

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

04.10.2016

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Frau Anke Leue  
Referat LA 22  
Robert-Schuman-Platz 1  
53175 Bonn

Bearbeitet von  
Thomas Kiel (DST)  
Dr. Markus Brohm (DLT)  
Carsten Hansen (DStGB)

Telefon 030 37711-520  
Telefax 030 37711-509

Per E-Mail: [REDACTED]

E-Mail:  
thomas.kiel@staedtetag.de  
markus.brohm@landkreistag.de  
carsten.hansen@dstgb.de

Aktenzeichen  
66.10.43 D

## Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz - CsgG)

Sehr geehrte Frau Leue,

für die Übersendung des o.g. Gesetzentwurfes danken wir Ihnen und nehmen gern wie folgt Stellung:

### 1. Allgemeines

Die Bundesvereinigung kommunaler Spitzenverbände begrüßt, dass mit dem Gesetzentwurf nunmehr die Ermächtigungsgrundlage für eine Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften geschaffen werden soll, die die Kennzeichnung privilegierter Fahrzeuge als formale Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Bevorrechtigungen regelt und den zuständigen Behörden die Möglichkeit eröffnet, Bevorrechtigungen für Carsharing-Fahrzeuge und Carsharing-Anbieter einzuführen.

Carsharing kann – wie die Auswertung zahlreicher Modellvorhaben zeigt – den Straßenraum entlasten, die Nutzung des Umweltverbundes unterstützen und zu Emissionsminderungen beitragen. Eine rechtssichere Anordnungsmöglichkeit von Carsharing-Stationen wird seit langem sowohl von Kommunen als auch den Ländern gefordert.

Der Entwurf trägt dem zunehmenden Bedürfnis der Menschen nach einem multimodalen Verkehrsangebot Rechnung. An das Carsharing ist die Erwartung geknüpft, dass durch die Förderung entsprechender multimodaler Angebote die Verkehrsmittelwahl entsprechend den tatsächlichen Bedarfen getroffen wird und damit öffentliche und nichtmotorisierte, stadverträgliche Verkehrsangebote stärker nachgefragt werden. Hierdurch kann die Umwelt geschont werden. Städte, Landkreise und Gemeinden wie auch ÖPNV-Unternehmen können durch ein Flächenangebot darauf steuernd und unterstützend Einfluss nehmen. Erfahrungen vor allem mit dem stationsbasiertem Carsharing zeigen, dass ein gutes Carsharing-Angebot den ÖPNV,

Fuß- und Radverkehr unterstützen und das eigene Auto substituieren kann, weshalb auch immer mehr Verkehrsunternehmen stationsbasiertes Carsharing in ihre Angebotspalette integrieren. Die Tatsache, dass den Carsharing-Anbietern im öffentlichen Raum bislang nicht rechtssicher Stellplätze angeboten werden konnten, stellt ein Expansionshemmnis für das stationsbasierte Carsharing dar. Somit ist zu begrüßen, dass mit dem Gesetzentwurf genau in diesem Aspekt Verbesserungen zu erwarten sind. Positiv ist ebenfalls zu werten, dass die neuen Rahmenbedingungen des CsgG ein Angebot an die Kommunen darstellen und folglich aus dem Gesetz keine Verpflichtung für Städte, Landkreise und Gemeinden entsteht, ihre örtlichen verkehrspolitischen Entscheidungen an einem zentralen Konzept auszurichten.

Kern der Forderung der kommunalen Spitzenverbände war, bundeseinheitlich die Ausweisung von Carsharing-Stationen auf Grundlage des Straßenverkehrsgesetzes zu erlauben. Dies ist mit dem Gesetz allerdings nur teilweise erreicht. Der Entwurf bedarf aus unserer Sicht daher an verschiedenen Stellen noch der Konkretisierung und Nachbesserung.

## **2. Erforderliche Änderung auch weiterer straßenverkehrlicher Vorschriften**

Mit dem Beschluss über das CarsharingG sollten auch die StVO (u.a. Festlegung eines Zeichens/Zusatzzeichens Carsharing analog EmoG), die Fahrzeugzulassungsverordnung (FZV zur Bestimmung einer Fahrzeugkennzeichnung) und die Gebührenordnung für das Straßenwesen (GebOSt zur Festlegung einer Gebührensiffer) geändert und angepasst werden, damit das Gesetz unmittelbar praktische Wirkung entfalten kann.

Da ferner sowohl die Bevorrechtigungen sowie die – derzeit nur vorläufig in der Anlage bestimmten – Auswahlkriterien noch näher in Rechtsverordnungen bestimmt werden müssen, weisen wir darauf hin, dass für den praktischen Nutzen und die Umsetzung in der Praxis die Ausgestaltung dieser Rechtsverordnungen entscheidend ist.

## **3. Unterscheidung der Angebotstypen (§ 1 und § 2)**

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf zwischen stationsbasierten und stationsunabhängigen Angebotsmodellen differenziert. Das Gesetz muss erlauben, dass auch Privilegien nach diesen Angebotstypen differenziert werden können.

Vorab ist festzuhalten, dass beide Angebotstypen – stationär und flexibel (heute auch unterteilt in vollflexibel und teilflexibel) – ihre Stärken und Schwächen haben. Zwar hat stationäres Carsharing pro Carsharing-Fahrzeug möglicherweise einen größeren Substitutionseffekt an privaten Fahrzeugen als vollflexible Carsharing-Fahrzeuge. Dafür ist die Kundenzahl der vollflexiblen Anbieter jedoch um ein Vielfaches höher und die potentielle Gesamthebelwirkung für die Substitution von privaten Fahrzeugen größer. Nicht zuletzt gibt es auch Mischformen in Städten und Gemeinden (teilflexibles Carsharing z.B. in München, Freiburg, Karlsruhe) sowie Anbieter, die verschiedene Modelle im Programm haben. Es ist davon auszugehen, dass gerade die Mischformen sich in Zukunft stärker verbreiten werden, da sich der Carsharing-Markt und die Betreibermodelle extrem dynamisch entwickeln, so dass typisierende Unterscheidungen zukünftig schwieriger werden. Insofern ist es richtig, dass die kommunalen Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten alle Angebotsformen umfassen, um unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse von ihren jeweiligen Stärken und Schwächen Gebrauch machen zu können.

