aufweisen. Zudem tragen Klimamobilitätspläne auch zum Nachweis eines kommunalen städtebaulichen Konzeptes bei, die bspw. wiederum Bedeutung für den Anordnungsgrund des § 45 Abs. 1 b Nr. 5 Fall 2 StVO entfalten können (Ziff. 4.3).

4 Ordnungsrecht

4.1 Bauordnungsrecht

4.1.1 Stellplatzreduzierung

Für private Stellplätze begründen § 37 Abs. 1, 3 LBO eine Stellplatzverpflichtung. Nach dieser ist für jede Wohnung ein geeigneter Stellplatz für Kraftfahrzeuge herzustellen. Besteht nachweislich kein Bedarf an Stellplätzen oder Garagen und sind die für die Erstellung erforderlichen Flächen für diesen Zweck durch Baulast gesichert, hat die Baurechtsbehörde gemäß § 37 Abs. 4 S. 2 LBO sogar auf die Herstellung von Stell-

plätzen zunächst zu verzichten. Die Gemeinden können die Stellplatzverpflichtung aus Gründen des Verkehrs oder sparsamer Flächennutzung sowie aus städtebaulichen Gründen durch Satzung für das Gemeindegebiet oder hiervon genau abgegrenzte Teile einschränken, § 74 Abs. 2 Nr. 1 LBO. Aus denselben Gründen kann die Herstellung von Stellplätzen und Garagen eingeschränkt oder untersagt werden, § 74 Abs. 2 Nr. 3 LBO, oder bestimmt werden, dass diese auf anderen Grundstücken als dem Baugrundstück herzustellen sind, § 74 Abs. 2 Nr. 4 LBO.

Hier lässt sich die Brücke zu den Klimamobilitätsplänen schlagen, die durch ihre erwähnte städtebauliche Relevanz Einfluss auf die Begründung einer örtlichen Einschränkung oder Untersagung der Herstellung von Stellplätzen oder Garagen haben können. Die Voraussetzungen ließen sich aber auch durch den Landesgesetzgeber dahingehend erweitern, dass neben städtebaulichen Gründen explizit auch Gründe der Umweltverträglichkeit zum Erlass einschränkender Stellplatzsatzungen ermächtigen.

Daneben ließe sich aber auch direkt an die Stellplatzpflicht aus § 37 Abs. 1 LBO anknüpfen. So bestimmt § 49 Abs. 1 S. 1 der Bauordnung Berlins:

„Bei der Errichtung öffentlich zugänglicher baulicher Anlagen sind Stellplätze in ausreichender Anzahl und Größe für Menschen mit schwerer Gehbehinderung und für Rollstuhlnutzerinnen und Rollstuhlnutzer herzustellen.“

Die Bestimmung differenziert zudem auch nicht zwischen Wohnungen und sonstigen baulichen Anlagen, wie dies der Fall für die baden-württembergische Vorschrift des § 37 Abs. 1 LBO ist. Gleichzeitig wird gleichheitsrechtlich den Bedürfnissen solcher Leute, die stark in ihrer Fortbewegungsfreiheit eingeschränkt sind, Rechnung getragen. Eine solche Gesetzesänderung bietet den Vorteil, dass die notwendigen Kfz-Stellplätze nach § 37 Abs. 7 LBO nicht mehr grundsätzlich von der Möglichkeit der Zahlung eines Ablösebetrages ausgenommen würden. Weiterhin wäre noch an die Verpflichtung der Stellplätze in Ausgestaltung als ausschließlich für gemein-

schaftliche und/oder Elektrofahrzeuge konzipierte Parkmöglichkeiten zu denken. Letztlich steht auch der umgekehrten Logik, anstelle von einer Mindestanzahl von einer Maximalanzahl an Stellplätzen durch eine entsprechende landesgesetzliche Modifizierung auszugehen, nichts entgegen, solange sich diese an verhältnismäßigen Erwägungen, wie der Größe der Anlage oder der Anzahl an Wohnungen, in der geplanten Anlage orientiert.

4.1.2 Anpassung Ablösesatzung

Die rechtlichen Anforderungen einer Ablösesatzung richten sich nach § 37 Abs. 6, 7 LBO. Gemäß § 37 Abs. 6 S. 2 LBO muss die Gemeinde den vom Bauherrn gemäß § 37 Abs. 6 S. 1 LBO gezahlten Ausgleichsbetrag innerhalb einer angemessenen Zeit für die Herstellung der in Nr. 1 – 4 genannten Einrichtungen verwenden. Der Gemeinde kommt nur insoweit ein Ermessen zu, als dass sie zwischen den Varianten der Nr. 1 – 4 wie der Herstellung, Modernisierung oder Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen, der Herstellung von Parkeinrichtungen für die gemeinschaftliche Nutzung von Kfz oder wie Einrichtungen, die den Bedarf an Parkeinrichtungen an sich verringern, wählen kann.⁸ Ausgeschlossen ist die Ablösesatzung jedoch gemäß § 37 Abs. 7 S. 1 LBO für die Stellplatzverpflichtung aus § 37 Abs. 1 S. 1 LBO. Eine Ausnahme hiervon ist gemäß § 37 Abs. 1 S. 2 LBO nur denkbar, wenn bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten die Herstellung der notwendigen Kfz-Stellplätze und Garagen unmöglich oder unzumutbar ist oder auf dem Baugrundstück aufgrund öffentlich-rechtlicher Bauvorschriften ausgeschlossen ist.

Dem Landesgesetzgeber wäre es vorliegend möglich, unmittelbar die entsprechenden Vorschriften des § 37 Abs. 6 sowie Abs. 7 LBO zu modifizieren. Exemplarisch könnte der Katalog zur Verwendung der Ablösebeträge des § 37 Abs. 6 S. 2 LBO um die Möglichkeit des Einsatzes für alternative Mobilitätsprojekte, wie der Förderung klimafreundlicher Lieferservices und der damit potenziell verbundenen Einrichtung von sogenannten Micro-Hubs, erweitert werden. Je attraktiver dadurch die Besorgung durch derartige Lieferservices würde, desto wahrscheinlicher ist in der Folge ein Verzicht auf die Nutzung des

eigenen Autos. Bei erwähnter Aufgabe einer Regelungssystematik, die sich durch notwendige Kfz-Stellplätze für Wohnungen wie in § 37 Abs. 1 S. 1 LBO auszeichnet, würde auch die Ausnahmegesetzvorschrift des § 37 Abs. 7 LBO obsolet.

4.2 Straßenrecht

Demgegenüber ist zur Reduzierung öffentlicher Stellplätze zu erwägen, ob diese straßenrechtlich durch eine nachträgliche Einziehung gemäß § 7 des Straßengesetzes Baden-Württemberg (**StrG**) oder deren spiegelbildlichen Gegenstück der Widmung nach § 5 StrG für neue Straßen erfolgen kann. Der Widmung kommt dabei insoweit mehr gestalterische Freiheit zu, als dass sie nicht von zusätzlichen Tatbestandsmerkmalen abhängig ist. Die Einziehung kann nur erfolgen, wenn die entsprechende Straße entweder für den Verkehr entbehrlich ist oder wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Einziehung erforderlich machen, § 7 Abs. 1 S. 1 StrG. Eine Teileinziehungsverfügung hingegen kann nur ergehen, wenn überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit für eine nachträgliche Beschränkung der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten, Benutzungskreise oder Benutzungszwecke vorliegen, § 7 Abs. 1 S. 2 StrG.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass – wenngleich kein drittschützender Anspruch auf Beibehaltung des Gemeingebrauchs an öffentlichen Straßen besteht⁹ – keine straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen im Gewand des landesrechtlichen Straßenrechts getroffen werden dürfen. Bei den Bestimmungen des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung, die dem Gebiet des Straßenverkehrsrechts zuzuordnen sind, handelt es sich nämlich um Bundesrecht. So wurden beispielsweise in Potsdam die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Parkflächen eingezogen und einer GmbH im kommunalen Alleinbesitz zur Bewirtschaftung übertragen.¹⁰ Die Parkraumbewirtschaftung dient jedoch der Ordnung des ruhenden Verkehrs, welche anerkanntermaßen eine straßenverkehrsrechtliche und keine straßenrechtliche Angelegenheit auf Grund der Natur der Sache ist.¹¹ Daher darf eine Verkehrsregelung, erfolge sie nun nach ordnungsrechtlichen oder nach stadtplanerischen Gesichtspunkten, prinzipi-

⁸ Sauter, LBO BW Stand 2019, § 37 Rn. 96.

⁹ Auch mit einer Einschränkung der Erreichbarkeit des Grundstücks verbundene wirtschaftliche Einbußen, bspw. der Wegfall von grundstücksnahen Parkplätzen oder von Anfahrmöglichkeiten mit Bussen zu einem gewerblichen Parkplatz, sind hinzunehmen, vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 17.02.2012 – 7 ME 185/11; OVG Berlin, Urt. v. 14.12.1992, NWwZ-RR 1994 S. 10.

¹⁰ S. ABl. für Potsdam v. 30.04.2015, S. 6.

¹¹ So Robbert NWwZ 2015 S. 1259.

ell nicht mit den Mitteln des Straßenrechts vorgenommen werden. Dies wird als ein Missbrauch des Straßenrechts angesehen.¹² Aus diesem Grund hat das BVerwG bereits 1969 entschieden, dass es nicht zulässig ist, Parkplätze auf einer öffentlichen Straße durch eine straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis, die einem Dritten gewährt oder von der Gemeinde selbst in Anspruch genommen wird, dem Gemeingebrauch zu entziehen, sei es auch nur für Kraftfahrzeuge, um auf ihnen gebühren- oder bewachungspflichtige Parkplätze einzurichten. In der selben Entscheidung wurde weiterhin betont, dass die Einrichtung bewachter und insbesondere gebührenpflichtiger Parkplätze ausschließlich im Rahmen der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet sei.¹³ Im Falle Potsdam wird hingegen nicht beabsichtigt, die eingezogenen Straßenflächen tatsächlich – etwa aus städtebaulichen Gründen – dem ruhenden Verkehr zu entziehen. In der Folge stellt sich eine solche Maßnahme der Sache nach als Regelung des ruhenden Verkehrs und nicht als Teil-Einziehung der öffentlichen Widmung der Straße dar. Die Heranziehung dieses straßenrechtlichen Instituts steht im Widerspruch zum abschließend bundesrechtlich geregelten Straßenverkehrsrecht und ist daher unzulässig. Es handelt sich um eine insoweit unzulässige Umgehung des Straßenverkehrsrechts.

Das Recht des Straßenverkehrs sowie die Regelung über die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen fällt nach Art. 74 Nr. 22 GG in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Der Bund hat demgemäß in §§ 6 I Nr. 14, 6 a StVG und § 45 StVO eine abschließende Regelung der Voraussetzungen der Parkraumbewirtschaftung in städtischen Quartieren vorgenommen. Das BVerwG hat in zwei Grundsatzentscheidungen aus dem Jahre 1969 aus obigen Überlegungen das Prinzip des „Vorrangs des Straßenverkehrsrechts“ in einer sehr weitreichenden Weise auf wegerechtliche Maßnahmen zur Einschränkung des ruhenden Verkehrs zum Zwecke der Sicherstellung einheitlicher und übersichtlicher Verkehrsverhältnisse in der Bundesrepublik, also im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 I GG), zur Geltung gebracht.¹⁴ Um die Umgehung des Straßenverkehrsrechts effektiv zu unterbinden, wurde eine straßenrechtliche Einschrän-

kung des Gemeingebrauchs durch eine Gemeinde, die hiermit das Abstellen von Mietfahrzeugen durch einen Autovermieter im öffentlichen Straßenraum verhindern wollte, für unzulässig erklärt.¹⁵ Hinsichtlich der Regulierung des ruhenden Verkehrs verdrängen die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts folglich das Straßenrecht ohne Rücksicht darauf, von welchen Gesichtspunkten die jeweiligen straßenrechtlichen Maßnahmen einer Gemeinde getragen werden.¹⁶ Wegen seines insoweit offenbar gewollten Vorrangs lässt § 45 StVO eine Verkehrsregelung mit straßenrechtlichen Mitteln durch nachträgliche Widmungsbeschränkungen auf der Grundlage des landesrechtlichen Straßenrechts – ausnahmsweise – nur unter den in § 45 StVO geregelten Voraussetzungen zu. So kann zum Beispiel eine Widmungsbeschränkung mit straßenrechtlichen Mitteln, wie die Teileinziehung der Verkehrsfläche oder der Ausschluss bestimmter Verkehrsarten, zum Zwecke der Einrichtung einer Fußgängerzone oder einer verkehrsberuhigten Zone erfolgen. Dies kann aber exklusiv im Rahmen und unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 9 StVO geschehen, demzufolge Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort angeordnet werden, wo dies auf Grund der besonderen Umstände zwingend geboten ist.

Mithin kann von straßenrechtlichen Maßnahmen dann Gebrauch gemacht werden, wenn die entsprechende Fläche tatsächlich dem ruhenden Verkehr entzogen werden soll und nicht auf eine andere Weise eine Parkraumbewirtschaftung dadurch bezweckt wird. In diesen Fällen stellt das Straßenverkehrsrecht die zutreffende Regelungsmaterie dar (**Ziff. 4.3**). Zu den Möglichkeiten, die die Teileinziehung als wegerechtliches Instrument insbesondere vor der neuen Zielsetzung des Klimaschutzes gemäß § 1 Abs. 1 StrG für klimaneutrale zonale Regelungen eröffnet, wird auf das gutachterliche Kapitel zu klimaneutralen Zonen verwiesen.

12 Kodal/Stahlhut, Straßenrecht, 7. Aufl. 2010, Kap. 26 Rn. 60 – 61.3.

13 BVerwGE 34, 241.

14 BVerwGE 34, 241; BVerwGE 34, 320.

15 BVerwG, NJW 1982, 2332.

16 S. Steiner JuS 1984 S. 1; Dannecker DVBl 99 S. 145.

4.3 Straßenverkehrsrecht

4.3.1 § 45 StVO als zentrale Regelungsnorm des ruhenden Verkehrs

4.3.1.1 Allgemeine ordnungsrechtliche Struktur

Wie bereits ausgeführt, sind Maßnahmen zur Regulierung des ruhenden Verkehrs dem Straßenverkehrsrecht und damit einer Form des Ordnungsrechts zuzuordnen (**Ziff. 4.2**). Dabei ist zu beachten, dass dem Wesen des Ordnungsrechts entsprechend grundsätzlich eine Gefahrenlage als tatbestandliche Voraussetzung zum Erlass einer Anordnung nötig ist. Eine von diesem Erfordernis losgelöste Durchsetzung allgemeiner klimapolitischer Erwägung sind mit der Natur des Straßenverkehrs folglich unvereinbar. Da es sich bei der Anordnung von Parkflächen als auch von Halteverboten, im Kontrast zu einer rein straßenrechtlichen Maßnahme des völligen Entzuges von Flächen des ruhenden Verkehrs, um Verkehrszeichen handelt, ist zudem das Subsidiaritätserfordernis aus § 45 Abs. 9 S. 1 StVO zu beachten. Als spezielle Ausprägung des § 39 Abs. 1 StVO sind Verkehrszeichen nur dort anzuordnen, wo dies aus besonderen Umständen auch zwingend erforderlich ist. Wie im Rahmen des Kapitels zur Zuflussdosierung und intelligenten Verkehrssteuerung behandelt, ist die Anordnung von Verkehrszeichen zur Ordnung des ruhenden Verkehrs zwar restriktiv zu verstehen, jedenfalls aber weniger restriktiv als bei Maßnahmen zur Beschränkung des fließenden Verkehrs, wie im Falle einer LZA, vgl. § 45 Abs. 9 S. 3 StVO. Darüber hinaus sei auf die konkreten Anforderungen an die ordnungsrechtliche Gefahr in Abhängigkeit des jeweiligen Anordnungsgrundes § 45 StVO¹⁷ ebenfalls auf dieses gutachterliche Kapitel verwiesen.

4.3.1.2 Die Bedeutung des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO

Besondere Relevanz hat vor dem Hintergrund seiner Ausprägung als ordnungsrechtliche Norm mit planerischen Elementen § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO. Voraussetzung dafür,

dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ im Sinne des § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept der betroffenen Gemeinde im Vorhinein vorhanden ist. An dieser Stelle ist nochmals auf die Zuflussdosierung sowie die intelligente Verkehrssteuerung hinzuweisen, die nicht nur die spezielle ordnungsrechtliche Struktur des § 45 Abs. 1b S.1 Nr. 5 Fall 2 StVO, sondern auch die vom BVerwG aufgestellten Anforderungen an ein solches Verkehrskonzept in der Tiefe analysieren.

Von konkreter Bedeutung für den ruhenden Verkehr ist das erwähnte planerische Moment dieses Anordnungsgrundes, im Rahmen dessen der Grad der Ausarbeitung von Klimamobilitätsplänen, die selbst ein städteplanerisches Element darstellen (**Ziff. 3.2**), relevant wird. Denn das, auch geographische, Ausmaß der anzuordnenden Maßnahmen ist immerzu von dem Grad der Ausarbeitung des zugrundeliegenden Verkehrskonzeptes, das insoweit den zu „dienenden“ Rahmen bestimmt, abhängig. Folglich ermöglicht ein umspannender und komplexer Klimamobilitätsplan einen Beitrag zu einem umso detaillierter ausgearbeiteten kommunalem Verkehrskonzept. Mit der Zunahme an Komplexität des Verkehrskonzeptes wächst proportional auch die Dynamik sowie Flexibilität des Einsatzes der Maßnahmen zur Erreichung dieses Konzeptes auf Grundlage des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO. Damit können Maßnahmen den ruhenden Verkehr betreffend folglich noch zielgerichteter eingesetzt werden, wenn ein städtisches Verkehrskonzept um einen umfassenden Klimamobilitätsplan bereichert wird. Dabei bleibt auch hier als äußerste systematische Grenze zu beachten, dass den Anordnungen aus § 45 StVO als grundsätzlich ordnungsrechtlicher Norm keine generelle oder flächendeckende Wirkung zukommen kann. Hinsichtlich der allgemeinen Voraussetzungen und Anforderungen an ein der Rechtsprechung des BVerwG genügendes städtisches Verkehrskonzept und die sich daraus ergebenden zonalen Anordnungsmöglichkeiten gilt das im Rahmen des Kapitels zur Zuflussdosierung Gesagte.

¹⁷ Dabei handelt es sich insbesondere um die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, den Schutz vor Lärm und Abgasen gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO und die Erprobungsklausel des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO. Bei letzterer ist darauf hinzuweisen, dass die für den fließenden Verkehr besonders relevante Befreiung vom speziellen Subsidiaritätserfordernis nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO im Bereich des ruhenden Verkehrs keine Bedeutung zukommt.

4.3.2 Parkgebühren

Das Parken im öffentlichen Straßenraum ist im Umkehrschluss zu § 12 StVO grundsätzlich zulässig, es besteht jedoch kein Anspruch auf kostenlosen Parkraum. Demnach können auf der Grundlage des § 6a Abs. 6 StVG Gebühren für das Parken auf bislang kostenfreien Parkflächen erstmals erhoben und gleichzeitig auch erhöht werden. Für die Bemessung der Gebührenhöhe gelten sowohl für die erstmalige Erhebung als auch für das Erhöhen bereits bestehender Gebühren die gleichen Grundsätze.

4.3.2.1 Erhebung und Erhöhung von Parkgebühren

Gemäß § 6a Abs. 6 StVG kann für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen Gebühren erhoben werden. Für die Festsetzung der Gebühren können die Landesregierungen nach § 6a Abs. 6 S. 2 StVG Gebührenordnungen erlassen oder diese Ermächtigung weiter übertragen, S. 4. Eine kommunale Parkgebührenerhöhung hat sich im Rahmen eines ggf. durch Landesgebührenordnung festgesetzten Höchstsatzes nach § 6a Abs. 6 S. 3 StVG zu halten. Eine solche Gebührenordnung gibt es in Baden-Württemberg derzeit nicht. Die Höhe der Gebühr orientiert sich am Wert des Parkraums, der Attraktivität der Parkflächen und den unterschiedlichen Bedürfnissen,¹⁸ wobei die verfassungsrechtlichen Grenzen zu beachten sind.¹⁹

Weiterhin ist an eine spezifische Gebührenerhöhung, Bewohnerparkausweise betreffend, zu denken. Eine solche Maßnahme könnte, wie es die Städte Darmstadt, Leipzig sowie Emden bereits tun, auf § 46 Abs. 1 S. 1 Nr. 4a StVO gestützt werden. Während sich aus der Rechtsprechung kein Exklusivverhältnis zu § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2a StVO im Bereich der Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen ergibt,²⁰ ist die Rechtslage auf Ebene der bundesrechtlichen Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebÖSt) weniger klar. Möglich erscheint, dass Ziffer 265 für das „Ausstellen eines Parkausweises für Bewohner“ mit einer maximalen Gebühr von 30,70 € abschließend zu verstehen ist. Zudem könnte ein nach dem CO₂-Ausstoß differenzierendes Gebührensystem entweder

durch eine eigenständige Gebührenordnung des Landes, § 6a Abs. 6 S. 2 StVG, oder durch eine entsprechende Delegationsverordnung gemäß § 6a Abs. 6 S. 4 StVG umgesetzt werden. So besteht in Kiel seit 2019, gemäß § 2 Abs. 4 der dortigen Stadtverordnung über Parkgebühren auf öffentlichen Verkehrsflächen, für Halter/innen von Kfz, deren CO₂-Emission unterhalb 100 g/km liegt, die Möglichkeit bis zu zwei Stunden gebührenfrei zu parken.²¹

4.3.2.2 Gebührenregelung durch Delegationsverordnung

Zur Erhebung von Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen für Bewohner/innen städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, § 6a Abs. 5a StVG, sowie für das Parken auf öffentlichen Plätzen und Wegen, § 6a Abs. 6 StVG, besteht die Möglichkeit der Länder, eine entsprechende Gebührenordnung zu erlassen. Nach § 6a Abs. 5a S. 5 StVG und § 6a Abs. 6 S. 4 StVG wird den Ländern dabei gleichzeitig erlaubt, diese Ermächtigung in Form einer Delegationsverordnung weiter zu übertragen. Dabei stellt sich die Frage, wer richtiger Adressat der jeweiligen Delegationsverordnung und wer zusätzlich im Rahmen von § 6a Abs. 5a StVG der korrekte Gebührengläubiger sein soll.

(1) § 6a Abs. 6 StVG

Hinsichtlich § 6a Abs. 6 StVG lässt sich der Begründung des Gesetzes zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes vom 14. Januar 2004²² keine landesrechtliche Zuständigkeitsdifferenzierung entnehmen, aus der sich eine Beschränkung auf die örtlichen sowie unteren Straßenverkehrsbehörden ergibt. Im Gegenteil ist das Ziel der Änderung des § 6a Abs. 6 StVG,

„die Erhebung von Parkgebühren künftig vollständig dem freien Ermessen der Kommunen zu überlassen“.

Auf diese Art wird

„klargestellt, dass den Gemeinden bzw. den Straßenbaulastträgern die Entscheidungsbefugnis zusteht, ob gebühren-

¹⁸ Ringwald, Die rechtlichen Handlungsspielräume für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, ZUR 2019, 659 (660).

¹⁹ BT-Drs. 15/1496, S. 6.

²⁰ OVG Sachsen, Beschl. v. 8.10.2012 – 3 A 431/11 Rn. 6, juris.

²¹ Regelungsstruktur über eine Parkgebührenverordnung des Landes unter „Rechtsgrundlagen“, abgerufen von: https://www.kiel.de/de/politik_verwaltung/service/_leistung.php?id=10271561, Stand 18.09.2020.

²² Vgl. BT-Drs. 15/1496, S. 6.

pflichtiges, gebührenfreies oder gebührenfreies Parken mit einer Beschränkung der Höchstparkdauer eingeführt wird.“

Wenn nun aber das legislative Objektiv darin liegt, dass die Festsetzung und Erhebung von Parkgebühren „völlig eigenverantwortlich“ erfolgen soll, bestünde hierzu ein teleologischer Widerspruch in der Gesetzesbegründung bei der Begrenzung des Delegationsadressaten auf die Straßenverkehrsbehörden. Deshalb gehen wir davon aus, dass die Delegation als Selbstverwaltungstätigkeit durchaus möglich sein soll. Der Freistaat Bayern ist im Übrigen das einzige Bundesland, welches seine Delegationsverordnung nach § 6a Abs. 6 S. 4 StVG auf die örtlichen sowie unteren Straßenverkehrsbehörden begrenzt hat.²³

(2) § 6a Abs. 5a StVG

Eine systematisch vergleichende Wortauslegung zwischen § 6a Abs. 5a StVG einerseits und § 6a Abs. 6 StVG andererseits legt zunächst den Schluss nahe, dass aufgrund der Tatsache, dass beide Absätze in ihrem jeweiligen ersten Satz differenzierend bestimmen, wer für die Gebührenerhebung zuständig sein soll, sich auch der Adressat der Ermächtigungsübertragung unterscheiden müsste. Folglich wären dies für Abs. 6 die Kommune in Ortsdurchfahrten, sonst der Straßenbausträger und für Abs. 5a die nach Landesrecht zuständigen unteren sowie örtlichen Straßenverkehrsbehörden in Baden-Württemberg. Darüber hinaus erweckt die Formulierung des § 6a Abs. 5a S. 1 StVG den Anschein, dass der Gebührengläubiger nicht deckungsgleich mit der Gemeinde sein muss, in deren örtlichem Bereich der konkret bewirtschaftete Parkraum liegt.

Einer restriktiven Interpretation, die lediglich die nach Landesrecht zuständigen Behörden als taugliche Adressaten der Ermächtigung aus § 6a Abs. 5a S. 5 StVG ansehen würde, lässt sich aus legislativer Sicht nicht zustimmen. In der Begründung des Achten Gesetzes zur Änderung des Bundesfernstraßengesetzes (8. FStrÄndG) vom 29. Juni 2020 heißt es nämlich exemplarisch:

„Die Länder können diese Ermächtigung nach § 6a Absatz 5a Satz 5 StVG (neu) durch Rechtsverordnung weiter übertragen, beispielsweise an die Kommunen, die dann ihrerseits eigene Gebührenordnungen erlassen können“.²⁴

Der Gesetzgeber ging also gerade selbst von einer Übertragungsmöglichkeit auf die Gemeinden aus.

Eine Gesamtschau mit § 6a Abs. 6 StVG verdeutlicht dies zusätzlich. Die Einführung des neuen Abs. 5a war deswegen notwendig, weil § 6a Abs. 6 S. 1 StVG lediglich das zeitlich beschränkte Parken umfasste. Es soll also auch hier im Sinne einer völlig eigenverantwortlichen Parkraumbewirtschaftung

„den Kommunen de[r] ortsangemessene Gestaltungsspielraum“

in Bezug auf einen längeren Zeitraum hinsichtlich des Bewohnerparkens ermöglicht werden.

Gegen die beispielhafte Nennung der Kommunen als Adressaten der Ermächtigungsverordnung in der genannten Gesetzesbegründung stehen aus unserer Sicht auch keine Sachwägungen entgegen. So erscheint zwar eine Übertragung der Ermächtigung zum Erlass einer Gebührenordnung auf die für die Erhebung der Parkgebühren zuständige Behörde sinnvoll. Auf diese Weise würde der in die Kosten eines Bewohnerparkausweises einfließende Verwaltungsaufwand von der sach nächsten Stelle beurteilt. Andererseits dürfte dem Verwaltungsaufwand aber auch kein tatsächlicher, sich von Ort zu Ort ändernder Faktor im Rahmen der Gebührenfestsetzung entgegenstehen. Die Verwaltungsabläufe zur Ausstellung eines Bewohnerparkausweises dürften überall gleich sein. Entscheidender erscheinen daher die systematischen Erwägungen der Gesetzesbegründung zum neuen § 6a Abs. 5a StVG, wonach

„die Kommunen nun den örtlichen Verhältnissen entsprechend die Gebühren auch in Bezug auf den wirtschaftlichen Wert von Parkmöglichkeiten im Rahmen des Bewohnerparkens festlegen können, findet eine Harmonisierung mit

²³ Vgl. dazu die Übersicht zu den sonst allgemein gehaltenen Länderregelungen bzgl. Parkgebühren ab S. 56, abgerufen von: https://www.agoraverkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2017/Parkraummanagement/Parkraummanagement-lohstsich_Agora-Verkehrswende_web.pdf, Stand 03.08.2020.

²⁴ BT-Drs. 19/19132, S. 12.

der Rechtsgrundlage für die Gebührenerhebung im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung gemäß § 6a Absatz 6 StVG statt.“²⁵

Der Wert, der den örtlichen Gegebenheiten, wie im Rahmen des § 6a Abs. 6 StVG, gerade differenzierend berücksichtigt werden soll, ist der wirtschaftliche Wert des Parkraums. Dieser wirtschaftliche Wert eines Parkraums dürfte aber überzeugender und sachnäher von der Kommune eingeschätzt werden, in deren örtlichem Bereich der jeweilige Parkraum liegt.

Was die Frage nach dem Gebührengläubiger betrifft, so ist gemäß § 6 des Landesgebührengesetzes Baden-Württemberg sowie § 3 Abs. 1 GebOSt Gebühren- und Kostengläubiger der Rechtsträger der Behörde, die die öffentliche Leistung, Amtshandlung, Prüfung oder Untersuchung erbringt. Die Gebühren könnten (weiterhin) von den nach Landesrecht zuständigen Straßenverkehrsbehörden gemäß § 6a Abs. 5a S. 1 StVG „erhoben“ werden. Die Delegationsverordnung und damit die Ermächtigung bezieht sich lediglich auf die Festsetzung der Höhe der Gebühren. In der Folge käme es bei einer Delegation an die Kommune zu einem Auseinanderfallen von der Zuständigkeit zur Festsetzung der Höhe der Gebühren (Kommune) und der Erhebung der Parkgebühren durch die Straßenverkehrsbehörden deren Rechtsträger die Landkreise und mithin gleichsam Gebührengläubiger sind.

4.3.2.3 Abschaffen kostenfreien Parkens auf privaten Flächen

Das Angebot kostenfreier Parkmöglichkeiten im Einzelhandel kann der Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs, insbesondere im Innenstadtbereich, entgegenstehen. Eine straßenverkehrsrechtliche Möglichkeit, private Parkplatzbetreiber zur Einführung einer Gebühr zu verpflichten, existiert jedenfalls nicht.

Die Beleuchtung einer abgabenrechtlichen Regelung für private Parkplatzbetreiber wurde aufgrund einer fehlenden finanzverfassungsrechtlichen Kompetenz des Landes bereits

im Kapitel zur Zulassungsbeschränkung CO₂-intensiver Fahrzeuge abgelehnt.

4.3.3 Zeitlich beschränktes Parken

Parken im öffentlichen Straßenraum ist als Gemeingebrauch grundsätzlich zulässig, wie sich erneut aus § 12 StVO ergibt. Eine zeitliche Parkraumbewirtschaftung ist im Rahmen der §§ 13, 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2a StVO zulässig. Die zeitliche Beschränkung von Parkmöglichkeiten könnte einen klimapositiven Anreiz insoweit bieten, nicht das eigene Fahrzeug, sondern bspw. öffentliche Verkehrsmittel zu verwenden. Die Einführung eines flächenhaften Kurzzeitparkens ist jedoch durch § 45 Abs. 1 S. 1, Abs. 9 StVO eingeschränkt. Danach können Regelungen nur für die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken getroffen werden und sind zudem nur aus Gründen der Sicherheit und Ordnung zulässig. Für jeden betroffenen Straßenabschnitt muss die Zeitbeschränkung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung zwingend erforderlich sein. Da das Straßenverkehrsrecht gleichberechtigt konzipiert ist,²⁶ kann es nicht zur Durchsetzung allgemeiner politischer Ziele eingesetzt werden.^{4.24.3.1}

4.3.4 Bewohnerparkausweise

§ 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO ermächtigt die Straßenverkehrsbehörden trotz der insoweit missverständlich anmutenden Verwendung des Wortes „Anordnung“ nicht nur zur Kennzeichnung einer Zone für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel, sondern auch zur Erteilung eines dafür nötigen Bewohnerparkausweises. Demnach treffen die zuständigen Behörden diese notwendigen Anordnungen im Zusammenhang mit der Kennzeichnung von Parkmöglichkeiten für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraumangel durch vollständige oder zeitlich beschränkte Reservierung des Parkraums für die Berechtigten oder durch Anordnung der Freistellung von angeordneten Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen.

4.3.4.1 Zonen für Bewohner städtischer Quartiere mit erheblichem Parkraum-mangel

Hinsichtlich der Kennzeichnung von Bewohnerparkzonen ist neben dem allgemeinen Subsidiaritätserfordernis des § 45 Abs. 9 S. 1 StVO bei der Anordnung von Verkehrszeichen und -einrichtungen, auch die Entscheidungsfindung im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde, § 45 Abs. 1b S. 2 StVO, sowie eine geographische Grenze zu beachten. Übersteigt die maximale Ausdehnung eines Bewohnerparkbereichs im Widerspruch zu Ziffer 10 Nr. 3 S. 2 und 3 VwV-StVO zu § 45 1.000 m, führt dies zugleich zu einem Verstoß gegen die Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG sowie gegen § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 2 StVO.²⁷ Die nähere Klärung der Fragen, nach welchen Kriterien ein erheblicher Parkraum-mangel festzustellen ist, wird im aktuell anhängigen Hauptsacheverfahren des Sächsischen OVG geklärt. Fragestellungen, ob vorrangig das Gesamtgebiet der aneinander angrenzenden oder einzelnen Bewohnerparkbereiche oder jede einzelne Straße darin in den Blick zu nehmen ist, sind ebenso Gegenstand des Verfahrens, sowie welche Ermittlungen durchzuführen sind und ab welcher Auslastung der Stellplätze von einem erheblichen Parkraum-mangel ausgegangen werden kann.

4.3.4.2 Erteilung

Darüber hinaus ist es den zuständigen Behörden möglich, bei der Erteilung eines Bewohnerparkausweises möglichem Missbrauch entgegenzuwirken. Die Berechtigungen können insoweit fokussiert werden, als dass sie exklusiv Zulassungsbesitzern oder Leasingnehmern mit ordentlichem Hauptsitz in der entsprechenden Stadt erteilt werden. Dazu wird neben einer meldebehördlichen Registrierung das tatsächliche Wohnen nach Ziff. 10 Nr. 7 VwV-StVO zu § 45 StVO vorausgesetzt.

4.3.5 Bevorrechtigungen

Eine Bevorrechtigung für das Parken von elektrisch betriebenen Fahrzeugen ist auf Grundlage des EmoG möglich. Gem. § 3 Abs. 4 EmoG sind Bevorrechtigungen für das Parken auf öf-

fentlichen Straßen und Wegen möglich, Nr. 1, sowie im Hinblick auf das Erheben von Gebühren für das Parken auf öffentlichen Straßen und Wegen, Nr. 4. Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfolgt mittels Straßenverkehrsrecht. Gem. § 6a Abs. 6 StVG können für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen Gebühren erhoben werden. Nach Nr. 63.5 und 64.1 der Anlage 2 zu § 41 Abs. 1 StVO können Elektrofahrzeuge gegenüber anderen Fahrzeugen privilegiert werden (Zeichen 286, 290.1). Damit sind Einschränkungen von Halteverböten zugunsten von Elektrofahrzeugen möglich.

Überdies sehen § 3 Abs. 2, 3 des Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharings (CsgG) die gleichen Ausgestaltungsmöglichkeiten vor. Insbesondere ist im Rahmen der bereits erwähnten StVO-Novelle ein neuer § 45 Abs. 1h in Kraft getreten, der entsprechend der Regelung des § 45 Abs. 1g StVO für E-Fahrzeuge eine Parkbevorrechtigung erlaubt.²⁸ Ein Gleichlauf zwischen Carsharing und E-Fahrzeugen soll auch im Hinblick auf die Befreiung vom Gefahrerfordernis aus § 45 Abs. 10 i.V.m. § 45 Abs. 9 StVO gewährleistet werden.²⁹

5 Finanz- und Haushaltsrecht

Die Möglichkeit, allgemein haushaltsrechtlich Modellprojekte hinsichtlich autofreien Wohnens zu fördern, wird profund im Rahmen des Kapitels zu klimaneutralen Zonen beleuchtet.

Darüber hinaus kann die Aufstellung von Klimamobilitätsplänen an sich, aber auch die Umsetzung der darin genannten Maßnahmen (**Ziff. 3.1**) auf Landesebene mittels des LGVFG finanziell gefördert werden. Da für die jeweils beteiligten Aufgabenträger das Entwickeln eines Klimamobilitätsplanes freiwillig ist, bietet diese Förderung gleichzeitig einen effektiven Anreiz. Ob, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe ein Klimamobilitätsplan sowie die darin enthaltenen Maßnahmen der Förderung zugänglich sind, wird im Detail innerhalb des Kapitels zu Klimamobilitätsplänen behandelt.

²⁷ Sächsisches OVG, Beschluss v. 21.08.2020 – 6 B 189/20.

²⁸ Der von der Bundesregierung eingebrachte Absatz „Zur Parkbevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen ordnet die Straßenverkehrsbehörde unter Beachtung der Anforderungen der §§ 2 und 5 des Carsharinggesetzes die dafür erforderlichen Zeichen 314, 314.1 und 315 in Verbindung mit dem dazu vorgesehenen Zusatzzeichen mit dem Carsharingsinnbild nach § 39 Absatz 11 an. Sollen die Parkfläche nur für ein bestimmtes Carsharingunternehmen vorbehalten werden, ist auf einem weiteren Zusatzzeichen unterhalb dieses Zusatzzeichens die Firmenbezeichnung des Carsharingunternehmens namentlich in schwarzer Schrift auf weißem Grund anzuordnen.“, BR-Drs. 591/19, S. 10, wird dabei vom Bundesrat einzig hinsichtlich seiner Verweisung auf §§ 2, 5 CsgG und nicht auf die wohl treffenderen §§ 2, 3 CsgG gerügt, BR-Drs. 591/19 (B), S. 11 f. Die finale Version des § 45 Abs. 1h StVO verweist nun auf §§ 2, 3 CsgG.

²⁹ Durch die vom Bundesrat bereits akzeptierte Erweiterung des § 45 Abs. 10 StVO, BR-Drs. 591/19, S. 10.

II Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen

Dem Land Baden-Württemberg kommt im Rahmen des Ordnungsrechts ein effektiver Handlungsspielraum zu.

Insbesondere das Bauordnungsrecht als Landesregelungsmaterie bietet hinsichtlich der Stellplatzvorschriften einen unmittelbaren Ansatzpunkt zur klimapositiven Regulierung des ruhenden Verkehrs. Zum einen könnte der Katalog an Gründen zur Einschränkung der Stellplatzverpflichtung nach § 74 Abs. 2 LBO durch gemeindliche Stellplatzsatzungen um den expliziten Grund der Umweltverträglichkeit erweitert werden. Zum anderen bietet § 37 LBO nicht nur die Möglichkeit, allgemein auf die Systematik „notwendiger Stellplätze“ gleich dem Berliner Beispiel des § 49 Abs. 1 S. 1 BauO Bln zu verzichten. Darüber hinaus können auch differenzierte Stellplatzverpflichtungen beispielweise für Kfz mit klimaneutralen Antrieben entwickelt werden oder eine Umwandlung in Fahrradstellplätze erfolgen. Darüber hinaus könnte auch die Verwendungsmöglichkeiten von Ablösebeträgen gemäß § 37 Abs. 6 S. 2 LBO auf die Förderung alternativer Mobilitätsprojekte ausgedehnt werden. Besonders Erfolg versprechend erscheint letztlich die Realisierung der Umkehrung der bestehenden Logik von einer Mindest- hin zu einer Maximalanzahl an Stellplätzen.

Das Straßenverkehrsrecht ermöglicht dem Landesgesetzgeber nicht nur über den Anordnungsgrund des § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO Maßnahmen zur Regulierung des ruhenden Verkehrs als Umsetzung eines städtischen Verkehrskonzeptes zu ergreifen. Auch das kostenfreie Parken für Kfz ohne klimaneutralen Antrieb kann abgeschafft werden und durch die in § 45 Abs. 1g StVO sowie § 45 Abs. 1h StVO geschaffenen Bevorrechtigungsoptionen ergänzt werden. So kann der Landesgesetzgeber unmittelbar selbst oder per Delegationsverordnung eine Gebührenordnung für das Parken auf öffentlichen Wegen und Plätzen, §6a Abs. 6 StVO, sowie für die Erteilung von Bewohnerparkausweisen, § 6a Abs. 5a StVO, erlassen.

In diesem Zusammenhang bietet das Straßenrecht durch das Mittel der Teileinziehung nach § 7 Abs. 1 S. 2 StrG dann die Möglichkeit, Flächen einzuziehen, soweit diese dem ruhenden Verkehr tatsächlich entzogen werden. In Verbindung mit einer Reduzierung privater Stellplätze in der LBO ergeben die zusätzliche Verknappung öffentlichen Parkraums und dessen Parkgebührenerhöhung einen verstärkten Anreiz zum Verzicht auf die Nutzung eines eigenen Kfz.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Dieses Maßnahmenbündel beinhaltet eine Reihe von Maßnahmen, welchen jeweils ein Abschnitt in der technischen und organisatorischen Umsetzungsplanung gewidmet ist. Dabei gibt es eine Reihe von Interdependenzen, wobei am Ende des jeweiligen Abschnittes zur technischen bzw. organisatorischen Umsetzungsplanung eine Gesamtschau erfolgt, die die Maßnahmen zueinander in Relation setzt und auch eine Priorisierung vorsieht.

Als generelle Anmerkung sei vorweg gesagt, dass effektive Maßnahmen im Bereich des ruhenden Verkehrs essenzieller Teil jedes Push-Pull-Mixes ist, der durch Eindämmung des MIV und Förderung des ÖPNV/der Radkultur versucht, eine Mobilitätswende einzuleiten. Die nachfolgenden Maßnahmen verweisen daher auch immer wieder auf den ÖPNV, beziehungsweise Maßnahmen der Radkultur.

I Technische Umsetzungsplanung

1 Stellplatzreduktion und Umwidmung

Hier sind zunächst zwei Varianten mit vollkommen unterschiedlichen Effekten zu unterscheiden:

- a. Reduktion der Parkplätze zugunsten des Fließverkehrs,
- b. Reduktion der Parkplätze nicht zugunsten des Fließverkehrs (Grünflächen etc.).

Ersteres tendiert dazu, das Verkehrsvolumen zu erhöhen³⁰, wir betrachten daher im Folgenden nur die zweite Variante. „Stellplatz“ meint im Folgenden immer den Stellplatz im öffentlichen Raum.

Bei einer Reduktion/Umwidmung von Stellplätzen nicht zugunsten des Fließverkehrs scheint es einen empirisch eindeutigen Befund³¹ zu geben, dass eine solche Reduktion nicht zu einer Höherauslastung der Parkgaragen des Viertels führt.

Vielmehr kommt es zu einem „Modal Shift“, der eine Substitution in Richtung „cycling, walking and transit³² trips, and a drop in car trips“ ergibt.³³ Dabei kann die Ex-post-Akzeptanz der einmal durchgeführten Transformation offenbar gegeben sein.³⁴ Es kann daher von den in C.II aufgezeigten Spielräumen erwartet werden, dass sie zu einer Verbesserung des Modal Split weg vom MIV führen werden.

Der Effekt ist zudem umso größer, je „kompakter“ der Siedlungsraum ist³⁵ – was in den dezentralen Strukturen Baden-Württembergs vielfach nicht gegeben scheint. In jedem Falle muss es, um das Ziel „ÖPNV-Nutzung“ zu erreichen, auch tatsächlich ein viables ÖPNV-Angebot geben. Ergänzt werden muss dies durch ein sicheres und komfortables Radwegenetz sowie die entsprechende unterstützende Infrastruktur (bspw. B+R). Es kann gezeigt werden, dass die relative „convenience“ und die relative Verfügbarkeit von Parkplätzen versus ÖPNV die entscheidende Variable zumindest im Berufsverkehr ist.³⁶ Wobei hier vor allem der Fußweg zum Auto/ÖPNV sowohl am Wohn- als auch am Arbeitsort eine entscheidende Variable zu sein scheint. Auch hier zeigt sich, dass das Maßnahmenbündel „Parken“ also nicht unabhängig vom ÖPNV betrachtet werden kann.

Die baulichen Maßnahmen sind im Abschnitt zu den finanziellen Auswirkungen III.1 subsumiert.

2 Erhöhung der Parkgebühr

Die Maßnahme besteht in der Erhöhung oder Dynamisierung der Parkgebühren im öffentlichen Raum. Zu unterscheiden sind

- a. Einmalgebühren, die per Parkautomat oder Handy-App entrichtet werden und
- b. Dauerparkberechtigungen (Bewohnerparken).

Es wird keine gesonderte technische Infrastruktur benötigt. In beiden oben angeführten Fällen kommt die vorhandene technische Infrastruktur zum Einsatz.

³⁰ Cao, Y., Yang, Z.Z., Zuo, Z.Y., The effect of curb parking on road capacity and traffic safety, <https://www.springerprofessional.de/the-effect-of-curb-parking-on-road-capacity-and-traffic-safety/12136096>, Stand 22.10.2020; Badland, H.M., Garrett, N., Schofield, G.M., How Does Car Parking Availability and Public Transport Accessibility Influence Work-Related Travel Behaviors?, Sustainability 2010(2), pp. 576-590.

³¹ Faheem, M.S.A., Khan, G.M., Rahman, M., Zafar, H., A Survey of Intelligent Car Parking System, Journal of Applied Research and Technology, JART, 11(5), 2013, pp. 714-726; Stecker, T., Reducing Parking Spaces Helps Cities Cut Auto Emissions, Scientific American, 2011, download from <https://www.scientificamerican.com/article/reducing-parking-cut-auto-emission/> [22.10.2020]; Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M., Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, download from https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf, Stand 22.10.2020.

³² Meint hier MRT, mass rapid transit, in etwa S-Bahn/U-Bahn.

³³ PTC Consultants, What's the Impact of Reducing Parking Spaces?, Sydney, 2016, download from <http://ptcconsultants.com/wp-content/uploads/2016/04/Whats-the-Impact-of-Reducing-Parking-Spaces.pdf>, Stand 22.10.2020.

³⁴ Szarataa, A., Nosala, K., Duda-Wiertel, U., Franek, L., The impact of the car restrictions implemented in the city centre on the public space quality, 20th EURO Working Group on Transportation Meeting, EWGT 2017, 4-6 September 2017, Budapest, Transportation Research Procedia 27 (2017), pp. 752-759.

³⁵ Christiansen, P., Engebretsen, Ø., Fearnley, N., Hanssen, J.U., Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour, Transportation Research Part A: Policy and Practice, Volume 95, 2017, pp. 198-206.

³⁶ Badland, H.M., Garrett, N., Schofield, G.M., How Does Car Parking Availability and Public Transport Accessibility Influence Work-Related Travel Behaviors?, Sustainability 2010(2), pp. 576-590. Siehe dazu auch Abschnitt I.6.

Eine weitere Form stellen dynamische Parkgebühren dar, die sich an dem tatsächlich ermittelten oder unterstellten Nutzungsgrad orientieren. Diese haben zusätzlich den Vorteil marktgerecht zu sein, da sich die Bepreisung an Angebot und Nachfrage orientiert. Die folgenden Überlegungen beziehen sich schwerpunktmäßig auf Stellplätze im öffentlichen Raum, sind aber auch auf Parkhäuser anwendbar. Die technische Umsetzung wäre in Parkhäusern jedoch einfacher, da in diesen immer genau definiert ist, wie viele Fahrzeuge sich im Parkhaus befinden – im Gegensatz zu Stellplätzen im öffentlich Raum.

Zu klären sind in diesem Zusammenhang folgende Fragen, wobei zwischen einer sich nach der realen Stellplatznutzung richtenden (echten) Dynamisierung und einer vorgegebenen zeitabhängigen Dynamisierung zu unterscheiden ist:

- a. Wie erkennt das System bei einer echten Dynamisierung den Nutzungsgrad der Stellplätze? Dafür können Kameras im öffentlichen Raum eingesetzt werden, die freie von besetzten Stellplätzen unterscheiden können. Dies kann als Sample oder in Vollerhebung im relevanten Bereich erfolgen. Die Parkgebühr richtet sich dann für die gesamte Parkzeit nach dem Füllgrad bei Beginn des Parkvorgangs.
- b. Bei einer zeitabhängigen Dynamisierung ändert sich der Tarif im Zeitablauf.
- c. Bei öffentlichen Stellplätzen und einer echten Dynamisierung wird der aktuelle Tarif am Parkscheinautomaten (sowie gegebenenfalls an elektronischen Aushangtafeln) bzw. in der Handy-App angezeigt und gilt über die gesamte Parkdauer.
- d. Bei öffentlichen Stellplätzen und einer zeitlichen Staffelung wird der fixe Staffeltarif angezeigt und in der Logik der Parkscheinautomaten bzw. der Handy-App hinterlegt.
- e. Bei Parkhäusern und einer echten Dynamisierung wird der Füllgrad (der ja jederzeit bekannt ist) mit einer Pricing-Funktion verbunden, die den Parkpreis steuert. Dabei wird

bei der Einfahrt der dem Füllgrad entsprechende Tarif angezeigt, der dann über die gesamte Parkdauer gilt. Ein solches System ist bereits in Baden-Württemberg realisiert.³⁷

- f. Bei Parkhäusern und einer zeitlichen Staffelung wird diese Zeitstafel dem Kunden bei der Einfahrt angezeigt und in der Abrechnungslogik der Automaten hinterlegt.

Als ein beachtenswertes Beispiel hat San Francisco 2018³⁸ „demand-responsive pricing“ für Stellplätze im öffentlichen Raum eingeführt.³⁹ Preise werden pro Block und Zeit festgelegt, die Maximalgebühr beträgt \$ 8 pro Stunde. Allerdings soll mit der neuen Regelung kein Mehrerlös erwirtschaftet („revenue neutral“), sondern lediglich ein Steuerungseffekt erzielt werden. Es handelt sich um eine zeitabhängige Dynamisierung in den Segmenten Arbeitstage 9:00–12:00, 12:00–15:00 und 15:00–18:00 sowie Wochenende und Nachttarif. Nach dem beobachteten Füllgrad in den jeweiligen Segmenten werden alle sechs bis acht Wochen die Preise um maximal 0,25 USD nach oben oder unten angepasst und ausgeschildert bzw. in der Handy-App hinterlegt. Angestrebt wird ein Füllgrad von 60-80% bzw. 65 - 85%, um Suchverkehre zu verhindern.⁴⁰

New York City⁴¹ und Los Angeles⁴² betreiben ähnliche Systeme. Erste oberflächliche Evaluierungen zeigen positive Erfahrungen.⁴³ Das System in Los Angeles wurde landesweit als Best Practice ausgezeichnet.⁴⁴ Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens, bestand lediglich Kenntnis über eine ausführliche Evaluierung für das System in San Francisco aus der Pilotphase seit 2011 zur Verfügung.⁴⁵ Diese umfasste die Analyse der Pilotgebiete und von Nichtpilotgebieten als Control. Als wichtigstes Resultat sehen wir die Entwicklung des Modal Split an. Die Erhebung erfolgte einerseits durch ein automatisches Fahrgastzählssystem der betroffenen Buslinien/Haltestellen und einer Straßenbefragung. Ersteres ergab einen Modal Shift von 4% hin zu ÖPNV an Werktagen und 8% an Samstagen in den Pilotgebieten. Nur Letzterer ist allerdings statistisch signifikant, da sich auch in den Control-Gebieten ein (wenn auch kleinerer) Modal Shift hin zum ÖPNV ergab.

37 <https://news.cision.com/de/apcoa-parking-deutschland-gmbh//dynamic-pricing--apcoa-fuhrt-flexibles-preissystem-in-stuttgarter-parkhausern-ein.c2854736>

38 Pilotversuche seit 2011.

39 <https://www.govtech.com/fs/automation/San-Francisco-Rolls-Out-Dynamic-Parking-Rate-Model.html>

40 <https://www.govtech.com/fs/Bay-Area-Parking-Program-to-Lower-Emission-Rates.html>

41 <https://www1.nyc.gov/html/dot/html/motorist/parking-rates.shtml>

42 <http://www.laexpresspark.org/>

43 <https://nyc.streetsblog.org/2010/08/25/park-smart-pilot-has-cut-traffic-in-park-slope-dot-finds/>; <https://statescoop.com/la-expands-smart-parking-coverage-area-to-3-new-communities/>; <https://www.sfmta.com/getting-around/drive-park/demand-responsive-pricing/sparkevaluation#:~:text=Evaluation%20findings&text=The%20evaluation%20showed%20that%20after,to%20find%20a%20parking%20space>

44 <https://stockhouse.com/news/press-releases/2020/09/29/los-angeles-dot-wins-national-parking-innovationaward-for-programs-supported>

45 <https://rosap.ntl.bts.gov/view/dot/3535>

3 Abschaffung des kostenlosen Parkens, Bewohnerparkgenehmigungen

Sämtliche öffentlichen Stellplätze in einer Stadt oder in einem Stadtteil werden einerseits generell entgeltpflichtig gemacht, andererseits wird der Zugang zu günstigeren Bewohnerparkgenehmigungen insofern erschwert, als er auf einen kleineren und zweifelsfrei berechtigten Personenkreis reduziert wird. Zusätzlich werden bestimmte Sonderparkausweise von der Antriebsart abhängig gemacht.

Es erfolgt eine erhebliche Verschärfung des Zugangs zu Bewohnerparkgenehmigungen. Diese sind (noch) sehr günstig und leicht zu bekommen. Es reicht die Bestätigung des Fahrzeughalters, dass dieses Fahrzeug vom Bewohner genutzt wird.⁴⁶

Es geht um eine Neuordnung des Verhältnisses von Parkgebühren aller legalen Möglichkeiten und Geldbußen zueinander.⁴⁷

Die einzelnen Maßnahmen gehören insofern zusammen, als das Parken (mit Pkw mit Verbrennungsmotor) reduziert wird, indem

- a. die Anzahl der Bewohnerparkberechtigten verringert wird (und somit für die bisher vergleichsweise günstig parkenden „Definitionsanwohner“ verteuert wird),
- b. das kostenlose Parken an sich einerseits abgeschafft und
- c. das kostenpflichtige Parken verteuert wird
- d. sowie zusätzlich ggf. Sondergenehmigungen reduziert werden.

4 Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen

Hier ist keine technische Umsetzungsplanung nötig, da sich die Maßnahme auf die Beschilderung beschränkt.

5 Temporäre Flächennutzung ausbauen

Wenn dies innerhalb der engen rechtlichen Schranken in Angriff genommen wird, kommen vor allem

- a. ein temporärer Rückbau von Straßen und
- b. ein temporärer Rückbau von Parkplätzen in Frage.

Im ersten Fall werden Straßen nicht rückgebaut (bspw. in Begegnungszonen oder Shared Spaces). Baulich könnten sie als solche belassen und nur durch Fahrverbote bzw. – einschränkungen und rückführbare bauliche Maßnahmen temporär einer anderen Nutzung zugeführt werden. In Frage kommen dafür Topfpflanzen, Hochbeete, Straßenmöbel, Kleinspielgeräte oder künstlerische Plastiken. Hinzu kommen entfernbar Poller an den Einfahrtsstellen. Diese baulichen Maßnahmen sind wieder rückführbar und können auch als Einstieg in autofreie Quartiere verwendet werden, um Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erzeugen.

Beim Rückbau von Parkplätzen können Parklets⁴⁸ zu Einsatz kommen, wobei ein Parklet typischerweise zwei bis drei Pkw-Stellplätze „verbraucht“. Da diese auf die warme Jahreszeit begrenzt werden, ergibt sich ein natürlicher, temporärer Nutzungszyklus.

In jedem Fall ist aber für die ungehinderte Zufahrt von Einsatzfahrzeugen Sorge zu tragen. Maßstab ist hier das maximal große Feuerwehrfahrzeug (also etwa ein vierachsiges Drehleiterfahrzeug).

⁴⁶ Hier als Beispiel für Freiburg i. Brsg., vgl. <https://formulare.freiburg.de/servlet/de.formsolutions.FillServlet?sid=mf5qRDD3QRQH2ppG7rrDf9xZjCpN1G&k=q.pdf>, Stand 22.10.2020.

⁴⁷ Vgl. Parkgebühr 30 EUR/Jahr bzw. 14 EUR/Tag versus Strafmandat 15 EUR ggf. 25 EUR, <https://www.freiburg.de/pb/-/205332/?vbid2172>, Stand 22.10.2020.

⁴⁸ Vgl. <https://www.streetlife.wien/ich-mach-ein-parklet/>, Stand 28.10.2020.

6 Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV

Am leichtesten ist dies bei Stellplätzen im öffentlichen Bereich zu realisieren, indem Stellplätze aufgelassen, rückgebaut, mit Zeitlimits versehen bzw. einer Parkraumbewirtschaftung unterzogen werden. Dasselbe gilt für verkehrsberuhigte Zonen mit eingeschränktem Autoverkehr.

Alle diese Maßnahmen zielen darauf ab, Stellplatznutzung in Sammelgaragen zu fördern, die nur über entsprechende Wege (auch solche mit Nutzung des ÖPNV) zu erreichen sind. Damit wäre die Chancengleichheit zwischen der Nutzung eines Pkw und der des ÖPNV in Bezug auf die Erreichbarkeit der Transportmöglichkeit gegeben.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Stellplatzreduktion und Umwidmung

Die sich aus dem Bauplanungsrecht (siehe Abschnitt C.I.3.1) ergebenden Spielräume und Rahmenbedingungen erfordern einerseits eine gesamthafte Planung (vgl. C.I.3.1) als auch eine frühzeitige Einbindung der Bevölkerung.

Die gesamthafte Planung setzt ein integriertes Konzept im Rahmen eines Push-Pull-Ansatzes voraus, in dem einerseits Maßnahmen zum ruhenden Verkehr, wie in dieser Maßnahme besprochen, und andererseits auch eine Attraktivierung des ÖPNV durch verbesserte Bedienstandards und eine deutliche Verbilligung des ÖPNV enthalten sind.⁴⁹

Dieses gesamthafte Konzept ist dann einer BürgerInnenbeteiligung zu unterziehen. Dies kann auch im Rahmen der Erstellung eines Klimamobilitätsplanes erfolgen (vgl. C.I.3.2). Hier könnte der Input des Landes die Bereitstellung des Beteiligungsportals des Landes sein; auch wäre – ebenfalls in Analogie zu den Klimamobilitätsplänen – die Beratung durch die Expertise des zuständigen Regierungspräsidiums denkbar. In jedem Fall ergibt sich aus den Vorgaben des Planungsrechts die Notwendigkeit, diese Maßnahme in Form einer BürgerIn-

nenbeteiligung zu organisieren. Dies ist umso mehr der Fall, da es offenbar unzulässig ist, dauerhafte Verzichtsklauseln in Mietverträge einzubauen, um auf diese Weise ein autofreies Quartier sicherzustellen. Wir sehen hier einen partizipativen Prozess mit einem attraktiven ÖPNV als Substitutionsalternative aufgrund der Vorgaben des Bauplanungsrechts als zwingend. Allerdings ist dieser Prozess im Verantwortungsbereich der Gemeinden anzustoßen und abzuwickeln, das Land kann nur unterstützend eingreifen. Die zu den Klimamobilitätsplänen im organisatorischen Teil entwickelten Templates, die den Regierungspräsidien als Handreichung zur Verfügung gestellt werden, können somit auch diese Maßnahmen umfassen. Zu beachten sind hier allerdings die straßenrechtlichen Schranken beim Rückbau von Parkplätzen (vgl. C.I.4.2). Damit gibt es für einen großflächigen Rückbau von Parkplätzen und 50% aller Stellplätze im öffentlichen Raum im innerstädtischen Bereich innerhalb des Gürtels umfasste (vgl. III.1), im gegenständlichen Fall offenbar eindeutige **straßenrechtliche Schranken** (C.I.4.2). Umso wichtiger ist es, derartige Maßnahmen auf Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht zu stützen.

Wie im Bereich der Klimamobilitätspläne können hier auch Förderungen im Rahmen des LGVFG genutzt werden. Denkbar wäre bspw. eine Förderung des ÖPNV an autofreie Quartiere zu knüpfen, die dann auch in den Bauleitplänen ausgewiesen sind.

Vollkommen analog ist die Anknüpfung im Bauordnungsrecht (C.I.4.1). Auch hier ergibt sich der Anknüpfungspunkt zu den Klimamobilitätsplänen. Empfohlen wird daher, derartige Maßnahmen generell im Rahmen eines Klimamobilitätsplanes abzuwickeln, da in diesem Instrument auch die gesamthafte Planung abgedeckt werden kann: ÖPNV und dessen Förderung, öffentliche und private Stellplätze. Andernfalls besteht die Gefahr, Stückwerk zu produzieren. Hier erweist sich die Schaffung des übergreifenden Instruments „Klimamobilitätsplan“ als wesentlicher Beitrag zur Zusammenfassung derartiger Prozesse.

2 Erhöhung der Parkgebühr

Wichtig für den Erfolg der Parkraumbewirtschaftung scheint auch, dass die Gebührenhöhe der Nachfrage entspricht – sowohl bei Bewohnerparken als auch bei Kurzparken – wobei sich zunächst die Frage nach der Priorisierung stellt. Hier muss auf den Charakter des Viertels eingegangen werden. Bewohner- und Kurzparken muss außerdem in Kombination mit den für die jeweilige Gruppe zur Verfügung stehenden Off-street-Parkplätzen (Parkhäuser, private Garagen usw.) gesehen werden.

Bei den Gebühren ist die Preiselastizität der Nachfrage nach Parkplätzen und die Attraktivität des ÖPNV entscheidend.⁵⁰ Ebenso ist das Verhältnis zwischen „On-street-“ und „Off-street-“Parkgebühren entscheidend. Ein zu großes Gefälle zugunsten der öffentlichen Stellplätze kann dazu führen, dass Suchverkehr entsteht, der die Bemühungen um eine Verringerung des Kfz-Verkehrs konterkariert. Daher ist grundsätzlich auf eine parallele Entwicklung zwischen Parkhaus- und „On-street-“Gebühren zu achten.

Ein Nebenaspekt, der bei der Umsetzung zu beachten sein wird, ist die Frage, ob die Ausgestaltung als feste Parkgebühr, d. h. für alle gleich, oder als einkommensabhängige Parkgebühr geschieht. Es bedarf keiner großen Erläuterung, dass zum Beispiel 50 EUR Parkgebühr für einen Tag für einen kleinen Teil der Bevölkerung problemlos leistbar ist, während die gleiche Gebühr für einen größeren Teil der Bevölkerung ein ökonomisches Problem darstellt. Zu prüfen wäre hier einerseits die Zulässigkeit von nach Einkommen gestaffelten Parkgebühren sowie andererseits die Zulässigkeit von nach Einkommen gestaffelten Bußgeldern für Falschparken. Vorbilder könnten hierbei Finnland⁵¹ oder die Schweiz⁵² sein.

Bezüglich der optimalen Höhe der Parkgebühren lässt sich keine Aussage treffen, da keine Zielfunktion gegeben ist. Aus rein monetärer Überlegung steigt bei steigenden Gebühren der Erlös zunächst an, um dann ab einem Punkt wieder zu sinken, da Substitutionseffekte greifen. Die Überlegung ist

hier ganz ähnlich der Laffer-Kurve.⁵³ Aus monetären Gesichtspunkten wäre die optimale Höhe der Gebühr eben dieses Maximum. Aus Sicht der Verkehrsberuhigung bzw. des Klimaschutzes hingegen will man ja gerade diesen Substitutionseffekt fördern und muss daher über das Optimum der „Laffer-Kurve“⁵⁴ hinausgehen.⁵⁵ In der Realität wird man wohl tentativ die Gebührenerhöhung betreiben müssen; dies unter Beachtung allfälliger Substitutionseffekte gegenüber benachbarten Zonen ohne Parkraumbewirtschaftung, der natürlich durch die Erhöhung verstärkt wird.⁵⁶ Manche⁵⁷ schlagen als „Damenregel“ vor, die Parkgebühren ab einem Füllgrad von 85% zu erhöhen, ohne aber die Bemessung der „85%“ oder den Betrag der Erhöhung näher zu operationalisieren. Hinzu kommen Messprobleme, die allerdings durch Bilderkennung in definierten Straßensegmenten und Algorithmen künstlicher Intelligenzen⁵⁸ lösbar erscheinen.

Eine weitere, wenngleich nicht monetäre Erhöhung der Parkgebühren wäre eine technische Barriere, bspw. durch Vorschrift bestimmter Bezahlformen. So sind zum Beispiel bei handyparken.at ausländische Mobiltelefone nicht zugelassen.⁵⁹ Der FC Bayern München verlangt bspw. eine sogenannte Arenacard, die proprietär ist.⁶⁰

In Abschnitt I.2 wurden Beispiele für dynamisches Pricing vorgestellt. Aufgrund der positiven Erfahrungen und der marktwirtschaftlichen Orientierung derartiger Systeme wird eine Pilotierung eines zeitabhängigen, öffentliche Stellplätze umfassenden dynamischen Pricing-Systems und dessen Evaluierung von unabhängiger Seite empfohlen.

50 Vgl. München und der Verlust der steuernden Wirkung, so dass Parkgebührenerhöhungen sinnvoll erscheinen; Bauer, U., Hertel, M., Sedlak, R. et al., Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis, Agora, S. 28, abgerufen von: https://park4sump.eu/sites/default/files/2019-04/Parkraummanagement_lohnt_sich.pdf, Stand 22.10.2020.

51 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/auto/ueberhoehre-geschwindigkeit-27-km-h-zu-schnell-finne-zahlt-95-000-euro-strafe-1.1795099>, Stand 22.10.2020.

52 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/auto/rekord-bussgeld-200-000-euro-strafe-fuer-schweizer-bleifluss-1.67568>, Stand 22.10.2020.

53 Laffer, A., The Laffer Curve: Past, Present, and Future, The Heritage Foundation, 2004, abgerufen von: <https://www.heritage.org/taxes/report/the-laffer-curve-past-present-and-future>, Stand 22.10.2020.

54 Die Analogie ist nicht perfekt, da Steuervermeidung hier nicht anwendbar ist. Die einzige Maßnahme wäre Nichtzahlen der Gebühr, was in Analogie zu Laffer aber Steuerhinterziehung wäre.

55 Das Analogon wäre hier das einer Pigou-Steuer, mit der negative externe Effekte internalisiert werden. Dies unter Maßgabe, dass es sich hier natürlich nicht um eine Steuer handelt, der Effekt ist aber gleich. Zur Pigou-Steuer vergleiche Pigou, A.C., The Economics Of Welfare, Macmillan, 1920, abgerufen von: <https://archive.org/details/dli.bengal.10689.4260>, Stand 22.10.2020.

56 Für eine entsprechende empirische Untersuchung siehe Pierce, G., Shoup, D., Getting the Prices Right - An Evaluation of Pricing Parking by Demand in San Francisco, Journal of the American Planning Association, Volume 79, 2013 - Issue 1, abgerufen von: <https://doi.org/10.1080/01944363.2013.787307>, Stand 22.10.2020.

57 Vgl. vor allem S. 20. https://park4sump.eu/sites/default/files/2020-02/PARK4SUMP_good%20reasons_and_principles_4_parking_management.pdf, Stand 22.10.2020.

58 Bilderkennungssoftware ist in der Lage, einen besetzten von einem freien Stellplatz zu unterscheiden.

59 Vgl. <https://www.stadt-wien.at/wien/parken-in-wien/handyparken.html>, Stand 22.10.2020.

60 Vgl. <https://allianz-arena.com/de/spieltag/arena-card/bargeldloses-zahlen>, Stand 22.10.2020.

3 Abschaffung des kostenlosen Parkens

Die wichtigsten Entscheidungen sind hier:

- a. die Grenze für die bewirtschaftete Zone und
- b. mit welchem Mechanismus über die Einführung einer Bewirtschaftung entschieden wird.

Auf die erste Frage gibt es keine allgemein gültige Antwort. Indikatoren für die Grenzen der Bewirtschaftung können sein:

- a. Abebben des Verdrängungseffektes in nicht angrenzenden, nichtbewirtschafteten Zonen;
- b. Vorhandensein von Bewohnerparklösungen;
- c. Anteil von Reihen-, Duplex bzw. Einfamilienhäusern mit eigenem Stellplatz;
- d. Im Minimum sollte die gesamte Kernstadt betroffen sein (vgl. dazu die Definition in der folgenden Maßnahme).

Hinzu kommt die Möglichkeit, Parkplätze, die Firmen ihrem Personal zur Verfügung stellen, mit einer Abgabe zu belegen. Einen interessanten empirischen Befund bietet dazu Kobayakawa⁶¹, wonach drei Viertel der Beschäftigten bei Einhebung einer solchen Abgabe von 10.000 Yen p.a. auf die bisher gratis zur Verfügung gestellten Parkplätze auf ÖPNV umsteigen. Hier kann es insbesondere für Einpendler/innen zu einem sehr rasch erzielbaren Substitutionseffekt kommen.

Eine Submaßnahme hierzu ist die lückenlose Durchsetzung der Kostenpflicht für Parkplätze für Landesbedienstete, die ja grundsätzlich bereits besteht.⁶² Ein genereller Beschluss der Landesregierung vom 6. März 2018 ist in Umsetzung begriffen.⁶³ Allerdings sind diese Entgelte Kopfpauschalen, d. h. nicht nach Einkommen gestaffelt, und somit haben die hier verlangten 25 Euro pro Monat oder 300 Euro im Jahr ab einer gewissen Dienstklasse nicht mehr den gleichen Effekt wie in niedrigeren Besoldungsstufen.

Ein weiterer unerwünschter Verdrängungseffekt ist der von Parken aus bewirtschafteten Zonen in Zonen ohne Bewirtschaftung, etwa einer unmittelbar anschließenden Nachbargemeinde. Dies kann die Parkplatzsituation in Gebieten mit an sich unproblematischer Parkplatzsituation schlagartig verschlechtern.⁶⁴ Damit ergibt sich oft ein Dominoeffekt in der Verbreitung der Parkraumbewirtschaftung.

Die sich aus dem EmoG ergebende Möglichkeit der Bevorzugung der Elektromobilität, bzw. klimaneutraler Fahrzeuge (vgl. C.I.4.3.5), sollte in diesem Rahmen genutzt werden. Allerdings erhebt sich hier wiederum die Frage nach den landesrechtlichen Spielräumen (Verantwortlichkeit der Straßenverkehrsbehörden). Es wird daher empfohlen auch hier das Instrument des Klimamobilitätsplanes und der Förderung nach dem LGVFG zu nutzen. Hier scheint der eigentliche Hebel für Spielräume des Landes zu liegen, indem Förderungen an entsprechende Vorgaben im Klimamobilitätsplan gebunden werden.

⁶¹ Kobayakawa, S., The Fundamental Study on the Feasibility of Introducing Workplace Parking Levy in Japan, abgerufen von: <https://www.wctrs-society.com/wp-content/uploads/abstracts/lisbon/selected/01896.pdf>, Stand 22.10.2020.

⁶² Vgl. die positive Erfahrung bspw. in Nottingham in Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M., Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, abgerufen von https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf, Stand 23.10.2020.

⁶³ Vgl. https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/180308_Parkraumbewirtschaftung-Phasenkonzept.pdf, Stand 22.10.2020.

⁶⁴ Für ein anschauliches Beispiel für diesen Effekt vergleiche <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/847933-Die-Macht-der-Verdrangung.html> oder eine ähnliche Argumentation in Rye et al., S. 46, Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M., Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, abgerufen von: https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf, Stand 23.10.2020.

4 Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen

Der empirische Befund⁶⁵ scheint die Annahme zu bestätigen⁶⁶, dass flächendeckende Parkraumbewirtschaftung bzw. Parkzeitlimitierung zu einer Verlagerung des Verkehrs vom Autoverkehr auf ÖPNV oder selbstaktive Formen bewirkt, falls folgende Gegebenheiten vorliegen:

- a. Attraktiver ÖPNV,
- b. P+R an der Peripherie.

Dies gilt für die gesamte „Kernstadt“. Nach dem Burgess-Städtemodell wären dies die Zonen „Innenstadt“, „gemischt kommerzielle/Wohnnutzung“, „Arbeiterwohnviertel“.⁶⁷ Nach Harris und Ullman⁶⁸ wären dies die „Innenstadt“, „Zone Handel/Leichtindustrie“, „Wohnviertel niedriger und mittlerer Einkommen“. Jedenfalls ist im Gegensatz zu den Vororten die Kernstadt durch Geschossbauten geprägt. Evidenzen bestehen, dass der Parksuchverkehr ebenfalls reduziert wird,⁶⁹ was auch zu einer erheblichen Reduktion der Unfälle im Zusammenhang mit Parkplatzsuche führen könnte.⁷⁰

5 Temporäre Flächennutzung ausbauen

Auch hier bietet sich die Brücke zu Klimamobilitätsplänen an, wie in Abschnitt C.1.3.2 aufgezeigt. Insbesondere bietet es sich an, den temporären Charakter der Maßnahme als Einstieg in weiterführende Maßnahmen bzw. ein permanentes Instituieren der ursprünglich temporären Flächennutzung zu nutzen. Sind diese Maßnahmen überdies in einen BürgerInnenbeteiligungsprozess eingebettet, so kann bereits im Vorfeld Akzeptanz hergestellt werden. Es existieren offenbar keine rechtlichen Schranken, solche temporären Flächennutzungen in einem Klimamobilitätsplan zu verankern, mit einem BürgerInnenbeteiligungsprozess zu verbinden und dann einen Entscheidungspunkt über die Fortführung der Maßnahme zu definieren.

Empfehlenswert scheint daher in der temporären Nutzungsphase auf preisgünstige und wiederverwendbare bauliche

Elemente zurückzugreifen, um eine Kostendiskussion gar nicht erst aufkommen zu lassen.⁷¹ Bei einer Perpetuierung der Maßnahme im Zuge der Umsetzung eines Klimamobilitätsplanes kann dann auf höherwertige Ausgestaltungsmaßnahmen zurückgegriffen werden.

6 Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV

Ein wesentliches Handicap des ÖPNV in der täglichen Nutzung ist die Distanz, die zum ÖPNV „Einstieg“ zurückzulegen ist, im Vergleich zum Weg zum eigenen Pkw. Dies ist ein nicht zu unterschätzender Nachteil des ÖPNV. In diesem Zusammenhang sind folgende Dimensionen beim Weg zum eigenen Pkw zu unterscheiden:

- a. Handelt es sich um den Weg vom Arbeitsplatz oder von der eigenen Wohnung zum Pkw?
- b. Wo wird der Pkw abgestellt: auf, klein eigenen Grundstück, dem des Arbeitgebers, einem öffentlichen Stellplatz oder einer öffentlich zugänglichen Garage?

Im Falle des Abstellens auf dem eigenen Grundstück ergibt sich für bestehende Liegenschaften wenig Handhabe, wenn bereits Stellplätze vorhanden sind. Allerdings besteht bei neu zu errichtenden Gebäuden im Geschosswohnbau die Möglichkeit, keine Stellplätze mehr vorzuschreiben, sondern im Gegenteil Stellplatzbau zu beschränken. Dies wäre eine radikale Änderung der bisherigen Politik und hätte im Zusammenhang mit dem Rückbau von Stellplätzen im öffentlichen Raum den Zwang, Sammelgaragen zu nutzen, zur Folge (vgl. Lincoln-Siedlung). Beim Arbeitgeber kann nach Maßgabe der rechtlichen Situation die Bereitstellung kostenfreier Parkplätze beschränkt werden, wie dies im Landesdienstrecht ja bereits der Fall ist. Dies kann auch auf bestimmte Zonen, wo es tatsächlich eine ÖPNV-Alternative und damit eine sachliche Rechtfertigung gibt, beschränkt werden. Hier bieten sich als Instrument auch Klimaschutzvereinbarungen nach § 7g KSG mit Unternehmen an.

65 Vergleiche dazu das Beispiel Paris: https://www.vcoe.at/files/vcoe/uploads/News/VCOe-Factsheets/2013-2017/2016-10%20Parkplatzmanagement/FS1216_Parkraumbewirtschaftung.pdf; Beispiel Salzburg: <https://www.staedtebund.gv.at/oegz/archiv-bis-2009/details/artikel/erfahrungen-aus-10-jahrenparkraumbewirtschaftung-in-der-stadt-salzburg/>; Beispiel Wien: https://www.agoraverkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2018/Zukunftfragen_des_Parkraummanagements/02_Winkler_Agora-Verkehrswende_Parken_WIA_20190226.pdf sowie Bauer, U., Hertel, M., Sedlak, R. et al., Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis, Agora, abgerufen von: https://park4sump.eu/sites/default/files/2019-04/Parkraummanagement_lohnt_sich.pdf; Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M., Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, abgerufen von: https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf in Kapitel 3, alle Internetquellen Stand 22.10.2020.

66 Ein empirischer Nachweis im Sinne eines klassischen Falsifikationsversuchs kann nicht geführt werden, da sich auch andere Rahmenbedingungen verändern, wie Änderungen im Konsum- bzw. Mobilitätsverhalten, Kosten des MIV etc. und hierbei für eine Faktorenanalyse die Daten fehlen. Wir haben es hier nicht mit einer klinischen Versuchsordnung ceteris paribus zu tun. Daher „scheint zu bestätigen“.

67 Vgl. <https://web.archive.org/web/20110629113720/http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch6en/concen/burgess.html>, Stand 23.10.2020.

68 Harris, C.D., Ullmann, E.L., The Nature of Cities, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 242(1), pp. 7-17, abgerufen von <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000271624524200103>, Stand 23.10.2020.

69 Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M., Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, S. 16, abgerufen von: https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf, Stand 22.10.2020; Pressl, R., Rye, T., Good reasons and principles for Parking Management, 2020, S. 22, abgerufen von: https://park4sump.eu/sites/default/files/2020-02/PARK4SUMP_good%20reasons_and_principles_4_parking_management.pdf, Stand 23.10.2020.

