

Nicht nur der Klimawandel und immer höhere Feinstaubbelastungen, sondern auch das immense Verkehrsaufkommen insbesondere im urbanen Raum machen eine Wende zu neuen Mobilitätsformen unabdingbar. Neue Mobilitätsformen schaffen jedoch nicht zuletzt auch neue Mobilitätsformen für Menschen, die vom den Verkehr noch dominierenden motorisierten Individualverkehr mit dem eigenen Auto bisher ausgeschlossen waren. Eine noch relativ junge Alternative der innerstädtischen Fortbewegung ist das Carsharing. Beim Carsharing geht es, wie der Name bereits vermuten lässt, um das Teilen eines Autos – weg vom Statussymbol, hin zum geteilten Gebrauchsgegenstand. Letzteres darf jedoch nicht den Blick dafür verstellen, dass es sich nach den derzeitigen Ausprägungen nicht um öffentlichen Personenverkehr, sondern um ein Mobilitätsangebot der Privatwirtschaft handelt.

Momentan existieren zwei Ausprägungen: Das stationsbasierte Modell und die sog. „free floating“-Variante ohne festgelegte Abhol- und Rückgabeorte. Die Vorteile des Konzepts liegen auf der Hand: Das kurzzeitige Mieten, Nutzen und Wieder-Abstellen eines Pkw ist bei entsprechender Systemausgestaltung schnell, flexibel, komfortabel, unkompliziert und unbürokratisch. Darüber hinaus werben die Anbieter mit modernen, energieeffizienten und umweltschonenden Fahrzeugflotten. Kurzum: Carsharing trifft den Zeitgeist, liegt im Trend.

Mit dem lange versprochenen Entwurf zum Carsharinggesetz hat die Bundesregierung nun auf diese Entwicklung reagiert und möchte dem Konzept nun gezielt Rückenwind geben.

Das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) begrüßt ausdrücklich den Gesetzesentwurf, der auf einen Rückgang des motorisierten Individualverkehrs abzielt und dadurch positive Auswirkungen für Mensch und Umwelt erwarten lässt.

Im Folgenden wird zum Entwurf des Carsharinggesetzes unter Berücksichtigung von Forschungsergebnissen des IKEM Stellung genommen, um einen Beitrag zur optimalen Einbindung des Carsharing in die Gesamtmobilität zu ermöglichen.

#### Zusammenfassung

- Das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) begrüßt den Gesetzesentwurf zu einem Carsharinggesetz.
- Gesetzliche Neuerungen im Bereich alternativer Mobilitätsformen wie durch das CsgG sollten aus Sicht des IKEM jedoch nicht nur ausschnittsweise das kommerzielle Carsharing in urbanen Räumen adressieren, sondern umfassend innovative und flexible Bedienformen (Rufbusse, Mitnahmemöglichkeiten durch Private und andere Sharing-Konzepte) in den ÖPNV integrieren und regulatorische sowie finanzielle Hemmnisse abbauen, um auch im ländlichen Bereich eine Mobilitätswende zu ermöglichen.
- Privates Carsharing und andere Formen des Ridesharings bleiben im Gesetz unberücksichtigt, obwohl sie zu den mit der Förderung des Carsharings verfolgten Zielen gleichermaßen beitragen können.
- Das Straßenrecht ist Ländersache, so dass das Carsharing Gesetz teilweise auf einer fragwürdigen Kompetenz beruht, die an die alte Rahmengesetzgebung erinnert.
- Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Carsharinggesetzes sollte auf einen gerechten Ausgleich zwischen den ökologischen und den wirtschaftlichen Interessen geachtet werden. Im Fokus muss die Ökologie und Nachhaltigkeit des Carsharing stehen.
- Wünschenswert wäre, wenn das Carsharinggesetz stärkere Signalwirkung im Hinblick auf die Elektromobilität ausstrahlen würde, bspw. durch verpflichtende Elektrofahrzeugquoten der Carsharing-Flotte.