Der Gesetzentwurf hat daher Privilegierungsmöglichkeiten für typische stationsbasierte und stationsunabhängige Carsharing-Angebote vorgesehen, die den jeweiligen Bedürfnissen der beiden Carsharing-Varianten und ihren Mischformen entsprechen. Wie durch wissenschaftli-

che Studien belegt, bieten stationsbasierte und stationsunabhängige Carsharing-Systeme unterschiedliche Substitutionspotentiale zum motorisierten Individualverkehr (MIV). Eine Bevorzugung sollte sich an den unterschiedlichen Vorteilen und den daraus erwachsenden verkehrspolitischen Zielsetzungen messen lassen. Hierzu zählen neben der Reduktion verkehrsbedingter Luftschadstoffemissionen und dem Beitrag zur Luftreinhaltung, zur Lärminderung und zum Klimaschutz auch die Potenziale für die Umnutzung von Flächen.

Der Entwurf des CsgG räumt in § 3 Bevorzugungen im Hinblick auf das Parken auf öffentlichen Wegen und Straßen und die Möglichkeit der Ermäßigung von Parkgebühren sowohl für stationsbasiertes CS als auch für das Free-Floating-CS ein. Während das stationsbasierte CS durch seine Planbarkeit, Verlässlichkeit, Verfügbarkeit, Reservierbarkeit sowie oftmals die räumliche Nähe zu Verknüpfungspunkten des SPNV die eingangs erwähnten positiven Wirkungen auf den Umweltverbund aus Fuß, Rad und ÖPNV entfalten kann, ist dies beim Free-Floating-Carsharing umstritten: Positive Beispiele für fahrzeuersetzenende Wirkung zeigen Untersuchungen in München. Gleichzeitig deuten andere aktuelle Studien darauf hin, dass Free-Floating-Angebote den ÖPNV Kunden kosten. Nach Marktforschungsergebnissen des Münchener Verkehrsverbunds (MVV) ist das Free-Floating-CS – im Gegensatz zum klassischen stationsbasierten Carsharing – für Fahrtenverluste beim ÖPNV verantwortlich. So soll allein der Münchener Verkehrsverbund (MVV) von 5 Millionen Euro jährlichen Einnahmeverlusten für den ÖPNV ausgehen. Diese Zahl könnte nach Schätzungen des MVV in den kommenden Jahren auf bis zu 10 Millionen Euro steigen. Ähnliche Ergebnisse gibt es in den Niederlanden, wo die Kunden eines Anbieters in Amsterdam zu 62% den ÖPNV weniger nutzen als noch vor der Einführung des Free-Floating-Carsharings. In die gleiche Richtung zeigt eine Studie des Beratungsbüros Civitas („Urbane Mobilität im Umbruch“). Diese griff auf einen Datensatz von über 18 Millionen Anmietungen beim Free-Floating-Carsharing zurück und kam zu dem Ergebnis, dass Fahrten mit Free-Floating-Fahrzeugen vor allem kurze Strecken, die vorher mit dem Fahrrad, zu Fuß oder mit dem ÖPNV durchgeführt wurden, ersetzen („Bequemlichkeitsfahrten“). Im Ergebnis könnte das Free-Floating-Carsharing sich in Effizienz und Flächenintensität wenig von einer privaten PKW-Nutzung unterscheiden. In Berlin würden Free-Floating-Fahrzeuge durchschnittlich lediglich 62 Minuten am Tag genutzt.

Da positive Wirkungen auf die Umwelt- und Stadtverträglichkeit und eine Ergänzungsrolle zum Umweltverbund bei Free-Floating-Carsharing in Teilen noch nachzuweisen ist, ist eine Gleichbehandlung von Free-Floating-Carsharing und stationsbasiertem Carsharing im Hinblick z.B. auf Ermäßigungen von Parkgebühren – über eine heute bereits praktizierte Pauschalierung der Erfassung hinaus – zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht anzustreben. Freefloatinganbieter können z.B. durch Marketing für ihr Angebot Privilegierungen beim Parken nutzen und sich damit praktisch wie ein stationsbasierter Anbieter verhalten. Es ist daher positiv zu werten, dass die möglichen Bevorzugungen nicht zwingend allen Formen des Carsharings in derselben Weise zukommen müssen, sondern dass die Städte, Landkreise und Gemeinden differenzieren können.

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass das stationsunabhängige Carsharing heute eine Sonderform darstellt, die nur in sieben Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern eingeführt ist. Es bleibt abzuwarten, ob sich das stationsunabhängige Carsharing auch in kleineren Städten und in der Fläche Verbreitung erfährt. Dies durch Privilegierungen anzureizen scheint uns kein geeigneter Weg. Dagegen ist zu erwarten, dass sich Mischformen zwischen stellplatzgebundenen Angeboten und der elektronischen Erfassung von Fahrzeugen via App im Rahmen von Freefloating-Angeboten durchsetzen, so dass auf anbieterspezifizierte Zuordnungen von Stellplätzen durch technische Neuerungen künftig in stärkerem Maße verzichtet werden kann.

Untersuchungen aus Bremen zeigen beispielsweise, dass mit der Ausweisung von Stationen in den innerstädtischen Wohn- und Mischgebieten das Carsharing als Alternative zum privaten PKW attraktiv wird und jedes Carsharing-Fahrzeug rund 15 private PKW im Stadtgebiet ersetzt – wodurch wesentlich zur Entlastung des Straßenraums beigetragen werden kann.