70 Vgl. <https://www.myparkingsign.com/blog/parking-lot-accidents/>, Stand 23.10.2020.

71 Als Bad Practice kann in diesem Zusammenhang auf die temporäre Aufstellung eines Swimming Pools auf einer der Hauptverkehrsachsen in Wien verwiesen werden, vergleiche <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/wien/2071194-Teurer-Spaas-Guertefrische-West.html>, Stand 28.10.2020.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

1 Stellplatzreduktion und Umwidmung

Unterlagen für die Kosten sind aus öffentlichen Quellen kaum erhältlich und aufgrund der Breite der möglichen Maßnahmen auch schwer festzumachen. Auch hängt dies wohl an der Anzahl der umgewidmeten/rückgebauten Parkplätze. Hier muss die Untersuchung Annahmen treffen:

- a. Ausgegangen wird zunächst von einem ambitionierten landesweiten Stellplatzrückbau. Zahlen zur Anzahl der innerstädtischen Parkplätze in Baden-Württemberg waren nicht ermittelbar;⁷² nimmt man Wien als Beispiel, so kommen auf die inneren Bezirke per heute 313.000 Stellplätze im öffentlichen Raum (ohne Parkhäuser) auf 1.380.000 Menschen, die in diesen Bezirken leben. Das wären – allerdings unter Maßgabe der Unschärfe, dass ja hier bereits reduziert wurde – ein Stellplatz pro 4,4 Einwohner.⁷³
- b. In den neun Großstädten Baden-Württembergs leben insgesamt 2.140.000 Menschen.⁷⁴ Geht man als Näherung davon aus, dass 50% in den innerstädtischen Bezirken leben, so ergibt dies 1.070.000, bei 4,4 Einwohner pro Stellplatz 243.000 Stellplätze.
- c. Eine Verringerung um angenommen 33% ergibt den Rückbau von ca. 81.000 Stellplätzen. Geht man von 5.000 EUR pro rückgebauten Stellplatz aus, so ergibt dies Kosten von 405 Mio. EUR.

2 Erhöhung der Parkgebühr

Die Kosten hängen von der Intensität der Kontrolle ab, da aber gleichzeitig das Gebühren- und Strafaufkommen steigt, wird es hier in der Anfangsphase sogar positive finanzielle Effekte geben. Im Unterschied zur Umwidmung beziehungsweise dem Rückbau von Parkplätzen fallen hier keine kostspieligen Umbaumaßnahmen an.

Es kann an dieser Stelle nicht geklärt werden, ob für ein dynamisches Pricing die Umrüstung bzw. der Austausch der Parkscheinautomaten nötig ist. Falls dies der Fall sein sollte, wurde in Abschnitt C.II.4.2 der Investitionsbedarf alleine für Stuttgart auf 2,5 Mio. EUR geschätzt. Hinzu kommt die Umprogrammierung der Park-App. Auch muss der Füllgrad der Parkplätze festgestellt werden; dafür gibt es mehrere Sensormöglichkeiten (eingelassene Sensoren in der Straße, Kamera-Überwachung). Im Zuge der vorgeschlagenen Pilotierung können hier auch verschiedene technische Lösungen getestet werden.

3 Abschaffung des kostenlosen Parkens

Wie auch für die Erhöhung der Parkgebühren gilt hier: Die Kosten hängen von der Intensität der Kontrolle ab, da aber gleichzeitig das Gebühren- und Strafaufkommen steigt, wird es hier in der Anfangsphase sogar positive finanzielle Effekte geben. Im Unterschied zur Umwidmung von Parkplätzen fallen hier keine kostspieligen Umbaumaßnahmen an.

4 Zeitbeschränkung auf verbliebenen Parkplätzen

Die finanziellen Kosten sind als minimal anzusehen, da es sich um eine rein administrative Maßnahme handelt. Es fällt lediglich die Beschilderung an. Dem gegenüber stehen – bei einer entgeltlichen Zeitbeschränkung – die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung.

5 Temporäre Flächennutzung ausbauen

Für eine ungefähre Abschätzung der Kosten seien folgende Kostenpositionen angesetzt:

- a. Hochbeet oder Baum im Pflanztrog Materialkosten, 3.000 EUR pro Stück inkl. Füllung⁷⁵
- b. Straßenmöbel pro Stück, 5.000 EUR⁷⁶
- c. Kleinspielgerät pro Stück, 6.000 EUR⁷⁷

72 Für ganz Deutschland gibt es seit langem keine belastbaren Zahlen, vgl. hierzu bspw. <https://www.zukunft-mobilitaet.net/13615/strassenverkehr/parkraum-abloesebetrag-parkgebuehr-23-stunden/>, Stand 22.10.2020.

73 Vgl. <https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/entwicklung/kennzahlen.html>, Stand 22.10.2020.

74 Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Baden-Wuerttemberg#Groestae_dte, Stand 22.10.2020.

75 Vergleiche etwa <https://www.gartenjournal.net/hochbeet-upcycling>, <https://www.gartenjournal.net/hochbeetselber-bauen-kosten> oder <https://www.greenmax.eu/de/baumkubel/>, Stand 29.10.2020.

76 Vgl. <https://www.larslaj.de/produkte/outdoor-furniture/273>, Stand 28.10.2020.

77 Vgl. <https://www.larslaj.de/produkte/schaukeln/91>, Stand 28.10.2020.

Rechnet man pro 100 m Straßenlänge mit zwei Hochbeeten bzw. Topfbäumen, zwei Straßenmöbeln und 25% eines Kleinspielgeräts, so ergeben sich pro 100 m 17.500 EUR. Da diese Materialien wiederverwendbar sind und gegebenenfalls auch in öffentlichen Parkanlagen zur Nachnutzung aufgestellt werden können, erscheinen die Kosten überschaubar. Hinzu kommen Personalkosten der Aufstellung und Pflege, allenfalls bauliche Maßnahmen wie Poller. Wird die temporäre Flächennutzung perpetuiert, so können auch weiterführende Maßnahmen ergriffen werden, etwa der teilweise Rückbau der Straße zur Grünfläche (vgl. klimaneutrale Zonen).

6 Wege zum Auto verlängern – Chancengleichheit mit dem ÖPNV

Zu den Kosten des Rückbaus beziehungsweise der Auflassung von Stellplätzen im öffentlichen Raum gilt das in III.1 gesagte. Als Alternative können Sammelgaragen eingerichtet werden (vgl. Lincoln-Siedlung; Infrastrukturgesellschaft). Die Kosten einer Sammelgarage können hier nur ungefähr geschätzt werden, da sie von den Grundkosten, der Bauart (Tiefgarage oder Parkhaus) und der baulichen Ausführung abhängen. Als Richtwerte kann man angeben:

- a. EUR 15.000–20.000 pro Stellplatz in einer Tiefgarage⁷⁸
- b. EUR 5000–10.000 pro Stellplatz in einem Parkhaus⁷⁹

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

1 Verdoppelung des ÖV

Im Rahmen eines Push-Pull-Ansatzes sind den ruhenden Verkehr betreffende Konzepte unerlässlich zur Zielerreichung. Wir empfehlen eine Kombination mit klimaneutralen Zonen und Geschwindigkeitskonzepten (siehe die entsprechenden Maßnahmen). Allerdings muss es auch einen ÖPNV geben, der eine viable Substitutionsmöglichkeit darstellt. Nur dann kann der Push seine Wirkung entfalten. Die Bereitstellung einer solchen Alternative ist im Übrigen auch im Rahmen des Bauplanungsrechtes angezeigt.

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Die Erreichung dieses Ziels hängt vom Maß der Bevorrechtigung klimaneutraler Fahrzeuge ab und damit, wie weit etwa Förderungen nach dem LGVFG an entsprechende Bevorrechtigungen im ruhenden Verkehr gebunden werden. Wird dies konsequent durchgeführt, ist eine hohe Wirkung der Maßnahme auf dieses Ziel erreichbar.

C Zusammenfassung und Einordnung

Effektive Maßnahmen im Bereich des ruhenden Verkehrs oder der Parkraumbewirtschaftung sind essenzieller Teil jedes Push-Pull-Mixes, der durch Eindämmung des MIV und Förderung des ÖPNV sowie der Radkultur versucht, eine Mobilitätswende einzuleiten. In diesem Kapitel wurden die entsprechende Umsetzungsmöglichkeiten erörtert.

Im Rahmen des KSG Baden-Württemberg kann die Reduzierung von Stellplätzen sowie die damit verbundene Planung autofreier Quartiere im Allgemeinen in einen Klimamobilitätsplan integriert werden. Zu beachten ist allerdings, dass Maßnahmen zur Regulierung des ruhenden Verkehrs dem Straßenverkehrsrecht zuzuordnen sind und damit eine Form des Ordnungsrechts darstellen. Als regulierende Maßnahmen können beispielsweise Gebühren für das Parken auf bislang kostenfreien Parkplätzen erstmals erhoben und erhöht werden, oder es kann eine Bevorrechtigung von Carsharing-Fahrzeugen sowie E-Fahrzeugen nach dem EmoG eingerichtet werden.

Das Bauordnungsrecht sieht für private Stellplätze eine Stellplatzverpflichtung vor. Die Gemeinden können die Stellplatzverpflichtung aus Gründen des Verkehrs oder der sparsamen Flächennutzung sowie aus städtebaulichen Gründen einschränken. Durch eine dem Landesgesetzgeber mögliche Anpassung von Vorschriften der Landesbauordnung (LBO) könnte eine Förderung klimafreundlicher Lieferservices und der damit potenziell verbundenen Einrichtung von sogenannten Micro-Hubs herbeigeführt werden. Je attraktiver dadurch die Besorgung durch derartige Lieferservices würde, desto

⁷⁸ Vgl. <https://www.vcoe.at/news/details/vcoe-pkw-stellplatzverpflichtung-verteuert-das-wohnen>, Stand 23.10.2020.

⁷⁹ Vgl. <https://astron-parkhausbau.de/haeufige-fragen-faq/was-kostet-ein-parkhaus/>, Stand 23.10.2020.

wahrscheinlicher ist in der Folge ein Verzicht auf die Nutzung des eigenen Autos.

Bei Überlegungen, die auf eine Reduzierung öffentlicher Stellplätze durch nachträgliche Einziehung oder Widmung auf straßengesetzlicher Basis abzielen, ist zu bedenken, dass keine straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen im Gewand des landesrechtlichen Straßenrechts getroffen werden dürfen. Hinsichtlich der Regulierung des ruhenden Verkehrs verdrängen die Bestimmungen des Straßenverkehrsrechts das Straßenrecht ohne Rücksicht darauf, von welchen Gesichtspunkten die jeweiligen straßenrechtlichen Maßnahmen einer Gemeinde getragen werden. Maßnahmen, die den ruhenden Verkehr betreffen, können noch zielgerichteter eingesetzt werden, wenn ein städtisches Verkehrskonzept durch einen umfassenden Klimamobilitätsplan bereichert wird.

Das Parken im öffentlichen Raum ist grundsätzlich zulässig, es besteht jedoch kein Anspruch auf kostenlosen Parkraum. Eine kommunale Parkgebührenerhöhung hat sich im Rahmen eines gegebenenfalls durch eine Landesgebührenordnung festgesetzten Höchstsatzes zu halten. Eine solche Gebührenordnung gibt es in Baden-Württemberg derzeit nicht. Neben dem Erlassen einer Gebührenordnung erlaubt es das Straßenverkehrsgesetz den Ländern auch, eine Gebührenregelung durch Delegationsverordnung vorzunehmen, die das Land Baden-Württemberg derzeit ausarbeitet.

Eine Abschaffung des kostenfreien Parkens auf privaten Flächen durch Verpflichtung privater Parkplatzbetreiber zur Einführung einer Gebühr ist straßenverkehrsrechtlich nicht möglich. Zeitliche Beschränkungen des Parkens könnten sich klimapositiv auswirken, doch ist die Einführung eines flächenhaften Kurzzeitparkens durch die Straßenverkehrsordnung eingeschränkt.

Den zuständigen Behörden ist es möglich, bei der Erteilung eines Bewohnerparkausweises möglichem Missbrauch entgegenzuwirken und solche Berechtigungen dadurch stärker zu fokussieren. Nach dem EmoG (Elektromobilitätsgesetz) ist auch eine Bevorrechtigung für das Parken von elektrisch be-

triebenen Fahrzeugen möglich. Zudem können Elektrofahrzeuge nach der Straßenverkehrsordnung gegenüber anderen Fahrzeugen privilegiert werden, sodass Einschränkungen von Halteverböten zugunsten von Elektrofahrzeugen möglich sind. Auch hier ist eine entsprechende Delegationsverordnung zur Gebührenfestsetzung bezüglich Bewohnerparkausweisen bereits in Ausarbeitung.

Dem Land Baden-Württemberg kommt im Rahmen des Ordnungsrechts ein effektiver Handlungsspielraum zu. So könnte der Katalog an Gründen zur Einschränkung der Stellplatzverpflichtung nach der Landesbauordnung durch gemeindliche Stellplatzsatzungen um den expliziten Grund der Umweltverträglichkeit erweitert werden. Letztlich steht auch der umgekehrten Logik, anstelle von einer Mindestanzahl von einer Maximalanzahl an Stellplätzen auszugehen, nichts entgegen, solange sich diese an verhältnismäßigen Erwägungen wie der Größe der Anlage oder der Anzahl an Wohnungen in der geplanten Anlage orientiert.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Durch die Reduktion von Stellplätzen zu Ungunsten des Fließverkehrs kommt es zu einem Mehr an selbstaktiver Mobilität und ÖPNV-Nutzung. Damit das Ziel einer verstärkten Nutzung der Verkehrsmittel des Umweltverbunds (und somit u. a. auch des Rad- und Fußverkehrs) erreicht werden kann, muss auch tatsächlich ein viables Verkehrsmittelangebot vorhanden sein. Das Maßnahmenbündel „Parken“ kann nicht unabhängig von diesen Verkehrsmitteln betrachtet werden.

Als zielführende Maßnahme bietet sich eine Erhöhung oder Dynamisierung der Parkgebühr an, entweder durch Einmalgebühren, die per Parkautomat oder Handy-App entrichtet werden, oder durch Dauerparkberechtigungen (Bewohnerparken). Hierfür wird keine gesonderte technische Infrastruktur benötigt. Kostenloses Parken kann abgeschafft werden und der Zugang zu Bewohnerparkgenehmigungen kann erheblich verschärft werden. Für die verbliebenen Parkplätze kann eine Zeitbeschränkung eingeführt werden, und im Rahmen enger

rechtlicher Schranken kann ein Ausbau der temporären Flächennutzung im Sinne eines temporären Rückbaus von Straßen und Parkplätzen eingerichtet werden. Durch Maßnahmen dieser Art ließe sich der Weg zum Auto verlängern und dadurch Chancengleichheit mit dem ÖPNV herstellen.

Die organisatorische Umsetzung erfordert eine ganzheitliche Planung und eine frühzeitige Einbindung der Bevölkerung. Wir sehen einen partizipativen Prozess mit einem attraktiven ÖPNV als Substitutionsalternative als zwingend. Generell wird empfohlen, die beschriebenen Maßnahmen im Rahmen eines Klimamobilitätsplans abzuwickeln.

Bei einer Erhöhung von Parkgebühren gilt es zu bedenken, dass ein zu großes Gefälle zugunsten der öffentlichen Stellplätze dazu führen kann, dass Suchverkehr entsteht, der die Bemühungen um eine Verringerung des Kfz-Verkehrs konterkariert. Zu prüfen wäre die Zulässigkeit von nach Einkommen gestaffelten Parkgebühren bzw. Bußgeldern für Falschparken, wie dies in Finnland oder in der Schweiz praktiziert wird. Denkbar wäre auch, eine Vorschrift zur Nutzung bestimmter Bezahlformen einzuführen. Aufgrund der positiven Erfahrungen und der marktwirtschaftlichen Orientierung entsprechender Systeme wird eine Pilotierung eines zeitabhängigen, öffentlichen Stellplätze umfassenden dynamischen Pricing-Systems und dessen Evaluierung von unabhängiger Seite empfohlen.

Eine zentrale Maßnahme wäre die Abschaffung des kostenlosen Parkens im öffentlichen Raum bei gleichzeitiger Bevorrechtigung der Elektromobilität bzw. klimaneutraler Fahrzeuge unter Nutzung eines Klimamobilitätsplans.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Für die Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ sind den ruhenden Verkehr betreffende Konzepte im Rahmen eines Push-Pull-Ansatzes unerlässlich zur Zielerreichung, sofern ein hinreichend attraktiver ÖPNV als Substitutionsmöglichkeit besteht. Die Erreichung des Ziels „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“, mit hoher Wirkung, hängt vom Maß der Bevor-

rechtigung klimaneutraler Fahrzeuge und von der Frage ab, wie weit etwa Förderungen nach dem LGVFG an entsprechende Bevorrechtigungen im ruhenden Verkehr gebunden werden.

Wir empfehlen, die Handlungsspielräume des Landes zu nutzen und insbesondere das kostenfreie Parken für nicht klimaneutrale Fahrzeuge abzuschaffen, eine Maximalzahl an Stellplätzen festzulegen und den öffentlichen Parkraum durch Teileinziehung von Flächen zu verknappen, um einen Anreiz zum Verzicht auf die Nutzung des eigenen Kfz zu schaffen. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir darüber hinaus eine Erhöhung oder Dynamisierung der Parkgebühr und einen deutlich erschwerten Zugang zu Bewohnerparkgenehmigungen. Wir empfehlen zudem die Prüfung von nach Einkommen gestaffelten Parkgebühren bzw. Bußgeldern für Falschparken auf Zulässigkeit und die Pilotierung eines zeitabhängigen, öffentlichen Stellplätze umfassenden dynamischen Pricing-Systems und dessen Evaluierung von unabhängiger Seite.





Zuflussdosierung und intelligente Verkehrs- steuerung

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	173
I	Rechtliche Bewertung	173
1	Ausgangslage	173
2	Planungsrecht	173
3	Ordnungsrecht	174
4	Finanz- und Haushaltsrecht	187
II	Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen	188
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	188
I	Technische Umsetzungsplanung	188
1	Die Lichtzeichenanlage selbst	188
2	Ist-Aufnahme	189
3	Maßnahmenplanung	193
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	199
1	Das Verhältnis Gemeinde – Umland	199
2	Die Rolle der Verkehrsverbände	200
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	201
1	Die Lichtzeichenanlage (LZA) selbst	201
2	Begleitende Maßnahmen	201
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	201
1	Verdoppelung des ÖV	201
2	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	201
3	Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)	201
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	202

Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Ausgangslage

Nicht selten sehen Luftreinhaltepläne die Einrichtung einer umweltsensitiven Verkehrssteuerung für den Fall vor, dass der gemittelte Stickstoffdioxid (NO₂)-Immissionswert an einer bestimmten Verkehrsmessstation oberhalb eines Referenzwertes liegt. Eine rein verkehrliche Zuflussdosierung kann, in Kombination mit Maßnahmen zur Vermeidung von Ausweichverkehren eine sinnvolle Maßnahme zur Verstetigung des Verkehrs sein. Wenn sich zwischenzeitlich jedoch die Luftqualität wieder deutlich verbessert, entfällt die Anordnungsgrundlage der Luftreinhaltung für die geplante Zuflussdosierung durch eine Lichtzeichenanlage (LZA). Vor diesem Hintergrund soll untersucht werden, welche rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung einer solchen Maßnahme bzw. im Allgemeinen der Umsetzung von Pfortneranlagen und Verkehrssteuerungen neben Maßnahmen auf Grundlage eines Luftreinhalteplans bestehen und welche Voraussetzungen gegebenenfalls bei der Realisierung zu beachten sind.

Damit verbunden gilt es, die Auswirkungen auf eine Zuflussdosierung unter Einsatz intelligenter Verkehrssteuerungskonzeptionen, die eine passgenaue Wirksamkeit der Zulaufdosierung ermöglichen sollen, zu beleuchten. Sogenannte intelligente Verkehrssysteme (IVS) sind dabei im Sinne der europarechtlich vorgezeichneten Definition solche Systeme, bei denen Informations- und Kommunikationstechnologien im Straßenverkehr, einschließlich seiner Infrastrukturen, Fahrzeuge, Nutzer, sowie beim Verkehrs- und Mobilitätsmanagement und für Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern eingesetzt werden.¹

2 Planungsrecht

Zunächst ist als Regelungsmaterie für eine Ausgestaltung von Gebieten, in denen eine Zuflussdosierung vorgenommen werden, das Bauplanungsrecht in Betracht zu ziehen.

Ein direkter Ansatz zur Umsetzung einer mittels LZA gesteuerten Zuflussdosierung in einem Bebauungsplan existiert nicht. Der bodenrechtliche Katalog der inhaltlichen Festsetzungen nach § 9 Baugesetzbuch (BauGB) ist insoweit abschließend. Zudem obliegt die konkret-örtliche Bauleitplanung kompetenzmäßig als Ausdruck ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG exklusiv den Gemeinden. Mittelbar ist hingegen denkbar, dass eine Festsetzung mit besonderer Zweckbestimmung nach § 9 Abs. 11 BauGB eine straßenverkehrsrechtliche Bedeutung im Rahmen des Anordnungsgrundes des § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 Var. 2 StVO zur Unterstützung städtebaulicher Entwicklung erfahren kann (siehe A.I.3.5.1).

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, gemäß dem von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg vom 28.07.2020 im Rahmen des Klimaschutzgesetzes Baden-Württemberg (KSG) die Entwicklung einer Zuflussdosierung per LZA (Lichtzeichenanlage) unter Einsatz intelligenter Verkehrssysteme als Maßnahme in einen Klimamobilitätsplan aufzunehmen. Daneben sieht der neu geplante § 7f Abs. 3 Satz 1 KSG-E ausdrücklich vor, dass die Klimamobilitätspläne den Zielen der Raumordnung anzupassen und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Umgekehrt spielen die Klimamobilitätspläne auch auf Ebene der erwähnten gemeindlichen Bauleitplanung eine Rolle. Denn gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB sind die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Somit gelten auch städtebauliche Klimaschutzkonzepte als abwägungsrelevanter Belang im Rahmen der Bauleitplanung.² Hierdurch wird eine Verzahnung der Bauleitplanung mit den Maßnahmen in Klimamobilitätsplänen sichergestellt, die städtebauliche Relevanz aufweisen..

3 Ordnungsrecht

Die Umsetzung einer Zuflussdosierung erfolgt auf der Ebene des Ordnungsrechts, hier zuvorderst auf der Grundlage der Anordnungsermächtigungen der Straßenverkehrsbehörden in § 45 StVO. Daneben kann eine Zuflussdosierung als Maßnahme im Rahmen eines bereits erwähnten Luftreinhalteplans oder eines in der kommunalen Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden liegenden Lärmaktionsplans angeordnet werden. Letzterer ist bei der Umsetzung konkret festgelegter Einzelmaßnahmen dann zwar an die Voraussetzungen der entsprechenden fachrechtlichen Vorschriften, wie aus der StVO, gebunden, den Fachbehörden verbleibt jedoch kein Ermessensspielraum. Dieser fachrechtliche Ermessensspielraum werde durch den Lärmaktionsplan nämlich „überlagert“.³

3.1 Aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“: Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO

Nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken **aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung** des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Nach **§ 45 Abs. 4 StVO** dürfen die Behörden den Verkehr **nur durch Verkehrszeichen (VZ) und Verkehrseinrichtungen (VE)** regeln und lenken. Eine **Lichtzeichenanlage (LZA)** ist nach § 43 Abs. 1 S. 3 StVO eine **VE. Rechtsgrundlage** für die straßenverkehrsbehördliche Anordnung der Errichtung einer **LZA** aus Gründen der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs ist somit **§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO**.⁴

3.1.1 Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen

3.1.1.1 „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“

§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO ermächtigt Straßenverkehrsbehörden dem Wortlaut nach nur zur Anordnung von Verkehrsbeschränkungen, die sich positiv auf **Sicherheit und Ordnung** des Verkehrs auswirken. Der Anordnung von Verkehrsbeschränkungen, die **andere Rechtsgüter oder rechtlich ge-**

schützte Interessen wie zum Beispiel die Verwirklichung ästhetischer oder städtebaulicher Vorstellungen oder wirtschaftliche Belebungs⁵ begünstigen sollen, bietet § 45 Abs. 1 S. 1 StVO **keine Ermächtigungsgrundlage**.

Der Begriff der **„Sicherheit“** im Sinne des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO wird nach dem BVerwG normalerweise im Zusammenhang mit einem gefahrenlosen Verkehrsablauf verwendet.⁶ In der neueren Fassung des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO wurde der bisher verwendete Begriff der „Leichtigkeit“ mit dem Begriff der **„Ordnung“** ersetzt.⁷ Nach dem BVerwG sind die beiden Begriffe allerdings gleichbedeutend.⁸ Schutzgut des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO ist somit die „Leichtigkeit“ und „Flüssigkeit“ des Verkehrs.⁹ Die beiden Ziele der Sicherheit und der Ordnung stehen **nicht** in einem **kumulativen**, sondern in einem **alternativen** Verhältnis zueinander.¹⁰ Im Konfliktfall ist der **Sicherheit** des Verkehrs **Vorrang** vor der Leichtigkeit zu geben.¹¹ Nicht ausgeschlossen ist, dass eine Maßnahme, die den Verkehrsfluss erleichtert, zugleich auch positive Auswirkungen auf die Sicherheit des Verkehrs hat.¹² Dabei steht hinter „Verkehr“ und dessen Sicherheit nicht ein ausschließlich auf den motorisierten Kfz-Verkehr beschränktes Verständnis.

3.1.1.2 Konkrete Gefahr für Sicherheit und Ordnung des Verkehrs

Aus dem Vergleich zu den allgemeinen und besonderen Verhaltensvorschriften der StVO ergibt sich (§§ 1 bis 35 StVO), dass im Rahmen von § 45 StVO gerade den **konkreten Gefährdungen**, die nicht abstrakt-generell seitens des Verordnungsgebers antizipiert werden können, durch die Straßenverkehrsbehörden Rechnung getragen werden soll. Dies macht deutlich, dass der Ordnungslogik folgend die **besonderen (örtlichen) Gegebenheiten konstitutive Kriterien der Ermächtigung aus § 45 StVO**, Verkehrsverbote und Verkehrsbeschränkungen durch VZ und VE zu erlassen, darstellen.

Tatbestandliche Voraussetzung für eine behördliche Anordnung nach § 45 Abs. 1 S. 1 StVO ist eine **konkrete Gefahr** für Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs.¹³ Für die Bejahung

³ So VGH Mannheim, Urt. v. 17.7.2018 – Az. 10 S 2449/17 Rn. 24 unter Bezugnahme auf Stimmen aus der Literatur wie Berkemann, NuR 2012, 517, 524 ff.; Cancik, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Bd. III, 85. EL, § 47 d BImSchG Rn. 14 b; aA OVG Bremen, Beschl. v. 11.2.2016 – Az. 1 B 241/15, VRS 130, 51.

⁴ Zu dieser Schlussfolgerung kommt auch das OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Januar 1996 – 25 A 2475/83 -, juris, Rn. 32.

⁵ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 23. November 1976 – II A 1766/74 -, juris, Rn. 72.

⁶ BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1983 – 4 B 217/82 -, juris, Rn. 4.

⁷ BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 – 7 C 19/78 -, juris, Rn. 22; VG des Saarlandes, Beschluss vom 06. November 2007 – 10 L 1494/07 -, juris, Rn. 20.

⁸ BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 – 7 C 19/78 -, juris, Rn. 22.

⁹ BVerwG, Urteil vom 25. April 1980 – 7 C 19/78 -, juris, Rn. 22.

¹⁰ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, S. 78.

¹¹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 581.

¹² BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1983 – 4 B 217/82 -, juris, Rn. 4.

¹³ BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 -, BVerwGE 59, 221-231 -, juris, Rn. 18; Burmann/Heß/Jahnke/Hühnermann, StVO § 45 Rn. 3.

einer konkreten Gefahr für eines der beiden Rechtsgüter ist nicht erforderlich, dass jederzeit mit einem Schadenseintritt zu rechnen ist.¹⁴ **Ausreichend** ist, dass „irgendwann in **überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten können**“.¹⁵

Nach dem BVerwG kommt es in diesem Zusammenhang darauf an, „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**“.¹⁶ Das Vorliegen einer konkreten Gefahr kann also auch bejaht werden, wenn zu bestimmten Zeiten der Eintritt eines Verkehrsunfall unwahrscheinlich ist.¹⁷

Nur konkrete Gefahrenlagen, die sich auf die „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ beziehen, können eine Aktivierung des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO bewirken. Deshalb ist auch zwischen der Sicherheit des Verkehrs und der Ordnung des Verkehrs zu differenzieren.

Die „**Sicherheit**“ des Verkehrs ist vornehmlich dann beeinträchtigt, wenn in einem lokal überschaubaren Verkehrsareal mit hinreichender Wahrscheinlichkeit künftig Verkehrsunfälle in einem **Ausmaß** drohen, die die **verkehrsübliche Unfallgefahr im allgemeinen Straßenverkehr überschreitet**.¹⁸ Als solche unfallträchtigen Verkehrssituationen hat die Rechtsprechung unter anderem anerkannt: Gefällstrecke von über 5 %, schlechte ausgebaute Straßen, häufige Nebelbildung und scharfe Kurven.¹⁹

Die „**Ordnung**“ des Verkehrs hingegen wird, wie gesehen, mit der Leichtigkeit und Flüssigkeit des Verkehrs gleichgesetzt. Eine konkrete Gefahrenlage bezogen auf diesen Schutzaspekt der Generalklausel besteht daher, wenn **gesteigerte Verkehrsbehinderungen** auftreten, die ein bestimmtes, noch **hinnehmbares Quantum an Verkehrsstauungen übertrifft**.²⁰ Das BVerwG hat eine solch konkrete Beeinträchtigung der Leichtigkeit des Verkehrs in einer historischen Altstadt mit engen, winkligen und vom Verkehr überlasteten Straßen als gegeben angesehen und wenn dort ein

überhöhtes Verkehrsaufkommen auftritt.²¹ Die Schwelle einer konkreten Gefährdung der Verkehrsordnung wird indes noch nicht erreicht, soweit es allgemein im städtischen Verkehr nur zu gelegentlichen Staus zu Spitzenverkehrszeiten kommt.²²

Dieses restriktive Verständnis des Ordnungsbegriffs im Rahmen der straßenverkehrsrechtlichen Generalklausel für Anordnungsbefugnisse bedeutet im Umkehrschluss, dass **lediglich verkehrsordnungspolitische Gesichtspunkte**, wie zum Beispiel eine umweltpolitisch motivierte Verkehrslenkung, **außer Betracht bleiben**.²³ Die Rechtsprechung begründet ihre Zurückhaltung mit dem Grundsatz der **Präferenz- und Privilegienfeindlichkeit** des Straßenverkehrs, die als Leitgrundsätze insbesondere auch die Verordnungsermächtigung der StVO, den § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG durchdringen, welche ihrerseits nur von der „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“ spricht.²⁴ Daher zeichnet sich die Straßenverkehrsordnung durch einen generellen verkehrspolitischen **Neutralitätsanspruch** aus. **Lenkungs Gesichtspunkte, soweit sie nicht ausdrücklich** von den (**abschließenden**) **Ermächtigungsgrundlagen des § 45 StVO** angesprochen werden, gingen daher über diesen engen ordnungsrechtlichen Rahmen einer **ausschließlichen Gefahrenabwehr** hinaus. Denn in diesem Fall wäre nicht mehr die gleichrangige Behandlung aller Verkehrsteilnehmer im Rahmen des Gemeingebrauchs gewährleistet.²⁵

3.1.2 Ermessen

Ermessensfehlerhaft handelt eine Straßenverkehrsbehörde, wenn sie die verkehrsbeschränkende Anordnung **nicht zum Zweck der Gefahrenabwehr**, sondern aus anderen Gründen, erlassen hat.²⁶

Ist das Tatbestandsmerkmal der konkreten Gefahrenlage für Sicherheit und Ordnung des Verkehrs bejaht worden, so hat die Straßenverkehrsbehörde **keine Pflicht zum Erlass** der entsprechenden Anordnung.²⁷ Es liegt dann im **Ermessen der Straßenverkehrsbehörde, ob und welche Maßnahmen** sie ergreifen möchte, um diese zu bekämpfen oder zu mildern.²⁸ Dabei ist der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**

14 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 – BVerwGE 59, 221-231 -, juris, Rn. 18.
 15 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 – BVerwGE 59, 221-231 -, juris, Rn. 18.
 16 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 – BVerwGE 59, 221-231 -, juris, Rn. 18;
 17 BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 1979 – 7 C 46/78 – BVerwGE 59, 221-231 -, juris, Rn. 18.
 18 BVerwG MDR 1975, 603 (604); BVerwGE 59, 221 (225).
 19 BVerwG MDR 1975, 603 (604); BVerwG NJW 1996, 333; OVG Koblenz DAR 1995, 173.
 20 BVerwG, Ur. v. 25.04.1980 – 7 C 19/78.
 21 Ebd.
 22 Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, 1997, S.77.
 23 U. a. VG Berlin NZV 2001, 395.
 24 Grundlegend BVerwG, NZV 1998, 427, (429); BVerwG, Ur. v. 23.9.2010 – 3 C 32/09, Rn. 47.
 25 vgl. Leue: „Bewegung im ruhenden Verkehr“ – Einschränkungen, Regelungen und Nutzerprivilegien; SVR 2012, 247 (248).
 26 Vgl. OVG der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 10. November 1998 – 1 BA 20/97 -, juris, Rn. 42.
 27 Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 669.
 28 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Januar 1996 – 25 A 2475/83 -, juris, Rn. 34.

keit von der Straßenverkehrsbehörde zu beachten. Verletzt ist dieser Grundsatz, wenn „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ durch weniger weitgehende Anordnungen gewährleistet werden können.²⁹

Grundsätzlich ist Zweck der Ermächtigung in § 45 Abs. 1 S. 1 StVO der **Schutz der Allgemeinheit**.³⁰ **Ausnahmsweise** kann die Norm allerdings auch **drittschützende Wirkung** entfalten, wenn öffentlich-rechtlich geschützte **Individualinteressen von Einzelnen** – vor allem **Gesundheit oder Eigentum** eines Anliegers – **verletzt** werden. Der Einzelne kann hier aus § 45 Abs. 1 S. 1 StVO einen **Anspruch** auf verkehrsregelndes Einschreiten der Straßenverkehrsbehörde ableiten, der begrenzt ist auf eine **ermessensfehlerfreie Entscheidung**.³¹ Im Zusammenhang mit der Anordnung zur Errichtung einer LZA ist das Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung verletzt, wenn „**weder** die Auswirkungen der Verkehrsregelung auf die **Gesundheit** oder das **Eigentum** eines Anliegers erkannt und beachtet, noch gegen andere von ihr verfolgte Belange (Umleitung eines Teiles des Verkehrs) **abgewogen** hat. Die Errichtung einer Lichtzeichenanlage und der damit zusammenhängende geänderte Verkehrsfluss³² können sich bspw. durch den von ihnen ausgehenden **Verkehrslärm**³³ und/oder durch ihre Betätigung verursachte **Zunahme der Abgasbelastung**³⁴ nachteilig auf die Gesundheit der Anlieger auswirken.

Die **Gerichte überprüfen nur eingeschränkt**, ob die Behörde die gesetzlichen **Grenzen ihres Ermessens überschritten** hat und ob sie von ihrem Ermessen „in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat (§ 114 VwGO)“.³⁵

3.1.3 Einschränkung der Regelungsmöglichkeit durch § 45 Abs. 9 StVO

3.1.3.1 Systematisches Verhältnis von § 45 Abs. 1 S. 1 2. Var StVO zur Ordnung des Verkehrs und § 45 Abs. 9 StVO

§ 45 Abs. 9 StVO, der zuletzt im Dezember 2016 in Teilen neu gefasst wurde, enthält **besondere Bestimmungen für Beschränkungen des fließenden Verkehrs**. Nach § 45 Abs. 9 S. 1 StVO haben Straßenverkehrsbehörden die Pflicht VZ und VE „**nur** dort anzuordnen, wo dies(e) **aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich sind**“. Straßenverkehrsbehörden müssen bei der Anordnung von VZ und VE also **restriktiv** vorgehen.³⁶

§ 45 Abs. 9 StVO **modifiziert und konkretisiert** die allgemeine Ermächtigungsgrundlage des **§ 45 Abs. 1 S. 1 StVO**, ersetzt diese aber nicht.³⁷

Ein solch umfassendes Verständnis hinsichtlich des Verhältnisses von § 45 Abs. 9 StVO zu jedweder Ermächtigungsgrundlage des § 45 StVO, inklusive zur Ordnung des Verkehrs, welche zur Anordnung von VZ und VE befähigt, wird auch in der jüngst ergangenen Entscheidung des VG Berlin klargestellt:

„Gemäß § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO können die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. (...) Durch § 45 Abs. 9 Satz 1 StVO wird diese Ermächtigungsgrundlage zudem dahingehend modifiziert und konkretisiert, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen nur dort anzuordnen sind, wo dies aufgrund der besonderen Umstände zwingend erforderlich ist.“³⁸

Abweichend von § 45 Abs. 9 StVO angeordnete VZ und VE sind rechtswidrig.³⁹

²⁹ BVerwG, Urteil vom 05. April 2001 – 3 C 23/00 -, juris, Rn. 22.

³⁰ Burmann/Heß/Jahnke/Hühnermann, StVO § 45 Rn. 4b.

³¹ Vgl. OLG Karlsruhe, Urteil vom 17. November 1988 – 12 U 95/88 -, juris, 1. Orientierungssatz; Vgl. Burmann/Heß/Jahnke/Hühnermann, StVO § 45 Rn. 4b.

³² OLG Karlsruhe, Urteil vom 17. November 1988 – 12 U 95/88 -, juris, 2. Orientierungssatz.

³³ OLG Karlsruhe, Urteil vom 17. November 1988 – 12 U 95/88 -, juris, Rn. 6-7.

³⁴ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Januar 1996 – 25 A 2475/83 -, juris, Rn. 35.

³⁵ OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 12. Januar 1996 – 25 A 2475/83 -, juris, Rn. 34.

³⁶ Burmann/Heß/Jahnke/Hühnermann, StVO § 45 Rn. 2.

³⁷ VerwG NZV 2001, 528, 529.

³⁸ Beschluss v. 04.09.2020 – 11 L 205/20, 8.

³⁹ BaylMS v. 20. 8. 1997 Nr. IC4-3602.4-23 in StVO für die Praxis, § 39/18; Zur umfassenden Anwendung auf § 45 Abs. 1 S. 1 StVO s. OVG Bremen NZV 2000, 140, das gerade auf die Ordnung des Verkehrs abstellt; BVerwG NJW 2001, 3139; BVerwG NJW 2011, 1527; unter Nachzeichnung der nicht begrenzten Rspr. Kettler NZV 2002, 57; Rebler NZV 2006 113, 116; Rebler DAR 2013, 348, 349.

3.1.3.2 Voraussetzungen nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO

Von **erheblicher Bedeutung** ist § 45 Abs. 9 S. 3 StVO n.F. (bzw. S. 2 StVO a.F. der Norm), wonach es besonders wichtig ist, den „**fließenden Verkehr**“ zu **schützen**.⁴⁰ Nach § 45 Abs. 9 S. 3 StVO n.F. darf die Straßenverkehrsbehörde den fließenden Verkehr nur einschränken, „wenn auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der in den vorstehenden Absätzen genannten Rechtsgüter erheblich übersteigt.“

Tatbestandlich setzt § 45 Abs. 9 **S. 3** n.F. StVO also eine **Gefahrenlage** voraus, die „erstens – auf **besondere örtliche Verhältnisse zurückzuführen** ist und **zweitens** – das **allgemeine Risiko** einer **Beeinträchtigung** der relevanten Rechtsgüter **erheblich übersteigt**“. ⁴¹ Besondere örtliche Verhältnisse können bspw. der Ausbauzustand, die Streckenführung, die Verkehrsbelastung oder der Anteil des Schwerverkehrs sein.⁴² Zu den relevanten Rechtsgütern gehören **Sicherheit und Ordnung** des Verkehrs⁴³, Leben und Gesundheit von Verkehrsteilnehmern⁴⁴, sowie **öffentliches und privates Sacheigentum**.⁴⁵

Eine **Gefahrenlage**, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt,“ besteht **nicht erst** dann, wenn ein Schadensfall bereits eingetreten ist⁴⁶ oder alsbald mit **an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit** vermehrt **Schadensfälle** eintreten würden.⁴⁷ **Ausreichend** ist vielmehr das Bestehen einer **konkreten Gefahr** (die auf besonderen örtlichen Verhältnissen beruht).⁴⁸ Nicht erforderlich ist es vorab zu ermitteln, wie hoch konkret der Anteil an feststellbaren bzw. zu erwartenden Unfällen ist“. ⁴⁹

§ 45 Abs. 9 S. 3 StVO n.F. gibt dem **fließenden Verkehr** (so weit keine der Ausnahmen aus § 45 Abs. 9 S. 4 StVO greift) gegenüber anderen verkehrlichen und nicht verkehrlichen Belangen den **Vorrang**. Im Ergebnis ist daher nach Hermann et al. dem **Ziel der Flüssigkeit** gegenüber der Sicherheit des Verkehrs grundsätzlich **Vorzug** zu geben, denn eine Be-

schränkung der Verkehrsflüssigkeit ist (außer in den nach S. 4 der Norm bestimmten Ausnahmetatbeständen) nur unter den Voraussetzungen von § 45 Abs. 9 S. 3 StVO möglich. Nicht ausreichend ist es, wenn die Gefahr für relevante Rechtsgüter im Hinblick auf die Flüssigkeitsbelange gleichwertig ist oder diese sogar etwas übersteigt. Dem Wortlaut nach ist vielmehr eine **Gefahr für die relevanten Rechtsgüter** erforderlich, die das allgemeine Risiko „**erheblich**“ übersteigt. Damit wird der oben erwähnte allgemeine Grundsatz des Straßenverkehrsrechts, demnach dem Ziel der Sicherheit gegenüber dem Ziel der Flüssigkeit Vorzug zu geben ist, durchbrochen.⁵⁰

Dieser Gedanke der Vorrangsumkehr führt dazu, dass eine Zuflussdosierung, die der Erreichung einer maximalen Flüssigkeit und damit der Leichtigkeit und Ordnung des Verkehrs dient, insoweit ein dem Ziel des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO gleichwertiges Rechtsgut schützen soll. Dies setzt aber insbesondere für den Fall der Errichtung von LZA denklösig eine Betrachtungsweise voraus, die nicht punktuell örtlich sein kann. Denn im Regelfall führt die Errichtung einer LZA zu einer, möglicherweise wenig intensiven, Beschränkung der Flüssigkeit des Verkehrs an der konkreten Stelle ihrer Installation, aber zu einer erheblichen Steigerung der Verkehrsleichtigkeit an einer davon geographisch verschiedenen. Ansonsten wäre kein Fall denkbar, in dem die Ordnung des Verkehrs als einziges einzig durch die Anordnung einer LZA zu schützen verfolgtes Rechtsgut den Anforderungen des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO genügen könnte. Da es sich aber gerade um die selben zu schützenden Rechtsgüter handelt, dürfte dies in der Folge auch einen weniger strengen Maßstab zur Bestimmung der erheblich über dem allgemeinen Risiko liegenden Gefahr bedeuten. Systematisch gilt es dabei jedoch, den Grundsatz der Gleichberechtigung im Straßenverkehrsrecht zu beachten. Die vorstehende Überlegung darf nicht dazu führen, dass die Leichtigkeit einer Verkehrsart wie des Fahrradverkehrs immerzu Vorrang vor der Leichtigkeit des motorisierten Verkehrs enthält. Vielmehr ist entweder eine gesamtverkehrliche Perspektive notwendig oder eine Gefahrenlage, die sich als Kombination der Gefahr für die Flüssigkeit einer Verkehrsart und einer erheblichen Gefahr für weitere Rechtsgüter zusammensetzt.

⁴⁰ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, S. 78.

⁴¹ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2016 – 7 A 10885/14 –, juris, Rn. 22.

⁴² OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2016 – 7 A 10885/14 –, juris, Rn. 23.

⁴³ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2016 – 7 A 10885/14 –, juris, Rn. 22.

⁴⁴ Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15. Februar 2007 – 3 Bf 333/04.Z –, juris, Rn. 7.

⁴⁵ BVerwG, Urteil vom 05. April 2001 – 3 C 23/00 –, juris, Rn. 23.

⁴⁶ Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15. Februar 2007 – 3 Bf 333/04.Z –, juris, Rn. 7.

⁴⁷ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2016 – 7 A 10885/14 –, juris, Rn. 24.

⁴⁸ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. August 2016 – 7 A 10885/14 –, juris, Rn. 24.

⁴⁹ BVerwG, Urteil vom 05. April 2001 – 3 C 23/00 –, juris, 1. Orientierungssatz.

⁵⁰ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, S. 82-83.

3.1.4 Schutz vor Lärm, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 1 StVO – Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen

Die Straßenverkehrsbehörden können nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken **zum Schutz** der Wohnbevölkerung **vor Lärm und Abgasen** beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten.

Straßenverkehrsbehörden dürfen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm und Abgasen nur mit Zustimmung der **höheren Verwaltungsbehörde** oder der **von ihr bestimmten Stelle** anordnen.⁵¹ Die **Zustimmung** ist **entbehrlich**, wenn und soweit die oberste Landesbehörde die Straßenverkehrsbehörde vom Erfordernis der Zustimmung befreit hat.⁵²

Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StVO dürfen sich nur gegen Einwirkungen richten, die vom **Kraftfahrzeugverkehr**⁵³, also zum Beispiel **nicht** vom **Straßenbahnverkehr** ausgehen.⁵⁴

Eine Verkehrsbeschränkung kann nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO angeordnet werden, „wenn Lärm oder Abgase **Beeinträchtigungen** mit sich bringen, die **jenseits dessen liegen**, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs **im konkreten Fall** als **ortsüblich hingenommen und damit zugemutet** werden muss“.⁵⁵ Einen bestimmten Schallpegel oder Abgaswert, ab dem die Beeinträchtigung als unzumutbar zu bewerten ist und die Straßenverkehrsbehörde zum Einschreiten verpflichtet wird, gibt es nicht.⁵⁶

Im Hinblick auf die Beurteilung, ab wann eine Lärmbeeinträchtigung als unzumutbar eingestuft werden kann, gibt es nach der Rechtsprechung **zwei Orientierungshilfen** für Straßenverkehrsbehörden: zum einen die der **Richtlinie für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung** vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinie-StV) vom 23. November 2007⁵⁷; zum anderen die nicht unmittelbar anwendbare **Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)**, die zum letzten Mal zum 1. Januar 2015 geändert wurde.⁵⁸

Ziff. 2.1 der **Lärmschutz-Richtlinie-StV** differenziert nach Gebieten und Tageszeiten: so kommen straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen vor allem in Betracht, wenn der durch den Straßenverkehr verursachte Beurteilungspegel: in **reinen und allgemeinen Wohngebieten, Kleinsiedlungsgebieten** sowie **Krankenhäusern, Schulen, Kur- und Altenheimen 70dB(A)** zwischen 06.00 und 22.00 Uhr am Tag oder **60 dB(A)** zwischen 22.00 und 06.00 Uhr nachts überschreiten; in **Kern-, Dorf- und Mischgebieten 72 dB(A)** zwischen 06.00 und 22.00 am Tag oder **62 dB(A)** zwischen 22.00 und 06.00 Uhr nachts überschreiten.

Ziff. 1.3 der Lärmschutz-Richtlinie-StV stellt zudem klar, dass bei der Beurteilung, ob straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen ergriffen werden sollen oder nicht, **nicht nur die Höhe des Lärmpegels**, sondern alle **Umstände des Einzelfalls** berücksichtigt werden sollen.

Die Richtwerte in der **16. BImSchV** nähern sich jenen in der Lärmschutz-Richtlinie-StV an, decken sich aber nicht mit diesen. § 2 Abs. 1 der **16. BImSchV** differenziert ebenso nach Gebieten und Tageszeiten: So stellt bspw. **in einem reinen und allgemeinen Wohngebiet und Kleinsiedlungsgebiet** nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 ein Beurteilungspegel von **60dB(A)** oder mehr am Tag und **50dB(A)** oder mehr in der Nacht, dagegen in einem **Kerngebiet, Dorfgebiet und Mischgebiet** nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 ein Beurteilungspegel von **65 dB(A)** oder mehr am Tag oder **55dB(A)** in der Nacht eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung dar.

Eine Orientierung an den Richtwerten des § 2 Abs. 1 der **16. BImSchV** ist allerdings nach der Rechtsprechung nur aussagekräftig, wenn zur Ermittlung der Lärmbelastigung das nach dieser Verordnung **vorgesehene Berechnungsverfahren** angewendet wird.⁵⁹

Bei der Ermittlung der durch Verkehr verursachten Lärmbelastigung kann es nach der Rechtsprechung ausreichen, sich auf die **Feststellung der Verkehrsmenge**, anstatt eines konkreten Schallpegelwerts, zu beschränken. **Voraussetzung** hierfür ist allerdings, dass die Verkehrsmenge im kon-

51 § 45 Nr. 13 VwV-StVO.

52 § 45 Nr. 14 VwV-StVO.

53 BVerwG, Beschluss vom 30. April 1999 – 3 B 43/99 –, juris, Rn. 4; Bayerischer VG, Beschluss vom 07. Dezember 1995 – 11 CS 95.3741 –, juris, Rn. 16.

54 BVerwG, Beschluss vom 30. April 1999 – 3 B 43/99 –, juris, Rn. 4.

55 VG Würzburg, Urteil vom 06. November 2018 – W 4 K 18.540 –, juris, Rn. 14; Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 –, juris, Rn. 50. Im Hinblick auf die Lärmbeeinträchtigung, s. auch: 1.2 der Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23. November 2007.

56 BVerwG, Urteil vom 04. Juni 1986 – 7 C 76/84 –, BVerwGE 74, 234-241 –, juris, Rn. 13; VG Würzburg, Urteil vom 06. November 2018 – W 4 K 18.540 –, juris, Rn. 19; Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 –, juris, Rn. 50. Das BVerwG bezieht sich in diesem Urteil nur auf das Tatbestandsmerkmal „Lärm“. Das Bayerische VG und das VG Würzburg beziehen sich auf beide Tatbestandsmerkmale („Lärm“ und „Abgase“).

57 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. Januar 2018 – 8 A 1562/17 –, juris, Rn. 4.

58 OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 04. April 2019 – 7 A 11622/18 –, juris, Rn. 27; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. Januar 2018 – 8 A 1562/17 –, juris, Rn. 4; OVG für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 09. November 2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 107.

59 OVG für das Land Schleswig-Holstein, Urteil vom 09. November 2017 – 2 LB 22/13 –, juris, Rn. 107.

kreten Fall der Straßenverkehrsbehörde **genügend Anhaltspunkte** dafür gibt, feststellen zu können, ob die Lärm-belästigung die Grenze der Zumutbarkeit überschreitet oder nicht.⁶⁰ Nach dem VG Baden-Württemberg würde die Verkehrs-menge genügend Anhaltspunkte geben, wo die „Wohn-straße entgegen ihrer eigentlichen Funktion zunehmend vom überörtlichen Verkehrs als sog. **Schleichweg** in Anspruch genommen wird und damit Lärmbelastigungen auslöst“, also in einem Fall, in dem Lärmschutz lediglich wegen der auftretenden Verkehrsmenge begehrt wird.⁶¹

3.1.5 Ermessen

Die Straßenverkehrsbehörde hat **keine Pflicht** nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ab einem **bestimmten** Schallpegel oder Abgaswert verkehrsregelnd oder -lenkend einzuschreiten.⁶² Der Einzelne hat allerdings einen **Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung** der Behörde.⁶³

Um beurteilen zu können, ob die Straßenverkehrsbehörde den Verkehr nach § 45 Abs. 9 S. 3 Var. 1 StVO regeln oder lenken darf, muss sie **konkrete Feststellungen** zu „**Art und Intensität** der **Lärmimmissionen**, zu ihrer **Häufigkeit**, zu den **Zeitpunkten** und der **Dauer der Belästigungen** sowie zur Lärmvorbeltung“ machen.⁶⁴

Im **Rahmen der Ermessensentscheidung** sind das Fehlen oder Vorhandensein von **Vorbeltungen**,⁶⁵ die **gebietsbezogene Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit**⁶⁶, die **Belange des Straßenverkehrs** und der **Verkehrsteilnehmer**⁶⁷ sowie **auch andere Besonderheiten des Einzelfalls zu berücksichtigen**.⁶⁸

Im Hinblick auf die Beurteilung der **Lärmbelastung** ist zum Beispiel der Umstand zu berücksichtigen, dass „eine Ortschafts-schließungsstraße entgegen ihrer Funktion zunehmend vom überörtlichen Verkehr als sogenannter Schleichweg in Anspruch genommen wird und damit Lärmbelastigungen auslöst, die von

den Anliegern reiner Wohnstraßen üblicherweise nicht hingenommen werden müssen. Zu berücksichtigen ist auch, ob der den **Lärm** auslösende **Verkehr** die betroffene **Straße funktionsgerecht oder funktionswidrig in Anspruch** nimmt.⁶⁹ Ein Anlieger hat nämlich grundsätzlich „nur den Verkehr zu dulden, der der funktionsgerechten Inanspruchnahme der Straße dient.“⁷⁰

Zudem ist das **Lärm- und Abgasschutzinteresse** von **anderen Anliegern** zu berücksichtigen, das **durch die Verlagerung von Verkehr** als abgas- oder lärmreduzierende Maßnahme in unzumutbarer Weise beeinträchtigt werden kann.⁷¹ Je geringer der Grad der Lärm- oder Abgasbeeinträchtigung ist, umso eher darf die Verkehrsbehörde aufgrund entgegenstehender Belange davon absehen, verkehrsbeschränkend zu handeln.⁷² Umgekehrt müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die verkehrsbeschränkenden Maßnahmen entgegenstehenden Bedürfnisse des Verkehrs und Interessen von Anliegern von einigem Gewicht sein, wenn aufgrund von Rücksichtnahme auf gerade diese Belange das behördliche Handeln unterbleibt.⁷³ Jedenfalls darf eine Behörde es auch unterlassen verkehrsbeschränkende Maßnahmen anzuordnen, wenn ihr dies unter Berücksichtigung der damit verbundenen Nachteile als gerechtfertigt erscheint.⁷⁴

Nach dem OVG für das Land Nordrhein-Westfalen⁷⁵ und dem VG München⁷⁶ **kann** sich das **Ermessen** der Behörde auch **zu einer Pflicht zum Einschreiten verdichten**. Bei welcher Intensität der **Lärmbeeinträchtigungen** dies geschehen kann, richtet sich nach den in Nr. 2.1. der Lärmschutz-Richtlinie-StV aufgeführten Richtwerten.

3.1.6 Erhöhte Gefahrenlage, § 45 Abs. 9 S. 2 StVO

Auch für den Lärmschutz muss zur Beschränkung des fließenden Verkehrs eine Gefahrenlage vorliegen, die das allgemeine Risiko einer Rechtsgutbeeinträchtigung erheblich übersteigt. Das wird bei Richtwertüberschreitungen aber angenommen.

60 VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 32.

61 VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 32.

62 Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 50.

63 Bayerisches VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 47; VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 26.

64 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 06. Juni 2019 – 8 B 821/18 -, juris, Rn. 44.

65 Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 50; VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 30.

66 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28. März 2018 – 8 A 1247/16 -, juris, Rn. 44.

67 BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 -, juris, Rn. 2; Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 50.

68 VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 30.

69 VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 30.

70 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 28. März 2018 – 8 A 1247/16 -, juris, Rn. 44.

71 BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 -, juris, Rn. 2; Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 50; VG Baden-Württemberg, Urteil vom 16. Mai 1997 – 5 S 1842/95 -, juris, Rn. 30; BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 -, juris, Rn. 2.

72 Bayerischer VG, Urteil vom 26. November 1998 – 11 B 95.2934 -, juris, Rn. 50.

73 BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 -, juris, Rn. 2.

74 BVerwG, Beschluss vom 18. Oktober 1999 – 3 B 105/99 -, juris, Rn. 2.

75 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 09. Januar 2018 – 8 A 1562/17 -, juris, Rn. 4.

76 VG München, Urteil vom 19. Januar 2016 – M 23 K 14/1931 -, juris, Rn. 47.

3.2 Schutz vor Abgasen, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 2 StVO

3.2.1 Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen

Zu **Abgasen** i.S.d. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 2 StVO zählen „luftverunreinigende Stoffe, die vom Motor über die Auslassöffnung durch die Auspuffanlage in die Atmosphäre abgegeben werden“, sowie **Feinstaubpartikel** PM₁₀, wie bspw. Dieselruß⁷⁷ und Asche.⁷⁸

Die **39. BImSchV**, die zuletzt am 19. Juni 2020 geändert wurde, könnte für die Einschätzung der Zumutbarkeit einer Abgasbelastung nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 2 StVO **als Orientierung dienen**. Dafür spricht zum einen ein **Urteil des OVG für das Land Nordrhein-Westfalen** aus dem Jahre 1997. Danach können die in der **Verordnung für die Festlegung von Konzentrationswerten** (23. BImSchV) festgesetzten Konzentrationswerte den Straßenverkehrsbehörden als **Orientierungshilfen** bei der Einschätzung der Zumutbarkeit einer Abgasbelastung von Anliegern dienen.⁷⁹ Die 23. BImSchV wurde zunächst durch die 33. BImSchV ersetzt, die wiederum durch die **Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (39. BImSchV)** mit Wirkung vom 2. August 2010 abgelöst wurde.

Zum anderen deutet ein **Urteil des BVerwG** aus dem Jahre 2007 darauf hin, dass die 39. BImSchV als Orientierungshilfe für eine Beurteilung nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 2 StVO dienen könnte. Nach dem Urteil des BVerwG dienen die in § 4 Abs. 1 der Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft (22. BImSchV) bestimmten **Immissionsgrenzwerte für Feinstaubpartikel** PM₁₀ dem Schutz der menschlichen Gesundheit. Somit dient der Grenzwert auch „dem Schutz eines individualisierbaren Personenkreises in von unzulässigen Grenzwertüberschreitungen betroffenen Gebieten.“⁸⁰ § 45 Abs. 1 BImSchG **verpflichtet die zuständigen Behörden**, die erforderlichen **Maßnahmen** zu ergreifen, um die **Einhaltung** des durch § 4 Abs. 1 der 22. BImSchV festgelegten Grenzwerts **sicherzustellen**. „Ein Dritter, der von Überschreitungen des Immissionsgrenzwerts für Feinstaubpartikel

PM₁₀ betroffen ist, hat ein Recht auf Abwehr seiner gesundheitlichen Beeinträchtigung durch planunabhängige Maßnahmen.“ Das Recht ist allerdings durch den **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** beschränkt.⁸¹ Die Behörde verfügt über einen **Gestaltungsspielraum** bei der Auswahl unter mehreren Maßnahmen, die geeignet sind, eine Überschreitung der Grenzwerte zu verhindern.⁸²

Für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen ergibt sich Folgendes: Nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ist die Straßenverkehrsbehörde dazu ermächtigt, Maßnahmen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen anzuordnen. Nach der **Rechtsprechung** zur Lärmbeeinträchtigung in Var. 1 des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO kann sich das behördliche **Ermessen zum Einschreiten** zu einer entsprechenden **Pflicht verdichten**, wenn eine **Verletzung von Individualrechten** möglich erscheint und die Nachteile einer verkehrsbeschränkenden Anordnung den Vorteilen nicht überwiegen (wie unten beim „Ermessen“ noch ausgeführt wird).⁸³ Nach dem BVerwG in seinem Urteil aus dem Jahre 2007 kann für den Schutz von Anliegern einer Straße vor einer **Überschreitung der Immissionsgrenzwerte für Feinstaubpartikel** PM₁₀ aufgrund der **damit verbundenen Gesundheitsbeeinträchtigungen** nur dasselbe gelten.⁸⁴

Diese Beurteilung des BVerwG deutet darauf hin, dass die Immissionsgrenzwerte für Feinstaubpartikel in § 4 Abs. 1 der **22. BImSchV**, die von der **39. BImSchV abgelöst wurde**, zumindest als **Orientierungshilfe** für eine Beurteilung nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 Var. 2 StVO dienen können.

Zum Schutz der menschlichen Gesundheit sind folgende Immissionsgrenzwerte durch die BImSchV festgelegt: Gem. § 3 Abs. 1 der 39. BImSchV beträgt der über eine volle Stunde gemittelte Grenzwert für **Stickstoffdioxid 200 Mikrogramm pro Kubikmeter** (bei 18 zugelassenen Überschreitungen im Kalenderjahr). Über ein **Kalenderjahr gemittelt** beträgt dieser gem. § 3 Abs. 2 der 39. BImSchV **40 Mikrogramm pro Kubikmeter**. Nach § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV beträgt der **über einen Tag gemittelte** Grenzwert für **Partikel** durchschnittlich **50 Mikrogramm pro Kubikmeter** (bei

77 BVerwG, Urteil vom 15. April 1999 – 3 C 25/98 -, BVerwGE 109, 29-40 -, juris, Rn. 18.

78 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 31.

79 OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 02. Dezember 1997 – 25 A 4997/96 -, juris.

80 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 22.

81 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 26.

82 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 28.

83 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 30.

84 BVerwG, Urteil vom 27. September 2007 – 7 C 36/07 -, BVerwGE 129, 296-307 -, juris, Rn. 30.

35 zugelassenen Überschreitungen im Jahr). Über ein **Kalenderjahr gemittelt** beträgt der Immissionsgrenzwert **40 Mikrogramm pro Kubikmeter** (§ 4 Abs. 2 der 39. BImSchV). Nach § 8 der 39. BImSchV beträgt der als höchster Achtstundennittelwert **pro Tag** zu ermittelnde Immissionsgrenzwert für **Kohlenmonoxid 10 mg pro Kubikmeter**.

Nach dem Bayerischen VG ist eine Maßnahme, die zum Schutz vor Abgasen vorgenommen werden soll, vorab daraufhin zu **prüfen, wie sie sich voraussichtlich auf andere Straßen**, insbesondere auf die dortige Abgasbelastung, **auswirkt**. Würde eine verkehrslenkende oder regelnde Maßnahme lediglich zur Verlagerung des Verkehrs auf eine andere Straße und somit auch eine Verlagerung der Abgasbelastung auf die Anwohner dort bewirken, so behebt die Maßnahme das Problem der negativen Umwelteinwirkung nicht.

Vielmehr wird die **Abgasbelastung nur an anderer Stelle erhöht**. Nach dem Bayerischen VG versteht es sich von selbst, dass eine Abwägung des Grades der Schutzwürdigkeit von Anwohnern verschiedener Straßen nicht durchzuführen ist.⁸⁵

3.2.2 Ermessen

Da Lärmschutzmaßnahmen, ebenso bei Schutz vor Abgasen, häufig nicht zur Beseitigung des Lärms, sondern nur zu dessen Verlagerung führen, hat die Verwaltungsbehörde in besonderer Weise die Belange der Anlieger zu berücksichtigen, die durch den verlagerten Lärm beeinträchtigt werden könnten.⁸⁶ Im Übrigen kann daher auf Ziff. 3.1.5 und die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

3.2.3 Erhöhte Gefahrenlage, § 45 Abs. 9 S. 2 StVO

Im Unterschied zu vergleichbaren Strecken(-abschnitten) müsste die überdurchschnittliche Verkehrsbelastung gleichermaßen eine überdurchschnittlichen Abgasbelastung bedeuten, die das allgemeine Risiko für die Gesundheit der Anwohner erheblich übersteigt. Inwieweit eine solche Gefahrenlage vorliegt, müsste für die jeweiligen Streckenabschnitte konkret untersucht werden. Auch hier kann im Übrigen nach

oben, Ziff. 3.1.6, auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden.

3.3 Zur Erprobung/Erforschung, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 StVO

3.3.1 Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen

Die Anordnung muss zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen ergriffen werden. In Betracht käme auch die Erforschung des Verkehrsverhaltens für den Fall einer (dauerhaften) Zuflussdosierung (Erforschung des Ausweichverkehrs).

Welche Zeit für die Erforschung im Einzelfall zuzugestehen ist, hängt entscheidend von dem Ziel der Erforschung ab; ein starrer Zeitrahmen lässt sich hierfür nicht festlegen.⁸⁷ Es ist auch gerechtfertigt, die jahreszeitlichen Veränderungen des Verkehrsgeschehens zu berücksichtigen, etwa wenn eine umfassende Verlagerung der Verkehrsströme erforscht werden soll. Außerdem ist eine gewisse Zeitdauer zuzubilligen, in der sich die Verkehrsteilnehmer an die veränderten Bedingungen im Straßennetz gewöhnen. Erst nach einer Umstellungs- und Übergangsphase kann mit einem stabilen Zustand gerechnet werden, der eine zuverlässige Grundlage für weitere endgültige Entscheidungen zu bilden geeignet ist.⁸⁸

Des Weiteren ist zwischen der Erprobungs- (Alt. 1) und Erforschungsklausel (Alt. 2) zu unterscheiden. Für ein Vorgehen über § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 **Alt. 2** StVO besteht nach herrschender Meinung⁸⁹ die einschränkende Voraussetzung, dass die **Erprobungsmaßnahme** zunächst zum Beginn ihrer Erprobungszeit folgenden hypothetischen Test bestehen muss: Hätte die Maßnahme, wenn man sie nicht probeweise, sondern **gleich endgültig und dauerhaft** eingeführt hätte, **auf Grundlage der bereits bestehenden Tatbestände des § 45 StVO** erlassen werden können?

Auch die Rechtsprechung schließt sich diesem Verständnis der Erprobungsklausel des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO an, wie folgende Ausführungen des VGH Mannheim zeigen:

⁸⁵ Bayerischer VG, Beschluss vom 30. Juni 2005 – 22 CE 05.1196 –, juris, Rn. 13.

⁸⁶ BVerwG NZV 2000, 386.

⁸⁷ VGH Mannheim, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 5 S 2344/94.

⁸⁸ Vgl. hierzu auch Hess. VGH, Beschl. v. 19.10.1992 – 2 TLH 246/92.

⁸⁹ Beaucaup, a.a.O., S. 92; Steiner, DVBl 1992, 1561 (1564); Schenke, WVerw 1993, 175 (179); Kniep, GewArch 1994, 403 (405).

„Der Senat ist daher der Meinung, daß gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 2. Alt. StVO wegen der für eine Erprobung zu fordernde Identität zwischen vorläufiger und geplanter endgültiger Regelung, nur solche Maßnahmen vorläufig durchgeführt werden dürfen, deren endgültige Anordnung ausschließlich mit Mitteln des Straßenverkehrsrechts zu bewirken ist.“⁹⁰

Damit kann § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO dann **nicht** herangezogen werden, wenn eine etwaige **Rechtsvorschrift**, die späterhin als Rechtsgrundlage für eine dauerhafte Anordnung einer Erprobungsmaßnahme fungieren soll, **zum Beginn der Erprobungszeit noch nicht existiert**, sondern die Erprobungsphase vielmehr ihrerseits nur einen Testlauf für die Sinnhaftigkeit ihres Erlasses darstellt.⁹¹

Für die **Erforschungsklausel** des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 **Alt. 1** StVO ist indes umstritten, ob dort nur Maßnahmen ergriffen werden dürfen, die bereits zum Anordnungszeitpunkt dauerhaft auf Basis des (bestehenden oder künftigen) **Straßenverkehrsrechts** eingeführt werden können.

Das VGH Mannheim verneint dies und vertritt die Ansicht, dass die Norm auch die Erforschung des Verkehrsverhaltens und der Verkehrsabläufe mittels Maßnahmen erlaube, die später nicht mit straßenverkehrsrechtlichen Mitteln des § 45 StVO umgesetzt werden können.⁹² Schließlich diene diese Klausel allgemein der Erforschung des Verkehrsverhaltens und der Verkehrsabläufe; eine tatbestandliche Eingrenzung auf den straßenverkehrsrechtlichen Katalog an Rechtsgrundlagen in § 45 StVO sehe die Norm in dieser Alternative nicht vor.

Beaucamp hingegen äußert zu dieser weiten Auffassung der Rechtsprechung systematische Bedenken wegen der Stellung der Erforschungsklausel in der StVO.⁹³ Er will jedenfalls die Erforschung von Maßnahmen, die späterhin nur mit den Mitteln des Straßenrechts dauerhaft erlassen werden können, aus dem Anwendungsbereich des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 1 StVO ausscheiden. Dies betrifft jedoch vorliegend die LZA nicht, da diese ohnehin nur auf der Grundlage des Straßenverkehrs-

rechts errichtet werden kann. Dass jedoch die straßenverkehrsrechtliche Grundlage für eine dauerhafte Errichtung der LZA bereits zum Beginn der Erforschungsphase existieren muss, fordert er hingegen nicht.

Damit eröffnet § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 **Alt. 1** StVO einen **weiter** gefassten Handlungsspielraum als § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 **Alt. 2** StVO. Für die Errichtung einer LZA in Form einer **Erforschungsmaßnahme reicht es bereits aus**, dass die **sedes materiae** für eine dauerhafte Installation im Straßenverkehrsrecht und damit in der **StVO** zu finden wäre. Die **konkrete Rechtsgrundlage** muss indes zum Beginn der Erforschungsphase **noch nicht rechtswirksam sein**.

3.3.2 Ermessen

Für eine ermessensgerechte Einrichtung der LZA in Gestalt einer Erforschungs- oder Erprobungsmaßnahme sind die Anforderungen an die **Verhältnismäßigkeitsprüfung in sachlicher Hinsicht** abgesehen, da die Maßnahme nur eine vorübergehende ist und damit wegen ihrer zeitlichen Beschränkung Anwohner nahe der LZA nicht derart nachhaltig belastet werden, wie es eine dauerhafte Installation täte.

In **zeitlicher Hinsicht** ist darauf zu achten, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Erforschungs- oder Erprobungs-**dauer begrenzt**, sodass nicht über eine übermäßige zeitliche Ausdehnung die Maßnahme einen faktischen Endgültigkeitscharakter insbesondere für die individuell Betroffenen annimmt.

Die Rechtsprechung sieht hier Erprobungs- und Erforschungszeiträume **von einem Jahr** als angemessen an.⁹⁴

3.3.3 Keine erhöhte Gefahrenlage, § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 7 StVO

Bei Erprobungsmaßnahmen bedarf es zu deren Anordnung auch **keiner erhöhten** Gefahrenlage, wie in § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 7 StVO klargestellt ist.

⁹⁰ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 5 S 2344/94 –, Rn. 18, juris.

⁹¹ Steiner, DVBl 1992, 1561 (1564).

⁹² Ebd.

⁹³ Beaucamp, a.a.O., S. 93 m.w.N.

⁹⁴ Ebd.

⁹³ Beaucamp, a.a.O., S. 93 m.w.N.

⁹⁴ VGH Kassel, NVwZ-RR 1993, 385; VGH Mannheim UPR 1995, 78 (80).

3.4 Zur Unterstützung städtebaulicher Entwicklung, § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO

3.4.1 Allgemeine Tatbestandsvoraussetzungen

Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde eine Anordnung „zur Unterstützung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ im Sinne des § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 StVO treffen kann, ist, dass ein städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde **bereits vorhanden** ist; nur dann kann die straßenverkehrsrechtliche Anordnung ihre insoweit dienende Funktion entfalten. Nach dem BVerwG⁹⁵ (Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93) gibt es folgende Anforderungen an ein solches Verkehrskonzept:

- › Es müssen hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich dargestellt werden.
- › Das Konzept muss ferner von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein.
- › Falls durch das Konzept Verkehrsstraßen und -ströme verändert werden, muss das Konzept den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßen(züge) in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.

Dies bedeutet in der Gesamtschau, dass sich die städtebaulichen Zielsetzungen nicht bereits in einer **konkreten wirksamen Bauleitplanung** manifestiert haben müssen.⁹⁶ Schließlich zeigt das BauGB, dass die geordnete städtebauliche Entwicklung neben der Bebauungsplanung eine eigenständige Rechtsgröße darstellt (vgl. §§ 1 Abs. 3, 31 Abs. 2 Nr. 2, 34 Abs. 4 S. 2 BauGB). Nichtsdestotrotz ist selbstverständlich die bereits erwähnte Möglichkeit einer besonderen Zweckbestimmung als Fußgängerbereich nach § 9 Abs. 11 BauGB im gemeindlichen Bebauungsplan (**Ziff. 3.1**) ein sicherer und unmittelbarer Weg, ein städtebauliches Verkehrskonzept einer Kommune zu belegen. Dies wird besonders deutlich vor dem

Hintergrund, dass die Vorschrift des § 45 Abs. 1 b Nr. 5 StVO sich aus der Ermächtigung des § 6 Absatz 1 Nummer 15 StVG herleitet. Diese ist nach Auffassung der Rechtsprechung nur als Rechtsgrundlage für Beschränkungen und Verbote im Fußgängerbereich und verkehrsberuhigten Bereich⁹⁷ anzuwenden.

Daher reicht es bereits aus, wenn die Straßenverkehrsbehörde für Maßnahmen nach § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO auf **konzeptartige Vorstellungen** zurückgreifen kann, die von der für die städtebauliche Entwicklung zuständigen Gemeinde initiiert worden sind und getragen werden.

Der **Konkretisierungsgrad** des tragfähigen, städtebaulichen Konzepts muss jedenfalls nicht so weit reichen, dass für jeden Straßenabschnitt sich bereits bestimmte straßenverkehrsrechtliche Konsequenzen aus dem Konzept folgern ließen. Entscheidend ist vielmehr, dass das städtebauliche Konzept **griffige Anknüpfungspunkte für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen** aufweist.⁹⁸

Letztlich hat die straßenverkehrsrechtliche Maßnahme **mit der allgemeinen städtebaulichen Zielvorgabe zu harmonisieren** und sich erkennbar in das bereits aufgesetzte **Konzept einzufügen**.

Um jedoch einen Gleichlauf mit dem geforderten planerischen Konzept auf tatbestandlicher Ebene zu erreichen, ist bereits begrifflich Kohärenz zwischen dieser Voraussetzung und der anzuordnenden Maßnahme zwingend. Zeichnet sich ein konzeptuelles Vorgehen gerade durch Vielschichtigkeit und ein planerisches Moment aus, was der besonderen Stellung des § 45 Abs. 1 b Nr. 5 Var. 2 StVO zwischen straßenverkehrsrechtlichen Erwägungen einerseits und planungsrechtlichen Erwägungen andererseits entspricht, so kann in der Folge auch die auf diesen Anordnungsgrund gestützte Maßnahmen nicht singulär, isoliert oder statisch gedacht werden. Die Schaffung eines verkehrsberuhigten Bereiches, in Entsprechung der Ermächtigungsgrundlage aus § 6 Absatz 1 Nummer 15 StVG, an einem konkreten Ort kann nämlich auf eine Vielzahl von Arten erreicht werden: Die Verkehrsberuhi-

⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93.

⁹⁶ vgl. BVerwG, DVBl 1970, 577 (587).

⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 15.04.1999 – Az.: 3 C 25/98.

⁹⁸ Vgl. Steiner, NJW 1993, 3161 (3163).

gung in einem bestimmten Gebiet kann mit unterschiedlichen verkehrsrechtlichen Anordnungen gestaltet werden: Fußgängerzone, verkehrsberuhigter Bereich, verkehrsberuhigter Geschäftsbereich (Tempo-20-Zone), Tempo-30-Zone, (temporäres und selektives) Verkehrsverbot, (temporäre) Verkehrsbeschränkung etc. Dabei müssen diese nicht unbedingt an der exakt selben geographischen Stelle angeordnet werden. Die Einrichtung eines VZ oder einer VE, wie sie die LZA darstellt, kann an einem anderen Ort B trotzdem starken Einfluss auf die gewünschte Verkehrsberuhigung an Punkt A haben. Gerade eine solch strukturierte und holistische Denkweise ist naturgemäß der Vorteil eines zusammenhängenden gemeindlichen Verkehrskonzeptes. Folglich hängt das geographische Ausmaß der anzuordnenden Maßnahmen immerzu von dem Grad der Ausarbeitung des zugrundeliegenden Verkehrskonzeptes ab, das insoweit den zu „dienenden“ Rahmen bestimmt. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Gefahrbegriff des § 45 Abs. 1 b Nr. 5 Var. 2 StVO derart verstanden werden kann, dass die abzuwendende „Gefahr“ in einem Scheitern der gemeindlichen Planung zu erkennen ist (**Ziff. 3.6.3**), wird diese Verbindung deutlich. Je umspannender und komplexer also das kommunale Verkehrskonzept ist, desto flexibler und dynamischer gestaltet sich der Einsatz der Maßnahmen zur Erreichung dieses Konzeptes. Da beispielsweise auch Klimamobilitätsplänen ein planerisches Verkehrselement innewohnt, ermöglicht ein umspannender und komplexer Klimamobilitätsplan in der Folge ebenfalls einen Beitrag zu einem umso detaillierteren kommunalen städtebaulichen Verkehrskonzept. Dies wird dadurch deutlich, dass mittels § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB Maßnahmen von städtebaulicher Relevanz aus einem entsprechenden Klimamobilitätsplan sogar als abwägungsrelevante Belange im Rahmen der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Wird aber gerade keine konkrete Manifestierung eines städtebaulichen Verkehrskonzeptes in Form einer konkret wirksamen Bauleitplanung vom BVerwG verlangt, erlaubt dies den Erst-Recht-Schluss, dass bereits ein Klimamobilitätsplan den erwähnten konzeptartigen Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung genügen kann.