- Bei den geplanten Bevorrechtigungen, insb. im Hinblick auf das Parken auf öffentlichen Straßen, sollte das Rechtsinstitut des Gemeingebrauchs keine Aushöhlung erfahren und kommerzielle Angebote nur mit Bedacht privilegiert werden. Eine „Kommerzialisierung der Straße“ ist zu vermeiden.
- Die Mobilitätswende kann nur gelingen, wenn Carsharing eng in ein nachhaltiges Gesamtverkehrskonzept integriert wird. Dies muss alle neuen Mobilitätsformen und die Potenziale, die die Digitalisierung insbesondere für Multimodalität und die Stärkung des Umweltverbundes schafft, einbeziehen und dies klar an ihrem Beitrag zum Umwelt-, Klimaschutz und einer besseren Erfüllung der Daseinsvorsorge im Mobilitätsbereich messen. Dabei gilt es, unerwünschte Verkehrsverlagerungseffekte zu vermeiden.
- Neue Mobilitätsangebote dürfen den liniengebundenen ÖPNV und das Taxengewerbe nicht gefährden, die ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge weiterhin zuverlässig erfüllen müssen. Auch hier hilft nur ein Gesamtverkehrskonzept, in dem neue Verkehrsformen die bewährten ergänzen und zur Erfüllung des Auftrags der Daseinsvorsorge beitragen. Ein reibungsloses und effizientes Ineinandergreifen von ÖPNV und CsgG mit entsprechendem Umweltbeitrag kann nur durch ein klares politisches Konzept gewährleistet werden, in das sich alle gesetzgeberischen Maßnahmen einpassen. Auch die Förderungen des multimodalen Verkehrs (z. B. Parken&Reisen) muss mitbedacht werden.

### Das CsgG und die Kompetenzordnung

Bei dem vorliegenden Entwurf handelt es sich um ein Bundesgesetz. Allerdings stellt sich die Frage, ob der Bund überhaupt für den Erlass eines solchen Gesetzes zuständig ist.

Das CsgG soll die Grundlage für die Einführung von Regelungen in die StVO bilden, die es den örtlichen Straßenverkehrsbehörden ermöglichen, separate Parkflächen speziell für Carsharing-Fahrzeuge auszuweisen und diese überdies von Parkgebühren zu befreien. Das Parken ist also primärer Gegenstand der geplanten Vorschriften. Auch der sog. „ruhende Verkehr“ gehört zum Straßenverkehr, da es sich dabei um einen widmungsgemäßen Gebrauch des Straßenraums handelt.

Im Kompetenzkatalog des Art. 74 Abs. 1 GG für die (konkurrierende) Bundeszuständigkeit findet sich zwar unter Nr. 22 der Begriff des „Straßenverkehrs“. Allerdings gilt es hier die juristische Unterscheidung zwischen dem Straßenverkehrsrecht und dem Straßenrecht zu beachten. Ersteres wird traditionell als Ordnungs- bzw. Gefahrenabwehrrecht verstanden, was bedeutet, dass der Bund auf diesem Gebiet grundsätzlich nur solche Normen erlassen darf, die auf eine Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs abzielen. Das Straßenrecht hingegen ist typisches öffentliches Sachenrecht und unterfällt (mit Ausnahme der Fernverkehrsstraßen) der allgemeinen Zuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG. Die Landesgesetze geben auf dieser kompetenzrechtlichen Grundlage auch den sog. Gemeingebrauch vor, also die widmungsgemäße Nutzung des Straßenraums durch Jedermann. Innerhalb dieses abgesteckten Rahmens darf der Bund aus verkehrlichen Erwägungen heraus gesetzgeberisch tätig werden – etwa zur Abwehr von Gefahren. Dieser Punkt ist aber bei der Privilegierung von Carsharing-Fahrzeugen evident nicht ausschlaggebend.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenz vorliegend ausschließlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) gestützt hat. Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung zum Entwurf des CsgG: „Die Förderung einer nachhaltigen umwelt- und klimafreundlichen Mobilität, die Wahrung des wirtschaftlichen Wachstums und der Erhalt des Innovationsstandorts Deutschland stellen wesentliche Ziele der Bundesregierung dar“. Zwar kann