#### **4. Definition des Carsharing-Unternehmens**

Es muss ausgeschlossen werden, dass sich andere Flottenbetreiber auf Privilegierungen im öffentlichen Verkehrsraum stützen können oder Privilegien für neue Verkehrsangebote genutzt werden, die weder die Kriterien noch die positiven Effekte des heutigen stationsbedingten Carsharings erfüllen. Andererseits muss sichergestellt sein, dass Organisationsformen des Carsharing, die nicht unternehmerisch im Sinne eines gewerblichen Betriebes sind, dennoch unter den Unternehmensbegriff des CsgG fallen. Es muss zumindest in der Begründung erläutert werden, dass alle Organisationsformen einschließlich Vereinen, Genossenschaften oder Verwaltungen, die vom Nutzer bei der Inanspruchnahme des Carsharing ein Entgelt, eine Gebühr oder Beiträge erheben, vom Unternehmensbegriff des Gesetzentwurfes erfasst sind. Es muss insoweit sichergestellt sein, dass Angebote im ländlichen Raum, die in der Praxis ganz oder zum Teil ehrenamtlich betrieben und typischerweise in der Rechtsform von Genossenschaften oder Vereinen organisiert sind, vom Unternehmensbegriff des Carsharings erfasst sind.

#### **5. Kennzeichnung der Carsharing-Stellflächen**

Die Kennzeichnung ist mit dem vorgelegten Entwurf nicht geregelt. Sie bedarf einer gesonderten Festsetzung durch Zeichen/Zusatzzeichen in der StVO.

Das BMVI hat in seiner Berichterstattung über das CsgG auf seiner Website einen Entwurf für ein Zusatzzeichen veröffentlicht, welches auf für Carsharing -Fahrzeuge reservierte Stellplätze hinweisen soll. Die dortige graphische Darstellung (dargestellt sind vier Personen um ein in der Mitte geteiltes Fahrzeug) halten wir für schlecht verständlich und mit geringem Wiedererkennungswert ausgestattet, was u.E. insgesamt zu einer geringen Akzeptanz und unbeabsichtigtem Falschparken führen würde. Zudem könnte das Piktogramm zu Verwechslungen mit Zeichen 315 (Gehwegparken) führen.

Für das Ziel einer nachhaltigen Förderung des Carsharings halten wir daher die bisher schon praktizierte Verwendung des schriftlichen Zusatzzeichens „Carsharing-Fahrzeuge frei“ (der bisher rechtlich nicht fundierten Verkehrsblattverlautbarung) oder neu „Nur für Carsharing-Fahrzeuge“ für geeignet.

Wir begrüßen, dass die Zuordnung von Stellflächen lt. Gesetzentwurf auch die individuelle Zuordnung und Absperrung der Flächen ermöglicht. Auf positive Erfahrungen, den Anbieter-Namen darzustellen oder die Stellplätze durch die Kommune entsprechend ergänzend zu beschildern möchten wir an dieser Stelle hinweisen. Sie können die Erkennbarkeit der Beschilderung/Markierung und damit die Akzeptanz der Regelung zur Reservierung von öffentlichen Parkplätzen entscheidend steigern, so wurde z. B. in Freiburg i. Br. aus diesem Grund und zur Promotion der Carsharing-Nutzung eine auffällige Kennzeichnung der Stellplätze mit einer besonderen Beschilderung vorgenommen und ein eigenes Markierungskonzept umgesetzt.

Umfassende Umschilderungen bestehender Carsharing-Stellplätze in Städten, Landkreisen und Gemeinden sollten vermieden werden. Anderenfalls wären sie als kommunaler Erfüllungsaufwand zu erfassen.

## 6. Privilegien (§ 3 CSgG-Entwurf)

Wir begrüßen, dass die potentielle Parkbevorrechtigung sowie eine potentielle Parkgebührenbefreiung für das Carsharing im öffentlichen Verkehrsraum in das Ermessen von Ländern und Kommunen gestellt werden und diese ausdrücklich nicht verpflichtet werden, die Freistellung vorzusehen und die erforderlichen Verkehrszeichen anzuordnen.

### a) Parkbevorrechtigung

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände befürwortet insbesondere, dass gemäß § 3 Absatz 2 CSgG-Entwurf "Bevorrechtigungen für das Parken auf öffentlichen Straßen oder Wegen" vorgesehen werden und damit eine einheitliche, rechtssichere und praktikable Vorgehensweise in Anlehnung an das Elektromobilitätsgesetz gewählt wird.

Die grundsätzliche Möglichkeit, Flächen für Carsharing-Fahrzeuge bereit zu stellen, halten wir für einen sinnvollen Schritt, um durch ein geändertes Mobilitätsverhalten Verkehr zu vermeiden, auf andere Verkehrsmittel zu verlagern oder durch die gemeinsame Nutzung das Verkehrsmittel Pkw effizienter zu nutzen. Wir weisen daher darauf hin, dass die Bereitstellung von Fahrzeugen insbesondere im stationären Carsharing ein hohes Potential aufweist, private Kraftfahrzeuge zu ersetzen.

Laut Begründung zu § 3 Absatz 2 Nummer 1 CSgG-Entwurf sollen Carsharing-Stationen „*insbesondere an Parkplätzen in unmittelbarer Nähe zu ÖPNV-Haltepunkten (z.B. Innenstädte, Einkaufsstraßen)*“ eingerichtet werden. Die hierbei unterstellte Rolle des Carsharing in intermodalen Wegekettens stellt heute jedoch noch die Ausnahme dar. Die weitaus wichtigere Funktion ist *die Förderung einer weniger stellplatzintensiven Multimodalität durch Ausweisung von Carsharing-Stationen direkt in den Wohngebieten oder die Verknüpfung von neuen Wohnformen unmittelbar mit Angeboten des Car-/Bikesharings unter Verknüpfung mit dem ÖPNV*. Es wird daher vorgeschlagen auch diese Aspekte in der Begründung zu ergänzen.