Das BVerwG macht zu einer Voraussetzung des konzeptartigen kommunalen Verkehrskonzeptes, das insoweit den Rahmen einer auf § 45 Abs. 1 b S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO basierenden „dienenden“ Anordnung bestimmt, dass dieses, sofern es konkrete Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen muss, weshalb bestimmte Straßen(-züge) entlastet und welche neuen Straßen(-züge) in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können.⁹⁹

So verweist das höchste Verwaltungsgericht des Bundes an der entsprechenden Stelle seiner Entscheidung auf ein Urteil aus dem Jahre 1986, das hinsichtlich straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen zur Lärmbekämpfung ergangen ist. Dort heißt es, dass straßenverkehrsrechtliche Anordnungen, in diesem Fall als Mittel zur Lärmbekämpfung, „dort ausscheiden müssen, wo sie die Verhältnisse nur um den Preis bessern können, dass an anderer Stelle neue Unzuträglichkeiten auftreten, die im Ergebnis zu einer verschlechterten „Gesamtbilanz“ führen, etwa weil sie die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs in nicht hinnehmbarer Weise beeinträchtigen oder im Hinblick auf eintretende Änderungen von Verkehrsströmen noch gravierendere Lärmbeeinträchtigungen von Anliegern anderer Straßen zur Folge haben.“¹⁰⁰ Als Maßstab zur Einschätzung dieser Gesamtbilanz ist grundsätzlich auf das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde abzustellen, die sowohl die Belange des Straßenverkehrs und der Verkehrsteilnehmer zu würdigen, als auch die Interessen anderer Anlieger, ihrerseits von übermäßigem Lärm verschont zu bleiben, der als Folge verkehrsberuhigender Maßnahmen durch Verlagerung des Verkehrs eintreten kann, zu berücksichtigen hat. In einem Folgeschritt wird dann eine proportionale Logik entwickelt, der zufolge, die Behörde „in Wahrung allgemeiner Verkehrsrücksichten und sonstiger entgegenstehender Belange von derartigen Maßnahmen umso eher absehen [darf], je geringer der Grad der Lärmbeeinträchtigung ist, dem entgegengewirkt werden soll. Umgekehrt müssen bei erheblichen Lärmbeeinträchtigungen die einer Ablehnung durch verkehrsberuhigende oder verkehrslenkende Maßnahmen entgegenstehenden Verkehrsbedürfnisse

⁹⁹ So BVerwGE 95, 333, 340.

¹⁰⁰ BVerwG, Urt. v. 04-06-1986 - 7 C 76/84 = NJW 1986, 2655.

und Anliegerinteressen schon von einigem Gewicht sein, wenn mit Rücksicht auf diese Belange ein Handeln der Behörde unterbleibt. Jedenfalls darf die zuständige Behörde auch bei erheblichen Lärmbeträchtigungen von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen absehen, wenn ihr dies mit Rücksicht auf die damit verbundenen Nachteile gerechtfertigt erscheint.¹⁰¹ Dabei sind die Besonderheiten des Einzelfalles, die gebietsbezogene Schutzwürdigkeit sowie die Schutzwürdigkeit der Anlieger und das etwaige Vorhandensein oder Fehlen einer bereits gegebenen Vorbelastung abzustellen.¹⁰²

Überträgt man diese dahinterstehenden teleologischen Gesichtspunkte auf die Erstellung eines städtischen Verkehrskonzeptes, das gerade konkrete Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Gegenstand hat, ergeben sich die Darlegungsanforderungen, weshalb gewisse Straßen(-züge) entlastet werden sollen und die Kriterien zur Ermittlung des Zumutbarkeitsgrades der daraufhin entstehenden neu belasteten Straßen(-züge).¹⁰³

3.4.2 Ermessen

Ermessen ist von den Straßenverkehrsbehörden (weiterhin) auszuüben. Die **Gemeinden** haben aber gegenüber den Straßenverkehrsbehörden einen **Anspruch** darauf, dass diese von der Ermächtigung, ein gemeindliches Konzept zur geordneten städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, **ermessensfehlerfreien Gebrauch** machen.¹⁰⁴

3.4.3 Erhöhte Gefahrenlage, § 45 Abs. 9 StVO

Dem BVerwG war es im Übrigen noch ein Anliegen, klarzustellen, dass auch dann, bei Vorliegen eines solchen Konzeptes, § 45 StVO seinen Charakter als straßenverkehrsrechtliche Norm im Bereich des sachlich begrenzten Ordnungsrechts mit Rechten und Pflichten für die (staatlichen) Straßenverkehrsbehörden nicht verliert.¹⁰⁵ Daraus könnte geschlossen werden, dass es auch in diesem Fall zur Anordnung der Besei-

tigung einer konkreten Gefahr bedarf und § 45 Abs. 9 StVO zu berücksichtigen ist. Allerdings finden sich auch Stimmen in der Literatur, die darin eine Ausnahme vom strengen ordnungsrechtlichen Rahmen der Gefahrenabwehr in § 45 StVO sehen. Unter Umständen müsste entweder das Gefahrenmaß abgesenkt sein oder der Gefahrenbegriff an einen anderen Gegenstand (statt „Sicherheit und Ordnung des Verkehrs“, „Sicherung der gemeindlichen Planung“) anknüpfen.

101 BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76/84 = NJW 1986, 2655, 2657.

102 So war im konkreten Fall der Umstand maßgeblich, dass eine Ortschaftserschließungsstraße entgegen ihrer eigentlichen Funktion zunehmend vom überörtlichen Verkehr als sog. Schleichweg in Anspruch genommen würde und damit Lärmbelastungen auslöste, die von den Anliegern reiner Wohnstraßen üblicherweise nicht hingenommen werden müssen, BVerwG, Urt. v. 04.06.1986 - 7 C 76/84 = NJW

103 Ablehnend daher ein genügendes städtisches Verkehrskonzept betreffend VG Karlsruhe, Urt. v. 11.07.2001 - 3 K 1694/00 Rn. 23 in Bezug auf die Verhinderung von Schleichverkehr, da Erwägungen dazu fehlten, welche Straßenzüge den aus der zu entlastenden Straße hinaus verlagerten Verkehr aufnehmen können und sollen. Ähnlich VGH Bayern, Urt. v. 21.02.2011 - 11 B 09.3032, der die bloße Absicht, den Durchgangsverkehr durch eine isolierte Maßnahme der Geschwindigkeitsbegrenzung aus dem betroffenen Straßenzug zu verdrängen, nicht zur Anordnung einer gemäß § 45 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Fall 2 StVO ergangenen Geschwindigkeitsbegrenzung genügen ließ. Unter Zugrundelegung der Maßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts wäre zumindest zu fordern gewesen, dass zunächst die Verkehrsbelastung der Straße und der Anteil des Durchgangsverkehrs zur Erstellung eines städtischen Verkehrskonzeptes hätte ermittelt werden müssen. Davon ausgehend hätte dann eine Auseinandersetzung damit erfolgen müssen, inwieweit der Verkehr noch mit den bauplanerischen Zielen Stadt in Einklang steht und welche Ersatzstrecke möglicherweise verdrängten Verkehr aufnehmen könne. Die vorstehenden Argumentationslinien lassen also erkennen, dass bereits im Vorhinein, falls konkrete Straßen(-züge) entlastet werden sollen, im Rahmen des städtischen Verkehrskonzeptes nachvollziehbar dargestellt sein muss, ob bspw. Ausweichverkehr in zumutbarer Weise andernorts aufgenommen werden kann. Erst dann kann von einer diese konzeptuellen Vorstellungen umsetzenden „dienender“ Maßnahme gesprochen werden. Dies verdeutlicht wiederum, dass je umfassender das städtische Verkehrskonzept ist, desto weitreichender gestalten sich die möglichen Maßnahmen, die seitens der zuständigen Straßenverkehrsbehörden zur Realisierung dieses Konzeptes ergriffen werden können.

104 BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17/93.

105 BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 - 11 C 17/93.

3.5 Weitere Aspekte intelligenter Verkehrssteuerung

3.5.1 Datenschutzrechtliche Anforderungen

Im Rahmen eines flankierenden Monitorings zur passgenauen Steuerung einer LZA kommen als relevante Datenformen insbesondere Bewegungs- sowie Positionsdaten und Daten zum Fahrerverhalten, wie bspw. Beschleunigung oder Geschwindigkeit, in Betracht.¹⁰⁶ Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine öffentliche Stelle ist grundsätzlich nach § 3 Bundesdatenschutzgesetz (**BDSG**)¹⁰⁷ zulässig, wenn sie wie vorliegend zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe dient. Da es sich jedoch bei dem angedachten Modell um ein intelligentes Verkehrssystem handelt, bei dem Informations- und Kommunikationstechnologien im Straßenverkehr eingesetzt wird, vgl. § 2 Nr. 1 Intelligente Verkehrssysteme Gesetz (**IVSG**),¹⁰⁸ geht das IVSG als nationale Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben als Spezialgesetz vor. § 2 Nr. 7 des Letzteren zu Folge sind die erwähnten Datenformen aber bereits gar nicht als personenbezogen einzuordnen.¹⁰⁹ Denn diese stellen als „Verkehrsdaten“ lediglich vergangenheitsbezogene Daten und Echtzeitdaten zum Verkehrszustand dar, weswegen keinerlei über das BDSG hinausgehenden Erfordernisse erfüllt werden müssen.

Überdies hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, dass die Länder selbst intelligente Verkehrssysteme betreiben können.¹¹⁰ Insbesondere kommen den Ländern auch eigene Regelungskompetenzen zu. So liegt nicht nur der öffentliche Personennahverkehr in der Hoheit der Länder, sondern sie sind ebenso für die Verwaltung der Bundesfernstraßen, die nicht Bundesautobahnen sind, zuständig. Auch obliegt den Ländern das Straßen- und Wegerecht.¹¹¹ Die Landesebene stellt im Übrigen mit Kommunen und den Straßenverkehrsbehörden selbst einen Großteil der Datenlieferanten, sofern es um digitalisierte Daten geht. Denn nur im Falle der Digitalisie-

rung besteht die Pflicht zur Weitergabe an die Nationale Stelle für Verkehrs- und Mobilitätsdaten (**NAST**). Bei der NAST handelt es sich um eine zentrale Stelle, über die die Straßen-, Verkehrs-, und Reisedaten den Nutzern zur Verfügung und Weiterverwendung in Übereinstimmung mit den zugrunde liegenden europarechtlichen Vorgaben bereitgestellt werden.¹¹² Das IVSG geht in § 7 weiterhin sogar ausdrücklich davon aus, dass die Länder eigenständig aktiv werden können, indem die Möglichkeit eröffnet wird, dass sich die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit der NAST im Wege der Organleihe bedienen können. Insofern haben die Länder einen Spielraum zur Errichtung eigener regionaler IVS einschließlich entsprechender Datenbanken, sind aber an den bundesgesetzlichen und europäischen Rahmen insofern gebunden, als eine Kompatibilität und eine Verfügbarkeit der Daten auch für den nationalen Sammelpunkt der NAST sichergestellt sein muss.

3.5.2 Einfluss intelligenter Verkehrssteuerung auf die Anordnungsgründe des § 45 StVO

Die Nutzung von Verkehrsdaten und damit verbunden deren Auswertung können gleichsam Auswirkungen auf die einzelnen tatbestandlichen Voraussetzungen der Anordnungsgründe des § 45 StVO in Bezug auf die Installation von LZA zur Zuflussdosierung haben.

Zunächst ist vorgelagert an die Sammlung relevanter Daten, gerade in der Kombination mit der Anordnung einer LZA als Erprobungsmaßnahme nach § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Fall 2 StVO, zu denken. Ist dieser Anordnungsgrund zwar grundsätzlich daran gebunden, dass die Einrichtung einer LZA „ausschließlich mit Mitteln des Straßenverkehrsrechts zu bewirken ist“, was bereits bejaht wurde (Ziff. 3.4.1), so ist er aber vom besonderen Subsidiaritätserfordernis des § 45 Abs. 9 S. 3 StVO nach § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 7 StVO befreit. Auf diese Art und Weise der kurzzeitigen Installation von LZA würde die Beobachtung des Effekts der Maßnahme ermöglicht werden. Ein solches Vorgehen unter Auswertung der entsprechenden Da-

¹⁰⁶ Vgl. Kremer, RDV 2014, 240, 243.

¹⁰⁷ Bundesdatenschutzgesetz v. 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097), das zuletzt durch Art. 12 des Gesetzes vom 20. 11.2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist.

¹⁰⁸ Intelligente Verkehrssysteme Gesetz vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1553), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.07.2017 (BGBl. I S. 2640) geändert worden ist.

¹⁰⁹ Vgl. Kremer, RDV 2014, 240, 246. Von einem technischen Standpunkt aus stellt die fehlende Personenbezogenheit der Daten, die im Rahmen intelligenter Verkehrssteuerung erfasst werden, aufgrund vielseitiger Möglichkeiten an Anonymisierungsvorkehrungen sogar den Regelfall dar.

¹¹⁰ Vgl. BT-Drs. 17/12371, Anl. 3.

¹¹¹ Für ein solches Aktivwerden der Länder spricht sich aus Jochum, ZD 2020, 497, 501.

¹¹² Richtlinie 2010/40/EU v. 07.07.2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern.

ten kann dann wiederum im Rahmen der Verhältnismäßigkeit einer dauerhaften Anordnung genutzt werden. So wird tatsächlich erprobt nachvollziehbar, inwieweit sich die LZA als mildestes Mittel zur Abwendung der straßenverkehrsrechtlichen Gefahr gezeigt und auch ihr möglicherweise negativer Einfluss auf Anlieger zu werten ist.

Darüber hinaus ermöglicht die Sammlung und Auswertung von Verkehrsdaten eine präzise Einschätzung der Gefahrenlage, bspw. hinsichtlich des Verkehrsflusses oder der Unfallhäufigkeit in einem gewissen Bereich. Vor allem eine vergleichende Auswertung verschiedener Areale kann nicht nur für die Bewertung der allgemeinen tatbestandlichen Gefahr hilfreich sein, sondern gerade auch zur Analyse des erhöhten Gefahrerfordernisses aus § 45 Abs. 9 S. 3 StVO fruchtbar gemacht werden. Gerade letzterer setzt nämlich eine sorgfältige Prüfung der besonderen örtlichen Verhältnisse voraus (**Ziff. 3.2.4**).

3.6 Luftreinhalteplan

Darüber hinaus kommt die Lichtsignalabhängige Verkehrssteuerung auf Grundlage des Luftreinhalteplans selbst in Betracht. Denn als Rechtsfolgenverweisung¹¹³ ermöglicht § 40 I BImSchG der zuständigen Straßenverkehrsbehörde bei Vorhandensein eines Luftreinhalteplans den Kraftfahrzeugverkehr nach Maßgabe der straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften einzuschränken oder zu verbieten. Wie bereits eingangs erwähnt, muss dafür jedoch der gemittelte Stickstoffdioxid (NO₂)-Immissionswert an einer bestimmten Verkehrsmessstation oberhalb eines Referenzwertes liegen (**Ziff. 2**).

4 Finanz- und Haushaltsrecht

4.1 Förderung von Klimamobilitätsplänen

Sowohl die Aufstellung von Klimamobilitätsplänen an sich als auch die Umsetzung der darin genannten Maßnahmen ist für die jeweils beteiligten Aufgabenträger freiwillig. Einen monetären Anreiz zur Erfüllung dieser freiwilligen Aufgaben schafft die Verknüpfung auf Landesebene mit dem LGVFG. Die präzi-

se Beleuchtung der Fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe eine Klimamobilitätsplan sowie die darin enthaltenen Maßnahmen gefördert werden können, erfolgt im entsprechenden Kapitel zu Klimamobilitätsplänen.

4.2 Landesinitiative zu intelligenter Verkehrssteuerung

Neben allgemeinen haushaltsrechtlichen Festsetzungen, intelligente Verkehrssysteme betreffend, besteht für das Land auch die Option, entsprechende Modellprojekte ins Leben zu rufen, die der Sammlung, Verwertung und Weitergabe zur effizienten Verkehrssteuerung dienen. Eine solche Initiative würde nicht nur den Vorteil einer landesweiten Bündelung von Verkehrsdaten mit sich bringen, sondern auch ein Mehr an Datenerfassung ermöglichen. Denn die europarechtlichen Regelungen sehen nur dann eine Verpflichtung der Kommunen und Straßenverkehrsbehörden an die NAST vor, wenn diese in digitalisierter Form vorliegen (**Ziff. 3.8**).

Das Projekt könnte seinen Wirkungskreis also dadurch erhöhen, dass gerade auch nichtdigitalisierte Verkehrsdaten erfasst werden sollen, die darüber hinaus nicht nur diejenigen Daten der jeweils örtlich zuständigen Straßenverkehrsbehörden darstellen, sondern eine landesweite Reichweite besitzen. Zudem würde sich ein solches Projekt kohärent mit der Intention des vorgesehenen Änderungsgesetzes des ÖPNV-Gesetzes des Landes verbinden lassen. Dieses sieht nämlich in § 9 Abs. 6 Nr. 6 vor, dass finanzielle Zuweisungen an die Aufgabenträger des Öffentlichen Personennahverkehrs in Verkehrsverbänden auch davon abhängig gemacht werden, dass dem Land Fahrplan- und Echtzeitinformatoren bereitgestellt werden. Darüber listet das LGVFG in § 2 Nr. 1 e bereits jetzt den Bau, Aus- sowie Umbau von dynamischen Verkehrsinformationssystemen als förderungsfähiges Vorhaben.

II Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen

Der gesetzliche Rahmen zur Anordnung von verkehrlichen Maßnahmen zur Zuflussdosierung ist im Straßenverkehrsrecht, insbesondere in § 6 StVG und § 45 StVO, eng bundesgesetzlich determiniert. Dem Land Baden-Württemberg verbleibt hier kein eigener ordnungsrechtlicher Regelungsbereich. Auch auf Seiten der Exekutive bedeutet die Bindung der Anordnung von Maßnahmen zur Zuflussdosierung an die entsprechenden straßenverkehrsrechtlichen Tatbestandsvoraussetzungen eine Beschränkung auf das gefahrenabwehrrechtlich Erforderliche bei der Anwendung des Straßenverkehrsrechts durch die Straßenverkehrsbehörden des Landes. Allerdings bietet es sich hier an, die Erhebung und Nutzung von Verkehrsdaten zu fördern um hierüber (u. a.) die Anordnung intelligenter, großräumig wirkender verkehrlicher Maßnahmen besser begründen zu können. Zur Implementierung der Datenerfassung bietet sich der Handlungsspielraum der Länder zur Errichtung eigener regionaler intelligenter Verkehrssysteme einschließlich entsprechender Datenbanken auf der Grundlage von § 7 IVSG an.

Eine weitere Möglichkeit zur Initiierung intelligenter, großräumig wirkender verkehrlicher Maßnahmen bietet § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO. Hiernach können verkehrliche Maßnahmen auf der Grundlage eines qualifizierten städtebaulichen Verkehrskonzeptes angeordnet werden. Zwar setzt diese Möglichkeit stets die Initiative und das Engagement der jeweiligen Kommune voraus. Ein guter Anreizmechanismus zur Förderung des kommunalen Engagements findet sich jedoch nun in einer höheren Förderung der Maßnahme nach Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz bei Nachweis ihrer Effektivität in einem Klimamobilitätsplan. Hierauf, sowie auf die Verknüpfung im Zusammenspiel mit § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO zur Umsetzung intelligenter, großräumig wirkender verkehrlicher Maßnahmen wie eine Zuflussdosierung, sollte hingewiesen werden.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Vor jeder Debatte um eine Zuflussdosierung muss zunächst geklärt werden, welchem Ziel diese dienen soll. Denkbar sind:

- a. Die Reduktion des Rückstaus an definierten Straßenstellen, verbunden mit der Optimierung der Durchfahrtszeit bis hin zu konkreten Maßnahmen, wie einer Blockabfertigung zur Flüssighaltung des Verkehrs.
- b. Reduktion des Autoverkehrs im Rahmen eines Gesamtkonzepts. Hier bedarf es aber flankierender Maßnahmen zu einer effektiven Reduktion des Autoverkehrs (gesamthafte Lösung).

Nur die zweite Variante hat Auswirkungen auf den Klimaschutz. Die erste Variante ist hingegen dazu geeignet, die lokale Verkehrsbelastung (Lärm, Abgase) des Zielortes der Zuflussdosierung zu reduzieren, nicht jedoch die Gesamtbelastung durch den Autoverkehr zu verringern. Der Stau wird lediglich verlagert, nicht aufgelöst. In weiterer Folge wird daher nur Variante b. näher in Betracht gezogen..

I Technische Umsetzungsplanung

1 Die Lichtzeichenanlage selbst

Hier ist die LZA selbst und eine Rotlichtkamera zur Verfolgung von Übertretungen zu nennen. Die eigentliche Umsetzungsplanung betrifft aber das Gesamtkonzept. Die LZA wird typischerweise bei der Einfahrt in eine Gemeinde bzw. einen Ballungsraum geschaltet werden. Ziel ist es, den Autoverkehr durch Zuflussdosierung so unattraktiv zu machen, dass Substitutionseffekte ausgelöst werden. Sollten sich die **Substitutionseffekte** als zu schwach herausstellen, ist die De-Attraktivierung des Autoverkehrs durch die Zuflussdosierung bis zu dem Punkt zu erhöhen, an dem eine Substitution stattfindet. Diese Maßnahme kann sehr gut mit Maßnahmen im ruhenden Verkehr in der Stadt selbst kombiniert werden, etwa mit einem Auflassen von Stellplätzen oder einer Parkraumbewirt-

schaftung. Weiterhin soll durch Zuflussdosierung die Attraktivierung des ÖPNV gesteigert werden (vgl. Push-Pull-Prinzip).

Bei der Bemessung des Substitutionseffektes stößt man an die Grenzen der Vorhersage komplexer Systeme. Grundsätzlich berücksichtigt die Literatur¹¹⁴ drei Faktoren bei der „Total Travel Time (TTT)“ für ÖV und Autoverkehr (AV):

TTT= In-Vehicle Travel Time + Out-of-Vehicle Travel Time + Inconvenience Factor

Zur Erzeugung eines Push-Effektes muss an allen drei Zeiten angesetzt werden.

- a. Die Zuflussdosierung wirkt auf die In-Vehicle Travel Time und erhöht diese linear entsprechend der Verzögerung in der LZA und dem dadurch entstehenden Stau, allerdings muss die erwartbare Verflüssigung des Verkehrs hinter der LZA ebenfalls in Ansatz gebracht werden.
- b. Die Out-of-Vehicle Travel Time wird durch die Zuflussdosierung nicht beeinflusst; hier müssen die erwähnten Konzepte für den ruhenden Verkehr greifen.
- c. Der „Inconvenience“-Faktor wird durch das Stehen im Stau vor der LZA natürlich beeinflusst, es liegen aber keine belastbaren Daten vor, inwieweit dies zu einem Substitutionseffekt führen kann.

Die selben Überlegungen zur TTT gelten aber auch für den Pull:

- a. Die In-Vehicle Travel Time kann im Busbereich durch eigene Busspuren beeinflusst werden, im SPNV hingegen sind die Möglichkeiten begrenzt, in Frage kommen etwa vom Straßenbahnfahrer stellbare Ampelschaltungen.
- b. Die Out-of-Vehicle Travel Time ist für den ÖPNV entscheidend; hier geht es um die Erreichbarkeit von Haltestellen und Wartezeiten an den Haltestellen.
- c. Hier sind einerseits die Bedienstandards im ÖV zu nennen, allerdings auch das unterschiedliche subjektive Empfinden von Zeiten: Die End-zu-End-Wegzeit bei Nutzung des ÖPNV

„beinhaltet zu ca. 60 % Zeitkomponenten außerhalb der ÖPNV-Fahrzeuge.“¹¹⁵ Nur 40 % der Reisezeit betrifft die Zeit im Fahrzeug.¹¹⁶ Hinzu kommt, dass die Wartezeit subjektiv wesentlich stärker empfunden wird als die Fahrtzeit (ibid.).

Daher ist es nicht möglich, eine Angabe zu machen, etwa „ab 5 Minuten Verzögerung durch die LZA tritt ein Substitutionseffekt von x% ein“, sondern es muss ein komplexes Geflecht von Maßnahmen, die auf die TTT im Autoverkehr und im ÖV wirken, betrachtet werden. Dies beinhaltet auch Nachjustierungen von Maßnahmen, insbesondere der Verzögerungswirkung der LZA.

2 Ist-Aufnahme

2.1 Allgemein

Wenn das Ziel die Umschichtung des Autoverkehrs ist, so müssen Alternativen geboten werden. Dazu sind einerseits die Beschaffenheit des Autoverkehrs und ebenso die zur Verfügung stehenden Alternativen zu analysieren.

a. Analyse der Verkehrsflüsse des Autoverkehrs

Diese sind im Tagesablauf zu ermitteln, inklusive der Herkunft des Autoverkehrs, dem Anteil des Durchgangsverkehrs, jeweils differenziert in Pkw und Lkw. Dies bedingt in Summe eine sorgfältige Verkehrsflussanalyse, wobei insbesondere das Verhältnis zwischen Durchgangs- und Ziel-/Quellverkehr im Bereich Pkw entscheidend für die Wirksamkeit einer Zuflussdosierung beim Eingang in den Ballungsraum ist.

b. ÖPNV im Ballungsraum und an der Peripherie

Die vorhandene Linienführung und Erschließung, die Art des ÖPNV-Mittels und dessen Gefäßgröße sind im Ist darzustellen. Des Weiteren ist die Anbindung des ÖPNV im Ballungsraum an das Umland – auch im Bereich Ride Pooling – darzustellen.

c. Rad(schnell)wege und deren Anbindung

Hier sind die vorhandenen Radwege, Radschnellwege und

¹¹⁴ <https://www.nature.com/articles/s41598-020-61077-0>, <https://www.its.ucla.edu/wp-content/uploads/sites/6/2014/06/Appendix-A.pdf>, https://www.researchgate.net/publication/268279539_Travel_Time_of_Public_Transport_Vehicles_Estimation

¹¹⁵ Weg zur ersten Haltestelle, Wartezeit an der Haltestelle, Umsteigezeit mit Wartezeit auf den nächsten Anschluss, ggf. nochmalige Umsteigezeit, letzte Etappe von der letzten Haltestelle zum Ziel

¹¹⁶ Monheim, H., Gutachten Finanzierung der Verkehrssysteme im ÖPNV – Wege zur Nutzerfinanzierung oder Bürgerticket?, 2010, https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadr/02.6_De26_Stadtentwicklung_Bau66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/Fachgutachten_Monheim.pdf, S. 9

deren Anbindung an das innerstädtische Radwege- und ÖPNV-Netz zu analysieren.

d. Verzahnung von ÖPNV und Autoverkehr

Diese Verzahnung kann durch P+R- oder B+R-Anlagen („Park and Ride“ bzw. „Bike and Ride“) erfolgen und muss sowohl an den abzulenkenden Autoverkehr als auch den ÖPNV bzw. das Radwegenetz attraktiv angeschlossen sein. Zu beachten sind hier auch Lösungen für die kalte Jahreszeit.

e. Umgehungsmöglichkeiten

Die LZA verliert jede Lenkungswirkung für den Autoverkehr, wenn sie leicht umgangen werden kann. Hier sind negative Externalitäten, insbesondere auf Wohngebiete, zu verhindern (weitere Details folgen).

2.2 Exemplarische Ist-Aufnahme

Da es sich hier um komplexe Planungsprozesse handelt, werden diese allgemeinen Betrachtungen an einem im Grundsatz fiktiven Beispiel erläutert, das sich zur Plausibilisierung allerdings an realen Anforderungen an Kommunen in Baden-Württemberg orientiert. So handelt es sich bei der angenommenen Kommune um eine Universitätsstadt mit über 100.000 Einwohnern, die ein regionales Zentrum darstellt und nahe einer internationalen Grenze liegt. Als geeignetes Beispiel dient Hohenberg – eine Stadt mit einer Einwohnerzahl von 90.000 bis 350.000, Universitätsstadt und in verkehrstechnischer Nähe zu Frankreich. Hohenberg ist überdies regionales Einkaufszentrum.

2.2.1 Analyse der Verkehrsflüsse des Autoverkehrs

Die B99 Hohenberg nähert sich Hohenberg aus östlicher Richtung. Diese Region ist ländlich strukturiert. Östlich von Hohenberg führt sie von Osten auf Hohenberg zukommend zunächst an den Siedlungen/OT Ziersdorf, Hutberg und Vorderstein vorbei und durchquert das Stadtzentrum von Hohenberg auf der Ost-West-Achse. Ein Anschluss an eine Autobahn, die in Nord-

Süd-Richtung die französische Grenze entlang führt („Grenzautobahn“), ist entweder nach Nordwesten B99 Hohenberg oder Südwesten B99 Hohenberg möglich. Im relevanten Bereich zwischen Ziersdorf und Hohenberg Stadtzentrum ist die Strecke durchgängig als Bundesstraße ausgeführt, kein Abschnitt ist Landesstraße.

Von Osten kommend führt die B99 zunächst dreispurig nach Ziersdorf, teilt sich in 2 x 2 getrennte Fahrtbereiche und führt vorbei an der AS (Anschlussstelle) Ziersdorf durch landwirtschaftliches, weitgehend ebenes Gelände, an Hutberg vorbei, wo die Haupt-Zuflussdosierungsanlage geplant ist (vgl. S. 9)¹¹⁷, westlich davon besteht eine AS an eine Straße, die als Ausweichroute 2 bezeichnet wird (vgl. Abbildung 3). Die AS Hutberg der Ausweichroute 2 an die B99 liegt dabei westlich der geplanten Haupt-Zuflussdosierungsanlage. Danach führt die B99 durch den Tunnel 1, nach einer freiliegenden Strecke, die stadteinwärts nur 400 m lang ist, durch den Tunnel 2 und tritt (beide Richtungen auf gleicher Höhe) wieder an die Oberfläche (2 x 2 Spuren durch die in Abbildung 3 eingezeichnete Straßenbahnlinie getrennt). An dieser als „Hot Spot 1“ bezeichneten Stelle (vgl. S. 7)¹¹⁸ mündet zunächst die Ausweichroute 1 von Nordosten her ein (einspurig), ca. 150 m weiter stadteinwärts gibt es eine Linksabbiegemöglichkeit (einspurig) und ca. 400 m nach dieser Linksabbiegemöglichkeit biegt eine Spur nach rechts ab (zwei Spuren geradeaus weiter auf der B99, „Hot Spot 2“). Es ist leicht einzusehen, dass die Einmündung der Ausweichroute 1 und die beiden Abbiegemöglichkeiten den Rückstau an den Ampeln des Hot Spot 2 noch verschärfen. Es folgen weitere Ampeln, die die Rückstaubildung weiterbefördern.

Die Unterlage beschreibt auf S. 16 und 18 die Rückstaubildung im Laufe des werktäglichen Frühverkehrs. Sie erreicht mit ca. 2 km (was bis fast ans Ende des Schützenallee-Tunnels hineinreicht) zwischen 7:45 und 9:00 Uhr ihren Höhepunkt.¹¹⁹ Eine Studie des Regierungspräsidiums Hohenberg analysiert die Verkehrsflüsse an der B99 (S. 48) 120 und kommt zum Schluss, dass nur ein sehr geringer Anteil des Verkehrs Durchzugsverkehr ist. Abbildung 1 reproduziert die beiden Tabellen (DTV ist der durchschnittliche tägliche Verkehr an der Verkehrsmessstation Hohenberg – Hot Spot 1).

¹¹⁷ VMZ Berlin Betreibergesellschaft, Luftreinhalteplan Hohenberg Umweltsensitive Verkehrssteuerung B99, Hohenberg, 3.3.2020, Beilage: Hohenberg_B99_Projekttreffen_20200303_Versand.pdf.

¹¹⁸ Ebd.

¹¹⁹ Ebd.

¹²⁰ Regierungspräsidium Hohenberg, Luftreinhalteplan Hohenberg, 3. Fortschreibung vom 15.02.2019, https://rp.baden-wuerttemberg.de/rpf/Service/Bekanntmachung/Bekanntmachungen/2019-02-15-Luftreinhalteplan_2018_Hohenberg.pdf.

Abbildung 1: Verkehrssituation

	KFZ/24H		KFZ/24H	ANTEIL
Fahrtrichtung	West	Ost	Querschnitt	an Gesamt
DTV(Kfz)gesamt	28.100	28.300	56.400	100%
Binnenverkehr	8.000	7.600	15.600	27,7%
Quell-/Zielverkehr	16.500	17.200	33.700	59,8%
Durchgangsverkehr	3.300	3.100	6.400	11,3%

	VERKEHR AUS NOTFALL 2018		DURCHGANGSVERKEHR	
QUERSCHNITTSDATEN	KFZ/24H	ANTEILE AM DTV	KFZ/24H	ANTEIL AN DER FAHRZEUGART IM DTV
DTV(Kfz)gesamt	54566		6192	11.3%
sNfz	3710	6.8%	2000	53.9%
INfz	3274	6.0%	288	8.8%
Pkw	47582	87.2%	3903	8.2%

Quelle: Regierungspräsidium Hohenberg (2018), S. 48

Der **Durchgangsverkehr** spielt bei einer Anzahl von 11,3 % aller Fahrzeuge offenbar nur eine **geringe Rolle**), wobei diese überwiegend schwere Nutzfahrzeuge (sNfz) sind. Das bedeutet, dass bereits Maßnahmen zum Umleiten des Pkw-Verkehrs mit Ziel Hohenberg vor der Zuflussdosierung auf den ÖPNV Auswirkungen haben können. Dies wäre bei einem hohen Anteil an Durchgangsverkehr nicht der Fall.

Dieser Befund wird auch durch Daten zur **Pendlersituation** gestärkt. Laut einer Datensammlung des SWR aus 2018¹²¹ werden von den 123.000 Arbeitsplätzen in Hohenberg 67.500 von Einpendlern besetzt. Hohenberg steht damit hinter Stuttgart, Karlsruhe und Mannheim an vierter Stelle im Land.

Die Badische Zeitung zitiert ähnliche Zahlen¹²² sowie einen Wert von 73 Stunden im Jahr, die Pendlerinnen und Pendler durchschnittlich „im Stau feststecken“¹²³, das wären in etwa 20 Minuten pro Arbeitstag. Eine Studie des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald würde auch auf eine der Quellen des Einpendlerverkehrs, unter anderem auch aus östlicher Richtung entlang der B99, hindeuten:¹²⁴ Von den 117.000 Er-

werbstätigen im Landkreis arbeiten 36.000 in Hohenberg. Je nach geographischer Lage wird ein wesentlicher Teil über die östliche Route der B99 einpendeln.

Die zweitgrößte Gruppe der Einpendler nach Hohenberg ist aus dem Landkreis Emmendingen (knapp 20.000 in S. 2)¹²⁵, allerdings kann erwartet werden, dass diese über die B294 und B3 einpendeln. Die drittgrößte Einpendlergruppe stammt aus dem Landkreis Lörrach, mit 2.300 Pendlerinnen und Pendlern.¹²⁶ Hier sind mehrere Routen möglich, es kann aber erwartet werden, dass zumindest ein Teil davon über die B99 einpendelt. Abschließend stammten 1.700 aus den Landkreisen Waldshut und Schwarzwald-Baar; hier kann von einer weitestgehenden Nutzung der östlichen Route über die B99 ausgegangen werden.

Betrachtet man die Graphik „Tagesbevölkerung unter ausschließlicher Berücksichtigung der Berufspendler-Ströme“¹²⁷, so zeigt sich, dass die Gemeinden östlich von Hohenberg entlang der B99 offenbar sehr strukturschwach sind und einen hohen Auspendleranteil haben – der sich mutmaßlich meist nach Hohenberg bewegt.

121 Vgl. <https://www.swr.de/landesschau-bw/pendeln-im-suedwesten/so-pendelt-baden-wuerttemberg/-/id=19680394/did=21460250/nid=19680394/df5wzd/index.html>, (Stand: 14.10.2020).

122 Siehe dazu auch die Badische Zeitung aus dem Jahr 2017, wonach "knapp 55 Prozent der Arbeitsplätze [...] von Einpendlern besetzt" werden.

123 Badische Zeitung (2019), abgerufen von: <https://www.badische-zeitung.de/73-stunden-pro-jahr-stehenderpendler-in-hohenberg-im-stau-173941650.html>, (Stand: 14.10.2020).

124 Vgl. https://www.breisgau-hochschwarzwald.de/pb/site/Breisgau-Hochschwarzwald/get/params_E1740271510/232503/2012.03_Berufspendler%20im%20Landkreis%20Breisgau-Hochschwarzwald.pdf, (Stand: 14.10.2020). Auch wenn die Quelle zwar aus dem Jahr 2012 ist und eine Aktualisierung sinnvoll wäre, erscheinen die Werte weiterhin relevant.

125 Vgl. https://www.breisgau-hochschwarzwald.de/pb/site/Breisgau-Hochschwarzwald/get/params_E1740271510/232503/2012.03_Berufspendler%20im%20Landkreis%20Breisgau-Hochschwarzwald.pdf, (Stand: 14.10.2020).

126 Ebd.

127 Vgl. <https://www.swr.de/landesschau-bw/pendeln-im-suedwesten/so-pendelt-baden-wuerttemberg/-/id=19680394/did=21460250/nid=19680394/df5wzd/index.html>, (Stand: 14.10.2020).

2.2.2 ÖPNV im Ballungsraum und an der Peripherie

Parallel zur B99 verlaufen in diesem Bereich drei Linien des ÖV: Eine Schnellbahnlinie von Hohenberg Hbf. in den Schwarzwald („Höllentalbahn“) führt durch den relevanten Bereich: Stationen Hohenberg-Ost (ca. 1 km südlich des Hot Spots 2, ab hier einspurig), ab der östlichen Einfahrt der B99 in den Tunnel 2 parallel zur B99), Hohenberg Vorderstein und Ziersdorf. Eine Abfrage bei der Deutschen Bahn¹²⁸ ergab für einen Werktag ab 8:00 Uhr folgende Bahnverbindungen:

Abbildung 2: ÖPNV-Verbindungen Ziersdorf – Hohenberg Hbf., werktags ab 8:00

Station	Ziel	Dauer	Ums	Postale	Preise
Kirchzell	08:07	0:13	9	9	Rif-Tarif
Freiburg/Breisgau/Hbf	08:20				
Kirchzell	08:34	0:11	9	8	Rif-Tarif
Freiburg/Breisgau/Hbf	08:45				
Kirchzell	09:07	0:13	9	9	Rif-Tarif
Freiburg/Breisgau/Hbf	09:20				
Kirchzell	09:34	0:11	9	8	Rif-Tarif
Freiburg/Breisgau/Hbf	09:45				
Kirchzell	10:07	0:13	9	9	Rif-Tarif
Freiburg/Breisgau/Hbf	10:20				
Kirchzell	10:34				

Quelle: Deutsche Bahn (2020)

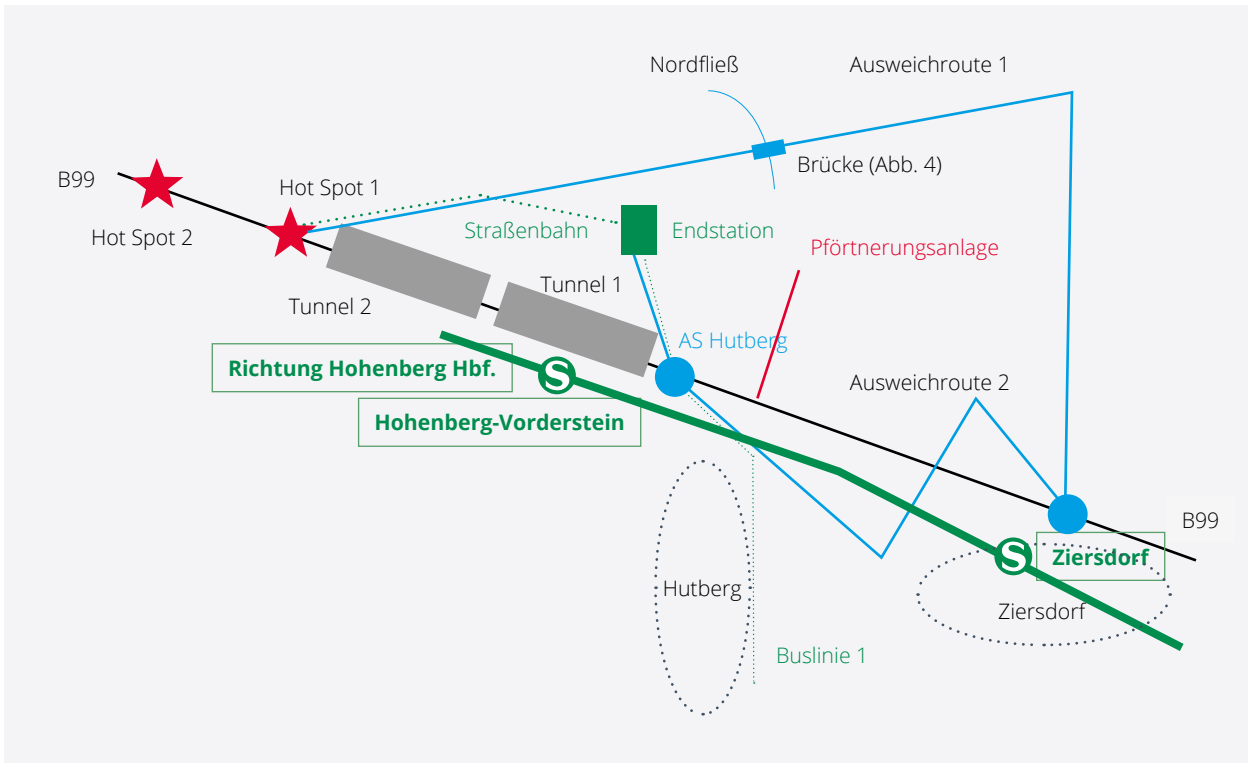
Dabei verkehrt die Schnellbahn halbstündlich (Fahrzeit ca. 13 min). Über Ride Pooling in das Umland liegen der Autorenschaft keine weiteren Daten vor.

Die Endstation der Straßenbahnlinie, die im relevanten Bereich zunächst der Ausweichroute 1, dann der XY-Straße bis zur Endstelle (grün in Abbildung 3) folgt, liegt etwa 200 m nördlich des Tunnels 1. Eine Fahrplanabfrage ergab hier 7- bis 8-minütige Abfahrtsintervalle.

Die Buslinie 1, die zunächst von der Endstation der Straßenbahnlinie durch die Hutberg Straße führt, die B99 an der AS Hutberg überquert und in Hutberg nach Süden abbiegt, verlässt dort den relevanten Bereich. Hier ergab eine Fahrplanabfrage 30-minütige Abfahrtsintervalle.

Abbildung 3 fasst die Situation schematisch zusammen:

Abbildung 3: Schematische Zusammenfassung der Situation



Quelle: eigene Darstellung

2.2.3 Rad(schnell)wege und deren Anbindung

Hier ist im relevanten Bereich keine separate Infrastruktur zu erkennen, allenfalls können allgemeine Straßen oder Feldwege genutzt werden. Dies kann zu Umwegen und einer gestiegenen Unfallhäufigkeit führen.

2.2.4 Die Verzahnung von ÖPNV und Autoverkehr

Abgesehen von einer kleineren Anlage am Bahnhof Ziersdorf ist im relevanten Bereich nichts erkennbar.

3 Maßnahmenplanung

3.1 Allgemein

3.1.1 Verkehrsflüsse des Autoverkehrs

Zunächst muss geklärt werden, ob das Ziel der Zuflussdosierung die Verlagerung des Autoverkehrs ist¹²⁹ oder der Autoverkehr als solcher auf andere Verkehrsmittel (ÖPNV oder Rad) umgelenkt werden soll. Eine Umlenkung des Autoverkehrs mag aus Anwohnerschutzgründen in zahlreichen Fällen hohe Berechtigung haben, sie trägt jedoch nicht zum Klimaschutz bei, da die Nutzung des Autoverkehrs nicht eingedämmt wird. Daher wird im Folgenden von einer **Umlenkung des Autoverkehrs auf ÖPNV und das Fahrrad** als Ziel der Zuflussdosierung ausgegangen.

Zunächst ist die Magnitude des Substitutionseffektes und die Aufteilung auf ÖPNV und Rad zu schätzen. Damit ergibt sich die zusätzlich zu erbringende **Transportleistung** durch den **ÖPNV**. Welche ÖPNV-Mittel betroffen sind, hängt von den Verzahnungsstellen von Autoverkehr und ÖPNV ab (siehe Abschnitt weiter unten).

Weiters kann die Ermittlung des maximalen Rückstaus durch die Zuflussdosierung für die Planung der Abfahrten zu P+R-Einrichtungen empfohlen werden. Letztere sollten jedenfalls ohne Stau jederzeit erreichbar sein, um den Substitutionseffekt zu stärken.

Ähnliches gilt für die Abschätzung der Belastung der Radwege, die allenfalls erst zu bauen sind. In jedem Fall zieht die Umlenkung erhebliche bauliche Investitionen mit sich: P+R, je nach Situation, Erweiterung bzw. Verlängerung des ÖPNV und der Radwege. Diese übersteigen die Investitionen in die LZA um ein **Vielfaches**.

Ein wesentliches Element ist die Verhinderung des Umgehungsverkehrs. Dies erfordert folgende Schritte:

- a. Ermittlung der viablen Ausweichrouten;
- b. Klassifikation dieser Ausweichrouten, insbesondere nach Immissionen für die Anwohner;
- c. Erstellung von Maßnahmen zur De-Attraktivierung dieser Ausweichrouten.

Diese De-Attraktivierung kann durch bauliche Maßnahmen (Schwellen etc.) erfolgen oder durch Einbahnregelungen und Geschwindigkeitskonzepte. Wenn dies der Verlauf der Umgehungsroute erlaubt, ist auch eine Zuflussdosierung der Umgehungsroute denkbar.

3.1.2 ÖPNV im Ballungsraum und an der Peripherie

Durch die Schnittstellen zwischen dem Autoverkehr und der Anbindung des ÖPNV ergeben sich die auszubauenden Linien, wobei folgende Möglichkeiten in Betracht gezogen werden können, aufsteigend nach Aufwand gereiht:

- a. Die Verdichtung des schienen- und nicht-schienegebundenen ÖPNV auf den bestehenden Linien; sie erfordert zusätzliches rollendes Material, wie Busse, Straßenbahnen oder Züge.
- b. Die Neuführung und Verdichtung oder die komplette Schaffung von Buslinien; sie erfordert die Schaffung von Haltestellen sowie das entsprechende rollende Material.
- c. Die Verdichtung des schienegebundenen ÖPNV auf eingleisigen Strecken; diese erfordert je nach Situation die Verbesserung der Signalsteuerung und Sicherheitsmaßnahmen auf der entsprechenden Strecke. Daneben wird das zusätzliche rollende Material benötigt.
- d. Der zweigleisige Ausbau des schienegebundenen ÖPNV, falls dieser vom Flächenangebot her möglich ist. Durch die damit mögliche Verdichtung wird auch zusätzliches rollendes Material benötigt.
- e. Die Verlängerung bzw. Verlagerung von Straßenbahn- bzw. Schnellbahnlinien; hier sind Gleiskörper, Stromführung, Unter- und Überführungen, Signal- und Sicherheitsanlagen, gegebenenfalls Bahnübergänge herzustellen.
- f. Bei zusätzlichem rollendem Material sind auch die Personalkosten für Fahrdienst und Wartung zu berücksichtigen.
- g. Für die Anbindung der Peripherie sollte auch das Ride Pooling berücksichtigt werden, hier wohl in erster Linie im Stichverkehr von/zu einer zentralen Bahnstation oder Straßenbahnhaltestelle.

3.1.3 Rad(schnell)wege und deren Anbindung

Der Radverkehr kann auf zwei Arten angebunden werden:

- › Die Anbindung von Radwegen im Rahmen von P+R-Anlagen, sodass die Umsteigemöglichkeit vom Autoverkehr auf den ÖPNV, aber eben auch auf das Rad gegeben ist.
- › Die Anbindung des ÖPNV, insbesondere des Ride Pooling, um die Fortführung eines aus dem Umland kommenden bedarfsorientierten ÖPNV an das Radwegenetz zu gewährleisten.

In beiden Fällen sollten E-Scooter wie Fahrräder behandelt werden. Im Falle der Anbindung an den ÖPNV ist die Mitnahme von Rädern bzw. E-Scootern zu gewährleisten. Insbesondere bei übergeordneten Radschnellwegen aus dem Umland der Gemeinde kann eine überdachte Ausführung des Radweges vorgesehen werden, um auch bei Schlechtwetter eine komfortable Nutzung sicherzustellen.

3.1.4 Die Verzahnung von ÖPNV und Autoverkehr

Hier sind zunächst die möglichen Positionen einer (oder mehrerer) P+R-Anlage(n) zu ermitteln. Folgende Kriterien sind dabei anzuwenden:

- a. Erreichbarkeit von der im Zufluss zu dosierenden Straßen;
- b. Anbindung an den ÖPNV, ggf. ist diese herzustellen;
- c. Größe der zur Verfügung stehenden Flächen;
- d. Widmung und Nutzung der angrenzenden Flächen, vor allem im Hinblick auf eine Beeinträchtigung von Wohngebieten;
- e. Einsatz von „People Movern“;
- f. Kombination mit B+R wie im letzten Abschnitt ausgeführt.

Im Falle „Ride Pooling“ (bedarfsorientierter Flächenverkehr) ist zu klären:

- a. Identifikation der anzubindenden Gemeinden;
- b. Anbindung an den Linienverkehr (prioritär: Schnellbahn);
- c. Anbindung an den Linienverkehr außerhalb oder innerhalb der Gemeinde;
- d. Organisatorische Einbindung des Ride Pooling (Träger);
- e. Kapazitätsplanung gemäß Verkehrsflussanalyse und erwartetem Substitutionseffekt.

3.2 Maßnahmenplanung am Beispiel Hohenberg i.B.

Wiederum wird die obige allgemeine Punktation anhand der Hohenberger Beispielsituation erläutert.

3.2.1 Verkehrsflüsse des Autoverkehrs

Anders als am Beispiel Bonns (vgl. Abschnitt 3.1.1), ist die Umgehung der Zuflussdosierungsanlage nicht Ziel, sondern mutmaßlich Gegenstand von Bürgerprotesten entlang der Umgehungsrouten. Es ergeben sich zwei viable Umfahrungsrouten zur Zuflussdosierung:

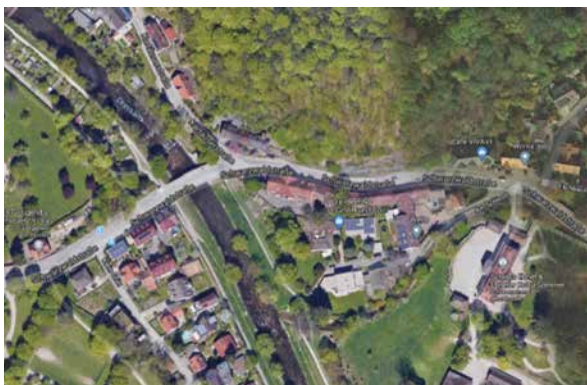
- › Die nördliche Ausweichroute 1, die direkt in den „Hot Spot“ einmündet.
- › Ausweichroute 2, die an der AS Hutberg westlich der geplanten Haupt-Zuflussdosierungsanlage einmündet.

Am einfachsten lässt sich Ausweichroute 2 verhindern, indem die sekundäre Zuflussdosierung vor dem Schützenallee-Tunnel realisiert wird.

Für ein Ausschalten der Ausweichroute 1 besteht ebenfalls eine Reihe von Möglichkeiten:

- › Zuflussdosierung **vor Erreichen des Stadtgebiets Hohenbergs**. Dies würde den Rückstau ins unverbaute Gebiet verlagern und den innerstädtischen Verkehr entlang der Ausweichroute 1 nicht behindern. Es besteht eine lokale Umgehung über eine geschotterte Straße, die für den Nicht-Anrainerverkehr gesperrt werden kann.
- › Eine **stadtauswärtsführende Einbahnregelung der Brücke der Ausweichroute 1 über das Nordfließ** zwischen 7:30 und 9:00 Uhr (vgl. Abb. 4). Es existiert keine viable andere Brücke über das Nordfließ, die als Umgehung verwendet werden könnte. Allerdings muss in diesem Fall eine Ausnahmeregelung für eine Buslinie gefunden werden, die diese Brücke nutzt.

Abbildung 4: Ausweichroute 1 quert Nordfließ



Quelle: maps.google.at und Wikipedia (2020)

- › Vor der Nordfließ-Brücke zweigt eine **Straße** ab, die direkt zum Hot Spot 2 führt, ohne das Nordfließ zu überqueren. Es stellt sich allerdings angesichts der angeführten Zeiten zur Ausweichroute 1 (S. 25)¹³⁰ die Frage, ob das überhaupt eine viable Ausweichroute sein kann. Allenfalls kann durch Tempolimits, Schwellen und andere verlangsamende Maßnahmen gegengesteuert werden. Bei der Variante Zuflussdosierung vor der Stadtgrenze stellt sich diese Ausweichroute nicht dar, da die oben gezeigte Brücke dann bereits im „zuflussdosierten“ Bereich liegt.

3.2.2 ÖPNV im Ballungsraum und an der Peripherie

Grundlage jeder Substitution kann nur eine Intensivierung des ÖPNV sein:

Die Schnellbahnlinie nach Ziersdorf (bis Hohenberg-Ost eingleisig) muss in Szenario C (vgl. Abschnitt 3.2.4) oder einem der Kombinationsszenarien deutlich ausgebaut werden. Halbstündige Intervalle (Abb. 1) erscheinen nicht ausreichend. Dies gilt vor allem für die Tagesrandzeiten an Werktagen.

Die Verdichtung endet bei Ziersdorf. Da dessen Bahnhof zweispurig ausgebaut ist, kann eine wartende Schnellbahngarnitur abgebildet werden. Denkbar wären zu Tagesrandzeiten 15-min-Intervalle¹³¹, wie sie für innerstädtische Schnellbahnlinien Mindeststandard sind. Abwechselnd verkehrt ein Zug nur bis Ziersdorf und eine Garnitur fährt in östlicher Richtung weiter bzw. fährt von dort ein. Das eingleisige Strecken-Management müsste bahntechnisch geprüft und die intensivere Nutzung der eingleisigen Strecke mit entsprechenden Signal- und Sicherungsanlagen abgesichert werden.

In Abhängigkeit von der Positionierung der P+R-Anlage ist auch eine entsprechende ergänzende Trassierung der Schnellbahn notwendig (vgl. dazu Abschnitt 3.2.4). Bei Nutzung einer neuen Buslinie 1a ist diese ebenfalls deutlich zu verdichten (vgl. Abschnitt 3.2.4). Diese führt zur Endstation der Straßenbahnlinie in Abbildung 3.

Auch diese Straßenbahnlinie ist zu Tagesrandzeiten vermutlich etwas zu verdichten, Grundlagen können hier verbesserte ÖV-Daten sein.

Für die gemäß Verkehrsstromanalyse besonders stark betroffenen Herkunftsgebiete wäre ein Ride Pooling sinnvoll, das entweder die entsprechenden Gemeinden an die Schnellbahn anbindet oder aber nach Hohenberg hineinführt (zum Beispiel zur Endstation der Straßenbahnlinie). Bei der Anbindung an die Schnellbahn wäre im entwickelten Szenario der Bahnhof Ziersdorf zu bevorzugen, da dieser im vollen Takt bedient wird.

¹³¹ 10min-Intervalle scheinen aufgrund des eingleisigen Ausbaus nicht möglich, diese Frage müsste aber eisenbahntechnisch gesondert geklärt werden. Durch zumindest teilweisen zweigleisigen Ausbau der Strecke zwischen Ziersdorf und Hohenberg-Ost ließe sich möglicherweise auch ein 10min-Intervall realisieren.

3.2.3 Rad(schnell)wege und deren Anbindung

Zur Förderung der **Radkultur** ließe sich je nach Variante A/B oder C im folgenden Abschnitt ein Radschnellweg entlang der B99 oder der Ausweichroute 2 errichten, der dann in das innerstädtische Radwegenetz mündet. Die Fahrräder könnten bspw. im Pkw mitgenommen werden, wenn es sich um Klappräder oder aber auch um E-Scooter handelt. Je nach Lokation der P+R-Anlage und der AS Hutberg mit Überquerung der B99 in Richtung OT Waldsee beträgt die Strecke ca. 3 km. Soweit erkennbar ist die Topografie weitestgehend flach. Die Überbrückung der B99 kann auch als „komfortable“ Auffahrt mit grauellem Anstieg in einer Schleifenkonstruktion ausgeführt werden.¹³²

3.2.4 Die Verzahnung von ÖPNV und Autoverkehr

Eine Möglichkeit ist P+R hinsichtlich des Umstiegs auf den ÖPNV. Angesichts der geplanten Zuflussdosierungsanlage auf Höhe Hutberg vor der AS Hutberg und einer maximalen Rück-

staulänge von 2 km (S. 18)¹³³ kann davon ausgegangen werden, dass die AS westlich von Ziersdorf auch bei maximaler Staulänge außerhalb des Rückstaubereichs bleibt. Dabei bieten sich die in Abb. 5 gezeigten P+R-Möglichkeiten an.

- › In der Schleife der AS der Ausweichroute 1 zur B99 (A in Abb. 5) stünde eine Fläche mit 150 x 100 m zur Verfügung. Mit 30 m² Bruttostellplatzfläche pro Pkw (inkl. Nebenflächen bei Auf-/Abfahrtsrampen¹³⁴) ergäbe dies 500 Parkplätze pro Geschoss – bei einer dreigeschossigen Anlage sind das ca. 1.500 Stellplätze.
- › Südlich der B99 neben der Firma XY (B) – aufgrund des vorhandenen Platzes wäre hier auch eine größere Anlage möglich (mit bis zu 700–800 Stellplätzen pro Geschoss). Kombinationsmöglichkeiten mit Stellflächen in der Schleife in Szenario A sind denkbar.
- › Eine P+R-Anlage an der Schnellbahnlinie nach Ziersdorf unter Schaffung einer neuen Station (C). Auch hier ist der Platz für 700–800 Stellplätze pro Geschoss vorhanden.

Abbildung 5: Mögliche Positionen einer P+R Anlage



Quelle: maps.google.at und Wikipedia (2020)

132 Vgl. dazu Hataka (Japan) <https://cycling-ehime.com/en/routes/shimanami-kaido-oshima-hakata-island/> und Singapur <https://www.lta.gov.sg/content/itagov/en/newsroom/2017/9/2/tampines-walking-and-cycling-townby-2022.html>; https://www.lta.gov.sg/content/dam/itagov/news/press/2017/20170925_Tampines-WalkingCyclingTown_Annex.pdf, Stand 14.10.2020.
 133 VMZ Berlin Betreiber-Gesellschaft, Luftreinhalteplan Hohenberg Umweltsensitive Verkehrssteuerung B99, Hohenberg, 3.3.2020, Beilage: Hohenberg_B99_Projekttreffen_20200303_Versand.pdf.
 134 Vgl. <https://www.architektur-lexikon.de/cms/lexikon/53-lexikon-t/311-tiefgarage.html>, (Stand: 14.10.2020).

Es liegt an der Einstellung der Zuflussdosierung, wie attraktiv es bleibt, mit dem Pkw nach Hohenberg einzufahren. Eine hohe Anzahl an Stellplätzen könnte jedenfalls geschaffen werden, um den ÖPNV zu attraktivieren. Eine Kombination der vorgenannten Mechanismen mit einer City-Maut, um den Substitutionseffekt mithilfe marktwirtschaftlicher Mechanismen zu verstärken, bleibt denkbar.

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile der drei P+R-Möglichkeiten näher erläutert.

Varianten A und B

Vorteile:

- › Direkte Lage an der B99, kurzer Zufahrtsweg.
- › Flächen sind bereits Verkehrsflächen, Lage in der Schleife einer Anschlussstelle (A) bzw. neben Gewerbeflächen an der B99 (B).

Nachteile:

- › Kein ÖPNV verfügbar. Die einzige Möglichkeit einer unmittelbaren Anbindung wäre die Schaffung einer Buslinie 1a, die bis Hutberg dem Verlauf der Linie 1 folgt und dann über die Ausweichroute 2 zur P+R-Anlage führt.
- › Kosten einer Anschlussstrecke an die vorhandene S-Bahn; in Variante A müsste diese von der P+R-Anlage bis zur Querung der B99 in Hochlage geführt werden. In Variante B im normalen Gleisbett.
- › Im Fall A ist eine Erweiterung limitiert.

Variante C

Vorteile:

- › Direkte Lage an der bestehenden Schnellbahn. Keine zusätzlichen ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen wie in A und B, es wird lediglich eine neue Station an der Kreuzung mit der Ausweichroute 2 benötigt.

Nachteile:

- › Relativ langer Anfahrtsweg (von Querung der B99 ca. 700 m).
- › Angrenzendes Siedlungsgebiet von Ziersdorf ist Wohngebiet, kein Gewerbegebiet. Eine Kombination aus A/B und C wäre allerdings in zwei Varianten denkbar:
- › Eine Verbindung von A/B mit der Station Hohenberger Straße mit „People Movern“;
- › Eine Verbindung mit einer neu geschaffenen Buslinie 1a, die dann weiter nach Hohenberg fährt (s. u.).

Diese Kombinationsszenarien hätten damit für die Schnellbahnbenutzer zwar einmal Umsteigen zur Folge, allerdings wären dann bei Verwendung der Buslinie 1a die Szenarien A und B zweifach an Hohenberg mit dem ÖPNV angebunden.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Das Verhältnis Gemeinde – Umland

1.1 Spannungsverhältnis

Wie in B.I.3 dargestellt, kommt der Straßenverkehrsbehörde eine zentrale Bedeutung zu. Bei raumgreifenden Verkehrskonzepten, wie am Beispiel Hohenbergs dargestellt, werden aber typischerweise mehrere Straßenverkehrsbehörden betroffen. Dies führt zu einem Spannungsfeld von Interessen zwischen den Umlandgemeinden einer größeren Stadt bzw. deren Landkreisen und der Stadt selbst.

Wenn etwa die Umlandgemeinden Umgehungsverkehr durch die von der LZA vor die Stadt verlagerten Staus und die damit einhergehenden Immissionen für die eigene Bevölkerung fürchten, geraten **die vorgestellten Konzepte sehr schnell an eine rechtliche Grenze**. Zentral ist hier ein positives Zusammenspiel zwischen der die Zuflussdosierung wünschenden Stadt und den Umlandgemeinden.

1.2 Vorgehensmodell

Fortlaufend können folgende Maßnahmen abgeleitet und ein diesbezügliches Vorgehensmodell herangezogen werden.

1.2.1 Rolle der Regierungspräsidien

Diese vertreten nicht nur übergeordnete Interessen der gesamten Region, sondern können auch als neutraler Mediator zwischen den betroffenen Landkreisen und der Stadt auftreten. Unterstützt wird diese Positionierung durch ihre Rolle bei Klimamobilitätsplänen (vgl. die entsprechende Maßnahme), vor allem wenn übergreifende Maßnahmen in einem Verkehrsverbund zu planen sind. Die Förderungen gemäß dem LGVFG (insbesondere nach dem erhöhten Fördersatz) können hier wertvolle Anreize geben. Zur Planung **raumübergreifender** Maßnahmen, wie sie im Rahmen einer auf die Erzielung einer Verkehrsverlagerung weg vom Autoverkehr wie dargestellt notwendig sind, sollte sich daher eine Gemeinde,

die eine Zuflussdosierung plant, möglichst frühzeitig an das zuständige Regierungspräsidium wenden. Dies ist umso mehr angezeigt, als die Maßnahmen substanzielle Investitionen erfordern können, die auch den **Finanzierungsrahmen** einer mittelgroßen Stadt rasch übersteigen können. Im Rahmen einer solchen Vorgehensweise tritt die Stadt als Konsenswerber an das Regierungspräsidium heran.

1.2.2 Möglichst frühzeitige Einbindung der im Umland betroffenen Gemeinden bzw. Landkreise

Über das Regierungspräsidium sollten dann möglichst frühzeitig die Umlandgemeinden und deren Landkreise eingebunden werden. Deren **Motivationslage** ist **entscheidend** für den Erfolg eines solchen raumübergreifenden Verfahrens. Diese Motivationslage kann sehr zielgerichtet beeinflusst werden.

Zum einen sind von Beginn an **Maßnahmen gegen Umgehungsverkehr integral** in die Zuflussdosierung aufzunehmen. Dies baut mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhandene Ängste in der Bevölkerung und die damit verbundenen Sorgen der – gewählten – Mandatäre ab. Der Bevölkerung muss **schlüssig erklärbar** sein, dass Umgehungsverkehr zuverlässig ausgeschlossen werden können und dass nach oben skalierbare Maßnahmen ergriffen werden, um diese zu unterbinden. Ein Beispiel für eine solch skalierbare Maßnahme wäre etwa eine LZA zur Zuflussdosierung oder konsekutive Ampelsteuerungen entlang der präsumptiven Umgehungsroute, deren Hemmwirkung eskaliert werden kann.

1.2.3 Motivation der Umlandgemeinden

Ein wesentliches Motivationsargument ist die Anbindung der Umlandgemeinden an die Stadt, die zentraler Ort der Region ist, durch den ÖPNV, sowohl liniengebunden als auch im bedarfsorientierten Flächenbetrieb. In vielen Fällen werden kleinere Gemeinden wohl erst über eine derartige raumübergreifende Planung an den ÖPNV angeschlossen. Ähnliches gilt für ein Radwegenetz.

Durch diese ÖPNV-Anbindung werden diese Umlandgemeinden auch als Wohnorte attraktiver, was mittelfristig ein Mehr an Einwohnern und die damit verbundenen finanziellen Vorteile bringt. Zugleich hält sie aber auch wichtige Infrastruktur, wie etwa im Bereich der Nahversorgung, in der Gemeinde. Ganz grundsätzlich ist von den beschriebenen raumgreifenden Maßnahmen eine deutliche Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität in den betroffenen Gemeinden zu erwarten. Dies sollte positiven Nachhall in der betreffenden Bevölkerung erzeugen und kann auch für Bewusstseinsbildungsmaßnahmen seitens der Verantwortlichen in Gemeinden und Landkreisen genutzt werden.

Ein wesentliches Motivationsargument ist die finanzielle Besserstellung der Umlandgemeinden. Erlöse von P+R-Anlagen können geteilt werden, gerade für kleinere Gemeinden kann dies zu einem relevanten Einnahmenbestandteil werden.

2 Die Rolle der Verkehrsverbünde

Diese sind in die Planung ebenfalls mit einzubeziehen, da sie letztlich die Verkehrsleistung bereitstellen müssen. Hier sind insbesondere folgende Punkte zu klären:

- a. Das zusätzliche **Verkehrsaufkommen** ist zu ermitteln. Dieses kann nur geschätzt werden. Allerdings kann von der in C.I.2.2.1 geschilderten Verkehrsflussrechnung und einem angenommenen Substitutionsfaktor eine Schätzung der erwarteten zusätzlichen ÖPNV-Nutzer abgegeben werden – sowohl für die Nutzung von den P+R-Anlagen vor der Zuflussdosierung als auch für die Anschlussverkehre in der Stadt.
- b. Diese zusätzlichen Aufkommen erfordern zusätzliche Ressourcen, die von den Verbänden in entsprechenden **Investitionsbedarf** und **laufende Kosten** umgelegt werden können.
- c. Für die notwendige, nicht dem ÖPNV dienende Infrastruktur ist die **Trägerschaft** und damit die Übernahme des Investitionsbedarfs und der laufenden Kosten zu klären.

Dies betrifft vor allem zusätzliche Radwege sowie P+R- bzw. B+R-Anlagen.

- d. Abschließend ist die Finanzierung dieser Positionen zu klären, wobei der Förderung gemäß **LG VFG** eine wesentliche Rolle zukommt.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

1 Die Lichtzeichenanlage (LZA) selbst

Die LZA selbst ist mit vergleichsweise geringen Kosten verbunden: Eine oder mehrere Lichtzeichenanlagen und eine Rotlichtkamera zur Verfolgung von Übertretungen. Im Vergleich zu den Kosten eines den Autoverkehr reduzierenden Gesamtplans sind diese Kosten wesentlich geringer.

2 Begleitende Maßnahmen

Die Gesamtkosten der Maßnahmen rund um die Lichtzeichenanlage können, wie sich aus der technischen Umsetzungsplanung ergibt, über denen der LZA liegen und bei Großprojekten leicht mehrere hundert Millionen EUR erreichen. Die wirtschaftliche Umsetzungsplanung orientiert sich an dem in der organisatorischen Umsetzungsplanung vorgestellten Vorgehensmodell.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

1 Verdoppelung des ÖV

Eine Zuflussdosierung, die den zu Beginn von Abschnitt C geschilderten Grundsätzen folgt, kann eine wesentliche Rolle bei der Stärkung des ÖV spielen. Durch das Umlenken des Autoverkehrs an der Stadtgrenze auf den ÖPNV kann ein erheblicher Substitutionseffekt erzielt werden. Bei Kombination mit bedarfsorientiertem Flächenbetrieb im dünner besiedelten Umland werden weitere positive Effekte erzielt.

Gesamthaft gesehen, sind im Rahmen eines Push-Pull-Modells Zuflussdosierung mit P+R und ÖPNV-Anbindung an der Peripherie sowie verkehrsberuhigte Zonen und Reduktion von Stellplätzen im innerstädtischen Raum der Push und ein attraktiver und verbilligter ÖPNV der Pull, der dieses Ziel ohne weiteres erreichen kann.

2 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Dieses Ziel kann durch eine Zuflussdosierung wesentlich gefördert werden. Der Effekt ist in Abhängigkeit vom Anteil des Autoverkehrs in der Stadt zu sehen, der auf Berufspendler/innen und auf Einkaufspendler/innen zurückzuführen ist. Ist dieser Anteil hoch, kann dieses Ziel zu einem Gutteil durch die Zuflussdosierung erreicht werden. Unterstützt werden kann dies durch Begleitmaßnahmen im Bereich „ruhender Verkehr“ und „Geschwindigkeitskonzepte“.

Damit kann die Einfahrt in die Stadt per Autoverkehr vollkommen unattraktiv gestaltet und damit das Ziel erreicht werden.

3 Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/Rad)

Wird die Zuflussdosierung durch eine Anbindung an ein Radwegenetz ergänzt (wie in C.I.3.1.3 und 3.2.3 geschildert), kann dies den Radverkehr wesentlich attraktiveren. Besteht bereits ein gut ausgebautes innerstädtisches Radwegenetz, so wird dieses durch die Zubringerwege aus dem Umland weiter gefördert.

C Zusammenfassung und Einordnung

Eine umweltsensitive, passgenaue Verkehrssteuerung kann eine sinnvolle Maßnahme zur verkehrlichen Zuflussdosierung und Verstetigung des Verkehrs sein. In diesem Kapitel wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für solche Maßnahmen und deren Auswirkungen auf die Klimaziele des Lands beleuchtet.

Die Umsetzung einer Zuflussdosierung erfolgt jedoch auf der Ebene des Ordnungsrechts. Bei allen Maßnahmen dieser Art ist, nach der Straßenverkehrsordnung, der Sicherheit des Verkehrs grundsätzlich Vorrang vor der Ordnung (Leichtigkeit) zu geben. Dieses Vorrangprinzip wird bei der Anordnung von Verkehrseinrichtungen, wie Lichtzeichenanlagen, sowie Verkehrszeichen jedoch zu Gunsten der Flüssigkeit des Verkehrs umgekehrt. Eine umweltpolitisch motivierte Verkehrslenkung auf straßenverkehrsrechtlicher Basis bleibt außer Betracht, da sie nicht von der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage der StVO gedeckt wird. Die Straßenverkehrsordnung sieht jedoch auch Verkehrsbeschränkungen vor, wenn Lärm oder Abgase unzumutbare Beeinträchtigungen mit sich bringen. Verkehrsbeschränkungen dieser Art können auch probehalber oder zu Forschungszwecken eingerichtet werden, solange die entsprechende Maßnahme sich jedenfalls der Regelungsmaterie des Straßenverkehrsrecht zuordnen lässt.

Bei einer intelligenten Verkehrssteuerung sind auch datenschutzrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen. Im Rahmen eines flankierenden Monitorings zur passgenauen Steuerung einer Lichtzeichenanlage (LZA) kommen als relevante Datenformen insbesondere Bewegungs- sowie Positionsdaten und Daten zum Fahrverhalten, wie bspw. Beschleunigung oder Geschwindigkeit, in Betracht. Daten dieser Art sind nicht als personenbezogen einzuordnen, denn sie stellen als „Verkehrsdaten“ lediglich vergangenheitsbezogene Daten und Echtzeitdaten zum Verkehrszustand dar, weswegen keinerlei über das Bundesdatenschutzgesetz hinausgehenden Erfordernisse erfüllt werden müssen. Insofern haben die Länder einen Spielraum zur Errichtung eigener regionaler intelligenter Verkehrssteuerungen einschließlich entsprechender Da-

tenbanken, sind aber an den bundesgesetzlichen und europäischen Rahmen insofern gebunden, als eine Kompatibilität und eine Verfügbarkeit der Daten auch für den nationalen Sammelpunkt der Nationalen Stelle für Verkehrs- und Mobilitätsdaten (NAST) sichergestellt sein muss.

Neben allgemeinen haushaltsrechtlichen Festsetzungen, intelligente Verkehrssysteme betreffend, besteht für das Land auch die Option, entsprechende Modellprojekte ins Leben zu rufen, die der Sammlung, Verwertung und Weitergabe zur effizienten Verkehrssteuerung dienen. Eine solche Initiative würde nicht nur den Vorteil einer landesweiten Bündelung von Verkehrsdaten mit sich bringen, sondern auch ein Mehr an Datenerfassung ermöglichen. Das LGVFG listet bereits jetzt den Bau, Aus- und Umbau von dynamischen Verkehrsinformationssystemen als förderungsfähige Vorhaben.

Der gesetzliche Rahmen zur Anordnung von verkehrlichen Maßnahmen zur Zuflussdosierung ist im Straßenverkehrsrecht eng bundesgesetzlich durch die Ermächtigungsgrundlage des § 6 StVG, seinen Charakter als Ordnungsrecht und den daraus folgenden tatbestandlichen Voraussetzungen determiniert. Dem Land Baden-Württemberg verbleibt hier kein eigener ordnungsrechtlicher Regelungsbereich. Allerdings bietet es sich an, die Erhebung und Nutzung von Verkehrsdaten zu fördern, um hierüber unter anderem die Anordnung intelligenter, großräumig wirkender Verkehrsmaßnahmen besser begründen zu können. In diesem Zusammenhang wird § 45 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO besonders relevant. Hiernach können verkehrliche Maßnahmen auf der Grundlage eines qualifizierten städtebaulichen Verkehrskonzeptes angeordnet werden. Zwar setzt diese Möglichkeit stets die Initiative und das Engagement der jeweiligen Kommune voraus. Ein guter Anreizmechanismus zur Förderung des kommunalen Engagements findet sich jedoch in einer höheren Förderung der Maßnahme nach dem LGVFG (Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) bei Nachweis ihrer Effektivität in einem Klimamobilitätsplan.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Eine intelligente Verkehrssteuerung kann zwei unterschiedlichen Zielen dienen: der Reduktion des Rückstaus an definierten Straßenstellen einerseits und der Reduktion des Autoverkehrs im Rahmen eines Gesamtkonzepts andererseits. Nur die zweite Variante hat Auswirkungen auf den Klimaschutz.

Bei den technischen Komponenten der Umsetzung ist zunächst an die Lichtsignalanlage selbst und eine Rotlichtkamera zur Verfolgung von Übertretungen zu denken. Letztlich sollen jedoch alle technischen Komponenten dem Zweck dienen, den Autoverkehr durch Zuflussdosierung unattraktiv zu machen, um Substitutionseffekte auszulösen. Bei der Bemessung des Substitutionseffekts stößt man jedoch an die Grenzen der Vorhersage komplexer Systeme. Grundsätzlich muss zuerst eine Analyse des Autoverkehrs und der möglichen Alternativen vorgenommen werden; hierbei sind die Verkehrsflüsse des Autoverkehrs, der ÖPNV im Ballungsraum und an der Peripherie, Rad(schnell)wege und deren Anbindung, die Verzahnung von ÖPNV und Autoverkehr sowie etwaige Umgehungsmöglichkeiten zu erfassen. Liegen zu diesen Faktoren aussagefähige Ergebnisse vor, kann mit der Maßnahmenplanung begonnen werden, wobei der Definition des gewünschten Ziels der Zuflussdosierung (Verlagerung des Autoverkehrs vs. Umlenkung des Autoverkehrs auf klimafreundliche Alternativen) bedeutsam ist. Nachdem entsprechende Mechanismen ausgearbeitet wurden, kann an eine Kombination derselben mit einer City-Maut gedacht werden, um den Substitutionseffekt mithilfe marktwirtschaftlicher Mechanismen zu verstärken.

Bei der organisatorischen Umsetzung gilt es zu berücksichtigen, dass zwischen Gemeinde und Umland ein gewisses Spannungsverhältnis bestehen kann. Hier können die Regierungspräsidien als Mediatoren zwischen den betroffenen Landkreisen und den Kommunen auftreten. Es ist umso mehr angezeigt, als die Maßnahmen substantielle Investitionen erfordern können, die auch den Finanzierungsrahmen einer mittelgroßen Stadt rasch übersteigen können. Auch muss der

Bevölkerung schlüssig erklärbar sein, dass Umgehungsverkehre zuverlässig ausgeschlossen werden können und dass nach oben skalierbare Maßnahmen ergriffen werden, um diese zu unterbinden. Da von raumgreifenden Maßnahmen eine deutliche Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität in den betroffenen Gemeinden zu erwarten ist, könnte dies positiven Nachhall in der betreffenden Bevölkerung erzeugen und auch für Bewusstseinsbildung seitens der Verantwortlichen in Gemeinden und Landkreisen genutzt werden. Da die Verkehrsverbünde letztlich die Verkehrsleistung bereitstellen müssen, sind diese in die Planungen mit einzubeziehen.

Der wirtschaftliche Aufwand für die Umsetzung der Verkehrszuflussdosierung beinhaltet im Wesentlichen die Kosten für die Lichtzeichenanlagen selbst und die Kosten für begleitende und planerische Maßnahmen, die allerdings bei größeren Projekten leicht mehrere Millionen Euro erreichen können.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Eine Zuflussdosierung im Rahmen eines Klimamobilitätsplans kann eine wesentliche Rolle bei der Stärkung des ÖV spielen. Dabei kommen Push-Pull-Effekte zum Tragen, mit denen das Ziel „Verdoppelung des ÖV“ ohne weiteres erreicht werden können. Auch das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ kann durch eine Zuflussdosierung wesentlich gefördert werden, da letztlich die Einfahrt in die Stadt per Autoverkehr unattraktiv gestaltet und das Ziel damit erreicht werden kann. Wird die Zuflussdosierung durch eine Anbindung an ein im Idealfall bereits gut ausgebautes innerstädtisches Radwegenetz ergänzt, kann dies den Radverkehr wesentlich attraktivieren und somit einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels „Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)“ leisten.