der Gesetzgeber bei der Regelung des Parkens durchaus auch wirtschafts-, sozial-, umwelt- und klimapolitische Aspekte des Verkehrs berücksichtigen. Gleichzeitig darf jedoch das Straßenrecht als grundsätzliche Angelegenheit der Länder hierdurch nicht faktisch ausgehöhlt werden. Hinsichtlich solcher Privilegierungen von Parkvorgängen, die durch Erwägungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs kaum gerechtfertigt werden können, ergeben sich jedenfalls dahingehende Bedenken, ob noch von einer Vereinbarkeit mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes gesprochen werden kann. Das Straßenrecht der Länder gibt für die Land-, Kreis- und Gemeindestraßen den Gemeingebrauch „im Rahmen der Widmung für den Verkehr“ (z. B. § 10 Abs. 2 Berliner Straßengesetz) als Rahmen vor, den der Bund mit seiner Kompetenz für den Straßenverkehr (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) lediglich mit Regelung zur zum Sicheren und Leichten Gebrauch dieser Straßen ausfüllt. Das bei einer solchen Regelung auch Wirtschafts- und Umweltaspekte eine Rolle spielen dürfen, für die der Bund Kompetenz hat, ist unbenommen. Ein Sondergemeingebrauch für gewerbliche Nutzung, wie ihn das § 3 CsgG schaffen möchte, dehnt diesen Rahmen jedoch aufs äußerste. Abgesehen davon, dass das bewährte und für die Ausübung fast aller Grundrechte unentbehrliche Institut des Gemeingebrauchs hier in einer problematischen Richtung undefiniert wird, fragt sich, ob die Umgehung der Länder hier angemessen ist. Besser wäre es gewesen, diesen lediglich straßenverkehrsrechtliche Instrumente an die Hand zu geben, die sie selbst konkretisieren können. Die Verkehrspolitik vor Ort muss dabei Aufgabe der Kommunen bleiben. Für kommunale Mobilitätskonzepte setzen vornehmlich die Länder den Rahmen, wenngleich eine enge Abstimmung zwischen diesen begrüßenswert wäre.

In Bezug auf den Gemeingebrauch rückt nicht nur das CsgG sondern auch der EmoG ein Problem in den Vordergrund, das sich nicht nur am Rechtsinstitut des Gemeingebrauchs reibt (man spricht von der Privilegierungsfeindlichkeit des Straßenverkehrsrechts), sondern auch umweltpolitische Dimensionen hat. Beide Gesetze denken die Mobilitätswende ausschließlich aus der Perspektive des motorisierten Individualverkehrs, obwohl die konsequente Nutzung des Umweltverbundes einen viel größeren Umweltbeitrag leistet. Durch die Schaffung exklusiver Sonderparkplätze für Carsharing-Kunden auf Grundlage des Gemeingebrauchs durch das CsgG wird den übrigen Verkehrsteilnehmern, einschließlich Fußgängern und Fahrradfahrern, der Gemeingebrauch entzogen und zwar im Wesentlichen mit einem Umweltpolitischen Argument – dies ist zumindest Zweischneidig. Mehr Carsharing und mehr Elektromobilität bei weniger eigenen Autos und weniger Verbrennungsmotoren sind dabei zu begrüßen. Hier zeigt sich jedoch, dass die isolierte Privilegierung durch Einzelgesetze den vorgegebenen Zielen nicht gerecht werden kann. Nur ein Gesamtverkehrskonzept, das die Potenziale der neuen Mobilitätsformen und der Digitalisierung für den Umweltverbund hebt, eine Stärkung der Daseinsvorsorge darstellt und sich klar an dem Beitrag einzelner Mobilitätsformen für Umwelt- und Klimaschutz ausrichtet, kann diesen Vorwurf der einseitigen Privilegierung gewerblicher Konzepte des motorisierten Individualverkehrs vermeiden. Dabei können Bund und Länder letztlich nur einen Maßnahmenpool und klare Zielsetzungen (Umwelt-, Klimaschutz und Daseinsvorsorge) anbieten, den die Kommunen in kommunalen Mobilitätskonzepten für die konkreten örtlichen Bedürfnisse umsetzen müssen. Dabei ist insbesondere den bestehenden Tendenzen der zunehmenden „Kommerzialisierung der Straße“ entgegenzuwirken.