Es wird darauf hingewiesen, dass sowohl im Bundesgesetz wie in den weiteren gesetzlichen Regelungen in der Zuständigkeit der Länder zur Ausweisung von Carsharing-Stationen an Gemeinde-, Kreis- und Landesstraßen die Potenziale des Carsharings zur Parkraumentlastung im Vordergrund stehen sollten. Die Auswahlkriterien in § 5 Absatz 3 sind deshalb an erster Stelle um das Kriterium

- „*zu einer Verringerung des Parkraumbedarfs*“

zu ergänzen. Die Gesetzesbegründung und Auswahlkriterien sind dementsprechend anzupassen.

In der Gesetzesbegründung wird angeregt, die Formulierung (I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen; 3. Absatz:) „*Auch ein Entlastungseffekt durch eine verminderte Zahl von Fahrzeugen ist nicht ausgeschlossen*“ zu ersetzen durch: „*Ein Entlastungseffekt des öffentlichen Raums durch eine verminderte Zahl von Fahrzeugen wird angestrebt*“.

In B. Besonderer Teil wird bezüglich der vorgeschlagenen Ergänzung des § 3 (3. Absatz, 2. Satz) folgende Darstellung empfohlen: „*Die Stationen sind nachfrageorientiert insbesondere so anzulegen, dass sich das Carsharing im Zusammenwirken mit den Verkehrsmitteln des*

*Umweltverbundes zu einer Alternative zum PKW-Besitz entwickelt. Dies kann vor allem in dichtbebauten Wohn- und Mischgebieten auf große Nachfrage stoßen.“*

In allen größeren Städten in Deutschland gibt es vor allem in den innerstädtischen Wohn- und Mischgebieten ein erhebliches Parkplatzproblem, weshalb die kommunalen Spitzenverbände die Förderung des Carsharing mit dieser Zielrichtung einfordern. Die Entlastungspotenziale des Carsharing müssen in den gesetzlichen Regelungen auf Bundes- und kommenden Landesregelungen im Vordergrund stehen.

### **b) Parkgebührenbefreiung**

Eine Privilegierung bei Parkgebühren – jenseits von Carsharing-Stationen - wird in den Städten eher kritisch gesehen, da es keinen sachlichen Grund gibt, den knappen Parkraum insbesondere in bewirtschafteten Bereichen für ein wirtschaftliches Angebot unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Es besteht eine Zahlungsbereitschaft der Carsharing-Anbieter und keine begründete Forderung auf Gebührenverzicht der Nutzer. Einem Verzicht stehen auch Grundsätze des kommunalen Haushaltsrechts entgegen. Aktuelle rechtliche Probleme bei der Umsetzung der wortidentischen Ermächtigung des EmoG, deuten darauf hin, dass erhebliche regulative Lücken bestehen, die diese Form der Privilegierung aus nicht-straßenverkehrsrechtlichen Gründen behindern (eine gemäß EmoG vorgenommene Parkgebührenbefreiung in Iserlohn wird aktuell rechtsaufsichtlich beanstandet). Ein möglicher geeigneter Anwendungsfall wird lediglich im vereinfachten Parken für Carsharing-Anbieter und ggf. einer pauschalierten Parkgebührenabrechnung gesehen.

Ferner ist zu bedenken, dass Anreize an die Carsharing-Anbieter zu vermeiden sind, Stellflächen jenseits des öffentlichen Verkehrsraums aufzugeben und bewusst mit wirtschaftlichen Nutzungsformen in den knappen Verkehrsraum vorzudringen.

## **7. Kennzeichnung der Carsharing-Fahrzeuge / Gebühren (§ 4 CsgG-Entwurf)**

Die Kennzeichnung privilegierter Carsharing-Fahrzeuge durch eine Plakette entspricht unserer – auch im Bereich des EmoG vorgebrachten – Forderung. Da die Plakette nur für eine Überwachung des ruhenden Verkehrs entscheidend ist, kann die Plakette u.E. vorn oder hinten am Fahrzeug angebracht werden.

Es wird vorgeschlagen, die Erteilung der Plakette zu befristen (ggf. auf fünf Jahre), in jedem Fall ist diese aber an die Nutzung als Carsharing-Fahrzeug und eine gültige Zulassung zu binden, um Missbrauch auszuschließen. Auf die Verwendung lichtechter Materialien bei einer Gültigkeit von länger als fünf Jahren ist – im Hinblick auf die Erfahrungen bei der Erteilung von Umweltplaketten – besonderer Wert zu legen.

Grundsätzlich ist die Festschreibung von Gebührenhöhen nicht zeitgemäß. Die Gebühren für die Plakette sollten nicht bundesrechtlich vorgegeben, sondern dem Ermessen der Kommunen überlassen werden. Dies würde auch eine aufwandsabhängige Kostenzuordnung ermöglichen. Es muss den Kommunen in ihrer jeweiligen konkreten Situation ermöglicht werden, auch die Gebühren als Steuerungsmechanismus festzusetzen. Das gilt auch für die Sondernutzungsgebühren (s. dazu unter 8. Erfüllungsaufwand).

Soweit an einer bundeseinheitlichen Gebühr festgehalten wird, ist für die Gebühr ein eigener Gebührensatz in der Gebührenordnung für das Straßenwesen (GeBOST) zu bestimmen. Als Gebühr für die Beantragung der Carsharing-Plakette geht der Entwurf bei der Berechnung des Erfüllungsaufwandes von einer Gebühr von einmalig 30,70 Euro pro Fahrzeug aus. Dieser Gebührensatz entspricht der heutigen Höchstgebühr für die Ausstellung von jährlichen Bewohnerparkausweisen. Dieser Gebührensatz ist gemessen an der fünfjährigen Nutzung zu

gering und berücksichtigt den wirtschaftlichen Wert der Entscheidung nicht angemessen. Er stellt keinen äquivalenten Ausgleich für die Verfahrenskosten in dem sehr komplexen Verwaltungsverfahren dar. Um die Verfahrenskosten realistisch abzubilden, schlagen wir vor eine Rahmengebühr in Höhe von 50 bis 200 Euro pro Fahrzeug zu verankern.