Wir empfehlen daher, Zuflussdosierungen umzusetzen, die den im planerischen Teil des vorliegenden Kapitels beschriebenen Planungsgrundsätzen und dem darin dargelegten Vorgehensmodell folgen, bei dem jeglicher Maßnahmenplanung eine Analyse des bestehenden Verkehrs und der zu erwartenden Substitutions- bzw. Umlenkeffekte vorgeschaltet wird. Auf organisatorischer Ebene empfehlen wir die Einbindung sowohl der Verkehrsverbände als auch der Bevölkerung.



Zusammenarbeit und Bündelung von ÖV-Verbänden

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	207
I	Rechtliche Bewertung	207
1	Hintergrund	207
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	208
3	Instrumentelle Möglichkeiten zur (zwangsweisen) Verringerung der Verkehrsverbände	212
II	Zusammenfassung zu Gestaltungsspielräumen	216
III	Handlungsempfehlungen	217
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	217
I	Technische Umsetzungsplanung	218
1	Physische Infrastruktur	218
2	Digitale Infrastruktur	219
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	219
1	Politische Steuerung	219
2	Öffentliche Verwaltung	219
3	Betriebsmodell	219
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	220
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	221
1	Verdoppelung des ÖV	221
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	221
3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	221
4	Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)	221
5	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	221
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	222

Zusammenarbeit und Bündelung von ÖV-Verbänden

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

In Baden-Württemberg haben sich aus den 44 Stadt- und Landkreisen 22 Verkehrsverbände herausgebildet, die teils als Verkehrsträgerverbund, teils als Mischverbund, teils als Unternehmensverbund, teils als bloßer Tarifverbund und zuweilen auch bundeslandübergreifend agieren. Welche der genannten Organisationsformen vorliegt, beeinflusst auch, welche Aufgaben der Verkehrsverbund im Einzelnen übernimmt bzw. übernehmen kann¹ und auch die rechtlichen Fragestellungen, die mit einer Bündelung der Verkehrsverbände einhergehen.² Je nach Ballungsraum kann der Verkehrsverbund bzw. die nach außen auftretende Verbundgesellschaft für den gesamten ÖPNV zuständig sein (die Aufgabenträgerschaft also de facto übernehmen) oder aber nur für einzelne Aspekte wie den Regionalverkehr, während das lokale Angebot in den Händen der lokalen Nahverkehrsgesellschaften verbleibt.³

Der Verkehrsverbund ermöglicht einheitliche Tarife und abgestimmte Fahrpläne unter den verschiedenen Trägern des öffentlichen Nahverkehrs. Seine Aufgabe ist grundsätzlich, für die Integration der Verkehre in einem einheitlichen Bedienungsraum zu sorgen, dazu zählen im Kern die Einheitlichkeit der Beförderungsentgelte und -bedingungen. Probleme gibt es, wenn Verbundgrenzen durch Reisende überschritten werden und keine effiziente Kooperation besteht. Für verbundübergreifende Fahrten gibt es den bwtarif, der selbst wiederum ein Tarifverbund ist. Damit ist aber die Debatte um eine erstrebenswerte Rationalisierung der Verbundstrukturen außerhalb des ohnehin in die Zuständigkeit des Landes fallenden SPNV nicht vom Tisch. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei die Stadt- und Landkreise als **Aufgabenträger**, die zumeist – wenn auch nicht zwingend immer⁴ – innerhalb der Verkehrsverbände eine bestimmende Funktion innehaben. Nach derzeit geltendem Recht „sollen“ die Aufgabenträger zur Abstimmung der Planung, Organisation und Gestal-

tung des ÖPNV zusammenarbeiten, § 8 Abs. 1 ÖPNVG-BW. Konkret sieht § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ÖPNVG-BW die Zusammenarbeit im Verkehrsverbund als „anzustrebendes Ziel“ vor. Diese Form der Zusammenarbeit ist aber weder verpflichtend noch ist eine Höchst- oder Mindestanzahl an Verkehrsverbänden vorgeschrieben.

Für eine Bündelung von ÖV-Verbänden streiten Argumente, aus denen sich ein **öffentliches Interesse** ergeben kann: Zum Beispiel Senkung der Kosten durch Bündelung und Standardisierung, eine effizientere Linienführung und damit sachgerechtere und kundenfreundlichere Aufgabenerfüllung, die Vereinheitlichung von Tarifen, die bessere Umsetzung neuer Technologien oder die Vermeidung von Reibungsverlusten. Daneben bestehen Verbesserungspotenziale, insbesondere was Beschaffung der Fahrzeuge, Ersatzteile und Treib- bzw. Betriebsstoffe, Fahrbetrieb und Wartung anbelangt. Die Corona-Krise bringt einige Verkehrsträger und Unternehmen in finanzielle Nöte und schafft damit zusätzlichen Anlass, durch effizientere Strukturen Anreize zur Nutzung des klimafreundlichen ÖPNV zu setzen. Auf die genannten Aspekte geht die Wirksamkeitsanalyse (unten C.) eingehend ein; aus rechtlicher Sicht genügt zunächst die Feststellung, dass die genannten Belange, wenn sie den kundenfreundlichen Betrieb des ÖPNV fördern oder verbessern, ein öffentliches Interesse für eine Gesetzesänderung begründen können.

Ein jüngst vorgelegter Gesetzentwurf zur Änderung des ÖPNVG⁵ reformiert den derzeit aus zwei Absätzen bestehenden § 9 ÖPNVG-BW grundlegend und schafft die gesetzliche Grundlage für eine verstärkte **Verbundförderung** („Finanzreform Stufe 2“). Die Notwendigkeit der Reform wird in erster Linie auf beihilfenrechtliche Bedenken gegenüber der bisherigen Praxis gestützt und eine Zahlung von Fördermitteln unter dem neuen Regime nur mehr ausschließlich an die Aufgabenträger (nicht wie vormals über Verbundförderverträge an die Verbände) getätigt⁶. Nach § 9 Abs. 1 S. 1 des Gesetzentwurfs („ÖPNVG-BW-E“) „werden“ Verkehrsverbände „zur Verbesserung des [ÖPNV] [...] gebildet“. Angesichts der Heterogenität der Ausgestaltung jedes Einzelnen Verkehrsverbunds macht es Sinn, dass § 9 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG-BW-E den Verkehrsver-

1 Einen Überblick über die Aufgaben der einzelnen Verbände – bei öffentlicher Trägerschaft wird vor allem die Planung des ÖPNV im Verbundgebiet im Vordergrund stehen – kann ein Blick in die jeweiligen GmbH-Satzungen, die bei den Registergerichten veröffentlicht sind, verschaffen.

2 Zu den verschiedenen Organisationsformen eines Verbundes eingehend Werner, WiVerw 2001, 89 (108 ff.)

3 Werner, WiVerw 2001, 89 (110).

4 Auf die mitunter abgeschwächte Stellung der Aufgabenträger innerhalb von Misch- und Unternehmensverbänden weist z. B. der WBO in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines neuen ÖPNVG hin, LT-Drs. 16/8973, XI. „Anhörung der Verbände, Ziffer 1, S. 26.

5 LT-Drs. 16/8973.

6 LT-Drs. 16/8973, Punkt A. „Zielsetzung“, Ziffer 2. sowie Punkt C. „Alternativen“, Ziffer 2.

bund nicht legaldefiniert, sondern – deskriptiv – dessen Aufgabe als „Förderung der Zusammenarbeit zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen“ beschreibt. Die Aufgabenträger haben den flächendeckenden Bestand von Verkehrsverbänden sicherzustellen (§ 9 Abs. 2 ÖPNVG-BW-E) und erhalten im Gegenzug nach § 9 Abs. 4 ÖPNVG-BW-E Fördermittel zum Ausgleich der Verbundtarife und der kooperationsbedingten Lasten der Verbünde. Diese Förderung wiederum wird von der Einhaltung eines in § 9 Abs. 6 ÖPNVG-BW-E festgelegten Anforderungskatalogs abhängig gemacht, den das zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung nach § 9 Abs. 8 ÖPNVG-BW-E konkretisieren kann. Eine Verringerung der Verkehrsverbände bringt konkret **§ 9 Abs. 9 ÖPNVG-BW-E** zur Sprache, der **neben** der Verbundförderung zusätzliche Mittel für „Tarifmaßnahmen und Verbundzusammenschlüsse“ in Aussicht stellt. Damit setzt der Gesetzentwurf auf finanzielle Anreize auf freiwilliger Basis.

Die vorliegende Begutachtung will weitergehende und gegenüber den Verkehrsträgern eingriffsintensivere Reformmöglichkeiten der Bündelung von Verkehrsverbänden besprechen. Der haushaltsrechtliche Ansatz des § 9 ÖPNVG-BW-E wird den nachfolgenden Erläuterungen als „milderes Mittel“ im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu Grunde gelegt. Es soll nun die Frage beantwortet werden, wie sich eine Bündelung der Verkehrsverbände und damit eine Verringerung von deren Gesamtzahl auch **gegen den Willen der Verkehrsträger** („zwangsweise“) umsetzen ließe, wenn mildere Mittel die gewünschte Wirkung nicht erzielen und welche Instrumente in diesem Fall – der aber nicht zwingend eintreten muss – hierfür in Frage kommen. Auf die rechtlichen Herausforderungen dieser Reformüberlegungen wird nachfolgend eingegangen.

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Das ÖPNVG-BW weist die freiwillige Aufgabe der Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsdienstleistungen des ÖPNV (§ 5 ÖPNVG-BW) grundsätzlich den Stadt- und Landkreisen „in eigener Verantwortung“ zu (§ 6 Abs. 1 ÖPNVG-BW). Der Schie-

nenpersonennahverkehr (SPNV) fällt nach § 6 Abs. 2 ÖPNVG in die Trägerschaft des Landes. Der Verband Region Stuttgart hat in diesem Gefüge eine Sonderstellung und übernimmt nach § 6 Abs.1 und Abs. 2 ÖPNVG-BW i. V. m. § 3 Abs. 3 Nrn. 3 und 4 i. V. m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS) die Aufgabenträgerschaft für den S-Bahn-Verkehr, regional bedeutsamen SPNV sowie bestimmte Expressbuslinienverkehre im Verbandsgebiet.

Verkehrsverbände in Baden-Württemberg agieren nach außen hin zumeist in Rechtsform der GmbH. Dabei ist der Begriff „Verkehrsverbund“ kein klar umrissener Rechtsbegriff. Die europa- und bundesrechtliche Ebene, die den Marktzugang des ÖPNV reguliert, beschreibt grundsätzlich nicht die „taktische Ebene“, auf der die Verbundgesellschaften oft operieren.⁷ Charakteristisch für Verbünde ist eine Kooperation zwischen öffentlichen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer⁸, die sowohl kommunale Tochtergesellschaften als auch private Verkehrsunternehmen sein können. Diejenigen Gebietskörperschaften, die Aufgabenträger des Nahverkehrs nach § 6 ÖPNVG-BW sind, oder deren Tochtergesellschaften, sind zumeist in irgendeiner Form mitbestimmend am Verbund beteiligt (je nach konkreter rechtlicher Ausgestaltung des Verbunds). Musterbeispiel für eine „Mischverbund“-Struktur ist der Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN⁹), bei dem ein kommunaler **Zweckverband** aus Landkreisen, Stadtkreisen und kreisfreien Städten (letztere aus anderen Bundesländern) in Kooperation mit seinen Tochtergesellschaften eine „VRN GmbH“ gegründet hat, welche wiederum mit der Vergabe von Verkehrsleistungen an Verkehrsunternehmen beauftragt ist.¹⁰ Die öffentlichen Aufgaben werden so durch die GmbH im Auftrag des Zweckverbands und im Zusammenwirken mit den (öffentlichen und privaten) Verkehrsunternehmen erfüllt.

⁷ Werner, WiVerw 2001, 89 (110).

⁸ Vgl. § 9 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG-BW-E.

⁹ Vgl. https://www.vrn.de/verbund/organisation/index.html#sec_0_4, Stand 20.10.2020.

¹⁰ Siehe zu den verschiedenen Organisationsformen Werner, WiVerw 2001, 89 (108 ff.).

2.1 Verfassungsrechtliche Verankerung der Verkehrsträgerschaft von Gebietskörperschaften

Die grundsätzliche Aufgabenträgerschaft über den ÖPNV obliegt den Stadt- und Landkreisen gem. § 6 Abs. 1 ÖPNVG „in eigener Verantwortung“. In Anlehnung an die Aufgabendefinitionen in den ÖPNV-Gesetzen anderer Bundesländer sind charakteristisch für die Verkehrsträgerstellung insbesondere die **Planung, Organisation und Sicherstellung bzw. Ausgestaltung** des allgemeinen ÖPNV (vgl. zur Aufgabenträgerstellung auch § 8 Abs. 3 PBefG).¹¹ Diese Aspekte sind bereits einigen gesetzlichen Regelungen unterworfen (siehe zum Beispiel die Leitlinien in § 4 Abs. 2 – 8 ÖPNVG-BW oder die Pflicht zur Nahverkehrsplan-Aufstellung gem. § 11 ÖPNVG).

Im Hinblick auf das dahinterstehende verfassungsrechtliche Schutzniveau zu unterscheiden sind zunächst die „Gemeinden“ (Art. 71 Abs. 2 S. 1 LV-BW, 28 Abs. 2 S. 1 GG) von den „Gemeindeverbänden“, Art. 72 Abs. 2 S. 2 LV-BW, 28 Abs. 2 S. 2 GG. Die **Stadtkreise** i.S.v. § 6 Abs. 1 ÖPNV-G sind (als Äquivalent der in anderen Bundesländern so bezeichneten „kreisfreien Städte“) in erster Linie „Gemeinden“ i.S.d. GG/LV-BW, haben allerdings auch am verfassungsrechtlichen Status der **Kreise** teil, der ihnen in Abwesenheit eines ihre Allzuständigkeit beschränkenden Landkreises ebenso garantiert ist.¹² Insofern können also Stadtkreise in ihrer Rechtsstellung als Verkehrsträger „Gemeindeverbänden“ gleichgestellt werden¹³, während die Landkreise zweifelsohne immer als Gemeindeverbände zu qualifizieren sind.

In Bezug auf die ÖPNV-Aufgabenträgerschaft dürfte bei den Stadtkreisen in erster Linie deren (überörtliche) Kreisfunktion betroffen sein.¹⁴ Wegen des engen systematischen Zusammenhangs und teilweise Überschneidungen der Argumentationslinien in der Würdigung der Verfassungsgerichte wird im Folgenden die Rechtsstellung sowohl der Gemeinden als auch der Gemeindeverbände näher betrachtet und mit der Stellung der Stadt- und Landkreise als Nahverkehrsträger ins Verhältnis gesetzt.

2.1.1 Gemeinden

Den Gemeinden steht grundsätzlich die Befugnis zu, alle „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ eigenverantwortlich zu regeln, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Die Selbstverwaltung ist „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet, steht also unter einem Gesetzesvorbehalt. Aus der verfassungsrechtlich verankerten Eigenverantwortung leitet das Bundesverfassungsgericht zusätzlich den einer gesetzgeberischen Regelung gänzlich entzogenen **„Kernbereich“** der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ab. Dabei legt es sich ausdrücklich nicht auf einen gegenständlich bestimmten oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbareren Aufgabenkatalog fest, der der Gemeinde verbleiben muss.¹⁵ Folgendes „Hoheitsbündel“ zählt das BVerfG „in seinem Grundbestand“ zum sogenannten Kernbereich: Gebiets-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit.¹⁶ Eine weitere Differenzierung in der Literatur umfasst auch den Begriff der **Kooperationshoheit**, d.h. die Befugnis, Selbstverwaltungsaufgaben nach freier Wahl in eigener Verantwortung oder zusammen mit anderen Verwaltungsträgern, bspw. durch Zweckverbände, durchzuführen.¹⁷ Mit der Beschränkung dieses Kernbereichs auf den **Grundbestand** meint das BVerfG, dass gesetzliche Regelungen die eigenständige organisatorische Gestaltungsfähigkeit der Gemeinden nicht „ersticken“ dürfen (BVerfG, aao), was eine äußerst vage und in der Praxis kaum relevante „äußerste Schranke“ darstellt, die soweit ersichtlich eigentlich nie überschritten wird.¹⁸ Daraus wird man auch ableiten können, dass selbst der Entzug einer örtlichen Aufgabe im vorstehend genannten Sinn jedenfalls nicht **automatisch** eine Kernbereichsverletzung darstellt.

Auch außerhalb des Kernbereichs besteht verfassungsrechtlich ein Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich **örtlicher Angelegenheiten** zu Gunsten der Gemeinde, das der Gesetzgeber zu berücksichtigen hat – Eingriffe sind nur aus Gründen des **Gemeininteresses**¹⁹ möglich, wenn anders eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung nicht sicherzustellen wäre und die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip überwiegen.²⁰ Ein solcher Eingriff muss insbesondere

¹¹ Vgl. z. B. Art. 8 Abs. 1 S. 1 BayÖPNVG; § 3 Abs. 1 S. 1 SachsÖPNVG; zur Bedeutung dieser Begriffe VG München, Urt. v. 5.12.2013, M 15 K 12.4155; in BW lassen sich diese Aufgaben mittelbar den Leitlinien an ihre Erfüllung in § 4 Abs. 2 bis 8 ÖPNVG-BW entnehmen.

¹² Braun, Kommentar zur LV-BW, 1984, Art. 71 Rn. 10.

¹³ Lenz/Würtenberger, VBIBW, 2012, 126 (127).

¹⁴ Vgl. Lenz/Würtenberger, VBIBW, 2012, 126 (127).

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1998, 2 BvR 1619/83 – Rastede.

¹⁶ BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014, 2 BvL 2/13, juris Rn. 59.

¹⁷ Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 53.

¹⁸ Vgl. Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 6w7.

¹⁹ Zwischen diesem Begriff und dem „öffentlichen Interesse“ dürften keine wesentlichen Unterschiede bestehen.

²⁰ BVerfG, Beschl. v. 23.11.1998, 2 BvR 1619/83 – Rastede; vgl. StGH-BW, Urt. v. 8.5.1976, GR 2, 8/75, DOV 1976, 595.

auch verhältnismäßig sein.²¹ Fehlt es hingegen an einem relevanten örtlichen Charakter der jeweiligen Aufgabe, ist der Gesetzgeber in seiner Zuordnung grundsätzlich frei.²²

2.1.2 Gemeindeverbände

Die Landkreise als „Gemeindeverbände“ (und die Stadtkreise, soweit sie deren Schutzstatus nach der LV-BW innehaben) genießen demgegenüber nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG „im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe des Gesetzes das Recht der Selbstverwaltung“. Diese Selbstverwaltung **nur** im Rahmen der vom Gesetzgeber überantworteten Aufgabenbereiche vermittelt prima facie eine schwächere Stellung als die der Gemeinden, da im Wortlaut des Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG keine Aufgabengarantie verankert ist.²³ Die LV-BW geht in ihrem Wortlaut (vermeintlich) über das Grundgesetz hinaus und knüpft auch ausdrücklich an die **Aufgabenträgerschaft** an. Nach Art. 71 Abs. 2 S. 1 LV-BW sind zunächst Gemeinden „Träger der öffentlichen Aufgaben“ in ihrem Gebiet, soweit nicht bestimmte Aufgaben im **öffentlichen Interesse** durch Gesetz anderen Stellen übertragen sind. Die Gemeindeverbände haben „innerhalb ihrer Zuständigkeit“ **die gleiche Stellung** (Art. 71 Abs. 2 S. 2 LV-BW).²⁴

Ob nun die LV-BW den Gemeindeverbänden einen weitergehenden Schutz gewährt als das GG²⁵, kann für die vorliegende Betrachtung letztlich dahinstehen. Denn obgleich das Schutzniveau der LV-BW nicht hinter dem des Art. 28 Abs. 2 GG zurückstehen darf; ist umgekehrt die Gewährung eines im Verhältnis zum GG weitergehenden Schutzes durch die LV-BW zulässig.²⁶ Ein Gesetz zur Neuregelung der Verkehrsverbände müsste also sowohl die Mindestanforderungen des GG, als auch die Anforderungen der LV-BW – wenn diese über das GG hinausgehen – wahren.

Im GG gibt es dabei zunächst keinen verfassungsrechtlich geschützten „übergemeindlichörtlichen“ Aufgabenbestand der Landkreise, weshalb auch nicht wie bei den Gemeinden eine grundsätzliche „Zuständigkeitsvermutung“ (s.o.) für gewisse Aufgaben besteht. Trotzdem darf der Gesetzgeber den Aufga-

benbereich der Landkreise nicht grenzenlos einschränken. Auch den Landkreisen wird ein Kernbereich an verfassungsrechtlicher Selbstverwaltung gewährt. Es muss den Landkreisen ein Mindestbestand an Aufgaben zugewiesen werden, die sie unter vollkommener Ausschöpfung der ihnen gewährten Eigenverantwortlichkeit erledigen können.²⁷ Die Garantiezurweisung beschränkt sich auf den eigenen Wirkungskreis. Dem Gesetzgeber bleibt bei der Aufgabenzurweisung ein weiter Spielraum, solange er den Landkreisen nicht nur ganz randständige, in Bedeutung und Umfang nebensächliche Selbstverwaltungsaufgaben des **eigenen Wirkungskreises** zuweist.²⁸ Ein Eingriff in diesen „Mindestbestand“ kann durch Entzug von Aufgaben oder auch bloße Aufgaben(neu)zuweisung erfolgen, wenn dadurch die Möglichkeit eingeschränkt wird, Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, die zum „verfassungsrechtlich geschützten Aufgabenbestand gehören“. ²⁹ Das BVerfG führt weiter aus:

„Außerhalb eines solchen Mindestbestands an echten Selbstverwaltungsaufgaben schützt Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG gegen Aufgabenentziehungen und -zuweisungen nicht; den Gemeindeverbänden ist, anders als den Gemeinden, kein bestimmter Aufgabenbereich unmittelbar durch die Verfassung zugewiesen (vgl. [...] Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 97 [...]).“³⁰

Mit der Anerkennung eines Mindestbestands an Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeindeverbände nähert sich das BVerfG der Auffassung des StGH-BW³¹ an, wonach im Hinblick auf den Kernbestand an Selbstverwaltungsfunktion Gemeinden und Gemeindeverbände **gleichrangig** und damit unter der LV-BW grundsätzlich stärker geschützt sind.³² Eine Entziehung oder Beschränkung der Aufgaben ist damit nur aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig.³³ Für die Frage, was zum Kernbereich der Kreisaufgaben gehört, hat der StGH-BW formuliert:

21 BVerfG, Beschl. v. 19.11.2014, 2 BvL 2/13, juris Rn. 55.

22 Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl., Art. 28 Rn. 48.

23 Vgl. Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl., Art. 28 Rn. 79.

24 Auch die **Zweckverbände** (begrifflich sind dies keine Gemeindeverbände) genießen in der LV-BW nach Art. 71 Abs. 1 S. 1 das Recht der Selbstverwaltung.

25 Siehe z. B. Braun, Kommentar LV-BW, 1984, Art. 71 Rn. 46.

26 Lenz/Würtenberger, VBWBW, 2012, 126, passim.

27 Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, 8. Aufl., Art. 28 Rn. 79.

28 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 117.

29 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 118.

30 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 121.

31 Der Staatsgerichtshof, Vorgänger des heutigen Verfassungsgerichtshofs.

32 StGH-BW, Urt. v. 6.5.1967, Gesch. Reg. Nr. 1/1966 = ESVGH 18, 1 (2).

33 StGH-BW, Urt. v. 8.9.1972, Gesch. Reg. Nr. 6/71 = ESVGH 23, 1 (3).

Die zitierte Entscheidung des BVerfG zu Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften sorgt deshalb für Aufsehen³⁴, da sie die **Nahverkehrsträgerschaft** als Teil eines solchen Mindestaufgabenbestands der Landkreise **ausdrücklich** erwähnt.³⁵ Das BVerfG spricht hier davon, dass bestimmte Mindestaufgaben – zu denen es die Nahverkehrsträgerschaft zählt – „üblicherweise den Kreisen als **Pflichtaufgabe** im eigenen Wirkungskreis zugewiesen sind“ und damit als Mindestbestand an „kreis kommunalen“ also überörtlichen Aufgaben in Betracht kommen.

Die Ausgestaltung der Nahverkehrsträgerschaft als **freiwillige** Aufgabe nach § 5 ÖPNVGBW (und nicht als Pflichtaufgabe, wie es das BVerfG formuliert) dürfte nicht dazu führen, dass die Nahverkehrsträgerschaft (in B-W) nicht zum geschützten Kernbestand an Selbstverwaltungsaufgaben zählen kann.³⁶ Das GG/die LV-BW unterscheiden die Begriffe „Pflichtaufgabe“ und „freiwillige Aufgabe“ nicht. Die Freiwilligkeit im Sinne des § 5 ÖPNVG-BW dürfte nur bedeuten, dass die Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung hier nicht auf gesetzgeberischer Zuweisung durch den Staat beruht (siehe § 2 Abs. 2 S. 1 GemOBW), während umgekehrt die „Pflichtigkeit“, die das BVerfG anspricht, auf gegenüber dem Einzelnen zwingend zu erfüllende Aufgaben der Daseinsvorsorge (wie die der Nahverkehrsorganisation) bezogen ist.³⁷ Die Frage: „Kernbereich ja oder nein“ hat demnach nichts mit der Unterscheidung zwischen freiwilliger Aufgabe und Pflichtaufgabe zu tun, wie sie in den ÖPNV-Gesetzen (bzw. den Gemeindeordnungen) der Länder oft getroffen wird. Die Frage „Kernbereich ja oder nein“ richtet sich allein nach materiellem Verfassungsrecht. Damit kann auch in B-W die Nahverkehrsträgerschaft grundsätzlich in den Kernbereich fallen.

Allerdings wird man der Formulierung des BVerfG keine inhaltlich-abschließende und für jeden Einzelfall gültige Aussage entnehmen können,³⁸ die Nahverkehrsträgerstellung der Kreise dürfe generell werden. Vielmehr müssen die Beschwerdeführer im Eingriffsfall eine „ernsthafte Beeinträchtigung“ der jeweiligen Aufgabenwahrnehmung darlegen, damit der Kernbereich tangiert ist.³⁹ Die Nahverkehrsträgerschaft hatte auch nichts mit der Entscheidung im konkreten Fall zu tun. Es ging vielmehr um die „üblicherweise“ nach Landesrecht den

Kreisen zugewiesenen Aufgaben. Es würde nicht in die Linie der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG passen, wenn es in der Entscheidung zu Hartz-IV-Arbeitsgemeinschaften in Bezug auf die Landkreise durch Festlegung eines bestandsgeschützten Mindestaufgabenkatalogs das tun wollte, was es in Bezug auf die verfassungsrechtlich vermeintlich stärker geschützten Gemeinden in der Rastede-Entscheidung noch deziidiert unterlassen hat. Nichtsdestotrotz ist der Entscheidung Beachtung zu schenken, nicht zuletzt, da sich aller Wahrscheinlichkeit nach im Wege der Verfassungsbeschwerde klagende Aufgabenträger auf sie berufen würden.

2.1.3 Zwischenergebnis

Gemeinden und Gemeindeverbände als Nahverkehrsträger haben eine verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie mit einem bestimmten, unantastbaren Kernbereich. Außerhalb des Kernbereichs kann die Nahverkehrsträgerstellung (nur) aus Gründen des **überwiegenden öffentlichen Interesses** unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes⁴⁰ eingeschränkt werden, wobei dem Gesetzgeber ein gewisser Einschätzungsspielraum zusteht. Wann ein „öffentliches Interesse“ in diesem Sinne vorliegt, kann aufgrund der Vielzahl an denkbaren Gemeinwohlgründen einer Bündelung nicht abschließend festgelegt werden.⁴¹ In **negativer** Abgrenzung ist allerdings zu beachten, dass Gründe der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aus sich heraus kein öffentliches Interesse begründen, wenn es um eine sogenannte „Hochzonung“ von Aufgaben, also die Übertragung einer bestimmten Aufgabe auf eine staatliche Stelle geht.⁴² Dies hat das BVerfG in Bezug auf Gemeinden mit der Erwägung entschieden, dass die bloße Verwaltungsvereinfachung und Zuständigkeitskonzentration als legitimer Zweck ausscheidet, wenn diese ausschließlich darauf abzielt, die vom GG gewollte dezentrale Aufgabenansiedlung zu beseitigen; dass andere Aufgabenträger in größeren Erledigungsräumen dieselbe Aufgabe insgesamt wirtschaftlicher erledigen können, gestattet grundsätzlich keinen Aufgabenentzug. Der Staat ist daher zunächst darauf beschränkt, dass die Gemeinden ihre Angelegenheiten nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen.⁴³ Für Gemeindever-

34 Siehe insbesondere Lenz/Würtenberger, VBIBW, 2012, 126 (129).

35 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 123.

36 Mehe, in: Maunz/Dürig, Werkstand: 90. EL 2020, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 136; insoweit ebenso kritisch Lenz/Würtenberger, VBIBW, 2012, 126 (129).

37 Insoweit verwirrt die in verschiedenen ÖPNV-Gesetzen verwendete Formulierung der „Freiwilligkeit“ etwas, vgl. Müller, in: Pdk Sachsen, 2. Fassung 2018, Pdk Sa D-2, § 3 ÖPNVG, Ziffer 1.

38 Mehe, in: Maunz/Dürig, Werkstand: 90. EL 2020, Art. 28 Abs. 2 GG, Rn. 137.

39 BVerfG, Urt. v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 123.

40 Siehe auch StGH-BW, Urt. v. 6.5.1967, Gesch. Reg. Nr. 1/1966 = ESVGH 18, 1 (3).

41 Vgl. Braun, Kommentar zur LV-BW, Art. 71 Rn. 37.

42 BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, 2 BvR 2177/16, Leitsatz.

43 Zum Ganzen BVerfG, Urt. v. 21.11.2017, 2 BvR 2177/16, juris Rn. 84.

bände dürfte (jedenfalls nach dem Schutzmaßstab der LV-BW) nichts anderes gelten.

2.2 Rechte der beteiligten privaten Verkehrsunternehmen

Ebenso zu würdigen sind die (Grund-)Rechtspositionen der von einer Verbundbündelung betroffenen privaten Verkehrsunternehmen, insbesondere die Berufsfreiheit aus Art. 12 GG. Im Fokus dieser Begutachtung steht die Ausgestaltung der Rechtsposition der Aufgabenträger. Notgedrungen stellen sich je nach Ausgestaltung der Verkehrsträgerstellung Folgefragen auch im Hinblick auf die an den Verbänden beteiligten privaten Verkehrsunternehmen, für die an dieser Stelle noch kein Lösungsvorschlag entwickelt wird. Auf Folgendes wird als Merkposten jedoch bereits hingewiesen: Aus einer Verbund-rationalisierung können – je nach Ausgestaltung – diesen Unternehmen Einnahmeverluste entstehen.⁴⁴ Darüber hinaus sind private Verkehrsunternehmen Erbringer von durch öffentlichen Auftrag vergebenen Verkehrsleistungen (siehe §§ 8a PBefG, Art. 3, 5 VO (EG) Nr. 1370/2007). Auf den vergebenen Linien genießen die Verkehrsunternehmer für die Dauer der Vergabeleistung Exklusivität und sind damit Inhaber einer dem **Bestandsschutz** unterfallenden Rechtsposition. Schließlich müsste geprüft werden, ob in bestehende Vertragsverhältnisse zwischen Aufgabenträgern und privaten Verkehrsunternehmen eingegriffen wird bzw. ob und wie diese auf einen neuen Verkehrsverbund übertragen werden sollen.

2.3 Vergabe-, kartell- und beihilfenrechtliche (Folge-)Fragen

Als ebenfalls untergeordneter Merkposten sei noch hinzugefügt: Bei einer Bündelung bestehender Verkehrsverbände wird wettbewerbsrechtlich zu beachten sein, welche Aufgaben das neu entstehende rechtliche Konstrukt zu übernehmen hat und wie sich dies auf vorhandene Marktstrukturen auswirkt. Werden mehrere Verkehrsverbände durch Gesetz miteinander fusioniert, wären gegebenenfalls auch fusionsrechtliche Aspekte in den Blick zu nehmen. Allerdings ist in Bezug auf öffentliche Unternehmen wohl von der Geltung der

Privilegierungen des Art. 106 AEUV im Hinblick auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse („DAWI“) auszugehen. Beihilfenrechtliche Fragestellungen (ggf. Notifizierungspflicht zugewandter Mittel) sind bei der Ausgestaltung neuer Verbände ebenso im Blick zu behalten.

3 Instrumentelle Möglichkeiten zur (zwangsweisen) Verringerung der Verkehrsverbände

Im Folgenden sollen auf Grundlage des Gesagten – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Lösungsvorschläge skizziert werden, wie durch gesetzgeberische Intervention Verkehrsverbände gebündelt oder deren Fusion forciert werden kann. Dabei ist der Begriff „Verkehrsverbund“ als solcher nicht einheitlich verrechtlicht und in der Praxis können vielschichtige und komplexe Gestaltungsmöglichkeiten in Kooperation mit den Verkehrsunternehmen gewählt werden, bei denen die öffentlichen Aufgabenträger ein mal stärkeres, mal schwächeres Stimmrecht haben.⁴⁵ Das erschwert zwar den regulatorischen Zugriff auf die bestehenden Verkehrsverbände als solche. Es zeigt aber auch, dass zwischen typischen Verbundaufgaben (Integration des ÖPNV, gebietsübergreifende Einheitlichkeit der Beförderungsentgelte und -bedingungen, Förderung der Zusammenarbeit zwischen Verkehrsträgern etc.) strukturelle Unterschiede bestehen, sodass eine rationalisierte Verbundstruktur nicht zwingend mit der Verkehrsträgerstellung in Konflikt geraten muss. Vergegenwärtigt man sich jedoch nochmal die Aufgaben der Nahverkehrsträger (Planung, Organisation, Sicherstellung und Ausgestaltung des ÖPNV) und gleicht diese mit typischen Verbundaufgaben ab, erscheinen Konflikte in gewisser Weise unvermeidlich. Deshalb lohnt es sich auch zu fragen, wie andere Bundesländer (bspw. Berlin-Brandenburg; Sachsen oder NRW) die Koexistenz von Verkehrsverbänden und Aufgabenträgern unter Beibehaltung der Selbstverwaltungsgarantie ausgestaltet haben.

Will man vor diesem Hintergrund regulatorisch bei den Verkehrsträgern ansetzen, die wiederum nur einen – wenn auch wesentlichen – Baustein der Verkehrsverbände darstellen, sind die Überlegungen zunächst darauf einzugrenzen, **deren**

⁴⁴ Vgl. den Sachverhalt im Fall vor dem VG Würzburg, Urt. v. 28.3.2018, W 6 K 16.13.16.

⁴⁵ Werner, WiVerw 2001, 89 (108) zeigt die historisch gewachsene Notwendigkeit der Zusammenarbeit zwischen Verkehrsträgern und Verkehrsunternehmen.

Zusammenarbeit gesetzgeberisch zu beeinflussen. Mit der Regelung der Stellung der Verkehrsträger wird in deren Stellung als öffentlich-rechtliche Körperschaft eingegriffen, während sich aber im Bereich der eigentlichen Verbundgesellschaften keine öffentlich-rechtlichen Körperschaften finden.⁴⁶ Ein verkehrsträgerbezogener gesetzgeberischer Eingriff, der landesweit die Struktur der Verkehrsverbände zwangsweise ändern will, muss quasi notgedrungen die Form des öffentlich-rechtlich geprägten **Aufgabenträgerverbands** zum Regelfall machen – d. h., die nach außen auftretende Verbundgesellschaft ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts.⁴⁷ Umsetzungsfragen stellen sich insbesondere auch dann, wenn dadurch ein bestehender, reiner Unternehmensverbund ohne (nennenswerte) öffentliche Beteiligung ersetzt oder abgeschafft werden soll.⁴⁸

3.1 Verpflichtung zur Zusammenarbeit durch VO/Pflichtverband (de lege lata)

Im bereits geltenden Recht könnten zur konkreten Umsetzung §§ 8 Abs. 2 ÖPNVG-BW, 10, 11 GKZ-BW (Gesetz über kommunale Zusammenarbeit) in den Blick genommen werden. Hier besteht die Möglichkeit, die Erbringung des ÖPNV (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 1 GKZ-BW) unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 GKZ-BW durch Rechtsverordnung des Innenministeriums „für die Beteiligten“ zur Pflichtaufgabe zu erklären. Jedenfalls immer dann, wenn eine freiwillige Aufgabe durch mehrere kommunale Aufgabenträger **nur gemeinsam in wirksamer Weise oder wesentlich effizienter und sparsamer** erfüllt werden kann. Dasselbe gilt, wenn die Erfüllung einer freiwilligen Aufgabe zugleich den Einwohnern eines anderen oder mehrerer anderer kommunaler Aufgabenträger in einem Umfang zugutekommt, dass eine gemeinsame Finanzierung geboten ist und wenn für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht (§ 10 Abs. 1 S. 2 GKZ-BW).

In diesen beiden Fällen müssen die Beteiligten in öffentlich-rechtlicher Form nach den Vorschriften des GKZ zusammenarbeiten (§ 10 Abs. 1 S. 3 GKZ-BW). Der Wortlaut der Vorschrift legt es nahe, dass eine Erhöhung zur Pflichtaufgabe und die

Pflicht zur Zusammenarbeit ganz gezielt für bestimmte kommunale Aufgabenträger herbeigeführt werden kann. Zu beachten ist auch, dass nach der Literaturinterpretation der o. g. Rechtsprechung der den Kreisen verbleibende „Aufgabekern“ nicht zwingend aus freiwilligen Aufgaben bestehen muss.

Noch weiter geht § 11 GKZ-BW, der an die Erhebung des ÖPNV zur Pflichtaufgabe systematisch mit weiteren Durchsetzungsmöglichkeiten anknüpft: Hier hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Möglichkeit, im Falle eines dringenden öffentlichen Bedürfnisses den Beteiligten eine Frist zur Bildung eines Zweckverbands zu setzen und notfalls sogar dessen Satzung selbst zu erlassen (§ 11 Abs. 2 GKZ-BW).

Das erste Problem dieser – allein auf Initiative der Exekutive beruhenden – Handlungsmöglichkeit sind ihre gerichtlich vollumfänglich überprüfbaren Tatbestandsvoraussetzungen (insbesondere das „dringende öffentliche Bedürfnis“). Dies ergibt sich daraus, dass hier ausnahmsweise der Exekutive der Eingriff in die Rechtsstellung der Gebietskörperschaften eingeräumt wird, deren Ausgestaltung nach dem GG/der LV-BW eigentlich dem Gesetzgeber vorbehalten ist. Ein gesetzgeberisches Eingreifen hätte generell den Vorteil, dass sich auf den – in der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte hervorgehobenen – Einschätzungsspielraum berufen werden kann, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt.

Es stellt sich ein weiteres Problem: Die Schaffung einer neuen Körperschaft allein beseitigt noch keine alten Verbundstrukturen. Hierzu müsste gesondert geprüft werden, ob zum Beispiel in so einem Fall Auflösungsgründe bereits bestehender Verkehrsverbands-GmbHs eingreifen. Womöglich greift aber die Eingangsüberlegung (s.o. 3.), dass eine zwangsweise Zusammenarbeit bestimmter Land- und Stadtkreise auf dem Gebiet des Nahverkehrs automatisch dazu führt, dass diese ihre Verkehrsverbände neu ordnen und damit eine gewünschte Bündelung einhergeht. Eine Garantie hierfür gäbe es aber nicht.

⁴⁶ Werner, WiVerw 2001, 89 (108) – ein weiterer Aspekt, der die Regulierung erschwert.

⁴⁷ Dazu näher Werner, WiVerw 2001, 89 (111 ff.).

⁴⁸ Auf die „Schwierigkeit der Integration unternehmensinitiiertter Märkte“ weist Werner, WiVerw 2001, 89 (95), hin.

3.2 Gesetzgeberische Festlegung von Verkehrsverbänden (de lege ferenda)

Soll also besser durch Landesgesetz zugegriffen werden, müssten die entsprechenden Grundlagen einer Bündelung noch geschaffen werden, da auch § 9 ÖPNVG-BW-E die keine zwangsweise Rationalisierung der Verbundstruktur ermöglicht. Es liegt die Überlegung nahe, zukünftig die Anzahl der Verkehrsverbände für den ÖPNV und die örtliche Radizierung ihres Einflussbereichs gesetzlich festzulegen. Auf die Schwierigkeiten der Regulierung der Entität „Verkehrsverbund“ als solcher ist allerdings auch hier hinzuweisen.

Man könnte daran denken, wie im Fall des Verbands Region Stuttgart, einen oder mehrere land- und stadtkreisübergreifende(n) Verkehrsverbände durch Gesetz zu konstituieren und damit einen Trägerverbund oder mehrere Trägerverbände neu zu schaffen. Die gegen ihren Willen erfolgende Beteiligung einer Gemeinde an einem durch Gesetz geschaffenen Gemeindeverband verstößt nicht generell gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung⁴⁹. Gleiches dürfte in Bezug auf die Beteiligung der Kreise an einem übergeordneten Verband gelten, wobei es sich beim Verband Region Stuttgart eher um eine den Regionalplanungsverbänden vergleichbare Körperschaft handeln dürfte (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 GVRs).

3.2.1 Beispiel GVRs

Beim GVRs fällt auf, dass dieses die Trägerschaft des übergeordneten Verbands auf „regionalbedeutsamen ÖPNV“ in Form des SPNV und der Expressbuslinienverkehre, wenn diese auf Kreisgrenzen überschreitenden Linien operieren, beschränkt (§§ 3 Abs. 1 Nr. 4, 4 Abs. 1 Nr. 1, Anlage 1 Ziffer 1.1.1). Das Netz der Expressbuslinienverkehre kann zudem nur im **Einvernehmen** mit den betroffenen Landkreisen und dem Stadtkreis Stuttgart festgelegt werden (§ 4 Abs. 4 S. 1 GVRs, wobei nach S. 2 dem Ministerium das Letztentscheidungsrecht zusteht). Die grundsätzliche Trägerschaft der Kreise für den überörtlichen Nahverkehr wurde damit nicht auf einen höhergelagerten Verband „hochgezogen“, sondern eine Trägerschaft des neuen Verbands nur für den ohnehin in die Lan-

deszuständigkeit fallenden SPNV sowie Landkreisgrenzen überschreitenden Expressbusverkehr geschaffen. Als Leitbild für eine Bündelung der Verkehrsverbände könnte das GVRs insoweit dienen, als durch institutionelle und organisatorische Vorkehrungen, vor Mitspracherechte/Einvernehmenslösung für die Nahverkehrsträger, deren Rechtsstellung im Kern anerkannt wird und unangetastet bleibt.

Die gesetzgeberische Festlegung von Verkehrsverbänden würde auch auf das Problem stoßen, wie beim GVRs für den gesamten Raum Baden-Württemberg ein Regelungskonzept des jeweiligen Verbundes erarbeiten zu müssen und gleichzeitig nicht unerheblich in die Selbstverwaltungsgarantie der Verkehrsträger einzugreifen. Ein hoher gesetzgeberischer Aufwand könnte hier also zu einem höheren Risiko führen, wenn gegen ein solches Gesetz vorgegangen würde.

3.2.2 Beispiel Berlin-Brandenburg

Ein weiteres Beispiel liefert die Region Berlin-Brandenburg, in der nur ein „Mega-Verkehrsverbund“ existiert. Schon der Blick in dessen § 5 Abs. 1 ÖPNVG-BB zeigt allerdings, dass der Bildung dieses Verkehrsverbunds ein **Konsens** zwischen Land, kreisfreien Städten und Landkreisen vorangegangen ist. Die Aufgabe dieses Verbundes besteht im Wesentlichen in einer Mitwirkung bei der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Finanzierung der Versorgung mit Verkehrsdienstleistungen sowie der Vergabe von Dienstleistungen im SPNV und landesbedeutsamen ÖPNV. Den Aufgabenträgern wird ihre Stellung als Verkehrsträger grundsätzlich belassen, sie „sollen“ nach § 5 Abs. 2 ÖPNVG-BB aber auf die Entwicklung einheitlicher Beförderungstarife, Tarifbestimmungen und Beförderungsbedingungen durch den Verkehrsverbund hinwirken.

In Brandenburg gibt § 5 ÖPNVG-BB auch nur das wieder, was dort schon seit Jahren praktiziert wurde. Insbesondere ist der Verkehrsverbund dort nicht durch Gesetz erst geschaffen worden. Seiner Funktion wurde hier durch eine gesetzgeberische Festlegung eher deklaratorisch Rechnung getragen. Die Norm eignet sich also nicht als Beispiel dafür, inwieweit Verkehrsverbände durch Gesetz gegen den Willen der Nahver-

⁴⁹ Vgl. StGH-BW, Urt. v. 8.5.1976, GR 2, 8/75 = DÖV 1976, 595 (596).

kehrsträger „zentralisiert“ werden können. Trotzdem belegt sie die Möglichkeit, die Nahverkehrsträgerschaft der Aufgabenträger und die Aufgaben eines Verkehrsverbundes getrennt zu betrachten und miteinander zu koordinieren.

3.2.3 „Hochzonung“ der Verkehrsträgerstellung

In puncto „Hochzonung“ könnte ein weitergehender Ansatz auch darin bestehen, die Anzahl der Nahverkehrsträger dadurch zu verringern, dass die Verkehrsträgereaufgabe auf in der staatlichen Gebietsstruktur höher gelagerte Planungsträger (z. B. regionale Planungsverbände) übertragen wird. Bestehen weniger Aufgabenträger i.S.v. § 6 ÖPNVG-BW – so diese Überlegung – muss es auch weniger Verbünde geben (vgl. schon die Überlegung oben unter 3.1.). Dieser bereits früher angedachte Weg ist angesichts der Rechtsprechung des BVerfG zu Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden, da ein vollständiger **Entzug** oder eine **weitgehende Aushöhlung** der Nahverkehrsträgerschaft der Kreise den Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeindeverbände berühren könnte.⁵⁰ Dieser Schritt müsste zudem die neuen Aufgabenträger zur Zusammenarbeit verpflichten und könnte nicht auf bestehende, gegebenenfalls effiziente Strukturen der erfahrenen Nahverkehrsträger zurückgreifen.

3.3 Gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit bzw. Vorgabe an die Verbundarbeit (de lege ferenda)

Anstatt die Verkehrsverbünde selbst ex lege zu schaffen und deren Ausgestaltung „durchzureglementieren“, käme auch in Betracht, eine Zusammenarbeit der Aufgabenträger mit dem Ziel der Entstehung effizienterer Verkehrsverbünde nach § 9 ÖPNVG – gegebenenfalls für trennscharf radizierte örtliche Räume und auf bestimmte Aufgaben bezogen – durch Gesetz (anstatt wie bei §§ 10, 11 GKZ-BW durch Rechtsverordnung) zur Pflicht zu machen. Rechtliche Hindernisse ergeben sich daraus, dass die Beteiligung der privaten Verkehrsunternehmen an der Verbundstruktur nicht – jedenfalls nicht über das

ÖPNVG-BW – zur Pflicht gemacht werden kann. Es bestünde aber die Möglichkeit, für bestimmte räumliche Bereiche und bestimmte Aufgaben die **kommunale** Zusammenarbeit zur Pflicht zu machen, in der Erwägung, dass sich auch die privaten Verkehrsunternehmen dem anpassen. Zielvorgaben im Hinblick auf die aus Sicht des Gesetzgebers ideale Anzahl und Struktur der Verbünde könnten als Leitlinien übernommen werden. Der Gesetzgeber darf im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Marktregulierung grundsätzlich Standards zur Integration und Koordination von Angeboten vorgeben.⁵¹ Alternativ kann man erwägen, die kommunale Zusammenarbeit⁵² bestimmter Aufgabenträger zur Pflicht zu machen, allerdings nur in „verbundtypischen Aufgabenbereichen“ ohne die Beteiligten zu verpflichten, die Nahverkehrsträgerstellung im Ganzen (z. B. auf einen Zweckverband) zu übertragen. In einem solchen Fall wäre an eine **Übergangsfrist** für die beteiligten Verkehrsträger zur Anpassung an die geänderte Rechtslage zu denken, während der sie bestehende Verbünde fusionieren oder im Falle einer Neugründung auch auflösen könnten. Zu beachten ist, dass hierbei in die **Kooperationshoheit** der jeweiligen Verbände eingegriffen würde (ggf. auch in die Organisationshoheit⁵³). Bei einem Eingriff in die Kooperationshoheit sind die Gestaltungsmöglichkeiten dann höher, wenn die Verkehrsträgerstellung als solche belassen wird und – im Sinne der oben genannten BVerfG-Rechtsprechung – eine wirtschaftliche und sparsamere Aufgabenerfüllung sichergestellt wird. **Anhörungsrechte** der beteiligten Verkehrsträger⁵⁴ im Gesetzgebungsverfahren wären zu beachten.

Als milderer Mittel wäre es möglich, den bestehenden Verkehrsverbänden gesetzgeberisch vorzuschreiben, wo sie zur Vermeidung von Reibungsverlusten zusammenzuarbeiten haben, ohne in deren Bestand einzugreifen. Im Gesetzgebungsverfahren, das in den bereits angesprochenen ÖPNVG-BW-E mündete, wurde eine vorgeschlagene Ermächtigung für das Land, durch Rechtsverordnung in Bestand und Zusammenarbeit der Verbünde einzugreifen, auf Druck der kommunalen Landesverbände hin und unter Hinweis auf ihr Selbstverwaltungsrecht ersatzlos gestrichen.⁵⁵ Allerdings ist das Selbstverwaltungsrecht nur dann tangiert, wenn die gesetzgeberische Vorgabe der Verbundgestaltung tatsächlich die Nahverkehrs-

⁵⁰ Vgl. Lenz/Würtenberger, VBIBW, 2012, 126.

⁵¹ Werner, WVerw 2001, 89 (93), der allerdings verallgemeinernd von der „öffentlichen Hand“ spricht.

⁵² Vgl. „sächsischen Modell“, § 4 Abs. 1 SächsÖPNVG.

⁵³ Dazu Braun, LV-BW Kommentar, 1984, Art. 71 Rn. 20.

⁵⁴ Dazu im Falle der Gebietsneugliederung StGH-BW, Urt. v. 8.9.1972, Gesch. Reg. Nr. 6/71 = ESVGH 23, 1.

⁵⁵ LT-Drs. 16/8973, Ziffer XI, „Anhörung der Verbände, Ziffer 1, S. 28.

trägerstellung der Aufgabenträger tangiert. Wenn es um bestimmte Aufgaben eines Verbundes geht, die gebietsübergreifende Aspekte zum Gegenstand haben, ist dies aber vielleicht gar nicht zwingend der Fall (siehe § 5 ÖPNVG-Bbg). Dies muss im Einzelfall geklärt werden.

Ob bei einer Zusammenarbeitsverpflichtung durch Gesetz die Selbstverwaltungsgarantie (bzw. der Kernbereich) der Verkehrsträger verletzt wäre, kann erst ermittelt werden, wenn Fragen der konkreten Ausgestaltung geklärt sind. Die Selbstverwaltungsgarantie schließt eine gesetzgeberische Verpflichtung zur Zusammenarbeit in den Formen des GKZ-BW, aus der dann wiederum neue Verkehrsverbände hervorgehen, jedenfalls nicht generell aus.

II Zusammenfassung zu Gestaltungsspielräumen

Das Land hat einen weiten Gestaltungsspielraum zur Regelung der Rechtsstellung der kommunalen Körperschaften als Nahverkehrsträger. Äußerste Grenze dessen stellt der Entzug der Nahverkehrsträgerstellung dar, wie er bei einer sogenannten „Hochzonung“ der Verkehrsträgerschaft auf höher gelagerte Planungsverbände stattfinden würde. In einem solchen Fall könnte auch der Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung betroffen sein.

Im Übrigen gilt: Je weniger in den Kernbereich geschützter Selbstverwaltung, d. h. die Nahverkehrsträgerstellung „in ihrem Grundbestand“, eingegriffen wird, umso größere Spielräume ergeben sich. Das ließe sich dann einfacher bewerkstelligen, wenn „typische Verbundaufgaben“ von Nahverkehrsträgeraufgaben getrennt betrachtet werden können, also bei der Bündelung die Kooperation im Bereich von Aufgaben zur Pflicht gemacht wird, die über die Leistungsfähigkeit oder das Gebiet einzelner Nahverkehrsträger hinausgehen. Zusammengefasst, verstößt eine gesetzgeberisch angeordnete Verpflichtung zur kommunalen Zusammenarbeit in bestimmter Form nicht per se gegen die Selbstverwaltungsgarantie. Probleme ergeben sich im Hinblick auf die heterogene und vielschichtige Struktur der Verkehrsverbände in Baden-Württem-

berg, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen.

Folgende Instrumente wurden demnach aufgezeigt:

- › Erhöhung des ÖPNV zur Pflichtaufgabe durch Rechtsverordnung für bestimmte Aufgabenträger, ggf. Gründung eines Zwangsverbands (§§ 8 Abs. 2 ÖPNVG-BW, 10, 11 GKZ-BW). Jedoch bedenklich, da rein exekutives (gerichtlich überprüfbares) Handeln, das strengen Voraussetzungen unterliegt.
- › Schaffung zumindest einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unmittelbar durch Gesetz („Modell GVRS“), die Verbundaufgaben mit oder an Stelle der Aufgabenträger wahrnimmt; Problem: Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie, wenn Verbundaufgabe Nahverkehrsträgeraufgabe entspricht – Orientierung an § 5 Abs. 2 ÖPNVG-Bbg und/oder Einvernehmenslösungen des GVRS (§ 4 Abs. 4) zur Wahrung der Nahverkehrsträgerstellung denkbar.
- › „Hochzonung“ der Verkehrsträgerstellung auf übergeordnete (Regional-) Planungsverbände. Allerdings bedenklich im Hinblick auf Selbstverwaltungsgarantie und Entzug der Nahverkehrsträgerstellung.
- › Gesetzliche Verpflichtung der Nahverkehrsträger zur Zusammenarbeit im Bereich von Verbundaufgaben in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts („sächsisches Modell“) unter weitestgehender Wahrung der Nahverkehrsträgerstellung.

III Handlungsempfehlungen

Zunächst ist zu beobachten, wie sich der jetzt gewählte förder- und haushaltsrechtliche Ansatz als milderer Mittel in der Praxis bewährt. Wenn die gewünschten Wirkungen nicht erzielt werden, sollte zunächst eine empirische Bestandsaufnahme erfolgen, inwieweit die bestehenden Strukturen Ineffizienzen und Probleme aufweisen, um im Falle härteren gesetzgeberischen Einschreitens das notwendige **öffentliche Interesse** zu untermauern. Dazu wäre sicherlich eine Bestandsaufnahme von Vorteil, wie jeder der 22 Verkehrsverbände in Baden-Württemberg rechtlich ausgestaltet und organisiert ist.

Die ermittelten Ineffizienzen auf den verschiedenen Wertschöpfungsebenen der Leistungserstellung im ÖPNV könnten dann einem Rechtskreis zugeordnet werden: Liegt eine ineffiziente Verkehrsgestaltung einiger Nahverkehrsträger vor oder handelt es sich um ein gesamtstaatliches Vereinheitlichungsproblem? Dann könnte im nächsten Schritt die Frage beantwortet werden, inwieweit ein gesetzgeberischer Eingriff in die Nahverkehrsträgerstellung zur Rationalisierung der Verbundstruktur notwendig ist. Dabei können und sollten auch **regional**

nal differenzierte Lösungen erwogen werden – bspw. eine Bündelung in Regionen, in denen aufgrund der bestehenden Strukturen besonders gravierende Ineffizienzen herrschen. Wenn die von der Selbstverwaltungsgarantie umfasste Rechtsstellung der Nahverkehrsträger berührt wird, muss dargelegt werden, warum gerade eine Zwangskooperation von Aufgabenträgern oder eine Rationalisierung der Verbundstruktur zur Vermeidung der festgestellten Ineffizienzen und Probleme geeignet und erforderlich ist bzw. weshalb mildere Mittel erfolglos geblieben sind.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Die Verkehrsverbände in Baden-Württemberg sind aus ökonomischer Sicht überwiegend lockere Zusammenschlüsse hochgradig eigenständiger Verkehrsunternehmen. Sie verfügen regelmäßig über wenig Mitarbeiter (Filisland Mobilitätsverbund GmbH⁵⁶ oder Waldshuter Tarifverbund).⁵⁷

Die Anzahl dieser Verbände⁵⁸ ist vergleichsweise hoch, so weisen die meisten anderen Flächenbundesländer absolut wie relativ teilweise deutlich weniger auf:

Tabelle 1: Anzahl der Verbände

BUNDESLAND	FLÄCHE (MIO. QKM) ⁵⁹	EINWOHNER (MIO.) ⁶⁰	ANZAHL VERBÜNDE
Bayern	70,5	13,1	> 50 ⁶¹
Baden-Württemberg	35,7	11,1	22
Brandenburg	29,7	2,5	1 (mit Berlin gemeinsam)
Hessen	21,1	6,3	3 ⁶²
Niedersachsen	47,7	8	21 ⁶³
Nordrhein-Westfalen	34,1	17,9	4 ⁶⁴
Mecklenburg-Vorpommern	23,3	1,6	4 ⁶⁵
Rheinland-Pfalz	19,9	4,1	5 ⁶⁶
Sachsen	18,5	4,1	5 ⁶⁷
Sachsen-Anhalt	20,5	2,2	> 2 ⁶⁸
Schleswig-Holstein	15,8	2,9	1 ⁶⁹
Thüringen	16,2	2,1	ca. 2 ⁷⁰

Quelle: eigene Darstellung

56 <https://www.wer-zu-wem.de/firma/filisland.html> bzw. <https://www.filisland.de/ueber-filisland>, Stand 22.10.2020.

57 <https://www.wtv-online.de/wir-ueber-uns/die-gesellschaft/>, Stand 22.10.2020.

58 Die Quellenlage ist leider so, dass es keine zentrale Übersicht bei bspw. VDV oder Stasis gibt, auch die Verkehrsministerien pflegen höchst unterschiedlich Übersichten, so dass teilweise auf private Webseiten zurückgegriffen werden musste.

59 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154868/umfrage/flaeche-der-deutschen-bundeslaender/>, Stand 26.10.2020.

60 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/71085/umfrage/verteilung-der-einwohnerzahl-nachbundeslaendern/>, Stand 26.10.2020.

61 <https://www.br.de/nachrichten/bayern/spd-kritisiert-kaum-fortschritte-beim-oeprnv-in-bayern,58z4eCc>, Stand 26.10.2020.

62 <https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/oeffentlicher-personennahverkehr/verkehrsverbuende-hessen>, Stand 26.10.2020.

63 https://de.linkfang.org/wiki/Liste_deutscher_Tarif_und_Verkehrsverb%C3%BCnnde#Niedersachsen, Stand 26.10.2020.

64 <https://infoportal.mobil.nrw/hrw-tarif/weitere-tickets-in-nrwtickets-der-verkehrsverbuende-in-nrw.html>, Stand 26.10.2020.

65 https://de.linkfang.org/wiki/Liste_deutscher_Tarif_und_Verkehrsverb%C3%BCnnde#Mecklenburg-Vorpommern, Stand 26.10.2020.

66 <https://mww.rlp.de/de/themen/verkehr/bus-und-bahn/organisation-des-oeprnv/>, Stand 26.10.2020.

67 <https://www.verkehr.sachsen.de/937.html>, Stand 26.10.2020.

68 Zwei Verkehrsverbände und eine erkleckliche Anzahl von nicht organisierten Verkehrsträgern, vgl. <https://www.insa.de/tickets/tarife-in-sachsen-anhalt>, Stand 26.10.2020.

69 Plus der überregional tätige Hamburger Verkehrsverbund, der auch in SH aktiv ist, vgl. https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/B/Busundbahn_oeprnv/uebrigerOEPNV.html, Stand 26.10.2020.

Ihre Aufgaben liegen zumeist nur in der gemeinsamen, auf den Tarif fokussierten Außendarstellung gegenüber dem Fahrgast. Eine Standardisierung von Fahrzeugen oder ein gemeinsamer Betrieb bzw. eine gemeinsame Wartung, ist nicht die Regel. Auch im größten Verband, dem VVS, sind die Unternehmen autonom, und es gibt keine Hinweise auf eine effektive Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Beschaffung und des Betriebs, sieht man von Tarifangelegenheiten ab.⁷¹

Die Verkehrsunternehmen sind entweder kommunal, mittelständisch-familiär oder Teil großer Konzerne; es kommen auch Mischformen in Form von Private-Public-Partnerships vor.

I Technische Umsetzungsplanung

Die Effizienz dieser Verbände- und Unternehmensformen zeigt sich bei drei Kostenarten, deren Verbesserung im Zentrum der technischen Umsetzung stehen sollte:

1. Beschaffung: Bedarfe zu bündeln und so Skaleneffekte zu erzielen bzw. hohe Prozesskosten verhindern.
2. Betrieb: Vermeidung unwirtschaftlicher Betriebsgrößen⁷² und von De-facto-Monopolen.
3. Kosten: Reduzierung von Informationsasymmetrien, die durch mangelndes ÖPNV-Fachwissen bei den Landratsämtern und Kommunen ebenso wie bei kleinen Verkehrsunternehmen entstehen.⁷³

Das Gegenstück dazu ist die Kooperation Östliches Ruhrgebiet (KÖR), welche mit 1.625 Fahrzeugen, 8.495 Mitarbeitern und fast 550 Mio. Fahrgästen⁷⁴ seit über zwei Jahrzehnten belegt, dass es auch bei Beibehaltung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie effiziente Betriebsgrößen geben kann. Die Kooperation ist nicht institutionalisiert, d. h. ohne eigene Rechtsform, sondern durch einen Vertrag aus dem Jahr 1999 begründet.⁷⁵ Ein solcher Kooperationsvertrag kann auch mit privaten Unternehmen geschlossen werden, Public-Private-Partnerships (PPP) sind im ÖPNV verbreitet und üblich.

Gegenwärtig wandelt sich die KÖR auf Grund des Erfolges und der Erweiterung zur „Kooperation Metropole Ruhr“; bedingt durch die Aufnahme der Ruhrbahn GmbH und den Zusammenschluss von insgesamt 12 Unternehmen, vier Landkreisen und 14 Kommunen.⁷⁶ Die Zusammenarbeit umfasst aktuell und in naher Zukunft u. a. die folgenden Bereiche⁷⁷: Tarifkooperation (samt Bewerbung als Modellregion für Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung), abgestimmte Nahverkehrspläne ab 1.1.2023, alternative Antriebe, eine App für alle, ein gemeinsames Sharing-System, gemeinsame On-Demand-Verkehre.

1 Physische Infrastruktur

Die gemeinsame Beschaffung ist Gegenstand eines eigenen Kapitels des Gutachtens, darum konzentriert sich die Beschreibung der Zusammenarbeit im Verkehrsverbund hier auf die beiden Felder „Betrieb“ sowie „Aus- und Weiterbildung“.

Die Zusammenarbeit im Betrieb umfasst Folgendes:

1. Verkehrsplanung. Diese beginnt bei der Erfassung der Verkehre, aber auch bereits mit gemeinsamen Methoden und Systematiken der Fahrgastzählung und Bedarfsermittlung; abgestimmte Pläne zwischen den einzelnen Aufgabenträgern sowie dem Austausch von Erfahrungen und Best Practices zwischen den Mitarbeitern. Dazu gehört auch der Betrieb eines gemeinsamen Betriebsleitsystems (Intermodal Transport Control System, ICTS)⁷⁸ zur Sprach- und Datenkommunikation, um bspw. das Erreichen von Anschlüssen zu ermöglichen.
2. Werkstatt und Technik. Abgesehen von der kostengünstigeren gemeinsamen Beschaffung von Betriebsmitteln und Ersatzteilen, der Spezialisierung und Arbeitsteilung die Erreichung von kritischen Massen und somit Auslastung bei allen Werkstätten und Technikbereichen der zusammenarbeitenden Unternehmen bewirken und die Generierung von Fachwissen in den einzelnen Unternehmen fördern. Wenn bislang eine Werkstatt für wenige

⁷⁰ Die Quellenlage für Thüringen ist äußerst dürftig, darum ist keine belastbare Angabe möglich; die Landesregierung von 2018 (vor den Landtagswahlen 2020 bzw. 2021) beabsichtigte die Schaffung eines zentralen Tarifverbundes, vgl. hierzu [⁷¹ Verkehrsverbund Region Stuttgart GmbH, Verbundbericht 2019 sowie Berichte der Vorjahre gleichlautend.](https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/medienservice/medieninformationen/news/ministerin-keller-thueringen-braucht-einen-landesweiten-verkehrsverbund/tx_news_pi1%5Bday%5D=19&tx_news_pi1%5Bmonth%5D=11&tx_news_pi1%5Byear, Stand 27.10.2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

⁷² Waldshuter Tarifverbund: Die Mitglieder Stadtwerke Laufenburg und Bad Säckingen betreiben offenbar Buslinien mit einem einzigen Bus bzw. drei Bussen. Vgl. <https://www.wtv-online.de/ueber-uns.php?navid=1247423955227> bzw. <https://www.laufenburg.de/leben-wohnen/stadtwerke/verkehrsbetriebe/> bzw. <https://www.sws-energie.de/privatkunden/service/der-citybus-bad-saeckingen>, Stand 23.09.2020.

⁷³ Wenn das Stadtwerk am See (Friedrichshafen und Überlingen) bei einer Flotte von ca. 25 Bussen nun einen E-Bus testet, ist es offensichtlich, dass hier kaum Erfahrung und Fachwissen vorhanden sein kann. Vgl. <https://www.stadtverkehr-fn.de/neuigkeiten/details/news/stadtverkehr-testet-ebus.html>, Stand per 23.9.2020.

⁷⁴ Vgl. <https://www.koer-online.de/starseite>, Stand 23.09.2020.

⁷⁵ Vgl. <https://www.koer-online.de/zahlen-daten-fakten> (Stand 4.12.2020).

⁷⁶ Vgl. <https://kmi-info.de/index.php/partner/> (Stand 4.12.2020).

⁷⁷ Vgl. <https://kmi-info.de/index.php/kooperationsbereiche/> (Stand 4.12.2020).

⁷⁸ Der Begriff "Control" steht im Englischen für Steuerung, nicht für Kontrolle. Natürlich ermöglicht so ein System auch Kontrolle.

Busse alles machte, so könnte sich in einem größeren Verbund zum Beispiel eine auf die Reifen konzentrieren, eine andere auf die Türhydrauliken etc. Auch kann nach Typen bzw. Herstellern verteilt werden.

3. Qualität: Gemeinsame Standards bei der Auswahl der Busfahrer, Dienstkleidungen oder auch der Auswertung der Daten des ICTS bzw. der Fahrzeugcomputer sind ebenfalls erst ab einer gewissen Betriebsgröße möglich.

Im Fokus der physischen Infrastruktur wird die Schaffung einer gemeinsamen Werkstattstruktur und eines gemeinsamen Ersatzteilwesens innerhalb des Verbundes stehen. Grenze der Größe ist hierbei eine angemessene Nähe zur nächsten, in diesem konkreten Fall zuständigen Werkstatt sowie die Auslastung derselben.

Bei der Aus- und Weiterbildung ist sowohl das Gebiet „Fortbildung und laufende (Nach)Schulung“ erfasst, aber auch das Gebiet „Ausbildung für den Beruf“. Betriebe, wie Omnibuslinien von einigen wenigen Fahrzeugen, sind hierfür zwangsläufig weniger geeignet. Auch spezialisierte Weiterbildungen wie etwa eine eigene Fahrschule oder Kurse zu treibstoffsparender Fahrweise erfordern Mindestbetriebsgrößen, die durch Kooperation sinnvoll erreicht werden. Unternehmen wie die LAB Leipziger Aus- und Weiterbildungsbetriebe GmbH⁷⁹ sind für kleinere Landkreise bzw. Kommunen nicht sinnvoll betreibbar.

Hier sollte über eine Zusammenlegung von Ausbildung bzw. die Schaffung von gemeinsamen Weiterbildungseinrichtungen nachgedacht werden.

2 Digitale Infrastruktur

Neben dem bereits erwähnten Intermodal Transport Control System (ICTS) geht es hier um die Schaffung einheitlicher Prozesse, um einheitliche Systeme einsetzen zu können bzw. Systeme, die einheitliche Schnittstellen bedienen können. Hierbei geht es um Dinge wie E-Rechnung, Materialwirtschaft, Personaleinsatzplanung, kurzum: alle Bereiche, in denen durch Ko-

operation Potenzial erzielbar ist. Beispielsweise erfordert der flexible Einsatz von Busfahrer/innen eine entsprechende Datenbasis, aus der für die kooperierenden Unternehmen ersichtlich ist, wann welche Fahrer/innen übergreifend einsetzbar wären.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Politische Steuerung

Für eine derart fundamentale Neugestaltung des ÖPNV in Baden-Württemberg braucht es einerseits einen klaren politischen Willen der Landesregierung, andererseits durch die notwendige Miteinbeziehung großer Teile der Kommunalverwaltung und der Privatwirtschaft einen breiten politischen Konsens.

2 Öffentliche Verwaltung

Die Verantwortlichkeit für den ÖPNV wird übergeordneten Planungseinheiten übergeben, wie oben dargestellt („Hochzonung“). Dies bedingt natürlich die Schaffung neuer Organisationen, wohl typischerweise Körperschaften öffentlichen Rechts. Diese sind einerseits mit Personal und Budget auszustatten, andererseits würde eine einfache Übertragung des Personals und der Mittel (sofern möglich) dazu führen, dass diejenigen, die in kleineren und ineffizienteren Strukturen zu arbeiten bzw. zu administrieren gewohnt waren, nun in den neuen und mit höherer Effizienz geforderten Körperschaften arbeiten. Der „neue Impuls“ muss hier anders erreicht werden, d. h., hier sind entsprechende Organisationsprojekte aufzusetzen und zu dotieren, welche die neuen Körperschaften funktionsfähig machen und entsprechend ertüchtigen, ehe sie ihre (neuen) Aufgaben erfüllen können.

3 Betriebsmodell

Wegen der gegenwärtig 22 Verkehrsverbünde und der noch unbekanntem Zahl an letztendlich verbleibenden Verbänden kann hier nur allgemein auf das Modell der KÖR verwiesen werden: Diese verfügt über keine eigene Rechtspersönlich-

keit, sondern beruht auf einer Kooperation, basierend auf einem Vertrag zwischen den Mitgliedern. Unabhängig der zu prüfenden gesellschaftsrechtlichen Form ist aus organisatorischer Sicht, dass eine dauerhafte und gesicherte Planung ermöglicht wird. Inwieweit die Kooperation innerhalb, außerhalb oder übergreifend über die Verkehrsverbände erfolgt, ist im Laufe von Gesprächen bzw. Verhandlungen zu ermitteln.

Bei der konkreten Ausgestaltung sind vor allem rechtliche Aspekte zu berücksichtigen, hier insbesondere der Bestandschutz der momentanen Betreiber des ÖPNV, insbesondere die Laufzeiten der Ausschreibung von Linien und weiteres.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

Die finanziellen Effekte können durch die Bildung größerer Einheiten verdoppelt werden, einerseits durch eine deutliche Verringerung der Kosten an sich und andererseits durch eine Reduktion des Zuschussbedarfs der öffentlichen Hand. De facto zeichnen sich wohl alle Unternehmen und Verkehrsträger durch ein Defizit an Transparenz aus. Private Initiativen versuchen dies zu kompensieren, bspw. durch das beabsichtigte ÖPNV-Transparenzregister des Bundesverbands Deutscher Omnibusunternehmer.⁸⁰

Gerade zu Beginn der Elektromobilisierung erscheint vermehrte Kooperation im Verbund notwendig. Buswerkstätten wie in Konstanz⁸¹ zu betreiben, mit insgesamt ca. 60 Bussen dreier verschiedener Hersteller,⁸² darunter auch Gelenkzüge mit Anhänger,⁸³ scheint trotz der Citaro-Lastigkeit aus Kostensicht nicht ideal. Wenn darüber hinaus noch E-Busse ohne entsprechend langjährige Erfahrungswerte in Wartung und Betrieb und möglicherweise von anderen Herstellern hinzukommen, erhöht das zweifelsfrei die Gesamt- und Durchschnittskosten.

Die folgende Aussage aus einer Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung aus dem Jahr 2010 ist unverändert gültig:

„Die ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist, wie dargestellt, vor allem durch eine Vielzahl von Instrumenten, Förderwegen und Akteuren gekennzeichnet. Alle Regelungen haben im Einzelnen betrachtet ihre guten Gründe – sie sind zumeist in der historischen Entstehungsgeschichte zu finden. Das in Summe entstandene Finanzierungsgebilde ist allerdings wenig transparent, schafft kaum Anreize zur Verbesserung der Qualität oder der Wirtschaftlichkeit, definiert keinen Systemverantwortlichen und lässt daher auch keine ausreichende Steuerung des Gesamtsystems zu.“⁸⁴

Aufgrund der vorherrschenden Intransparenz gestaltet es sich schwierig, Kostenschätzungen abzugeben. Gleichwohl sind die Kosteneffekte erheblich. Kostenreduktionen durch gemeinsamen Einkauf, allein um wenigstens 15-20 Prozent, sind belegbar.⁸⁵ Durch gemeinsamen Betrieb, bspw. mit Einrichtung spezialisierter Werkstätten und gemeinsamer Ersatzteilbeschaffung und -bewirtschaftung nach dem Vorbild der KÖR, sind weitere Kosteneinsparungen möglich.⁸⁶

Die derzeit mögliche Überwälzung der vglw. hohen Kosten, die eine Folge des mangelnden Wettbewerbs sind, auf den Kunden, entwickelt eine Eigendynamik und schlägt sich in europaweit gesehen überdurchschnittlichen Fahrpreisen für den Fahrgast nieder.

Eine unmittelbare Empfehlung wäre ein Informations- und Erfahrungsaustausch mit der KÖR bzw. ihren Mitgliedsunternehmen.

⁸⁰ Vgl. <https://www.bdo.org/presse/pressemeldungen/fur-mehr-klarheit-und-fairness-im-wettbewerb-um-verkehrsleistungen-private-busunternehmen-richten-neues-opnv-transparenzregister-ein-sowie-https://www.bdo.org/presse/pressemeldungen/deutschlands-erstes-opnv-transparenzregister-kurz-vordem-start-die-neue-onlineplattform-wird-dringend-gebraucht>, Stand 26.10.2020.

⁸¹ Nachweis eigener Buswerkstatt siehe <https://www.stadtwerke-konstanz.de/mobilitaet/bus/aktuelles-bus/busfuehrungen/>, Stand 23.09.2020.

⁸² Mangels besserer und offizieller Quellen auf den Webseiten der Stadtwerke http://www.ig-ikarus-200.de/BW/bw_kn-swk.html, Stand 23.09.2020.

⁸³ Vgl. <https://omnibus.news/bus-zuege-fuer-konstanz>, Stand 23.09.2020.

⁸⁴ Vgl. Borbach et al. (2010), Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, S. S. 14.

⁸⁵ Vgl. die österreichische BundesbeschaffungsgmbH, https://www.bbg.gv.at/fileadmin/Bibliothek/Ueber_uns/BBG_Praesentation.pdf bzw. https://www.bbg.gv.at/fileadmin/Bibliothek/Ueber_uns/BBG_Imagefolder.pdf, Stand 23.09.2020. Ergänzend vgl. <https://www.vestische.de/vestische-investiert-in-modernisierung-der-busflotte> (Stand 4.12.2020). Zitat: „Sie vereinheitlichte Qualitätsstandards, baute ein gemeinsames Leitstellensystem auf und schaffte weit mehr als 1000 schraubengleiche Busse an – mit erheblichen Synergieeffekten.“

⁸⁶ Vgl. <https://www.koer-online.de/werkstatt>, Stand 23.09.2020.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

1 Verdoppelung des ÖV

Die Kooperation innerhalb von (größeren) Verkehrsverbänden ist durch Economies of Scale sowie Economies of Scope geeignet, die Kosten zu senken. Der Zusammenhang zwischen dem Preis des ÖPNV und der Nutzung ist gut, jüngst durch die Daten aus Wien belegt:

„Die Wiener Linien können erneut einen Rekord beim Verkauf von Jahreskarten vermelden. Aktuell besitzen 852.000 Personen eine rote Stammkundenkarte, das sind um 30.000 mehr als vor einem Jahr. Im Vergleich zu 2011 – dem letzten Jahr vor Einführung der 365-Euro-Jahreskarte – ist die Zahl an Jahreskartenbesitzern seither um fast eine halbe Million gestiegen.“⁸⁷

Gelingt es, durch Kooperation die Kosten und damit den Fahrpreis zu senken, ist dies eine ganz wesentliche Voraussetzung, um das Klimaziel der Verdopplung des ÖV zu erreichen. Mit einem Jahreskartenpreis im VVS von 690 Euro in der Zone 1,⁸⁸ ist dies allerdings unwahrscheinlich. Trotz erheblicher Änderungen in den letzten Jahren sind die „vier A“ (Auszubildende, Alte, Arme und Ausländer) noch immer wesentliche Klientel des ÖPNV und somit aufgrund hoher Tarife zur Immobilität gezwungen oder bestenfalls auf das Fahrrad angewiesen.⁸⁹

Eine Umfrage des ADAC e.V. aus 2017 in Stuttgart brachte ebendies hervor. Den Aussagen der Befragten nach, wäre eine Attraktivierung des ÖPNV u. a. durch Reduzierung der Fahrpreise im Bereich des Möglichen.⁹⁰

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Die Erreichung dieses Ziels durch die beschriebenen Maßnahmen ist nicht signifikant möglich, sieht man davon ab, dass bei günstigerem und qualitativ höherwertigem ÖPNV möglicherweise Besitzer von MIV-Autos auf deren Haltung komplett ver-

zichten werden. Der Vollständigkeit halber sei festgehalten, dass dies unabhängig von der Antriebsart erfolgen kann.