### Das CsgG und der Aspekt der Nachhaltigkeit

Der Gesetzgeber begründet das CsgG – wie bereits oben thematisiert – mit den Aspekten der Nachhaltigkeit und den wirtschaftlichen Wachstums- und Entwicklungszielen Deutschlands und Europas. Allerdings erscheint fraglich, inwieweit das CsgG die ökologische und die ökonomische Motivation in einen gerechten Ausgleich zu bringen vermag. Dass die Wirtschaft – namentlich in Gestalt der Carsharing-Unternehmen – von den Regelungen profitieren wird, daran besteht kein Zweifel. Die Tatsache, dass die Geschäftsmodelle des Carsharing derart eng mit einzelnen Fahrzeugherstellern verflochten sind (etwa BMW AG/Sixt SE bei DriveNow oder Daimler AG/Europcar bei car2go), mag im Hinblick auf die Privilegierungen durch das CsgG jedoch gar den leichten Beigeschmack einer gesetzlich angeregten „Modenschau der Automobilindustrie“ hinterlassen.

Natürlich ist zu erwarten, dass Carsharing auf lange Sicht einen positiven Effekt auf Klima und Umwelt haben kann. Der Gedanke dahinter ist einfach: Je mehr Menschen das Konzept für sich gewinnen kann, desto mehr von ihnen werden sich schließlich gegen die Anschaffung eines eigenen Autos entscheiden bzw. ein bereits im Besitz befindliches abschaffen.

Eine sinkende Gesamtzahl von Fahrzeugen führt zu niedrigeren Lärm-, CO<sub>2</sub>- und Feinstaubbelastungen sowie Einsparungen im Parkraumbedarf. Hinzu kommt, dass es sich bei den eingesetzten Carsharing-Fahrzeugen ausschließlich um energieeffiziente und schadstoffarme Modelle handelt – hierfür sorgen nicht nur Konkurrenz und Wettbewerb am Markt, sondern auch das CsgG selbst, das die beteiligten Unternehmen mit festgelegten Emissionsgrenzen dazu verpflichtet, bestimmte Werte nicht zu überschreiten, vgl. Anlage 1 zu § 5 Abs. 3 S. 3 CsgG-E, Teil 2. Dieser Schritt, der prinzipiell in die richtige Richtung geht, könnte aus Sicht des IKEM jedoch größer sein. Im motorisierten Straßenverkehr werden anspruchsvolle künftige Flottenzielwerte bei Neuwagen alleine mit der Verbesserung der Energieeffizienz von Verbrennungsmotoren und der Optimierung der Abgastechnologie nicht mehr erreicht werden können. Derzeit wird hier für die Automobilhersteller zweimal derselbe Anreiz gegeben: Einmal besteht für sie der Anreiz Elektrofahrzeuge herzustellen, weil diese deutliche Vorteile aufweisen, um die von der EU vorgegebenen CO<sub>2</sub>-Emissionsdurchschnitt für alle neu zugelassenen neuen Personenkraftwagen zu erreichen. Anschließend wird nun durch das CsgG ein Anreiz gegeben, Elektrofahrzeuge in die konzerneigenen Carsharingtöchter einzubringen. Diese Anreize auf unterschiedlichen Ebenen sollten zumindest sorgfältig aufeinander abgestimmt sein. Angesichts der globalen Klimaerwärmung und der Knappheit fossiler Rohstoffe wird es die Herausforderung der nächsten Zeit sein, sich letztlich vollständig von Kraftfahrzeugen mit Verbrennungsmotoren zu verabschieden und zwar nicht nur im Bereich des CsgG. Das IKEM würde daher eine Quote begrüßen, die die Hersteller zwingt insgesamt einen bestimmten Anteil von Elektrofahrzeugen zu vertreiben. Wenn eine allgemeine Quote für die Hersteller zum Vertrieb von Elektrofahrzeugquoten durch eine ambitioniertere Quote im Hinblick auf die Ausstattung von Carsharing-Fahrzeugflotten ergänzt würde, wäre das aber zu begrüßen. Die Hersteller hätten dann ohnehin einen Anreiz einen erheblichen Teil Elektrofahrzeuge in ihren eigenen Carsharing-Flotten einzusetzen. Voraussetzung für beide Quoten wäre dabei jedoch, dass Bund, Länder und Kommunen die ihnen parallel erwachsende Gewährleistungsverantwortung zur Bereitstellung von Ladeinfrastruktur jeweils für ihren Bereich konsequent wahrnehmen.