Die kommunalen Spitzenverbände setzen sich auch im Hinblick auf die vergleichbare Gebührennummer 265 der Anlage der GebOSt (Ausstellen eines Parkausweises für Bewohner) für eine Anhebung der Rahmengebühr ein, die den tatsächlichen Aufwand abdeckt und den wirtschaftlichen Wert der Entscheidung berücksichtigt.

Der Gesetzentwurf sieht neue Aufgaben für die Straßenverkehrs- und Straßenbaubehörden ohne entsprechenden Kostenausgleich vor. Ausweislich des Vorblattes zum Gesetzentwurf ergibt sich aufgrund der Plakettenvergabe für Carsharing-Fahrzeuge in den Straßenverkehrsbehörden und für die Vergabe von Stellflächen im Rahmen der Sondernutzung in den Straßenbaubehörden sowie für den notwendigen Schulungs- und Prozessanpassungsaufwand in den beiden genannten Behörden für Städte, Landkreise und Gemeinden eine Erhöhung des jährlichen Personalaufwands von ca. 5,52 Mio. Euro und des Sachaufwands von ca. 164.000 Euro. Für diese finanziellen Mehrbelastungen sieht der Bund keinen Ausgleich vor. Gleiches gilt für die in der Begründung vorgesehene zentrale Anlaufstelle in den Kommunen für die Carsharing-Anbieter. Es wird bezweifelt, dass diese allein aus dem Gebühren gedeckt werden können.

## **8. Erfüllungsaufwand**

Für den Erfüllungsaufwand geht der Entwurf von durchschnittlich 80,00 Euro/Monat/Stellfläche für die Inanspruchnahme von Stellflächen im öffentlichen Straßenraum aus. Wir gehen davon aus, dass diesbezüglich erhebliche Abweichungen zwischen ländlichen und zentralen städtischen Lagen bestehen. Der Hinweis in der Begründung, dass die Kommunen für die Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums eine monatliche Gebühr pro Stellfläche verlangen können (ggf. auch gestaffelt nach ortüblichen Mieten für private Stellflächen/Parkgebührenzonen), diese reduzieren oder davon absehen können, wird ausdrücklich begrüßt. Eine Festlegung der Sondernutzungsgebühr sollte nicht bundeseinheitlich erfolgen. Vielmehr soll auch und gerade durch die Sondernutzungsgebühr eine lage- sowie antriebsabhängige Differenzierung möglich sein die jedoch nur vor Ort beurteilt und entschieden werden kann.

Mit der Prüfung der Einhaltung der Kennzeichnung, der ordnungsgemäßen Inanspruchnahme der Privilegierung sowie von Verkehrsverstößen gegen carsharing-spezifische Parkraumvorschriften wird bei den Ordnungsbehörden ein zusätzlicher Aufwand verursacht.

Gegebenenfalls entsteht bei den Trägern der Straßenbaulast ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand, wenn bestehende Carsharing-Privilegierungen durch Ausschilderungen (lt. Verkehrsblattverlautbarung) oder Verwaltungsentscheidungen verändert werden müssen. Hier sind Brüche zu vermeiden bzw. Überleitungsbestimmungen vorzusehen.

## **9. Sondernutzung / Zuordnung an ein privilegiertes Unternehmen (§ 5 CsgG-Entwurf)**

### **a) Carsharing-Stellplatz als Sondernutzung**

Wir begrüßen als kommunale Spitzenverbände, dass Stellplätze am Ende „anbieterspezifisch“ bzw. "anbieterscharf" zugeteilt werden können. Dies ist für eine Unterstützung des stationsgebundenen Carsharings bei mehreren Carsharing-Anbietern in einer Stadt entscheidend. Dies sollte auch in der Rechtsverordnung berücksichtigt werden.

Es sollte deutlich herausgestellt werden, dass die die Privilegien beim Parken und bei den Parkgebühren und die Gestattung der Sondernutzung zwei rechtlich getrennte Sachverhalte sind. Die Zuordnung von privilegierten Stellflächen an einzelne Anbieter erfolgt lt. Gesetzentwurf als Spezialform der Sondernutzung. Damit wird die Fläche dem Parken als gemeingebräuchliche Nutzung entzogen und vollständig vom Sondernutzungsregime überlagert. Für die zugeordneten Flächen kommt daher eine Parkgebührenbefreiung nicht in Frage. Die Bemessung der Sondernutzungsgebühren kann sich indessen auch an den regulären Parkgebühren orientieren.

#### **b) Keine Beschränkung auf Ortsdurchfahrt**

Eine Begrenzung des räumlichen Anwendungsbereiches auf Ortsdurchfahrten halten wir für zu einschränkend. Zutreffend ist im Gesetzentwurf vorgesehen, dass eine Verknüpfung und Vernetzung mit den Angeboten des Öffentlichen Personennahverkehrs vorgesehen werden soll. Diese Verknüpfung ist in ländlichen Räumen ebenfalls nötig. Carsharing-Angebote können insbesondere für die Gewährleistung von Anschlussmobilität bedeutsam sein. Daher ist eine Regelung vorzusehen, nach der Carsharing-Stellplätze auch außerhalb von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen an Haltepunkten des Schienennahverkehrs, des Regionalverkehrs oder auch an Haltepunkten des straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs mit besonderer Bedeutung eingerichtet werden können.

#### **c) Antrags-/Auswahlverfahren für anbieterspezifische Zuordnung von Stellplätzen**

Die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis muss richtiger Weise vollständig bei den Gemeinden liegen, bei geteilter Baulast in Abstimmung mit dem Straßenbaulasträger, da die Nutzung auf der Grundlage dieses Gesetzes generell nur innerhalb der Ortsdurchfahrt erfolgen wird und das Parkraummanagement bzw. das Zusammenspiel der Flächenbereitstellung mit dem ruhenden Verkehr im ureigenen Interesse der Kommunen liegt.