3 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Am Wiener Beispiel kann man erkennen, dass der Kfz-Verkehr von 40 Prozent in 1993 auf nur noch 25 Prozent in 2019 zurückgegangen ist.⁹¹ Dies ist im Wesentlichen der Kombination aus verteuertem und reduziertem Parkplatzangebot für den MIV einerseits und günstigerem ÖPNV andererseits zu verdanken. Die Parkraumbewirtschaftung finanziert den ÖPNV in Wien mit, ebenso die seit 1969 eingeführte „Dienstgeberabgabe“ der Gemeinde Wien, die sog. „U-Bahn-Steuer“.⁹²

4 Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)

Auch die Erreichung dieses Ziels durch diese Maßnahmen kann vernachlässigt werden. Es könnten bei günstigerem und qualitativ höherwertigem ÖPNV sogar Fuß- bzw. Radwege substituiert werden, so dass sich diese Kennzahl sogar verschlechtert.

5 Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Bei 9.225 in Baden-Württemberg zum 1.1.2020 zugelassenen Kraftomnibussen (davon vermutlich ca. 60 Prozent ÖPNV) im Vergleich zu 388.734 zugelassenen Lastkraftwagen ist hier kein nennenswerter Effekt zu erwarten.⁹³

87 Der Standard (12.2.2020), Fast 500.000 Jahreskartenbesitzer mehr in Wien seit 2011.

88 Vgl. <https://www.vvs.de/tickets/zeitickets-abo-polygo/jahresticket-jedermann/>, Stand 22.10.2020. Vergleiche München 522 EUR (<https://www.mvg.de/tickets-tarife.html>, Stand 22.10.2020), Lissabon 360 EUR (<https://www.metrolisboa.pt/en/buy/>, Stand 22.10.2020).

89 Vgl. Frank (1990), S. 55.

90 Vgl. <https://presse.adac.de/regionalclubs/wuerttemberg/umfrage-umsteiger.html>, Stand 26.10.2020.

91 Der Standard (12.02.2020), Fast 500.000 Jahreskartenbesitzer mehr in Wien seit 2011.

92 Vgl. Tagesspiegel (2019) sowie WKO (2020), Das Aufkommen beträgt ca. 67 Mio. Euro jährlich laut Wien (2019), S. 131.

93 Vgl. KBA, Zulassungsstatistik (FZ).

C Zusammenfassung und Einordnung

Bei der Debatte um eine erstrebenswerte Rationalisierung der Verbundstrukturen, die Anreize zur Nutzung des klimafreundlichen ÖPNV schafft, stehen die Stadt- und Landkreise als Aufgabenträger im Mittelpunkt der Betrachtung. Aus den Argumenten für eine Bündelung von ÖV-Verbänden kann sich ein öffentliches Interesse ergeben. Auch deswegen ist es legitim, die Frage zu erörtern, wie sich eine Bündelung der Verkehrsverbände und damit eine Verringerung ihrer Gesamtzahl – ggf. auch ohne Zustimmung der Verkehrsträger – umsetzen ließe, wenn bestehende, mildere Mittel die gewünschte Wirkung nicht erzielen.

In Baden-Württemberg haben sich 21 Verkehrsverbände herausgebildet, die in verschiedenen Verbundformen, zuweilen auch bundeslandübergreifend, agieren. Probleme gibt es, wenn Verbundgrenzen durch Reisende überschritten werden und keine effiziente Kooperation besteht. Der Begriff „Verkehrsverbund“ ist dabei kein klar umrissener Rechtsbegriff. Charakteristisch für Verbände ist jedoch eine Kooperation zwischen öffentlichen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen als Leistungserbringer, wobei unterschiedliche Formen und Gestaltungsmodelle möglich sind. Die Verkehrsträgerschaft von Gebietskörperschaften ist verfassungsrechtlich verankert: Gemeinden und Gemeindeverbände als Nahverkehrsträger haben eine verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie mit einem bestimmten, unantastbaren Kernbereich. Beim Vorliegen eines „öffentlichen Interesses“ kann eine „Hochzonung“, also die Übertragung einer bestimmten Aufgabe auf eine staatliche Stelle höherer Ebene, stattfinden, wobei jedoch Gründe der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit aus sich heraus kein öffentliches Interesse begründen.

Die an den vergebenen Linien eines Verkehrsverbands beteiligten Verkehrsunternehmen genießen für die Dauer der Vergabeleistungen Exklusivität und sind damit Inhaber einer dem Bestandsschutz unterfallenden Rechtsposition. Würden im Rahmen einer Rationalisierungsabsicht mehrere Verkehrsverbände durch Gesetz zusammengelegt werden, müssten noch

weitere rechtliche Aspekte in den Blick genommen werden.

Verkehrsverbände könnten durch gesetzgeberische Intervention gebündelt oder ihre Fusion forciert werden. Vergewärtigt man sich jedoch die Aufgaben der Nahverkehrsträger (Planung, Organisation, Sicherstellung und Ausgestaltung des ÖPNV) und gleicht diese mit typischen Verbundaufgaben ab, erscheinen Konflikte in gewisser Weise unvermeidlich. Bereits jetzt könnte das Land durch Rechtsverordnung des Innenministeriums eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Sinne eines Pflichtverbands durchsetzen, wenn beispielsweise eine gemeinsame Finanzierung geboten ist und wenn für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Für bestimmte Fälle ist auch eine Fristsetzung der Rechtsaufsichtsbehörde zur Bildung eines Zweckverbandes vorgesehen, die notfalls dessen Satzung sogar selbst erlassen kann.

Es liegt die Überlegung nahe, zukünftig die Anzahl der Verkehrsverbände für den ÖPNV und die örtliche Radizierung ihres Einflussbereichs gesetzlich festzulegen. Auf die Schwierigkeiten der Regulierung der Entität „Verkehrsverbund“ als solcher ist allerdings auch hier hinzuweisen. Die gesetzgeberische Festlegung von Verkehrsverbänden würde (wie beim Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart, GVRs) auch auf das Problem stoßen, für den gesamten Raum Baden-Württemberg ein Regelungskonzept des jeweiligen Verbundes erarbeiten zu müssen und gleichzeitig nicht unerheblich in die Selbstverwaltungsgarantie der Verkehrsträger einzugreifen. Dieser hohe gesetzgeberische Aufwand könnte mithin obendrein zu dem Risiko führen, dass die von dem Gesetz Betroffenen mit Erfolg dagegen vorgehen. Das Beispiel Berlin-Brandenburg zeigt jedoch, dass der Bildung eines Verkehrsverbands auch ein Konsens zwischen Land, kreisfreien Städten und Landkreisen vorangehen kann. Die denkbare Option einer „Hochzonung“ der Verkehrsträgerstellung auf höher gelagerte Planungsträger ist mit verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Eine neu zu schaffende gesetzliche Verpflichtung zur Zusammenarbeit bzw. eine Vorgabe an die Verbundarbeit stößt auf rechtliche Hindernisse, da die Beteiligung der privaten Verkehrsunternehmen an der Verbundstruktur nicht

zur Pflicht gemacht werden kann. Als milderer Mittel wäre es womöglich denkbar, den bestehenden Verkehrsverbänden gesetzgeberisch vorzuschreiben, wo sie zur Vermeidung von Reibungsverlusten zusammenarbeiten haben, ohne in deren Bestand einzugreifen. Grundsätzlich hat das Land einen weiten Gestaltungsspielraum zur Regelung der ÖPNV-Organisation und damit zusammenhängend der Rechtsstellung der kommunalen Körperschaften als Nahverkehrsträger; es ist jedoch vor Anwendung der möglichen Instrumente zu beobachten, wie sich der jetzt gewählte förder- und haushaltsrechtliche Ansatz als milderer Mittel in der Praxis bewährt. Stets können und sollten auch regional differenzierte Lösungen erwogen werden, beispielsweise durch eine Bündelung in Regionen, in denen aufgrund der bestehenden Strukturen besonders gravierende Ineffizienzen herrschen.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Für die organisatorische Umsetzung bedarf es einer politischen Steuerung, d. h., es braucht den klaren politischen Willen der Landesregierung und einen breiten politischen Konsens aufgrund der notwendigen Miteinbeziehung großer Teile der Kommunalverwaltung und Privatwirtschaft. Auf Verwaltungsebene wird die Verantwortlichkeit für den ÖPNV übergeordneten Planungseinheiten übergeben, wie in den rechtlichen Erläuterungen zu diesem Thema dargestellt („Hochzonung“). Dies bedingt natürlich die Schaffung neuer Organisationen, wohl typischerweise Körperschaften öffentlichen Rechts. Diese verfügen über keine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern beruhen auf einer Kooperation, basierend auf einem Vertrag zwischen den Mitgliedern.

Die finanziellen Effekte können durch die Bildung größerer Einheiten verdoppelt werden, einerseits durch eine deutliche Verringerung der Kosten an sich und andererseits durch eine Reduktion des Zuschussbedarfs der öffentlichen Hand. Gerade zu Beginn der Elektromobilität erscheint vermehrt eine Kooperation im Verbund notwendig. Aufgrund der vorherrschenden Intransparenz des Finanzierungsgebildes im ÖPNV, bedingt durch eine Vielzahl von Instrumenten, Förder-

wegen und Akteuren, gestaltet es sich jedoch schwierig, Kostenschätzungen abzugeben.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Kooperation innerhalb von (größeren) Verkehrsverbänden ist durch die Entstehung von Economies of Scale sowie Economies of Scope geeignet, die Kosten zu senken, wie entsprechende Daten des Verkehrsverbands der Wiener Linien eindrucksvoll belegen. Gelingt es, durch Kooperation die Kosten und damit den Fahrpreis zu senken, ist dies eine ganz wesentliche Voraussetzung, um das Klimaziel „Verdoppelung des ÖV“ zu erreichen. Die Erreichung des Ziels „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ ist hingegen durch die beschriebenen Maßnahmen nicht signifikant möglich, sieht man davon ab, dass bei günstigeren und qualitativ hochwertigem ÖPNV möglicherweise Besitzer von MIV-Autos auf deren Haltung komplett verzichten werden. Was das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ betrifft, sei noch einmal auf das Beispiel der Wiener Linien verwiesen: Hier kann man erkennen, dass der Kfz-Verkehr von 40 % im Jahr 1993 auf nur noch 25 % im Jahr 2019 zurückgegangen ist. Dies ist im Wesentlichen der Kombination aus verteuertem und reduziertem Parkplatzangebot für den MIV einerseits und einem günstigeren ÖPNV andererseits zu verdanken.

Wir empfehlen, die Wirkung des jetzt gewählten förder- und haushaltsrechtlichen Ansatzes als milderer Mittel zunächst zu beobachten. Sollte sich hierbei die Notwendigkeit eines gesetzgeberischen Eingriffs zur Rationalisierung der Verbundstruktur zeigen, muss dieser überzeugend begründet werden, wobei auch regional differenzierte Lösungen zu erwägen wären. Auf Umsetzungsebene verweisen wir insbesondere auf die Notwendigkeit einer politischen Steuerung und eines breiten politischen Konsens.





Bedienstandards und Datenbasis ÖV

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	227
I	Rechtliche Bewertung	227
1	Hintergrund	227
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	227
3	Planungsrecht	231
4	Ordnungsrecht	231
5	Finanz- und Haushaltsrecht	231
II	Gestaltungsspielräume	232
1	Hinsichtlich eines landesweiten Bedienstandards	232
2	Hinsichtlich Datenerfassung und Open Data	236
III	Handlungsempfehlungen	237
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	237
I	Technische Umsetzungsplanung	237
1	Standardisierte Datenbasis und standardisiertes Ticketing	237
2	Standardisierte Busse und Ausstattung	239
3	Physische Infrastruktur	240
4	Digitale Infrastruktur	240
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	241
1	Politische Steuerung	241
2	Öffentliche Verwaltung	241
3	Betriebsmodell	241
III	Wirtschaftliche Umsetzungsplanung	241
IV	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	243
1	Verdoppelung des ÖV	243
2	Jedes dritte Auto fährt klimaneutral	246
3	Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten	246
4	Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)	246
5	Jede dritte Tonne fährt klimaneutral	246
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	246

Bedienstandards und Datenbasis ÖV

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Ein Ansatzpunkt für ein ganzheitliches Klimaschutzkonzept im Verkehrssektor ist die Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Nahverkehrs. Im Folgenden wird zunächst dargestellt, inwieweit das Land Baden-Württemberg einen rechtlichen Handlungsspielraum hat, einen landesweiten Bedienstandard zu konstituieren sowie kohärente und umfassende Daten über die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs zu sammeln (Ziff. 2). Zudem wird die planungs-, ordnungs- und haushaltsrechtliche Komponente aufgeworfen (Ziff. 3–5).

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Maßgebliches Regelwerk für den öffentlichen Personennahverkehr in Baden-Württemberg ist das Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG). Zielsetzung dieses Gesetzes ist, dass der öffentliche Personennahverkehr im gesamten Landesgebiet im Rahmen eines integrierten Gesamtverkehrssystems als eine vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr zur Verfügung steht (vgl. § 1 S. 1 ÖPNVG).

2.1 Preisgestaltung, Fahrplangestaltung und Taktichte

Es ist zu konstatieren, dass nach der aktuellen Rechtslage im ÖPNVG die landesrechtlichen Möglichkeiten für einen landesweit einheitlichen Bedienstandard im öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere hinsichtlich Preisgestaltung, Fahrplangestaltung, Taktichte und Qualität, limitiert sind. Das Land Baden-Württemberg hat einen größeren gesetzgeberischen Handlungsspielraum, von dem es in der Neufassung des ÖPNVG nun Gebrauch gemacht hat (vgl. hierzu 2.3).

Die Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen (§ 5 ÖPNVG) wird grundsätzlich den Stadt- und Landkreisen in eigener Verantwortung zugewiesen (§ 6 Abs. 1 ÖPNVG). Für den Schienenpersonenverkehr ist dagegen das Land Baden-Württemberg Träger (§ 6 Abs. 2 ÖPNVG). Eine Sonderstellung nimmt der Verband Region Stuttgart ein.

Demnach haben die Aufgabenträger die maßgebliche Lenkungsbefugnis über den öffentlichen Personennahverkehr und bestimmen letztlich insbesondere über die Quantität und Qualität sowie die Preise und die Auswahl der Verkehrsleistungsträger.¹ Die Verkehrsunternehmen, die die eigentlichen Fahrleistungen erbringen, sind wegen staatlicher Ausgleichsleistungen von den Aufgabenträgern abhängig und können auf obige Faktoren regelmäßig keinen Einfluss nehmen.

Daraus folgt, dass letztlich die Aufgabenträger autark für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich den Bedienstandard für den öffentlichen Nahverkehr festlegen.

Insoweit ist noch anzuführen, dass der Landesgesetzgeber in § 4 ÖPNVG allgemeine Leitlinien für die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs festgelegt hat. Exemplarisch kann § 4 Abs. 4 ÖPNVG herausgegriffen werden, wonach in den Fahrplänen ein bedarfsgerechter Bedienungstakt mit Umsteigemöglichkeiten an den Verknüpfungspunkten angestrebt werden soll. Eine klare gesetzliche Regelung hinsichtlich einheitlicher Bedienstandards, insbesondere Taktung, Preisgestaltung und Qualität ist damit aber nicht verbunden. Weiter legt § 4 Abs. 1 ÖPNVG fest, dass die Leitlinien nur berücksichtigt werden sollen, eine Bindungswirkung für die Aufgabenträger folgt aus dieser Soll-Vorschrift nicht.

Darüber hinaus hat der landesrechtliche Gesetzgeber in § 11 ÖPNVG geregelt, dass die Aufgabenträger Nahverkehrspläne im Sinne des § 8 Abs. 3 PBefG zur Sicherung und zur Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs aufzustellen haben, wobei es sich um eine Pflichtaufgabe handelt. Bei Aufstellung dieser Nahverkehrspläne sind nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG auch die Zielsetzungen des § 4 ÖPNVG zu berücksichtigen, ohne daran weitergehende Anforderungen zu knüpfen. Der Min-

destinhalt eines Nahverkehrsplans ist in § 11 Abs. 3 ÖPNVG definiert. Der Nahverkehrsplan gibt den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im entsprechenden Bereich vor und begründet eine Selbstbindung für den Aufgabenträger. Mit der aktuellen Gesetzeslage ist der Handlungsspielraum für das Land Baden-Württemberg hinsichtlich einheitlicher Bedienstandards beschränkt, da diese von den Aufgabenträgern eigenständig aufgestellt werden und die gesetzlichen Vorgaben an diesen nur schwach und unspezifisch ausgeprägt sind, vgl. § 11 Abs. 2, Abs. 3 ÖPNVG. Zudem ergeht der Nahverkehrsplan nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG weisungsfrei, sodass weitere Einflussmöglichkeiten des Landes auf den Aufgabenträger ausgeschlossen sind.

In diesem Zusammenhang ist noch der Generalverkehrsplan für das Land Baden-Württemberg zu erwähnen, der zuletzt 2010 von der damaligen Landesregierung vorgelegt wurde und einen Planungshorizont bis zum Jahr 2025 umfasst. Dieser Generalverkehrsplan enthält auch ein Kapitel zum Öffentlichen Personennahverkehr, behandelt jedoch insbesondere Fragen der Finanzierung und setzt vor allem Schwerpunkte in der Verkehrspolitik. Eine rechtliche Regelungs- und Bindungswirkung entfaltet er dagegen nicht. Es fehlt in diesem Zusammenhang auch an einer Ermächtigungsgrundlage für das Land, einen verbindlichen Verkehrsplan für das Land Baden-Württemberg aufzustellen, der konkrete Anforderungen und Bedienstandards an den Öffentlichen Personennahverkehr formuliert.

Zuletzt ist noch die Regelung des § 9 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG anzuführen. Demnach soll die Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs durch eine Zusammenarbeit der Aufgabenträger erreicht werden, indem insbesondere das Leistungsangebot koordiniert gestaltet und Tarife vereinheitlicht werden. Die Norm sieht in § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 ÖPNVG als Form der Verkehrskooperation die Bildung eines Verkehrs- und Tarifverbundes vor. Von dieser Möglichkeit wurde auch schon rege Gebrauch gemacht; so haben sich aus den 44 Stadt- und Landkreisen in Baden-Württemberg 22 Verkehrsverbände herausgebildet, die einheitliche Tarife und abgestimmte Fahrpläne im Verbundbereich ermöglichen. Diese Form der Zusammen-

arbeit ist aber weder verpflichtend noch ist eine Höchst- oder Mindestanzahl an Verkehrsverbänden vorgeschrieben. Weiter schließen sich die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen autonom zu solchen Verkehrsverbänden zusammen, so dass auch hier der Handlungsspielraum des Landes gering ist.

2.2 Hinsichtlich Datenerfassung/Open Data

Weiter ist zu konstatieren, dass nach der aktuellen Rechtslage nahezu keine Möglichkeiten für das Land Baden-Württemberg bestehen, kohärente und umfassende Daten über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs zu sammeln. Auch entsprechende Open-Data-Regelungen sind nicht vorhanden.

Im ÖPNVG sind solche Regelungen per se nicht enthalten. Auch das PBefG sieht eine Datenerfassung zur Attraktivitätssteigerung und Rationalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs nicht vor. Allein die Regelungen zum Nahverkehrsplan bieten in § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 ÖPNVG einen rechtlichen Anknüpfungspunkt für die Erhebung von Daten. So hat ein Nahverkehrsplan nach § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ÖPNVG eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Einrichtungen und Strukturen sowie der Bedienung des öffentlichen Personennahverkehrs zu enthalten. Dies umfasst letztlich auch die Sammlung der Nutzungs- und Bediendaten, um eine Datenbasis zu erstellen, die das Aufstellen einer soliden Bestandsaufnahme ermöglicht. Anhand dieser Bestandsaufnahme ist dann eine Verkehrsanalyse zu erstellen, § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ÖPNVG, in der die gesammelten Daten auszuwerten sind. Zudem ist nach § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ÖPNVG im Nahverkehrsplan eine Verkehrsprognose aufzustellen, die eine Abschätzung des im Planungszeitraum zu erwartenden Verkehrsaufkommens im motorisierten Individualverkehr und im öffentlichen Personennahverkehr enthält. Auch die Erstellung einer solchen Verkehrsprognose bedarf einer soliden Datenbasis. Diese gesetzlichen Instrumente setzen also fundierte Daten über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs voraus. Dennoch haben diese Inhaltsvorgaben keine große Wirkung erzielt, da die Datenbasis über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs dünn ist. Diese richten sich zudem nur an den Aufgabenträger und nicht an das Land.

Ergänzend sei noch angeführt, dass mit dem E-Government-Gesetz auf Bundesebene ein erstes Regelwerk für die Veröffentlichung von offenen Verwaltungsdaten besteht. Demnach wird der unmittelbaren Bundesverwaltung aufgegeben, die von ihnen erhobenen unbearbeiteten Rohdaten zu veröffentlichen. Dies gilt auch für die öffentlichrechtliche Tätigkeit der Behörden der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände, wenn sie Bundesrecht ausführen, vgl. § 1 Abs. 2 EGovG. Eine Ausführung von Bundesrecht liegt im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs aber nicht vor.

Auch das Land Baden-Württemberg hat seit Ende 2015 ein eigenes E-Government-Gesetz Baden-Württemberg (EGovG BW), welches ebenfalls in Anlehnung an des EGovernment-Gesetzes des Bundes die Veröffentlichung von Rohdaten der Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände regelt. Unter dem Serviceportal www.service-bw.de werden die Open Data des Landes Baden-Württemberg der Allgemeinheit zur Verfügung stellt. Die grundlegenden rechtlichen Möglichkeiten für „Open Data“ sind also bereits geschaffen.

2.3 Auswirkungen durch Gesetzesentwurf vom 10.07.2020

Der zuvor dargestellte Handlungsspielraum des Landes Baden-Württemberg wird durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Finanzausgleichsgesetzes erheblich modifiziert. Es liegt aktuell in Form eines Referentenentwurfs vor. Durch die damit verbundenen Änderungen des ÖPNVG werden rechtliche Möglichkeiten geschaffen, die Bedienstandards zu vereinheitlichen und Daten für eine kohärente Datenbasis sowie den Modal Split zu erheben. Im Folgenden werden diese neuen beziehungsweise erweiterten rechtlichen Handlungsoptionen anhand ihres normativen Bezugs erläutert und in die Gesamtsystematik eingeordnet.

2.3.1 Hinsichtlich Bedienstandards

Eine wesentliche Änderung erfährt § 9 ÖPNVG. Demnach soll nun nur noch eine Verbundförderung betrieben werden, da

diese im Gegensatz zu einer bloßen Verkehrskooperation eine viel intensivere Zusammenarbeit von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen ermöglicht. Nach dem Wortlaut des neuen § 9 Abs. 1 ÖPNVG werden Verkehrsverbünde gebildet; eine solche Bildung ist also nicht mehr, wie nach der alten Fassung, lediglich anzustreben. Zudem wird in der Neufassung des § 9 Abs. 1 ÖPNVG explizit aufgeführt, dass die Bildung von Verkehrsverbänden zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und zur Steigerung seiner Attraktivität, insbesondere durch die koordinierte Gestaltung des Leistungsangebots sowie durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarif- und Beförderungsbestimmungen, erforderlich ist. Sinn und Zweck dieser Verkehrsverbünde ist also insbesondere die Schaffung einheitlicher Bedienstandards zumindest für den Verbundbereich.

Um dieser gesetzlichen Grundbestimmung Nachdruck zu verleihen, hat der Gesetzgeber im neuen § 9 Abs. 6 ÖPNVG festgelegt, dass die Zuweisung von Verbundfördermitteln nach § 9 Abs. 4 ÖPNVG an den Aufgabenträger nur dann erfolgt, wenn sich dieser auch an die Vorgaben des neuen Abs. 6 Nr. 1 bis Nr. 8 hält. Insbesondere die neuen § 9 Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 4 ÖPNVG enthalten hierbei nochmal konkrete und spezifische Anforderungen an den Tarif, an landeseinheitliche Beförderungsstandards sowie ein Service- und Marketingkonzept. Durch diese Neuregelung bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er mit dem flächendeckenden Verbundnetz die Vereinheitlichung der Bedienstandards forcieren will. Gerade durch die Verknüpfung der Zuweisung der Verbundfördermittel an die Umsetzung der gerade aufgezählten Vorgaben macht der Gesetzgeber deutlich, dass ihm die Vereinheitlichung der Bedienstandards ein maßgebliches Anliegen ist.

Zuletzt ist anzuführen, dass es durch die Reform des § 9 ÖPNVG nur noch drei Tarifarten im öffentlichen Personennahverkehr geben wird. So folgt aus dem neuen § 9 Abs. 1 ÖPNVG, dass es für jeden Verkehrsverbund einen einheitlichen Tarif gibt; wenn ein verbundgrenzüberschreitender Verkehr vorliegt, ist nach der Neufassung der Baden-Württemberg-Tarif anzuwenden, § 9 Abs. 3 ÖPNVG. Daneben besteht dann noch der Tarif für den Fernverkehr. Diese dreigliedrige Struktur

schaft Übersichtlichkeit und eine Vereinheitlichung des Tarifsystems. Im Ländergrenzen überschreitenden SPNV gilt weiterhin der C-Tarif der Deutschen Bahn bzw. ab 2022 der Deutschlandtarif.

2.3.2 Hinsichtlich Datenerfassung/Open Data

Wie oben bereits vorgezeichnet, nutzt auch der Gesetzgeber im Neuentwurf des ÖPNVG den Nahverkehrsplan nach § 11 ÖPNVG als Vehikel, um eine solide Datenbasis über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und den Modal Split zu sammeln. Insoweit werden die bisher vorhandenen Anknüpfungspunkte in der alten Fassung des § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3 ÖPNVG aufgegriffen und modifiziert. Zusätzlich schafft der Gesetzgeber in der Neufassung des § 9 Abs. 6 ÖPNVG für die Verkehrsverbünde Vorgaben zur Datenerhebung und zu Open Data.

So sieht die Neufassung vor, in § 11 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ÖPNVG zusätzlich das Wort „Modal Split“ aufzunehmen. Durch die Aufnahme von Statistiken über die Verkehrsmittelwahl in einem Verbundgebiet lässt sich viel über die Attraktivität des öffentlichen Personennahverkehrs aussagen. Zudem setzt die Neufassung implizit voraus, dass die Aufgabenträger, die weiterhin für die Erstellung der Nahverkehrspläne zuständig sind, fundierte und kohärente Daten über das Nutzungsverhalten bzgl. des öffentlichen Personennahverkehrs erheben. Denn nur so lässt sich ein Modal Split abbilden. Die alte Fassung stellte allein mit Wort „Verkehrsanalyse“ keine in sich klare Regelung dar und ließ den Aufgabenträgern einen weiten Interpretationsspielraum, welche Daten sie nun wie für ihre Analyse erheben müssen. Dies wird durch die Verwendung des klar definierten Begriffs „Modal Split“ vermieden. Zusätzlich wird in § 11 Abs. 4 der Neufassung des ÖPNVG die Möglichkeit geschaffen, dass das Ministerium für Verkehr eine Verwaltungsvorschrift zur näheren Bestimmung der Struktur und erforderlichen Inhalte der Nahverkehrspläne erlässt. Dies ist eine Reaktion auf die stark divergierende Qualität der Nahverkehrspläne und soll etwaige Defizite ausräumen, auch um eben über eine fundierte und kohärente Datengrundlage zu verfügen. Ergänzend sei noch angefügt, dass die über die An-

forderungen des § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG hinausgehenden Neuregelung ohne weiteres mit Bundesrecht vereinbar ist, da es § 8 Abs. 3 S. 7 PBefG den Ländern erlaubt, weitere Einzelheiten über den Inhalt eines Nahverkehrsplans zu regeln.

Des Weiteren ist in diesem Kontext noch der neugefasste § 9 Abs. 6 ÖPNVG zu nennen, der in seinen Nr. 5, Nr. 6 und Nr. 7 weitere Anforderungen an die Aufgabenträger beziehungsweise Verkehrsverbünde hinsichtlich Datenerfassung und Open Data postuliert. § 9 Abs. 6 Nr. 5 sowie Nr. 7 ÖPNVG waren bereits vertraglich in den Verbundverträgen zwischen Verkehrsverbänden und dem Land Baden-Württemberg geregelt. Diese werden nun erstmals in ein formelles Gesetz überführt. So soll nach § 9 Abs. 6 Nr. 5 der Neufassung des ÖPNVG das Land durch die Bereitstellung von Daten bei der Durchführung von Vergabeverfahren unterstützt werden. Diese Regelung existiert bereits seit Jahren in den Verbundverträgen zwischen Land und Verkehrsverbänden. Mithin werden die bewährten Verfahren zwischen Verkehrsverbänden und NVBW, die entsprechenden Daten und Informationen im Rahmen der Vorbereitung von Netzausschreibungen zu teilen, nun auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. § 9 Abs. 6 Nr. 7 der Neufassung des ÖPNVG regelt, dass die Haltestellen- und Fahrplandaten zur Ansicht und Weiterverarbeitung im offenen digitalen Standardformat unter einer offenen Datenlizenz dem Land zur Verfügung gestellt werden. Auch dieser Passus zur Open-Data-Nutzung war bereits seit 01.01.2019 in den Verbundförderverträgen vereinbart worden und wird nun in eine gesetzliche Regelung überführt. Die Neuregelung in § 9 Abs. 6 Nr. 6 ÖPNVG ist eine der wichtigen Neuerungen der Vorschriften zu den Verkehrsverbänden. Demnach sind dem Land Fahrplan- und Echtzeitinformationen sowie Nachfragedaten zur Nutzung im Rahmen der Ausbaustrategie des Landes und zur Verbesserung der Fahrgastinformationen bereitzustellen. Fahrplan- und Echtzeitinformationen werden bereits aktuell der NVBW zur Verfügung gestellt, die Qualität dieser Echtzeitdaten soll nun noch weiter verbessert werden. Die Bereitstellung von Nachfragedaten war bisher auch nicht in den Verbundverträgen vorgesehen. Diese sind aber essenziell, um eine nachfrageorientierte Ausgestaltung der Einnahmeaufteilungsverfahren zu gewährleisten und den ÖPNV

nachfrageorientiert auszubauen. Die Vorschrift ermöglicht es dem Land also, in Zusammenarbeit mit den Verbänden anhand der dann vorhandenen kohärenten Nachfragedaten den ÖPNV in Baden-Württemberg gezielt weiterzuentwickeln. Ohne belastbare Nachfragedaten ist eine zielführende Verbesserung des ÖPNV nur schwer möglich, so dass diese Neuregelung letztlich auch der Erreichung der Klimaziele des Landes dienlich ist. Dieses neue Konglomerat an Vorschriften ermöglicht die Schaffung einer kohärenten und fundierten Datenbasis, auf deren Grundlage neue Konzepte für den öffentlichen Personennahverkehr entwickelt werden können. Zudem wird Open Data auch im Verkehrssektor umgesetzt. Die Neuregelungen sind verpflichtend und gerade nicht mehr als bloße Soll-Vorschriften ausgestaltet. Zudem werden die Aufgabenträger durch die Sanktionierung bei mangelnder Umsetzung durch Kürzung beziehungsweise Streichung der Zuweisung der Verbundfördermittel, §§ 9 Abs. 4 S. 1, Abs. 6 neue Fassung des ÖPNVG, dazu angehalten, die Neuregelungen penibel einzuhalten.

3 Planungsrecht

Das Planungsrecht ermöglicht per se keine konkrete Regelung hinsichtlich der Bedienstandards im öffentlichen Personennahverkehr. So sind zwar nach § 3 ÖPNVG die Grundsätze der Planung zu beachten, insbesondere sind die Planungen für den öffentlichen Personennahverkehr mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie der kommunalen Bauleitplanung abzustimmen, vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNVG. Aus diesem Abstimmungsgebot kann aber nicht entnommen werden, dass in der Landesplanung konkrete Vorgaben hinsichtlich Preisgestaltung, Tarifgestaltung und Taktdichte gemacht werden können. Die spezifischen Fragen der Bedienstandards obliegen nach §§ 5, 6 Abs. 1 ÖPNVG den Aufgabenträgern.

4 Ordnungsrecht

Die Beförderung von Personen ist nach § 2 Abs. 1 PBefG genehmigungspflichtig. Unter diese Genehmigungspflicht fällt auch der öffentliche Personennahverkehr. Zuständige Genehmigungsbehörden sind nach § 11 Abs. 1 PBefG in Verbindung

mit § 2 Abs. 1 PBefZuVO die Regierungspräsidien, also staatliche Behörden des Landes Baden-Württemberg.

Maßgeblicher Versagungsgrund für die Erteilung einer Genehmigung ist die Beeinträchtigung des öffentlichen Verkehrsinteresses, § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG. Dies ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, in dessen Beurteilung auch Fragen der Bedienstandards einfließen können.² Jedoch ist eine Vereinheitlichung der Bedienstandards allein durch entsprechende Genehmigungserteilungen kaum möglich. Denn einem solchen Antrag auf Erteilung der Genehmigung liegt bereits die konkrete Gestaltung eines ÖPNV-Konzepts durch den Aufgabenträger zugrunde, welchen dann die Genehmigungsbehörde nur noch überprüft.³ Eine eigene originäre Entscheidung über die Bedienstandards, insbesondere für die gesamte Landesebene, kann die Genehmigungsbehörde mithin nicht treffen; sie ist vielmehr darauf verwiesen, den Antrag im Sinne des § 13 PBefG zu überprüfen. Eine Steuerungswirkung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Land Baden-Württemberg kann aus der Genehmigungspflicht nicht konstruiert werden und würde letztlich auch das Gesamtgefüge von Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen untergraben, wonach eben der Aufgabenträger im Rahmen seiner Daseinsvorsorge die Lenkung des öffentlichen Personennahverkehrs übernimmt. Dem Staat obliegt insoweit nur die Kontrolle im Sinne eines präventiven Erlaubnisvorbehalts, §§ 2, 13 PBefG.

5 Finanz- und Haushaltsrecht

Außerhalb des Regelungsbereichs des PBefG und des ÖPNVG haben die Haushaltsgesetzgeber von Bund, Ländern und Gemeinden sowie die für den Haushaltsvollzug zuständigen Behörden maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, weil öffentliche Beiträge zur Deckung seiner Kosten nur nach ihren Anordnungen gewährt werden können.⁴ Finanzierungsverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr haben aber grundsätzlich die Aufgabenträger, §§ 5, 6 Abs. 1 ÖPNVG, da die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge ist.⁵

² Vgl. Bidinger, PBefG, § 13 Rn. 36.
³ Vgl. insoweit Heinze/Fehling/Fiedler PBefG, § 8 Rn. 15.
⁴ Heinze/Fehling/Fiedler PBefG, § 8 Rn. 16.
⁵ Heinze/Fehling/Fiedler PBefG, § 8 Rn. 13.

Dennoch hat sich für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs ein komplexes System herausgebildet, wobei Bund, Land und die Kommunen als Aufgabenträger finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Bisher hat das Land seine Verbundzuschüsse, die einen wesentlichen Teil der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs darstellen, entweder an die Verkehrsverbünde oder Aufgabenträger gezahlt. Durch die Neuregelung in § 9 Abs. 4 des ÖPNVG werden diese Verbundfördermittel in Höhe von 50 Mio. Euro als Zuweisung direkt an die kommunalen Aufgabenträger ausgeschüttet. Vorteil dieser Regelung ist, dass durch die Direktzuweisung die Aufgabenträgerschaft und die damit einhergehende Finanzierungsverantwortung gestärkt wird. Zudem will der Gesetzgeber, wie oben bereits vorgezeichnet, die Auszahlung der Verbundfördermittel an die Erfüllung bestimmter Verpflichtungen knüpfen, die im neuen § 9 Abs. 6 ÖPNVG aufgezählt sind. Diese Verpflichtungen beinhalten auch solche Maßnahmen, die die Schaffung eines einheitlichen Bedienstandards sowie einer fundierten Datenbasis berühren. Damit nutzt der Landesgesetzgeber seinen haushaltsrechtlichen Handlungsspielraum, um rechtspolitisch gewollte Ziele zu forcieren. Die Selbstverwaltung der Gebietskörperschaften wird dadurch nicht tangiert beziehungsweise eingeschränkt, so dass dieses haushaltsrechtliche Instrument sehr schonend in Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 GG und den damit verbundenen verfassungsrechtlichen Fragen ist.⁶

II Gestaltungsspielräume

1 Hinsichtlich eines landesweiten Bedienstandards

Der landesrechtliche Gestaltungsspielraum befindet sich in einem Spannungsfeld von Bundesrecht, Verfassungsrecht und der originären Zuständigkeit der Aufgabenträger, da der öffentliche Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Der landesrechtliche Gestaltungsspielraum ist daher beschränkt, aber mit effektiven Regelungen im ÖPNVG lassen sich dennoch rechtspolitische Ziele verwirklichen.

1.1 Verpflichtende Leitlinien

Hinsichtlich eines einheitlichen Bedienstandards ist zunächst anzudenken, die Leitlinien für die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in § 4 ÖPNVG für den Aufgabenträger verpflichtend auszugestalten. Diese sind bisher lediglich als Soll-Vorschrift formuliert und entfalten daher keinerlei Bindungswirkung für den Aufgabenträger. Insoweit kann beispielhaft der Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 des BayÖPNVG herangezogen werden, der für besonders wichtige Problembereiche strikte Anforderungen aufstellt, von denen nur unter Berücksichtigung von Bedarfsgesichtspunkten abgewichen werden darf.⁷ Durch eine zwingendere Ausgestaltung der Leitlinien kann also eine Regelungswirkung für vereinheitlichte Bedienstandards erreicht werden. Insoweit ist noch anzuführen, dass der Neuentwurf des ÖPNVG diese Gestaltungsmöglichkeit nicht aufgreift. Es verbleibt also noch ein Gestaltungsspielraum für den Gesetzgeber.

1.2 Bündelung von Verkehrsverbänden

Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit zur Schaffung vereinheitlichter Bedienstandards ist die Schaffung und Bündelung von Verkehrsverbänden. Dieser rechtliche und organisatorische Zusammenschluss von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen hat sich für die Bündelung und Abstimmung eines modernen öffentlichen Personennahverkehrs bewährt.

⁶ Vgl. Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 35, wo insbesondere auch auf eine zureichende Finanzausstattung der Gemeinde abgestellt wird, die hier aber in jedem Fall gewährleistet ist. Sie wird nur an bestimmte Bedingungen geknüpft.

⁷ Vgl. auch Scheder, BayÖPNVG Kommentar, Art. 4 Rn. 1.

Daran knüpft auch der Landesgesetzgeber an, in dem er die positiven Effekte von Verkehrsverbänden aufgreift und dieses Organisationsmodell durch gezielte gesetzliche Regelungen fördert. So werden die anderen bisher anerkannten Formen der Verkehrskooperation, vgl. § 9 Abs. 1 ÖPNVG, die Tarifzusammenarbeit und die Tarifgemeinschaft, ersatzlos gestrichen. Zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs und zur Steigerung seiner Attraktivität werden nach § 9 Abs. 1 der neuen Fassung des ÖPNVG nur noch Verkehrsverbände gebildet. Insofern sollen die Aufgabenträger sicherstellen, dass ein flächendeckender Bestand von Verkehrsverbänden mit einheitlichen Verbundtarif gegeben ist, vgl. § 9 Abs. 1 Neufassung des ÖPNVG. Zudem dient die Förderung nach § 9 Abs. 4 der Neufassung des ÖPNVG dem Ausgleich der Verbundtarife und der kooperationsbedingten Lasten der Verbände, sie knüpft also explizit an den Verbundcharakter an und wird nach § 9 Abs. 6 der Neufassung des ÖPNVG nur dann zugewiesen, wenn die entsprechenden Verpflichtungen und Parameter gewahrt werden.

Der Landesgesetzgeber bringt durch die Neufassung des § 9 ÖPNVG zum Ausdruck, dass er den Verkehrsverbund als das taugliche Vehikel ansieht, um eine Vereinheitlichung der Bedienstandards sowie Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs zu erreichen. Insofern ist auch explizit die Fusion von Verkehrsverbänden geregelt, was im neuen § 9 Abs. 8 ÖPNVG Ausdruck findet. So stellt das Land Baden-Württemberg zusätzliche Mittel bereit, um die Zusammenschlüsse von Verkehrsverbänden zu fördern. Die Synergieeffekte, die bei immer größeren Verkehrsverbänden geschaffen werden, sind insbesondere einer Vereinheitlichung von Bedienstandards dienlich.

Im Folgenden wird noch untersucht, inwieweit eine Zusammenfassung von Verkehrsverbänden durch das Land rechtlich umsetzbar ist. Instrumentelle Stellschraube für das Land Baden-Württemberg wäre das ÖPNVG. So ist anzumerken, dass die Neufassung des § 9 ÖPNVG zwar deutlich macht, dass Verkehrsverbände das geeignetste Mittel zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Personennahverkehrs sind und diese dementsprechend gefördert werden. Dennoch gibt

es keine rechtliche Handhabe für das Land, bereits bestehende Verkehrsverbände zusammenzuschließen. Dies erfolgt immer noch lediglich auf freiwilliger Basis durch die Verkehrsverbände selbst. In der aktuellen Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien wurde daher auch klargestellt, dass die Weiterentwicklung der Verbundlandschaft in der Hand der Akteure vor Ort liegt.⁸ Das Land kann aber Anreize und rechtliche Rahmenbedingungen schaffen, um die Attraktivität solcher Zusammenschlüsse zu steigern und zu fördern. Daher ist die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen einer Bündelung der Verkehrsverbände trotz der Neufassung des ÖPNVG immer noch akut.

Problematisch ist in diesem Kontext das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen, Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 71 Abs. 1 LV-BW, sowie sonstiges Bundesrecht. So regelt insbesondere § 1 Abs. 1 RegG, dass der öffentliche Personennahverkehr Teil der Daseinsvorsorge ist und daher in den Aufgabenbereich der Kommunen fällt.⁹ In diesem Spannungsfeld bewegen sich etwaige weitergehende landesrechtliche Vorschriften, die die Zusammenlegung von Verkehrsverbänden forcieren.

1.2.1 Gesetzgeberische Festlegung von Verkehrsverbänden

Zunächst erscheint die Überlegung naheliegend, die Anzahl der Verkehrsverbände für den öffentlichen Personennahverkehr sowie die örtliche Radizierung ihres Einflussbereichs durch Gesetz festzulegen. So sieht bspw. der Freistaat Sachsen in § 4 Abs. 1 SächsÖPNVG die Zusammenarbeit von verschiedenen Regionen vor, die in sogenannten Nahverkehrsräumen zusammenarbeiten. In diesem Kontext ist noch § 6 Abs. 1 ÖPNVG zu nennen, wonach der Verband Region Stuttgart ebenfalls Aufgabenträger ist. Dies meint aber nicht einen Zweckverband, sondern vielmehr die Körperschaft des öffentlichen Rechts namens Verband Region Stuttgart, der eben selbst Aufgabenträger ist.

Die gesetzliche Festlegung von Verkehrsverbänden verstößt nicht gegen die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1, S. 2 GG, Art. 72 Abs. 2 LV-BW. Insbesondere greift sie

nicht in den verfassungsrechtlichen Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie ein, der bei Gemeinden/Stadtkreisen umfassend zu beachten ist¹⁰, und bei Gemeindeverbänden/Landkreisen nur in geringerem Maße Beachtung findet, da den Gemeindeverbänden nur nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung verbleibt, vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG. Dennoch muss nach der Rechtsprechung des BVerfG auch den Gemeindeverbänden ein Mindestaufgabenbestand als verfassungsrechtliches Gebot verbleiben.¹¹

Der Kernbereich ist erst dann verletzt, wenn die Selbstverwaltung völlig beseitigt oder ausgehöhlt und den Gemeinden die Gelegenheit zur kraftvollen Betätigung genommen wird.¹² Für die Landkreise gilt insoweit angesichts des einschränkenden Wortlauts in Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG ein noch geringerer Schutz. Daraus folgt, dass eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie durch das Land bei der Bündelung von Verkehrsverbänden regelmäßig erst dann vorliegt, wenn gleichzeitig ein Zugriff auf die Verkehrsträgerschaft der Stadt- und Landkreise erfolgt. Denn erst dann droht die Beseitigung beziehungsweise Aushöhlung der Aufgabe „öffentlicher Personennahverkehr“. Mit einer bloßen gesetzlichen Bündelung von Verkehrsverbänden wird jedoch nicht auf die eigentliche Trägerschaft zugegriffen, diese verbleibt vielmehr bei den kommunalen Gebietskörperschaften.¹³ Diese Aufgabe der Daseinsvorsorge wird auch nicht völlig ausgehöhlt, wenn die Aufgabenträger weiter Adressaten der Verbundzuwendungen bleiben. Denn dann kommt Ihnen weiterhin ein großer finanzieller Einfluss zu, wodurch die Verkehrsunternehmen „gelenkt“ werden können. Zudem können die Aufgabenträger als wesentliche Entscheidungsträger, die sie je nach organisationsrechtlicher Ausgestaltung des Verkehrsverbands im jeden Fall bleiben, weiterhin Einfluss auf die Lenkung und Steuerung des öffentlichen Personennahverkehrs nehmen.

Auch ein Verstoß gegen sonstiges Bundesrecht und EU-Recht ist durch eine gesetzliche Bündelung von Verkehrsverbänden nicht gegeben. So schreibt § 1 Abs. 1 RegG lediglich vor, dass die ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Bei der Kooperation der Aufgabenträger

mittels Verkehrsverbänden, verbleibt die Aufgabe der Daseinsvorsorge weiterhin bei den dafür zuständigen Gebietskörperschaften, so dass eine Kollision mit dieser Regelung nicht gegeben ist.

Ob aber die Verkehrsverbände per Gesetz soweit gebündelt werden können, dass letztlich nur noch ein Verkehrsverbund für Baden-Württemberg verbleibt, der für das ganze Land Bedienstandards einheitlich festlegt, erscheint fraglich. Denn insoweit droht eben doch eine Aushöhlung der Selbstverwaltungsgarantie, da eine Lenkung eines solchen „Mega-Verkehrsverbands“ durch die Aufgabenträger kaum möglich erscheint.

In diesem Kontext ist noch anzuführen, dass die Verkehrsverbände auch nicht zu groß werden dürfen, um handlungsfähig zu bleiben. Die Praktikabilität von Mega-Verkehrsverbänden darf angezweifelt werden, da eben jede Region spezifische Anforderungen an einen ÖPNV hat. Daher haben sich Verkehrsverbände – ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, vor allem auf regionale Belange zu konzentrieren. Es ist bei einer Bündelung von Verkehrsverbänden also immer eine Abwägung von Nutzen und Risiken für die Praktikabilität und Handlungsfähigkeit vorzunehmen.

1.2.2 Übertragung der Verkehrsträgerstellung

Jedoch ist es mit dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbänden wohl nicht vereinbar, wenn die Verkehrsträgeraufgabe an sich auf staatliche Behörden, die in der Gebietsstruktur höher gelagert sind, übertragen wird.¹⁴ Gleichwohl wird es bei weniger Aufgabenträgern auch weniger Verkehrsverbände geben, so dass dann auch die Bedienstandards stärker vereinheitlicht werden.

Diese Überlegung ist aber mit der oben skizzierten BVerfG-Rechtsprechung kaum vereinbar, weil den Gebietskörperschaften damit letztlich die Aufgabe und damit auch die originäre Zuständigkeit für diese Aufgabe der Daseinsvorsorge entzogen wird. Dadurch wird der Mindestbestand an Selbstverwaltungsaufgaben verletzt, der aber verfassungsrechtlich garantiert ist.

¹⁰ BVerfG, Beschluss v. 23.11.1998, 2 BvR 1619/83 - Rastede.

¹¹ BVerfG, Urteil v. 20.12.2007, 2 BvR 2433/04 u. a., juris Rn. 123.

¹² Vgl. Nierhaus/Engels, in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 64.

¹³ Vgl. Hellermann in: BeckOK GG, Art. 28 Rn. 48.6, wonach sogar regelmäßig die Zusammenlegung von Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft zulässig ist.

¹⁴ Vgl. Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 35.

In diesem Zusammenhang ist noch der Verband Region Stuttgart zu nennen. Dieser ist eine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts und steht letztlich eine Stufe über den Gebietskörperschaften Gemeinde und Landkreis, ohne eine staatliche Behörde zu sein, vgl. § 1 Abs. 2 GVRS. Nach § 6 Abs. 1 ÖPNVG sind die Stadt- und Landkreise in eigener Verantwortung Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr. Jedoch gelten Ausnahmen für den Verband Region Stuttgart, was im Gesetz so ausdrücklich geregelt ist. Dadurch könnte der Eindruck entstehen, dass das ÖPNVG auch Fälle kennt, in denen die Aufgabenträgerschaft nicht bei den Stadt- und Landkreisen, sondern bei Gebietskörperschaften liegt, die auf höherer staatlicher Ebene angesiedelt sind. Denn nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 GVRS und § 3 Abs. 3 Nr. 4, Nr. 5 GVRS hat der Verband Region Stuttgart die Aufgabe, den regionalbedeutsamen öffentlichen Personennahverkehr zu organisieren sowie die Trägerschaft für regionalbedeutsamen Schienenpersonennahverkehr und Expressbuslinienverkehr inne. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 GVRS geht die Aufgabenträgerschaft nach § 5 ÖPNVG nur hinsichtlich des S-Bahn-Verkehrs, regional bedeutsamen Schienenpersonennahverkehrs und der Expressbuslinien auf den Verband Region Stuttgart über. Die sonstige Trägerschaft bleibt bei den beteiligten Landkreisen. Es ist also mitnichten so, dass mit der Nennung des Verbands Region Stuttgart in § 6 ÖPNVG die Aufgabenträgerschaft für die „klassischen“ Bereiche des öffentlichen Personennahverkehrs auf den Verband Region Stuttgart wechselt. Zudem ist der Verband Region Stuttgart eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und keine Landesbehörde, so dass auch aus dieser Erwägung nicht der Schluss gezogen werden kann, dass eine Übertragung auf sonstige Landesbehörden rechtlich möglich ist.

Ergänzend sei noch angeführt, dass damit auch keine Übertragung der gesamten Aufgabe „öffentlicher Personennahverkehr“ auf das Land möglich ist. Dem steht die oben geschilderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen. Weiter sieht § 1 Abs. 1 RegG vor, dass der öffentliche Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist, die damit originär die kommunalen Gebietskörperschaften zu erfüllen haben. Dieses Bundesrecht würde auch etwaiges entgegenstehendes Landesrecht brechen, Art. 31 GG.

1.2.3 Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Ein weiterer Ansatzpunkt, um die Aufgabenträgerschaft zu konzentrieren, kann die Verpflichtung zur Zusammenarbeit nach dem GKZ sein. Mit diesem Instrument können Gemeinden und Landkreise zu einem Zweckverband zur Erfüllung von Pflichtaufgaben (Pflichtverband) zusammengeschlossen werden, § 2 Abs. 1 GKZ. Das ÖPNVG nimmt diese Handlungsmöglichkeit ausdrücklich in Bezug, § 8 Abs. 2 ÖPNVG. Auch nach der Neufassung des ÖPNVG bleibt diese Handlungsmöglichkeit weiter bestehen.

Zwar ist der öffentliche Personennahverkehr eine freiwillige Aufgabe, wie § 5 ÖPNVG klarstellt. § 10 GKZ ermöglicht aber die Erklärung dieser freiwilligen Aufgabe zu einer Pflichtaufgabe für die beteiligten kommunalen Aufgabenträger. So kann nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 GKZ die Errichtung, Unterhaltung sowie der Betrieb von Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs zu einer Pflichtaufgabe erklärt werden. Die Voraussetzungen werden in § 10 Abs. 1 GKZ konstituiert. So ermöglicht § 10 Abs. 1 S. 1 GKZ die Erklärung einer freiwilligen Aufgabe zu einer Pflichtaufgabe, wenn diese durch mehrere kommunale Aufgabenträger nur gemeinsam in wirksamer Weise oder gemeinsam wesentlich wirtschaftlicher oder zweckmäßiger erfüllt werden kann, eine entsprechende Rechtsverordnung des Innenministeriums im Einvernehmen mit dem zuständigen Fachministerium vorliegt und für die Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht. Dasselbe gilt, wenn die Erfüllung einer freiwilligen Aufgabe zugleich den Einwohnern eines anderen oder mehrerer anderer kommunaler Aufgabenträger in einem Umfang zugutekommt, dass eine gemeinsame Finanzierung geboten ist und wenn für die gemeinsame Erfüllung der Aufgabe ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht, § 10 Abs. 1 S. 2 GKZ.

Damit in Verbindung sind noch die § 11 Abs. 1, Abs. 2 GKZ zu lesen, wonach an die Erklärung zur Pflichtaufgabe noch weitere Durchsetzungsmöglichkeiten geknüpft sind. So kann die Rechtsaufsichtsbehörde den beteiligten Gemeinden und Landkreisen eine angemessene Frist zur Bildung eines Zweckverbands setzen, wenn für die Bildung eines Zweckverbands

zur Erfüllung bestimmter Pflichtaufgaben ein dringendes öffentliches Bedürfnis besteht, § 11 Abs. 1 GKZ. Weitergehend verfügt die Rechtsaufsichtsbehörde die Bildung des Zweckverbands und erlässt gleichzeitig die Verbandssatzung, wenn der Zweckverband nicht innerhalb der Frist gebildet wird, § 11 Abs. 2 S. 1 GKZ.

Die genannten Vorschriften bieten dem Land Baden-Württemberg durchaus die Möglichkeit, durch die Erklärung des öffentlichen Personennahverkehrs zur Pflichtaufgabe und weiteren Maßnahmen nach § 11 GKZ die Forcierung von Pflichtverbänden zu betreiben und durch die damit verbundene Übertragung der Aufgabe auf den Zweckverband die Bedienstandards zu vereinheitlichen.

Im Vergleich zu den Vorschriften zum Verkehrsverbund, die nach der Umsetzung faktisch zu ähnlichen Ergebnissen führen, sind die Vorschriften zum Pflichtverband weniger praktikabel. Denn die Voraussetzungen für die Erklärung zur Pflichtaufgabe, § 10 Abs. 1 ÖPNVG, und weitergehend die Bildung eines Pflichtverbandes, § 11 Abs. 2 S. 1 ÖPNVG sind eng. So ist erforderlich, dass die betroffenen kommunalen Aufgabenträger selbst nicht in der Lage sind, die Aufgaben wahrzunehmen und aus der Nichterfüllung der Aufgaben die ordnungsgemäße Versorgung der Einwohner gefährdet wäre.¹⁵ Dies wird nur selten erfüllt sein, da die Aufgabenträger regelmäßig einen öffentlichen Personennahverkehr betreiben, nur die Bedienstandards unterschiedlich sind und dementsprechend auch die Attraktivität variiert. Alleine die Vereinheitlichung der Bedienstandards reicht aber nicht aus, um die engen Voraussetzungen der §§ 10, 11 GKZ zu erfüllen.

Zudem spricht gegen die vorgenannten Instrumente, dass diese die Selbstverwaltung beeinträchtigen und deren Umsetzung daher einer sorgfältigen Einzelfallprüfung bedarf.¹⁶ Denn nach § 4 Abs. 1 GKZ geht die Aufgabe auf den Zweckverband über, so dass dem eigentlichen Aufgabenträger diese vollständig entzogen wird.

1.3 Regulierung über Nahverkehrspläne

Als weitere Handlungsmöglichkeit zur Vereinheitlichung der Bedienstandards im öffentlichen Personennahverkehr kommt eine Steuerung über die Nahverkehrspläne in Betracht. Der Nahverkehrsplan gibt den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im entsprechenden Bereich vor und begründet eine Selbstbindung für den Aufgabenträger, wird aber bisher vom Aufgabenträger selbst weisungsfrei erlassen. § 8 Abs. 3 S. 7 PBefG gibt dem Land die Möglichkeit, weitere Einzelheiten hinsichtlich des Inhalts eines Nahverkehrsplans zu regeln.¹⁷ Es ist also nicht ausgeschlossen, per Gesetz die inhaltlichen Anforderungen des § 11 Abs. 3 ÖPNVG zu modifizieren und insoweit strengere und spezifischere Regelungen hinsichtlich Tarif, Qualität und Umfang des öffentlichen Personennahverkehrs zu regeln. Da die Aufgabenträger an den Nahverkehrsplan gebunden sind, kann das Land so auch indirekt auf die Verbesserung und Vereinheitlichung des öffentlichen Personennahverkehrs Einfluss nehmen. Die Effektivität eines solchen Gestaltungsansatzes wird aber dadurch erheblich gemindert, dass der Nahverkehrsplan ausschließlich vom Aufgabenträger beschlossen wird.¹⁸ Selbst wenn nun also das Land die inhaltlichen Anforderungen an den Nahverkehrsplan per Gesetz entsprechend neu gestaltet, obliegt die eigentliche Plankompetenz doch den Aufgabenträgern. Es liegt auf der Hand, dass es hierbei zu Reibungsverlusten kommen kann, die einer Vereinheitlichung der Bedienstandards hinderlich sind.

2 Hinsichtlich Datenerfassung und Open Data

Betreffend einer kohärenten und fundierten Datenerfassung über die Nutzung und des Bedarfs des öffentlichen Personennahverkehrs sowie dem Bedürfnis nach Open Data, bieten sich auch die Nahverkehrspläne als Gestaltungsmöglichkeit an. Hier können den Aufgabenträgern hinsichtlich der Erstellung der Nahverkehrspläne gezielt Vorgaben gemacht werden, um eine zielführende Datenbasis und -analyse durchzuführen. In § 11 Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 3 ÖPNVG gibt es bereits rechtliche Ansatzpunkte, die entsprechend modifiziert wer-

¹⁵ Gern/Brüning, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 1546.

¹⁶ Vgl. Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 35.

¹⁷ Vgl. Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG, § 8 Rn. 102.

¹⁸ Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG § 8 Rn. 50.

den können. Bundesrecht steht wegen § 8 Abs. 3 S. 7 PBefG nicht entgegen.

Wie oben bereits näher ausgeführt, hat auch der Reformgesetzgeber von diesem Vehikel Gebrauch gemacht, indem er nun im Nahverkehrsplan einen Modal Split fordert, siehe § 11 Abs. 3 Nr. 2 der Neufassung des ÖPNVG.

Ferner ist in diesem Zusammenhang der neue § 9 Abs. 6 ÖPNVG zu nennen, der weitere Anforderungen hinsichtlich einer kohärenten Datenbasis und Open Data bestimmt und eine Sanktionierung bei mangelnder Umsetzung regelt.

Diese Neuregelungen ermöglichen den Verkehrsplanern sowie der Wissenschaft auf einer soliden Datenbasis tragfähige Verkehrskonzepte für die Zukunft zu entwickeln. Dies ist für den öffentlichen Personennahverkehr, dessen Attraktivität von vielen Faktoren abhängig ist, unerlässlich.

III Handlungsempfehlungen

In dem Gesetzesentwurf vom 10.07.2020 hat das Land Baden-Württemberg effektive und praktikable Maßnahmen genannt, die eine Vereinheitlichung der Bedienstandards sowie die Schaffung einer fundierten Datenbasis ermöglichen. Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum erlaubt noch weitere Regelungen durch das Land Baden-Württemberg, diese bewegen sich aber immer im Spannungsfeld zwischen Selbstverwaltungsrecht der Aufgabenträger und einer etwaigen Kollision mit sonstigem Bundesrecht sowie Verfassungsrecht. Dies ist bei einer entsprechenden Kodifizierung zu berücksichtigen. Der rechtlich gangbarste und praktisch effektivste Weg ist die Bündelung von Verkehrsverbänden in einem zumutbaren Maße. Dadurch werden in immer größeren Gebieten die Bedienstandards vereinheitlicht, ohne die Selbstverwaltung der Aufgabenträger auszuhöhlen. Zudem ist die organisationsrechtliche Gestaltung eines Verkehrsverbundes flexibel möglich. Durch die geplanten Neuänderungen wird auch die Schaffung einer Datenbasis sowie Open Data letztlich direkt den Verkehrsverbänden vorgeschrieben.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Um weitergehende Kooperationen bis hin zu einer Gestaltung der Bedienstandards durch einen Verkehrsverbund bzw. eine Kooperation von Verkehrsunternehmen zu erreichen, ist nach dem Vorbild der „Kooperation Östliches Ruhrgebiet“ eine Kooperation in Beschaffung, Betrieb und Ausbildung ein guter Startpunkt. Besagte KÖR wandelte sich im 21. Jahr nach der Gründung in die „Kooperation Metropole Ruhr“ um und nimmt nun weitergehende Kooperationsziele in Angriff.¹⁹

I Technische Umsetzungsplanung

1 Standardisierte Datenbasis und standardisiertes Ticketing

Eine wesentliche und zum heutigen Stand nicht vorhandene technische Grundlage ist die bislang nicht erfolgende Erfassung der tatsächlich vom Fahrgast zurückgelegten Strecken und Zeiten. Dies bedeutet zum Beispiel, dass beim Kauf eines 2-Zonen-Einzelfahrscheins des VVS nicht abgeleitet werden kann, ob stadteinwärts oder stadtauswärts gefahren wurde und welche Verkehrsmittel tatsächlich genutzt wurden. Dies gilt für Zeitkarten und andere Ticketformen ebenso.²⁰ Das bedeutet, dass sämtliche tatsächlich zurückgelegten Wege und Leistungen der konkret benutzten Verkehrsunternehmen und Verkehrsmittel nur geschätzt und pauschaliert im Verkehrsverbund abgegolten werden können.

Damit gibt es keine belastbare Datenbasis für die Kapazitäts- und Linienplanung und generell für Bedienstandards. Wenn nicht bekannt ist, wie viele Fahrgäste transportiert werden, kann weder auf Auslastung noch auf Bedarf geschlossen werden und jegliche Bedienstandards können nur „fahrgastunabhängiger Natur“ sein. Vorgegebene Intervalle (Bedienzeiten) sind nicht sinnvoll, wenn nicht bekannt ist, ob und wie viele Fahrgäste transportiert werden – oder ob die Fahrzeuge fast leer fahren.

¹⁹ Vgl. <https://kmr-info.de/index.php/kooperationsbereiche/> (Stand 4.12.2020).

²⁰ Dies gilt auch für Handytickets, da auch hier die tatsächliche Strecke nicht erfasst wird. Zusätzlich ist fraglich, ob die verschiedenen Anbieter bspw. im VVS (DB, SSB, S-Bahn Stuttgart) die Daten überhaupt konsolidieren und in welcher Form. Vgl. <https://www.vvs.de/tickets/ticketskaufen/handyticket/> (Stand: 14.10.2020).

Eingesetzte technische Hilfsmittel, wie etwa ein automatisches Fahrgastzählsystem (AFZS), liefern auch keine der Realität entsprechenden Daten, da zwar rein summarisch erfasst wird, wie viele Personen bei einer Station aus- bzw. einsteigen, allerdings damit nicht ermittelt werden kann, welche Strecke eine ausgestiegene Person zurückgelegt hat und über welche Ticketart sie verfügte.

Dies führt und führte zu folgenden, erwartbaren Fehlentwicklungen:

- › Fehlplanungen bei Strecken und Kapazitäten mangels Datenbasis, jede Planung basiert auf unsicheren Annahmen;
- › Ungenügende Belastbarkeit von Angaben zum Modal Split;
- › Entkoppelung von Leistung und Erlös bei den Verkehrsunternehmen, da der Grenzerlös für die Beförderung des einzelnen Fahrgastes bei gleichzeitig positiven Grenzkosten gleich Null ist.

Eine hilfreiche Maßnahme besteht in der Einführung eines Systems, das die tatsächlich zurückgelegte Wegstrecke mit den tatsächlich verwendeten Verkehrsmitteln und der dabei verwendeten Ticketart in einer zur Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) konformen Weise erfasst. Da es hier um Planungs- und Abrechnungsgrundlagen geht, reichen die anonymisierten Daten aus.

Die Aussage des VWS

„Der Verkehrs und Tarifverbund Stuttgart baut [sein] communitybasiertes Informationssystem weiter aus. Mit der neuen Version der App VWS Mobil können Fahrgäste auch die aktuelle Auslastung von Bussen und Bahnen melden.“²¹

deutet darauf hin, dass der VWS zumindest aktuell nicht weiß, wie hoch seine Fahrzeuge ausgelastet sind.

Hier könnte die Einführung einer „Oyster Card BW“ in Erwägung gezogen werden, die sich in ihrer Funktionalität an der Londoner Oyster Card^{22,23} und der Urbana Card in Ljubljana^{24,25} orientiert:

- › Bei Benutzung von S-Bahn, U-Bahn, usw. wird mittels Karte oder einer Handy-App²⁶ sowohl ein- als auch ausgecheckt. Damit ist keine Personengruppe von der Benutzung ausgeschlossen, da verschiedene Kanäle zur Verfügung stehen. Rein smartphonebasierte Systeme schließen Menschen aus, die über kein Smartphone verfügen.

Exkurs:

So ist auch die beabsichtigte CICO-BW (Check-in-Check-out-System) anscheinend rein smartphonebasiert und setzt voraus,²⁷

- › dass die benutzende Person über 18 Jahre alt ist;
- › über eine Kreditkarte verfügt;
- › ein Smartphone mit iOS 10.0 bzw. Android 5.0 oder höher besitzt;
- › mobile Daten verwenden darf;
- › GPS-Ortung stets aktiviert hat.

Dies schließt einen großen Teil der ÖPNV-Nutzer/innen aus, z. B. alle Personen unter 18 Jahren und die laut statistischem Bundesamt 56 % der Menschen über 70, die kein Smartphone besitzen.²⁸

- › Bei einer Benutzung von Bussen, O-Bussen und Straßenbahnen bzw. straßenbahnartigen U-Bahnen wird nur eingeecheckt.
- › Als weitere Alternative – insbesondere für Touristen oder Geschäftsreisende – bietet sich die Zulassung von Kreditkarten mit Direktabbuchung an.
- › Bereitstellen einer App mit NFC-Funktion als Alternative zur Karte, die Verwendung der reinen QR-Funktionalität würde zusätzliche Hardware erfordern und würde unserer Meinung nach Betrug ermöglichen.
- › Die automatische Umbuchung eines Tickets zugunsten des Fahrgastes, z. B. wenn die Summe von Einzelfahrten den Preis eines Tagestickets erreicht hat; hierbei wird ausschließlich das für den Fahrgast günstigere Tagesticket belastet, ebenso das Monats- oder Jahresticket („Pay as you go caps“) oder der Fahrgast bucht ein Normalticket, steigt aber innerhalb eines Kurzstreckentickets wieder aus.²⁹

21 Vgl. <https://www.iphone-ticker.de/vs-stuttgart-app-nutzer-koennen-auslastung-der-bahnen-melden-undeinsehen-143273/>, Stand 14.10.2020.

22 Vgl. <https://oyster.tfl.gov.uk/oyster/entry.do>, Stand 14.10.2020.

23 Vgl. <https://www.visitlondon.com/de/reiseinformationen/transport/oyster-cards-und-travelcards>, Stand 14.10.2020.

24 Vgl. <https://www.visitljubljana.com/de/besucher/reiseinformationen/verkehr-und-befoerderung/staedtischebuslinien/>, Stand 14.10.2020.

25 Vgl. <https://www.lpp.si/en/single-city-card-urbana>, Stand 14.10.2020.

26 Vgl. <https://www.ljubljana.si/en/ljubljana-for-you/transport-in-ljubljana/ljubljana-public-transport/> (Stand 7.12.2020).

27 Vgl. <https://www.cico-bw.de/>, „Voraussetzungen zur Teilnahme“.

28 Vgl. statista.com (2020).

29 Dies gibt es tw. bereits, z. B. beim VWS unter <https://www.ssb-ag.de/tickets/ticketkauf-undberatung/bestpreis/>

- › Wenn alle Tickets nun karten- oder mobiltelefongebunden sind, entfallen zig Millionen Papiertickets sowie die Notwendigkeit, in jedem Bus und jedem Straßenbahnwagen Entwerter, Fahrkartenautomaten und die entsprechende Verkabelung vorzuhalten. Damit entfallen auch die damit verbundenen Logistik-, Betriebs- und Wartungskosten.

Es wird einerseits eine der Realität entsprechende Datengrundlage für die Verrechnung der Leistung der einzelnen Verkehrsunternehmen geschaffen, andererseits die Datenbasis, die mit Open Data genutzt werden kann. Somit stehen die Einnahmen eines Verkehrsunternehmens³⁰ in Relation zum tatsächlichen Fahrgastaufkommen und den tatsächlich erbrachten Fahrgastkilometern.

Als Alternative für eine realitätsnähere Berechnung des Fahrgastaufkommens – nicht aber das Ticketing – käme noch eine Ermittlung über die Mobilfunknetze in Frage. Diese ist vor allem im städtischen Bereich mittlerweile hinreichend präzise, um die sich in einem öffentlichen Verkehrsmittel bewegendenden Personen lokalisieren und zählen zu können. Durch 5G ist von einer weiteren Steigerung der Genauigkeit auszugehen. Datenschutzrechtlichen Bedenken kann durch Weitergabe anonymisierter Daten seitens der Mobilfunknetze begegnet werden.

Eine andere Maßnahme wäre die Gesichtserkennung im ÖPNV. Abgesehen von den datenschutzrechtlichen und Akzeptanzproblemen stellt sich die Frage, gegen welche Gesichtsdaten geprüft werden soll. Dies würde voraussetzen, dass eine Datenbank mit den – biometrischen – Gesichtern aller ÖPNV-Nutzer existiert. Und zwar auch mit der Information, dass es sich beim Nutzer um einen Schwerbehinderten oder um eine Polizistin handelt, die beide zu freier Fahrt berechtigt sind.³¹ Der Einführung einer solchen Datenbank stehen jedoch massive datenschutzrechtliche Herausforderungen entgegen.

Beiden Alternativen gemein ist das Problem, dass man damit zwar Personen verorten kann, nicht aber deren benutztes Ticket. Dieses ist nur über das Ticketing selbst herstellbar, da-

her wäre die Einführung der Oyster Card BW eine mögliche Lösung.

Ausgehend von den dann vorhandenen Datenbeständen wäre es möglich, wirkungsvolle Bedienstandards für die einzelnen ÖPNV-Strecken zu definieren, welche die Dimensionen „Gefäßgröße“ und „Bedienzeiten“ behandeln. Ehe diese Datenbasis nicht vorhanden ist, ist eine Optimierung nur sehr punktuell möglich.

2 Standardisierte Busse und Ausstattung

Die Grundlage von Bedienstandards ist die Einführung von standardisierten Fahrzeugen, wie nachstehende Grafik illustriert:

Abbildung 1: Treppe in einem Scania-Doppeldecker der BVG



Quelle: Signal (2015).³²

30 Vgl. hierzu VM (2020), S. 15 f.: „Zugleich gibt es eine ganze Reihe von Verkehrsverbänden, in denen heute keine AFZS vorhanden sind, teilweise finden auch keine manuellen Zählungen der Fahrgastnachfrage statt.“

31 Vgl. <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.uniformierte-beaemte-freifahrt-fuer-polizisten-machtnahverkehr-sicherer:1750c510-8c41-4754-87dc-ce730d47c344.html>, Stand 22.9.2020.

32 Vgl. <https://signalarchiv.de/Meldungen/10003730>, Stand 22.9.2020.

Bedienstandards wie „Barrierefreiheit“ werden in einem ÖPNV-Raum unwöglich, wo jedes Verkehrsunternehmen und jeder Aufgabenträger eigenständig über seinen Fuhrpark entscheidet. Da die Fuhrparks vorhanden sind und Restlaufzeiten bis zu 12 Jahren und eventuell mehr die Regel sind, muss zunächst eine Standardisierung an erster Stelle stehen. Regionale Unterschiede, bspw. stärkere Heizungen in gebirgigen Regionen, sind dadurch nicht ausgeschlossen.

Viele Bedienstandards hängen von den Fahrzeugen ab, eine Nachrüstung ist vielfach unmöglich, beziehungsweise mit hohen Kosten verbunden.

3 Physische Infrastruktur

Da es sich hier um die Einführung einfacher digitaler Technik handelt, die weniger komplex ist als die heutigen Lösungen, wie Ticketverkauf auf Papier, entfällt eine Beschreibung in diesem Absatz. Diese findet sich unter „Digitale Infrastruktur“.

Einzige Ausnahme sind diejenigen Bedienstandards, die Eingriffe in die städtebauliche Infrastruktur erfordern:

Zum Beispiel ist eine Erhöhung der Geschwindigkeit und Verkehrssicherheit durch eigene Busspuren möglich. Diese Spuren müssen nicht unbedingt teuer sein, es können auch nur farblich, anstatt baulich abgehobene Fahrspuren ausreichend sein.³³ Auch damit sind Fahrzeitreduktionen um ein Fünftel und Reduktionen der Unfälle um 16 % erreichbar.³⁴ Ein weiterer empirischer Beleg ergab sich in Seoul, wo die Einführung von Busspuren zu einer spürbaren Steigerung der Geschwindigkeit und Zuverlässigkeit führte (vgl. Tabelle 4 und 5).³⁵

4 Digitale Infrastruktur

Es handelt sich hierbei um marktübliche Lösungen, die skalierbar sind. Insgesamt wäre durch einen geeigneten Betreiber (bspw. Komm.ONE oder BITBW) ein System aufzusetzen und zu betreiben, wobei die einzelnen Verkehrsunternehmen die entsprechenden Daten zur Verfügung stellen. Wegen der nicht vorhandenen Einblicke in die bestehende digitale Infrastruktur ist an dieser Stelle nur eine grobe Beschreibung der Funktionalität möglich:

Das System besteht, vereinfacht gesagt, aus Fahrzeugen und Passagieren. Sensoren liefern Daten in Echtzeit in bestimmten Formaten an das System (über gesicherte Wege) und so erhält das System in Echtzeit den Status über, Ort und Kategorie der Passagiere. Aus diesen Daten werden

- › Abrechnungen der Beförderungsleistungen erstellt;
- › Prognosen über einzuplanende Kapazitäten sowohl zeitlich als auch bezüglich der Gefäßgröße erstellt;
- › Daten können nach dem Vorbild von Singapur den Nutzern öffentlich zur Verfügung gestellt werden,³⁶ etwa Daten zu freien Parkplätzen oder aktuellen Unfällen.

Zentrales (Infrastruktur-)Element sind Daten- und Nachrichtenformate, die ebenfalls zumindest landesweit standardisiert und umgesetzt sein müssen. Hier hat der VDV bereits gearbeitet, allerdings ist es zum heutigen Zeitpunkt unmöglich festzustellen, inwieweit bspw. die VDV-Schrift 462 05/2020 „Standardisierter Austausch von Liniennetz und Fahrplandaten mit der europäischen Norm CEN-TS 16614 NeTeX“ bereits in Baden-Württemberg umgesetzt wurde.

³³ Vgl. Bliss, Laura (2019).

³⁴ Ibid. sowie St. Jacques, K. und Levinson, H.: Operational Analysis of Bus Lanes on Arterials, Transport Research Board 1997, S. 45.

³⁵ Vgl. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0386111214601424#tbl4>, Stand 14.10.2020.

³⁶ Vgl. Government of Singapore, Data Mall.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Politische Steuerung

Hier ist zunächst, nach Prüfung und Umsetzung der rechtlichen Möglichkeiten, zu entscheiden welche Verkehrsverbünde beziehungsweise -unternehmen hier und in welchem Umfang teilnehmen, auch bis zu welcher Tiefe der Kooperation. Erst danach können diesbezüglich belastbare Aussagen getroffen werden.

2 Öffentliche Verwaltung

Da, wie bspw. anhand des Mitgliederverzeichnisses des VDV deutlich wird,³⁷ nur wenige Verkehrsunternehmen in Form von Eigenbetrieben betrieben werden, ist die Verwaltung hier nur gering involviert.

3 Betriebsmodell

Da der Umfang und die Möglichkeit der Durchsetzung von Bedienstandards zum heutigen Zeitpunkt als völlig offen bezeichnet werden muss, kann hier noch nichts gesagt werden.

III Wirtschaftliche Umsetzungsplanung

Die Einführung einer „Oyster Card BW“, wie oben dargestellt, hat folgende wirtschaftliche Implikationen, die man in Abhängigkeit von einer kompletten Umsetzungsplanung noch konkretisieren muss:

- › Es entfallen folgende Kostenkomponenten:
 - › Mobile Fahrscheinautomaten in den Fahrzeugen, Entwerter und die entsprechende Verkabelung in den Fahrzeugen (Schätzung der Kosten 45 TEUR pro Fahrzeug);³⁸
 - › Bargeldmanipulation an den mobilen Automaten;
 - › Ticket- und Papierhandling am mobilen Automaten;
 - › Wartung von mobilen Automaten und generell von Entwertern.

Ein Rechenbeispiel: Ein Unternehmen bzw. Verbund verfügt über 271 ÖPNVBusse.³⁹ An Einbaukosten verursacht dies über alle Busse über 12 Mio. EUR. Hinzu kommen die laufenden Kosten.

Unter der Annahme, dass jeder Bus einen mobilen Fahrkartenautomaten und drei Entwerter hat und der tägliche Aufwand für die o.a. Tätigkeiten pro Bus nur eine halbe Stunde ist, so ergeben sich bei Personalkosten von 10 EUR/h (ohne Lohnnebenkosten und Overhead) Jahreskosten von 494 TEUR. Bei 27,9 % Lohnnebenkosten⁴⁰ und 100 % Overhead (betriebsüblich) ergeben sich jährliche Kosten allein für Logistik und Wartung der Automaten und Entwerter in Bussen (ohne Reparaturen) von 1,263 Mio. EUR. Hinzu kommen das Material (Farbbänder und Papiervordrucke (Sonderformate) sowie die Abschreibung über die Nutzungsdauer. Ebenso hinzu kommen die Kosten für die Automaten/Entwerter in den Straßenbahnen.

- › Die Kosten für die stationären Fahrscheinautomaten werden als unverändert angesetzt, sowohl was die Anschaffung/Abschreibung als auch die Wartung betrifft. Statt Papierhandling und Druck müssen nun Karten ausgegeben und auf sie zugebucht werden. Dies kann als kostenneutral angesehen werden. Allerdings ist der Gesamtbestand einmalig auszutauschen.
- › Reduktion der Anzahl der Kontrolleure in Bussen – und bei entsprechendem Umbau auch in S-Bahnen und U-Bahnen –, da nun beim Einstieg beim Fahrpersonal die Fahrausweise gezeigt werden müssen. Bei angenommen lediglich einer Einsparung von 50 Vollzeitäquivalenten und einem Stundenlohn von 10 EUR ergeben sich Bruttolohneinsparungen von 1 Mio. EUR p.a. Bei 27,9 % Lohnnebenkosten (U1–U3 außer Ansatz) und 100 % Overhead ergeben sich Einsparungen von 2,5 Mio. EUR p.a.
- › Neben der besseren Planbarkeit aufgrund der Datenbasis ergeben sich durch die „Oyster Card BW“ neue Modelle bei Vergabeverfahren von Linien. So könnten Reverse Auction

³⁷ Ersichtlich unter <https://www.vdv.de/mitgliedersuche.aspx>, Stand 21.10.2020.