# Stellungnahme

## zum Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing



September 2016

Seite 5/6

### Das CsgG und der ÖPNV

Carsharing kann nur dann als Teil der Mobilitätswende angesehen werden, wenn es in ein ganzheitliches und nachhaltiges Verkehrskonzept eingebunden wird, in das auch die bisherigen Fortbewegungsmittel des sog. Umweltverbunds (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) optimal integriert sind. Denn die Zielsetzung des CsgG würde unterlaufen werden, wenn das aufgrund der gesetzlichen Förderung gesteigerte Carsharing-Angebot dazu führte, dass das Auto „auf die Schnelle“ aus Gründen der Bequemlichkeit und der besseren Verfügbarkeit zunehmend auch für vormalige Fuß- bzw. Fahrradstrecken eingesetzt würde oder gar ein Mehr an Individualverkehr hervorriefe. Es gilt also, solche unerwünschten Verkehrsverlagerungssituationen zu vermeiden und gleichzeitig die Lücke zwischen den verschiedenen Optionen zu schließen.

Das CsgG will diesem Umstand insofern Rechnung tragen, als es Vergünstigungen für diejenigen Carsharing-Kunden vorsieht, die gleichzeitig Inhaber von Dauer- oder Ermäßigungskarten des Öffentlichen Personennahverkehrs sind, vgl. Anlage 1 zu § 5 Abs. 3 S. 3 CsgG-E, Punkt 1.2.6.

Dieser Ansatz ist zu begrüßen, sollte aus Sicht des IKEM jedoch stärker fokussiert werden. So ist nicht nachvollziehbar, weshalb etwa Inhaber von Tageskarten oder Vier-Fahrten-Tickets offenbar nicht vom Wortlaut erfasst werden. Da diese Arten von Fahrscheinen gerade für Ortsfremde interessant sind und Carsharing ohnehin hauptsächlich in großen Städten praktiziert wird, in denen ein hohes Touristenaufkommen herrscht, ist eine diesbezügliche Ausweitung durchaus in Betracht zu ziehen.

Andererseits sollten durch das CsgG nicht nur Metropolen adressiert werden. Insbesondere in ländlichen Regionen sind die Menschen wegen unzureichender Bus- und Regionalbahnverbindungen häufig auf den motorisierten Individualverkehr angewiesen, doch ist in diesen Regionen eine natürliche Entwicklung der Carsharing-Infrastruktur mangels Rentabilität kaum zu erwarten.

Es wäre aus Sicht des IKEM zu begrüßen, wenn die gesetzgeberische Auseinandersetzung mit alternativen Mobilitätsformen nicht nur ausschnittsweise im Bereich des kommerziellen Carsharing im urbanen Bereich erfolgen würde, sondern gesetzliche Hemmnisse auch für alternative Bedienformen im ÖPNV, wie beispielsweise für flexible Rufbusse, Anrufsammeltaxen sowie der Mitnahme von Personen im eigenen PKW, abgebaut werden. Insbesondere im Bereich der personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung und der Finanzierung solcher Mobilitätsformen, die maßgeblich auf den unflexiblen Linienverkehr abstellt, muss künftig ein Umdenken stattfinden und so die Integration des ÖPNV in den MIV gefördert werden.

Neue Mobilitätsangebote dürfen den liniengebundenen ÖPNV und das Taxengewerbe nicht gefährden, die ihre Aufgaben der Daseinsvorsorge weiterhin zuverlässig erfüllen müssen. Hier hilft nur ein Gesamtverkehrskonzept, in dem neue Verkehrsformen die bewährten ergänzen und zur Erfüllung des Auftrags der Daseinsvorsorge beitragen. Ein reibungsloses und effizientes Ineinandergreifen von ÖPNV und CsgG mit entsprechendem Umweltbeitrag kann nur durch ein klares politisches Konzept gewährleistet werden, in das sich alle gesetzgeberischen Maßnahmen einpassen. Auch die Förderungen des multimodalen Verkehrs (z. B. Parken&Reisen) muss mitbedacht werden. Bund und Länder können und müssen jeweils für ihren Kompetenzbereich eine abgestimmte Agenda vorgeben, die Mobilität im Rahmen der neuen Möglichkeiten von Antriebstechnologie, Automatisierung, Vernetzung und Digitalisierung neu denkt. Gesetze, die losgelöst nur einen einzelnen Aspekt der neuen Mobilität herausgreifen und isoliert regeln, werden nicht ausreichen. Insbesondere den Kommunen muss hier Anleitung und Spielraum gegeben werden, um kommunale Mobilitätskonzepte zu erstellen: Den Konflikt der zunehmenden Konkurrenz um ihren öffentlichen Raum zu lösen eröffnet ihnen auch ganz neue Gestaltungsmöglichkeiten, um die für ihre örtliche Gemeinschaft am besten passenden Elemente aus der neuen Mobilitätswelt auf den Weg zu einer emissionsfreien Mobilität auszuwählen.

# Stellungnahme

## zum Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing



September 2016

Seite 6/6

### Fazit

Da diverse Szenarien der Integration von Carsharing-Angeboten in die bestehende Mobilität vorstellbar sind, lässt sich nur mutmaßen, wie sich das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung durch das CsgG konkret verändert und ob tatsächlich ein Rückgang privater Pkw zu verzeichnen sein wird. Hierzu kann die im CsgG-E verankerte Berichterstattungspflicht einen wertvollen Beitrag leisten.

Ebenso bleibt abzuwarten, ob Carsharing tatsächlich eine „massenkompatible“ Option ist, ob also die verschiedenen positiven Aspekte und Vorteile, mit denen das Konzept heute wirbt (und zu überzeugen vermag), auch dann noch existent sind, wenn es einmal fest im urbanen Mobilitätssystem etabliert ist.

Das CsgG verfolgt mit dem Klima- und Umweltschutz vordergründig einen erstrebenswerten Zweck, es sollte jedoch darauf bedacht sein, die wirtschaftlichen Interessen nicht zu stark in den Vordergrund zu rücken. Eine Mobilitätswende hin zu dem Ziel eines emissionsfreien aber die Daseinsvorsorge für alle gewährleistenden Verkehrs kann nur im Rahmen eines Gesamtverkehrskonzepts erreicht werden, das alle neuen Optionen der Mobilität einbezieht und den Kommunen Anleitung und Spielraum für ihr eigenes integriertes kommunales Mobilitätskonzept auf dem Weg zu diesem Ziel gibt.

29. September 2016

**Ansprechpartner:** Matthias Hartwig | Bereichsleiter Mobilität (IKEM)  
Magazinstraße 15-16 | D-10179 Berlin  
Tel. + 49 (0) 30- 408 18 7016  
[matthias.hartwig@ikem.de](mailto:matthias.hartwig@ikem.de)

Die in diesem Artikel vertretenen Standpunkte entsprechen nicht in jedem Fall den Standpunkten aller KIAM-Partner. Hauptverantwortlich ist der KIAM Partner, der die Stellungnahme verfasst hat und als Ansprechpartner genannt ist.