Gleichwohl bedauern wir ausdrücklich, dass mit der Entscheidung zu einer Regelung auf Basis der Sondernutzung eine Zweiteilung der Regelungen – für die Bundesstraßen der Bund, für Landes- und sonstige Straßen die Länder im Wege ihrer Straßen- und Wegegesetze, eintritt. Da die Zulässigkeit für die Sondernutzung der übrigen Straßen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfällt, können diese ggf. ein einfacheres Verfahren vorgeben. Ferner wäre zu prüfen, ob die bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht bereits heute die Erteilung von entsprechenden Sondernutzungserlaubnissen gestatten.

Das für den Bereich der Bundesfernstraßen im Gesetzentwurf vorgegebene Auswahlverfahren nach § 5 halten wir für insoweit zu komplex und zu aufwendig. Dies erscheint umso bedenklicher für kleinere Städte und Gemeinden, wo die Einrichtung einer Carsharing-Station im Bereich einer Ortsdurchfahrt der Bundesstraße an Schnittstellen mit dem ÖPNV ggf. umso wichtiger wird. Es sollte daher in § 5 klargestellt werden, dass eine Gemeinde hiervon abweichend Carsharing-Stellplätze vergeben kann. Insbesondere für den ländlichen Raum erscheint das hier angestrebte Verfahren der Bekanntmachung im Sinne von § 5 Abs. 4 über die Internetseite [www.bund.de](http://www.bund.de) nach den Maßgaben der Europäischen Union für eine derartige Nutzung überzogen zu sein. Es handelt sich hier nicht um ein Vergabeverfahren im Sinne des Vergaberechts, sondern um die Zuverfügungstellung und Nutzung von gemeindlichen Eigentum.

Erstellt eine Stadt ein städtisches Gesamtkonzept und will darin nur eine oder wenige Stellflächen an einer Ortsdurchfahrt einer Bundesstraße für Carsharing-Stationen reservieren, dann greift bei Beibehaltung der Regelungen des Entwurfes nur deswegen generell das intensive Regime des Gesetzes, wonach stets eine Internetbekanntmachung unter [www.bund.de](http://www.bund.de) über die Möglichkeit zu erfolgen hat, Sondernutzungserlaubnisse für die Nutzung von Carsharing-

Stellflächen im öffentlichen Raum zu erlangen. Diese verfahrensintensive Regelung wird u.E. dazu führen, dass in Konzepten der Städte, Landkreise und Gemeinden die Bundesfernstraßen bewusst ausgespart werden, weil der Verwaltungsaufwand – der auch auf S. 16 des Gesetzesentwurfs näher beschrieben wird – unverhältnismäßig hoch ist für die Anordnung eines Verkehrszeichens und die Zuordnungsmöglichkeit an ein Carsharing-Unternehmen. Die Bewerbung um eine Sondernutzungserlaubnis für einzelne Stellflächen erhält hier ein vergleichbares Regelungsniveau wie eine wettbewerbliche Ausschreibung für eine Raststätte an der Bundesautobahn. Diese Sachverhalte sind aber – auch hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Bedeutung – inhaltlich in keiner Weise zu vergleichen.

Die nähere Regelung des Verfahrens nach § 5 erscheint insofern der Sache nicht angemessen und sollte gestrichen werden. In der kommunalen Praxis entspricht der Sachverhalt eher der Zuteilung eines Marktstandes auf Straßen oder Plätzen. In diesen Verfahren besteht eine lange geübte Praxis in Städten und Gemeinden. Sie ist nicht mit vorgeblich europäischen Verfahrensanforderungen zu überfrachten, wo dies nicht notwendig ist. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine (ggf. sogar europaweite) Bekanntmachung als Voraussetzung für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis notwendig sein kann, bedarf u.E. einer näheren Prüfung. Gerade diese sehr komplexe Verfahrensvariante wäre nach unserer Auffassung ein starkes Handicap für eine großzügige Umsetzung in vielen Städten, Landkreisen oder Gemeinden.

Soweit die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis als Konzessionsvergabe zu qualifizieren ist – was der Gesetzesentwurf im Übrigen völlig offen lässt und nicht näher thematisiert – wären europäische Verfahrensanforderungen jedenfalls erst beachtlich, wenn der maßgebliche Schwellenwert für eine Konzessionsvergabe von 5.186.000 € (vgl. § 116 Abs. 2 Nr. 4 GWB iVm Art. 8 der RL 2014/23/EU) erreicht würde. Das dürfte – wenn überhaupt jemals – nur in den seltensten Fällen anzunehmen sein. Unterhalb des Schwellenwerts von 5.186.00 € bestehen im Haushaltsvergaberecht für Konzessionsvergaben dagegen keine näheren Vorschriften.

Das Verwaltungsverfahren für die über Sondernutzung vergebenen anbieterspezifisch zugeordneten Carsharing-Stellplätze sollte insoweit nicht mit zusätzlichen Vorgaben belastet und so einfach wie möglich sein, um Kommunen nicht abzuschrecken. Städte, Landkreise und Gemeinden sollten für die Straßen in ihrer Straßenbaulast einfachere Auswahlprozesse und -kriterien für Carsharing-Stellplätze einführen können.

Länder und Kommunen sollten die Verfahren, jenseits von den Vorgaben des Bundes für Flächen an Ortsdurchfahrten der Bundesstraßen, im Rahmen allgemein gültiger Vergabegrundsätze selbst gestalten können. Die Sondernutzung für die zeitweise Nutzung öffentlichen Straßenraums ist typischerweise ein Antragstatbestand. Dabei wird ausdrücklich begrüßt, dass nur nach einem vorher entwickelten Konzept der Kommune die Antragsmöglichkeit eröffnet und zukünftig im Wesentlichen auf eine einheitliche Zuordnungsperiode beschränkt wird. Dazu ist in jedem Fall notwendig, dass die Kommune zur Einleitung einen Aufruf veröffentlicht, dass interessierte Carsharing-Anbieter Anträge für Flächen im öffentlichen Straßenraum einreichen können.