³⁸ Daten über die Preise von Fahrscheinautomaten sind schwer erhältlich. Abgesehen von der persönlichen Expertise aus der Zeit bei einem Omnibushersteller sind Indikationen für die Gültigkeit dieser Expertise die veröffentlichten Daten aus Seattle (vgl. <https://seattletransitblog.com/2011/08/26/400k-20-ticket-machines/>; ca. 20 T\$ bis 50 R\$) und (https://civitas.eu/sites/default/files/civitas_il_policy_advice_notes_10_ticketing.pdf wo 44.531,25 Euro angegeben sind).

³⁹ Vgl. <https://www.ssb-ag.de/unternehmen/informationen-fakten/fahrzeuge/bus/>, Stand 14.10.2020.

⁴⁰ Umlagen U1 bis U3 außer Ansatz.

Verfahren, auf Basis der realen Fahrgastkilometer, vergeben werden. Damit können auch Anreizstrukturen geschaffen werden, die die Attraktivität des ÖPNV erhöhen. Die Kalkulation der Anbieter wird dadurch erleichtert, dass in die Fahrzeuge keine verkehrsbundspezifischen Automaten und Entwerter eingebaut werden müssen. Dies sollte den Bieterkreis zumindest für Buslinien erhöhen. So kann ein Fahrzeug in mehreren Verkehrsverbänden eingesetzt und ein Lastausgleich realisiert werden. Bei Straßenbahnen ist dies nicht der Fall, da es keine landesweite Vereinheitlichung gibt.

- › Es sind mit der „Oyster Card BW“ erstmals realitätsnah zumindest folgende Gruppen abrechenbar, im Sinne einer Erfassung der tatsächlich für diese Gruppen erbrachten Transportleistungen:
 - › Für Freifahrten berechnete Schüler/innen;
 - › Schwerbehindertenausweise (auch Blinde, Gehörlose) bzw. von Begleitpersonen und -hunden die unlimitierte Inanspruchnahme des ÖPNV ermöglichen;
 - › Inhaber/innen von Sonderfahrausweisen für Bedienstete von ÖPNV-Unternehmen (allein bei der SSB betrifft dies ca. 3.300 Personen). Die entsprechenden Ausweise sind teilweise deutschlandweit im gesamten ÖPNV gültig.
 - › Inhaber/innen eines Baden-Württemberg-Tickets; ähnlich verhält es sich mit Fahrausweisen, die von der DB ausgestellt werden und im ÖPNV Gültigkeit haben, etwa die Bahncard 100 oder das City Ticket.
 - › Spezielle Gruppen, Landesbedienstete in Hessen generell.⁴¹
 - › Die Methode, die bisher angewandt wird, hat Schwächen: „[e]s erfolgt keine Differenzierung zwischen verkauften Fahrausweisen für Kinder und Erwachsene, diese werden als Summe betrachtet. Nicht berücksichtigt werden Zuschläge für die 1. Klasse und Zusatzwertmarken (Netz).“⁴²

- › Auch die Ausschreibung des SPNV wäre aufgrund der realen Fahrgastzahlen verbesserbar. Insbesondere könnte die Remuneration an das tatsächliche Fahrgastaufkommen und somit an die Attraktivität des Verkehrsmittels gekoppelt werden. Derzeit ist es im VVS so, dass die Verteilung der Einnahmen vereinfacht dargestellt so erfolgt, dass ein bestimmter Prozentsatz pauschal zur Finanzierung der S-Bahn an den VRS bezahlt⁴³ und der Rest im Weiteren nach Fahrgastbefragungen verteilt wird.⁴⁴ Dies bedeutet, dass die Grenzerlöse eines zusätzlichen Fahrgastes für das konkrete Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund möglicherweise Null sind und somit eine massive Fehlsteuerung erfolgt, da Leistungserbringung und Leistungsentgelt voneinander entkoppelt sind und somit der Marktmechanismus außer Kraft gesetzt ist. Automatisierte Systeme, die unabhängig von Fahrgastzählungen belastbare Daten liefern, sind aktuell nicht flächendeckend vorhanden: „So fordert das Land Baden-Württemberg als Aufgabenträger des SPNV in allen neuen SPNV-Verträgen die flächendeckende Ausstattung der Fahrzeuge mit AFZS.“⁴⁵ Im ÖPNV betreiben eine Reihe größerer Verkehrsunternehmen, insbesondere solche in Ballungsräumen und mit Straßenbahnen, eigene AFZS-Hintergrundsysteme oder bauen diese derzeit aus. Zugleich gibt es eine ganze Reihe von Verkehrsverbänden, in denen heute keine AFZS vorhanden sind, teilweise finden auch keine manuellen Zählungen der Fahrgastnachfrage statt.

Die Erfahrungen, bspw. aus London, zeigen, dass durch eine solche Umstellung allein beim Ticketing Personalkosten in signifikanter Höhe eingespart werden können.⁴⁶ Dass auch die aufwändigen Fahrgastzählungen und Statistiker/innen für Prognosen und Berechnungen unter Annahmen entfallen und nun auf Basis von echten und belastbaren Daten geplant, bestellt, umgesetzt und verrechnet wird, kommt hinzu.

⁴¹ Vgl. <https://innen.hessen.de/buerger-staat/personalwesen/landesticket-fuer-hessen-unterwegs>, Stand 14.10.2020.

⁴² Vgl. Anlagen zur Allgemeinen Vorschrift über die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in der Verbundstufe II des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart, S. 58.

⁴³ Laut Unterlagen der Linken in der Regionalversammlung, Wolfgang Höpfner, Aufsichtsrat der SSB, sind es ca. 21 Prozent, vgl. <http://www.dielinke-rv-stuttgart.de/fileadmin/fraktionen/rvstuttgart/Dokumente/FahrpreiserhoehungVVS.pdf>, Stand 14.10.2020.

⁴⁴ Vgl. Anlagen zur Allgemeinen Vorschrift über die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in der Verbundstufe II des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart.

⁴⁵ Ausschreibung einer Fachberatung zur Harmonisierung und Einführung von automatisierten Fahrgastzählensystemen (AFZS) in Baden-Württemberg (Dienstleistung), Vergabeunterlagen, Stand: 07.09.2020, Auftraggeber: Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg Stuttgart, September 2020, zu finden noch unter <https://docplayer.org/196006938-Ausschreibung-einer.html>

⁴⁶ Vgl. <https://www.ftzgeraldr.co.uk/london-underground-job-cuts/> bzw. <https://www.standard.co.uk/news/transport/950-london-underground-staff-to-lose-their-jobs-in-tube-ticketoffice-shake-up-8954060.html>, Stand 14.10.2020.

IV Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

1 Verdoppelung des ÖV

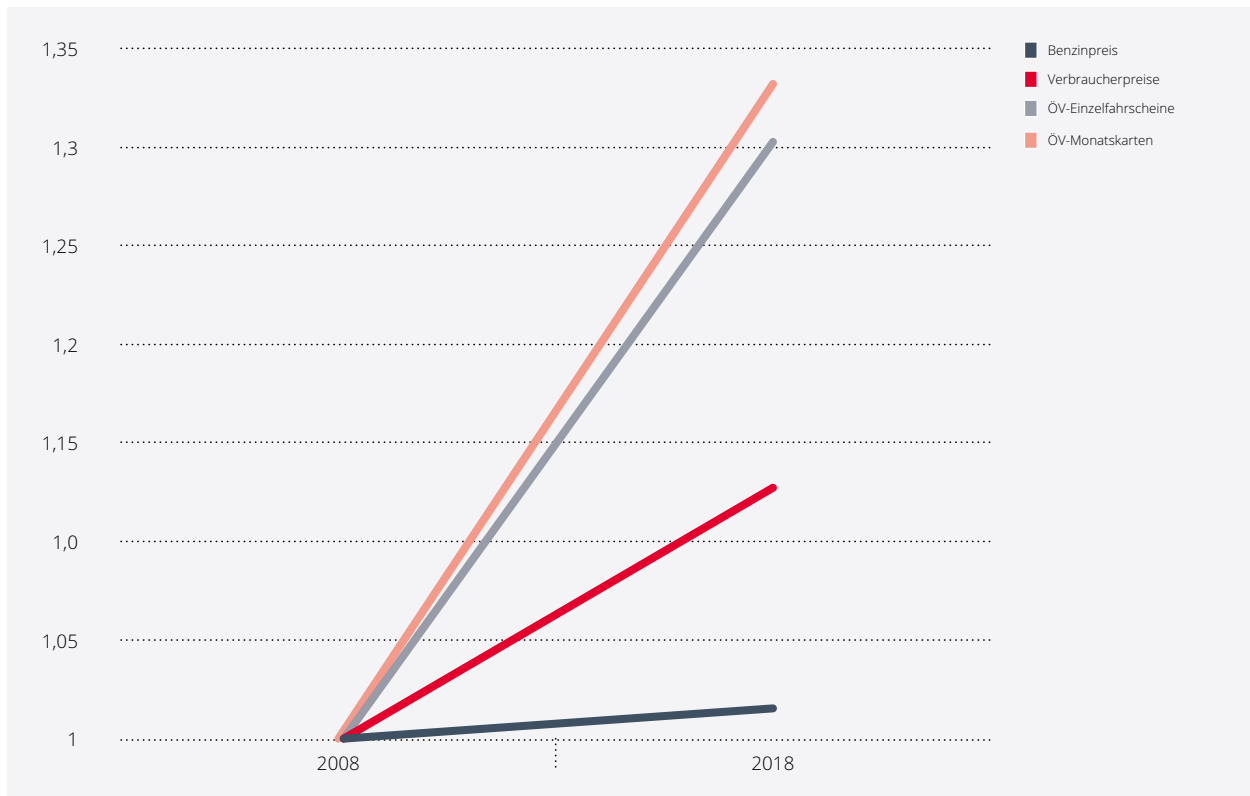
Die Erreichung dieses Ziel hängt weniger von den Bedienstandards ab, sondern primär von den Preisen des ÖPNV. Diese Preisentwicklung stellt natürlich auch ein Hemmnis für Substitutionseffekte im Verkehr dar. Folgendes Schaubild des Verkehrsclubs Deutschland VCD für Baden-Württemberg zeigt dies.

Natürlich stellt der Benzinpreis nur ein Element in den Life-Cycle-Kosten eines Kfz dar, allerdings beeinflusst gerade der

Benzinpreis die Entscheidung über den einzelnen Fahrweg. Diese wird nach Grenzkosten getroffen und dabei ist der Benzinpreis ein entscheidendes Element.

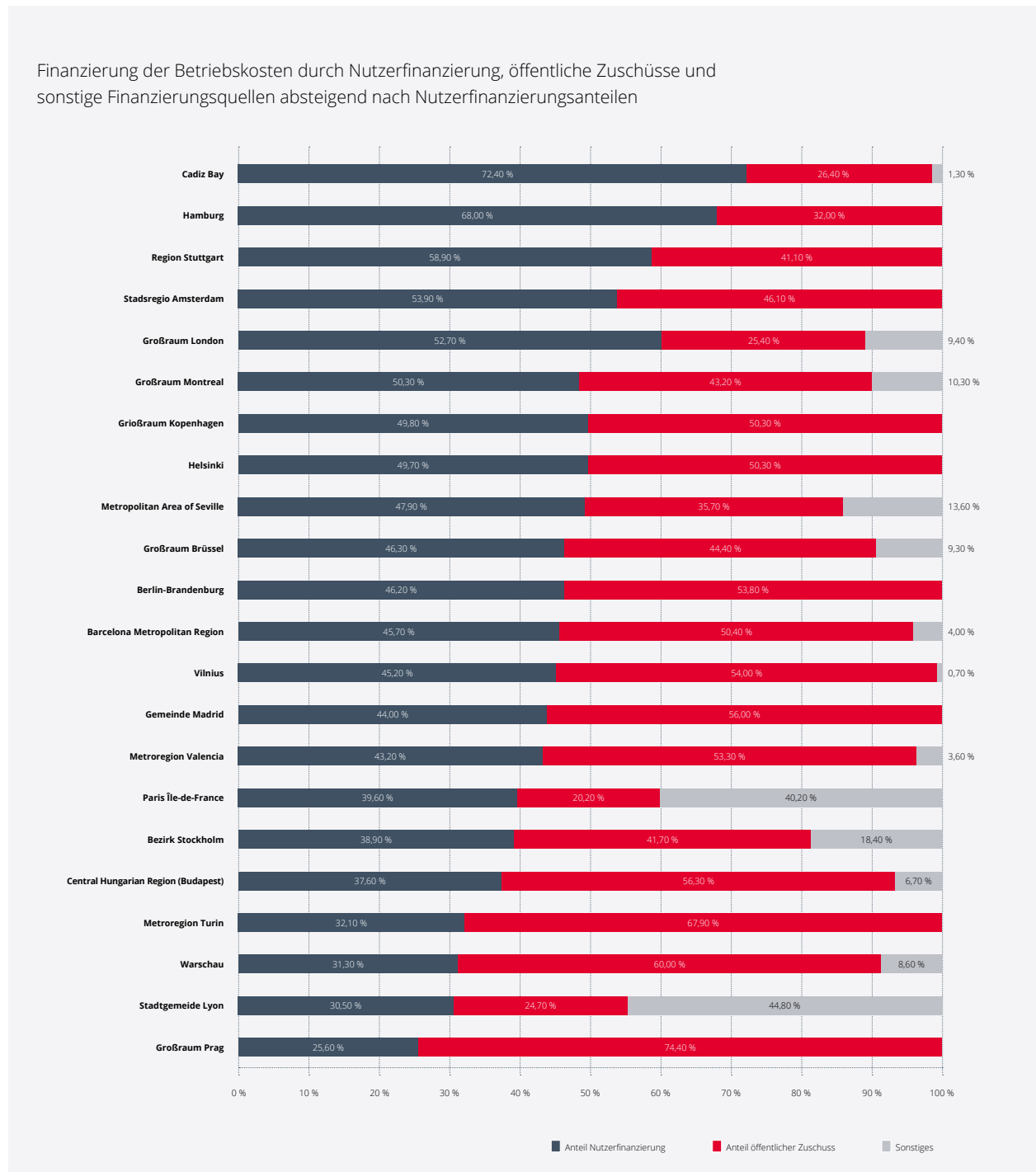
In diesem Zusammenhang muss die Gesamtfinanzierung des ÖPNV betrachtet werden. Eine Statistik aus dem Jahr 2011 zeigt, dass Stuttgart bei der Deckung der Betriebskosten des ÖPNV durch die Nutzerentgelte europaweit einen Spitzenplatz einnimmt: Fast 60 % der Betriebskosten werden durch die Nutzerentgelte abgedeckt.

Abbildung 2: Preisentwicklung ÖPNV – Benzinpreis



Quelle: VCD (2018)⁴⁷

Abbildung 3: Deckung von Betriebskosten durch Nutzerfinanzierung



⁴⁸ Randelhoff, M., Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen, Zukunft Mobilität, 2013. Download von <https://www.zukunftmobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/>, Stand 01.07.2020.

Dies ist betriebswirtschaftlich lobenswert, führt aber gesamtwirtschaftlich zu einem Hemmnis beim Umstieg auf den ÖPNV.

Der ÖPNV ist in Baden-Württemberg im europäischen Vergleich teurer, weshalb der Umstieg auf den ÖPNV unattraktiver ist. Nebenstehende Tabelle illustriert dies.⁴⁹

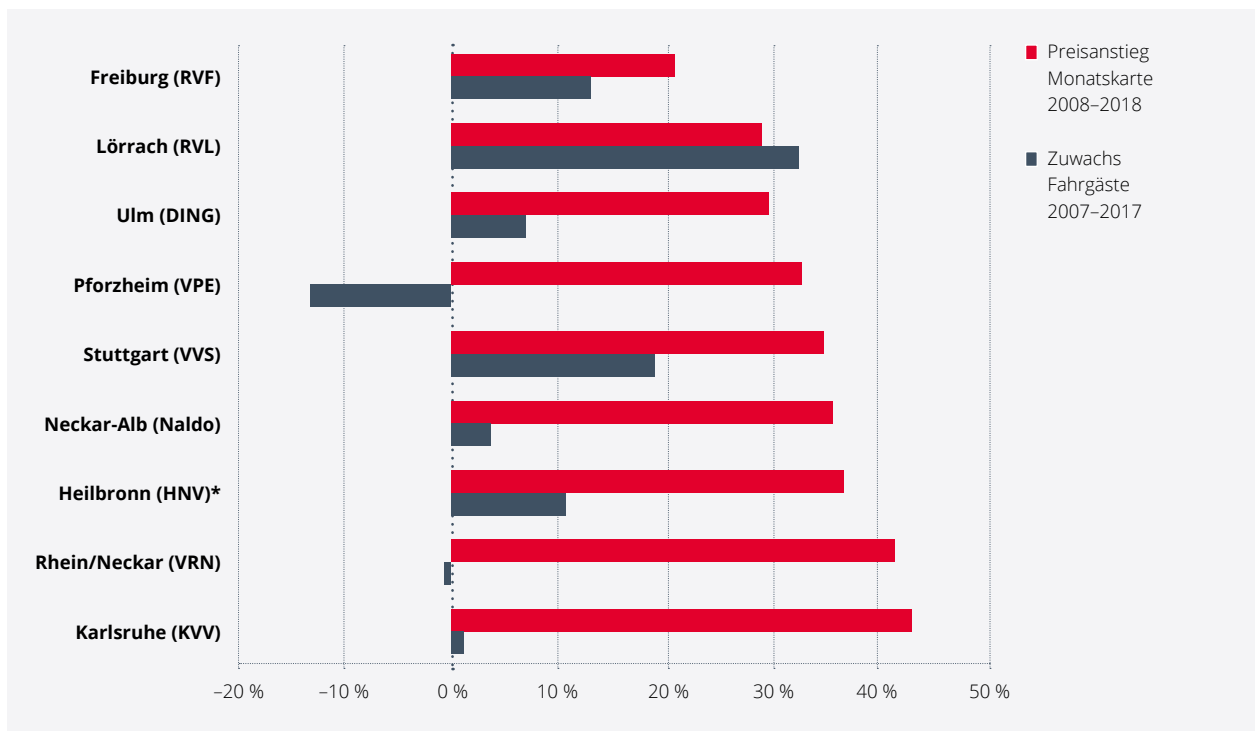
Die Wirkung, die der Preis auf die Fahrgastzahlen hat, illustriert folgende Abbildung:

Tabelle 1: Jahresticketpreise in verschiedenen deutschen und europäischen Städten

STADT	PREIS BEI EINMALZAHLUNG ZUM 21.7.2020
RMV Frankfurt/Main, 5000 und 5090	899,60 €
VVS Stuttgart Zone 1	690,00 €
KVV Karlsruhe, Karlsruhe	684,00 €
LVB Leipzig Zone 110	682,86 €
MIA Bremen, Zone Bremen	673,20 €
MVG München Zone M	522,00 €
STIB-MVB Brüssel	499,00 €
ZVV Zürich, Lokernetz Zone 110	469,45 €
Wiener Linien Wien, Zone 100	365,00 €
Mailand, Zone 1 (innerstädtisch)	330,00 €
BKV Budapest, Stadt Budapest	323,35 €

Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 4: Preisentwicklung und Fahrgastzahlen Verkehrsverbünde BW



Quelle: VCD (2018)⁵⁰

49 <https://www.vv.de/tickets/zeittickets-abo-polygo/jahresticket-jedermann/>; <https://www.mvg.de/ticketstarife/abonnement/isarcad-im-abo.html>; https://abo.l.de/index.php/application/product_overview?external_product_offer=ABO+Basis+%E2%80%93+Jahreszahlung&external_product_offer_position=ABO+Basis++Ratenzahlung++2+Zonen&external_network_wide_validity=false&external_route_from_id=Leipzig%2C+Stadt&external_route_from_type=OT&external_route_to_id=Leipzig%2C+Stadt&external_route_to_type=OT&external_relation_matrix_variation=10001&external_surcharges=ABO+Basis++Einmalzahlung++2+Zonen&external_valid_from=2020-09-01; <https://www.rmv.de/c/de/fahrkarten/die-richtige-fahrkarte/allefahrkarten-im-ueberblick/jahreskarten/persoeliches-jahreskarten-abonnement-erwachsene>; <https://www.vbn.de/tickets/ticketangebot/mia/> - Keine Einmalzahlung verfügbar, darum mal 12.; https://shop.wienerlinien.at/abo_online.php/application/product/241; <https://bkk.hu/en/tickets-andpasses/prices/annual-budapest-pass/> Umrechnungskurs der EZB vom 20.7.2020; https://www.stadtzuerich.ch/vbz/de/index/tickets/sortiment_preise1/zv_netzpass.html umgerechnet mit dem EZB-Kurs vom 20.7.2020, Lokernetz ist mangels Ortskenntnis eine Annahme.; <https://www.kvv.de/fahrkarten/fahrkartenpreise/pendler-abonnenten/jahreskarte.html>; <https://www.stib-mvb.be/article.html?en&guid=800309e8-1983-3410-b599-e90c40f84dea>, Stand 21.07.2020. Nachtrag: <https://nuovosistematariffario.atm.it/en/> (Stand 8.12.2020).

50 <https://bw.vcd.org/themen/verkehrspolitik/news/vcd-fordert-guenstigere-oev-tarife/>, Stand 01.7.2020.

2 Jedes dritte Auto fährt klimaneutral

Dieses Ziel würde nicht berührt, da ÖPNV-Busse nur einen kaum wahrnehmbaren Bruchteil der Kfz ausmachen und ihre „Klimaneutralisierung“ nicht Gegenstand dieser Maßnahme ist.

3 Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten

Unter der Annahme, dass die Wege an sich notwendig sind – sieht man von Spaziergängen oder Radfahren als Sport ab – so ist eine Substitution des Kfz-Verkehrs faktisch in Größenordnungen nur durch ÖPNV erreichbar. Dies lässt sich am Beispiel der Stadt Wien illustrieren⁵¹. Aus diesem Grund sei hier auf Ziel 1, „Verdopplung ÖPNV“, verwiesen.

4 Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)

Hier könnte sogar ein gegenteiliger Effekt einsetzen, wenn ein besserer ÖPNV Fußwege und Radwege substituiert. In jedem Fall ist die Wirkung vernachlässigbar.

5 Jede dritte Tonne fährt klimaneutral

Dieses Ziel würde, in Anbetracht des Verhältnisses zwischen ÖPNV und Güterverkehr, faktisch nicht berührt werden. Dabei kann von Größenordnungen von ca. 90 Mio. Personenkilometern pro Tag in Baden-Württemberg im Jahr 2017 sowie über 75 Mrd. Tonnenkilometern pro Jahr 2010 und somit (unter der Annahme, dass eine Person 100 Kilogramm wiegt) von 3,285 Mrd. Tonnenkilometer pro Jahr ÖPNV zu 75 Mrd. Tonnenkilometern pro Jahr im Güterverkehr ausgegangen werden.

C Zusammenfassung und Einordnung

Ein Ansatzpunkt für ein ganzheitliches Klimaschutzkonzept im Verkehrssektor ist die Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Nahverkehrs. In diesem Kapitel wurde zunächst dargestellt, inwieweit das Land Baden-Württemberg einen rechtlichen Handlungsspielraum hat, einen landesweiten Bedienstandard zu konstituieren sowie kohärente und umfassende Daten über die Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs zu sammeln. Zudem wurde die planungs-, ordnungs- und haushaltsrechtliche Komponente beleuchtet.

Maßgebliches Regelwerk für den öffentlichen Personennahverkehr in Baden-Württemberg ist das Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG). Nach der nun aktuellen Rechtslage im ÖPNVG sind die landesrechtlichen Möglichkeiten für einen landesweit einheitlichen Bedienstandard im öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere hinsichtlich Preisgestaltung, Fahrplangestaltung, Taktichte und Qualität, gestärkt worden. Insbesondere wird durch die Schaffung des neuen § 9 Abs. 7 ÖPNVG auch eine finanzielle Sanktion für jene Fälle vorgesehen, in denen die Verkehrsverbände nicht die Voraussetzungen des reformierten § 9 Abs. 6 ÖPNVG, wie bspw. der Sicherstellung eines landeseinheitlichen Beförderungsstandards oder der Bereitstellung von Haltestellen- sowie Fahrplandaten an das Land, erfüllen.

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs und des Finanzausgleichsgesetzes schafft also neue bzw. erweitert bestehende rechtliche Handlungsoptionen. In Bezug auf Bedienstandards ist demnach die Bildung von Verkehrsverbänden nicht mehr lediglich anzustreben, sondern als gesetzliches Erfordernis in § 9 Abs. 6 Nr. 4 ÖPNVG vorgegeben. Zudem gibt es durch die Reform des genannten Gesetzes nur noch drei Tarifarten im öffentlichen Personennahverkehr. Diese dreigliedrige Struktur schafft Übersichtlichkeit und eine Vereinheitlichung des Tarifsystems. Hinsichtlich Datenerfassung/Open Data sieht die Neufassung des ÖPNVG den Nahverkehrsplan als Vehikel vor, um eine solide Datenba-

sis über die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs und den „Modal Split“ zu sammeln, wobei diese Bezeichnung in der Neufassung explizit im Gesetzestext erscheint. Die Neuerungen im ÖPNVG ermöglichen es dem Land also, in Zusammenarbeit mit den Verbänden anhand der dann vorhandenen kohärenten Nachfragedaten nach § 9 Abs. 6 Nr. 6, 7 ÖPNVG den ÖPNV in Baden-Württemberg gezielt weiterzuentwickeln. Ohne belastbare Nachfragedaten ist eine zielführende Verbesserung des ÖPNV nur schwer möglich, sodass diese Neuregelung letztlich auch der Erreichung der Klimaziele des Landes dienlich ist.

Auf ordnungsrechtlicher Ebene ist anzumerken, dass die Beförderung von Personen nach dem Personenbeförderungsgesetz genehmigungspflichtig ist. Unter diese Genehmigungspflicht fällt auch der öffentliche Personennahverkehr. Eine Steuerungswirkung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr im Land Baden-Württemberg kann aus der Genehmigungspflicht jedoch nicht konstruiert werden.

Das Land Baden-Württemberg hat durch den Gesetzesentwurf vom 10.07.2020 effektive und praktikable Maßnahmen geschaffen, die eine Vereinheitlichung der Bedienstandards sowie die Schaffung einer fundierten Datenbasis ermöglichen. Der rechtlich und praktisch effektivste Weg ist die nun verbindliche Bündelung von Verkehrsverbänden in Verbindung mit einer entsprechenden finanziellen Sanktionsandrohung nach § 9 Abs. 7 ÖPNVG. Dadurch wird auch die Schaffung einer Datenbasis sowie Open Data letztlich direkt den Verkehrsverbänden vorgeschrieben.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Um weitergehende Kooperationen bis hin zu einer Gestaltung der Bedienstandards durch einen Verkehrsverbund bzw. eine Kooperation von Verkehrsunternehmen zu erreichen, ist nach dem Vorbild der „Kooperation Östliches Ruhrgebiet“ (KÖR) eine Kooperation in Beschaffung, Betrieb und Ausbildung ein guter Startpunkt.

Bei der technischen Umsetzung ist vor allem eine standardisierte Datenbasis und ein standardisiertes Ticketing anzustreben. Es fehlt bis heute die technische Grundlage für die Erfassung der tatsächlich vom Fahrgast zurückgelegten Strecken und Zeiten. Damit gibt es keine belastbare Datenbasis für die Kapazitäts- und Linienplanung und generell für Bedienstandards. Eine hilfreiche Maßnahme besteht daher in der Einführung eines Systems, das die tatsächlich zurückgelegte Wegstrecke mit den tatsächlich verwendeten Verkehrsmitteln und der dabei verwendeten Ticketart in einer DSGVO-konformen Weise erfasst. Orientieren könnte sich ein solches System an der Londoner Oyster Card oder der Urbana Card in Ljubljana. Dabei gilt es zu bedenken, dass rein smartphonebasierte Systeme Menschen ausschließen, die über kein Smartphone verfügen. Als Alternative für eine realitätsnahe Berechnung des Fahrgastaufkommens, nicht jedoch des Ticketings, käme eine Ermittlung über die Mobilfunknetze in Frage. Selbstverständlich müsste auf eine datenschutzrechtlich einwandfreie Gestaltung einer solchen Maßnahme geachtet werden.

Grundlage für Bedienstandards ist die Einführung von standardisierten Bussen und anderen Fahrzeugen, wobei auch regionale Unterschiede, bspw. stärkere Heizungen in gebirgigen Regionen, zu berücksichtigen sind. Bei der Ausgestaltung der physischen Infrastruktur wäre eine Erhöhung der Geschwindigkeit und Verkehrssicherheit durch eigene Busspuren anzudenken.

Für die digitale Infrastruktur braucht es ein System, welches, vereinfacht gesagt, aus Fahrzeugen und Passagieren besteht. Daten werden dabei durch Sensoren in Echtzeit erfasst. Ein zentrales Infrastrukturelement sind hier Daten- und Nachrichtenformate, die ebenfalls zumindest landesweit standardisiert und umgesetzt sein müssen.

Für die organisatorische Umsetzung bedarf es einer politischen Steuerung mit der Aufgabe, zu entscheiden, welche Verkehrsverbände bzw. -unternehmen in welchem Umfang teilnehmen. Die öffentliche Verwaltung wäre dabei nur gering involviert.

Die wirtschaftliche Umsetzung hätte bei Einführung einer „Oyster Card BW“ einen Entfall verschiedener Kostenkomponenten zum Ergebnis; hierzu gehören die mobilen Fahr-scheinautomaten in den Fahrzeugen, Bargeldmanipulation sowie Ticket- und Papierhandling an mobilen Automaten sowie deren Wartung. Auch könnte die Anzahl der Kontrolleure in den Bussen reduziert werden, und es würden sich neue, wirtschaftlich effiziente Modelle bei Vergabeverfahren von Linien ergeben. Bei Nutzung von echten und belastbaren Daten würden auch aufwändige Fahrgastzählungen und deren Auswertung durch Statistiker/innen entfallen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Erreichung des Ziels „Verdoppelung des ÖV“ hängt weniger von den Bedienstandards ab, sondern primär von den Preisen des ÖPNV. Diese sind in Baden-Württemberg im europäischen Vergleich höher, weshalb der Umstieg auf den ÖPNV weniger attraktiv ist. Sofern einheitliche Bedienstandards zu einer Kostenreduktion für die Fahrgäste beitragen, kommt dies dem Ziel „Verdoppelung des ÖV“ zugute. Da eine Substitution des Kfz-Verkehrs in der angestrebten Größenordnung faktisch nur durch den ÖPNV erreichbar ist, wird auch das Ziel „Ein Drittel weniger Kfz-Verkehr in den Städten“ gestärkt. Die Wirkung der beschriebenen Maßnahmen auf das Ziel „Jeder zweite Weg selbstaktiv (zu Fuß/per Rad)“ ist hingegen vernachlässigbar; es könnte sogar ein gegenteiliger Effekt eintreten, wenn ein verbesserter ÖPNV Fußwege und Radwege substituiert.

Wir empfehlen, als rechtlich und praktisch effektivsten Weg die nunmehr verpflichtende Vereinheitlichung von Bedienstandards durchzusetzen und eine weitere Bündelung der Verkehrsverbünde zu forcieren, ohne jedoch in immer größeren Verbundgebieten „Mega-Verbünde“ entstehen zu lassen oder die Selbstverwaltung der Aufgabenträger auszuhöhlen. Auf Umsetzungsebene empfehlen wir vor allem, eine standardisierte Datenbasis und ein standardisiertes Ticketing sowie die digitale Infrastruktur für die Erfassung zurückgelegter Strecken und Zeiten zu schaffen. Aus wirtschaftlicher Sicht erscheint uns die Einführung einer „Oyster Card BW“ nach Londoner Vorbild sinnvoll.





Zulassungsbeschränkung CO₂-intensiver Kfz

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	251
I	Rechtliche Bewertung	251
1	Hintergrund	251
2	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	251
3	Landesrechtliche Möglichkeiten	252
4	Finanz- und Haushaltsrecht	262
II	Handlungsempfehlungen	263
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	263
I	Technische Umsetzungsplanung	263
II	Organisatorische Umsetzungsplanung	263
1	Zulassungsrecht	263
2	Planungsrecht	263
3	Ordnungsrecht	263
4	Dynamische Parkraumbewirtschaftung	264
5	Bundes-Immissionsschutzgesetz	265
III	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	265
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	266

Zulassungsbeschränkung CO₂-intensiver Kfz

A Rechtliche Bewertung

I Rechtliche Bewertung

1 Hintergrund

Im Sinne eines holistischen Klimaschutzkonzeptes im Verkehrssektor kann unter anderem auch an der straßenrechtlichen Quelle des Schadstoffausstoßes selbst angesetzt werden: der Zulassung. Im Folgenden sollen mögliche Handlungsoptionen beleuchtet werden, die zu einer Verringerung des Verkehrs durch Beschränkung der Zulassung von Fahrzeugen, die hohe CO₂-Emissionswerte verzeichnen, führen könnten. Dabei ist zunächst der landesrechtliche Kompetenzrahmen abzustecken (**Ziff. 2.**) und im zweiten Schritt auf die sich daraus ergebenden konkreten Maßnahmen einzugehen (**Ziff. 3.**).

2 Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

Seiner grundlegenden unionalen und bundesrechtlichen Bedeutung entsprechend, ist das „klassische“ Zulassungsrecht vorrangig auf der (supra-)nationalen Ebene verankert. Im Umkehrschluss bleibt die Regelungsmaterie dem Landesgesetzgeber damit größtenteils verwehrt.

In seiner heutigen Ausformung ist das Zulassungsrecht insbesondere in der Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV)¹ sowie der EG-Fahrzeuggenehmigungsverordnung (EGFGV)² und darüber hinaus hinsichtlich der nationalen sogenannten „Betriebserlaubnis“ in den §§ 19–21 der Straßenverkehrs-Zulassungs-Verordnung (StVZO)³ niedergeschrieben. Dabei beruht jeder der drei Normtexte auf europarechtlichen Vorgaben oder verweist gar auf diese. Insoweit wird auch von einem durch Unionsrecht vollharmonisierten Bereich gesprochen.⁴

Ansatzpunkte für Handlungsoptionen sind dabei dem ganzen zulassungsrechtlichen Spektrum gemäß als präventive Zulassungsquote sowie mittelfristiges Neuzulassungsverbot (**Ziff.**

2.1), nachträglicher Zulassungsentzug (**Ziff. 2.2**) und als – in anderen europäischen Ländern existierende – Zulassungssteuer (**Ziff. B.2.3**) denkbar.

2.1 Zulassungsquoten und Neuzulassungsverbote

Eine präventiv wirkende Zulassungsquote für schadstoffarme Kraftfahrzeuge betreffend, wie sie 2018 der Sachverständigenrat für Umweltfragen in Höhe von 25 % für elektronisch betriebene Fahrzeuge vorschlug,⁵ oder der spiegelbildliche Ansatz eines mittelfristigen Neuzulassungsverbot schadstoffintensiver Kraftfahrzeuge, so angekündigt hinsichtlich Verbrennungsmotoren seitens Frankreich und des Vereinigten Königreichs,⁶ sind kompetenziell entweder auf europarechtlicher oder bundesrechtlicher Ebene vorzunehmen.⁷ Dies lässt sich europaverfassungsrechtlich auf die Kompetenzgrundlage der „Verkehrssicherheit“⁸ des Art. 90 I des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und grundgesetzlich auf die „konditionierte“ konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 II, 74 I Nr. 22 GG für das „Kraftfahrzeugwesen“ des Bundes zurückführen. Insoweit ist auch vom abschließenden Charakter der beiden Regelungsbereiche auszugehen, was die im Vordergrund stehende Richtlinie 2007/46⁹ und deren bundesrechtliche Umsetzung verdeutlichen. Im Sinne einer Vollharmonisierung eines nicht nur nationalen, sondern gerade europaweiten Zulassungsrechts bestehen an dem von Art. 72 II GG vorausgesetzten bundeseinheitlichen Regelungsbedürfnis keine Zweifel.

2.2 Zulassungsentzug

Die zweite Option eines Zulassungsentzuges und allgemein nach erfolgter Zulassung ansetzender Einschränkungen findet ihre Grundlagen ebenso im europäischen und nationalen Verfassungsrecht. Hier ist erneut der abschließende Charakter, der auf europarechtlichen Vorschriften basierenden § 5 FZV und § 19 StVZO, die zu den Beschränkungsvarianten der Zulassung die entsprechenden Regelungen treffen, zu betonen, der ein Aktivwerden des Landesgesetzgebers verhindert.

1 Vom 03.02.2011 (BGBl. I S. 139) zuletzt geändert durch Art. 7a der VO vom 02.10.2019 (BGBl. I S. 1416).

2 Vom 03.02.2011 (BGBl. I S. 126) zuletzt geändert durch Art. 7 der VO vom 23.3.2017 (BGBl. I S. 522).

3 Vom 26.4.2012 (BGBl. I S. 679) zuletzt geändert durch Art. 1 der VO vom 26.11.2019 (BGBl. I S. 2015).

4 Siehe LG Erfurt, Beschluss vom 25.03.2019 - 8 O 1045/18 Rn. 60, das momentan als Vorlageverfahren beim EuGH anhängig ist; Epiney/Heuck/Schleiss, in: Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, L. Rn. 329, die den Begriff der „produktbezogenen“ Harmonisierung nutzen.

5 Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen, „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, BT-Drs. 19/1100 S. 17, 133.

6 Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen, „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, BT-Drs. 19/1100 S. 111.

7 So auch die ausdrückliche Empfehlung des SRU, der eine Verankerung auf EU-Ebene zwar als vorzugswürdiger ansieht, sich aber jedenfalls für eine gesamtdeutsche Regelung ausspricht, Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen, „Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor“, BT-Drs. 19/1100 S. 133.

8 Vgl. bereits das Weißbuch über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik (Kommission (92) 494 endg.), worin die Verkehrssicherheit, S. 69 ff., als ein wesentlicher Aspekt der „Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität“ angesehen wird.

9 RL 2007/46 (EU) zur Schaffung eines Rahmens für die Genehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhänger sowie von Systemen, Bauteilen und selbständigen technischen Einheiten für die Fahrzeuge AB|EU 2007 L 263/1; zuletzt geändert durch VO 65/2021, AB|EU 2010 L 28/24, welche der Vereinheitlichung der erfassten Fahrzeugzulassungen dient und dabei auf eine Reihe auch

2.3 Zulassungssteuern

Letztlich sind auch fiskalische Erwägungen, wie eine Kraftfahrzeugzulassungssteuer oder ein Bonus-Malus-System,¹⁰ die sich an den ausgestoßenen Emissionswerten orientieren, nach Art. 105 II S. 2 Fall 1 GG i.V.m. Art. 106 I Nr. 3 Fall 3 GG dem Bund konkurrierend zugewiesen, da ihm jedenfalls die Gesamtheit des Aufkommens sonstiger auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrssteuern ertragshoheitlich zukommt. Die Tatsache, dass die Kraftfahrzeugverkehrssteuer vor 2009 als eine Ländersteuer ohne explizite CO₂-Bemessungsgrundlage ausgestaltet war, lässt auf einen abschließenden Regelungsgebrauch des Bundes schließen. Durch Inkorporieren schadstoffberücksichtigender Kriterien in die allgemeine Kfz-Steuer¹¹ wollte der nationale Gesetzgeber eine eigenständige Zulassungssteuer ausschließen. Für ein derartiges Verständnis des fiskalischen Konzeptes der Bundesregierung streitet auch deren eigene Aussage im Oktober 2019 zur geplanten Reform der Kfz-Steuer: „Die Bundesregierung wird die Kraftfahrzeugsteuer [noch] stärker an den CO₂-Emissionen ausrichten und dazu ein Gesetz zur Reform der Kraftfahrzeugsteuer bei Pkw vorlegen, so dass von dieser eine deutlich stärkere Lenkungswirkung beim Neuwagenkauf hin zu emissionsärmeren bzw. emissionsfreien Antrieben ausgeht. Für Neuzulassungen ab dem 1. Januar 2021 wird die Bemessungsgrundlage der Steuer hauptsächlich auf die CO₂-Prüfwerte pro km bezogen und oberhalb 95 g CO₂/km in zwei Emissionsstufen erhöht.“¹²

3 Landesrechtliche Möglichkeiten

Somit ergibt sich ein kompetenziell limitierter Handlungsbereich des Landes im klassischen Zulassungsrecht. Daher gilt es zu beleuchten, inwiefern die Veränderung der Rahmenbedingungen der Entscheidungsoptionen „Benutzung/Erwerb“ eines Fahrzeugs mit erhöhtem CO₂-Ausstoß einer Zulassungsbeschränkung jedenfalls hinsichtlich der Wirkung nahekommt. Dabei ist das Augenmerk auf spezifisch diese Kategorie von Kraftfahrzeugen betreffende und gerade nicht auf generell klimaschützende Maßnahmen anhand der Dreiteilung von Planungs- (**Ziff. 3.1**), Ordnungs- (**Ziff. 3.2**) sowie Finanz- und Haushaltsrecht (**Ziff. 3.3**) zu richten.

3.1 Planungsrecht

Zunächst ist als Regelungsmaterie bezüglich spezifischer Verbote, bzw. auch tageszeitlicher Beschränkungen, für den Verkehr CO₂-emissionsintensiver Fahrzeuge das Bauplanungsrecht in Betracht zu ziehen.

Auf unmittelbar landesgesetzlicher Ebene kann dabei als indirektes Steuerungsmittel die Länderöffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB herangezogen werden. Diese erweitert die Festsetzungsmöglichkeiten des Inhalts eines Bebauungsplans um solche Regelungen, die gerade auf Landesrecht beruhen. Auf diese Art und Weise haben die Bundesländer die Möglichkeit, einen bauplanungs- sowie bauordnungsrechtlich einheitlichen Rahmen zu schaffen, der über die bloß bodenrechtlichen Festsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB hinausgeht. Es könnte bspw. an klimaneutrale Vorgaben zur Gestaltung von Garagen sowie Stellplätzen gedacht werden – sei es im Sinne einer Reduzierung der entsprechenden Anzahl oder durch positive Verpflichtung zur Herstellung eines bestimmten Verhältnisses an Parkplätzen für elektronisch betriebene Fahrzeuge. Eine profunde Beleuchtung dieser Handlungsoption ist für die diesbezüglich spezielleren Kapitel des Gutachtens vorgesehen.

Ein konkret örtlich bezogener Ansatz zur Umsetzung von Verkehrsverboten und -beschränkungen CO₂-emissionsintensiver Kfz steht, als Ausdruck ihres kommunalen Selbstverwaltungsrechts nach Art. 28 Abs. 2 GG und der daraus erwachsenden Planungshoheit, nämlich exklusiv den Gemeinden in Form der Bauleitplanung offen. Die Landesregierung bzw. der Landesgesetzgeber müssten sich in diesem Fall darauf beschränken, den Kommunen entsprechende Anreize, bspw. durch die Zurverfügungstellung von Fördermitteln, für entsprechende bauplanungsrechtliche Initiativen zu verschaffen. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch ausgewählte Expertise über ein landeseigenes Institut einen solchen Planungsprozess ebenso beratend zu begleiten.

Ziel derartiger Planungsbemühungen wäre es, in einem qualifizierten Bebauungsplan entsprechende Zonen auszuweisen, die für CO₂-emissionsintensive Pkws die Zufahrt verwehrt

¹⁰ Dazu aktuell von Greenpeace (März 2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann.

¹¹ Zur Ausgestaltungsbegründung gerade als CO₂-besteuernd BT-Drs. 16/11901 vom 11.02.2009.

¹² Greenpeace (März 2020), Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann.

oder nur temporär gestattet. Eine Rechtsgrundlage für derartige bauplanungsrechtlichen Festsetzungen könnte § 9 Abs. 1 Nr. 11 Alt. 2 BauGB bilden. Danach können sogenannte Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung ausgewiesen werden.

Eine solche Zweckbestimmung urbaner Quartiere/Zonen könnte im Sinne eines Umwelt- und Klimakonzepts folgendermaßen bestimmt werden: Unabhängig von der Einhaltung etwaiger Schadstoffgrenzen im Sinne des BImSchG sollen diese Stadtviertel bzw. städtischen Flächen sich dadurch auszeichnen, dass, gegebenenfalls gestaffelt in mehrere Zeitphasen, zunehmend weniger CO₂-emissionsintensive Mobilität zugelassen wird, sodass in einem finalen Stadium der dortige Verkehr nur aus CO₂-neutraler Mobilität bestünde.

Ob sich diese, dezidiert den Straßenverkehr regelnden, Vorgaben überhaupt mit den Mitteln des Bauplanungsrechts verwirklichen lassen oder derart verkehrsspezifische Regelungen von vornherein aus dem gestaltenden Regelungsbereich des Bauplanungsrecht herausfallen, ist jedoch umstritten.

Ein Teil der Literatur plädiert für eine extensive Auslegung des Zweckbestimmungsmerkmals. Folgt man dieser, dann könnten auch Beschränkungen für bestimmte Fahrzeugarten wie gerade CO₂-emissionsintensive Kfz eine bestimmte Zweckbestimmung der Straße darstellen.¹³

Rechtsprechung und die herrschende Literatur teilen diese extensive Auslegung des Zweckbestimmungsmerkmals im Rahmen von § 9 Abs. 1 Nr. 11 Alt. 2 BauGB hingegen nicht.¹⁴

So hat das OVG Bautzen (Urt. v. 3.5.2004 – 1 D 40/01) entschieden, dass die Festsetzung eines Linkseinfahrverbotes und Linksausfahrverbotes nicht mit den Mitteln des Bauplanungsrechts verwirklicht werden dürfen und begründet dies mit einer generellen Erwägung, die auch Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Kfz betrifft:

„Diese Regelungen, insbesondere § 9 I Nr. 11 BauGB gestatten **verkehrsrechtliche** Regelungen in einem Bebauungsplan jedoch **nicht**.“

Hinter diesem restriktiveren Verständnis steht die Überlegung, dass die Hauptfunktion einer Straße durch eine, auch bloß temporäre, Sperrung für Fahrzeuge mit hohem CO₂-Ausstoß in ihrem Wesen nicht verändert würde, also keiner besonderen Zweckbestimmung zugeführt wird. Diese für einen Teil der Automobile gesperrten Straßen zählen weiterhin zu den allgemeinen Verkehrsflächen und sind damit für die Fortbewegung bestimmt. Nur eine Fortbewegungsmodalität innerhalb dieser allgemeinen Verkehrsflächen würde durch die genannten Verbote/Beschränkungen tangiert, aber keine neue Verkehrsfläche mit besonderer Zweckbestimmung im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 11 Alt. 2 BauGB geschaffen.¹⁵

Die besondere Zweckbestimmung von Verkehrsflächen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 11 Alt. 2 BauGB wird darin gesehen, dass eine derartige Verkehrsfläche nicht nur wesentypisch der Ortsveränderung dient – sprich, um einen Weg von A nach B zurücklegen zu können. Es müssen ihr daneben mindestens gleichrangig auch tatsächlich andere Zwecke wie z. B. Handel, Begegnung, Kommunikation oder Spiel zukommen.¹⁶

Im Falle einer Straße aber, die nicht allen Automobilteilnehmern infolge einer emissionsintensiven Differenzierung gleichermaßen für die Fahrnutzung zur Verfügung steht, bleibt der alleinige Zweck als Verkehrsfläche für die Fortbewegung bzw. Ortsveränderung bestehen, soweit nicht noch gesondert gleichwertige Zweckbestimmungen für selbige Verkehrsfläche hinzutreten, etwa die Ausweisung als verkehrsberuhigte Zone.

Das OVG Bautzen weist insofern auch darauf hin, dass der Katalog an Festsetzungsmöglichkeiten für die planende Gemeinde abschließend ist:

„Rechtswidrig ist auch die Festsetzung [...], wonach die Zufahrt des Plangebiets [...] nur für Rechtsein- und Rechtsabbieger genutzt werden darf und ein Linksabbiegen von [...] in diese Zufahrt und ein Linksausfahren nicht gestattet sind. Für diese

¹³ Vgl. Dürr, UPR 1992, 241, 243.

¹⁴ Vgl. Söfker, in: Erms/Zinkhahn/Bielenberg, BauGB, § 9 Rn. 109; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 9 Rn. 224; Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, 114 f.

¹⁵ Vgl. Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, 114 f.

¹⁶ Vgl. Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 9 Rn. 227.

Festsetzung fehlt es an einer gesetzlichen Ermächtigung. **Der planenden Gemeinde steht kein Festsetzungsfindungsrecht zu, der Katalog möglicher Festsetzungen ist in §§ 9, 22 und 172 I Satz 1 BauGB abschließend geregelt.“**

Folglich lässt sich eine unmittelbar an den CO₂-Ausstoß von Kfz anknüpfende bauleitplanungsrechtliche Maßnahme zu auch nur temporären Verkehrsverboten oder -beschränkungen nicht mit der Systematik der entsprechenden Regelungsmaterie in Einklang bringen. Daneben ist, indirekte bauplanungsrechtliche Handlungsoptionen über eine bspw. bevorrechtigende Stellplatzverpflichtung für E-Fahrzeuge in der LBO oder mittels der erwähnten Öffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB betreffend, auf die im Rahmen zum ruhenden Verkehr sowie zu klimaneutralen Zonen gemachten rechtlichen Ausführungen zu verweisen.

3.2 Ordnungsrecht

3.2.1 Straßenverkehrsrecht i.w.S.

Da es sich bei den erwähnten Verkehrsverboten sowie -beschränkungen im oben genannten Sinne um unmittelbare verkehrsrechtliche Regelungen handelt, stellt sich im Folgenden die Frage, ob das Straßenrecht, bzw. das Straßenverkehrsrecht, selbst taugliche Rechtsgrundlagen für deren Umsetzung bereithalten.

3.2.1.1 Abgrenzung von Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht i.e.S.

Insofern ist zunächst zu klären, ob das Straßenrecht oder das zu ihm in einem Alternatiwerhältnis stehende Straßenverkehrsrecht i.e.S. die treffende Regelungsmaterie darstellt. Die Abgrenzung erfolgt dabei über zwei ineinander verschränkte Prinzipien geleitet.

Zum einen gilt der Vorbehalt des Straßenrechts. Das Straßenrecht, bzw. Wegerecht, legt überhaupt erst den Nutzungsrahmen fest, innerhalb dessen das Straßenverkehrsrecht unter

Ordnungsgesichtspunkten das Verhältnis der Verkehrsteilnehmer zueinander regelt. Ist jedoch der Nutzungsrahmen festgelegt, greift in einem zweiten Schritt der Vorrang des Straßenverkehrsrechts: Die Nutzungsausübung innerhalb dieses straßenrechtlich gesteckten Rahmens darf ausschließlich über das Straßenverkehrsrecht reguliert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Verhältnis des Straßenrechts zum Straßenverkehrsrecht auf folgende griffige Kurzformel gebracht (BVerfGE 67, 299 (231)):

„Über den Gemeingebrauch wird vom Wegerecht, über die Ausübung des Gemeingebrauchs vom Verkehrsrecht entschieden.“

Daher gilt es zu prüfen, ob der Landesgesetzgeber über das in seiner Kompetenz stehende Straßenrecht die Widmung von Straßen, die keine Bundesfernstraßen sind, so begrenzen kann, dass CO₂-emissionsintensive Kfz von deren Nutzung, zumindest phasenweise, ausgeschlossen werden. Eine derartige nachträgliche Begrenzung der Straßenwidmung gilt als Teileinziehung der Straße, § 7 Abs. 1 S. 2 StrG BW. Die beschränkte Widmung als Spiegelbild der Teileinziehung ist indes als straßenrechtliches Gestaltungsmittel nur bei neu errichteten Straßen anwendbar.

Im Falle einer Teileinziehung verliert die Straße jedoch nicht ihre prägende und zunächst ausschließliche Verkehrsfunktion, die darin besteht, dass eine Ortsveränderung auf ihrem Boden mittels Fahrzeugen generell gestattet ist. Insofern wird, wie bereits im Rahmen der Zweckbestimmung (**Ziff. 3.1.**), nicht der Nutzungsrahmen neu definiert. Es wird lediglich die Nutzungsausübung auf der reinen Verkehrsstraße reglementiert, was gleich den Bevorrechtigungen von E-Fahrzeugen nach § 3 Abs. 5 EmoG wiederum dem Straßenverkehrsrecht i.e.S. zuzuordnen wäre.

Geht die Notwendigkeit der Beschränkung hingegen auf den Verkehrsweg als solchen zurück, d. h. auf seine objektive oder ihm vom Baulastträger zugeordnete Verkehrsbedeutung, auf seine technische Beschaffenheit oder ganz allgemein auf sei-

ne Eignung nur für eine bestimmte Benutzung, so handelt es sich um den ausdrücklich in § 5 Abs. 3 S. 2 StrG BW genannten Fall einer Benutzungsbeschränkung durch entsprechende Widmung. So entschied der VGH Mannheim, dass die Teileinziehung einer Straße für Fahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 2,8 t deswegen durch das Straßenrecht geregelt werden durfte, da vorrangig an die objektive Beschaffenheit und Eignung des Verkehrsweges für bestimmte Verkehrsarten angeknüpft wurde. Das fragliche Straßenstück war aufgrund seiner Enge, Steilheit und Unübersichtlichkeit einem Schwerlastverkehr größeren Umfangs nicht zugänglich und deshalb kam es zu Unzuträglichkeiten und Gefährdungen sowohl für die Verkehrsteilnehmer als auch für die Anwohner.¹⁷ Auf die Art und Weise kann punktuell eine Regelung zur Beschränkung des Verkehrs auf dem Weg des Straßenrechts getroffen werden. Ansonsten erlaubt es das Straßenrecht nicht, eine Nutzung zu gestatten, die durch die Widmung der Straße nicht eröffnet ist. Daher sind Fußgängerbereiche mit wegerechtlichen Mitteln, verkehrsberuhigte Zonen mit straßenverkehrsrechtlichen einzurichten. Die daraus abzuleitende wegerechtliche Negativlogik, die über Ausnahmeregelungen für bestimmte Verkehrsarten innerhalb solcher für den Fahrzeugverkehr generell eingezogenen Bereiche operiert, wird im Rahmen des Kapitels zu klimaneutralen Zonen ausführlich behandelt.

Im Ergebnis lässt sich eine fahrzeugtypbezogene Teileinziehung der Straße nicht aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten, wie zum Schutz vor Lärm und Abgasen, mittels des Straßenrechts verwirklichen. Dies wird ebenso von der Erwägung gestützt, dass im Unterschied zu einer Beschränkung auf die Nutzung durch Fahrräder eine derart generelle an den Schadstoffausstoß von Fahrzeugen anknüpfende Teileinziehung zugleich in das klassische Zulassungsrecht eingreifen würde. Das Zulassungsrecht fällt jedoch in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, der durch § 16 StVZO die maßgebliche Vorschrift für die zum Verkehr auf öffentlichen Straßen zugelassene Fahrzeuge geschaffen hat.¹⁸

3.2.1.2 Straßenverkehrsrecht i.e.S.

Zu klären bleibt des Weiteren, inwieweit die Umsetzung von Verkehrsverboten und -beschränkungen für CO₂-intensive Kfz über das Straßenverkehrsrecht im engeren Sinne zu realisieren ist. Dafür kommen folgende Ermächtigungsgrundlagen aus dem Katalog der Verkehrslenkungsnorm des § 45 StVO in Betracht: § 45 Abs. 1 S. 1 StVO, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3, 6 StVO und § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO.

(1) Ordnungsrechtliches Gefahrerfordernis des § 45 StVO

Die Generalklausel des § 45 Abs. 1 S. 1 StVO setzt eine konkrete Gefahrenlage für beabsichtigte Verkehrsbeschränkungen und Beschränkungen von CO₂-emissionsintensiven Kfz voraus. Eine bloß abstrakte Gefahrenlage bildet keine taugliche Rechtfertigungsgrundlage, da insofern die Verwaltungsgrundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Mittels nicht mehr gewährleistet wären (BVerwG VRS 46, 237; BGHZ VklBl. 1964, 613). Das bedeutet, dass die konkrete Situation auf einer bestimmten Verkehrsstrecke die Befürchtung nahelegen muss, es könnten in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Schadensfälle eintreten (BVerwG StVE Nr. 12; NZV 1996, 86). Die Gefahrenabwehr selbst ist hierbei das leitende Entscheidungskriterium; jeweils im Einzelfall muss der Nachweis geführt werden, dass für einen konkreten Straßen- bzw. Streckenabschnitt eine im Vergleich zu anderen Strecken erhöhte Gefahrenlage besteht (OLG Koblenz DAR 1993, 310). Da die Verkehrsverbote und -beschränkungen des fließenden Verkehrs an den Zufahrten zu den Stadtquartieren oder am Beginn entsprechender Territorialflächen auch über physische Verkehrszeichen transparent zu machen wären, ist ferner auch § 45 Abs. 9 S. 3 StVO zu beachten, der die Ausführungen zu einem gesteigerten Gefahrerfordernis unterstreicht.

Vor dem Hintergrund der zu untersuchenden Kfz-Emissionen bedeutet „Gefahr“ im Sinne von § 45 StVO vor allem Gesundheitsgefahren für Menschen durch eine entsprechende Schadstoffbelastung, die aus der motorischen Verbrennung fossiler Brennstoffe resultiert. Allerdings ist diesbezüglich zu

unterscheiden zwischen den Stickstoffoxiden oder auch Stickoxiden, Kohlenmonoxid, Benzol, Feinstaubpartikeln, Ozon auf der einen Seite und Kohlenstoffdioxid (CO₂) auf der anderen Seite. Einzig die erstere Klassifizierung gilt als Schadstoff in dem Sinne, dass durch deren Emission die menschliche Gesundheit unmittelbar bedroht ist.

So greifen zum Beispiel Stickoxide (NO_x) die Schleimhäute an und führen zu Husten, Atembeschwerden und Augenreizungen, bei Asthmatikern können sie auch Herz und Kreislauf schädigen.¹⁹ CO₂ hingegen ist ein Gas, das ohnehin natürlicher Bestandteil der Luft ist, und dem menschlichen Organismus in der Regel nicht gravierender zusetzt. Lediglich in hoher Konzentration kann es die Sauerstoffaufnahme hemmen und zum Beispiel zu Schwindel und Kopfschmerzen führen.²⁰ Seine schädliche Bedeutung gewinnt CO₂ dagegen im globalen Maßstab als Treibhausgas, das zu 76 % für die menschliche Erderwärmung verantwortlich gemacht wird.²¹ Daraus ergeben sich zwei unterschiedliche Betrachtungsmaßstäbe. Da die Schadstoffe der ersten Klassifikation wie Stickoxide mittels Messstationen an einem bestimmten Ort exakt aufgezeichnet werden können, kann anhand der gemessenen Konzentration auch die Gefährdung der betroffenen Bevölkerung an diesem Ort konkret nachgewiesen werden. Die CO₂-Emissionen hingegen werden in der Regel allgemein aufgrund der durch die Straßenverkehrszählung ermittelten Jahresfahrleistungen der Kraftfahrzeuge differenziert nach Typen für einzelne Zählabschnitte errechnet. Diese Jahresfahrleistungen werden mit den spezifischen Kraftstoffverbräuchen der einzelnen Kfz, unter Berücksichtigung diverser Parameter wie Straßenart, Emissionsklasse des Fahrzeugs etc., verknüpft.²² Vor diesem Hintergrund – keine typische Gesundheitsgefahr für Emissionsbetroffene, unzureichende technische Möglichkeiten, lokal den CO₂-Ausstoß nur des Straßenverkehrs zu messen – erscheint es bereits auf tatsächlicher Ebene als fraglich, ob der reine CO₂-Ausstoß im Kontrast zu Stickoxiden überhaupt zu einer konkreten Gefahr im Sinne von § 45 StVO erwachsen kann. Die Gefahr, die von CO₂ ausgeht, ist insofern vor allem eine globale und damit keine örtlich eingrenzbar.

Auch ein Maßnahmenansatz, der darin bestünde, mittelbar die Reduzierung von CO₂-Emissionen zu erreichen, indem man unmittelbar gegen zu hohe Stickoxid bzw. andere Schadstoffwerte vorgeht, ist nicht zwingend erfolgversprechend.

Denn es kann nicht ohne weiteres von einem hohen CO₂-Ausstoß auf hohe Schadstoffemissionen wie Stickoxiden geschlossen werden, die unmittelbare Gesundheitsgefahren beim Menschen verursachen und vice versa. Während Stickoxide vor allem eine Folgeerscheinung der Motoren neuerer Bauklasse, den Direkteinspritzern, sind, sind hingegen die CO₂-Emissionen auf die Höhe des Treibstoffverbrauchs zurückzuführen.²³

Insofern ist zu konstatieren, dass sich auf dem Boden von § 45 Abs. 1 S. 1 StVO keine flächendeckenden und generellen Verkehrsverbote und -beschränkungen für Kfz mit hohem CO₂-Ausstoß einführen lassen, die vornehmlich von den Globalzielsetzungen des Luft-, Umwelt- und Klimaschutz getragen sind. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO bietet nur den Raum, Beschränkungen wegen lokal eingrenzbarer und auch in ihrem Kausalverhältnis zum Schadstoffausstoß gezielt nachweisbaren Gesundheitsgefahren zu erlassen.

(2) Erprobungsklausel, § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6

Ferner kommt als Ermächtigungsgrundlage die Erprobungsklausel des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO in Betracht. Diese Klausel weist insoweit den Vorteil auf, dass die Implementierung entsprechender Verkehrszeichen bzw. -einrichtungen für Verkehrsverbote oder -beschränkungen von Kfz mit erheblichen CO₂-Emissionen nicht dem gesetzlichen Erfordernis einer besonderen Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 StVO unterläge. Nach § 45 Abs. 9 S. 4 Nr. 7 StVO ist sie von diesem Erfordernis nämlich freigestellt.

Allerdings zieht die Rechtsprechung der „Erprobung“ eine gesetzssystematische Grenze. Mittels der Klausel des § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 Alt. 2 StVO können nur solche Verkehrsmaßnahmen ergriffen werden, die in endgültiger Form allein im Straßenverkehrsrecht ihre Erlassgrundlage fänden:

¹⁹ Vgl. RP-Online, Diese Stoffe kommen aus dem Auspuff.

²⁰ Vgl. hr1 (16.01.2020): Luftverschmutzung in den Städten – Stickoxid, Feinstaub, CO₂: Wie gefährlich sind diese Stoffe?

²¹ Vgl. RP-Online, Diese Stoffe kommen aus dem Auspuff.

²² Vgl. Schmauz, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2008, 45 (48).

²³ Vgl. Motorline (06.11.2015), Worum es bei NO_x und CO₂ geht.

„Der Senat ist daher der Meinung, daß gemäß § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 6 2. Alt. StVO wegen der für eine Erprobung zu fördernder Identität zwischen vorläufiger und geplanter endgültiger Regelung, nur solche Maßnahmen vorläufig durchgeführt werden dürfen, deren endgültige Anordnung **ausschließlich** mit Mitteln des **Straßenverkehrsrechts** zu bewirken ist.“²⁴

(3) § 45 Abs. 1b Nr. 5 Fall und § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO

§ 45 Abs. 1b Nr. 5 Alt. 2 StVO bewegt sich an der Schnittstelle von Bauplanungs- und Straßenverkehrsrecht und sieht eine Verzahnung dieser beiden Regelungsmaterien vor. Sie ermächtigt zum Erlass straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen, die einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dienen.

Grundlage jeglicher straßenverkehrsrechtlicher Anordnung ist daher zunächst ein bestehendes städtebauliches Verkehrskonzept der Gemeinde – denn erst dann kann von einer „dienenden“ Funktion gesprochen werden.²⁵ Das BVerwG hat zwar nicht abschließend geklärt, in welchem Ausmaß dieses Verkehrskonzept konturiert sein muss, jedoch hat es die Anforderungen an ein solches gemeindliches Verkehrskonzept zumindest grob skizziert.²⁶ So führt das BVerwG in seiner Entscheidung aus:

„Es muß jedenfalls – erstens – hinreichend konkret die verkehrsmäßigen Planungen in einem bestimmten räumlichen Bereich darstellen, die aus Gründen der geordneten städtebaulichen Entwicklung für erforderlich oder zweckmäßig gehalten werden. Das städtebauliche Verkehrskonzept muß – zweitens – von den für die Willensbildung in der Gemeinde zuständigen Organen beschlossen worden sein. Soweit es die Veränderung von Verkehrsstraßen und -strömen zum Inhalt hat, muß es – drittens – den Erfordernissen planerischer Abwägung genügen und insbesondere darlegen, weshalb bestimmte Straßen(züge) entlastet und welche neuen Straßen(züge) in für dortige Anwohner zumutbarer Weise belastet werden sollen und können (vgl. dazu Urteil vom 4. Juni 1986 – BVerwG 7 C 76.84 – BVerwGE 74, 234 <238 ff.>).“

Aus gerade dieser Verzahnung von Bauplanungsrecht und Straßenverkehrsrecht erwachsen die entsprechenden Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage. Das Bauplanungsrecht intendiert grundsätzlich keine Steuerung von Verkehrsprozessen, sondern will Flächenfestsetzungen realisieren. Eine planungsrechtliche Flächenfestsetzung liegt indes nur dann vor, wenn ein hinreichender baurechtlicher Bodenbezug geschaffen wird. Das zeigt sich insbesondere am Wortlaut des § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB, der in all seinen Varianten auf flächenhafte Gestaltung abstellt. Insofern muss das gemeindliche Verkehrskonzept zunächst entsprechende Flächenfestsetzungen enthalten, damit der planungsrechtliche Bodenbezug gewahrt bleibt. Eine Planungsbestimmung, die Stadtquartiere oder Stadtareale zu CO₂-neutralen Zonen erklärt, entbehrt – für sich allein betrachtet – eines hinreichenden Flächen- und Bodenbezuges. Es bestünde ausschließlich ein Luftraumbezug. Erst ein hinreichender Bodenbezug hingegen vermag das Instrumentarium des Bauplanungsrechts zu aktivieren.

Insbesondere wenn die Verkehrsverbote und -beschränkungen für Fahrzeuge großflächig, z. B. ein gesamtes Stadtgebiet überspannend, angelegt werden sollen, bleibt fraglich, welche städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen angedacht und verwirklicht werden können, aufgrund derer im Folgenden mittels der straßenverkehrsrechtlichen Vorschrift des § 45 Abs. 1b Nr. 5 Alt. 2 StVO Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Fahrzeuge verhängt werden können.

Darüber hinaus ist ebenso fragwürdig, inwieweit ein weitreichendes städtebauliches gemeindliches Verkehrskonzept entwickelt werden kann, dem im Anschluss Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-emissionsintensivere Fahrzeuge dienlich, d. h. förderlich, sein können. Insofern könnte aus der vorherrschenden Wirkweise von Kohlenstoffdioxid als globalem, mithin allumspannenden Treibhausgas sich wieder die Schwierigkeit eines lokal überschaubaren, punktuellen Konzentrationszusammenhangs zu urbaner Bebauung ergeben. Demgegenüber sieht sich eine lärmschonende Verkehrskonzeptualisierung nicht dem Einwand mangelnden Konzent-

²⁴ Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 26. Oktober 1994 – 5 S 2344/94 –, Rn. 18, juris.

²⁵ BVerwGE 95, 333-341, Rn. 22.

²⁶ BVerwG, Urteil vom 20. April 1994 – 11 C 17/93.

rationszusammenhangs ausgesetzt. Bei Fahrzeugen wie Bussen bietet die E-Variante durchweg weniger Verkehrslärm unabhängig von der Fahrtgeschwindigkeit. Ab 25 km/h liegen jedoch auch klimaneutral betriebene Autos mit den gewöhnlichen verbrennungsmotorisch betriebenen gleichauf, da auch aerodynamische Geräusche sowie das Abrollgeräusch der Reifen entsprechenden Lärm verursachen.²⁷ Daher sollten bauplanungsrechtlich flankierende Möglichkeiten zur Geschwindigkeitsbegrenzung wie die Schaffung von Wohngebieten mitbedacht werden. Hinzu kommt letztlich, dass § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO aufgrund seiner systematischen Stellung als Auffangtatbestand ausgewiesen ist. So werden Verkehrsverbote sowie -beschränkungen für einzelne Verkehrsmittel wegen der von ihnen verursachten Emissionen teilweise bereits in § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO, zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen, als abschließend geregelt angesehen. Demnach würde § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO eine Sperrwirkung gegenüber § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 Alt. 2 StVO entfalten.²⁸

Ist § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 zum Schutz vor Abgasen zwar von einer etwaigen Grenzwertüberschreitung freigestellt,²⁹ so scheitert diese Ermächtigungsgrundlage ebenso am normsystematischen Gefahrerfordernis des § 45 StVO.

(4) Schlussbetrachtung

Für die Verhängung von Verkehrsverboten bzw. -beschränkungen von CO₂-emissionsintensiven Pkws bildet das Straßenverkehrsrecht im engeren Sinne die einschlägige Regelungsmaterie, da es um die Ausgestaltung des Nutzungsrahmens geht und insofern der Vorrang gegenüber dem Straßenrecht greift.

Das Straßenverkehrsrecht ist in seiner Gesamtausrichtung jedoch präferenz- und privilegienfeindlich.³⁰ Wenn aber Länder und Gemeinden insbesondere in den Innenstädten beim Individualverkehr zwischen förderungswürdigen CO₂-emissionsarmen Fahrzeugklassen und reduzierungswürdigen CO₂-emissionsintensiven Fahrzeugklassen differenzieren wollen, dann bedeutet dies eine eindeutige Präferenzsetzung bei den

Verkehrsmitteln.³¹ Schließlich hätten entsprechende Verkehrsverbote und -bestimmungen zur Folge, dass die CO₂-emissionsarmen Fahrzeuge straßenverkehrsrechtlich gegenüber CO₂-emissionsintensiven Fahrzeugen bevorzugt werden. Erneut ist in diesem Zusammenhang systematisch auf die sonst zu befürchtende kompetenzielle Überschreitung in den bundes- sowie unionsrechtlichen Bereich des klassischen Zulassungsrechts hinzuweisen.

Solange der Bundesgesetzgeber in der StVO keinen entsprechenden Ausnahmetatbestand zur Präferenzbildung schafft, ist es nicht möglich, die anvisierten Maßnahmen auf dem Boden des bestehenden Straßenverkehrsrechts mit seiner ordnungsrechtlichen Grundausrichtung, zu der übergeordnete Lenkungs Gesichtspunkte wie allgemeiner Umwelt- und Klimaschutz grundsätzlich nicht zählen, verwirklichen lassen. So ist mit dem wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages festzustellen:

„Insbesondere die straßenverkehrsrechtlichen Normen des **§ 45 StVO** und des § 29 StVO bieten keine geeignete Grundlage für den Erlass von generellen, flächendeckenden Fahrverboten zwecks Durchsetzung allgemeiner politischer Erwägungen des Umwelt- oder Klimaschutzes (...).“³²

Inwieweit letztlich im Rahmen aufgrund von § 45 StVO ergangenen Verkehrsbeschränkungen eine Bevorrechtigung von E-Fahrzeugen rechtlich möglich ist, wird entsprechend im Kapitel zu klimaneutralen Zonen sowie zum ruhenden Verkehr erörtert.

27 S. <https://www.bmu.de/themen/luft-laerm-verkehr/verkehr/elektromobilitaet/luft-und-laerm/>, zuletzt abgerufen am: 05.11.2020.

28 Vgl. Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, S. 149.

29 Hühnermann, in: Burmann/Heß, StVO, § 45 Rn. 9a.

30 Grundlegend BVerwGE 37, 116 (119), BVerwG, NJW 1989, 729 (730).

31 Vgl. Steiner, NJW 1993, 3161 (3164).

32 Gutachten „Rechtliche Grundlagen für die Durchführung autofreier Tage“, WD 7 - 3000 - 064/08.

3.2.2 Dynamische Parkraumbewirtschaftung

Als ein weiteres indirektes Lenkungsinstrument zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens CO₂-emissionsintensiver Kraftfahrzeuge kommt eine dynamische Parkraumbewirtschaftung in Betracht.

Denkbar sind hierbei die flächenhafte Verteuerung des öffentlichen Parkraums, gestaffelt nach der Höhe der CO₂-Emissionen der jeweiligen Fahrzeugklasse, bzw. nach vereinnahmter Parkplatzgröße, eine ihrerseits dynamische Abgabenbelastung für private Parkhausbetreiber und die Bevorrechtigung bestimmter, emissionsarmer Fahrzeugklassen beim Parkraummanagement.

3.2.2.1 CO₂-emissionsabhängige Parkgebührenerhöhung im öffentlichen Parkraum

Ein nach dem CO₂-Ausstoß differenzierendes Gebührensystem kann entweder durch eine eigenständige Gebührenordnung des Landes, § 6a Abs.6 S. 2 StVG oder durch eine entsprechende Delegationsverordnung gemäß § 6a Abs. 6 S. 4 StVG umgesetzt werden. So besteht in Kiel seit 2019 gem. § 2 Abs. 4 der dortigen Stadtverordnung über Parkgebühren auf öffentlichen Verkehrsflächen für Halter/innen von Kfz, deren CO₂-Emissionen unterhalb 100 g/km liegt, die Möglichkeit, bis zu zwei Stunden gebührenfrei zu parken.

Eine weitere – indes mittelbare – Gestaltungsvariante, um eine dynamische Parkgebührenbepreisung anhand des CO₂-Ausstoßes vorzunehmen, bestünde darin, unterschiedlich große Parkplätze für verschieden große Fahrzeuge auszuweisen („XXL-Parkplätze“). Auch wenn kein zwingender linearer Zusammenhang zwischen der Fahrzeuggröße und dem CO₂-Ausstoß besteht, so sind Fahrzeuggröße und -gewicht ein maßgeblicher Kausalfaktor, der über die Höhe der CO₂-Emissionen mitbestimmt.³³

Neben der nicht stets gewährleisteten Kongruenz von CO₂-Emissionshöhe und Parkticketpreis würde ein solches Parkraummanagement als weitere unerwünschte Nebenfolge zu

einer Sozialbenachteiligung von Autofahrer/innen führen, die ein großes Auto nicht freiwillig aus Statusgründen gewählt haben, sondern auf ein solches Fahrzeug zum Transport ihrer mehrköpfigen Familie regelrecht angewiesen sind.

3.2.2.2 Abgabeverpflichtung privater Parkhausbetreiber

Bislang war nur von der öffentlichen Parkraumbewirtschaftung die Rede. Zu beachten ist allerdings, dass sich vor allem in Großstädten eine beträchtliche Fläche an Parkraum in privater Hand befindet. So verfügen schließlich die meisten Kaufhäuser über eigene Parkhäuser.³⁴ Insofern könnte die Verteuerung des öffentlichen Parkraums potenziell zur Flucht hin zu günstigerem privat angebotenen Parkraum führen. Dabei sind die folgenden Ausführungen in Zusammenhang mit den landesrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Kapitel zu klimaneutralen Zonen sowie zum ruhenden Verkehr zu sehen. Denn insbesondere das Anbieten kostenfreier privater Parkplätze im Einzelhandel vereinfacht die Möglichkeit zur Nutzung des motorisierten Individualverkehrs in Innenstädten und kann die Motivation hinsichtlich des Umstiegs auf klimafreundliche Lieferservices hemmen.

Eine Abgabe für private Parkhausbetreiber pro Einstellplatz und Monat könnte zur Erhebung entsprechend hoher Parkgebühren wiederum gegenüber ihren Parkkunden anhalten. Diese Abgabe könnte mit einer Verpflichtung unterschiedlich großer Parkplatzflächen in den Parkhäusern verbunden werden. (Der bedeutende private Parkraumbewirtschafter Apcoa Parking mit 1,4 Millionen Einstellplätzen an 8.400 Standorten weist bereits freiwillig XXL-Parkplätze aus.³⁵)

Für die verschieden großen Parkflächen fiele dann auch eine unterschiedlich hohe Abgabenlast an. So könnte wieder mittelbar über die Fahrzeuggröße, wie gesehen, eine CO₂-Emission eines Pkw, diesmal im privaten Parkraum, mitbepreist werden. In Singapur wurde eine derartige Parkhausabgabe eingeführt.³⁶

³³ Vgl. Dena, So funktioniert die Einteilung in CO₂-Effizienzklassen.

³⁴ Vgl. Beaucamp, Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, S. 48.

³⁵ Welt (14.04.2015), Das Problem mit höheren Parkgebühren für große Autos.

³⁶ Vgl. Arndt, WiVerw 1993/3, 206 (217)

Fraglich ist hingegen, ob eine solche Abgabe für Parkhausbetreiber zulässigerweise durch den Landesgesetzgeber festgelegt werden dürfte.

(1) Steuermodell

Es könnte eine Ausgestaltung dieser Abgabe als Steuer überlegt werden. Kompetenzrechtlich ist diesbezüglich zunächst zu klären, ob nicht dem Bund nach Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG dafür die ausschließliche Steuergesetzgebungskompetenz zusteht, da es sich bei einer solchen Stellplatzabgabe um eine Verkehrssteuer im Sinne der Nr. 3 handelt. Das ist indes zu verneinen, da eine Verkehrssteuer sich nach dem Akt des Rechtsverkehrs ausrichtet und insofern auf den Abschluss eines Beförderungsvertrages abstellt.³⁷ Parkhausbetreiber und Parkkunde schließen indes keinen Beförderungsvertrag, sondern einen Vertrag über die Anmietung eines Stellplatzes.

Infolgedessen ist zu prüfen, ob den Ländern eine Steuergesetzgebungskompetenz für eine Parkhaussteuer nach Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG zukommt. Allerdings bildet eine Parkhaussteuer weder eine Aufwand- noch eine Verbrauchssteuer in diesem Sinne. Denn diesen beiden Steuerarten liegen jeweils Sachverhalte der privaten Einkommensverwendung und konsumierbarer Güter zugrunde.³⁸

Auch wenn Art. 105 Abs. 2 S. 2 GG noch von den „übrigen Steuern“ spricht, die wahlweise im Sinne der konkurrierenden Gesetzgebung dem Bund oder den Ländern zustehen können, ist jedoch zu beachten, dass damit weder dem Bund noch den Ländern ein weitergehendes Steuerfindungsrecht über die typisierten Steuerarten des Art. 106 GG hinaus eingeräumt wird.³⁹ So wurde insbesondere Art. 105 Abs. 2a GG zu dem Zwecke geschaffen, den Grundsatz der Länderkompetenz aus Art. 70 Abs. 1 GG auszuschließen, soweit es um den Gegenstand des Steuerrechts geht.⁴⁰

Folglich ist kein Steuertypus erkennbar, unter den eine Parkhaussteuer gefasst werden kann und für den die Länder eine Erlasskompetenz innehätten.

(2) Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion

Auch eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erweist sich nicht als gangbarer Weg zur Gestaltung einer Parkhausabgabe, da die für eine solche Sonderabgabe erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind. So fehlt es einerseits an einer Gruppenverantwortung aller Parkhausbetreiber für die mitgliedstaatliche Erfüllung der CO₂-Reduktionsvorgaben. Andererseits mangelt es an der Gruppennützigkeit, da es in Anbetracht des Lenkungszweckes des Klimaschutzes und der Luftreinhaltung verfehlt wäre, die Einnahmen aus einer Parkhaussonderabgabe wieder ausschließlich den Parkhausbetreibern zugutekommen zu lassen.

Im Ergebnis scheidet eine Abgabeverpflichtung privater Parkraumbetreiber an der mangelnden Kompetenz des Landes zur Einführung.

3.2.2.3 Bevorrechtigungen CO₂-emissionsarmer Kraftfahrzeuge beim Parkraummanagement

Nachdem die bislang diskutierten Maßnahmen des Parkraummanagements darauf ausgerichtet waren, vorrangig CO₂-emissionsintensive Kraftfahrzeuge bei Parkvorgängen zu belasten, soll im Folgenden die Betrachtungsweise umgekehrt und stattdessen untersucht werden, inwieweit Parkbevorrechtigungen für CO₂-emissionsarme Pkw geschaffen werden können. Parkbevorrechtigungen wurden bisher nur für Elektro- sowie Carsharing-Fahrzeuge in § 13 Abs. 5 StVO geschaffen. Im Umkehrschluss zur Schaffung dieser zwei Privilegierungen durch den Bundesgesetzgeber, ist jedoch davon auszugehen, dass bewusst darauf verzichtet wurde, anderen CO₂-emissionsarmen Kraftfahrzeugen ähnliche, nach der gegenwärtigen Fassung der StVO nicht existente Parkprivilegien einzuräumen. Tiefgehende rechtliche Ausführungen zu Art und Umfang der Bevorrechtigungen von E-Fahrzeugen sowie des Carsharings finden sich in den Kapiteln ruhender Verkehr und klimaneutrale Zonen.

³⁷ Vgl. Seiler, in Maunz/Dürig, GG, Art. 106 Rn. 105.

³⁸ Vgl. Seiler, in Maunz/Dürig, GG, Art. 105 Rn. 170.

³⁹ Vgl. BVerfGE 145, 171 (193 ff.).

⁴⁰ Vgl. Kube, in Epping/Hillgruber, GG, Art. 105 Rn. 43.

3.2.3 BlmSchG

Zu fragen ist ferner, ob sich flächendeckende Verkehrsverbote bzw. -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Fahrzeuge über eine Rechtsgrundlage im BlmSchG (Bundesimmissionsschutzgesetz) durchsetzen lassen.

Anzudenken ist § 40 Abs. 1 S. 1 BlmSchG, der ausdrücklich als Rechtsfolgen das Verbot bzw. Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs vorsieht. Anders als § 45 StVO, der bei einer konkreten polizeilichen Gefahrenlage anknüpft, geht es bei § 40 Abs. 1 S. 1 BlmSchG um die Minderung bzw. Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 BlmSchG. Damit umfasst § 40 Abs. 1 S. 1 BlmSchG einen weiteren tatbestandlichen Anwendungsbereich. Voraussetzung dafür, dass die Straßenverkehrsbehörde aufgrund des § 40 Abs. 1 BlmSchG aktiv werden kann, ist jedoch das Bestehen eines Luftreinhalteplans nach § 47 BlmSchG. Ein solcher ist wiederum erst aufzustellen, wenn Immissionsgrenzwerte, die in nach § 48a Abs. 1 BlmSchG erlassenen Rechtsverordnungen niedergelegt worden sind, überschritten wurden.

Aufgrund von § 48a Abs. 1 BlmSchG sind die folgenden, für den Kraftfahrzeugverkehr relevanten Rechtsverordnungen erlassen worden: Zum einen die Luftqualitätsverordnung (39. BlmSchV), zum anderen die Verordnung über die nationalen Emissionen (43. BlmSchV).⁴¹

Beide Verordnungen – sowohl die 39. als auch die 43. BlmSchV – enthalten indes keine Emissionsgrenzwerte für Kohlenstoffdioxid. Ihr ausschließlicher inhaltlicher Fokus liegt jeweils auf denjenigen Schadstoffen, die bei entsprechend hoher lokaler Konzentration die Gesundheit derer, die sich an diesem Ort aufhalten, unmittelbar gefährden. So bestimmt die 43. BlmSchV Reduktionsverpflichtungen für die Luftschadstoffe SO₂, NO_x, NMVOC, NH₃ und Feinstaub (PM_{2,5}).⁴² Die 39. BlmSchV ihrerseits legt Immissionsgrenzwerte für NO₂, NO_x, PM₁₀, PM_{2,5}, Blei, Benzol, Kohlenmonoxid, bodennahes Ozon sowie Arsen, Kadmium, Nickel und Benzoapyren fest.

Damit bieten die CO₂-Emissionsgrenzwerte für sich allein betrachtet keine relevanten Anknüpfungspunkte zur obligatorischen Erstellung eines Luftreinhalteplans nach § 47 BlmSchG.

Und selbst wenn CO₂-Emissionsgrenzwerte in Rechtsverordnungen, die auf § 48a Abs. 1 BlmSchG beruhen, festgeschrieben und tatsächlich an bestimmten Orten auch überschritten würden, dann erwiesen sich diese Tatsachen noch immer als unzureichend im Hinblick auf die anvisierte Etablierung allgemeiner sowie flächendeckender Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Kraftfahrzeuge.

Die CO₂-Emissionsgrenzwerte zählen nicht zu den Immissionschutzgrenzwerten, bei deren Überschreitung ein Luftreinhalteplan nach § 47 BlmSchG aufzustellen ist. Ohne die Grundlage eines Luftreinhalteplans oder eines Plans für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen nach § 47 Abs. 1, 2 BlmSchG lassen sich jedoch auch keine Verkehrsverbote und -beschränkungen nach § 40 Abs. 1 BlmSchG für CO₂-emissionsintensive Fahrzeuge verhängen.

4 Finanz- und Haushaltsrecht

4.1 Bonus-Malus-System

Die behandelten Modelle einer Abgaben- und Gebührenbelastung führen zur Gefahr sozialer Verwerfungen, da sie wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen tendenziell stärker treffen. So droht ab einer gewissen Schwelle, dass das Autofahren, vor allem innerstädtisch, zu einem Privileg der Wohlhabenden wird.

Deshalb stellt sich ein sozialpolitisches Handlungsbedürfnis nach Art. 20 Abs. 1 GG ein, diesen Trend aufzuhalten oder zumindest entscheidend abzumildern, um allen Bürgern als grundrechtliches Teilhaberecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch auf Mobilitätsgewährleistung einzuräumen.

Dafür wäre ein Bonus-Malus-System bedenkenswert, in dem zunächst CO₂-Kontingente an Bürger verteilt werden. In ihrer Höhe werden sie von der jeweiligen Fahrzeugklasse samt CO₂-Effizienzklasse – kombiniert mit Sozialgesichtspunkten wie Alter, Härtefall (z. B. wegen einer Behinderung oder den individuellen Einkommensverhältnissen) – abhängig gemacht.

So könnten in der konkreten Ausgestaltung bspw. Spritgutscheine sowie Pkw-Nutzungszeiten für Innenstadtfahrten an die Bürger vergeben werden. Je besser die eigene CO₂-Effizienzklasse ist, umso höher fällt der jeweilige Gutscheinwert grundsätzlich aus. Im Folgenden könnte für diese staatlichen Mobilitätsgutscheine ein Handel wie bei den Emissionszertifikaten eröffnet werden.⁴³

Das würde bedeuten, dass sich – im Gegensatz zu den Abgabemodellen – die individuellen Automobilitätskosten nicht einfach steigern würden, sondern die ärmeren Bevölkerungsschichten in diesem Rationierungssystem zunächst über ähnliche Mobilitätsressourcen verfügen würden wie die begüterten Schichten – insbesondere, wenn noch Sozialgesichtspunkte Einfluss auf die Gutscheinhöhe nehmen. Wer

insofern auf seine Mobilitätsressource verzichtet, indem er sie an Zahlungskräftigere veräußert, ist für die Mobilitätseinbuße zumindest finanziell kompensiert und kann sich andere Konsumgüter einfacher leisten.

Der bürokratische Aufwand wäre jedoch immens, wenn zunächst ein Handelssystem auf der Ebene der individuellen Bürger entsprechend dem Emissionshandel auf Unternehmensebene etabliert würde. Es müsste des Weiteren eine hochkomplexe digitale Erfassung von individuellem Verkehrsverhalten miteinbezogen werden, das gravierende datenschutzrechtliche Fragen aufwerfen würde.⁴⁴

Da ein solches Bonus-Malus-System vornehmlich ein Fall der Leistungsverwaltung wäre, die außer in besonders grundrechtssensiblen Bereichen keinem (Total-)Vorbehalt des Gesetzes unterläge, hätte der Landesgesetzgeber bei einer solchen Gestaltung eine relativ freie Hand.

4.2 Beschaffung CO₂-emissionsarmer Kfz/Förderung CO₂-emissionarmer Lieferdienste

Sowohl die vergaberechtliche Beschaffung solcher Fahrzeuge, die einen niedrigen CO₂-Ausstoß vorweisen, als auch die Förderung klimaneutraler Lieferdienste sind als eigenständige Themenkomplexe in den entsprechenden Kapiteln des Rechtsgutachtens in der Tiefe zu beleuchten.

⁴³ Vgl. Fehling, ZUR 2020, 387 (392).

⁴⁴ Vgl. Fehling, ZUR 2020, 387 (392).

II Handlungsempfehlungen

In Anbetracht der vorangehenden Ausführungen ist in zweierlei Hinsicht für eine abschließende Bewertung der landesrechtlichen Handlungsempfehlungen zu differenzieren.

Im Rahmen des „klassischen“ Zulassungsrechts bleibt dem Land aufgrund kompetenzieller Schranken ein unmittelbares Aktivwerden verwehrt.

Was hingegen die Handlungsmöglichkeiten nach Planungs-, Ordnungs- sowie Finanzsowie Haushaltsrecht betrifft, so ist innerhalb der systematischen Grenzen der respektiven Regelungsmaterie eine indirekte Einflussnahme möglich.

Zunächst gilt es, im Bauplanungsrecht mittelbare Steuerungsmöglichkeiten über die Öffnungsklausel des § 9 Abs. 4 BauGB, wie durch die Reduzierung notwendiger Kfz-Stellplätze bei Neubauten im Rahmen eines kommunalen Bebauungsplans, innerhalb der Kapitel zu klimaneutralen Zonen sowie zum ruhenden Verkehr zu vertiefen.

Ordnungsrechtlich gesehen, ist eine explizit an den CO₂-Ausstoß anknüpfende Parkgebührenpolice keinerlei rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Sonstige Maßnahmen nach BImSchG oder StVO sind zwar nicht flächendeckend oder generell, aber bei Vorliegen einer entsprechenden konkreten Gefahr oder Grenzwertüberschreitung hinsichtlich Stickoxiden, jedoch nicht alleinig aufgrund von CO₂-Emissionen, punktuell denkbar. Die § 6a Abs. 5a StVG sowie § 6a Abs. 6 StVG lassen bei der Ausgestaltung der entsprechenden Parkgebührenordnung in der Form als Landesgebühren- oder als Delegationsverordnung jedoch auch Raum für eine Bepreisungslogik, die nicht zwingend an die Schadstoffemissionen der Fahrzeuge gekoppelt ist.

Schließlich ist neben der Beschaffung CO₂-emissionsarmer Kfz sowie der Förderung CO₂-emissionarmer Lieferdienste eine mit unverhältnismäßigem Aufwand verbundene Einführung eines Bonus-Malus-Systems jedenfalls rechtlich möglich.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Technische Umsetzungsplanung

Technische Aspekte eines dynamischen Parksystems sind in Abschnitt II.4 mit dem organisatorischen Rahmen mitbearbeitet, um eine einfachere Lesbarkeit zu ermöglichen.

II Organisatorische Umsetzungsplanung

1 Zulassungsrecht

Da der rechtliche Teil des Gutachtens hier keine landesrechtlichen Handlungsspielräume sieht, bleibt der Aspekt außer Ansatz.

2 Planungsrecht

Dies gilt auch für die planungsrechtlichen Aspekte, insbesondere die Bauleitplanung. Unter diesem Titel sind keine Nutzungsbeschränkungen nichtklimaneutraler Fahrzeuge ableitbar. Dies hat Auswirkungen auf die Definition klimaneutraler Verkehrszonen, da hier zwar bauliche Maßnahmen und Verkehrsberuhigungen denkbar sind (vgl. dazu auch den Abschnitt zu Klimamobilitätsplänen und verkehrsberuhigten Zonen), allerdings der wesentlichste Punkt, die Nutzungsbeschränkung für nichtklimaneutrale Fahrzeuge, rechtlich nicht realisierbar ist.

3 Ordnungsrecht

3.1 Straßenrecht

Die rechtliche Bewertung kommt hier zu dem Schluss, dass Nutzungsbeschränkungen für nichtklimaneutrale Fahrzeuge einer fahrzeugtypbezogene Teileinziehung gleichkommen und daher wohl unzulässig sind.

3.2 Straßenverkehrsrecht

Hier ergeben sich Handlungsspielräume aus einer konkreten Gefährdung durch Abgase, wie sie etwa durch eine Pfortnerung behoben werden können (vgl. Kapitel 006). Bezüglich einer Gefährdung durch CO₂-Emissionen schlussfolgert der rechtliche Teil des Gutachtens, dass diese Gefährdung zu unspezifisch auf einen bestimmten Straßenraum bezogen ist und daher keine (landesrechtlichen) Handlungsspielräume bestehen.

4 Dynamische Parkraumbewirtschaftung

Hier ergibt sich aufgrund der rechtlichen Betrachtungen sehr wohl eine Möglichkeit, CO₂-arme oder -freie Fahrzeuge bei Parksystemen zu bevorzugen. Handhabe ist hier entweder eine eigenständige Gebührenordnung des Landes oder eine entsprechende Delegationsverordnung (vgl. Abschnitt 3.2.2.1). Dies bedeutet, dass entweder reduzierte oder keine Parkgebühren für klimaneutrale Fahrzeuge erhoben werden oder die Nutzung des Stellplatzes für eine bestimmte Zeit frei ist. Dies erfordert zwei Organisationsschritte, die im Folgenden näher erläutert werden.

Hinweis: Ein dynamisches Pricing-System der Parkraumbewirtschaftung wird in der Maßnahme „Ruhender Verkehr“ vorgestellt und analysiert. An dieser Stelle geht es ausschließlich um die Bevorrechtigung klimaneutraler Fahrzeuge.

4.1 Kennzeichnung bzw. Erkennung dieser Fahrzeuge

Seit dem Jahr 2015 können Besitzer von Elektroautos ein gesondertes Kennzeichen beantragen, das über ein „E“ am Ende der Kennzeichenkombination verfügt. Das Elektromobilitätsgesetz EmoG definiert ein „elektrisch betriebenes Fahrzeug“ in § 2 als

- (1) ein reines Batterieelektrofahrzeug;
- (2) ein von außen aufladbares Hybridelektrofahrzeug;
- (3) ein Brennstoffzellenfahrzeug.

Damit könnten Kontrollorgane auf den ersten Blick ein entsprechendes Fahrzeug erkennen – sofern es in Deutschland zugelassen ist. Einige EU-Länder, wie etwa Österreich⁴⁵ oder Ungarn⁴⁶, haben ähnliche Regelungen, allerdings erfolgt dies in den beiden genannten Fällen über die Farbe des Kennzeichens. Hier bedarf es jedenfalls einer entsprechenden (und laufend aktualisierten) Schulung der Ordnungsorgane der Kommunen, um diskriminierungsfrei zumindest Fahrzeuge aus EU-Partnerländern zu erkennen. Grundsätzlich ist aber eine zielgerichtete Erkennung von entsprechenden Fahrzeugen EU-weit möglich.

Anzumerken ist, dass es üblicherweise keine Pflicht zum Führen eines derartigen Kennzeichens gibt, allerdings liegt es wohl im Interesse des Zulassungsbesitzers, ein entsprechendes Kennzeichen zu beantragen, da damit eine Reihe von Vorteilen verbunden ist.⁴⁷

4.2 Umsetzbare Lösungsmöglichkeit für das Parkraummanagement

Am einfachsten umzusetzen ist eine generelle Ausnahme von Parkgebühren, sodass in den angesprochenen Fällen letztlich keine Parktickets zu lösen wären.

Schwieriger in der Umsetzung sind reduzierte Parkgebühren für E-Fahrzeuge. Hier müssten Parkscheinautomaten auf duale Vergebührung umgerüstet werden. Es liegen im Zeitpunkt der Gutachtenerstellung keine Daten bezüglich der Anzahl der Parkscheinautomaten in Baden-Württemberg vor – aus einer Quelle aus Stuttgart lässt sich jedoch eine Indikation errechnen.⁴⁸

So wurden in Stuttgart im Jahr 2015 insgesamt 360 neue Parkscheinautomaten aufgestellt. Die Kosten betragen je Automat 7.000 EUR, damit insgesamt über 2,5 Mio. EUR. Ob derartige duale Parkscheinautomaten von der Industrie angeboten werden und wieviel die Entwicklung eines solchen Typs gegebenenfalls kostet, ist nicht bekannt. Es ist aber offensichtlich, dass eine Entwicklung bzw. Anpassung eines bestehenden Modells für die Wirtschaft erst in Frage kommt, wenn eine entsprechende Nachfragemenge sichergestellt ist.

⁴⁵ https://oesterreich.gv.at/themen/freizeit_und_strassenverkehr/kfz/5/Seite.061432.html
⁴⁶ <https://dailynewshungary.com/parking-will-be-free-with-green-licence-plates-throughout-budapest/>, Stand 8.10.2020
⁴⁷ https://www.oesterreich.gv.at/themen/freizeit_und_strassenverkehr/kfz/10/Seite.063300.html#iGL
⁴⁸ Vgl. <https://www.swp.de/suedwesten/staedte/stuttgart/360-neue-parkautomaten-20585423.html>.

Noch schwieriger gestaltet sich das Einziehen einer gebührenfreien Karenzzeit für bevorrechtigte Fahrzeuge, wonach bspw. die ersten zwei Stunden frei sind und erst danach Gebühren anfallen. Abgesehen von Umgehungsverhalten, stellt sich die Frage nach der Handhabung an Parkscheinautomaten. Diese müssten dann so umprogrammiert werden, dass nach Ausgabe eines Karenztickets ein Folgeticket zu einem Zeitpunkt pro futuro buchbar sein muss. Es erscheint zweifelhaft, ob die gegenwärtigen Automatenmodelle dies ermöglichen.

4.3 Fazit

Auf Basis der obigen Ausarbeitung kann die Ermöglichung der dynamischen Parkraumbewirtschaftung für Fahrzeuge nach § 2 EmoG, wie im diesbezüglichen Abschnitt dargestellt, empfohlen werden. Aufgrund der einfachen Umsetzbarkeit scheint insbesondere die Freistellung von Parkgebühren für solche Fahrzeuge am geeignetsten zu sein. Dies schafft auch in der Bevölkerung einen wesentlichen Anreiz für den Umstieg auf entsprechende Fahrzeuge.

Dies wird ebenfalls in Kapitel D zu Klimamobilitätsplänen bei der Abhandlung zu KPIs entsprechend berücksichtigt.

5 Bundes-Immissionsschutzgesetz

Gemäß dem rechtlichen Teil des Gutachtens bietet das BImSchG keine Handhabe für die Bevorrechtigung klimaneutraler Fahrzeuge, es bleibt daher in der Umsetzungsplanung außer Betracht.

III Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Da als einzige umsetzbare Maßnahme die Bevorrechtigung von klimaneutralen Fahrzeugen gemäß EmoG § 2 bleibt, sind die Auswirkungen beschränkt. Einzig das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ wird gefördert. Wie stark jedoch der Pull-Effekt für klimaneutrale Fahrzeuge durch das beschriebene dynamische Parkraummanagement ist, hängt vom Umfang ab, in dem diese Maßnahme in die Gemeinden ausgerollt werden kann. Insgesamt kann der Effekt daher, im Vergleich zu den anderen hier untersuchten Maßnahmen, als eher nachrangig bezeichnet werden.

C Zusammenfassung und Einordnung

Im Sinne eines ganzheitlichen Klimaschutzkonzeptes im Verkehrssektor kann an eine Verringerung des Verkehrs durch Beschränkung der Zulassung von Fahrzeugen mit hohen CO₂-Emissionswerten gedacht werden. In diesem Kapitel wurden die – aufgrund der unionalen und bundesrechtlichen Bedeutung der Zulassungsmaterie – für alle drei Optionen kompetenziell limitierten Handlungsbereiche des Landes skizziert.

Diese Regelungsmaterie bleibt dem Landesgesetzgeber größtenteils verwehrt, unabhängig davon, ob als Handlungsoption an ein mittelfristiges Zulassungsverbot, einen nachträglichen Zulassungsentzug oder an eine (in anderen europäischen Ländern existierende) Zulassungssteuer gedacht wird. Überlegungen, spezifische Verbote oder auch tageszeitliche Beschränkungen für den Verkehr CO₂-emissionsintensiver Fahrzeuge auf bauplanungsrechtlicher Basis einzuführen, etwa im Rahmen eines qualifizierten Bebauungsplans, stoßen in der Rechtsprechung und in der herrschenden Literatur überwiegend auf Ablehnung.

Die Frage, ob das Straßenrecht bzw. das Straßenverkehrsrecht selbst taugliche Rechtsgrundlagen für die Umsetzung solcher Verbote oder Beschränkungen bereithalten, führt nach entsprechender Abgrenzung des Straßenrechts gegen das Straßenverkehrsrecht zu dem Ergebnis, dass eine fahrzeugtypbezogene Teileinziehung der Straße nicht aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten, wie zum Schutz vor Lärm und Abgasen, mittels des Straßenrechts verwirklicht werden kann. Die Überlegung, Verkehrsverbote und -beschränkungen für CO₂-intensive Kfz über das Straßenverkehrsrecht zu realisieren, führen nach Abwägung der wesentlichen rechtlichen Aspekte zu der Feststellung, dass sich auf dem Boden der Straßenverkehrsordnung zumindest keine flächendeckenden und generellen Verkehrsverbote und -beschränkungen für Kfz mit hohem CO₂-Ausstoß einführen lassen, die vornehmlich von den globalen Zielsetzungen des Luft-, Umwelt- und Klimaschutzes getragen sind.

Als indirektes Lenkungsinstrument zur Reduzierung des Verkehrsaufkommens CO₂-emissionsintensiver Kraftfahrzeuge kommt eine dynamische Parkraumbewirtschaftung in Betracht. Ein nach CO₂-Ausstoß differenzierendes Gebührensystem kann vom Land auf Grundlage des Straßenverkehrsgesetzes umgesetzt werden. Eine Abgabeverpflichtung privater Parkhausbetreiber, etwa durch ein Steuermodell oder durch eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, scheitert an der mangelnden rechtlichen Kompetenz des Landes zur Einführung.

Auf eine etwaige Bevorrechtigung CO₂-emissionsarmer Kfz beim Parkraummanagement wird in den Kapiteln „Parken und ruhender Verkehr“ und „Klimaneutrale Zonen“ näher eingegangen.

Das Bundesimmissionsschutzgesetz scheidet als Grundlage für flächendeckende Verkehrsverbote bzw. -beschränkungen für CO₂-emissionsintensive Fahrzeuge unter anderem deswegen aus, weil es keine Emissionsgrenzwerte für Kohlendioxid enthält.

Auf finanz- und haushaltsrechtlicher Ebene kann über ein Bonus-Malus-System nachgedacht werden, zumal die behandelten Modelle einer Abgaben- und Gebührenbelastung zur Gefahr sozialer Verwerfungen führen, da sie wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen tendenziell stärker treffen. Bei der Einführung und Gestaltung eines Bonus-Malus-Systems hätte der Landesgesetzgeber relativ freie Hand.

In Anbetracht der hierzu gemachten Ausführungen ist festzustellen, dass dem Land im Rahmen des „klassischen“ Zulassungsrechts aufgrund kompetenzieller Schranken ein unmittelbares Aktivwerden verwehrt bleibt. Hingegen ist bei Handlungsmöglichkeiten nach Planung-, Ordnungs- und Finanz- sowie Haushaltsrecht innerhalb der systematischen Grenzen der respektiven Regelungsmaterie eine direkte Einflussnahme des Landes möglich. Ordnungsrechtlich gesehen, ist eine explizit an den CO₂-Ausstoß anknüpfende Parkgebührenpolice keinerlei rechtlichen Bedenken ausgesetzt (siehe dazu das Kapitel „Parken und ruhender Verkehr“).

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Bei der dynamischen Parkraumbewirtschaftung ergibt sich aufgrund der rechtlichen Betrachtungen eine Möglichkeit, CO₂-arme oder -freie Fahrzeuge bei Parksyste men zu bevorzugen. Für die technisch-organisatorische Umsetzung bietet sich eine Kennzeichnung bzw. automatische Erkennung dieser Fahrzeuge an. So können Besitzer von Elektroautos seit dem Jahr 2015 ein besonderes Kennzeichen beantragen, das über ein „E“ am Ende der Kennzeichenkombination verfügt. Hier bedarf es einer entsprechenden (und laufend aktualisier ten) Schulung der Ordnungsorgane der Kommunen, um ent sprechende Fahrzeuge (auch aus EU-Ländern mit abweichen der Kennzeichnung) erkennen zu können.

Am einfachsten umzusetzen ist eine generelle Ausnahme von Parkgebühren, sodass in den angesprochenen Fällen keine Parktickets zu lösen wären. Schwieriger in der Umsetzung sind reduzierte Parkgebühren für E-Fahrzeuge. Noch schwie riger gestaltet sich das Einziehen einer gebührenfreien Kar renzzeit für bevorrechtigte Fahrzeuge, wonach bspw. die ers ten zwei Stunden frei sind und erst danach Gebühren anfallen. Auf Basis der obigen Ausarbeitung kann die Ermöglichung der dynamischen Parkraumbewirtschaftung für Fahrzeuge nach dem Elektromobilitätsgesetz empfohlen werden. Aufgrund der einfachen Umsetzbarkeit scheint insbesondere die Frei stellung von Parkgebühren für solche Fahrzeuge am geeig netsten zu sein.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Da als einzige umsetzbare Maßnahme die Bevorrechtigung von klimaneutralen Fahrzeugen gemäß dem Elektromobili tätsgesetz bleibt, sind die Auswirkungen beschränkt. Einzig das Ziel „Jedes dritte Auto fährt klimaneutral“ wird gefördert.

Wir raten aufgrund der beschriebenen kompetenzziel len Schranken von einem zulassungsrechtlichen Tätig werden ab. Wir empfehlen, die indirekten Handlungs möglichkeiten nach Planungs-, Ordnungs-, Finanz- und Haushaltsrecht (z. B. eine Reduzierung der notwendi gen Kfz-Stellplätze bei Neubauten oder eine an den CO₂- Ausstoß anknüpfende Parkgebührenpolice) in den Ka piteln zu klimaneutralen Zonen sowie zum ruhenden Verkehr ins Auge zu fassen. Aufgrund der einfachen Umsetzbarkeit scheint insbesondere die Freistellung von Parkgebühren für elektrisch betriebene Fahrzeuge am geeignetsten zu sein. Für die technisch-organisato rische Umsetzung bietet sich eine Kennzeichnung bzw. automatische Erkennung solcher Fahrzeuge an.



Lokale Infrastruktur- gesellschaften

A	Rechtliche Bewertung (Noerr PartGmbH)	271
I	Hintergrund	271
II	Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum	272
1	Stadtweite Mobilitätsgesellschaft	272
2	Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene	275
III	Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen	279
1	Stadtweite Mobilitätsgesellschaft	279
2	Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene	279
B	Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung (Prosser GmbH)	280
I	Stadtweite Mobilitätsgesellschaft	280
1	Wirtschaftliche Sinnhaftigkeit	280
2	Die Infrastrukturgesellschaft als Unternehmen	280
3	Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums	282
II	Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene	282
1	Befund Lincoln-Siedlung	282
2	Wirtschaftliche Aspekte	283
3	Wertung und Übertragbarkeit	284
C	Zusammenfassung und Einordnung (BridgingIT GmbH)	285

Lokale Infrastrukturgesellschaften

A Rechtliche Bewertung

I Hintergrund

Die effiziente Bewirtschaftung der öffentlichen und privaten Verkehrsinfrastruktur (insbesondere der Stellplätze) stellt eine zentrale Herausforderung der Verkehrswende dar. Wichtige Rechtsfragen lassen sich abhandeln, wenn man die Ansätze einer **stadtweiten Mobilitätsgesellschaft** (dazu B.II.1.), die vornehmlich den **öffentlichen Verkehrs- und Parkraum** bewirtschaftet¹, von einem **quartiersbezogenen Mobilitätsmanagement** (dazu B.II.2.) unterscheidet. Damit ist aber keineswegs automatisch gesagt, dass sich quartiersbezogene Ansätze, die derzeit bei Neubauquartieren (so genannten „Modellquartieren“) verfolgt werden, nicht auch für die Bewirtschaftung bereits bestehender, dicht bebauter Innenstadtviertel übertragen lassen.² Die Unterscheidung dient primär der Abgrenzung zwischen der Bewirtschaftung öffentlicher und privater Verkehrsflächen und liefert die Möglichkeit, eine Bandbreite der aufgeworfenen Rechtsfragen anzusprechen. Im Hinblick auf die Bewirtschaftung durch stadtweite Mobilitätsgesellschaften steht im Fokus, inwieweit die Gemeinde Parkgebühren erheben und **kommunale Parkgaragen** betreiben kann, um über die Einnahmen alternative Mobilitätsangebote (Carsharing, Radverleih etc.) quer zu finanzieren.

Für kleinere, abgegrenzte Teilgebiete von Kommunen (so genannte „**Quartiere**“) wurden in jüngerer Zeit Maßnahmen modernen **Mobilitätsmanagements** umgesetzt. Unter Einsatz diverser verkehrsrechtlicher und planerischer Instrumente wird insbesondere in Modellquartieren, wie bspw. der Lincoln-Siedlung in Darmstadt³ oder der Franklin-Siedlung in Mannheim,⁴ versucht, umweltfreundliche Mobilitätsalternativen zum eigenen Pkw zu fördern und gleichzeitig ein insgesamt autoarmes Quartier mit Stellplatzmanagement zu schaffen, bei dem jedoch die Mobilität der Bewohner nicht eingeschränkt sein soll⁵. Dies wird flankiert durch weiche Maßnahmen wie Information, Kommunikation, Motivation und die Organisation von alternativen Mobilitätsangeboten und -services sowie die Koordination der Aktivitäten verschiedener

Partner. Das Mobilitätsmanagement dient dabei insbesondere der Bewirtschaftung **privater Stellplätze**.

Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens begründet man im Fall der Lincoln-Siedlung damit, dass die Integration des neuen Quartiers bei einem herkömmlichen Ansatz zum Autoverkehr und Anwendung der üblichen Stellplatzschlüssel (von über 1,0 Stellplätzen je Wohneinheit) die Leistungsfähigkeit des Straßensystems übersteigen würde. Es soll damit insgesamt mehr Fläche als Wohnraum nutzbar gemacht werden. Zusätzlich sollen Lärm und Emissionsbelastung infolge des motorisierten Verkehrs – auch zur Einhaltung der rechtlichen Vorgaben des Luftreinhalteplans – reduziert werden.⁶ Kernelemente des von der Stadt betriebenen **Mobilitätskonzepts in der Lincoln-Siedlung** sind:

1. Es werden weniger Pkw-Stellplätze angeboten als Wohneinheiten, die Parkplätze werden überwiegend zentral in Sammelgaragen gebündelt, die maximal 300 Meter von den Wohngebäuden entfernt sind und damit fußläufig gut zu erreichen. Der Stellplatzschlüssel von Autos wurde auf 0,65 StP/WE reduziert. Die übrigen Stellplätze werden in Sammelgaragen zur Verfügung gestellt. Ein ähnliches Konzept verfolgt(e) man im Quartier Vauban, wo allerdings im Laufe der Zeit durch Genehmigungen von Tiefgaragen jenseits der Sammelgaragen am Rande des Quartiers dieses Konzept wieder unterlaufen worden zu sein scheint.
2. 2,4 Radstellplätze pro Wohneinheit „in qualitätsvoller Ausführung“.
3. Der zentrale Stellplatzvergabeservice erfolgt durch das Mobilitätsmanagement. Die Kriterien für die Stellplatzvergabeordnung werden durch den Mobilitätsbeirat beschlossen. Diese sieht ein Punktesystem zur Stellplatzvergabe vor, das mögliche Behinderungen von Personen, die Art des Fahrzeugs (elektrisch, Hybrid), Einsatzkräfte in Notdiensten und Kinderanzahl berücksichtigt. Dabei können Mietverträge auch jederzeit vom Betreiber gekündigt werden, wenn eine bevorrechtigte Person

¹ Zum Begriff der „Parkraumbewirtschaftung“ Agora Verkehrswende, Rechtsgutachten „Öffentlicher Raum ist mehr wert“, September 2018, S. 11.

² Gerade dort ist die effiziente Bewirtschaftung dringend, siehe die Darstellung zu so genannten „Gründerzeitvierteln“, bei der Agora Verkehrswende, Leitfaden Parkraummanagement lohnt sich, Februar 2019, S. 33.

³ <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/mobilitaetskonzept> (27.10.2020).

⁴ <https://franklin-mannheim.de/quartier/mobilitaet/> (27.10.2020).

⁵ Durchführungsvertrag der Wissenschaftsstadt Darmstadt zur Konversion der Lincoln-Siedlung vom 15.12.2015, zusammen mit der Magistratsvorlage einsehbar unter MV 2017/0017, S. 3 f.

⁶ Siehe die Magistratsvorlage der Wissenschaftsstadt Darmstadt zum Durchführungsvertrag zur Umsetzung des Mobilitätsmanagements in der Lincoln-Siedlung, MV 2017/0017, S. 3.

Bedarf anmeldet. Es besteht also keine Rechtssicherheit und kein marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismus, vor allem kann der Mobilitätsrat die Kriterien auch ändern.

4. E-Carpooling am Areal mit Ladesäulen und drei Renault Zoe. Carsharing in Kooperation mit der Fa. Book-n-drive, die im Raum Darmstadt 200 Fahrzeuge an 70 Stationen bereithält.

5. Anbindung an drei Straßenbahnlinien in zwei Stationen.

II Bestandsaufnahme zum landesrechtlichen Handlungsspielraum

1. Stadtweite Mobilitätsgesellschaft

Zunächst ist der Rechtsrahmen für die Erhebung und die Höhe von Parkgebühren sowie die Einnahmeverwendung in der Praxis kurz darzustellen (Ziff. 1.1.-1.3.), bevor betrachtet wird, inwieweit die Kommune selbst als Unternehmer im Bereich der Parkraumbewirtschaftung auftreten kann (Ziff. 1.4.)

1.1 Erhebung und Höhe von Parkgebühren

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Parkgebühren ist § 6a Abs. 6 StVG. Nach § 6a Abs. 6 S. 1 StVG sind die **Kommunen** dazu ermächtigt für das Parken Gebühren zu erheben. Die **Landesregierungen** sind nach § 6a Abs. 6 S. 2 und S. 3 StVG dazu berechtigt, für die Festsetzung der Gebühren Gebührenerordnungen (mit Höchstsatzfestlegung) zu erlassen. Die Ermächtigung kann allerdings nach § 6a Abs. 6 S. 4 StVG noch weiter übertragen werden. Diese Ermächtigungen haben die Landesregierungen, so wie die des Landes Baden-Württemberg, regelmäßig an die Gemeinden übertragen.⁷

Die Entscheidung darüber, auf welchen Flächen Parkgebühren erhoben werden sollen, liegt also im **freien Ermessen der Gemeinden**,⁸ eine Mitwirkung der **Straßenverkehrsbehörden** an dieser Entscheidung fordert § 6a Abs. 6 StVG **nicht**.⁹ Die Straßenverkehrsbehörden entscheiden nach § 45 Abs. 3 StVO nur, wo und welche Verkehrszeichen und Ver-

kehrseinrichtungen dafür anzubringen und zu entfernen sind. Nach § 6a Abs. 7 StVG ist § 6a Abs. 6 S. 2 bis 4 StVG auf die Erhebung von Gebühren für die Benutzung gebührenpflichtiger Parkplätze im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 13 des StVG (Parkgebühren bei Großveranstaltungen) entsprechend anwendbar.

Öffentliche Körperschaften sind nicht dazu verpflichtet, mit der Gebührenerhebung lediglich einen **Kostenausgleich** anzustreben. Vielmehr kann sich die Gebührenhöhe auch aus den „Gebührenzwecken (...) des Vorteilsausgleichs, der **Verhaltenslenkung** sowie aus **sozialen Zwecken** ergeben.“¹⁰ Neben einer möglichen Verbesserung alternativer Mobilitätskonzepte infolge einer Einnahmemaximierung durch die Erhöhung von Parkgebühren (Ziff. B.II.1.2), kann wie im Falle der Städte Gent sowie Amsterdam mithin auch ein Lenkungszweck verfolgt werden. Die Erhöhung der Parkgebühren unter gleichzeitiger Verknappung des öffentlichen Parkraums verfolgt hier das Ziel, die Anzahl an Fahrzeugen im Innenstadtbereich zu reduzieren. Als Konsequenz steigt die Nachfrage nach privaten Parkmöglichkeiten. Diese können wiederum durch entsprechende Kooperation im Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene (Ziff. B.II.2) reduziert werden. Daneben kann der Landesgesetzgeber entsprechende Modifikationen hinsichtlich der Stellplatzherstellungspflicht in der Bauordnung des Landes vornehmen. Insoweit gilt das im Rahmen des Kapitels zur Regelung des ruhenden Verkehrs sowie des Parkens Gesagte.

§ 6a Abs. 5a S. 3 StVG stellt überdies klar, dass sich nicht nur die Höhe der Gebühren hinsichtlich des Parkens auf öffentlichen Wegen und Plätzen nach § 6a Abs. 6 StVG Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlichem Wert oder dem sonstigen Nutzen der Parkmöglichkeiten bemessen kann, sondern ebenso hinsichtlich des Bewohnerparkens. Die Höhe der Gebühren darf in **keinem groben Missverhältnis** zu den jeweils verfolgten **legitimen Gebührenzwecken** stehen.¹¹ Die Gebührenhöhe muss sich in Anbetracht des „Wertes der öffentlichen Leistung und der Kosten sowie der gegebenenfalls verfolgten Lenkungsziele als (noch) angemessen darstellen.“¹²

⁷ Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 16.

⁸ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 192.

⁹ Sauthoff, Öffentliche Straßen, Rn. 330.

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 -, BVerfGE 108, 1-34, Rn. 57.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 – 2 BvL 9/98 -, BVerfGE 108, 1-34, Rn. 62.

¹² Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 193.

1.2 Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung nach § 6a Abs. 6 StVG

Nach einer älteren Fassung des § 6a Abs. 6 S. 3 StVG, die seit 1994 ersatzlos aufgehoben wurde, durften die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung ausschließlich zweckgebunden für Parkeinrichtungen für Kraftfahrzeuge verwendet werden. Die heutige Fassung des § 6a Abs. 6 StVG gibt nicht (mehr) vor, wofür die Einnahmen aus Parkgebühren verwendet werden können. Grundsätzlich **können** die (überschüssigen) Einnahmen aus Parkgebühren daher für örtliche Maßnahmen **zur Verbesserung der alternativen Mobilität eingesetzt werden**.¹³

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang der **Grundsatz der Gesamtdeckung** (auch unter der Bezeichnung **Non-Affektion** bekannt¹⁴), der in § 7 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG; definiert Grundsätze für das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder) niedergelegt ist. Nach diesem Grundsatz müssen alle Einnahmen der Deckung gleichzeitig der Deckung aller Ausgaben dienen. So dürfen im Prinzip **alle Einnahmen**, so auch die Einnahmen aus Parkgebühren, nicht im Vorhinein **an einen bestimmten Zweck gebunden sein**, es sei denn, es gibt eine abweichende gesetzliche Bestimmung.¹⁵ Der jeweilige Haushaltsgeber kann **erst nach Erhebung** darüber entscheiden, wofür die Einnahmen eingesetzt werden sollen.¹⁶

Damit kann der jeweilige Haushaltsgeber erst **nach** Erhebung der Parkgebühren festlegen, dass die (überschüssigen) Einnahmen verwendet werden sollen, um alternative Mobilität zu verbessern. Dies kann er auch im Haushaltsvermerk so festhalten. Aufgrund mangelnder Zweckbindung kann dieser Vermerk allerdings „auf gesetzlicher Ebene im Rahmen künftiger Haushaltsentscheidungen wieder aufgehoben werden“.¹⁷ Ein höherer Verbindlichkeitsgrad kann auf zwei verschiedenen Wegen erreicht werden: der Landesgesetzgeber hat zum einen die Möglichkeit eine entsprechende Zweckbindung gesetzlich anzuordnen und zum anderen den Gemeinden durch ein Gesetz die Erlaubnis zu erteilen, Entsprechendes in ihren Satzungen vorzugeben.¹⁸

1.3 Konkreter Einsatz von (überschüssigen) Einnahmen in Deutschland und den Niederlanden

Der Einsatz von (überschüssigen) Einnahmen aus Parkgebühren für Maßnahmen zur Verbesserung der alternativen Mobilität erfolgt in Deutschland vergleichsweise selten.

Dies mag unter anderem daran liegen, dass die Parkgebühren in Deutschland relativ niedrig angesetzt sind und die Kommunen hier selten Überschüsse, in der Regel eher Verluste, verzeichnen. So erwartet der Bezirk Mitte bzw. das Land Berlin aus der Parkraumbewirtschaftung von Parkzonen im Stadtteil Wedding 4,5 Millionen Euro Einnahmen und Kosten in Höhe von über 10 Millionen Euro.¹⁹

„Mit der Parkraumbewirtschaftung können die größeren Kommunen (in Baden-Württemberg) Überschüsse in der Größenordnung von über einer Million Euro erzielen. (...) eine transparente Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben ist kaum möglich. (...) Erzielte Überschüsse fließen entweder in den allgemeinen Haushalt oder werden im Haushalt des örtlichen Tiefbauamts verwendet, eine eindeutige zweckgebundene Verwendung der Überschüsse ist in keiner Kommune vorgesehen. Lediglich in **Tübingen** werden die **Überschüsse** aus den von den Stadtwerken betriebenen Parkhäusern zum **Verlustausgleich des ÖPNV genutzt**.“²⁰

In manchen kleinen Kommunen in Baden-Württemberg ist sogar ein **Zuschuss zur Parkraumbewirtschaftung** erforderlich, was mit den vergleichsweise sehr niedrig angesetzten Parkgebühren oder gar gebührenfreien Parkmöglichkeiten in den entsprechenden Kommunen zusammenhängt.²¹

In den **Niederlanden** werden die im Vergleich zu deutschen Kommunen **deutlich höher** angesetzten **Parkgebühren** zweckgebunden für Maßnahmen zur Verbesserung der alternativen Mobilität, bspw. im ÖPNV und für Radverkehrsmaßnahmen, eingesetzt.²² Die Einnahmen aus Parkgebühren in Amsterdam, die sich auf ungefähr 160 Mio. Euro pro Jahr belaufen, fließen in den **Amsterdam Mobility Fund**, aus dem

¹³ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 202.

¹⁴ Lewinski/Burkat, HGrG, 1. Aufl. 2013, § 7 Rn. 1.

¹⁵ Lewinski/Burkat, HGrG, 1. Aufl. 2013, § 7 Rn. 1.

¹⁶ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 202.

¹⁷ Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 202.

¹⁸ Hermann/Klinski/Heyen/Kasten, Rechtliche Hemmnisse und Innovation für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Juli 2019, S. 202.

¹⁹ Schaffelder, Parkraumbewirtschaftung beschlossen – ab 2021, <https://weddingweiser.de/parkraumbewirtschaftung-beschlossen-ab-2021/>.

²⁰ Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 24.

²¹ Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 24.

²² Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, S. 20.

die Mittel für Maßnahmen zur Verbesserung alternativer Mobilität (so z. B. für Fußgänger- und Fahrradwege, sowie ÖPNV) geschöpft werden.²³

1.4 Die Gemeinde als Unternehmer

1.4.1 Einführung

Die **Kommunale Selbstverwaltungsgarantie** in Art. 28 Abs. 2 GG umfasst die Möglichkeit der Gemeinden, sich wirtschaftlich zu betätigen.²⁴ Den rechtlichen Rahmen hierfür gibt die GemO für Baden-Württemberg in § 102 GemO vor. Abs. 1 Nr. 3 der Vorschrift wird auch als **Subsidiaritätsklausel** bezeichnet.²⁵

Nach § 102 Abs. 1 GemO für Baden-Württemberg darf die Gemeinde ungeachtet der Rechtsform wirtschaftliche Unternehmen nur errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen, wenn

1. der **öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt**,
2. das **Unternehmen** nach Art und Umfang in einem **angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht** und
3. bei einem **Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge** der **Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird** oder erfüllt werden kann.

Über ein Tätigwerden der Gemeinde nach Abs. 1 Nr. 3 **entscheidet** nach § 102 Abs. 2 GemO für Baden-Württemberg **der Gemeinderat** nach Anhörung der örtlichen Selbstverwaltungsorganisation von Handwerk, Industrie und Handel.

1.4.2 Wirtschaftliche Unternehmen

Eine genaue allgemein gültige **Definition** des wirtschaftlichen Unternehmens gibt es **nicht**. Die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen definiert das wirtschaftliche Unter-

nehmen in § 107 Abs. 1 S. 3 wie folgt: „Als wirtschaftliche Betätigung ist der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als **Hersteller, Anbieter oder Verteiler** von **Gütern oder Dienstleistungen** am Markt tätig werden, sofern die **Leistung** ihrer Art nach **auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung** erbracht werden könnte.“

Es ist anerkannt, dass die Betreibung von Verkehrsbetrieben, wie **Parkhäusern** und anderen gebührenpflichtigen Parkanlagen zu **Aufgaben der wirtschaftlichen Unternehmen zählen**, sofern diese nicht dem öffentlichen Straßenverkehr zuzuordnen sind.²⁶

1.4.3 Subsidiaritätsklausel und Daseinsvorsorge, § 102 Abs. 1 GemO für Baden-Württemberg

Die im Bundesländervergleich strenge **Subsidiaritätsklausel** gilt nach § 102 Abs. 1 GemO für Baden-Württemberg **nicht** für die Wahrnehmung von Aufgaben der **Daseinsvorsorge**.

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist vielschichtig und dynamisch. Er ist daher **nicht gesetzlich definiert**.²⁷

Zur Daseinsvorsorge gehören Tätigkeiten, die **nicht zuvorderst** darauf gerichtet sind, **Gewinne zu erzielen**, sondern einen **öffentlich-rechtlichen Auftrag** zu erfüllen.²⁸ Der Schwerpunkt muss darin liegen, gegenüber den Bürgern eine **dauerhafte und zuverlässige Leistung zu vertretbaren Preisen** zu erbringen.²⁹

Daseinsvorsorge bedeutet „die **Voraussetzungen zu schaffen**, die für ein menschenwürdiges Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger in einer **kommunalen Gemeinschaft existenziell notwendig** sind.“³⁰ Zur Daseinsvorsorge gehören alle Leistungen „die im Bereich der **Grundversorgung** der Gesamtbevölkerung notwendig sind, um die jeweilige Existenz zu sichern und die Möglichkeit der **Teilnahme** der Gesamtbevölkerung **am gesellschaftlichen Leben zu optimieren**.“³¹

²³ Amsterdam Mobility Fund, <https://mladvies.eu/portfolio-item/amsterdam-mobility-fund-english/>.

²⁴ Mehde/Maunz/Dürig, GG, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 28 Abs. 2, Rn. 92.

²⁵ Stehlin, Wirkt die Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs. 1 Nr. 3 BadWürttGO drittschützend, NWZ 2001, 645.

²⁶ Galß/Popp, Die Gemeinde als Unternehmer, 2. Aufl. 2018, S. 5 ff.

²⁷ Galß/Popp, Die Gemeinde als Unternehmer, 2. Aufl. 2018, S. 31.

²⁸ Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 14. Februar 2011 – Vf. 2-VII-10 -, juris, Rn. 41 ff.

²⁹ Galß/Popp, Die Gemeinde als Unternehmer, 2. Aufl. 2018, S. 29.

³⁰ Galß/Popp, Die Gemeinde als Unternehmer, 2. Aufl. 2018, S. 31.

³¹ Radtke, Münchner Kommentar zum StGB, 4. Aufl. 2020, § 11, Rn. 56.

Es ist anerkannt, dass zur Daseinsvorsorge folgende Tätigkeiten gehören: lokale **Energieversorgung** einschließlich der Energieerzeugung für den lokalen Bedarf, die Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich der **Telekommunikation**, örtliche **Gesundheitspolitik, Trinkwasserversorgung** und das Betreiben von **Sparkassen**.³²

Es lassen sich **keine Anhaltspunkte** dafür finden, dass die **Betriebung eines Parkhauses** zur **Daseinsvorsorge** zu zählen ist. Die **Subsidiaritätsklausel** aus § 102 Abs. 1 Nr. 3 ist daher grundsätzlich auf die wirtschaftliche **Betriebung eines Parkhauses durch eine Kommune anwendbar**. Eine Kommune, die ein Parkhaus betreiben möchte, müsste also nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO Baden-Württemberg nachweisen, dass der (öffentliche) Zweck, der mit der **Betriebung des Parkhauses** verfolgt wird, nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Es wird einer Gemeinde schwer fallen, einen derartigen Nachweis erbringen zu können.

2. Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene

Die mögliche rechtliche Ausgestaltung eines modernen Mobilitätsmanagements auf Quartiersebene mit den zusammenhängenden Instrumenten lässt sich anhand des Beispiels der Lincoln-Siedlung wie nachfolgend dargestellt skizzieren.

2.1 Bebauungsplan

Ausgangspunkt sollte ein die Bodennutzung verbindlich regelnder **Bebauungsplan** sein. Mit diesem können die zur Entwicklung eines Mobilitätskonzepts notwendigen Flächen, insbesondere – als öffentliche oder privat festsetzbare³³ – **Verkehrsflächen**³⁴ (Stellplätze, Sammelgaragen etc., vgl. § 9 Abs. 1 Nrn. 4, 11 und 22 BauGB) ausgewiesen werden. Daneben gewährt § 9 Abs. 4 BauGB den Ländern die Möglichkeit, durch Rechtsvorschriften zu bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB Anwendung finden. Damit ist allerdings kein Erfindungsrecht der Länder für Festsetzungsmöglichkeiten verbunden, denn das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) ist dem Bundesgesetzgeber und damit dem insoweit abschließenden Katalog § 9 Abs. 1 BauGB vorbehalten.³⁵ Die landesrechtliche Öffnung bezieht sich damit zum Beispiel auf die äußere Gestaltung baulicher Anlagen. **Landesrechtlich besteht aber kein Zugriff auf die bodenrechtlich (abschließend) determinierten Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 BauGB.**

Bei der kommunalen Zusammenarbeit mit Investoren, Projektentwicklern oder Betreibern von Mobilitätskonzepten sind die rechtlichen Grenzen der Planungspflicht und Planungsbefugnis aus § 1 Abs. 3 BauGB zu beachten: Demnach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

³² Mehde/Maunz/Dürig, GG, Werkstand: 90. EL Februar 2020, Art. 28 Abs. 2, Rn. 93.

³³ Sofker/EZBK, BauGB, Werkstand: 138. EL Mai 2020, § 9 Rn. 102.

³⁴ Konkret in Bezug auf Stellplätze Sauter/Sauter, LBO-BW, 56. EL November 2019, § 37 Rn. 4; siehe zur Kfz-Stellplatzfestsetzung die Begründung zum Bebauungsplan der Lincoln-Siedlung, Ziffer 10.8.

³⁵ Sofker/EZBK, BauGB, Werkstand 138. EL Mai 2020, § 9 Rn. 254.

Erforderlich in diesem Sinne sind Bauleitpläne schon immer dann, wenn ihnen eine städtebaulich-**planerische Konzeption der Gemeinde** zu Grunde liegt.³⁶ Der Gemeinde steht hierbei ein weites **Planungsermessen** zu. Solange die Planungsaktivität von städtebaulichen Anliegen, die bspw. in § 1 Abs. 6 BauGB aufgezählt werden, getragen ist, liegt ein Verstoß gegen § 1 Abs. 3 BauGB nicht vor. Nur **reine Gefälligkeitsplanungen**, bei denen **ausschließlich** private Interessen verfolgt werden, sind unwirksam.³⁷ Dabei ist das Zusammenwirken zwischen Gemeinde und privaten Investoren bei der Aufstellung von Bauleitplänen nicht von vorn herein untersagt, wie schon die Vorschriften über den städtebaulichen Vertrag (§ 11 BauGB) oder den Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) zeigen. Quartierspläne wie die der Lincoln-Siedlung, mit denen Wohnraum, Versorgungseinrichtungen sowie Grün- und Freiraumangebot, flankiert durch ein umwelt und sozialverträgliches Verkehrskonzept, geschaffen werden sollen,³⁸ greifen mehrere städtebaulich relevante Belange auf³⁹ und sind damit grundsätzlich erforderlich.

Im Planungsverlauf ergeben sich rechtliche Vorgaben aus der Ermittlungs- und Bewertungspflicht (§ 2 Abs. 3 BauGB) sowie dem Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB), die nicht durch bindende Zusagen gegenüber Investoren unterlaufen werden dürfen, wobei die Rechtsprechung auch hier die praktische Notwendigkeit gewisser Vorwegbindungen anerkennt und versucht, einen Interessenausgleich herzustellen.⁴⁰ Grundsätzlich erkennt die Rechtsprechung an, dass Kommunen eine „eigene Verkehrspolitik“ über das Festsetzungsinstrumentarium des § 9 Abs. 1 BauGB betreiben können.⁴¹ Dies gilt auch und gerade für Modellprojekte. So setzt bspw. die städtebauliche Erforderlichkeit eines Bebauungsplans, mit dem ein Modellprojekt des autofreien Wohnens ermöglicht werden soll, nicht zwingend eine gutachterliche Prognose voraus, ob künftige Bewohner auf Dauer kein (eigenes) Auto halten werden.⁴²

2.2 Städtebaulicher Vertrag/ Durchführungsverträge

In der Praxis bei der Quartiersentwicklung häufig anzutreffen und auch sinnvoll ist es, zur Umsetzung von im Bebauungsplan vorgesehenen städtebaulichen Maßnahmen mit Vorhabenträgern/Projektentwicklern einen städtebaulichen Vertrag abzuschließen. Diesen kann die Kommune auch mit einer juristischen Person abschließen, an der sie selbst beteiligt ist (§ 11 Abs. 1 S. 3 BauGB). Mögliche Inhalte eines städtebaulichen Vertrags zeigt § 11 Abs. 1 S. 2 BauGB – **nicht abschließend** („insbesondere“) – auf. Dazu zählen die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB, **„Planverwirklichungsvertrag“**), die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB) und die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 BauGB, **„Folgekostenvertrag“**). Zur Umsetzung der städtebaulichen Verträge, die einen Rahmen der Kooperation festsetzen, können dann weitere **Folge- und Durchführungsverträge** vereinbart werden.

2.2.1 Beispiel Lincoln-Siedlung Darmstadt

Im Fall der Lincoln-Siedlung hat die Wissenschaftsstadt Darmstadt einen städtebaulichen Vertrag mit der als solcher bezeichneten „Vorhabenträgerin“, der BVD New Living GmbH & Co. KG⁴³, geschlossen. In diesem Vertrag werden Regelungen unter anderem zum Mobilitätskonzept, zur Kostentragung, zu Auftragsvergaben, zur Nachzahlungsverpflichtung sowie zur Rechtsnachfolge getroffen.⁴⁴ Der städtebauliche Vertrag setzt zunächst eine allgemein formulierte Mitwirkungspflicht der Vorhabenträgerin an der Organisation des Mobilitätskonzepts fest. Ein weiterer öffentlich-rechtlicher **Durchführungsvertrag** zur Umsetzung des städtebaulichen Vertrags zwischen der Wissenschaftsstadt Darmstadt und der BVD New Living GmbH & Co. KG⁴⁵ dient der Rahmensetzung für die konkrete

³⁶ Söfker/Runkel/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 1 Rn. 30 m.w.N. aus der st. Rspr. des BVerwG.

³⁷ Söfker/Runkel/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 1 Rn. 34.

³⁸ Wissenschaftsstadt Darmstadt, Bebauungsplan S 25 „Lincoln Siedlung“, Begründung, S. 8 f.

³⁹ Siehe nur § 1 Abs. 6 Nr. 2 („Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“), Nr. 7 („Belange des Umweltschutzes“), Nr. 9 („Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung [...] unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung“).

⁴⁰ Dazu grundlegend die „Flachglas“-Entscheidung des BVerwG, Urt. v. 5.7.1974, IV C 50.72; siehe auch Söfker/Runkel/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 1 Rn. 42f.

⁴¹ Söfker/EZBK, BauGB, Werkstand: 138, EL Mai 2020, § 9 Rn. 102.

⁴² OVG Münster, Urt. v. 11.1.2002, 7a D 6/00.NE.

⁴³ Eine 100%ige Tochter des kommunalen Immobilienunternehmens der Stadt Darmstadt „bauverein AG“, vgl. <https://www.bauvereinag.de/unternehmen/bvd-new-living>, Stand 28.10.2020.

⁴⁴ Zusammenfassung dargestellt durch die Wissenschaftsstadt Darmstadt, Bebauungsplan S 25 „Lincoln Siedlung“, Begründung S. 15 (Ziffer 5).

⁴⁵ Vgl. https://darmstadt.more-rubin1.de/beschuesse_details.php?vid=291901100016&nid=nl_2017-Stavo-118&suchbegriffe=lincoln&select_gremium=Stavo&select_art=s&status=1&f=7&y=5, Stand 28.10.2020.

Umsetzung des Mobilitätskonzepts, das ein Beratungs- und Informationsangebot für Bewohner, Vermieter und Bauherren, die Bereitstellung alternativer Mobilitätsangebote, wie zum Beispiel Car- und Bike-Sharing, ein Belegungsmanagement für private Stellplätze in Sammelgaragen und für wohnungsnah private Stellplätze sowie die Bewirtschaftung des Stellplatzangebots im öffentlichen Raum,⁴⁶ umfassen soll. Mit dem Durchführungsvertrag wird zum einen die Aufgabenteilung zwischen Kommune und Vorhabenträgerin bei der Umsetzung des Mobilitätskonzepts genauer festgelegt. Zum anderen wird klargestellt, dass die Gemeinde einen externen (privaten) „**Betreiber**“ mit der Implementierung des ihr obliegenden Mobilitätsmanagements beauftragen kann.⁴⁷ Vor diesem Hintergrund sind die einzelnen Vertragsbestimmungen zu lesen, die jeweils der Kommune, der Vorhabenträgerin und dem Betreiber verschiedene Aufgaben zuweisen, wobei häufig eine noch umzusetzende Verpflichtung Privater (Grundstückseigentümer, -käufer sowie Stellplatzeigentümer) festgeschrieben wird. Die privaten Stellplätze, die der Wohnnutzung dienen und sich vornehmlich in Sammelgaragen befinden sollen, werden nach Maßgabe des § 4 des Durchführungsvertrages mittels eines zentralen Vergabesystems bewirtschaftet. Am 22.4.2020 beschloss der Magistrat der Wissenschaftsstadt Darmstadt die HEAG mobilo GmbH als Betreiberin zur Umsetzung des Mobilitätsmanagements zu beauftragen und einen entsprechenden Betreibervertrag zu schließen.⁴⁸ Damit wurde die Grundlage zur Beauftragung eines externen Betreibers mit der Stellplatzvergabe geschaffen. Für weitere Aufgaben des Mobilitätsmanagements wurde der HEAG mobilo GmbH bereits zuvor ein **öffentlicher Dienstleistungsauftrag** erteilt. Die Betreiberin wird entsprechend dem Magistratsbeschluss unter anderem mit der Organisation der zentralen Stellplatzvergabe (im Namen der Stadt) nach von der Stadt festgelegten Vergabekriterien, der Übernahme des Inkassos und der treuhänderischen Verwaltung der anteiligen Einnahmen der Stadt beauftragt. Ihrerseits erhält die Betreiberin auch einen Anteil aus dem von den Eigentümern eines jeden tatsächlich vermieteten Stellplatzes gezahlten Entgelt.

Zur Verwendungsmöglichkeit solcher Einnahmen gilt das unter Ziff. B.II.1.2. Gesagte.

2.2.2 Rechtliche Rahmenbedingungen von städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen

Darauf, dass städtebauliche Verträge und damit die Kooperation von Kommune und Investoren und Projektentwicklern im Grundsatz zulässig sind, wurde bereits hingewiesen. Das Gesetz geht von der Zulässigkeit städtebaulicher Verträge aus und begründet diese nicht erst.⁴⁹ Die Aufzählung in § 11 Abs. 1 S. 2 Nrn. 1-4 zeigt lediglich deskriptiv häufig in der Praxis anzutreffende Ausgestaltungen auf.

Inhaltliche Restriktionen ergeben sich aus dem Vorrang des Gesetzes⁵⁰, dem Gebot der **Angemessenheit** (§ 11 Abs. 2 S. 1 BauGB⁵¹) sowie dem **Koppelungsverbot** nach § 11 Abs. 2 S. 2 BauGB. Die Leistungspflichten der Parteien müssen also in einem „inneren Zusammenhang“ stehen; einem privaten Vertragspartner dürfen keine unverhältnismäßigen Leistungspflichten treffen.⁵² Bei städtebaulichen Verträgen ist zudem auf die Verbotsgrenze des § 1 Abs. 3 Hs. 2 BauGB, wonach ein Anspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans nicht durch Vertrag begründet werden kann, zu achten.⁵³ Der städtebauliche Vertrag sollte zudem schon vor der Beschlussfassung über den Bebauungsplan geschlossen werden, um ihn zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Abwägung zu machen.⁵⁴

Wenn städtebauliche Verträge zur Umsetzung eines Mobilitätskonzepts geschlossen werden, lässt sich ein Zusammenhang zwischen der städtebaulichen Planung und der Aufgabenteilung im Vertrag vergleichsweise leicht herstellen. Die größten Risiken dürften in der notwendigen Koordination der Investoren- oder Entwicklergespräche mit dem Bebauungsplanverfahren und einer möglicherweise unzulässigen Vorabbindung im Rahmen des Abwägungsvorgangs⁵⁵ liegen.

⁴⁶ Siehe § 6 des Durchführungsvertrags zwischen der Wissenschaftsstadt Darmstadt und der BVD New Living GmbH & Co. KG vom 15.12.2015.

⁴⁷ Diese Art der Herangehensweise der Umsetzung des Mobilitätskonzepts durch Aufgabenübertragung, die zur Ausschreibung gewisser Leistungen führt, steht im Kontrast zur Intention des angesprochenen Projektes FRANKLIN der Stadt Mannheim. Letztere hat die Absicht, die Gesamtheit der Leistungen durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge zwischen der Stadt, der Projektentwicklungsgesellschaft und den Investoren zu erbringen.

⁴⁸ Der Magistratsbeschluss und dessen Vorlage sind downloadbar unter, https://darmstadt.more-rubin1.de/beschluesse_details.php?vid=202031031000948&nid=ni_2020-Stavo-147&status=1&suchbegriff=HEAG&select_koerperschaft=Bselect_gremium=&datum_von=2006-01-11&datum_bis=2021-12-09&richtung=ASC&entry=15&kriterium=be, Stand 28.10.2020.

⁴⁹ Krautzbarger/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 11 Rn. 106.

⁵⁰ Vgl. Art. 20 Abs. 3 GG; dies soll auch bei privatrechtlichen städtebaulichen Verträgen gelten, während es bei öffentlich-rechtlichen Verträgen bereits unmittelbar aus § 54 S. 1 VwVfG folgt, Krautzbarger/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 11 Rn. 166.

⁵¹ Siehe auch § 56 Abs. 1, S. 2 Hs. 1 VwVfG.

⁵² Krautzbarger/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 11 Rn. 167-168.

⁵³ Entsprechende Gestaltungsmöglichkeiten erwähnen Sofker/Runke/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 1 Rn. 42f.

⁵⁴ So jedenfalls in Bezug auf „planerisetzende Regelungen“ Krautzbarger/EZBK, BauGB, § 11 Rn. 166.

⁵⁵ Krautzbarger/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 11 Rn. 131.

2.3 Stellplatzsatzungen nach Landesrecht

Als dritte Säule einer nachhaltigen Quartiersentwicklung kann das Bauordnungsrecht angesehen werden, mit dem sich insbesondere die konkrete Anordnung und Ausgestaltung privater Stellplätze bewirtschaften lässt. Zunächst ist es Recht und auch Pflicht der Gemeinde, durch Bebauungsplan die Flächen für Garagen und Stellplätze festzulegen, wenn hierfür ein städtebauliches Bedürfnis besteht⁵⁶ (siehe bereits oben die Ausführungen zum Bauplanungsrecht). Dabei kann nach § 12 Abs. 6 BauNVO auch festgesetzt werden, dass in Baugebieten oder bestimmten Teilen von Baugebieten Stellplätze und Garagen unzulässig oder nur in beschränktem Umfang zulässig sind, **soweit landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen**.

Daraus wird deutlich, dass die Herstellungspflichten von Stellplätzen nach den Landesbauordnungen (z. B. nach § 37 LBO-BW) und die Möglichkeiten zur bauleitplanerischen Ausweitung grundsätzlich voneinander unabhängig sind.⁵⁷ Denn bei Ersteren geht es um die Bewältigung der durch Zu- und Abfahrtsverkehr entstehenden Gefahrensituationen, deren Regelung dem Landesgesetzgeber vorbehalten bleibt.⁵⁸ Ob und inwieweit die Herstellungspflicht von Stellplätzen zur Entwicklung eines nachhaltigen Quartiers eingeschränkt werden kann, ist damit vornehmlich eine **landesrechtliche** Frage.

Die Landesbauordnungen einiger Länder lassen eine so genannte **Einschränkungssatzung** zu. Nach §§ 52 Abs. 2 S. 1 Nrn. 4 der Hessischen Bauordnung („HBO“) bspw. können die Gemeinden den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Herstellung von notwendigen Stellplätzen regeln, soweit der Stellplatzbedarf durch besondere Maßnahmen verringert wird. Nach Nr. 5 derselben Vorschrift ist die Einschränkung oder Untersagung von notwendigen oder nicht notwendigen Stellplätzen möglich, soweit **Gründe des Verkehrs oder städtebauliche Gründe** dies erfordern.

Von einer Einschränkungssatzung ist im Fall der Lincoln-Siedlung Gebrauch gemacht worden.⁵⁹ Gemäß der zugehörigen

Einschränkungs- und Verzichtssatzung⁶⁰ sind bei Wohnnutzungen je Wohneinheit 0,65 Stellplätze oder Garagen herzustellen, davon 0,15 Stellplätze oder Garagen auf dem Baugrundstück des Wohngebäudes. Die Herstellung von mehr als 0,15 Stellplätzen auf dem Baugrundstück des Wohngebäudes ist unzulässig, **es sei denn**, es handelt sich um ein Baugrundstück, auf dem nach dem Bebauungsplan Sammelgaragen errichtet werden dürfen. Für die restlichen 0,5 Stellplätze ordnet die Satzung an, dass diese in zumutbarer Entfernung (bis 300 m Fußweg) vom Baugrundstück in den dafür vorgesehen Sammelgaragen nachzuweisen sind. Im Unterschied dazu sieht das Projekt FRANKLIN der Stadt Mannheim keine solche Einschränkungs- oder Verzichtsklauseln vor, sondern setzt auf eine vollständige privatwirtschaftliche Umsetzung des entsprechenden Mobilitätskonzeptes.

Während in Hessen den Gemeinden die Entscheidung darüber eingeräumt ist, ob und in welchem Umfang Stellplätze bei zu erwartendem Zu- oder Abgangsverkehr zu errichten sind (§ 52 Abs. 1 HBO), differenziert § 37 Abs. 1 der LBO in Baden-Württemberg zwischen Wohnungen und sonstigen baulichen Anlagen, wobei für **Wohnungen** die Herstellungspflicht eines Stellplatzes stets gesetzlich angeordnet ist (§ 37 Abs. 1 S. 1 LBO-BW). **§ 74 Abs. 2 LBO-BW** ermöglicht es den Kommunen jedoch, die Stellplatzverpflichtung zu modifizieren und sowohl die Stellplatzverpflichtung als solche einzuschränken (§ 74 Abs. 2 Nr. 1 LBO-BW) also auch die **Herstellung** von Stellplätzen einzuschränken oder zu untersagen (§ 74 Abs. 2 Nr. 3 LBO-BW). Voraussetzung ist, dass **Gründe des Verkehrs, städtebauliche Gründe oder Gründe sparsamer Flächennutzung** dies rechtfertigen. Städtebauliche Gründe können schon dann vorliegen, wenn auf Ebene des Bebauungsplans von § 12 Abs. 6 BauNVO Gebrauch gemacht wurde.⁶¹ Ein durchführbares Konzept der Verkehrsberuhigung begründet ebenfalls „Gründe des Verkehrs“ oder städtebauliche Gründe. Aus der Differenzierung zwischen **Wohnungen** und sonstigen Anlagen in § 37 Abs. 1 LBO-BW folgt, dass die Kommune zur Einschränkung der Stellplatzpflicht bei Wohnungen von § 74 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 3 gleichzeitig Gebrauch machen sollte.⁶²

⁵⁶ Vgl. Zum Bauplanungsrecht in diesem Zusammenhang Würfel/Simon/Busse, BayGO, Werkstand 137, EL 2020, Rn. 162-172; siehe insbesondere die Vorschrift des § 12 BauNVO. ⁵⁷ Vgl. auch § 12 Abs. 7 BauNVO.

⁵⁸ Vgl. dazu Stock/EZBK, BauGB, Werkstand 138, EL Mai 2020, § 12 BauNVO Rn. 113-114.

⁵⁹ Die Einschränkungssatzung wurde auf die inhaltsgleichen Vorschriften (§ 44 Abs. 1 Nrn. 4 und 5) der damaligen HBO gestützt.

⁶⁰ Vgl. https://darmstadt.more-rubin1.de/beschluesse_details.php?vid=272507100304&nid=nl_2016-Stavo-113&suchbegriffe=lincoln&select_gremium=Stavo&select_art=si&status=1&x=6&y=4, Stand 28.10.2020.

⁶¹ Hornmann/Hornmann, HBO, 3. Auflage 2019, § 52 Rn. 98 – Der Erlass einer Einschränkungssatzung schafft dann einen Zustand, bei dem „landesrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen“ gemäß § 12 Abs. 6 BauNVO.

⁶² Sauter/Sauter, LBO-BW, Werkstand 56, Lfg November 2019, § 74 Rn. 83.

Aufgabe des Mobilitätsmanagements kann es nun sein, sicherzustellen, dass tatsächlich kein erhöhter Stellplatzbedarf entsteht (weil künftige Bewohner auf ihre Fahrzeuge verzichten). Eine Abstimmung mit den Baurechtsbehörden kann verhindern, dass diese zum Beispiel bei gemeinschaftlich genutzten Fahrzeugen einen Verstoß gegen **das Zweckentfremdungsverbot** (§ 2 Abs. 8 LBO-BW) annehmen.

III Gestaltungsspielräume und Handlungsempfehlungen

1. Stadtweite Mobilitätsgesellschaft

Eine Kommune, die in Eigenregie bspw. ein Parkhaus betreiben möchte, müsste nach § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO Baden-Württemberg nachweisen, dass der (öffentliche) Zweck, der mit der Betreibung des Parkhauses verfolgt wird, nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder werden kann. Es wird einer Gemeinde schwer fallen, einen derartigen Nachweis erbringen zu können.⁶³ Diese engen Anforderungen könnten jedoch zugunsten kommunaler Mobilitätsgesellschaften durch eine entsprechende Änderung der Gemeindeordnung erleichtert werden. Hierzu könnte entweder das Tatbestandsmerkmal der „kommunalen Daseinsvorsorge“ in § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO oder der Katalog der Ausnahmen in § 102 Abs. 4 GemO erweitert werden. Ansonsten besteht eine alternative Lösungsmöglichkeit in der Ausschreibung jener Tätigkeiten, die nicht mehr unter den Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge subsumiert werden können.

2. Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene

Bauplanungs-, Bauordnungs-, und Straßenverkehrsrecht bieten im Zusammenspiel breit gefächerte Möglichkeiten zur Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur in Quartieren. Das Beispiel der Lincoln-Siedlung in Darmstadt zeigt die **Verknüpfungsmöglichkeit von Bebauungsplan, städtebaulichem Vertrag (mit gegebenenfalls Folge- und Durchführungsverträgen) sowie bauordnungsrechtlichen Instrumenten (Stellplatzsatzung, temporäre Stellplatzaussetzung).**

Vornehmlich die Kommune hat es in der Hand, durch Flächenausweisung den öffentlichen Parkraum zu reduzieren, durch Gebührenerhebung die Nachfrage zu steuern und Einfluss auf die Attraktivität von verkehrsberuhigenden Angeboten wie Carsharing zu nehmen.⁶⁴

Den Kommunen steht mit der Trias Bebauungsplan – städtebaulicher Vertrag – Durchführungsvertrag ein Instrumentenmix zur Verfügung, der die Bewirtschaftung klar abgegrenzter Quartiere ermöglicht, die sich aber in ein flächendeckendes Bewirtschaftungskonzept einarbeiten lässt, das über das einzelne Quartier hinausgeht.

In die Planungshoheit der Gemeinde und die bundesrechtlichen Vorgaben des BauGB kann der Landesgesetzgeber nicht eingreifen. Ihm obliegt aber die Entscheidung darüber, den bauordnungsrechtlichen Rahmen für verkehrsfreundliche Mobilitätskonzepte anzupassen. So wäre es z. B. möglich, die Stellplatzpflicht nach § 37 LBO-BW nicht automatisch mit dem Vorliegen einer Wohnung zu verknüpfen, sondern einen tatsächlichen An- und Abfahrtsverkehr zur Voraussetzung zu machen und bei der Entscheidung hierüber der Gemeinde im Rahmen ihrer Satzungshoheit – wie im Beispiel der Hessischen Bauordnung – mehr Spielraum zu gewähren.

⁶³ Ähnliche Probleme können sich bei der Bewirtschaftung öffentlicher Parkflächen ergeben, die von einer kommunalen Gesellschaft in Privatrechtsform betrieben wird. Hier tritt das Problem einer notwendigen Entwidmung hinzu. Eine solche Gestaltung wird als möglicherweise unzulässige Umgehung des Straßenverkehrsrechts mit Mitteln des Straßenrechts und aufgrund eines möglichen Kontrollverlusts der Kommune über einstmals öffentlichen Raum kritisch betrachtet, dazu Agora Verkehrswende, Rechtsgutachten „Öffentlicher Raum ist mehr wert“, September 2018, S. 42 f.

⁶⁴ Agora Verkehrswende, Rechtsgutachten „Öffentlicher Raum ist mehr wert“, September 2018, S. 16 - 19.

B Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

I Stadtweite Mobilitätsgesellschaft

1 Wirtschaftliche Sinnhaftigkeit

Um die wirtschaftliche Sinnhaftigkeit zu beurteilen, müssen Aufkommen und Gewinn der Maßnahme abgeschätzt werden. Einige Beispiele werden in Ziff. A.I. bereits erwähnt. Ein prominent zitiertes Beispiel ist die Stadt Gent⁶⁵ und deren Verwendung der Einnahmen aus dem Parkraummanagement.⁶⁶ Von den Einnahmen von ca. 26 Mio. EUR gehen 19 % an den Ausbau der Infrastruktur („mobility fund“), 38 % in den Betrieb des Systems; 22 % fließen in eine Investitionsrücklage, der Rest ins allgemeine Budget.⁶⁷ Gent ist eine Stadt mit ca. 250.000 Einwohnern und wäre nach Mannheim und vor Freiburg die viertgrößte Stadt Baden-Württembergs.⁶⁸ Gent kann also als repräsentativ für die größeren Städte des Bundeslandes angesehen werden. Mit den im gegebenen Beispiel erzielten Parkeinnahmen, die für den Ausbau der Infrastruktur bereitstehenden ca. 5 Mio. EUR p.a. lassen sich keine größeren Vorhaben realisieren. Hier einige Beispiele, die die Größenordnungen aufzeigen:

- a. Ein Kilometer Straßenbahn in Berlin kostet 10–20 Mio. EUR.⁶⁹
- b. Eine Straßenbahngarnitur, inklusive Wartungsvertrag für 24 Jahre, kostet in Wien zwischen 3,6 und 4,7 Mio. EUR.⁷⁰
- c. Eine Bombardier „Flexity“-Garnitur für Marseille kostet in der Anschaffung zwischen 2,4 Mio. EUR (Kurzversion) und 4 Mio. EUR (Langversion).⁷¹

Angesichts des zu erwartenden Aufkommens und auch der mangelnden rechtlichen Handlungsspielräume des Landes erscheint diese Maßnahme aus Sicht des Landes daher nicht weiter verfolgbar.