#### **d) Verfahrensfristen**

Die vorgegebene Verfahrenszeit (Erteilung eines Bescheides innerhalb von drei/sechs Monaten) erscheint unangemessen kurz. Sie orientiert sich an Verfahren, in denen eine gebundene Verwaltungsentscheidung im Wirtschaftsverwaltungsrecht erteilt werden muss. Hier handelt es sich um eine Auswahlentscheidung, bei der kein Anspruch auf eine Zuordnung eines bestimmten Stellplatzes entstehen kann und soll, sondern lediglich ein Anspruch auf ermsenenfehlerfreie Entscheidung besteht und ein Auswahlverfahren

durchzuführen ist. Es kann und darf folglich auch keine Genehmigungsfiktion bei Fristablauf geben. Zudem muss das Verfahren immer auch Züge eines Verhandlungsverfahrens tragen, da das beantragende Unternehmen den konkreten Bedarf nach Stellplätzen im öffentlichen Raum am besten kennt. Insofern gilt es, einen offenen Prozess zu organisieren darüber, ob und wo Stellplätze zugeordnet werden. Vorgaben für Verfahrensfristen sind daher im Gesetz zu streichen und ausschließlich durch die Kommunen selbst zu setzen.

#### **e) Möglichst einheitliches Verfahren**

Das Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz - CsgG) entfaltet hinsichtlich der Ausweisungsmöglichkeiten für Carsharing-Stationen im Rahmen von Sondernutzungen nur Wirkung an Bundesstraßen, soll aber als Vorlage für entsprechende Landesregelungen dienen, um allen Kommunen und Straßenverkehrsbehörden die Möglichkeit zu geben, Carsharing als Baustein der Verkehrs- und Umweltentlastung unterstützen zu können. Es kann weder im Interesse der Carsharing-Unternehmen noch im Interesse der avisierten Verkehrsreduzierung sein, wenn sich gesetzliche Regelungen auf den Bezug zu Bundesstraßen beschränken.

Ziel muss es sein, ein Verfahren anzubieten und zu entwickeln, welches die Länder für ihre Straßen übernehmen können, damit die getroffenen Regelungen einheitlich für alle öffentliche Straßen und nicht nur für die Bundesstraßen gelten. Das Verfahren erscheint in der jetzigen Form und Komplexität von unserer Seite allerdings nicht geeignet, um es den Ländern zur Übernahme in das dortige Landesstraßen- und Wegerecht zu empfehlen oder eigene gesetzlichen Grundlagen für das Carsharing daran auszurichten. Es ist vielmehr nötig, zu einfacheren Verfahrensarten zu kommen, die Vorbild für die nachgeordneten Straßenkategorien sein können.

Auf die Gefahr, dass in Folge der Verfahrenskomplexität die Städte, Landkreise und Gemeinden bewusst auf die Ausweisung von Stellplätzen an Bundesfernstraßen verzichten, weisen wir nochmals ausdrücklich hin.

#### **f) Planspiel / Veröffentlichungsmuster**

Durch die Vorschrift wird ein eigenes sehr komplexes Verfahren an der Schnittstelle zwischen Sondernutzung und Vergabe geschaffen, das über die derzeitigen Vorgaben für Konzessionsvorgaben im Unterschwellenbereich hinausgeht.

Sollte der Bund von diesen Vorgaben nicht Abstand nehmen wollen, regen wir an – wie bei Änderungen des Planungsrechts in solchen Fällen üblich – ein Planspiel unter Beteiligung von Städten, Landkreisen und Gemeinden durchzuführen, um die Anwendung und Praktikabilität des Verfahrens unter fachlicher und juristischer Begleitung zu erproben. Für die vorgesehene Veröffentlichung sollten Veröffentlichungsmuster erstellt werden.

### **10. Anhang / Kriterien für die Bewertung der Anbieter**

#### **a) Kein unmittelbarer Marktzugangseröffnung / Marktpräsenz als Voraussetzung**

Der Gesetzentwurf geht in seinem Ansatz davon aus, dass in Folge eines (ggf. europaweiten) Auswahlverfahrens einem Anbieter erstmals der örtliche Marktzugang zu einem Carsharing-Angebot eröffnet wird. Dieser Ansatz ist in Frage zu stellen. Vielmehr sollte Marktpräsenz als eine mögliche Voraussetzung für die Erlangung von Flächen im öffentlichen Raum angenommen werden. Weder darf ermöglicht werden, dass ortsfremde Anbieter in Bewerbungsverfahren Carsharing-Stellplätze blockieren, ohne diese in Anspruch zu nehmen, noch dass Plätze zur Erprobung des Markteintritts mit ungewissem Ausgang vorgehalten werden. Markteintritt und ein zuverlässiges Angebot sollten daher in der Regel Voraussetzung

einer Flächenzuordnung sein. Einige Städte fordern ausdrücklich, dass ein größerer Anteil von Carsharing-Stellplätzen im privaten Bereich nachgewiesen werden muss, um Anspruch auch auf öffentliche Flächen zu erlangen. Unter den potentiellen Auswahlkriterien sollte daher bereits in der vorläufigen Regelung im Anhang aufgenommen werden:

- Qualifikation zur Erbringung von Carsharing-Leistungen
- Zuverlässigkeit
- Nachweis der Nutzung einer entsprechenden Anzahl von Carsharing-Stellplätzen im privaten Raum (Festlegung einer Quote)

#### **b) Nachweis der positiven Wirkungen**

Der Beitrag des Carsharing-Angebots zur Parkraumentlastung muss neben der Vernetzung mit dem Personennahverkehr ein mögliches Auswahlkriterium im Auswahlverfahren werden. Der Gesetzesentwurf des Bundes zielt darauf ab, „Anreize dafür zu setzen, dass Innenstädte vermehrt mit Carsharing-Fahrzeugen statt mit privaten Fahrzeugen befahren werden“. Dieser Beitrag wird durch die Regelungen des § 6 des Gesetzesentwurfes evaluiert und wird daher von uns begrüßt..