Im Übrigen ist die Verwendung der Überschüsse aus dem Parkraummanagement für den ÖPNV, inklusive P+R-Anlagen

oder den Radverkehr, auch ohne eigene Infrastrukturgesellschaft möglich.⁷²

2 Die Infrastrukturgesellschaft als Unternehmen

2.1 Allgemeines

Zunächst muss bei einer solchen Konstruktion als Unternehmen – etwa als GmbH im 100%-igen Besitz der Stadt – mit Rechts- und Organisationskosten kalkuliert werden. So ist bspw. eine Bilanz zu erstellen, wobei es im öffentlichen Bereich üblich ist, diese Bilanz von Tochterunternehmen testieren zu lassen. Das Management verursacht ebenfalls Kosten, die aus den Parkeinnahmen zu begleichen sind und für Infrastrukturmaßnahmen nicht zur Verfügung stehen. Diese Kosten lassen sich minimieren, wenn die bestehenden Stadtwerke als Infrastrukturgesellschaft genutzt werden; dies ist aber nur dann sinnvoll, wenn die Stadtwerke nicht privatisiert wurden.

Soll „frisches“ Kapital aufgebracht werden, um Investitionen in klimaneutralen Verkehr zu finanzieren, wäre auch eine gemeinsame Gesellschaft mit privaten Investoren denkbar.

Es ergeben sich sohin drei Ausgestaltungsformen einer Infrastrukturgesellschaft:

- a. Als eigenständige Gesellschaft, der bestimmte kommunale Aufgaben, wie die Parkraumbewirtschaftung, übergeben werden;
- b. Die Integration in die Stadtwerke;
- c. Ein Private-Public Partnership (PPP)

2.2 Eigenständige Gesellschaft

Hier fallen zunächst die vollen Rechts- und Organisationskosten an.

Außerdem ist eine Reihe von steuerlichen und anderen Fragen zu klären:

65 Vgl. <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/push-pull>, Stand 23.10.2020.

66 Vgl. <https://stad.gent/en/mobility/ghent/parking/ghent/street-parking>, Stand 23.10.2020.

67 Vgl. http://push-pull-parking.eu/docs/file/PP_factsheet_Gent_11_03_2016_EN_web.pdf, Stand 23.10.2020.

68 Vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_gr%C3%B6%C3%9Ften_St%C3%A4dte_in_Baden-W%C3%BCrtemberg und <https://en.wikipedia.org/wiki/Ghent>, Stand 23.10.2020.

69 Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/berlin/pro-und-contra-tram-ausbau-mehr-strassenbahnen-nein-mehrbusse/12252080.html>, Stand 23.10.2020.

70 Vgl. <https://www.diepresse.com/4653169/ab-2018-fahren-neue-strassenbahnen-in-wien>, Stand 23.10.2020.

71 Vgl. <https://www.wienna.at/neue-strassenbahnen-im-jachtdesign-nach-marseille-bald-auch-in-wien/3739014>.

72 Vgl. <https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/kurzparkzonen/gebuehren/zweckbindung.html>, Stand 23.10.2020, Stand 23.10.2020.

- a. Umsatzsteuer:: Eine Infrastrukturgesellschaft unterläge vermutlich der Umsatzsteuer, die – wenn die Gebühren nicht erhöht werden sollen – aus dem Brutto-Gebührenaufkommen zu begleichen ist. Die Infrastrukturgesellschaft verringert daher das Gebührenaufkommen netto erheblich, selbst wenn ein ermäßigter Mehrwertsteuersatz angenommen wird.
- b. Gewinnsteuern: Die Infrastrukturgesellschaft unterläge vermutlich den Gewinnsteuern, es sei denn, sie könnte als gemeinnützige Gesellschaft gegründet werden; dabei ist allerdings auf die Gemeinnützigkeitsbestimmungen zu achten. Aufgrund der Bilanzmechanik wären die zu versteuernden Gewinne vor allem in den ersten Jahren erheblich: Die Erlöse aus den Parkgebühren wären im jeweiligen Jahr voll steuerbar, die Investitionen in rollendes Material oder bauliche Anlagen hingegen wirkten sich nur über die Jahresabschreibung (ein Zehntel oder bei Baumaßnahmen wohl nur ein Dreißigstel der Investitionssumme) als Aufwand aus – das Ergebnis wären erhebliche, mutmaßlich voll zu versteuernde Gewinne. Diese Thematik erspart man sich bei Einfließen hoheitlicher Gebühren in das Gemeindebudget.
- c. Auch die Rückführung von Beträgen aus der Gemeinde in die Gesellschaft wäre nicht problemlos: Die Infrastrukturgesellschaft wäre am Markt in Konkurrenz etwa zu privaten Garagenbetreibern tätig. Hier einem dieser Unternehmen (eben der Infrastrukturgesellschaft) Gemeindegelder zukommen zu lassen, wäre beihilferechtlich nicht unproblematisch. Im Falle von Projektgeldern wäre der Vorgang ausschreibungsrechtlich zu prüfen.

Empfohlen wird daher, vor Gründung einer solchen Gesellschaft die steuerlichen und beihilferechtlichen Fragen individuell auf die betreffende Gemeinde abgestimmt klären zu lassen. Bis zur Klärung sollte hiervon abgesehen werden.

Außerdem muss bewusst sein, dass die Infrastrukturgesellschaft kein frisches Kapital generiert, sondern lediglich eine neue Organisationsstruktur über bestehende Gebühreneinnahmen stülpt.

2.3 Stadtwerke als Infrastrukturgesellschaft

Diese Konstruktion existiert bereits in einigen baden-württembergischen Kommunen.⁷³

Im Vergleich zur eigenständigen Gesellschaft fallen hier weniger zusätzliche Rechts- und Organisationskosten an. Auch hier empfiehlt sich eine vorherige Klärung des beihilfe- und steuerrechtlichen Sachverhalts.

Als weiterer Punkt stellt sich die Frage des **steuerlichen Querverbundes** dar. Dieser besagt, dass innerhalb von Stadtwerken einnahmenstarke Bereiche einnahmenschwächere Bereiche aus dem un versteuerten Gewinn querfinanziert werden können, was zu erheblichen Finanzierungs- und Steuervorteilen führt. Genau dieses ÖPNV-Privileg steht aber offenbar nicht auf fundierter rechtlicher Grundlage, wie ein rezenter Fall aus 2019 zeigt⁷⁴. Es handelt sich hier um eine körperschaftssteuerliche Regelung, wonach Betrieben gewerblicher Art von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (also bspw. einem Stadtwerk) die steuerwirksame Querfinanzierung von Dauerverlusten in bestimmten Bereichen (etwa dem ÖPNV) aus anderen, ertragsstarken Bereichen möglich ist, ohne dass eine verdeckte Gewinnausschüttung angenommen wird. Dies kann offenbar als unzulässige Beihilfe gesehen werden.

In einem Rechtsstreit zwischen einer Stadtwerke GmbH und dem zuständigen Finanzamt wurde der Fall vom Bundesfinanzhof im Vorlageverfahren dem EuGH vorgelegt. Da es zu einem Vergleich zwischen Stadtwerk und Finanzamt kam, wurde der Fall vor dem EuGH **nicht ausjudiziert**. Hier liegt jedenfalls für die Zukunft ein erhebliches steuerliches Restrisiko für eine Aufnahme der Parkgebühren in eine Stadtwerke GmbH, zumal die EUKommission jederzeit selbst eine Prüfung des Sachverhalts einleiten kann.⁷⁵

2.4 PPP (Public-Private-Partnerships)

Vorteil einer solchen Konstruktion ist die unmittelbare Hereinnahme von frischem Kapital zur Finanzierung von Infrastruk-

⁷³ Als Beispiele mögen folgende Gemeinden dienen (alle 8.12.2020):

<https://www.stadtwerke-le.de/willkommen>

<https://www.stadtwerke-baden-baden.de/de/mobilitaet-freizeit/parken/>

⁷⁴ <https://www.pwclegal.de/opnv/eugh-zum-steuerlichen-querverbund-verfahren-erledigt/>

<https://www.bakertilly.de/news/detail/steht-der-steuerliche-querverbund-bei-stadtwerken-vordem-aus.html>

<https://www.roedl.de/wen-wir-beraten/energiewirtschaft/steuerlicher-querverbund>

(alle Stand 8.12.2020)

⁷⁵ <https://kommunal.de/steuerlicher-querverbund-revision-eingestellt> (8.12.2020)

turinvestitionen im Bereich der Klimaneutralität. Damit kann die Mobilitätswende wesentlich beschleunigt werden.

Es muss aber auch angemerkt werden, dass dann natürlich die Renditeerwartung der Investoren befriedigt werden muss und sich damit zukünftige Einnahmen reduzieren. Dies kann nur durch eine Erhöhung der Gebühren ausgeglichen werden, wobei allerdings die Kombination aus PPP und Gebührenerhöhung auf gewisse Widerstände in der Bevölkerung stoßen kann.

2.5 Fazit

Die Infrastrukturgesellschaft stellt außer im PPP-Modell wirtschaftlich keinen Mehrwert dar und beinhaltet erhebliche steuerliche Risiken. Im PPP-Modell erweitert sie kurzfristige finanzielle Handlungsspielräume, schränkt diese aber mittelfristig ein.

Wir erachten die Infrastrukturgesellschaft in ihrer Form als „Mobilitätsgesellschaft“ daher als keine sinnvolle Maßnahme.

3 Auswirkungen auf Klimaziele des Ministeriums

Die Auswirkungen auf die Klimaziele werden im Folgenden nicht bewertet, da die Maßnahme aufgrund obiger Ausführungen und der geringen Handlungsspielräume des Landes als nicht lohnend eingestuft wird.

Anders sieht dies mit der Infrastrukturgesellschaft zur Quartiersentwicklung aus, die im folgenden Abschnitt behandelt wird.

II Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene

Wie in Ziff. B.III.2 zusammengefasst, kann eine Infrastrukturgesellschaft über verschiedene Instrumente zur Entwicklung von autofreien Quartieren verwendet werden; es sei allerdings darauf hingewiesen, dass dies vor allem für Neuentwicklungsgebiete geeignet ist, weniger für Bestandsquartiere.

Dieses Thema sei am Beispiel der Lincoln-Siedlung, Darmstadt diskutiert.

1 Befund Lincoln-Siedlung

Die Lincoln-Siedlung entstand durch Konversion eines ehemaligen Stützpunktes der U.S. Army im Stadtteil Bessungen in Darmstadt. Die Army hinterließ einen Komplex von „33 Gebäudezeilen mit 588 Wohnungen, Schulen, Turnhallen und Kindergärten“.⁷⁶ Seit 2014 wird die Konversion durchgeführt. Nach Abschluss der Konversion sollen hier 5.000 Menschen leben⁷⁷, wobei allerdings auch zusätzliche Wohnungen entstehen sollen (ibid.). Das Verkehrskonzept fußt nach Selbstdarstellung der Projektgesellschaft auf folgenden Grundsätzen:⁷⁸

- a. Verbesserung der Verkehrsanbindung an die vorhandenen Straßen;
- b. Einrichtung einer neuen Straßenbahnhaltestelle;
- c. Öffnung und Verbindung der Rad- und Fußwegeverbindungen zu den umliegenden Vierteln;
- d. Einführung eines Mobilitätskonzepts mit attraktiven Verkehrsangeboten. Ziel ist es, den Kfz-Verkehr innerhalb der Siedlung zu reduzieren.

Kernpunkte des Mobilitätskonzepts sind:

- a. Es werden weniger Pkw-Stellplätze angeboten als Wohneinheiten, „die Parkplätze werden überwiegend zentral in Sammelgaragen gebündelt, die maximal 300

⁷⁶ Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/lincoln-siedlung/historie>, Stand 28.10.2020.

⁷⁷ Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/lincoln-siedlung>, Stand 28.10.2020.

⁷⁸ Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/lincoln-siedlung/lage-und-anbindung>, Stand 23.10.2020.

Meter von den Wohngebäuden entfernt sind und damit fußläufig gut zu erreichen.⁷⁹ Der Stellplatzschlüssel von Autos pro Wohneinheit (WE) wurde auf **0,65 StP/WE** reduziert, davon werden allerdings 0,5 StP/WE in einer **Sammelgarage** zur Verfügung gestellt.⁸⁰ Es ist es aber möglich, die Häuser zum Be-, und Entladen direkt anzufahren, es bestehen (bewirtschaftete) Besucherparkplätze.⁸¹ Ein ganz ähnliches Konzept verfolgt(e) man im **Quartier Vauban**, wo allerdings im Laufe der Zeit durch Genehmigungen von Tiefgaragen jenseits der Sammelgaragen am Rande des Quartiers dieses Konzept wieder unterlaufen worden zu sein scheint.⁸²

- b. 2,4 Radstellplätze pro Wohneinheit „in qualitätsvoller Ausführung“⁸³.
- c. Der zentrale Stellplatzvergabeservice erfolgt durch das Mobilitätsmanagement. Die Kriterien für die Stellplatzvergabeordnung werden durch den Mobilitätsbeirat beschlossen.⁸⁴ Diese sieht ein Punktesystem zur Stellplatzvergabe vor, das die Behinderung einer Person, die Art des Fahrzeuges (elektrisch, Hybrid), Einsatzkräfte in Notdiensten und Kinderanzahl berücksichtigt. Dabei können Mietverträge auch jederzeit vom Betreiber gekündigt werden, wenn eine bevorrechtigte Person Bedarf anmeldet:

Sind trotz erfüllter Kriterien keine freien Stellplätze mehr verfügbar, wird der Vertrag eines Mieters ohne Vorrang bzw. mit geringerem Rang gekündigt (monatliche Kündigungsfrist).

Es besteht also **keine Rechtssicherheit und kein marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismus**. Darüber hinaus kann der Mobilitätsrat die Kriterien auch ändern.

- d. E-Carpooling am Areal mit Ladesäulen und drei Renault Zoe.⁸⁵ Carsharing in Kooperation mit der Fa. Book-n-drive, die im Raum Darmstadt 200 Fahrzeuge an 70 Stationen bereithält.⁸⁶

- e. Anbindung an drei Straßenbahnlinien in zwei Stationen.⁸⁷
Eine Wirkanalyse lag nicht vor, zumal das Projekt erst im Entstehen ist und daher in einigen Jahren seriöse Wirkuntersuchungen empirisch angestellt werden können.

2 Wirtschaftliche Aspekte

Die einzelnen Maßnahmen des Projektes sind kostenmäßig schwer zuzuordnen. Ein Parkhaus oder die Stellplätze sind nicht spezifisch für das Projekt. Entscheidend für das Projekt ist die „Software“, also die instituierten **Allokationsmechanismen** bzw. die Kooperation mit einem kommerziellen Car-sharing-Anbieter. Lediglich die folgenden Positionen lassen sich spezifisch dem Projekt zuordnen:

- a. Eine zusätzliche Straßenbahnhaltestelle, mit 1 Mio. EUR angesetzt.⁸⁸
- b. E-Ladesäulen für den Außenbereich. Hier kommt es auf die Ladestärke an: Im Entry Level (< 30 kW) kann mit 10-15.000 EUR/Ladesäule gerechnet werden⁸⁹, bei leistungsstarken Säulen (> 100 kW) erreichen die Kosten rasch 100.000 EUR pro Säule. Hinzu kommen Wartungs- und Betriebskosten sowie Versicherung.
- c. Die laufenden Kosten der Mobilitätsberatung können mangels weiterer Information nur geschätzt werden; laut Selbstdarstellung steht diese „dienstags 16–18 Uhr, donnerstags 10–12 Uhr oder nach Vereinbarung“ zur Verfügung, das sind ca. 20 Stunden im Monat, also ca. 500 EUR, inklusive Lohn-nebenkosten. Inklusive Büro und Overhead kann daher von 1–2.000 EUR p.m. ausgegangen werden.

In Summe sind die direkten Kosten des Projekts überschaubar und kein entscheidender Faktor in der Maßnahmenbewertung.

Wenn ein Quartier allerdings an hochrangigen ÖPNV angeschlossen werden soll, ist mit erheblich höheren Kosten zu rechnen. Im gegenständlichen Fall bestand bereits eine Stra-

79 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/parken> sowie https://darmstadt.more-rubin1.de/beschluesse_details.php?vid=272507100304&nid=ni_2016-Stavo-113 beide Stand 23.10.2020.

80 Vergleiche § 2 und 3 der Einschränkungs- und Verzichtssatzung Lincoln Siedlung vom 12.7.2019, PDFDownload unter https://darmstadt.more-rubin1.de/beschluesse_details.php?vid=272507100304&nid=ni_2016-Stavo-113 (8.12.2020).

81 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/parken>, mit Link zur Stellplatzvergabeordnung (PDF), Stand 23.10.2020.

82 Vgl. http://www.vauban-im-bild.de/infos_vauban/fehl_tiefgaragen.php, Stand 22.10.2020.

83 Vgl. <https://www.darmstadt.de/leben-in-darmstadt/mobilitaet-und-verkehr/verkehrsentwicklung-undprojekte/mobilitaetskonzept-lincoln-siedlung>, Stand 23.10.2020.

84 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/parken>, Stand 23.10.2020. Dort steht auch die Stellplatzordnung zum Download bereit.

85 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/lincoln-mobil>, Stand 23.10.2020.

86 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/car-sharing>, Stand 23.10.2020.

87 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/oeprv>, Stand 23.10.2020.

88 Hier sind Zahlen sehr schwer erhältlich, eine Größenordnung ergibt sich aus einer Anfragebeantwortung an den Salzburger Landtag, vgl. insbesondere S. 3., abgerufen von: <https://www.salzburg.gv.at/002011pi/14Gesetzgebungsperiode/55Session/278.pdf>, Stand 23.10.2020.

89 Vgl. <https://www.ziegler-metall.at/stromtankstelle-colom-1>, <https://www.conrad.at/de/prschneider-electricevc1s22p4e4erfm-emobility-ladestation-typ-2-32-a-22-1872276.html>, die ersten beiden Quellen ohne Anschluss- und Errichtungskosten, Stand 23.10.2020.

90 Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/mobilitaet/oeprv>, Stand 23.10.2020.

ßenbahnlinie entlang des Geländes.⁹⁰ Soll jedoch ein Neubaugebiet auf diese Weise erschlossen werden, ist im Falle einer Straßenbahnbindung mit Kosten von 10-20 Mio. EUR pro Kilometer zu rechnen (vgl. Ziff. B.I.1.a). Hinzu kommen zusätzlich benötigte Straßenbahngarnituren entweder für eine neu verlegte oder für eine verlängerte Strecke. In diesem Fall ist mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen.

3 Wertung und Übertragbarkeit

Zentrale Frage ist die Übertragbarkeit und generelle Anwendbarkeit des Modells, das sich auf eine einzelne Siedlung (inkl. prospektiver Neubauten) mit maximal 5.000 Menschen bezieht.⁹¹ Die Frage ist hier also, ob das Modell auf einen kompletten Stadtteil mit 10.000 oder 100.000 Einwohnern angewandt werden kann.

Außerdem bestand hier die Gelegenheit, von einer Brache weg zu planen, d. h. von einem aufgelassenen Kasernengelände, in dem sich keine **Bestandsnutzer** mit entsprechenden Bestandsrechten befanden. Diese Maßnahme eignet sich daher primär für Neubaugebiete bzw. Revitalisierungsmaßnahmen für ein vollständiges Quartier.

Betrachtet man die Elemente des Mobilitätskonzeptes der Lincoln-Siedlung in Ziff. B.II.1, so sind folgende Elemente auch generell übertragbar:

- a. Es werden weniger **Pkw-Stellplätze** angeboten als Wohneinheiten: dies kann, gemeinsam mit Begrenzungen des ruhenden Verkehrs (siehe die entsprechenden Maßnahmen) in der Tat zu einer De-Attraktivierung des Pkw-Verkehrs führen.⁹²
- b. 2,4 **Radstellplätze** pro Wohneinheit: Auch dies kann durch Radständer realisiert werden (zur Substitution von Kfz-Parkplätzen durch Radständer vgl. die entsprechende Maßnahme zum ruhenden Verkehr).
- c. Zentraler Stellplatzvergabeservice: Dieser scheint über definierte Siedlungen hinaus nicht realisierbar, da dabei in

bestehende Eigentums- und Vertragsverhältnisse eingegriffen werden müsste.

- d. **E-Carpooling und Carsharing** sind ebenfalls generell anwendbar.
- e. **ÖPNV** ist ebenfalls generell anwendbar, siehe die entsprechenden Maßnahmen.

In Summe repräsentiert die Lincoln-Siedlung einen **Modellfall des Push-Pull-Ansatzes**.⁹³ Pkw-Nutzung wird weniger attraktiv gemacht und ÖPNV sowie Radnutzung werden gefördert. Dieser Mix ist es auch, mit dem die relevanten Klimaziele des VM erreicht werden können.

⁹¹ Vgl. <https://www.lincoln-siedlung.de/lincoln-siedlung>, Stand 23.10.2020.

⁹² Dies entspricht auch der Strategie des österreichischen Landwirtschaftsministeriums für die Stellplatzreduktion, vergleiche dazu Schopf, J.M., Brezina, T., Umweltfreundliches Parkraummanagement – Leitfaden für Länder, Städte, Gemeinden, Betriebe und Bauträger, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 2015, abgerufen von <https://www.klimaaktiv.at/service/publikationen/mobilitaet/stellplatzeleitfaden.html>, Stand 23.10.2020. Es wird ein „Sockelwert“ von 0,2 Stellplätzen pro Wohneinheit vorgeschlagen (S. 30). Allerdings folgt dieser Ansatz einem marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus über den Preis.

⁹³ Sieht man von kleineren Problemereichen wie etwa der Stellplatzordnung in der Sammelgarage ab; dies beeinflusst allerdings die Gesamtsicht nicht, da dies leicht gestaltbar ist.

C Zusammenfassung und Einordnung

Die effiziente Regulierung und Bewirtschaftung der öffentlichen und privaten Verkehrsinfrastruktur (insbesondere der Stellplätze) stellt eine zentrale Herausforderung der Verkehrswende dar. Für kleinere, abgegrenzte Teilgebiete von Kommunen (sogenannte „Quartiere“) wurden in jüngerer Zeit Maßnahmen modernen Mobilitätsmanagements umgesetzt. Beispielhaft seien hier Modellquartiere wie die Lincoln-Siedlung in Darmstadt und die FRANKLIN-Siedlung in Mannheim genannt. In diesem Kapitel wurden die diesbezüglichen landesrechtlichen Handlungsspielräume erfasst.

Lokale Infrastrukturgesellschaften sind als wirtschaftliche unternehmerische Tätigkeit staatlicher Akteure mit Blick auf einen dadurch verfolgten klimapositiven Zweck rechtlich von zweierlei Standpunkten aus zu werten.

Zunächst existieren zwei mögliche räumliche Organisationsformen lokaler Infrastrukturgesellschaften: stadtweite Mobilitätsgesellschaften sowie Mobilitätsmanagement für kleinere, abgegrenzte Teilgebiete von Kommunen (sogenannte „Quartiere“). Den Kommunen steht mit der planungsrechtlichen Trias Bebauungsplan – städtebaulicher Vertrag – Durchführungsvertrag ein Instrumentenmix zur Verfügung, der die Bewirtschaftung klar abgegrenzter Quartiere ermöglicht, die sich aber in ein flächendeckendes Bewirtschaftungskonzept einarbeiten lässt, das über das einzelne Quartier hinausgeht. Diese duale Aufteilung dient dazu, zwischen der Bewirtschaftung öffentlicher Verkehrsflächen durch stadtweite Mobilitätsgesellschaften einerseits und jener privater Verkehrsflächen durch Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene andererseits zu differenzieren.

In einem zweiten Schritt wird dadurch auch der in der respektiven Organisationsform denkbare klimaschützende Beitrag vorgezeichnet. So steht bei stadtweiten Mobilitätsgesellschaften primär die Parkgebührenerhebung sowie das Betreiben kommunaler Parkgaragen im Vordergrund, um die daraus erzielten Einnahmen beispielsweise zur Querfinanzierung alternativer Mobilitätsangebote zu nutzen. Diesbezüglich besteht

ein gewisser landesrechtlicher Handlungsspielraum, der die Erhebung, Höhe und Verwendung von Parkgebühren betrifft.

Zwar sind die Kommunen ermächtigt, über das Ob der Parkgebührenerhebung zu entscheiden, die Landesregierungen sind jedoch berechtigt, entsprechende Gebührenordnungen die Gebührenhöhe betreffend zu erlassen oder dieses Recht wie im Falle Baden-Württembergs in Form einer Delegationsverordnung zu übertragen. Dabei erlaubt die heutige Fassung des Straßenverkehrsgesetzes, die (überschüssigen) Einnahmen aus Parkgebühren grundsätzlich auch für örtliche Maßnahmen zur Verbesserung der alternativen Mobilität einzusetzen. Das haushaltsrechtliche Prinzip der Gesamtdeckung bestimmt jedoch, dass Einnahmen, so auch die Einnahmen aus Parkgebühren, nicht im Vorhinein an einen bestimmten Zweck gebunden sein dürfen, es sei denn, es gibt eine abweichende gesetzliche Bestimmung. Damit kann der jeweilige Haushaltsgeber erst nach Erhebung der Parkgebühren festlegen, dass die (überschüssigen) Einnahmen verwendet werden sollen, um alternative Mobilität zu verbessern. Letzteres geschieht in Deutschland eher selten. In manchen kleinen Kommunen in Baden-Württemberg ist sogar ein Zuschuss zur Parkraumbewirtschaftung erforderlich, was mit den vergleichsweise sehr niedrig angesetzten Parkgebühren oder gar gebührenfreien Parkmöglichkeiten in den entsprechenden Kommunen zusammenhängt. In den Niederlanden dagegen fließen beispielsweise in Amsterdam die Einnahmen aus Parkgebühren in einen kommunalen Mobilitätsfonds, aus dem Mittel zur Verbesserung der alternativen Mobilität geschöpft werden. Darüber hinaus stellt sich für stadtweite Mobilitätsgesellschaften die rechtliche Frage, inwiefern Gemeinden sich überhaupt wirtschaftlich betätigen dürfen. Die im Grundgesetz verankerte kommunale Selbstverwaltungsgarantie umfasst prinzipiell die Möglichkeit der Gemeinden, sich wirtschaftlich zu betätigen. Zwar existiert keine allgemeingültige Definition des wirtschaftlichen Unternehmens, doch ist es anerkannt, dass die Betreibung von Verkehrsbetrieben wie Parkhäusern und anderen gebührenpflichtigen Parkanlagen jedenfalls dann zu den Aufgaben solcher wirtschaftlicher Unternehmen zählt, wenn diese nicht dem öffentlichen Straßenverkehr zuzuordnen sind. Grundsätzlich gilt aber gemäß

der Subsidiaritätsklausel des Landes Baden-Württemberg, dass Aufgaben, die nicht zur Daseinsvorsorge zählen – wie das Betreiben eines Parkhauses –, nur dann wirtschaftlich durch Kommunen erfolgen dürfen, sofern diese nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt werden oder werden können. Es wird einer Gemeinde schwer fallen, einen derartigen Nachweis erbringen zu können. An dieser Stelle empfiehlt sich eine entsprechende Anpassung der Gemeindeordnung durch den Landesgesetzgeber. Hinsichtlich des Mobilitätsmanagements auf Quartiersebene demgegenüber geht es vorrangig um die direkte Implementierung klimapositiver Maßnahmen durch planungsrechtliche Instrumente, die sich als eine Art Private-Public-Partnership qualifizieren lässt. Ausgangspunkt für das Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene sollte ein die Bodennutzung verbindlich regelnder Bebauungsplan sein. Landesrechtlich besteht jedoch kein Zugriff auf die bodenrechtlich (abschließend) determinierten Möglichkeiten des Baugesetzbuchs für die Festsetzung von Verkehrsflächen (Stellplätze, Sammelgaragen usw.). Bauleitpläne wie die Quartierspläne der Lincoln-Siedlung in Darmstadt, mit denen Wohnraum, Versorgungseinrichtungen sowie Grün- und Freiraumangebote, flankiert durch ein umwelt- und sozialverträgliches Verkehrskonzept, geschaffen werden sollen, greifen mehrere städtebaulich relevante Belange auf und sind damit grundsätzlich erforderlich. Im Fall der Lincoln-Siedlung hat die Stadt Darmstadt einen städtebaulichen Vertrag mit der als solcher bezeichneten „Vorhabenträgerin“, der BVD New Living GmbH & Co. KG, geschlossen. In diesem Vertrag wird unter anderem das Mobilitätskonzept geregelt. Flankierend dazu lässt sich auf den landesrechtlichen Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers zur Reduzierung sowie Modifizierung der Stellplatzlogiken im Rahmen des Landesbauordnung verweisen. Als Weg zur Erweiterung des landesrechtlichen Handlungsspielraums könnte in der Gemeindeordnung das Tatbestandsmerkmal der „kommunalen Daseinsvorsorge“ oder der Katalog der Ausnahmen erweitert werden, oder es könnten jene Tätigkeiten ausgeschrieben werden, die nicht unter dem Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge subsumiert werden können. Für das Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene bieten das Bauplanungs-, Bauordnungs- und Straßenverkehrsrecht im

Zusammenspiel breit gefächerte Möglichkeiten zur Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur in Quartieren. In die Planungshoheit der Gemeinde und die bundesrechtlichen Vorgaben des Baugesetzbuchs kann der Landesgesetzgeber jedoch nicht eingreifen. Ihm obliegt aber die Entscheidung darüber, den bauordnungsrechtlichen Rahmen für verkehrsfreundliche Mobilitätskonzepte anzupassen.

Zusammenfassung der Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Um die Wirtschaftlichkeit einer Umsetzung zu beurteilen, müssen Aufkommen und Gewinn der Maßnahme abgeschätzt werden. Bei einer Betrachtung europäischer Städte, in denen Parkeinnahmen in den Ausbau der Mobilitätsinfrastruktur fließen, zeigt es sich, dass die erzielten Parkeinnahmen zu niedrig sind, um größere Infrastrukturmaßnahmen zu realisieren. (Ein Beispiel hierfür liefert die Stadt Gent, die von der Einwohnerzahl her repräsentativ für die größeren Städte Baden-Württembergs stehen kann.) Auch in Anbetracht der mangelnden rechtlichen Handlungsspielräume des Landes erscheint diese Maßnahme aus seiner Sicht nicht weiter verfolgbar.

Will man eine Infrastrukturgesellschaft als Unternehmen im 100-prozentigen Besitz der Stadt konstruieren, so ergeben sich drei Ausgestaltungsformen: eine eigenständige Gesellschaft, der kommunale Aufgaben wie etwa die Parkbewirtschaftung zugewiesen werden, die Integration der Gesellschaft in die Stadtwerke oder eine Private-Public Partnership (PPP), wie sie im ÖPNV verbreitet und üblich ist. Auf die Bildung einer eigenständigen Gesellschaft sollte bis zur Klärung der steuerlichen und beihilferechtlichen Fragen verzichtet werden. Bei der in einigen baden-württembergischen Kommunen bereits existierenden Konstruktion der Stadtwerke als Infrastrukturgesellschaft liegt jedenfalls für die Zukunft ein erhebliches steuerliches Restrisiko für eine Aufnahme der Parkgebühren in eine „Stadtwerke GmbH“, zumal die EU-Kommission jederzeit eine Prüfung des Sachverhalts einleiten kann. Der Vorteil einer PPP ist die unmittelbare Hereinnahme von frischem Kapital zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Klimaneutralität, wodurch die Mobilitäts-

wende wesentlich beschleunigt werden kann. Die durch eine PPP kurzfristig erweiterten finanziellen Handlungsspielräume werden jedoch mittelfristig eingeschränkt, sodass wir die Infrastrukturgesellschaft in ihrer Form als „Mobilitätsgesellschaft“ daher nicht als sinnvolle Maßnahme erachten.

Betrachtet man das Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene am Beispiel der bereits angeführten Lincoln-Siedlung in Darmstadt, so zeigt es sich, dass die einzelnen Maßnahmen des Projekts kostenmäßig schwer zuzuordnen sind, dass jedoch in Summe die direkten Kosten überschaubar sind und diese keinen entscheidenden Faktor in der Maßnahmenbewertung darstellen. Soll ein Quartier allerdings an hochrangigen ÖPNV angeschlossen werden, so ist mit erheblich höheren Kosten zu rechnen.

Erreichung der Klimaziele des Verkehrsministeriums – Empfehlung

Die Auswirkungen auf die Klimaziele einer Infrastrukturgesellschaft in ihrer Form als „Mobilitätsgesellschaft“ werden hier nicht bewertet, da wir diese Maßnahme aufgrund unserer näheren Ausführungen und der geringen Handlungsspielräume des Landes als nicht lohnend einstufen.

Wir empfehlen ein Mobilitätsmanagement auf Quartiersebene, da dieses eine größere Wirksamkeit für die Erreichung der Klimaziele des Landes verspricht. In der Summe liefert die Lincoln-Siedlung Darmstadt ein Modell für einen Push-Pull-Ansatz, bei dem ein Mix aus weniger Pkw-Stellplätzen als Wohneinheiten, dezentraler Bündelung dieser Stellplätze, Bereitstellung von Radstellplätzen und Infrastruktur für E-Mobilität sowie Anbindung des Quartiers an den ÖPNV ein klimafreundliches Mobilitätskonzept begründet. Auf organisatorischer Ebene sollte sich das Augenmerk auf eine Zweckgesellschaft im Sinne einer Private-Public Partnership richten, da sie gegenüber anderen Modellen zumindest kurzfristig finanzwirtschaftliche Vorteile bietet.

Literaturverzeichnis

Agora Verkehrswende (2018): Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen der Kommunen, 2. Auflage September 2018, Berlin.

Agora Verkehrswende (2019): Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis, Veröffentlichung Februar 2019, Berlin.

Alscher, A. (2011): Rechtliche Möglichkeiten einer integrierten kommunalen Verkehrsplanung, Frankfurt a.M., Peter Lang.

Architektur Lexikon (2020), abgerufen von: <https://www.architektur-lexikon.de/cms/lexikon/53-lexikon-t/311-tiefgarage.html>, (Stand: 14.10.2020).

Arndt, H.-W, (1993): „Autos ante portas“ – Zu den rechtlichen Möglichkeiten der Verkehrsberuhigung in den Innenstädten, WiVerw 1993/3, 206 (217).

Bachmann, P., Mayer, C. (2013): Weg zur elektromobilen Stadt, Rechtliche Instrumente zur Förderung und Gestaltung der Elektromobilität, 2013, S. 7–9.

Baden-Württemberg (2014): Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg, abgerufen von: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Klima/140715_IEKK.pdf, (Stand: 15.07.2014).

Badische Zeitung (2017): So viele Berufspendler nach und von Freiburg wie nie zuvor, abgerufen von: <https://www.badische-zeitung.de/so-viele-berufspendler-nach-und-von-freiburg-wie-nie-zuvor--135277605.html>, (Stand: 14.10.2020).

Badische Zeitung (2019), 73 Stunden pro Jahr stehen Pendler in Freiburg im Stau, abgerufen von: <https://www.badische-zeitung.de/73-stunden-pro-jahr-stehen-pendler-in-freiburg-imstau--173941650.html>, (Stand: 14.10.2020).

Badland, H.M., Garrett, N., Schofield, G.M. (2010): How Does Car Parking Availability and Public Transport Accessibility Influence Work-Related Travel Behaviors?, Sustainability 2010 (2), pp. 576–590.

Battis, U., Krautzberger, M. (2014): Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: 2014, 12. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Bauer, U., Hertel, M., Sedlak, R. (2019): Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis, Agora, https://park4sump.eu/sites/default/files/2019-04/Parkraummanagement_lohnt_sich.pdf, Stand (22.10.2020).

BBG (2020): Preisblatt der Bundesbeschaffung GmbH, https://www.bbg.gv.at/fileadmin/Bibliothek/Kosten_Leistungen_BBG/BBG_Preisblatt.pdf, (Stand: 19.11.2020).

Beaucamp, G. (1997): Innerstädtische Verkehrsreduzierung mit ordnungs- und planungsrechtlichen Mitteln, 1997, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

Bidinger, R. (2020): Personenbeförderungsrecht, Kommentar, Stand: August 2020, Berlin, Erich Schmidt Verlag.

Bliss, L. (2019): To Build a Better Bus Lane, Just Paint It, abgerufen von: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-01/how-tactical-transit-lanes-help-buses-beat-traffic>, (Stand: 21.10.2020).

Borbach et al. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, in: WISO Diskurs November 2010, Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, abgerufen von: <https://library.fes.de/pdffiles/wiso/07641.pdf>, (Stand: 22.10.2020).

Braun, K. (1984): Kommentierung zu Art. 71 LV-BW, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Auflage.

Broer, M. (2019): City-Maut als Ansatz für eine verkehrs-/umweltpolitische Wende am Beispiel Berlins, in: LKV 2019, S. 439 ff.

Brügelmann, H. (2020): Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: April 2020, 114. Ergänzungslieferung, Stuttgart, W. Kohlhammer GmbH.

Buhrmann, M., Heß, R. u. a. (2020): Straßenverkehrsrecht, Kommentar, 26. Auflage, 2020, München, C.H.Beck oHG.

Bundesamt für den Güterverkehr (o.J.), Mautstatistik, abgerufen von: https://www.bag.bund.de/DE/Navigation/Verkehrsaufgaben/Statistik/Mautstatistik/mautstatistik_node.html%22%20/, (Stand: 02.10.2020).

Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e. V. (BME) (2018), BME-Preisspiegel Frachten: Preisanstieg setzt sich fort, abgerufen von: <https://www.bme.de/bme-preisspiegelfrachten-preisanstieg-setzt-sich-fort-2498/>, (Stand: 02.10.2020).

Bundesverband Paket- und Expresslogistik (BIEK) (2020), KEP-Studie 2020 – Analyse des Marktes in Deutschland, abgerufen von: https://www.biek.de/files/biek/downloads/papiere/BIEK_KEP-Studie_2020.pdf, (Stand 3.11.2020).

Burgi, M., Dreher, M. (2017): Beck'scher Vergaberechtskommentar, Stand: 2017, 3. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Burmann, M., Heß, R., Jahnke, J., Hühnermann, K. (2020): Straßenverkehrsordnung, Kommentar, Stand: 2020, 26. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Busse, J.; Kraus, S. (Hrsg.)/Simon, A. (Begr.) (2020): Bayerische Bauordnung, Kommentar, Stand: 137. Ergänzungslieferung Juli 2020, Verlag C.H. Beck oHG, München.

Cao, Y., Yang, Z. Z., & Zuo, Z. Y. (2017): The effect of curb parking on road capacity and traffic safety. European transport research review, 9(1), 4., abgerufen von:

<https://www.springerprofessional.de/the-effect-of-curb-parking-on-road-capacity-and-trafficsafety/12136096>, (Stand: 22.10.2020).

Christiansen, P., Engebretsen, Ø., Fearnley, N., & Hanssen, J. U. (2017): Parking facilities and the built environment: Impacts on travel behaviour. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 95, 198–206.

Dannecker, A. (1999): Die Konkurrenz von Straßenverkehrsrecht und Straßenrecht im Bereich kommunaler Verkehrsplanung, in: DVBl. 1999, 143 ff.

Dauses, M., Ludwigs, M. (2019): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Stand: März 2020, 50. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

DENA (2020): So funktioniert die Einteilung in CO₂-Effizienzklassen, abgerufen von: <https://www.pkw-label.de/pkw-label/co2-effizienzklassen>, (Stand 05.10.2020).

Der Standard (2019): Neue Begegnungszone: Der Platz in der Neubaugasse wird neu aufgeteilt, abgerufen von: <https://www.derstandard.at/story/2000112153571/wienerneubaugasse-wird-zur-begegnungszone>, (Stand: 23.10.2020).

Der Standard (2020): Fast 500.000 Jahreskartenbesitzer mehr in Wien seit 2011, abgerufen von: <https://www.derstandard.de/story/2000114494476/fast-500-000-jahreskartenbesitzer-mehr-seit-2011>, (Stand: 22.10.2020).

DiePresse (2015): Ab 2018 fahren neue Straßenbahnen in Wien, abgerufen von: <https://www.diepresse.com/4653169/ab-2018-fahren-neue-strassenbahnen-in-wien>, (Stand: 23.10.2020).

Dürr, H. (1992): Die rechtlichen Grundlagen zur Lärmminde- rung in Städten, UPR 1992, 241–251.

Eidgenössische Zollverwaltung (o.J.), LSV – Allgemeines/Tarife, abgerufen von <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/transport--reisedokument--%20strassenabgaben/schwerverkehrsabgaben--lsva-und-psva-/lsva---allgemeines---tarife.html>, (Stand 3.12.2020).

Engels, A.; Nierhaus, M. (2018): Kommentierung zu Art. 28 GG, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Auflage.

Epiney, A.; Heuck, J.; Schleiss, Y. (2020): Verkehrsrecht, in: Dausen, M., Ludwigs, M. (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Bd. 1, 50. Aufl., München, C.H. Beck.

Epping, V.; Hillgruber, C. (2020): Beck'scher Onlinekommentar zum Grundgesetz, Stand: 15.08.2020, 44. Edition, München, C.H.Beck oHG.

Epping, V.; Hillgruber, C. (2020): Grundgesetz, Kommentar, Stand: 15.08.2020, 44. Edition, München, C.H.Beck oHG.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (2020): Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: 01.05.2020, 148. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (2020): Baugesetzbuch, Kommentar, Stand: 01.05.2020, 138. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

Europäisches Parlament (2014): E-003779-14 (Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission nach Artikel 117 der Geschäftsordnung, Angelika Niebler (PPE), abgerufen von: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2014-003779&language=DE>, (Stand 3.11.2020)

European Commission (o.J.): PUSH & PULL – Parking management and incentives as successful and proven strategies for energy-efficient urban transport, abgerufen von: <https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/push-pull>, (Stand: 23.10.2020).

European Commission (o.J.): Speed and Speed Management, abgerufen von: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/ersosynthesis2018-speedspeedmanagement.pdf, (Stand: 23.10.2020).

Eurostat (o.J.): Share of busses and trains in total passenger transport, abgerufen von: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/sdg_09_50, (Stand: 21.10.2020).

Fehling, M. (2020): Urbane Verkehrskonzepte der Zukunft – Ökonomische versus ordnungsrechtliche Instrumente, ZUR 2020, 387–394.

Financial Times (29.1.2020): Congestion charging gains ground as cities run out of road, abgerufen von: <https://www.ft.com/content/77e5139a-1c3d-11ea-81f0-0c253907d3e0>, (Stand 02.10.2020).

Frank, Willy (1990): Auswirkungen von Fahrpreisänderungen im öffentlichen Personennahverkehr, Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Band 50, Duncker & Humblot, Berlin.

Gaß, A.; Popp, J. (2018): Die Gemeinde als Unternehmer, Stand: Januar 2018, 2. Auflage 2018, Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verlag.

Gern, A.; Brüning, C. (2018): Deutsches Kommunalrecht, Stand: Oktober 2018, 4. Auflage, Baden-Baden, Nomos.

Giesberts, L. (2018): „Diesel-Verkehrsverbote“ ausnahmsweise möglich!, NVwZ 2018, S. 1276 ff.

Government of Singapore (o.J.): Data Mall, abgerufen von: <https://www.mytransport.sg/content/mytransport/home/dataMall.html>, (Stand: 21.10.2020).

Greenpeace (2020): Reformvorschlag Kfz-Steuer. Wie eine Zulassungssteuer Klimaschutz im Verkehr voranbringen kann, abgerufen von: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20200603_foes_zulassungssteuer_klimaschutz.pdf, März 2020, (Stand: 05.10.2020).

-
- Haack, T. J., Dathe, I. (2020): Novellierung des Personenbeförderungsrechts, in: ZRP 2019, S. 81 ff.
- Harris, C.D., Ullmann, E.L., The Nature of Cities, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 242(1), pp. 7-17, abgerufen von: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000271624524200103>, (Stand 23.10.2020).
- Heinze, C.; Fehling, M. (2014): Personenbeförderungsgesetz, Kommentar, Stand: 2014, 2. Auflage, München, C.H.Beck oHG.
- Hering, M. (2012): Die Pkw-Maut in der Europäischen Union, in: SVR 2012, S. 329 ff.
- Hermann, A.; Klinski, S.; Heyen, D.; Kasten, P. (2019): Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, Dessau-Roßlau, Umweltbundesamt.
- hr1 (16.01.2020): Luftverschmutzung in den Städten – Stickoxid, Feinstaub, CO₂: Wie gefährlich sind diese Stoffe?; abgerufen von: <https://www.hr1.de/programm/wissenschaft-und-forschung/stickoxid-feinstaub-co2-wie-gefaehrlich-sind-diese-stoffe,feinstaub-co2-undco-was-ist-was-100.html>, (Stand: 05.10.2020).
- Jachmann, M. (2018): Art. 105 GG, in: v. Mangoldt, H., Klein, F., Starck, C. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München, Vahlen.
- Jarass, H. (1999): Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem GG, Köln, Otto Schmidt.
- Jarass, H. (2017), Bundes-Immissionsschutzgesetz, in: Kommentar zum BImSchG, 12. Aufl., München, C.H. Beck.
- Jarass, H. D. (2020): Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 13. Auflage, 2020, München, C.H.Beck oHG.
- Jarass, H. D., Pieroth, B. (2020): Grundgesetz, Kommentar, Stand: 2020, 16. Auflage, München, C.H.Beck oHG.
- Jochum, G. (2020): Verkehrsdaten für intelligente Verkehrssysteme – Rechtsrahmen und (noch) offene Fragen, in: ZD 2020, 497 ff.
- KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH (2020): Statusbericht kommunaler Klimaschutz in Baden-Württemberg, Erste Fortschreibung – 2020, abgerufen von: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Klima/Statusberichtkommunaler-Klimaschutz-2020-bf.pdf, (Stand: 13.11.2020).
- Kettler, D. (2002): § 45 IX StVO – ein übersehener Paragraph?, in: NZV 2002, 57 ff.
- Kim, Hjung Jin (2003): PERFORMANCE OF BUS LANES IN SEOUL: Some Impacts and Suggestions; in: IATSS Research Volume 27, Issue 2, 2003, Pages 36-45M, abgerufen von: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S038611214601424#tbl4>, (Stand: 14.10.2020).
- Kment, M. (2020): Die nachhaltige Stadt der Zukunft – Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen?, Gutachten D zum 73. Deutschen Jurist*innentag 2020, Bd. 1, Hamburg/Bonn.
- Kniep, K. (1994): Bemerkungen zum Ozon-Modell-Versuch Heilbronn/Neckarsulm, in: GewArch 1994, 403 ff.
- Kobayakawa, S. (2010): The Fundamental Study on the Feasibility of Introducing Workplace Parking Levy in Japan, abgerufen von: <https://www.wctrs-society.com/wpcontent/uploads/abstracts/lisbon/selected/01896.pdf>, (Stand: 22.10.2020).
- Kodal, K. (2010): Straßenrecht, Kommentar, Stand: 2010, 7. Aufl., München, C.H. Beck oHG.

Kraftfahrbundesamt (2020): Fahrzeugzulassungen (FZ) – Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Zulassungsbezirken 1. Januar 2020 – FZ1, abgerufen von: https://www.kba.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Statistik/Fahrzeuge/FZ/2020/fz1_2020_xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=8, (Stand: 15.10.2020).

Kraftfahrbundesamt (o.J.), Verkehr deutscher Lastkraftfahrzeuge im Jahr 2018, abgerufen von: https://www.kba.de/DE/Statistik/Kraftverkehr/deutscherLastkraftfahrzeuge/vd_Inlandsverkehr/vd_Inlandsverkehr_zum_herunterladen/2018_vd3_kurzbericht_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=2, (Stand: 02.10.2020).

Krautzberger, M. (Hrsg.)/Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W. (Begr.) (2020): Baugesetzbuch, Kommentar zum Baugesetzbuch und zur Baunutzungsverordnung, Stand: 138. Ergänzungslieferung 1. Mai 2020, Verlag C.H. Beck oHG, München (zitiert: Bearbeiter/EZBK, BauGB/BauNVO).

Kremer, S. (2014): Connected Car – intelligente Kfz, intelligente Verkehrssysteme, intelligenter Datenschutz?, in: RDV 2014, 240 ff.

Laffer, A. (2004): The Laffer Curve: Past, Present, and Future, The Heritage Foundation, 2004, abgerufen von: <https://www.heritage.org/taxes/report/the-laffer-curve-past-present-and-future>, (Stand: 22.10.2020).

Land Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr (2016): Parkraumbewirtschaftung: Nutzen und Effekte, Stand: Dezember 2016, S. 16 ff.

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (2020): Straßen und Baubehörden, abgerufen von: <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/verkehr-strassen/>, (Stand: 02.10.2020).

Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald (2012): Die Berufspendler im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, abgerufen von: <https://www.breisgauhochschwarzwald.de/pb/site/>

Breisgau-Hochschwarzwald/get/params_E1740271510/232503/2012.03_Berufspendler%20im%20Landkreis%20Breisgau-Hochschwarzwald.pdf, (Stand: 14.10.2020).

Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr-Kreis sowie VVS (2017): Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise – In Zusammenarbeit mit der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH; Version 1.7. vom 30. November 2017, abgerufen von: https://www.irabb.de/site/LRA-BBDesktop/get/params_E1857464836/14740298/Standards%201.7.pdf, (Stand: 15.10.2020).

Landmann, R., Rohmer, G. (2020): Umweltrecht, Kommentar, Stand: 01.02.2020, 92. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

Landtag von Baden-Württemberg, 16. Wahlperiode (2020): Gesetz zur Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg - Gesetzesentwurf, Drucksache 16/8570, abgerufen von https://www.landtagbw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/8000/16_8570_D.pdf, (Stand 02.10.2020).

Lenz, C.; Würtenberger, T. (2012): Der Schutz kreiskommunaler Aufgaben am Beispiel des ÖPNV, VBIBW 2012, S.126–131.

Leue, A. (2012): „Bewegung im ruhenden Verkehr“ – Einschränkungen, Regelungen und Nutzerprivilegien, in: SVR 2012, 247 ff.

Ljubljana Tourism (o.J.): Städtische Buslinien in Ljubljana, abgerufen von: <https://www.visitljubljana.com/de/besucher/reiseinformationen/verkehr-undbefoerderung/staedtische-buslinien/>, (Stand: 13.10.2020).

Ljubljanski potniški promet d.o.o. (o.J.): Single city card – URBANA, abgerufen von: <https://www.lpp.si/en/single-city-card-urbana>, (Stand: 13.10.2020).

London & Partners (o.J.): Oyster Cards und Travelcards in London, abgerufen von: <https://www.visitlondon.com/de/reiseinformationen/transport/oyster-cards-und-travelcards>, (Stand: 13.10.2020).

Luther, K. (2015): Baurechtliche Anforderungen an Siedlungen für autofreies Wohnen, NJWSpezial 2015, S. 556 ff.

Madireddy, M.; De Coensel, B.; Can, A.; Degraeuwe, B.; Beusen, B.; De Vlieger, I.; Botteldooren, D. (2011): Assessment of the impact of speed limit reduction and traffic signal coordination on vehicle emissions using an integrated approach, Transportation Research Part D: Transport and Environment, Volume 16, Issue 7, 2011, pp. 504-508.

Mahmud, S. A.; Khan, G. M.; Rahman, M., & Zafar, H. (2013): A survey of intelligent car parking system. Journal of applied research and technology, 11(5), 714-726.

Manssen, G. (2016): Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, in: DÖV 1996, S. 12 ff.

Maunz, T.; Dürig, G. (2020): Grundgesetz, Kommentar, Stand: Februar 2020, 90. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

Mehde, V. (2012): Kommentierung zu Art. 28 Abs. 2 GG, in: Maunz, Theodor (Begr.)/Dürig, Günter (Begr.)/Herzog, Roman u. a. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, Werkstand: 91. Ergänzungslieferung April 2020.

Ministerium für Verkehr (2020): Güterverkehrskonzept Baden-Württemberg, abgerufen von: https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mmvi/intern/Dateien/PDF/2020_07_09_GVK_Gesamtfassung_final.pdf, (Stand: 02.10.2020).

Motorline (2015): Worum es bei NO_x und CO₂ geht; abgerufen von: <https://www.motorline.cc/autowelt/news/2015/Diverses/Technik-Worum-es-bei-NOx-und-CO2-geht-Ausgenox-200400.html>, (Stand 05.10.2020).

Murswiek, D. (1993): Die Innenstadtzufahrtsabgabe. Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr. Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung, Bd. 1, Baden-Baden, Nomos.

Mutius, A.; Lünenbürger, S. (1996): Verfassungsrechtliche Aspekte einer umfassenden ökologischen Ressourcenwirtschaft, in: NVwZ 1996, S. 1061 ff.

NVG - Omnibusbetriebsgesellschaft mbH (2017): Ausschreibung von Niederflur – Linienbussen nach SektVO, Verhandlungsverfahren, abgerufen von: http://www.nvgomnibus.de/fileadmin/FILES/ausschreibungen/Ausschreibung_NVG_2017_3_Gelenk.pdf, (Stand: 14.10.2020).

Paket da! (o.J.): Wie werden Briefe und Pakete sortiert und transportiert?, abgerufen von: <https://www.paketda.de/empfangen/brief-paket-sortierung-transport.html> (Stand 2.12.2020).

Parking and Traffic Consultants (2016): What's the Impact of Reducing Parking Spaces?, Sydney, 2016, abgerufen von: <http://ptccconsultants.co/wp-content/uploads/2016/04/Whatsthe-Impact-of-Reducing-Parking-Spaces.pdf>, (Stand: 22.10.2020).

Pierce, G.; Shoup, D. (2013): Getting the Prices Right – An Evaluation of Pricing Parking by Demand in San Francisco, Journal of the American Planning Association, Volume 79, 2013 – Issue 1, abgerufen von: <https://doi.org/10.1080/01944363.2013.787307>, (Stand: 22.10.2020).

Pigou, A.C. (1920): The Economics Of Welfare, Macmillan, 1920, abgerufen von: <https://archive.org/details/dli.bengal.10689.4260>, (Stand: 22.10.2020).

Pike, E. (2010): Congestion charging: challenges and opportunities, ICCT 2010, abgerufen von https://theicct.org/sites/default/files/publications/congestion_apr10.pdf, (Stand: 25.9.2020).

Presse- und Informationsdienst der Stadt Wien (2017): Straßenverkehr in Wien: WienerInnen immer umweltfreundlicher unterwegs, abgerufen von: https://www.ots.at/presse-aussendung/OTS_20170123_OTS0067/strassenverkehr-in-wienwienerinnen-immer-umweltfreundlicher-unterwegs, (Stand: 14.10.2020).

Pressl, R.; Rye T. (2020): Good reasons and principles for Parking Management, abgerufen von: https://park4sump.eu/sites/default/files/2020-02/PARK4SUMP_good%20reasons_and_principles_4_parking_management.pdf, (Stand: 22.10.2020).

Projekt M (2017): Tourismuskonzept für Freiburg, abgerufen von: https://fwtm.freiburg.de/pb/site/fwtm/get/params_E-1951878789/1369754/Freiburg_Tourismuskonzept.pdf, (Stand: 23.10.2020).

Pünder, H.; Schellenberg, M. (2019): Vergaberecht, Handkommentar, Stand: 2019, 3. Auflage, Baden-Baden, Nomos.

Push & Pull Parking EU (o.J.): Fact Sheet Ghent/Belgium, abgerufen von: http://push-pullparking.eu/docs/file/PP_factsheet_Gent_11_03_2016_EN_web.pdf, Stand: 23.10.2020.

Radtke, H. (2020): Münchener Kommentar zum StGB, Kommentar, Stand: 09.09.2020, 4. Auflage, München, C.H. Beck oHG.

Randelhoff, M. (2013): Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen, Zukunft Mobilität, abgerufen von: <https://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oePNV-in-deutschland/>, (Stand: 01.07.2020).

Rebler, A. (2006): Das Verkehrszeichen und die Anordnungsmöglichkeiten nach § 45 StVO, in: NZV 2006, 113 ff.

Rebler, A. (2013): Die materiellen Rechtsgrundlagen für die Anordnung von Verkehrszeichen, in: DAR 2013, 348 ff.

Rechnungshof (2019): WIENER LINIEN GmbH & Co KG; Beschaffung von Autobussen und Internes Kontrollsystem – Follow-up-Überprüfung, abgerufen von: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/home_7/Wiener_Linien_Beschaffung_von_Autobussen_und_internes_Kontro.pdf, (Stand 24.11.2020).

Regierungspräsidium Hohenberg (2019): Luftreinhalteplan Hohenberg, 3. Fortschreibung vom 15.02.2019, abgerufen von: https://rp.badenwuerttemberg.de/rpf/Service/Bekanntmachung/Bekanntmachungen/2019-02-15-Luftreinhalteplan_2018_Hohenberg.pdf, (Stand: 14.10.2020).

Region Stuttgart (o.J.): Anlagen zur Allgemeinen Vorschrift über die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in der Verbundstufe II des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart, abgerufen von: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=5704&token=093ed71cd289cff9b88386023d7d2a9d6a9731ca>, (Stand: 13.10.2020).

Regionalverkehr Köln (2020): RVK testet Caetano-Brennstoffzellenbus, Presseinformation vom 18.11.2020, abgerufen von: <https://www.rvk.de/pressemitteilungen/detail/rvk-testet-caetano-brennstoffzellenbus>, (Stand: 19.11.2020).

Ringwald, R. (2019): Die rechtlichen Handlungsspielräume für Kommunen bei der Förderung nachhaltiger Mobilität im öffentlichen Raum, in: ZUR 2019, 659 ff.

Robbert, J. (2015): Parkraumbewirtschaftung im Gewand des Straßenrechts?, in: NVwZ 2015, 1259 ff.

Romberg, H.-H. (2015): Mehr Straßenbahnen! Nein, mehr Busse!, abgerufen von: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/pro-und-contra-tram-ausbau-mehr-strassenbahnen-nein-mehr-busse/12252080.html>, (Stand: 23.10.2020).

RP-Online (o.J.): Diese Stoffe kommen aus dem Auspuff; abgerufen von https://rponline.de/leben/auto/news/stickoxide-co2-und-co-diese-stoffe-kommen-aus-dem-auspuff_iid-9522825#1, (Stand: 05.10.2020).

Rye, T., Mingardo, G., Hertel, M., Thiemann-Linden, J., Pressl, R., Posch, K.-H., Carvalho, M. (2015): Push and Pull: 16 Good Reasons for Parking Management, Austrian Mobility Research, 2015, abgerufen von: https://www.europeanparking.eu/media/1279/12122014_push_pull_a4_en.pdf, (Stand: 22.10.2020).

Sachs, M. (2020): Grundgesetz, Kommentar, Stand: 2018, 9. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Säcker, F. J., Meier-Beck P. (2018): Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, Stand: 2018, 2. Auflage, Urban Transport Magazine (2020): Erster BYD E-Bus Auftrag in Deutschland für Bochum und Herne Castrop-Rauxel, abgerufen von: <https://www.urban-transportmagazine.com/erster-byd-e-bus-auftrag-in-deutschland-fuer-bochum-und-herne-castrop-rauxel/>, (Stand: 15.10.2020).

Sauter, H. (2019): Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Stand: 2019, 56. Ergänzungslieferung, München, C.H.Beck oHG.

Sauter, Helmut (Begr.) (2020): Landesbauordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Stand: 56. Lieferung November 2019, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer Stuttgart

Sauthoff, M. (2020): Öffentliche Straßen, Einzeldarstellung, Stand: September 2020, 3. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Scheder, T. (1997): Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern, Kommentar, Stand: 1997, 1. Auflage, Gemeinde- u. Schulverlag Bavaria in Kommunal- und Schul-Verlag.

Schenke, W. R. (1993): Die Zulässigkeit verkehrsbeschränkender Maßnahmen in Verbindung mit dem von der baden-württembergischen Landesregierung geplanten Modellversuch zur Senkung von Ozonspitzenkonzentrationen, in: WiVerw 1993, 175 ff.

Schmauz, S. (2008): Direkte CO-Emissionen in den Städten und Gemeinden Baden-Württembergs, Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 9/2008, 45–49.

Schmidt-Bleibtreu; B., Hofmann, H. (2018): GG, Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 2018, 14. Auflage, Köln, Carl Heymanns Verlag.

Schröder, M. (2012): Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut, in: NVwZ 2012, S. 1438 ff.

Seiler, C. (2020): Art. 106 GG, in: Maunz, T., Düring, G. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 2020, 8. Aufl., München, C.H. Beck.

Siekmann, H. (2018): Art. 106 GG, in: Sachs, M. (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 8. Aufl., München, C.H. Beck.

St. Jacques, K. und Levinson, H. (1997): Operational Analysis of Bus Lanes on Arterials, Transport Research Board 1997, S. 45.

Stadt Freiburg im Breisgau (2019): Freiburger Klimaschutzkonzept 2019 auf dem Weg zur klimaneutralen Kommune, abgerufen von: https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E706348327/340682/KSK.pdf, (Stand: 23.10.2020).

Stadt Gent (o.J.): Street Parking, abgerufen von: <https://stad.gent/en/mobility-ghent/parkingghent/street-parking>, Stand: 23.10.2020.

Stadt Kaiserslautern (2018): Mobilitätsplan Klima+ 2030 – Klimaschutz Teilkonzept Mobilität, abgerufen von: https://www.kaiserslautern.de/mb/themen/verkehr/mobilitaetsplan2030/endbericht/2018-08-16_kl_mobilitaetsplan-klima+2030_bericht.pdf, (Stand: 02.10.2020).

Stadt Wien (2020): Parkpickerl-Einnahmen für Verkehrsprojekte, abgerufen von: <https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/kurzparkzonen/gebuehren/zweckbindung.html>, (Stand: 23.10.2020).

Stadt Würzburg (2018): Green-City Plan Würzburg, abgerufen von: https://www.wuerzburg.de/media/www.wuerzburg.de/org/med_403138/553999_greencity_plan_endbericht.pdf, (Stand: 02.10.2020).

Statista (2020a): Anteil der Smartphone-Nutzer in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2019, abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/585883/umfrage/anteil-dersmartphone-nutzer-in-deutschland/>, (Stand 28.10.2020).

Statista (2020b): Anzahl der Sendungen von Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) in Deutschland in den Jahren 2000-2019, abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154829/umfrage/sendungsmenge-von-paketund-kurierdiensten-in-deutschland/>, (Stand 3.11.2020).

Statista (2020c): Prognose zur Anzahl der Sendungen von Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) in Deutschland in den Jahren 2020 bis 2024 nach Szenarien, abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1126464/umfrage/prognostiziertesendungsmenge-von-kurier-express-und-paketdiensten-in-deutschland/>, (Stand 3.11.2020).

Statista (2020d), Anzahl der Beschäftigten bei Kurier-, Express- und Paketdiensten (KEP) in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2019, abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/219485/umfrage/beschaefigte-bei-kurierexpress-und-paketdiensten-in-deutschland/>, (Stand 3.11.2020).

Statista (o.J.): Anteil der Lkw an der Transportleistung im Güterverkehr in Deutschland in den Jahren von 2013 bis 2023 (laut Modal-Split), abgerufen von: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/12195/umfrage/anteil-der-lkw-am-gueterverkehrin-deutschland/>, (Stand: 02.10.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2010): Straßengüterverkehr in Baden-Württemberg, abgerufen von: https://www.statistikbw.de/Service/Veroeff/Statistik_AKTUELL/803413004.pdf, (Stand: 12.10.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019). Statistische Berichte Baden-Württemberg, Artikel-Nr. 3568 17001, abgerufen von: https://www.statistikbw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/356817001.pdf, (Stand: 02.10.2020).

Stecker, T. (2011): Reducing Parking Spaces Helps Cities Cut Auto Emissions, *Scientific American*, 2011, abgerufen von: <https://www.scientificamerican.com/article/reducing-parking-cut-auto-emission>, (Stand: 22.10.2020).

Stehlin, V. (2001): Wirkt die Subsidiaritätsklausel des § 102 Abs 1 Nr 3 BadWürttGODrittschützend?, in: *NVWZ* 2001, S. 645 ff.

Steiner, U. (1982): Zur Unterbindung des Schwerlastverkehrs auf einer Gemeindestraße; *DÖV* 1982, 555–557.

Steiner, U. (1984): Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht, *JuS* 1984, 1 ff.

Steiner, U. (1992): Rechtsprobleme hoheitlicher Eingriffe in den Innenstadtverkehr, in: *DVBl* 1992, 1561 ff.

Steiner, U. (1993): Innerstädtische Verkehrslenkung durch verkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO, *NJW* 1993, 3161–3165.

Stindl, Gudrun (2014), Studie: Tempo 30 bringt Umwelt nicht viel, abgerufen von: <https://sciencev2.orf.at/stories/1740000/index.html>, (Stand: 23.10.2020).

Stuttgarter Nachrichten (2019): Freifahrt für Polizisten macht Nahverkehr sicherer, 5.3.2019, abgerufen von: <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.uniformierte-beamte-freifahrtfuer-polizisten-macht-nahverkehr-sicherer.1750c510-8c41-4754-87dc-ce730d47c344.html>, (Stand: 22.9.2020).

Stuttgarter Straßenbahn Aktiengesellschaft (2018):
Geschäftsbericht 2018, abgerufen von: https://www.ssbag.de/fileadmin/04_Unternehmen/Informationen_und_Fakten/geschaeftsberichte/SSB_Geschaeftsbericht_2018.pdf,
(Stand: 22.10.2020).

Stuttgarter Straßenbahn Aktiengesellschaft (2019):
Geschäftsbericht 2019, abgerufen von: https://www.ssb-ag.de/fileadmin/user_upload/ssb-geschaeftsbericht-2019.pdf,
Stand: 22.10.2020.

Stuttgarter Zeitung (2019): Tübinger Straße: Kaum
Chancen für eine Begegnungszone, abgerufen von:
<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.tuebinger-strasse-kaum-chancen-fuer-eine-begegnungszone.7d87cd93-5363-4a3c-b148-190be67dc7e5.html>, (Stand: 23.10.2020).

Süddeutsche Zeitung (2018): Maut-Streit kostet
Steuerzahler fast eine Viertelmilliarde Euro, abgerufen von:
<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/maut-streit-bund-toll-collect-1.3923056>, (Stand: 02.10.2020).

Süddeutsche Zeitung (2019): Europaweite Ausschreibungen:
Viel Aufwand für wenig Kostenvorteile, 22. Mai 2019,
abgerufen von: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/erding/europaweite-ausschreibungen-viel-aufwand-fuer-wenig-kostenvorteile-1.4458021>, (Stand: 19.11.2020).

Sustainable Bus (2019): RATP orders a potential of 800
electric buses from Alstom, Bolloré and Heuliez, 9. April 2019,
abgerufen von: <https://www.sustainable-bus.com/news/ratp-order-a-potential-of-800-electric-buses-from-alstom-bolloré-and-heuliez/>, (Stand 20.11.2020).

Sustainable Bus (2020): New episode in VDL –
De Lijn cooperation with 70 hybrid buses ordered,
abgerufen von: <https://www.sustainable-bus.com/news/new-episode-in-vdl-de-lijn-cooperation-with-70-hybrid-buses-ordered/>, (Stand 20.11.2020).

SWR (2018): So pendelt Baden-Württemberg, abgerufen von:
<https://www.swr.de/landesschau-bw/pendeln-im-suedwesten/so-pendelt-badenwuerttemberg/-/id=19680394/did=21460250/nid=19680394/df5wzd/index.html>,
(Stand:14.10.2020).

Szarataa, A.; Nosala, K.; Duda-Wiertela, U.; Franek, L. (2017):
The impact of the car restrictions implemented in the city
centre on the public space quality, 20th EURO Working
Group on Transportation Meeting, EWGT 2017, 4-6 September
2017, Budapest, Transportation Research Procedia 27
(2017), pp. 752–759.

Tagesspiegel (2019): So funktioniert das 365-Euro-Ticket in
Wien, abgerufen von: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/billiger-nahverkehr-fuer-berlin-so-funktioniert-das-365-euro-ticket-in-wien/24572128.html>, (Stand 4.12.2020).

Tieben, P. (2016): Förderungsstrategien für Elektromobilität
– Möglichkeiten rechtlicher Steuerung zur Überwindung des
Akzeptanzproblems, Berlin, Duncker & Humblot.

Toll Collect GmbH (2019): Mautsätze ab 1. Januar 2019,
abgerufen von: https://www.tollcollect.de/static/media/tc/informationen_tc/nutzer/tarife_2019/mautsaetze_2019_11.pdf, (Stand: 02.10.2020).

Toll Collect GmbH (2020): Automatisch einbuchen mit der
On-Board Unit, abgerufen von: https://www.tollcollect.de/de/toll_collect/fahren/einbuchung/automatisch_einbuchen_mit_der_on_board_unit/einbuchung.html, (Stand: 02.10.2020).

Toll Collect GmbH (2020): Mautkontrolle, abgerufen von:
https://www.tollcollect.de/de/toll_collect/rund_um_die_maut/mautkontrolle/mautkontrolle.html, (Stand 02.10.2020).

Toll Collect GmbH (2020): Strecke einbuchen, abgerufen von:
https://www.tollcollect.de/de/toll_collect/fahren/einbuchung/einbuchung.html, (Stand: 02.10.2020).

Transport for London (2020): Congestion Charge, abgerufen von: <https://tfl.gov.uk/modes/driving/congestion-charge>, (Stand 02.10.2020).

Transport for London (2020): Ultra Low Emission Zone, abgerufen von: <https://tfl.gov.uk/modes/driving/ultra-low-emission-zone?intcmp=26434>, (Stand: 02.10.2020).

Transport for London (o.J.): Oyster Cards, abgerufen von: <https://oyster.tfl.gov.uk/oyster/entry.do>, (Stand: 13.10.2020).
Uschkerit, T. (2020): Verkehrsplanung durch Bebauungsplan, in: NJW Spezial 2017, S. 172 ff.

VCD (2009): VCD Position Shared Space, abgerufen von: https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Verkehrsplanung/VCD_Position_Shared_Space_2009.pdf, (Stand: 23.10.2020).

VDV (2013): VDV-Seminar: IBIS & Ethernet = IBIS-IP Anforderungen der Busse und Bahnen und die praktische Umsetzung von Ethernet auf Fahrzeugen des ÖPNV, 24. Januar 2013, Köln Erfahrungen und Richtlinien aus Sicht von Daimler Buses E/EE/EvoBus/Erich Mecha, abgerufen von: <https://docplayer.org/36448695-Anforderungen-der-busse-und-bahnen-unddie-praktische-umsetzung-von-ethernet-auf-fahrzeugen-des-oepnv.html>, (Stand 24.11.2020).

VDV (2019): VDV-Statistik 2018, abgerufen von: <https://www.vdv.de/vdv-statistik-2018.pdf>, (Stand: 14.10.2020).

VDV (2020): VDV-Schrift 462 Standardisierter Austausch von Liniennetz- und Fahrplandaten mit der europäischen Norm CEN-TS 16614 'NeTeX', abgerufen von: <https://www.vdv.de/vdv-462-netex-schrift-v00-26d.pdf?forced=true>, (Stand: 14.10.2020).

Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH (VWS) (o. J.): Verbundbericht 2019, abgerufen von: <https://www.vws.de/download/Verbundbericht-2019.pdf>, (Stand: 22.10.2020).

Verkehrsministerium Baden-Württemberg (2018): Mobilität in Deutschland – Ergebnistelegamm Baden-Württemberg, abgerufen von: https://vm.badenwuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mmvi/intern/Dateien/PDF/MiD_2017_BW_Ergebnistelegamm_BW.pdf, (Stand: 12.10.2020).

Verkehrsministerium Baden-Württemberg (2020a): Ausschreibung einer Fachberatung zur Harmonisierung und Einführung von automatisierten Fahrgastzählensystemen (AFZS) in Baden-Württemberg (Dienstleistung) Vergabeunterlagen, abgerufen von: https://www.nvbw.de/fileadmin/user_upload/Vergabeverfahren/Ausschr._allg_ab_2020-09/Ausschr._AFZS-Fachberatung/Anl_1_Ausschr._AFZS-Fachberatung_LB.pdf, (Stand: 07.09.2020).

Verkehrsministerium Baden-Württemberg (2020b): Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG), abgerufen von: https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mmvi/intern/Dateien/PDF/F%C3%B6rderprogramme/200904_LGVFG-VwV-LGVFG.pdf, (Stand: 09.11.2020).

Verkehrsministerium Baden-Württemberg (2020c): Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Verkehr zur Durchführung des Landesgemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (VwV-LGVFG) Anlage 20, abgerufen von: https://vm.badenwuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mmvi/intern/Dateien/PDF/F%C3%B6rderprogramme/200904_LGVFGAnlage_20_Klimamobilit%C3%A4tspl%C3%A4ne.pdf, (Stand: 09.22.2020).

Vienna Online (2013): Neue Straßenbahnen im Jachtdesign nach Marseille: Bald auch in Wien?, abgerufen von: <https://www.vienna.at/neue-strassenbahnen-im-jachtdesign-nach-marseille-bald-auch-in-wien/3739014>, (Stand: 23.10.2020).

VMZ Berlin Betreibergesellschaft (2020): Luftreinhalteplan Hohenberg Umweltsensitive Verkehrssteuerung B99, Hohenberg, abgerufen von: [Freiburg_B99_Projektunterlagen_20200303_Versand.pdf](https://www.vbz-berlin.de/fileadmin/user_upload/Projektunterlagen_20200303_Versand.pdf), (Stand: 14.10.2020).

Welt (2015): Das Problem mit höheren Parkgebühren für große Autos, abgerufen von: <https://www.welt.de/finanzen/verbraucher/article139559162/Das-Problem-mit-hoeheren-Parkgebuehren-fuer-grosse-Autos.html>, (Stand: 05.10.2020).

Werner, J. (2001): Die Organisation der Wirtschaftsverwaltung im Personenbeförderungsgewerbe unter besonderer Berücksichtigung der Stellung der Verkehrsverbände, WiVerw 2001, S. 89–120.

Wien (2019): Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien für das Jahr 2018, abgerufen von: <https://www.wien.gv.at/finanzen/budget/pdf/rechnungsabschluss-2018.pdf>, (Stand: 04.12.2020).

Wilms, H. (1994): Die Pendler- und Großveranstaltungsabgabe, Baden-Baden, Nomos.

WKO (2020): Dienstgeberabgabe der Gemeinde Wien (DGA, U-Bahn Steuer), Bestimmungen im Überblick, abgerufen von: [https://www.wko.at/service/steuern/Dienstgeberabgabe_der_Gemeinde_Wien_\(DGA,_UBahn_Steuer\).html](https://www.wko.at/service/steuern/Dienstgeberabgabe_der_Gemeinde_Wien_(DGA,_UBahn_Steuer).html), Stand 04.12.2020.

Ziekow, J.; Völlink, U.-C. (2018): Vergaberecht, Kommentar, Stand: 2018, 3. Auflage, München, C.H.Beck oHG.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

A	Executive Summary	
	Abbildung 1: Ziele Klimaschutz und Mobilität des Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg	7
	Abbildung 2: Wirkungsdreieck im Verkehrsbereich	8
B	Methodische und organisatorische Einführung	
	Tabelle 1: langfristige Ziele des Verkehrsministeriums	47
	Abbildung 1: Wechselwirkungen in der Gesamtbetrachtung	48
C	Gemeinsame Beschaffung und Standardisierung	
	Tabelle 1: Erreichung technischer Leistungskennzahlen durch klimaneutrale Fahrzeuge	63
	Abbildung 1: Bedarfsbündelung – Kreislauf	66
	Tabelle 2: Fahrzeugbeschaffungsrahmenverträge BBGmbH	66
	Tabelle 3: Modellrechnung Einsparpotenziale Busbeschaffung	59
D	Klimamobilitätspläne	
	Tabelle 1: Ressourcenabschätzung Klimamobilitätspläne	94
E	Lkw-Maut	
	Tabelle 1: Kostenmehrbelastung von ausgewählten Frachtstücken durch eine Lkw-Landstraßenmaut	121
F	Klimaneutrale Zonen	
	Tabelle 1: Entscheidungsfaktoren autofreie Quartiere	139
H	Zuflussdosierung und intelligente Verkehrssteuerung	
	Abbildung 1: Verkehrssituation	191
	Abbildung 2: ÖPNV-Verbindungen Ziersdorf – Hohenberg Hbf., werktags ab 8:00	192
	Abbildung 3: Schematische Zusammenfassung der Situation	193
	Abbildung 4: Ausweichroute 1 quert Nordfließ	196
	Abbildung 5: Mögliche Positionen einer P+R Anlage	197
I	Zusammenarbeit und Bündelung von ÖV-Verbunden	
	Tabelle 1: Anzahl der Verbünde	217
J	Bedienstandards und Datenbasis im Öffentlichen Verkehr	
	Abbildung 1: Treppe in einem Scania-Doppeldecker der BVG	239
	Abbildung 2: Preisentwicklung ÖPNV – Benzinpreis	243
	Abbildung 3: Deckung von Betriebskosten durch Nutzerfinanzierung	244
	Abbildung 4: Preisentwicklung und Fahrgastzahlen Verkehrsverbände BW	245
	Tabelle 1: Jahresticketpreise in verschiedenen deutschen und europäischen Städten	245

Impressum

Herausgeber

BridgingIT GmbH

Projektsteuerung, Zusammenfassung, Qualitätssicherung und Betreuung der Pilotprojekte

Sven Lierzer, BridgingIT GmbH

Dr. Reha Tözün, BridgingIT GmbH

Anna-Lena Raidt, BridgingIT GmbH

David Turan, BridgingIT GmbH

Detlef Schumann, BridgingIT GmbH

Julian Dahlbender, BridgingIT GmbH

Rechtliche Bewertung

RA Christian A. Mayer, Noerr PartGmbH

RA Ines Coenen, Noerr PartGmbH

David Boss, Maître en Droit, Noerr PartGmbH

Wirksamkeitsanalyse und Umsetzungsplanung

Prof. Dr. Robert Müller-Török, Prosser GmbH

Univ.-Prof. Dr. Alexander Prosser, Prosser GmbH

Im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg

Layout/Satz/Illustration

markentrieb

Die Kraft für Marketing und Vertrieb

Fotos

Umschlag: BridgingIT GmbH

Die Quellennachweise aller weiteren Bilder befinden sich auf der jeweiligen Seite.

Stand

April 2021



BridgingIT GmbH

N7, 5-6
68161 Mannheim
Deutschland/Germany

Telefon: +49 (0) 621 370 902 0
info@bridging-it.de
www.bridging-it.de