Dem Anbieter sollte daher aufgegeben werden können, vor und nach Aufnahme eines Carsharing-Angebotes die autoersetzende Wirkung zu erheben. Soweit die Anbieter keine Erhebung über die Wirkung ihres Angebotes durchführen, sollte dies durch begleitende Forschung des Bundes sichergestellt werden. Der Entlastungseffekt ist durch Befragungen der Nutzer des Carsharing-Angebotes im Bereich der zuständigen Behörde zu erfassen, indem der Bestand an PKW der Nutzer vor der Aufnahme des Carsharing und während der Carsharing-Teilnahme vergleichend erfasst und der zuständigen Behörde nachgewiesen wird. Diese Untersuchungen sind vom Carsharing-Anbieter durchzuführen, ggf. kann ein externes Institut beauftragt werden.

#### **c) Kriterien des Blauen Engels nicht einschlägig**

Die Vergabekriterien für anbieterspezifisch zugeordnete CS-Stellplätze im öffentlichen Raum (Anlage 1 des CsgG-Entwurfes) wurden angelehnt an das Umweltzeichen Blauer Engel Car-Sharing (RAL-UZ 100). Durch den jüngsten Abgasskandal der Automobilindustrie („Dieselgate“) ist dieses Zeichen jedoch in Verruf geraten und entspricht hinsichtlich seiner vermeintlichen Umweltfreundlichkeit nicht mehr dem Stand der Technik. Dank seiner strengen CO<sub>2</sub>-Emissionskriterien ist der Blaue Engel Car-Sharing für CS-Anbieter aktuell nur dann einzuhalten, wenn deren Fahrzeugflotten größtenteils aus Dieselfahrzeugen zusammengestellt sind. Ebendiese Fahrzeuge tragen jedoch zu den hohen und nach EU-Recht eigentlich nicht mehr zulässigen Feinstaub- (PM) und Stickoxidemissionen (NO<sub>x</sub>) insbesondere in großen Städten und Ballungsräumen bei.

Durch die Betrugsfälle der Automobilindustrie gibt es derzeit keine von unabhängigen Stellen exakt bestätigten und realitätsnahen Emissionswerte für aktuell auf dem Fahrzeugmarkt erwerbbarer Kfz. Wir regen an, dass unabhängige Messungen des Umweltbundesamtes (UBA) durchgeführt werden, deren Ergebnisse nachträglich als verbindliche Prüfkriterien in die nach dem CsgG vorgesehene Verordnung einfließen sollten.

#### **d) Keine Dieselorientierung / Elektromobilität und alternative Antriebstechnologien**

Die Emissionsanforderungen an Verbrennerfahrzeuge in der Carsharing-Flotte sollten sich nicht primär auf Dieselantriebe ausrichten, sondern angesichts der Stickoxidproblematik auch emissionsarme Benzinantriebe einzubeziehen sowie auch in den Emissionsberechnungen Anreize zur schrittweisen Durchsetzung der Flotten mit alternativen Antriebstechnologien/Elektromobilität zu geben.

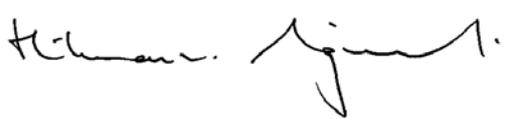
Die im Anhang zum Gesetzentwurf vorgesehenen Anforderungen an die Carsharing-Flotte können bei Verbrenner-Fahrzeugen nur durch Diesel-Flotten erfüllt werden. Trotz der Vorteile bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen erscheint diese Anforderung angesichts der bestehenden Stickoxidbelastungen und aktuellen Fragen zu Dieselfahrzeugen aktuell nicht zeitgemäß. Es sollten zur Minderung der Stickoxidbelastungen in den Städten, Landkreisen und Gemeinden für Benzinfahrzeuge geringfügig höhere CO<sub>2</sub>-Grenzwerte eingeräumt werden. Gleichzeitig sollten die Zielsetzungen eines sich perspektivisch mindernden CO<sub>2</sub>-Flottenwertes beibehalten werden.

Bei der im stationsgebundenen Carsharing vorherrschenden Kompaktklasse liegen die CO<sub>2</sub>-Emissionen vergleichbarer Fahrzeuge bei Benzinfahrzeugen um etwa 12 g CO<sub>2</sub>/km höher. Von daher sollte Benzinfahrzeugen ein Bonus von 12 g eingeräumt werden, um eine Entlastung von den Dieselp Problemen zu erreichen.

Die im Gesetzentwurf wiedergegebenen Emissionsanforderungen beruhen auf den beiden Umweltzeichen RAL UZ 100 und 100b und beziehen sich entweder auf reine Verbrenner- oder aber reine E-Carsharing-Flotten. Ein schrittweises Einpflegen von Elektrofahrzeugen in bestehende Verbrennerflotten wird aber durch die Anforderungen derzeit behindert. In der Regel ersetzen Elektrofahrzeuge eher kleinere PKW, so dass ein schrittweises Einpflegen von Elektro-PKW in die Carsharing-Flotte nach dem bestehenden Berechnungsmodell den Eindruck eines Anstiegs der durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen erwecken würde. Die CO<sub>2</sub>-Werte für die Gesamtflotte sollten daher nicht nur die Verbrennerfahrzeuge berücksichtigen, sondern mit einer Komponente auch Elektrofahrzeuge einbeziehen.

Für eine Berücksichtigung der Bedenken und Anregungen bei der weiteren Ausarbeitung des Gesetzentwurfes sind wir Ihnen verbunden und stehen für Rückfragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Matthias Wohltmann  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Timm Fuchs  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes