

Stenografischer Bericht

öffentlich

23. Sitzung – Enquetekommission „Mobilität der Zukunft in Hessen 2030“

31. Oktober 2022, 10:01 bis 11:58 Uhr und 12:18 bis 13:01 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Sabine Bächle-Scholz (CDU)

ordentliche Mitglieder:

CDU

Sabine Bächle-Scholz
Dirk Bamberger
Heiko Kasseckert

stellvertretende Mitglieder:

CDU

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Karin Müller (Kassel)
Katy Walther

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

SPD

Elke Barth
Tobias Eckert
Knut John

SPD

Stephan Grüger
Gernot Grumbach

AfD

Klaus Gagel

AfD

Freie Demokraten

Dr. Stefan Naas

Freie Demokraten

DIE LINKE

Axel Gerntke

DIE LINKE

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU:	Sina Kunkel
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Frank Müller
SPD:	Sven Bingel
AfD:	Fabian Flecken Klaus-Peter Kaschke
Freie Demokraten:	Falco Hartard
DIE LINKE:	Sebastian Scholl

Landesregierung:

HMWEVW

MinR Dr. Christian Langhagen-Rohrbach

Ständige Sachverständige:

Prof. Dr.-Ing. Petra K. Schäfer

Dr. Jutta Deffner

Dr.-Ing. Georg Gickeleiter

Dieter Posch

Prof. Dr. Martin Lanzendorf

Ständige Beratende Mitglieder:

Institution	Name	Anwesenheit
Hessischer Landkreistag	Jutta Theiß (Referentin)	teilgenommen
Hessischer Städtetag	Dr. Jürgen Dieter (Geschäftsführender Direktor)	
Hessischer Städte- und Gemeindebund	Johannes Heger (Geschäftsführer)	
House of Logistics & Mobility GmbH (HoLM)	Michael Kadow (Geschäftsführer)	
LAG ÖPNV Hessen	Prof. Dr. Tom Reinhold (Geschäftsführer)	
Nordhessischer VerkehrsVerbund (NVV)	Sabine Herms (Leiterin Bereich Strategie und Presse)	teilgenommen
Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV)	Prof. Knut Ringat (Geschäftsführer)	
Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)	Christine Haban (Sachbearbeiterin der Abteilung Aufgabenträgerbetreuung und Vergabe)	teilgenommen
Regionalverband FrankfurtRheinMain	Rouven Kötter (Erster Beigeordneter und Mobilitäts- dezernent)	
Zweckverband Raum Kassel		

Sachverständige:

Dr. Roman Ringwald

Dr. Michael Sitsen

Dr. jur. Jan Werner

Protokollierung: Swetlana Franz

Sonja Samulowitz

Kerstin Decker

Inhaltsverzeichnis:

1. Anhörung zum Thema „Gesetze“

Sachverständige:

Dr. Roman Ringwald **S. 6**
Rechtsanwalt / Partner Becker Büttner Held

Dr. Michael Sitsen **S. 28**
Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht
und Vergaberecht / Partner Orth Kluth

Dr. jur. Jan Werner **S. 41**
KCW GmbH
Berlin

1. Anhörung zum Thema „Gesetze“

Vorsitzende: Guten Morgen! Ich begrüße Sie alle zur 23. Sitzung der Enquetekommission „Mobilität der Zukunft in Hessen 2030“. In unserer heutigen Anhörung zu dem Thema Gesetze geht es um die rechtlichen Grundlagen. Ich möchte gleich in die Tagesordnung einsteigen. Unser erster Referent ist Dr. Roman Ringwald.

Herr Ringwald, Sie sind als Rechtsanwalt für die vergaberechtliche Beratungspraxis zuständig. Ihr Schwerpunkt ist die Projektsteuerung, und Sie sind Kommunen und kommunalen Unternehmen bei Ausschreibungen behilflich, mit dem Ziel, Energie- und Verkehrswende aktiv zu gestalten. Das ist etwas, was auch uns in der Enquetekommission beschäftigt. Ich gebe Ihnen jetzt direkt das Wort. Bitte schön.

Herr **Dr. Ringwald:** Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren! Sie haben mir den Hinweis gegeben, dass mein Vortrag ungefähr 20 Minuten dauern soll. Daran halte ich mich gern. Ich vermute, es wird mir so gehen wie meinen Mitreferenten: Das Thema ist groß und umfassend, und deswegen muss man Schwerpunkte setzen. Was die verschiedenen Vorträge betrifft, die Sie heute hören werden, glaube ich aber, dass wir alle aus unterschiedlichen Blickwinkeln auf das Thema schauen. Das scheint mir auch sehr sinnvoll zu sein. In der Diskussion, die sich daran vielleicht anschließt, wird man ganz bestimmt noch andere Themen finden. Von daher vorab: Wir versuchen alle, einen Überblick zu geben, aber wir setzen unterschiedliche Schwerpunkte.

Präsentation Dr. Ringwald siehe Anlage – Folie 3: „Kurzprofil BBH“

Mein Schwerpunkt hat natürlich etwas damit zu tun, in welchem Bereich ich tätig bin und in welchem Bereich die BBH-Kanzlei, für die ich arbeite, tätig ist. Die BBH-Kanzlei ist im Infrastrukturbereich für Bund, Länder und Kommunen tätig. Bundesweit befasst sie sich mit Verkehrswende und Energiewende. Das sind große ... (akustisch unverständlich), aber die müssen natürlich immer auch umgesetzt werden. Darin liegen oft die Schwierigkeiten. Ihnen brauche ich das am allerwenigsten zu sagen; denn mit diesen Schwierigkeiten beschäftigen wir uns – aber hoffentlich nicht nur mit den Schwierigkeiten, sondern auch mit dem Gelingen.

Folie 4: „Dr. Roman Ringwald“

Gestatten Sie mir noch eine zweite Vorbemerkung, und zwar zu meiner Person. Hier steht „Vergaberecht“, aber im Kern beschäftige ich mich im Rahmen der Verfahren mit Projekten zur Verkehrswende – sehr intensiv auf der kommunalen Ebene, aber auch auf der Landes- und der Bundesebene. Das betrifft sowohl die Elektrifizierung des Verkehrs, aber insbesondere auch die Frage, wie man mit dem öffentlichen Raum insgesamt umgeht, wie man ihn sinnvoll gestaltet, sodass die Gesamtleistungsfähigkeit des Verkehrs gut abgebildet werden kann.

Folie 5: „Ausgangsüberlegungen“

Mit zwei, drei Ausgangsüberlegungen möchte ich verdeutlichen, welchen Schwerpunkt ich setze und warum. Die Verkehrswende – ein Begriff, über den man lange und viel sprechen kann – hat zwei Aufgaben: Eine Aufgabe ist die Elektrifizierung des Verkehrs. Wir werden unsere Klimaschutzziele nur dann erreichen können, wenn der Verkehr, insbesondere der motorisierte Individualverkehr, den es auch weiterhin gibt, elektrifiziert wird. Ich will gar keine Debatte darüber führen, wie hoch die Anteile von Batterieantrieb und Wasserstoffantrieb jeweils sein werden ... (akustisch unverständlich). Irgendetwas muss es am Ende sein, ansonsten wird es mit dem Erreichen der Klimaschutzziele nichts werden.

Genauso wichtig ist aber auch eine veränderte Nutzung des öffentlichen Raums. Das ist eine Komponente des Klimaschutzes; denn die Elektrifizierung wird besser gelingen, wenn wir insgesamt anders mit dem öffentlichen Raum umgehen, um mehr Platz für Fahrräder zu haben und den öffentlichen Personennahverkehr ausbauen zu können. Aber es gibt auch eine Komponente, die darüber hinausgeht: die Attraktivität des öffentlichen Raums, die Sicherheit im öffentlichen Raum und das Verweilen im öffentlichen Raum adressiert. Das gehört am Ende zusammen.

Auf der kommunalen Ebene kommt beides ganz maßgeblich zusammen. Die Kommunen entscheiden bei Nutzungskonflikten im öffentlichen Raum, und sie weisen den Verkehrsteilnehmern Flächen zu. Ich weiß, der Begriff „Kommune“ ist an der Stelle etwas unscharf. Zu differenzieren wäre dabei, inwieweit es sich um kreisangehörige oder um kreisfreie Städte handelt. Sehen Sie es mir deswegen nach: Mir ist bewusst, dass gerade bei kleineren Kommunen Straßenverkehrsbehörde und Planungsbehörde auseinanderfallen können. Aber letztlich wird auf der kommunalen Ebene entschieden, und da brauchen wir einerseits Instrumente zur Lösung von Konflikten, und andererseits – das werden aber meine Nachfolger noch ausführlicher beleuchten – bedarf es eines umfassenden planerischen Ansatzes, um den Kommunen einen Rahmen zu geben, innerhalb dessen sie handeln können.

Folie 6: „Kommunale Ansatzpunkte bei neuen Mobilitätsangeboten“

Wir schauen uns einmal an, wie es da weitergeht. Mit Blick auf die kommunale Ebene nenne ich drei Themen, die mich in der Praxis immer wieder beschäftigen. Das ist zum einen der Umgang mit dem öffentlichen Raum an sich, der sehr stark von der Nutzung öffentlicher Flächen durch den motorisierten Individualverkehr geprägt wird, insbesondere – aber nicht nur – durch das Parken. Wir müssen den öffentlichen Raum aber effizienter nutzen; er ist einfach nicht unendlich erweiterbar. Bei den Verkehrsprognosen sehen wir schon jetzt, dass wir zunehmend in Stauproblematiken laufen, die sich nicht anders lösen lassen als durch ein verändertes Mobilitätsverhalten, unabhängig davon, dass wir – hoffentlich – die öffentlichen Räume attraktiver machen wollen. Aus der Wirtschaft hört man zunehmend: Wir brauchen einen Verkehr, der auch in den Ballungszentren funktioniert, – Das wird, wenn wir den öffentlichen Raum weiterhin in gleichem Maße für das Parken nutzen, nicht funktionieren.

Zum anderen geht es um die Frage, wie wir durch eine effizientere Nutzung des einzelnen Kfz zu einer besseren Nutzung des öffentlichen Raums kommen können. Mehr Carsharing dort zu praktizieren, wo es sinnvoll möglich ist, wäre ein guter Beitrag dazu. Die Experimente, die man dafür braucht, werde ich auch schildern. Aber neben den Fragen, wie wir damit umgehen, wie wir den öffentlichen Raum verteilen und wie wir den Fahrradverkehr stärken, geht es am Ende auch darum, was dafür erforderlich ist, dass die Fahrzeuge, die auf den öffentlichen Straßen verbleiben werden, mit elektrischem Antrieb fahren.

Folie 7: „Der rechtliche Status quo“

Wir haben einen rechtlichen Status quo, der aus einem Flickenteppich besteht. Ich glaube, so kann man es beschreiben. Eigentlich adressiert keines dieser Gesetze die Aufgabe, vor der wir stehen, umfassend und angemessen. Wir haben kein Gesetz zur Verkehrswende, wir haben kein Gesetz zur echten Planungsbeschleunigung im Verkehrsbereich, und wir haben nicht einmal ein Gesetz zur umfassenden Planung.

Sie sehen hier, dass all diese Gesetze irgendwie auf den Verkehr wirken. Das Klimaschutzgesetz hat Sektorziele auf der Bundesebene. Dort heißt es, der Klimaschutz im Verkehr muss besser werden. Wir haben dort seit 1990 fast nichts eingespart; das wird uns jetzt jährlich aufgeschrieben. Aber das Klimaschutzgesetz enthält keine Maßnahmen, die wir jetzt ergreifen sollen.

Die Gesetze, die wir kennen, also das Personenbeförderungsgesetz für den öffentlichen Personennahverkehr, die Straßenverkehrsordnung oder auch das Landesstraßengesetz für die Verteilung des öffentlichen Raumes oder das Baurecht im weitesten Sinne bei privaten Flächen, spielen alle eine Rolle, aber sie sind eigentlich nicht dafür gemacht, den Zwecken zu dienen, die ich eben zu beschreiben versucht habe. Weder eine Elektrifizierung der Fahrzeuge, die wir haben, noch eine andere Verteilung des öffentlichen Raumes sind Sinn und Zweck der Gesetze, mit denen wir uns hier bewegen. Erst recht adressiert keines dieser Gesetze den Bedarf an umfassenderen planerischen Ansätzen für die Verkehrsinfrastruktur.

Wir sehen im Moment – das beschreibe ich einmal als Ausweichbewegung – eine Vielzahl an Landesmobilitätsgesetzen, mit denen man versucht, auf diesen Missstand zu reagieren. Wir haben das zuerst in Berlin gesehen; es finden sich aber auch Überlegungen dazu in Nordrhein-Westfalen und in Baden-Württemberg, und nicht zuletzt Sie beschäftigen sich sehr intensiv damit. Dass sich solche Fragen stellen, ist Ausdruck davon, dass die bisherigen Gesetze das nicht ausreichend abbilden. Einen wesentlichen Teil der Neuregelung werden wir auf der Bundesebene erledigen müssen, aber auch auf der Landesebene kann man einiges Sinnvolles tun, und darum soll es heute gehen.

Folie 9: „Leitbild und Historie des Straßenverkehrsrechts“

Lassen Sie mich mit dem Straßenverkehrsrecht beginnen. Ich werde anhand von vier Punkten beleuchten – nicht abschließend –, in welchen Bereichen ich Verbesserungen für unbedingt erforderlich halte. Das sind Punkte, die aus meiner Sicht im Moment auch in der politischen Diskussion relevant sind. Sie sind allemal relevant genug, dass es sich über sie zu sprechen lohnt.

Das Straßenverkehrsrecht ist im Moment relevant. Warum? Es ist eine der Rechtsmaterien, die den öffentlichen Raum prägen wie wenig anderes. Eine Straßenverkehrsordnung ist dafür da, den öffentlichen Raum zu verteilen; sie ist geprägt vom Leitbild des motorisierten Individualverkehrs. So ist sie entstanden. Das meine ich ganz wertneutral. Wir müssen uns nur damit auseinandersetzen, dass ein Straßenverkehrsrecht, das alle Regelungen dafür enthält, wie wir Markierungen für Radverkehrsanlagen anbringen oder wo wir über Beschilderungen das Parken einschränken oder Geschwindigkeitsbegrenzungen einführen, bislang nicht am Klimaschutz ausgerichtet ist oder daran, die Zahl der Unfälle im Verkehr möglichst gering zu halten. Vielmehr sind diese Regelungen sehr stark auf die Flüssigkeit und Leichtigkeit des Verkehrs ausgerichtet. Natürlich ist die Verkehrssicherheit nicht egal, sie ist aber kein übergeordneter Zweck, wie sie es möglicherweise sein sollte.

Jedenfalls ist das Straßenverkehrsrecht insgesamt nicht darauf ausgerichtet, dass wir zu einer Stärkung des Umweltverbunds kommen. Es sind allenfalls einzelne Regelungen, die uns hier helfen. Auf der kommunalen Ebene ist ein Großteil der Gründe, warum wir nicht vorankommen, auch in den Regelungen der Straßenverkehrsordnung zu sehen.

Folie 10: „Was plant die Koalition?“

Wir haben auf der Bundesebene im Moment eine sehr intensive Diskussion darüber. Im Koalitionsvertrag steht, es soll nicht dabei bleiben, dass nur die Flüssigkeit, die Leichtigkeit und die Sicherheit des Verkehrs – bei dem bislang sehr stark an den motorisierten Individualverkehr gedacht wurde – im Fokus stehen, sondern es soll im Zuge des Klima- und des Umweltschutzes gleichberechtigt um die Gesundheit und vor allem auch um die städtebauliche Entwicklung gehen. Das bedeutet attraktive öffentliche Räume, Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer und einen echten Beitrag zum Klimaschutz. Das sind Ziele, die auch in das Straßenverkehrsrecht gehören und einen anderen Umgang mit dem öffentlichen Raum bedeuten. Die Verkehrsministerkonferenz beschäftigt sich gerade sehr intensiv damit. Deshalb lohnt sich an dieser Stelle auch der Hinweis darauf, was sich dort tun könnte und sollte.

Folie 11: „Reformbedarf“

Ich glaube, der Reformbedarf ist enorm groß. Es bedarf im Grunde genommen auf zwei Ebenen einer Anpassung. Wir müssen die Ziele des Gesetzes ändern. Wofür ist das Straßenverkehrsrecht eigentlich da? Es ist nicht nur für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs da, sondern es geht auch um attraktive öffentliche Räume, um Klima- und Umweltschutz und um die Vision Zero: keine Verkehrstoten, eine sichere Verkehrsteilnahme für alle sich im öffentlichen Raum bewegendenden Personen. Das muss auf gesetzlicher Ebene passieren.

Man kann jetzt fragen, warum es im Gesetz verankerte Ziele geben muss. Diese Ziele ermöglichen, dass wir die Straßenverkehrsordnung dann umfassend anpassen. Im Moment scheitert eine umfassendere Anpassung der Straßenverkehrsordnung häufig daran, dass man sagt, man könne sich bei der Straßenverkehrsordnung nicht so sehr am Klimaschutz und an der Schaffung attraktiver öffentlicher Räume orientieren, das sei nicht Sinn und Zweck des Straßenverkehrsrechts. Da gehe es um die Leichtigkeit des Verkehrs und nicht um attraktive öffentliche Räume.

Aus meiner Sicht zeigt schon diese Gegenüberstellung, wie defizitär das Straßenverkehrsrecht ist. Unsere öffentlichen Räume sind zu schade dafür, als dass ihre Attraktivität irrelevant ist bei Festlegungen, wie man sich dort bewegt.

Aber natürlich reichen neue Ziele alleine nicht aus. Das ist eine Hausaufgabe, die der Bundesgesetzgeber erledigen muss. Es ist ein Teil der politischen Auseinandersetzung – ich will es einmal ganz neutral sagen –, wie man damit umgeht. Daneben werden wir eine Neufassung wesentlicher Teile der Straßenverkehrsordnung brauchen, die vor allem den Kommunen mehr Spielraum für individuelle Lösungen gibt. Es geht nicht darum, dass die Straßenverkehrsordnung allgemein festlegt, dass jeder überall mit Tempo 30 fährt oder dass nur noch Radwege gebaut werden, sondern darum, dass Kommunen frei entscheiden dürfen, flächendeckend Tempo 30 einzuführen und mehr Radwege zu bauen – anders als es bislang häufig der Fall ist. Ich will noch darauf verweisen, dass bundesweit mehr als 300 Kommunen – eine Städteinitiative – fordern: Gebt uns Spielraum in dem Bereich; wir gehen verantwortungsvoll damit um.

Das ist mein erstes wichtiges Schlaglicht. Die folgenden Folien behandle ich knapp; sie sind vielleicht eher zum Nachlesen gedacht.

Folie 12: „Mehr Spielraum für Tempo 30 innerorts“

Es gibt diesen Spielraum bei der Einführung von Tempo 30 innerorts bislang nicht bzw. nur sehr eingeschränkt. Sie alle kennen die Strecken, bei denen man auf derselben Straße kurzzeitig Tempo 30, dann Tempo 50 und zwischen 20 Uhr und 6 Uhr morgens noch einmal Tempo 30 hat. Das ist absurd, und es ist auch ein Beitrag zum Schilderwald. Das könnte man einfacher und besser machen.

Folie 13: „Ein anderer Umgang mit Parkraum“

Wir brauchen einen anderen Umgang mit dem Parkraum. Dass Parken immer und überall umsonst ist, vor allem für Autos, ist eine Entscheidung, bei der es nicht bleiben muss, schon gar nicht aus juristischer Sicht. Das ist eine politische Frage, die Sie entscheiden müssen, die der Bundestag entscheiden muss, die im Bundesverkehrsministerium auf Wiedervorlage liegt. Aber ich glaube, alle Verkehrsteilnehmer, alle Menschen, die sich im öffentlichen Raum bewegen, haben einen Anspruch darauf, sich in attraktiven Räumen aufzuhalten. Der Anteil an Fahrzeugen, die dort mehr als 22 Stunden pro Tag stehen oder tagelang nicht bewegt werden, ist einfach zu hoch. Der Platz, den wir haben, ist nicht unbegrenzt erweiterbar. Deswegen besteht Handlungsbedarf.

Folie 14: „Mehr Platz für Radverkehrsanlagen“

Genauso ist es mit dem Platz für Radverkehrsanlagen. Auch hier ist die Anordnungspraxis viel zu eng, viel zu schwierig und viel zu ... (akustisch unverständlich) vor Gericht. All das kann man besser und einfacher machen.

Folie 16: „Die Rolle von Landesmobilitätsgesetzen“

Schauen wir stärker auf den Landesgesetzgeber: „Landesmobilitätsgesetz“ ist ein großes Wort. Natürlich ist ein Landesmobilitätsgesetz immer in das eingebunden, was wir auf der Bundesebene schon geregelt haben. Sie können nicht einfach von der Straßenverkehrsordnung abweichen, aber Sie haben Spielräume. Die Spielräume befinden sich insbesondere in der Planung. Die Mobilitätsgesetze in den verschiedenen Bundesländern – ich habe sie schon erwähnt – sind entweder schon verabschiedet, oder sie sind gerade auf dem Weg dazu. Sie haben ganz unterschiedliche Schwerpunkte.

Folie 17: „Integrierte Verkehrsplanung“

Wichtig erscheint mir vor allem, dass sich Landesmobilitätsgesetze in die Richtung einer integrierten Verkehrsentwicklungsplanung bewegen. Am Beispiel Radverkehr kann man schön zeigen, dass das nicht nur ein abstraktes politisches Ziel ist, sondern dass es zwingend erforderlich ist, dass man sich mit einer hohen rechtlichen Verbindlichkeit das Ziel setzt, ein Hauptradverkehrsnetz, das Ober-, Mittel- und Grundzentren durch Radschnellverbindungen oder Radvorrangrouten verbindet, und ein Ergänzungsnetz lokaler Radverbindungen zu schaffen. Auf dieser Basis muss eine Verknüpfung mit Angeboten des ÖPNV und mit Sharing-Angeboten erfolgen, um das Umsteigen zu erleichtern.

Folie 18: „Planungsziele und Bedarfsplan“

Man kann das über eine landesweite Bedarfsplanung machen. Das ist es am Ende, worum es geht. Ziele, die man dabei aus meiner Sicht ständig im Blick haben sollte, sind eine möglichst durchgängige Führung und eine ausreichende Breite der Radverkehrsanlagen sowie ein Fahrbahnbelag, der ein sicheres und aufwandarmes Fahren ermöglicht. Die Barrierefreiheit sollte natürlich auch gewährleistet sein. All das ist grundsätzlich möglich, aber es braucht Zeit. All das braucht aber auch einen Rechtsrahmen. Deswegen ist eine langfristige Planungssicherheit mit einer entsprechenden Bedarfsplanung auf verschiedenen Ebenen erforderlich.

Folie 19: „Planungsebenen“

Planungsebenen sind die Landes- sowie die regionale und die kommunale Ebene, mit unterschiedlichen Ergebnis- und Handlungszielen, aber vor allem auch kennzifferngestützt. Nicht vergessen werden darf die Frage der Finanzierung. ... (akustisch nicht verständlich) Aber irgendeine Form des pauschalierten finanziellen Ausgleichs würde man dabei benötigen. Das war ein kurzer Schnelldurchlauf, bei dem es darum ging, woran man bei den Landesmobilitätsgesetzen mit Blick auf Radverkehrsanlagen und integrierte Verkehrsplanung denken muss. Verstehen Sie die Radverkehrsanlagen bitte nur als ein Beispiel. Für andere Verkehrsträger, den Fußverkehr, den öffentlichen Personennahverkehr, den motorisierten Individualverkehr und den Wirtschaftsverkehr, sind ähnliche Überlegungen sinnvoll und gut.

Folie 21: „Den öffentlichen Raum effizient nutzen“

Sharing-Angebote – der dritte Schwerpunkt – spielen eine zunehmend große Rolle. Hier ist eines ganz wichtig: Sharing kann einen Beitrag zur effizienteren Nutzung öffentlicher Räume leisten. Autos, die nicht nur stehen, sondern regelmäßig genutzt werden, sind besser. Das wird häufig der Fall sein, wenn ich nicht mein eigenes Auto parke, sondern ein Auto nutze, das, wenn ich es nicht mehr brauche, von einem anderen genutzt wird. Aber Sharing-Angebote brauchen einen Rahmen; nur dann funktionieren sie. Wenn es nur immer mehr Angebote gibt, führt das zu noch mehr Fahrzeugen im öffentlichen Raum. Deswegen ist auch hier ein rechtlicher Rahmen unbedingt erforderlich.

Lassen Sie mich kurz den Unterschied zu On-Demand-Verkehren erklären. Wenn ich jetzt von Sharing spreche, meine ich wirklich die selbst genutzten Verkehrsmittel, ob das nun Roller, Fahrräder oder Autos sind. Dieses Sharing-Angebot steht jetzt bei mir im Fokus. Natürlich können daneben auch On-Demand-Verkehre eine wichtige Rolle spielen. Das will ich damit nicht infrage stellen, aber mit Blick auf die verbleibende Redezeit konzentriere ich mich auf Ersteres.

Folie 22: „Förderung von weiteren Sharing-Angeboten“

Da haben wir eine gewisse gesetzliche Regelung. Es bedarf einer Sondernutzungserlaubnis, wenn sich die Stellplätze im öffentlichen Raum befinden. Wir haben das für stationäre Sharing-Angebote, in Teilen aber auch für stationsunabhängige. Zum Beispiel zu Radverkehrsangeboten ist in Nordrhein-Westfalen eine Gerichtsentscheidung ergangen, in der es klar heißt, auch ein ganz unabhängiges Sharing-System im öffentlichen Raum braucht eine Erlaubnis. Dieser Erlaubnisrahmen ist eigentlich etwas, mit dem man sinnvoll und gut arbeiten kann.

Folie 23: „§ 16a HStrG – Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing“

Sie haben das im Hessischen Straßengesetz für stationäres Carsharing geregelt, anknüpfend an das, was der Bund im Bundes-Carsharinggesetz für Bundesstraßen gemacht hat.

Folie 24: „Regelung im Landesstraßengesetz zu Sharing-Angeboten“

Aus meiner Sicht bietet es sich aber an, diese punktuelle Regelung zum Carsharing auf andere Sharing-Angebote zu erweitern, vor allem auch auf stationsunabhängige Sharing-Angebote. Nur dann lassen sich die Angebote, die, z. B. nach der Rechtsprechung des OVG aus Nordrhein-Westfalen, ohnehin einer Sondernutzung bedürfen, im Rahmen einer integrierten Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsträger aufgreifen. Sie können das insbesondere im Rahmen vertraglicher Regelungen sehr schön umsetzen. Keine Sorge also: Wenn ich das Wort „Sondernutzung“ verwende, heißt das nicht, dass wir uns nur im Rahmen von Verwaltungsakten bewegen.

Folie 26: „Ladeinfrastruktur nach Anwendungsfällen“

Gestatten Sie mir einen kleinen Schwenk zur Ladeinfrastruktur, bevor ich zu meinem letzten Punkt komme. Auch da wird einiges auf Sie zukommen. Warum? Wir sehen hier eine Förderlandschaft, z. B. des Bundesverkehrsministeriums. Keine Sorge, ich werde das nicht im Einzelnen

durchgehen, aber ich will damit sagen: Die Menschen werden überall laden; das ist das Zielbild. Sie werden zu Hause laden, sie werden beim Arbeitgeber laden – häufig nicht auf öffentlichen Flächen, aber gelegentlich schon. Selbst wenn man davon ausgeht, dass der öffentliche Raum nur bei 15 % der Ladezellen betroffen ist, stellt man fest, dass das bei einer unterstellten Fahrzeuganzahl von 15 Millionen im Jahr 2030 doch eine ganze Menge ist.

Folie 27: „Erwartungen an Kommunen steigen“

Gerade die mittleren und die größeren Kommunen wird das vor erhebliche Herausforderungen stellen, insbesondere auch wegen folgenden Abschnitts aus dem Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung:

Die Bundesregierung prüft deshalb bis Ende 2022, wie eine gesetzliche Verpflichtung der Länder,

– und damit mittelbar auch der Kommunen –

die Grundversorgung an lokaler Ladeinfrastruktur sicherzustellen, umgesetzt werden kann.

Die Kommunen nutzen das vielfach schon jetzt. Wir selbst durften schon einige Kommunen bei europaweiten Ausschreibungen für den Aufbau von Ladeinfrastruktur begleiten: München, Hannover, Berlin, Braunschweig – um nur ein paar zu nennen. Andere wählen eigene Lösungen in Zusammenarbeit mit kommunalen Unternehmen. Aber wir sehen, dass die Kommunen um diese Aufgabe nicht gänzlich herumkommen. Der Bund – das betrifft das Bundesverkehrsministerium – engagiert sich im Moment auch sehr stark in dem Bereich. Es wird der Aufbau eines deutschlandweiten Schnellladenetzes mit 1.000 Standorten begleitet, ähnlich wie bei den großen Tankstellen für den Mittel- und Langstreckenverkehr. Das wird auch die Landesebene betreffen, sei es, weil die Landesebene eigene Flächen hat, sei es, weil sie Kommunen in diesem Bereich unterstützt.

Folie 28: „Markttrollen bei Ladeeinrichtungen“

Ich werde das Bild nicht im Detail erläutern. Es ist aufgeführt, wen es im Bereich der Ladeinfrastruktur gibt. Es zeigt, dass Bund, Länder und Kommunen mit dem Betreiber der Ladeinfrastruktur irgendeine Beziehung eingehen – der Bund durch die Förderung, die Kommunen durch die Sondernutzungserlaubnisse, weil so etwas nicht einfach gebaut werden darf. Der Betreiber hat eine Vielzahl an Vertragsbeziehungen: mit dem Netzbetreiber, mit den Kunden, die dort laden, mit Unternehmen, die Ladekarten ausgeben usw. Da gibt es einiges sinnvoll zu regeln. Das ist nicht einfach, aber es lohnt sich, und es ist ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz.

Folie 30: „Status quo“

Zum Schluss will ich schlaglichtartig einen Punkt erwähnen, der eigentlich einen eigenen Absatz verdient hätte: die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs als eigenständiger Beritt

neben dem Interesse an einer integrierten Verkehrsplanung. Ich glaube, dass die bisherige Finanzierung des ÖPNV an ihre Grenzen gerät. Wir sehen das im Moment an der Diskussion über das 49-Euro-Ticket. Ich wünsche uns allen, dass es am Ende eine Verständigung gibt, die allein durch zusätzliche ... (akustisch unverständlich) und zusätzliche Landesmittel dazu führt, dass wir über ergänzende Finanzierungsinstrumente nicht unbedingt zu sprechen brauchen. Ich will nur jetzt schon einmal sagen: Wenn es erforderlich wäre, gäbe es sie. Es gibt nicht wenige Bundesländer – wir durften das für Berlin und Bremen untersuchen; in Baden-Württemberg gibt es weit fortgeschrittene Überlegungen zu einer Umsetzung solcher Finanzierungsinstrumente –, die in diesem Zusammenhang nicht vergessen werden sollen.

Folien 31 und 32: „Umlagefinanzierung (Bürger:innenticket“) (1) (2)

Im Wesentlichen sind es drei Finanzierungsinstrumente, die ich kurz erwähnen möchte. Als Erstes sind die Bürgertickets zu nennen; sie sind dem ähnlich, was wir vom öffentlichen Rundfunk kennen. Jeder zahlt einen Beitrag und darf den öffentlichen Nahverkehr dafür in der Regel ohne zusätzliche Kosten nutzen. Das ist ein Instrument, das vor allem in Ballungszentren – deswegen haben wir das insbesondere für Berlin und Bremen untersucht – einen großen Nutzen hat. Ob man so etwas landesweit umsetzen kann, ist sicherlich eine Frage, bei der man geteilter Meinung sein kann. Es wäre aber ein sehr gut geeignetes Instrument, um den öffentlichen Personennahverkehr nachhaltig zu stärken, gerade in Ballungszentren. Vielleicht verankert man auch im Landesgesetz die Möglichkeit, einen solchen Beitrag einzuführen, ohne dass es flächendeckend zwingend wird.

Folie 33: „Nutznießerfinanzierung“

Daneben haben wir die Nutznießerfinanzierung. Was ist damit gemeint? Es sollen die einen Beitrag leisten, die davon profitieren, dass es einen öffentlichen Nahverkehr gibt. Das sind insbesondere Grundstückseigentümer und Gewerbetreibende. Der Wert der Grundstücke steigt; die Kunden der Gewerbetreibenden kommen, weil es einen öffentlichen Nahverkehr gibt. Das ist, sehr verkürzt, die Begründung für einen solchen Beitrag.

Folie 34: „Nutznießerfinanzierung – Rechtliche Ausgestaltung“

Umsetzbar wäre dieser Beitrag, ebenso wie das Bürgerticket, das ich eben erwähnt habe, auf landesgesetzlicher Ebene. Natürlich gäbe es eine Vielzahl von Folgefragen, die zu erwähnen ich mir jetzt erspare.

Folie 35: „City-Maut“

Am Ende steht – ich weiß, das ist ein Streitthema, aber es gehört dazu – die City-Maut oder die, wenn man so will, weiter gehende Bemaufung öffentlicher Straßen. Wir haben im Bundesgesetz sogar eine Straßenbenutzungsgebühr vorgesehen. Möglich wäre es. Die Diskussion ist politisch schwierig geworden, aber das Thema taucht immer wieder auf – und das nicht ohne Grund. Es wäre ein Beitrag, die Einnahmen beispielsweise aus einer City-Maut, die der motorisierte Indivi-

dualverkehr durch die Nutzung ... (akustisch unverständlich) öffentlicher Flächen generiert, anderen Verkehrsträgern zugutekommen zu lassen. Sie könnten über die Einnahmen frei verfügen. Sie können den Straßen, also auch für Autos ... (akustisch unverständlich) So viel in aller Kürze.

Folie 36: „Parkraumbewirtschaftung“

Es gibt andere Instrumente, die man gerne nutzt, z. B. die Parkraumbewirtschaftung. Die Einnahmen, die man dort über eine Ausweitung – die wir aktuell immer mehr sehen – generiert, kann man zielgerichtet nutzen.

Folie 37: „Sonstige Maßnahmen“

Das gilt auch für weitere Instrumente, auf die ich jetzt nicht im Detail eingehe.

Ich hoffe, dass mein Ritt durch dieses Thema, mit Schlaglichtern auf einigen Aspekten, über die es aus meiner Sicht zu diskutieren lohnt, gut nachvollziehbar war. Ich darf mich für die Einladung bedanken. Auf die Referenten, die nach mir kommen, und die Diskussion mit Ihnen freue ich mich.

Vorsitzende: Herr Dr. Ringwald, vielen Dank für Ihren Vortrag und für Ihren Ritt durch die gesetzlichen Grundlagen und die, wie wir festgestellt haben, vielen Vertragsbeziehungen. Offene Fragen können hier sicherlich noch geklärt werden. – Als Erste hat sich die Sachverständige der CDU-Fraktion, Frau Prof. Dr. Schäfer, gemeldet. Bitte schön.

SV Prof. Dr.-Ing. Petra K. Schäfer: Herr Dr. Ringwald, vielen Dank für den Ritt, wie Sie es selbst ausgedrückt haben. Deswegen die Nachfrage: Mit der Enquetekommission sind wir auf der Landesebene. Was sind die fünf wichtigsten Punkte, die wir hier klären sollten?

Herr Dr. Ringwald: Ich würde das in zwei Bereiche teilen. Zum einen würde ich sagen, auch das Land sollte sich sehr nachdrücklich dafür einsetzen, dass wir eine andere Straßenverkehrsordnung bekommen. Das ist ein Thema, das bei der Aufteilung öffentlicher Flächen gern unterschätzt wird, aber es ist sehr wichtig. Viele Kommunen scheitern bei der Umsetzung dessen, was politisch längst mehrheitlich so gesehen wird, an der Straßenverkehrsordnung. Das können Sie nicht alleine machen, aber in der Verkehrsministerkonferenz spielt das Land Hessen eine wichtige Rolle. Da ist das Thema virulent, und es ist wichtig, dass wir das einfordern.

Zum anderen muss man sich im Rahmen eines Mobilitätsgesetzes so intensiv und gut mit einer integrierten Verkehrsplanung beschäftigen, wie man das auf der Landesebene nur kann. Das ist der zweite große Topf. Ich glaube, wir werden dazu von den anderen beiden Referenten noch

sehr viele instruktive Punkte aus einer planungsrechtlichen, aber auch aus einer verkehrsplanerischen Perspektive hören. Dem will ich nicht vorgreifen; denn sie können das mindestens so gut, wenn nicht sogar besser als ich schildern.

Mir geht es darum, dass ein solcher Ansatz deutlich macht, dass wir verkehrsträgerübergreifend denken und so etwas wie Sharing-Angebote nicht isoliert betrachten, sondern als Teil einer Verkehrswende begreifen, die den Umweltverbund insgesamt stärkt bzw. dazu führt, dass wir beide Beine der Verkehrswende sinnvoll stärken. Wir brauchen gerade im ländlichen Raum weiterhin motorisierten Individualverkehr. Der wird nicht verschwinden. Selbst wenn wir den Radverkehr und den öffentlichen Nahverkehr stärken, wird es weiterhin den motorisierten Individualverkehr geben. Er muss elektrisch sein. Es ist schon absehbar, dass es auf der Bundesebene, aber aus eigenem Interesse des Landes auch auf der Landesebene Anstrengungen bedarf, um den Infrastrukturaufbau für eine Elektrifizierung des Verkehrs – des Individualverkehrs, aber auch des Wirtschaftsverkehrs – deutlich voranzutreiben. Das ist ein wichtiger Teil einer landesmobilitätsgesetzlichen Herangehensweise.

Daneben bleibt der verkehrsplanerische Ansatz, der die verschiedenen Verkehrsträger so in Beziehung setzt, dass wir den Raum effizient nutzen und attraktiver machen. Dazu gehören eine Stärkung des Umweltverbunds, eine Stärkung des ÖPNV und vor allem seine Vernetzung mit neuen Mobilitätsangeboten, gerade in Ballungszentren. Aber diese Ballungszentren strahlen überregional aus. Diesen planerisch überregionalen Ansatz finden wir in den gesetzlichen Regelungen bisher nicht. Natürlich gibt es auch in Ihrem Bundesland genügend Experten, die sich seit Jahren damit beschäftigen. Aber ich habe Ihnen diesen Flickenteppich aus gesetzlichen Regelungen geschildert. Uns fehlt auf der Bundesebene ein verkehrsplanerischer Gesamtansatz. Gesetzlich fehlt er auch auf der Landesebene. Deswegen finde ich Ihre Enquetekommission auch so wichtig und gelungen. Wenn Sie diesen Impuls mitnähmen, wäre ich sehr froh.

Abg. Tobias Eckert: Herr Dr. Ringwald, herzlichen Dank für den Vortrag. Ich will Ihnen mit meiner Frage die Gelegenheit geben, auf einen der Punkte einzugehen – Stichwort: Landesmobilitätsgesetz –, die Sie mit Hinweis auf die Zeit stakkatoartig abhandeln mussten. Da haben Sie als Beispiel den Radverkehr genannt. Eben haben Sie auch noch Wirtschaftsverkehre und Ähnliches angesprochen. Vielleicht könnten Sie da noch einen etwas tieferen Einblick geben; denn wir haben auch in Hessen die Diskussion: Welchen Kompetenzrahmen hat das Land in diesen konkreten Bereichen, und wo stoßen wir kompetenztechnisch an unsere Grenzen? Wenn Sie da einen vertieften Einblick geben könnten, auch mit Blick auf andere Bundesländer, wäre das sicherlich hilfreich, und es gäbe Ihnen die Gelegenheit, über die Spiegelstriche hinauszugehen.

Herr Dr. Ringwald: Vielen Dank für die Frage. Das mache ich wirklich sehr gern. Das tat mir beim Durchgehen auch etwas leid; aber das kann ich jetzt gern aufgreifen.

Ein Landesmobilitätsgesetz kann nicht das heilen, was uns auf Bundesebene fehlt. Das muss man klar sagen. Aber es kann einen wichtigen Beitrag leisten, um die Situation gegenüber dem Status quo deutlich zu verbessern. Beides gehört aus meiner Sicht zusammen. Das liegt daran, dass wir zwischen Bund und Ländern Kompetenzteilungen haben, dass es Dinge gibt, die der Bund zumindest abschließend regeln kann. Bei der Straßenverkehrsordnung hat er das gemacht. Das bedeutet, dass Sie auf der Ebene eines Landesmobilitätsgesetzes nicht einfach den Spielraum, den es bei Radverkehrsanlagen – Tempo 30, Parken – in der Straßenverkehrsordnung im Moment nicht gibt, einführen können. Da bewegen Sie sich in dem Rechtsrahmen, den das Bundesrecht vorgibt.

Aber so wichtig die Straßenverkehrsordnung auch ist: Zum einen gibt es im Rahmen der Straßenverkehrsordnung einen Anordnungsspielraum. Das sehen wir z. B., wenn wir uns mit dem Begriff der Sicherheit des Verkehrs oder mit dem Begriff der Leistungsfähigkeit des Verkehrs beschäftigen. Da stellt sich die Frage: Wie ermittelt man beispielsweise die Leistungsfähigkeit des Verkehrs, auch im Anwendungsbereich der Straßenverkehrsordnung? Da gibt es auch in der Straßenverkehrsordnung Spielraum.

Zum anderen gibt es einen Spielraum, der noch größer ist, nämlich den planerischen: Immer wenn Sie umbauen, wenn Sie den öffentlichen Raum baulich verändern, sind Sie deutlich freier; dann bewegen Sie sich erst einmal nicht unmittelbar im Anwendungsbereich der Straßenverkehrsordnung. Natürlich gibt es auch bei Neubauten irgendwann Markierungen, Beschilderungen etc. Ich meine aber die Frage der Widmung einer Straße – wer dort fahren darf –, z. B. einer Teileinziehung: Die Straße wird teilweise zurückgenommen und nicht mehr allen Verkehrsteilnehmern zur Verfügung gestellt, sondern nur noch einzelnen. Das könnte mehr Flächen für den Umweltverbund bedeuten. Da haben Sie Spielraum, insbesondere dann, wenn Sie, vereinfacht gesprochen, den Bordstein baulich versetzen lassen. Diesen Spielraum zu nutzen ist auf der Ebene eines Landesmobilitätsgesetzes.

Aber ich glaube, neben dem Vorhandensein eines rechtlichen Spielraums ist es auch wichtig, dass man ein Landesmobilitätsgesetz nutzt, um die Frage, wie wir mit Verkehrsplanung umgehen, strukturell anzugehen: Auf welchen staatlichen Ebenen planen wir mit welchen Zielen Verkehr? Welche Ziele wollen wir erreichen, um von einer rein maßnahmenbezogenen Betrachtung einzelner Straßen wegzukommen? Auch dafür ist Raum im Rahmen eines Landesmobilitätsgesetzes. Ich habe versucht, am Beispiel des Radverkehrs in einzelnen Punkten zu schildern, wie auf der Grundlage einer echten Bedarfsplanung langfristiger Ziele für ein Radverkehrsnetz ein überregionales Vorgehen aussehen könnte.

Aus meiner Sicht würde ein Landesmobilitätsgesetz selbstverständlich auch ein Kapitel zum Fußverkehr, ein Kapitel zu neuen Mobilitätsformen, wie Shared Mobility, ein Kapitel zu den On-Demand-Verkehren und ein Kapitel zum Wirtschaftsverkehr bekommen müssen. Ob man das Thema des motorisierten Individualverkehrs dabei querbeet integriert, weil sich letztlich alle dazu verhalten, oder ob man ihm ein eigenes Kapitel widmet, ist am Ende eine Geschmackssache. Man sollte ihn allemal im Zusammenhang damit regeln; denn selbst wenn man den öffentlichen Raum anders verteilen möchte, heißt das nicht, dass Autos verschwinden.

Um nicht so abstrakt zu bleiben, möchte ich sozusagen ein paar Bilder in die Debatte werfen: Schauen Sie sich im europäischen Ausland um, z. B. in niederländischen Städten oder auch in Wien. Sie werden feststellen, das sind Städte, die sehr viel für den Radverkehr gemacht und den öffentlichen Nahverkehr überregional deutlich ausgebaut haben und bei denen ein anderes Verhältnis der Verkehrsträger zueinander nicht zu weniger Mobilität geführt hat. Ich glaube, das ist ganz wichtig. Es geht nicht um weniger Mobilität und nicht um Verbote und Einschränkungen, sondern um lebenswerte öffentliche Räume. ... (akustisch unverständlich) Man lässt Autos deswegen nicht verschwinden, sondern man hat das nur in ein sinnvolles Verhältnis gebracht. Das alles könnten und sollten Sie in einem Landesmobilitätsgesetz aufgreifen.

Abg. **Axel Gerntke:** Herr Dr. Ringwald, herzlichen Dank für Ihren Vortrag. Sie haben am Ende Ihres Vortrags sehr cursorisch verschiedene Finanzierungsinstrumente erwähnt und gesagt, das Aufzählen der daraus folgenden Rechtsfragen wollten Sie uns ersparen. Mit Blick auf die Abgaben für die Gewerbetreibenden sage ich: Es wäre schön, wenn Sie uns diese Rechtsfragen doch nicht ersparen oder zumindest andeutungsweise umreißen würden, welche Schwierigkeiten da bestehen und wie diese zu überwinden wären.

(Abg. Dr. Stefan Naas: Das kann man mit der Vermögensteuer bestimmt gut koppeln!)

– Wenn man das mit der Vermögensteuer koppeln kann, wie die FDP das vorschlägt, können wir das gern machen.

Herr **Dr. Ringwald:** Was ich bei diesen Finanzierungsinstrumenten zu zeigen versucht habe – mir ist ein Satz ganz wichtig, dann komme ich direkt auf Ihren Punkt zu sprechen und sage auch sehr gern etwas zu der Frage, wie man das in diesem Bereich umsetzen könnte oder welche Schwierigkeiten bestehen –, ist, dass wir, wenn wir das Ziel, den Umweltverbund zu stärken, ernst nehmen, uns selbst nicht vormachen sollten, dass der öffentliche Nahverkehr schon jetzt auf dem Niveau ist, auf dem er sein sollte. Der öffentliche Nahverkehr müsste bundesweit, auch in Hessen, deutlich ausgebaut werden. Das ginge gar nicht anders. Sie können, wenn Sie das Ziel von Mobilität für die Menschen ernst nehmen, den öffentlichen Raum nicht anders verteilen, ohne den öffentlichen Personennahverkehr deutlich zu stärken. Nur dann ist eine effiziente Nutzung und Umgestaltung öffentlicher Räume möglich, ohne die Mobilität insgesamt einzuschränken.

Eine Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs geht nicht, ohne dass wir erheblich mehr Mittel als bisher in diesen Bereich stecken. Die politische Diskussion kennen Sie nur zu gut. Auf der nächsten Verkehrsministerkonferenz wird sie noch einmal sehr virulent, und vielleicht gibt es ja einen Bundeskanzler, der sich nachhaltig dafür engagiert. Wir können aber nicht ausschließen – deswegen habe ich es angesprochen –, dass alle die Kompromisse, die man dort eingeht, am Ende

nicht ausreichen, um den öffentlichen Nahverkehr so auszubauen, wie wir es brauchen. Wie attraktiv das 49-Euro-Ticket auch sein mag, erst einmal wird es sehr viel Geld kosten. Dieses Geld würde für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs nicht mehr unmittelbar zur Verfügung stehen.

In einer idealen Welt gibt es sehr viel Geld dazu. Aber ich sage es einmal so: Es wäre das erste Mal. Deshalb könnte ich es mir gut vorstellen, dass wir am Ende vor der Frage stehen: Erschließen wir eigene Erlöse, um den öffentlichen Verkehr so auszubauen, wie wir es brauchen, oder verzichten wir darauf und damit auch auf die Umgestaltung öffentlicher Flächen? Ich glaube, Letzteres wäre schade. Für die Bürgerinnen und Bürger wäre das nicht attraktiv, nicht schön.

Deswegen ist es ein Instrumentenkasten, aus dem man sich bedienen kann. Das Instrument der Heranziehung von Gewerbetreibenden oder von Grundstückseigentümern ist in der wissenschaftlichen Literatur weitgehend unumstritten. Das kann man einführen. Im europäischen Ausland gibt es dafür auch Beispiele. In Paris und in Wien beispielsweise gibt es Fälle, in denen man Arbeitgeber oder Grundstückseigentümer zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs heranzieht, mit der Begründung, dass sie selbst davon profitieren, dass es ihn gibt.

Erstens heißt das aber auch, dass der Ausbau und das Heranziehen Hand in Hand gehen. Den Vorteil, zu dessen Finanzierung ich herangezogen werde, muss es schon geben. Zweitens. Die Heranziehung verlangt, dass es eine – wenn auch standardisierte – Bewertung gibt, wie groß der individuelle Vorteil wirklich ist. Das lässt sich messen. Es gibt durchaus Studien zur Korrelation der Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Nahverkehr und dem Wert von Grundstücken bzw. Gewerbeflächen: Erreichbarkeit für die Mitarbeiter, aber auch Erreichbarkeit für die Kunden. Das muss man nur sauber aufschreiben und sauber anwenden. Die Frage ist nur, ob man das möchte. Ich glaube, so sehr es bei der Frage: „Wollen wir den ÖPNV ausbauen?“ am Ende um eine politische Entscheidung geht, so sehr hängt auch die Beantwortung der Frage: „Wollen wir weitere Finanzierungsquellen erschließen?“ – egal ob es, von mir aus regional begrenzt, ein Ticket für alle, eine City-Maut oder eine Nutznießerfinanzierung ist – von einer politischen Entscheidung ab. Juristisch dürfen Sie das schon.

SV Dieter Posch: Herr Dr. Ringwald, herzlichen Dank für den Vortrag. Sie haben mit der Darstellung der Vielfalt der gesetzlichen Vorschriften begonnen. Da ist bei mir fast der Eindruck entstanden, es wäre prima, wenn wir das alles eingesetzt bekämen. Aber das scheint mir in Zukunft eher nicht der Fall zu sein; denn die Schutzzwecke dieser Gesetze sind sehr unterschiedlicher Art. Ich glaube, das kann man an der StVO, der Straßenverkehrsordnung, deutlich machen. Der Straßenverkehr als solcher war früher gewollt, und er musste geordnet werden. Das führte dazu, dass die Sicherheit und die Leichtigkeit maßgebliche Ziele der StVO sind.

Mittlerweile hat sich aber das Thema Verkehrs- und Mobilitätspolitik völlig verändert, insbesondere durch die Bedeutung umweltrelevanter Faktoren. Insofern kommen neue Schutzzwecke hinzu, die möglicherweise nicht in jedes Gesetz passen. Eigentlich wäre es geboten, die Ziele der Gesetze, die Mobilität regeln sollen, zu vereinheitlichen. Dabei müssten Klimaschutz und Umweltschutz eine ganz andere Rolle spielen als bisher bzw. als es dem historischen Wachstum

entspricht. Ich glaube, dass wir so unterschiedliche Gesetze haben, hängt auch damit zusammen, dass verschiedene Schutzzwecke hinzugekommen sind, die wir jetzt hineinbringen. Wir werden daher mit den unterschiedlichen Gesetzen leben müssen, insbesondere weil wir unterschiedliche Zuständigkeiten haben und es sich auch nicht abzeichnet, dass sich irgendetwas daran ändert.

Aber die Zielsetzungen der Mobilitätspolitik müssten einheitlich sein; denn es ergibt eigentlich keinen Unterschied, welchen Verkehrsträger man hat. Wenn es um Umweltschutz geht, muss jeder Verkehrsträger so aufgestellt sein, dass ein Höchstmaß an Umweltschutz gewährleistet ist. Das ist ein Novum gegenüber der Verkehrspolitik von vor 20 Jahren. Ich weiß nicht, ob Sie das ähnlich sehen.

Eine konkrete Frage habe ich zu einem Punkt, auf den Sie am Schluss nur kurz eingehen konnten: die Diskussion im Zusammenhang mit dem 9-Euro-Ticket. Sie haben den Begriff „Beitrag“ verwendet und eine Parallele zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk gezogen. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist in unserer Verfassung aber in besonderer Weise geschützt. Sehen Sie, wenn man Mobilitätspolitik als Teil der Daseinsvorsorge betrachtet, gleichwohl eine Möglichkeit,

dass man so etwas über Beiträge macht? Ich kann mich daran erinnern, dass Diskussionen über Beitragslösungen im ÖPNV schon vor 20 Jahren stattgefunden haben. Die sind immer daran gescheitert, dass man gesagt hat, der öffentliche Personennahverkehr ist rechtlich nicht genauso zu behandeln wie der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Sie haben dieses Beispiel gleichwohl genannt. Was haben Sie damit verfolgt, wenn ich Sie so fragen darf?

Herr Dr. Ringwald: Ich möchte zu beiden Punkten etwas sagen und mit Ihrer konkreten Frage beginnen. Ja, eine Beitragsfinanzierung ist verfassungsrechtlich möglich. Das haben wir uns angeschaut; das haben sich aber auch andere angeschaut. Wenn ich der Einzige wäre, der das so sieht, würde ich das nicht sagen. Das ist aber nicht so.

Die Frage ist, ob man das will. Wofür wird ein Beitrag bezahlt? Ein Beitrag wird nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben dafür bezahlt, dass man eine Nutzungsmöglichkeit im öffentlichen Personennahverkehr hat. Die Möglichkeit, einen Beitrag festzusetzen, knüpft nicht daran an, dass wir beispielsweise ein Staatsziel ÖPNV oder einen besonderen Schutzzweck haben, wie wir es beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk finden; der ist sogar im Grundgesetz verankert. Das erkennen Sie schon daran, dass wir in Deutschland in einer Vielzahl von Fällen – die gar nicht dem öffentlichen Rundfunk vergleichbar geregelt werden – Beiträge finden. Es geht also nicht immer um Leistungen, die grundgesetzlich verankert sein müssen.

Das ist für die Erhebung eines Beitrags nicht erforderlich. Für die Beitragserhebung ist eine Nutzungsmöglichkeit erforderlich, nicht einmal die tatsächliche Nutzung. Das ist bei einem Bürgerticket grundsätzlich denkbar. ... (akustisch unverständlich) Es muss eine theoretische Nutzungsmöglichkeit bestehen. Das wird man mit einem entsprechenden Ausbau des ÖPNV aber auch abwickeln können. Ein Übergangszeitraum dabei ist sicherlich möglich.

Als diejenigen, die es umsetzen, müssen Sie auf einiges achten. Sie müssen darauf achten, welche tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten es gibt und dass ein Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs so erfolgt, dass man eine Zunahme der Nutzung – die ja gewollt ist – mithilfe von Beiträgen umsetzen kann. Dabei haben Sie aber erheblichen Spielraum. Grundsätzlich ist das Instrument einer Beitragsfinanzierung verfassungsrechtlich möglich.

Zweiter Punkt. Ja, Sie haben völlig recht: Wir werden es jetzt mit Sicherheit nicht schaffen, ein Energiegesetz zu bekommen. Das hat man beim Energierecht einmal versucht und ist dabei gescheitert. Im Umweltbereich ist man auch gescheitert. Das kann man jetzt gut oder schlecht finden. Ich glaube, wir müssen mit dem arbeiten, was wir haben. Aber so sehr wir mit dem arbeiten müssen, was wir im Verkehrsbereich haben, so wenig kann es dabei bleiben. Wir brauchen zumindest in einzelnen Gesetzen einen umfassenderen Ansatz. In einzelnen Gesetzen – im Straßenverkehrsrecht – müssen wir das unbedingt erweitern und brauchen dafür auf der Landesebene Landesmobilitätsgesetze. Wir hören nachher noch etwas über Überlegungen zu einem Mobilitätsgesetz auf der Bundesebene. Wir brauchen einen Rechtsrahmen, in dem eine integrierte Verkehrsplanung verankert ist. Dann kann man auch die anderen Instrumente, die es in der Landesbauordnung gibt, z. B. die Stellplatzsatzung, sinnvoll integrieren. Aber im Moment haben wir einen Flickenteppich. Es fehlt ein Rahmen.

Abg. **Dr. Stefan Naas:** Herr Dr. Ringwald, besten Dank für den komprimierten und guten Vortrag. Ich habe eine Vorbemerkung und eine Frage. Sie haben in einem Nebensatz gesagt: Na ja, auf dem Land wird das Auto bleiben. – Wir haben im Moment so viele Autos wie nie zuvor. Ich habe den Eindruck, dass unsere Schwerpunktsetzung nicht immer die richtige ist. Das trifft vor allem dann zu, wenn die Autos einen anderen Antrieb haben. Sie haben von Elektromobilität gesprochen. Wir brauchen uns jetzt nicht darüber zu streiten, ob es ausschließlich um Elektromobilität geht oder ob es noch andere Varianten gibt. Aber eigentlich wäre das Problem umweltpolitisch damit zu lösen. Dann stellt sich die Frage, warum das Auto immer aus der Stadt – wir reden nicht nur von Metropolen, sondern auch von Kleinstädten – herausgedrängt werden soll. – So viel als Vorbemerkung.

Die Bevölkerung ist, wie man an der großen Zahl von Autos sieht, die wir haben, nach wie vor der Auffassung, dass das Auto unverzichtbar ist. Es zeichnet sich auch keine Tendenz ab, dass sich das ändert; zumindest spüre ich das nicht. Aber wir beschäftigen uns hier sozusagen zu 60, 70 oder 80 % damit, wie wir den begrenzten Straßenraum umverteilen können und wie wir das Auto aus der Innenstadt herausbekommen. Dabei sind die Probleme außerhalb der Zentren vielleicht ganz andere.

Als Oppositionspolitiker bin ich natürlich immer auf der Suche nach frischen Gedanken für Gesetzentwürfe. Deswegen fand ich Ihren Vortrag sehr spannend. Aber wenn ich die einzelnen Punkte durchgehe, muss ich sagen: Ich glaube, dass nicht alles in die Zuständigkeit des Landes fällt. Dabei rede ich nicht von den Zuständigkeiten des Bundes – die Sie selbst in den Blick genommen haben –, sondern ich rede vor allem von der kommunalen Zuständigkeit. Wenn wir von

City-Tax-Erhöhlungen, ÖPNV-Tarifen usw. sprechen, sehe ich die gesetzgeberische Kompetenz nicht immer beim Land. Beispiel Bewohnerparkausweis: All das sind kommunale Themen.

Es bleibt am Ende die Frage, wie wir Straßen und Radwege planen, was wir entlang der Landesstraßen machen und wie wir die Straßen kategorisieren. Beim Carsharing haben wir in den letzten zwei Jahren zumindest das eine schon angepackt, was bei Ihnen mit angesprochen ist. Vielleicht können Sie noch einmal sagen, was für uns als Landesgesetzgeber greifbar ist und was wir an der Stelle verändern können.

Herr **Dr. Ringwald**: Das mache ich sehr gern. Ich gehe auf die Punkte in der von Ihnen gewählten Reihenfolge ein.

Erstens. Ich finde es ganz wichtig, dass wir den Begriff „integrierte Verkehrsplanung“ von der Frage „Auto, ja oder nein?“ lösen.

Zweitens glaube ich, wir müssen verstehen, dass die aktuelle Aufteilung unseres Straßenraums und die aktuell große Nutzung des motorisierten Individualverkehrs – des privaten Pkws – keine Zufälle sind. So, wie wir den Verkehr im Moment organisieren, ist es schlicht logisch und rational, immer mit dem Auto zu fahren. Das bedeutet aber nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger das in gleicher Weise tun würden, wenn wir den Verkehr anders planen und organisieren. Oft fehlt es schlicht an den guten Alternativen.

Ich finde es einerseits richtig, zu verlangen, dass man den Autoverkehr einschränkt, wenn man die Alternativen geschaffen hat. Das ist klar. Andererseits muss man aufpassen, dass man die Diskussion nicht so weit dreht, dass man sagt: „Die Alternativen gehen wir nicht so engagiert an, und deswegen bleibt alles, wie es ist“; denn beim Status quo kann es nicht bleiben. Mir gibt der Blick ins europäische Ausland immer wieder sehr zu denken. Das ist oft nicht weit.

Ich war letztes Wochenende bei Freunden in Aachen. Wir sind über die Grenze nach Maastricht gefahren. Das ist keine Stadt ohne Autos; das ist keine Stadt, in der Menschen nicht mobil sind. Aber in dieser Stadt gibt es viel mehr Flächen für den Fußverkehr und viel mehr Flächen für den Radverkehr und einen besseren ÖPNV. Das ist kein Zufall, sondern das ist das Ergebnis einer Planung und eines Rechtsrahmens, den man sich selbst gesetzt hat. Wenn wir unseren Rechtsrahmen und unsere Planung verändern, werden die Menschen auch weniger Auto fahren. Wenn wir das nicht grundsätzlich machen und nur bei einzelnen kleinen Punkten ansetzen, bleibt alles so, wie es ist. Ob man den Status quo erhalten oder ob man ihn verändern möchte, ist am Ende eine politische Frage. Das ist keine rechtliche Frage.

Aber nach allem, was ich aus der Diskussion mitnehme, ist es so, dass wir unsere Klimaschutzziele einerseits nur erreichen, wenn wir den Verkehr ... (akustisch unverständlich), und es andererseits deutlich leichter wird, wenn wir das Verkehrsverhalten verändern. Es ist also nicht so, dass man sagen könnte: „Lasst uns doch erst einmal das mit dem Klimaschutz erledigen, indem alle Autos mit elektrischem Antrieb fahren, und dann machen wir den Rest in Ruhe“, sondern

sehr viele Experten in dem Bereich immer wieder mahnen und sagen: Zu mehr Klimaschutz im Verkehr gehört die Elektrifizierung der Autos, aber in gleicher Weise geht es um Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung. Am Ende ergänzt sich das sinnvoll, und am Ende braucht man ein umfassendes Instrumentarium. Das ist auf allen staatlichen Ebenen dringend erforderlich: auf der Bundesebene, aber auch auf der Landesebene. Es ist wichtig, dass Sie als Vertreter eines – wie soll ich es sagen? – wichtigen Bundeslandes den Gesetzgeber hier unter Druck setzen, nach dem Motto: Guckt mal, was wir schon schaffen, jetzt seid ihr dran.

Gehen wir die Punkte abschließend noch einmal durch: Die Instrumente, die ich genannt habe, nämlich die Einführung einer City-Maut, die Beitragsfinanzierung über ein Bürgerticket und die Nutznießerfinanzierung, können Sie über ein Landesgesetz einführen, zumindest im Status quo. Teilweise sind es konkurrierende Gesetzgebungen, bei denen der Bund zwar tätig werden dürfte, es bislang aber nicht geworden ist. So lange kann man das in einem Land machen. In Baden-Württemberg überlegt man sich das gerade in einzelnen Bereichen. Dass die Nutzung von Mitteln aus der Parkraumbewirtschaftung für den öffentlichen Nahverkehr kein Instrument ist, das Sie als Landesgesetzgeber regeln können, stimmt. Das ist aber von den vier Instrumenten, auf die ich gekommen bin, wirklich das einzige. Für die anderen drei Instrumente können Sie Regelungen einführen, wenn Sie das wollen.

Ich kann gut verstehen, dass Sie sagen: Warten wir erst einmal ab, was bei der Diskussion über das 49-Euro-Ticket und die Finanzierung herauskommt. Aber es würde mich aufgrund meiner Erfahrung überraschen, wenn wir danach sagen würden, alle Finanzierungsprobleme sind gelöst. Deswegen erwarte ich, dass wir irgendwann – vielleicht erst in zwei Jahren, vielleicht erst in vier Jahren – wieder vor der Frage stehen, wie wir den notwendigen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs finanzieren. Dann werden alle diese Themen wiederkommen. Ob das am Ende auf der Landesebene oder auf der Bundesebene gelöst wird, ist auch eine Frage der Entscheidung über die politische Richtung. Aber diese Themen werden nicht verschwinden, und Sie als Landesgesetzgeber können hier sehr stark handeln, keine Frage.

Das Petitum bleibt: Sie können bei den Vorgaben für das Sharing sehr viel machen. Aber mein Ansatz war, zu sagen – zugleich war das der Versuch, eine Diskussion anzuregen –: Sehen Sie das nicht zu sektoral. Der Bund – das treibt das Ganze auf die Spitze – formuliert ein Gesetz für stationäres Carsharing an Bundesstraßen, anstatt dass man sich fragt: In welchem Rahmen einer integrierten Verkehrsplanung ergibt Carsharing denn Sinn? – Das betrifft nicht nur das Carsharing, sondern auch das Sharing von Rollern, Fahrrädern und weiteren Verkehrsträgern.

Diesen Ansatz müssen wir stärken. Wir müssen aufpassen, dass wir nicht sagen: Ach, lasst uns irgendwo ein kleines Rädchen drehen. – Das ist das, was wir bei der Straßenverkehrsordnung immer wieder gemacht haben. Wir haben nie den Anwendungsbereich geändert, sondern uns immer nur darauf geeinigt, dass wir in einem Absatz unten noch etwas dazuschreiben. Das ist zu wenig; das greift zu kurz. So ändern wir nichts, und so machen wir den Bürgerinnen und Bürgern keine attraktiven neuen Angebote, die sie mit Sicherheit nutzen.

Abg. **Axel Gerntke:** Ich habe noch Fragen zur Abgabe für Gewerbetreibende. Ich möchte wissen, ob ich Folgendes richtig verstanden habe: Erstens. Das Land kann es erheben. Zweitens. Es ist eine Pauschalierung möglich, auch wenn die Möglichkeiten, den ÖPNV zu nutzen, bei den Gewerbetreibenden im Moment unterschiedlich ausgeprägt sind. Trotzdem ist eine Pauschalierung analog zum GEZ-Beitrag – die einen sehen viel fern, die anderen gar nicht – möglich. Drittens. Sehen Sie aus juristischer Perspektive Obergrenzen für die Höhe solcher Abgaben? Oder ist das eine rein politische Definition?

Herr **Dr. Ringwald:** Ich finde, Sie geben das völlig richtig wieder. Ich kann das an zwei Punkten durch weiterführende Ausführungen ergänzen. Man kann das im Vergleich zum Bürgerticket sehr schön abgrenzen und dadurch die Unterschiede deutlich sehen, die das illustrieren, was Sie schon angesprochen haben. Wir haben beim Bürgerticket grundsätzlich – in die Richtung gehen auch die Überlegungen zum 49-Euro-Ticket, nur dass das nicht jeder bekommt, sondern das muss man kaufen – einen fixen Betrag, so, wie wir es vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk kennen. Das ist ein sehr einfaches Modell, bei dem es dann vielleicht ein paar Ausnahmen gibt: dass Einzelne, die ausnahmsweise gar keine Nutzungsmöglichkeit haben, befreit werden und dass die Angehörigen bestimmter sozialer Gruppen einen verminderten Beitrag zahlen.

Grundsätzlich ist der Betrag für alle gleich. Warum? Man sagt, die Möglichkeit, den öffentlichen Nahverkehr zu nutzen, ist aufgrund einer entsprechenden Planung erst einmal für alle gegeben. Auch da darf man standardisieren. Nur da, wo es wirklich überhaupt keine Nutzungsmöglichkeiten mehr gibt, hat man einen Anlass dazu, Befreiungsregeln aufzunehmen. So etwas gibt es beim Rundfunkbeitrag auch schon; das ist durchaus machbar. Das Kernbild ist: Es bleibt dabei, dass die allermeisten den gleichen Satz zahlen.

Das ist bei der Nutznießerfinanzierung – beispielsweise bei Gewerbetreibenden oder Grundstückseigentümern – anders. Da geht es darum, zu sagen: Wie hoch ist der geldwerte Vorteil z. B. für den Gewerbetreibenden? Diese Frage ist einerseits individuell, andererseits auf der Grundlage standardisierter Verfahren zu beantworten. Um so etwas zu erheben, brauchen Sie keine Individualbetrachtung eines jeden Gewerbetreibenden vorzunehmen. Das ist nicht zu leisten.

Natürlich ist eine Standardisierung denkbar. Man muss Parameter definieren – vielleicht vier oder fünf –, von denen man sagt: Das sind typische Parameter, aus denen sich ergibt, wie stark man von diesem Angebot profitiert. Das sind z. B. die Erschließung durch den öffentlichen Nahverkehr, die Anzahl der Mitarbeiter, die ihn potenziell nutzen können, und das Angewiesensein auf Kundinnen und Kunden. Es gibt drei oder vier weitere Kriterien. Auf dieser Basis können Sie ein individuelles Entgelt erheben.

Aber es ist völlig richtig – das muss man bei der Abwägung, ob man die Nutznießerfinanzierung oder das Beitragsmodell bevorzugt, immer im Blick haben –: Die Erhebung, also die Festlegung des individuellen Satzes, ist komplizierter als bei einem Beitrag für ein Bürgerticket, weil man den individuellen Beitrag pro Gewerbetreibenden ermitteln muss, allerdings nach standardisierten

Verfahren, so, wie wir das aus dem Steuerrecht kennen. Es zahlt nicht jeder die gleichen Steuern, aber es gibt die gleichen Kriterien für deren Erhebung.

Abg. **Klaus Gagel:** Herr Dr. Ringwald, vielen Dank für den Vortrag. in dem nach meinem Empfinden doch eine gewaltige politische Agenda mitschwang. Bei mir ist nämlich angekommen, dass die Maßnahmen, die möglich sind und die Sie vorschlagen, letztendlich mehr Staat, mehr Zwang, mehr Abgaben, mehr Gebühren, mehr Beiträge, mehr Regularien, mehr Planwirtschaft, mehr Einschränkungen und mehr Verbote bedeuten – und das alles unter anderem mit dem Totschlagargument Klimaschutz begründet. Sie haben das Beispiel Wien erwähnt. Wir haben uns das Wiener Verkehrskonzept einmal angeschaut und auch mit den Bürgern vor Ort gesprochen. Die haben gesagt: Es ist grauenhaft; hoffentlich wird es bald zurückgenommen.

Sie haben Effizienz im Verkehrsraum angesprochen. Ein Beispiel: In den hessischen Großstädten haben wir massenhaft Platz für Fahrradwege und für Busspuren reserviert, mit der Folge, dass dort überall Staus auftreten und wir im Winter verwaiste Fahrradwege haben, auf denen kein einziger Fahrradfahrer zu sehen ist. Wer da sagt, dass der Verkehrsraum effizient genutzt wird, muss Tomaten auf den Augen haben. Ich frage Sie, ausgehend von dem, was ich gerade ausgeführt habe: Ist es bei diesen teils abgehobenen Planungen zu erwarten, dass wir in der Bevölkerung – die vielleicht etwas ganz anderes will – dauerhaft eine Akzeptanz dafür bekommen, dass verkehrsplanerisch von oben eine Agenda draufgesetzt wird?

Vorsitzende: Ich möchte nur sagen: Der Ausdruck „Tomaten auf den Augen“ entspricht nicht gerade unserem Umgangston. – Herr Dr. Ringwald, bitte.

Herr **Dr. Ringwald:** Ich möchte zwei Dinge dazu sagen. Der eine Punkt ist, dass Sie auch eine Agenda verfolgen, wenn Sie nichts ändern. Der Rechtsrahmen, den wir jetzt haben, führt dazu, dass wir vor allem den motorisierten Individualverkehr fördern und anderen Verkehrsteilnehmern weniger Platz im öffentlichen Raum geben. Wenn man das will, kann man das machen. Aber dann trifft man auch genau diese Entscheidung, und das wird nicht nur beim Klimaschutz zu erheblichen Problemen führen. Der Verkehrssektor ist der einzige Sektor, der bislang überhaupt keinen Beitrag zum Klimaschutz geleistet hat. Allein aus dem Grund ist für mich der Status quo keine Alternative. Es würde auch dazu führen, dass unsere öffentlichen Räume nicht so attraktiv und nicht so sicher sind, wie sie sein könnten.

Ich wohne mitten in einer Stadt und habe zwei kleine Kinder. Für mich bedeutet es ein hohes Maß an Lebensqualität, wenn sich meine Kinder sicher durch den öffentlichen Raum bewegen können, wenn sie z. B. mit dem Fahrrad zur Schule fahren können. Im Moment können das die Kinder nicht überall in Deutschland. Das ist ein Problem. Ob man das als Problem empfindet, ist eine Frage der persönlichen Prioritätensetzung. Man kann die Prioritäten sehr unterschiedlich

setzen. Sie fragen mich als juristischen Sachverständigen. Sie haben natürlich völlig recht, wenn Sie sagen: Die politische Weichenstellung kommt zuerst. Ist es richtig und gut, wie wir es machen? – Meine persönliche Meinung ist: Nein, das ist es nicht. – Wenn man sagt: „Doch, super“, braucht man nichts zu ändern. Aber wenn man sagt: „So richtig gelungen ist es nicht“, sollte man etwas ändern, und dann sollte man es gut ändern.

Den Eindruck, dass ganz Wien über den öffentlichen Raum flucht und sich Verhältnisse wie in der Bundesrepublik wünscht, habe ich jedenfalls bislang nicht gewonnen. In den anderen Mitgliedsländern habe ich diesen Eindruck übrigens auch nicht gewonnen. Wir brauchen nichts nachzumachen, aber wir können nur gewinnen, wenn wir uns das anschauen, was woanders gut funktioniert. Dass es gut funktioniert, haben Wien und die anderen Städte schon gezeigt.

Abg. **Katy Walther:** Vielen Dank für den Vortrag. Ich habe drei kurze Fragen:

Erstens. Gibt es ein Bundesland, das eine solche Beitragspflicht – City-Maut usw. – gesetzlich schon geregelt hat? Gibt es ein Bundesland, in dem das wirklich umgesetzt wurde, oder haben wir noch keines?

Zweite Frage. Wenn Sie es sich schon einmal angeschaut haben: Wie hoch wäre ein solcher Beitrag? Bei der GEZ wissen wir es ganz genau.

Dritte Frage. Haben Sie den Eindruck, dass wir eine ernsthafte Bemühung haben, unsere Gesetze zu ändern und unter den Primat des Klimaschutzes sowie der Sicherheit im Verkehr zu stellen? Oder ist es so, dass es eher einzelne Bemühungen gibt und dass, obwohl wir ein Bundesklimaschutzgesetz haben, noch keine große Anstrengung dahin gehend unternommen wird, dass der Verkehr wirklich auf die Klimaschutzziele einzahlt?

Herr **Dr. Ringwald:** Erstens. Der große Wurf steht noch aus, keine Frage. Das wird nach meinem Verständnis bislang auch noch nicht verfolgt. Er steht auch nicht im Koalitionsvertrag auf der Bundesebene. Was man dazu sagen kann: Ja, wir haben ein Bundesklimaschutzgesetz. Aber das Klimaschutzgesetz definiert Ziele, etwa dass die CO₂-Emissionen sinken sollen. Das Klimaschutzgesetz definiert aber keine Instrumente, um das umzusetzen. Die brauchen wir; die haben wir nicht ausreichend. Allein eine Elektrifizierung aller Autos, die wir haben, wird nicht reichen. Das sind die drei Sätze, die ich Ihnen dazu mitgeben möchte.

Die zweite Frage war, ob jemand schon einmal eine City-Maut bzw. einen solchen Beitrag eingeführt hat. Die Diskussion über die Einführung einer City-Maut läuft im Moment sehr intensiv in Baden-Württemberg. Eingeführt hat sie bislang noch kein Bundesland. Ehrlich gesagt glaube ich, alle hoffen darauf, dass die Bundesmittel so sehr steigen, dass man die ergänzenden Finanzierungsinstrumente nicht braucht. Das wäre auch schön. Wir wären alle erleichtert, wenn wir in einigen Wochen nach einer Verkehrsministerkonferenz über Mittel für den öffentlichen Personennahverkehr in einer Höhe reden könnten, die uns dieses Thema zur Seite schieben ließe.

Natürlich kann man sich auch die Frage stellen, ob es sinnvoll ist, dass jedes Bundesland hier eine eigene Regelung trifft. Eine Bundesregelung wäre bestimmt besser. Ich habe das deswegen mit aufgenommen, weil ich nicht ausschließe, dass es zu keiner ausreichenden Verständigung über die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs kommt, wir also keine umfassende Bundesregelung erhalten. Daher wollte ich Ihnen sagen, dass Sie dann nicht alleine dastehen, sondern dass ein Bundesland immer noch die Möglichkeit hat, ergänzende Finanzierungsmittel zu erschließen. Diese Möglichkeit sollten Sie dann aber nicht als zweitbeste Lösung beiseitelegen; denn der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs ist für die Verkehrswende viel zu wichtig.

Der dritte Punkt, den Sie angesprochen haben, war die konkrete Höhe eines solchen Beitrags. Damit tue ich mich jetzt tatsächlich schwer. Warum? Das hängt sehr stark davon ab, über welche räumliche Verteilung wir dabei sprechen und welche Leistungen darin enthalten sind. Wir haben das für Berlin und für Bremen untersucht; dabei haben wir entsprechende Werte genannt. Aber bei Hessen reden wir über ein Flächenland. Jetzt einen Wert anzugeben, ohne genau zu definieren, was dazugehört, wäre einfach nicht seriös. Sehen Sie es mir also bitte nach, dass ich Ihnen da keinen Beitrag nennen kann.

Aber ein Indiz möchte ich nennen: Wenn es ein ÖPNV-Ticket gäbe, das alle nutzen, sei es in einer Region oder in einem Ballungszentrum, müsste der Preis niedriger sein als der für das bisherige ÖPNV-Monatsticket. Das wäre auch denkbar. Aber wenn Sie sagen: „Das ist doch super, das 49-Euro-Ticket kommt sowieso“ – ich formuliere bewusst salopp –, muss ich Sie darauf hinweisen, dass Sie nicht beides auf einmal haben können. Sie können nicht sagen: „Wir bieten ein günstigeres Ticket an“, und es gleichzeitig auf freiwilliger Basis organisieren. Entweder lassen Sie es so, wie es ist, oder Sie machen das Ticket günstiger, und das gilt dann für alle. Ansonsten werden Sie aus meiner Sicht keine ausreichenden Mittel für den ÖPNV bekommen, es sei denn, der Bund ist besonders spendabel. Ich bin im Moment nicht ganz sicher, ob er das in ausreichender Weise ist.

Vorsitzende: Es liegen keine weiteren Fragen vor. Herr Dr. Ringwald, vielen Dank, dass Sie uns mit Ihrer Fachkompetenz Rede und Antwort gestanden haben. Ich denke, Sie haben einen sehr guten Aufschlag gemacht. Unsere Grüße gehen zu Ihnen nach Berlin. Haben Sie noch einen guten Tag!

Herr Dr. Sitsen, ich schalte jetzt zu Ihnen. Ich darf Herrn Sitsen kurz vorstellen: Er hat eine ausgesprochene Expertise im Verkehrsbereich, insbesondere im Bus- und Eisenbahnverkehr, und berät öffentliche Auftraggeber und Unternehmer bei Beschaffungsvorhaben. Die Schwerpunkte seiner anwaltlichen Tätigkeit liegen im Umwelt-, Bau- und Planungsrecht sowie in spezifischen Fragestellungen des Rechts der erneuerbaren Energien. – Herr Sitsen, wir sind sehr gespannt auf Ihren Vortrag mit der interessanten Überschrift „Usually unusual.“. Wir sind gespannt, was sich dahinter verbirgt. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Herr **Dr. Sitsen**: Ich hoffe, Sie können mich gut hören. Ich hoffe auch, Sie können mich sehen. – Es geht dann auch direkt schon los. 20 Minuten sind ja doch eine überschaubare Zeit, deshalb ist auch klar, dass man das Thema Planungsbeschleunigung nicht vollumfänglich behandeln kann, sondern nur versuchen kann, Impulse, Denkanstöße und Anregungen für die weitere Diskussion zu geben und danach gern für Fragen zur Verfügung zu stehen.

Präsentation Dr. Sitsen siehe Anlage – Folie 5: „Ursachen für lange Planungsverfahren“

Zur Person haben Sie schon etwas gesagt, deshalb überspringe ich das. Ich möchte mit einigen Beispielen loslegen: Was sind Ursachen für langsame Planung? Wir beginnen bei der Ursachenforschung, bevor wir dann zu den Ideen für Beschleunigungsansätze übergehen und danach zwei Spezialthemen, die in den letzten Jahren verstärkt in der Diskussion waren, behandeln: einmal die Frage, ob es Sinn machen würde, auf Bundesebene neue Staatszielbestimmungen im Grundgesetz einzusetzen, die in Richtung Infrastruktur gehen. Dabei sind Sie in Hessen mit Ihrer Landesverfassung ein wenig der Vorreiter. – Das zweite Thema, das ich genauer anschauen möchte, ist das Thema Maßnahmengesetze.

Folie 6: „Ursachen für lange Verfahrensdauer im Planungsverfahren“

Beginnen wir aber mit den Ursachen für langsame Planungen. Hierbei macht es Sinn, dass man zunächst betrachtet: Welche Schritte sind zur Realisierung einer Infrastruktur notwendig? Denn realistisch ist die Planung nur ein Teil des Ganzen. Es beginnt zunächst mit der Bedarfsfeststellung, dass man überlegt: Wann benötige ich überhaupt etwas? Wo gibt es Engstellen? Erst wenn man das festgestellt hat, kann man in die Planung eintreten, und dann gibt es häufig gestufte Planungsprozesse. Je nachdem, welche Planungen Sie haben, müssen Sie zunächst einmal im Raumordnungsverfahren oder landesplanerisch tätig werden und dann grundsätzliche Weichen stellen, in welche Richtung man planen will oder was der Korridor ist, den man beplanen will. Erst danach beginnt das eigentliche Planfeststellungsverfahren, das auch für sich genommen ein sehr großer Block ist. Aber das ist auch nur ein Schritt von vielen zur Realisierung einer Infrastruktur.

Wenn dann ein Bauwerk geschaffen worden ist – in der Regel durch einen Planfeststellungsbeschluss –, ist das Ganze noch einmal gerichtlich angreifbar durch Betroffene oder Naturschutzverbände, und es kommen gerichtliche Verfahren hinzu, die einen eigenen zeitlichen Faktor bilden. Wenn diese abgeschlossen sind und die Gerichte sagen, das ist so in Ordnung, dann ist das Baurecht bestandskräftig, aber dann ist die Infrastruktur noch nicht vorhanden. Zuerst einmal müssen die Mittel bereitgestellt werden. Sie stehen ja nicht automatisch per Rechtskraft des Beschlusses zur Verfügung, sondern müssen erst wieder eingeplant werden. Das kann ebenfalls eine Weile dauern. Wenn die Mittel da sind, hat die Realisierung ebenfalls wieder verschiedene Schritte, die man betrachten muss. Wenn wir einen Planfeststellungsbeschluss haben, dann sagt dieser noch nicht im Detail, wo welche Schraube zu sitzen hat, welches Material zu verwenden ist, sondern es schließt sich auch die Ausführungsplanung an; dann muss es zu Ausschreibungen für die einzelnen Baugewerke kommen. Auch dies sind Verfahrensschritte, die deutlich zeitintensiv sein können – und am Ende noch die Bauphase. Allein daran sieht man schon, dass es allein

so viele Einzelschritte gibt, dass es nicht so einfach ist, mit der richtigen Maßnahme einzugreifen, um das Ganze zu beschleunigen.

Folie 7: „Ursachen für lange Verfahrensdauer im Planungsverfahren“

Ich habe mich vor einigen Jahren im Wege einer Umfrage damit beschäftigt, wie man konkret das Planfeststellungsverfahren beschleunigen kann bzw. welche Ursachen es gibt, warum diese teilweise lange dauern. Ein Planfeststellungsverfahren ist nur ein Ausschnitt der verschiedenen Schritte bis zur Realisierung in einer Infrastruktur. Wir haben seinerzeit eine recht großangelegte digitale Umfrage durchgeführt und ca. 40 Planungsträger und Planfeststellungsbehörden erreicht, die sich beteiligt haben. Ein Teil der Umfrage war: Welche Schritte innerhalb eines Planfeststellungsverfahrens sind die ausschlaggebenden für die Dauer von Planungsverfahren? Wir haben etwa neun Schritte vorgegeben, und die zu Befragenden sollten angeben, welche einzelnen Schritte sie als besonders wichtig bzw. konfliktanfällig ansehen: Wo kann ein Planfeststellungsverfahren besonders verzögert werden?

Wir haben die Schritte logisch von der Abfolge eines Planfeststellungsverfahrens her aufgeteilt und mit der Festlegung des Untersuchungsrahmens begonnen. Das geschieht häufig auch schon mit der Planfeststellungsbehörde und dem Vorhabenträger im Zusammenspiel.

Der zweite Schritt ist, wenn das getan ist, dass der Vorhabenträger loslegt und alle relevanten Unterlagen und Gutachten erstellt und zusammenstellt und sie an die Planfeststellungsbehörde übermittelt.

Der dritte Schritt ist die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung, damit diese die Möglichkeit hat, zu den Unterlagen Stellung zu nehmen.

Der vierte Schritt ist die Auswertung der Einwendungen. Man schaut, welche Einwendungen eingegangen sind. Diese werden wiederum dem Vorhabenträger zugeschickt, der dazu Stellung nehmen muss. Dann muss die Planfeststellungsbehörde wiederum entscheiden, ob man vielleicht noch ergänzende Gutachten einholt, um das Ganze zu klären, oder ob man auf der Basis der Stellungnahmen des Vorhabenträgers schon in der Lage ist, zu entscheiden.

Wenn dann alle relevanten Unterlagen und Gutachten vorliegen und alle Stellungnahmen da sind, muss die Planfeststellungsbehörde alle Belange, die für oder gegen das Vorhaben sprechen, miteinander abwägen und betrachten. Wenn sie dann der Meinung ist, „ja, jetzt wissen wir, wie es aussehen soll“, muss sie den Planfeststellungsbeschluss erlassen, ihn schreiben. Er ist relativ lang, also nicht so kurz, wie man es sich vielleicht wünscht. Es ist kein Zweiseiter, sondern er hat teilweise Hunderte Seiten. Der letzte Schritt, der passieren kann: Wenn im Laufe eines Planungsprozesses erhebliche Änderungsbedarfe erkannt werden, muss ein Planänderungsverfahren durchgeführt werden.

Das waren die neun Schritte, die wir zur Wahl gestellt haben. Das Spannende ist, dass es eigentlich kaum einen Schritt gab, der von den zu Befragenden nicht als wesentlich für die Dauer eines Planungsverfahrens angesehen wurde. Jeder einzelne Schritt hat mindestens eine Quote von

30 % der Befragten bekommen, die gesagt haben: Ja, dieser Schritt ist maßgeblich für die Dauer eines Planungsverfahrens.

Es gab zwei Schritte, die ein wenig hervorstachen: zum einen der Schritt Zusammenstellung und Beibringung der Unterlagen durch den Vorhabenträger und zum anderen die Auswertung der Einwendungen. Aber die beiden Schritte stachen nicht so weit hervor, dass man sagen könnte, das seien die maßgeblichen Schritte, sondern etwa 40 oder 50 % der zu Befragenden waren der Meinung, das seien die maßgeblichsten Punkte. Aber insgesamt war festzustellen, dass die Ursachen für die Verzögerung an vielen Stellen eines Planfeststellungsverfahrens sehr breitflächig auftreten können.

Was sind konkret in den einzelnen Verfahrensschritten die Ursachen für die lange Verfahrensdauer? Auch hier gibt es natürlich sehr viele. Ich habe versucht, ein wenig zu systematisieren, was uns genannt wurde, und die wesentlichen Punkte herauszugreifen. Hier werden es weniger, wie man sieht. Sowohl die Vorhabenträgerseite als auch die Planfeststellungsseite, also die behördliche Seite, haben gesagt: Sehr häufig liegt es einfach am Personal. Wir haben nicht genug Leute, um die Aufgaben schnell abzuarbeiten oder vielleicht auch mehrere Verfahren, die parallel laufen, mit der gleichen Intensität zu betreiben.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der genannt wurde, ist, dass im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange oder auch der Öffentlichkeit durch die Einwendungen neue Aspekte auftreten, die der Vorhabenträger so bei seinen Vorbereitungen noch nicht gesehen hatte und die natürlich erst behandelt werden müssen – was wiederum zu neuen Gutachten führen kann, die man vielleicht auch nicht innerhalb kürzester Zeit bekommt, und dadurch verzögert sich alles. Das ist ein Aspekt, der relevant wurde.

Last, but not least, besonders relevant: Aspekte, die man nicht nur nochmals betrachten muss, sondern bei denen man feststellt, jetzt haben wir sie betrachtet, haben auch eine Lösung dafür, bekommen wir in den Griff; sondern wenn es um Aspekte geht, die eine Umplanung erforderlich machen und vielleicht auch den Ort, an dem die Infrastruktur errichtet werden soll, tangieren, oder wenn sich um eine Verkehrsinfrastruktur handelt – Eisenbahn, Straße oder Ähnliches –, an der sich dann die Linienführung ändert, gibt es natürlich größere Verzögerungseffekte.

Es ist vielleicht etwas zu plakativ, aber ich möchte es trotzdem nennen. Ich habe noch zwei, drei Folien, die zeigen sollen, was ansonsten die Ursachen für lange Planfeststellungsverfahren, für lange Planungsverfahren sind.

Folie 8: „Bevölkerungsdichte in den EU-Mitgliedsstaaten im Jahr 2019“

Sie sehen hier die Statistik über die Bevölkerungsdichte in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten. Deutschland ist relativ weit oben dabei. 235 Einwohner pro Quadratkilometer, in Hessen sogar 298; das ist im Vergleich doch relativ viel. Ganz oben sehen Sie Malta – ich glaube, das ist jetzt nicht maßgeblich – mit dem ganz langen blauen Balken. Aber es liegt auch auf der Hand, dass Länder wie Schweden und Finnland – ganz weit unten – mit 25 Einwohnern pro Quadratkilometer relativ dünn besiedelt sind. Der EU-Durchschnitt liegt bei 109; Frankreich liegt bei 106. Das zeigt

uns schon, warum Planungen nicht so einfach funktionieren: weil wir einfach sehr dicht besiedelt sind. Überall, wohnen Menschen, die in eigenen Belangen betroffen sind, die man mitbetrachten muss.

Folie 9: „Statistischer Überblick über Schutzgebiete und -objekte“

Daneben gibt es selbstverständlich noch andere Betroffenheiten: Thema Schutzgebiete und Schutzobjekte im naturschutzfachlichen Sinne. Dazu habe ich Ihnen ein Beispiel aus Niedersachsen mitgebracht – es war relativ leicht recherchierbar –, wie viel Prozent der Landesfläche in irgendeiner Form naturschutzfachlich geschützt sind. Man sieht, dass allein 19,3 % Landschaftsschutzgebiete sind; 20,6 % sind Naturparke. Die Flächen überlagern sich sicherlich teilweise, aber ich glaube, wenn man sagt, dass 20 bis 30 % – oder vielleicht sogar mehr, wie beim Beispiel Niedersachsen – naturschutzfachlich geschützt sind, dann liegt man nicht falsch. Ich gehe davon aus, dass das in Hessen sicher ähnlich ist. Auch das ist sicher ein Punkt, den man im Hinterkopf haben muss.

Folie 10: „Landwirtschaftlich genutzte Flächen“

Auf der dritten Folie habe ich mir einmal die landwirtschaftlich genutzten Flächen angeschaut und dann spezifisch in Hessen, da man darüber relativ leicht Daten finden konnte. Hessen hat eine Wohnfläche von ca. 2,1 Millionen ha, und die landwirtschaftlich genutzten Flächen betragen ca. 800.000 bis 900.000 ha, also ein erheblicher Anteil. Was ich mit den letzten drei Folien eigentlich zeigen will: dass wir sehr viele schon genutzte Flächen haben, wo es Betroffene und Regelungen gibt, die vielleicht dazu führen, dass man in solchen Bereichen nicht bauen bzw. planen darf oder nur sehr eingeschränkt. D. h., wir sind in Deutschland schon auch in einer besonderen Situation, die andere Länder vielleicht nicht haben. Es ist ein Land, das nicht richtig groß ist, aber schon eine sehr hohe Nutzungsintensität der bestehenden Fläche hat. Das ist etwas, was Sie nicht ändern können; das ist einfach so. Insofern ist die Folie, die das erste Kapitel abschließen soll: Es ist trivial, die Welt ist kompliziert. Dies zeigt ein wenig, was eigentlich dahintersteckt, warum Planungsverfahren auch lange dauern: Wir haben eine hohe Bevölkerungsdichte, ein großes Gewicht des Gebiets- und Datenschutzes und viele Nutzungskonflikte bei den verfügbaren Flächen, und, wenn es darum geht, dass man zu wenig Personal hat, auch noch einen Fachkräftemangel. Diese Ursachen kann man nicht so einfach ändern, insofern muss man sich, wenn wir über Verfahrensbeschleunigung sprechen, dessen bewusst sein: Den richtig großen Wurf werden wir so oder so nicht hinbekommen.

Wenn man über Ansätze, basierend darauf, zur Beschleunigung spricht – zu welchen Erkenntnissen kommt man, wenn man darüber nachdenkt: Was kann man tun? Zu Beginn meines Vortrags habe ich dargestellt, welche Verfahrensschritte innerhalb eines Planfeststellungsverfahrens besonders verzögerungsrelevant sind. Es hat sich keiner so richtig hervorgetan. D. h., die erste Feststellung, die ich treffe: Es gibt nicht den einzelnen Verfahrensschritt, der total relevant ist, den man anpacken muss. Es gibt zwar einzelne, die hervorstechen, aber im Grunde genommen kann sich überall eine Verzögerung ergeben. Deshalb meine ich, dass eine Maßnahme dann besonders wirksam ist, wenn sie auf alle Verfahrensteile eines Planungsverfahrens wirkt und

nicht nur auf einen einzelnen Verfahrensteil – sozusagen nicht der chirurgische Eingriff, sondern: Was kann man tun, um insgesamt mehr zu erreichen?

Daher meine ich, dass ein Ansatz – das mag alt klingen, aber es schließt sich daran an, was uns was in der Umfrage gesagt wurde – die Personalausstattung sowohl auf Vorhabenträgerseite als auch aufseiten der Planungsbehörden sowie sonstiger öffentlich beteiligter Behörden sein könnte: Wie könnte man sie erhöhen? Das würde sicherlich große Auswirkungen haben, denn je mehr ich die personelle Ausstattung erhöhe, desto größer sind die Auswirkungen auch in Hinsicht auf die Beschleunigung.

Da wir auch gemerkt haben, dass die Vorbereitung von Planungsverfahren auf Vorhabenträgerseite deutlich zeitintensiv ist und ein Problem sein kann, auch für die späteren Planungen, wenn neue Belange ermittelt werden, ist es sicher nicht falsch, noch mehr Mühe in eine frühzeitige und gründliche Ermittlung der relevanten Belange zu investieren. Viele Ansätze gibt es bereits im Sinne von frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung.

Folie 16: „Aufnahme eines Staatsziels Infrastruktur in das Grundgesetz“

Ansonsten gibt es chirurgische Eingriffe in das Fachplanungsrecht seit etwa 20 Jahren. Das Planungsverfahren, wie es rechtlich reglementiert ist, ist im Grunde genommen so alt wie die Überlegungen zur Planungsbeschleunigung. Allein in den letzten zwei, drei, vier Jahren gab es wieder zahlreiche Planungsbeschleunigungsgesetze, und das Potenzial von Änderungen der Fachplanungsgesetze ist schon relativ ausgeschöpft, oder die Änderung des Fernstraßengesetzes, des Bundeswasserstraßengesetzes oder was man alles noch ändern kann. Es gibt aktuell auch viele Überlegungen, deshalb wollte ich Impulse setzen, die ein wenig an anderer Stelle greifen: dass wir uns einmal anschauen, was man vielleicht in der Verfassung, im Grundgesetz, tun könnte. Ich weiß, wir sind hier im Landtag, trotzdem hat man auch einen gewissen Einfluss darauf, was in der Bundespolitik passiert. Deshalb wollte ich mir einmal anschauen, wie weit man das im Grundgesetz angehen könnte. Vielleicht eine stärkere Einbindung der Parlamente – dabei kann es natürlich auch das Landesparlament sein, das stärker eingebunden wird – oder was man dort machen kann.

Dabei gibt es im Grunde zwei Themenbereiche: einmal das Thema Staatsziel und einmal das Thema Maßnahmengesetze. Beginnen wir mit dem Thema Staatsziel, das aktuell in der politischen Diskussion ist und auch in der Presse zu lesen ist: Das Staatsziel, das wir kennen, ist das Staatsziel Tierschutz nach Art. 20 a im Grundgesetz. Es hat eine große Bedeutung, wie uns das Verfassungsgericht zuletzt gelehrt hat. Außerdem gibt es im Grundgesetz ähnliche Regelungen wie Staatsziele: Gewährleistungsaufträge für die Eisenbahninfrastruktur und für Post und Kommunikation. Experten streiten sich, ob diese Gewährleistungsaufträge auch Staatsziele sind oder etwas anderes oder etwas, das weniger oder mehr wert ist. Ich meine, es ist letztlich das Gleiche wie ein Staatsziel. In anderen Infrastrukturen gibt es solche Regelungen bislang nicht. Hessen hat ein Staatsziel Infrastruktur, aber es wirkt nur begrenzt auf Hessen und vor allem nicht auf Bundesbehörden, was wiederum insofern relevant ist, als viele große Infrastrukturen in der Zuständigkeit des Bundes stehen.

Welche Rechtsnatur bzw. welche Wirkung haben Staatszielbestimmungen? Staatszielbestimmungen stehen in der Verfassung und verpflichten dementsprechend alle Elemente der staatlichen Gewalt, sowohl den Gesetzgeber als auch die Exekutive; und die Gerichte müssten sozusagen bei ihrer Tätigkeit Staatszielbestimmungen beachten, berücksichtigen und in Abwägungsentscheidungen zur Geltung bringen. Staatszielbestimmungen geben allen Staatsorganen ein grundlegendes Ziel vor, das sie anstreben müssen. Es gibt keine zeitliche Vorgabe, bis wann das Ziel verwirklicht werden muss, und auch nicht wie. Dabei haben der Gesetzgeber und die anderen Staatsorgane sicher ein Ermessen, aber Staatszielbestimmungen sind erst einmal verbindlich und müssen beachtet werden.

Was ansonsten zu sagen ist: Staatszielbestimmungen sind für den Bürger oder auch für Naturschutzverbände oder sonstige Dritte nicht justiziabel im Sinne dessen, dass man ihre Beachtung einklagen kann. Sie sind also rein objektiv. Allerdings – das hat uns der Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts gelehrt – sind Staatszielbestimmungen durchaus auch von Relevanz für gerichtliche Verfahren und stellen verbindliche Vorgaben dar, gegen die ein Gesetzgeber auch verstoßen kann. Wenn wir dann parallel eine Vernetzung von subjektiven Klagerechten haben, kann – das war auch beim Klimaschutzbeschluss des Bundesverfassungsgerichts der Fall – auch eine Staatszielbestimmung das Zünglein an der Waage sein, was dazu führt, dass auch ein Gericht einmal sagt: Hier ist bei Klage von Betroffenen ein Staatsziel nicht ausreichend beachtet worden, deshalb bekommt der Gesetzgeber – oder wer es dann auch immer ist – einen auf den Deckel. Staatszielbestimmungen sind also durchaus auch scharfe Schwerter.

Wenn man jetzt ein Staatsziel Infrastruktur in das Grundgesetz aufnehmen würde – ich spreche immer von dem Staatsziel Infrastruktur, das mag vielleicht etwas pauschal klingen, ist aber gar nicht so gemeint –: Es ist natürlich letztlich eine politische Aufgabe, ob man es global aufnehmen will oder vielleicht eher bezogen auf die jeweilige Infrastruktur, die man dabei im Blick hat. Es muss kein Staatsziel für die gesamte Infrastruktur sein, sondern es wäre auch möglich zu sagen: Wir machen ein Staatsziel nur für Energieleitungsinfrastruktur, oder wir nehmen uns die Glasfaser und nehmen dort eine Konkretisierung für eine Staatsziel-Infrastruktur vor. Genauso kann man auch darüber nachdenken, Fernstraßen zu einem Staatsziel der Infrastruktur zu machen.

Folie 19: „Ohne ein Staatsziel „Infrastruktur“ – Mit einem Staatsziel Infrastruktur)

Aber was natürlich schon relevant ist: Was bringt ein Staatsziel überhaupt? Das habe ich in dieser Tabelle einmal gegenübergestellt. Im Status quo ohne ein Staatsziel „Infrastruktur“ haben wir einen relativ geringen Handlungsdruck für die Staatsgewalten, insbesondere für den Gesetzgeber. Es gibt sicherlich aus dem Grundsatz der Daseinsvorsorge im Sozialstaatsprinzip auch einen Auftrag an die staatlichen Gewalten, dass man eine bestimmte Grundversorgung auch im Bereich der Infrastruktur schaffen muss, aber Grundversorgung ist nicht damit gleichzusetzen, was am Ende Spaß macht, wenn man zum Beispiel an Handynetze denkt.

Mit einem Staatsziel Infrastruktur hätten Sie definitiv einen zusätzlichen Handlungsdruck. Es gibt eine echte Pflicht, die die Staatsgewalten berücksichtigen müssen. Es gibt eine Regelung, die Verfassungsrang hat und damit mit anderen Verfassungsgütern gleichrangig und im Wege der

Abwägung zu beachten ist. Ein Staatsziel hat dadurch, dass es in der Verfassung steht, auch einen gewissen Vorrang gegenüber einfachgesetzlichen Regelungen und kann sich durchsetzen. Wenn man dies zusammennimmt, kann man schon sagen, dass mithilfe eines Staatsziels für bestimmte Infrastrukturen zumindest ein weiterer Baustein vorhanden wäre, um Infrastrukturvorhaben schneller durchsetzen zu können, ihnen aber auch insgesamt größere Realisierungschancen zu geben.

Last not least wird diskutiert, dass ein Staatsziel auch größere Akzeptanz in der Bevölkerung schafft, da es etwas ist, das im Grundgesetz steht und damit ein Leitprinzip staatlichen Handelns ist, das ähnlich wie Grundrechte den Bürgerinnen und Bürgerinnen zugutekommen soll. Ebenfalls wird diskutiert, dass es auch im Bereich der Infrastruktur-Unterversorgung den Effekt gibt, dass ein Staatsziel Infrastruktur auch bestehende Schutzlücken – und damit auch Freiheitslücken – schließen kann.

Folie 21: „Maßnahmengesetze – Was ist die Idee hinter einem Maßnahmengesetz?“

Letzter Punkt, dann haben wir es auch gleich geschafft mit den Impulsen: das Thema Maßnahmengesetze. Was ist die Idee hinter einem Maßnahmengesetz? Die Idee hinter einem Maßnahmengesetz ist, dass man ein Baurecht für ein Infrastrukturvorhaben nicht wie bisher über die Verwaltung im Wege eines Planfeststellungsbeschlusses schafft, sondern durch ein Parlamentsgesetz und damit das Gesetz sozusagen zum Instrument der Planung macht. Praktisch will man damit die Baurechtschaffung beschleunigen, das ist der Gedanke dahinter.

Warum glaubt man, dass man die Planung beschleunigen kann? Weil man sagt: Das Parlament ist, anders als die Verwaltung, erst einmal bei seinem gesetzgeberischen Handeln nur an die Verfassung und vielleicht sonstiges übergeordnetes europäisches Recht gebunden, aber eben nicht an die einfachen Gesetze, sondern diese kann es ändern, und dementsprechend kann es sie bei einer Planungsentscheidung kraft Gesetzes auch im Einzelfall mit ändern und hat deshalb mehr Freiraum.

Ein weiterer Punkt, warum man immer gesagt hat, Maßnahmengesetze können beschleunigend wirken, ist der Gedanke: Wenn das Parlament nur an das Grundgesetz gebunden ist, dann hat man nur den Weg zum Bundesverfassungsgericht. Das war bisher der Gedanke. Es war allerdings – dazu komme ich gleich – vielleicht ein Irrweg, aber das war zumindest die Idee dahinter. Dass Maßnahmengesetze für Infrastrukturvorhaben grundsätzlich zulässig sind, ist anerkannt, das hat das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung zur Südumfahrung Stendal entschieden.

Wie steht es um bisherige Laufversuche bei Maßnahmengesetzen? – Ja, diese gibt es. Im Jahr 2020 hat der letzte Bundestag ein Gesetz beschlossen, das Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, das Regeln enthält, welche Projekte zum Gegenstand von Maßnahmengesetzen gemacht werden können und wie das Verfahren aussieht. Leider muss man sagen: Die Idee ist sicherlich gut gewesen, aber da es keinen Rechtsweg gibt, der in dem Gesetz geregelt ist, der außerhalb des Bundesverfassungsgerichts greifen würde, ist dieses Gesetz gerade sehr in der Diskussion der EU-Kommission, die nämlich sagt: Ihr braucht da leider eine Überprüfung, die

etwas breiter ist als das, was das Bundesverfassungsgericht sagt, deshalb schauen wir uns das einmal genauer an.

Ein weiterer Punkt, den ich persönlich an diesem Gesetz nicht so gut gemacht finde, ist, dass das Verfahren relativ detailliert vorgegeben ist und man als Bundesgesetzgeber – oder als Parlament in diesem Fall – nur noch am Ende die Entscheidung „pro oder contra“ trifft und den Prozess überhaupt nicht mehr richtig steuern kann. Insofern muss man sagen: Das Maßnahmengesetz-vorbereitungsgesetz ist sicherlich eine gute Idee, aber sicher auch verbesserungsfähig.

Folie 22: „Maßnahmengesetze“

In der zweiten, der blauen Spalte habe ich mir einmal Gedanken dazu gemacht, welche Beschleunigungswirkung ein Maßnahmengesetz im Einzelnen haben kann, denn das liest man tatsächlich eher selten. Es gibt einige Punkte, die trivial sind: dass das Parlament nicht an die einfachen Gesetze gebunden ist, sondern vielleicht einen etwas größeren Prüfungsmaßstab haben darf. Aber es gibt auch Punkte, die in der Praxis durchaus eine Rolle spielen können. So kann zum Beispiel ein Gesetz, das ein Infrastrukturvorhaben zulässt, dieses unter sämtlichen Gesichtspunkten zulassen. Das ist aktuell so nicht möglich.

Auch Planfeststellungsbeschlüsse haben zwar eine gewisse Konzentrationswirkung und ersetzen viele andere Genehmigungen, aber sie ersetzen nicht alle. Es gibt deshalb sachliche Grenzen und Genehmigungen wasserrechtlicher Natur, die man nicht mit einem Planfeststellungsbeschluss, beispielsweise für eine Fernstraße, verbinden kann. Es gibt Probleme, wenn man Maßnahmen hat, die einem Projekt zugutekommen sollen, die vielleicht räumlich woanders liegen, sodass man das nicht mit einem Planfeststellungsbeschluss regeln kann. Es gibt Fälle, in denen Maßnahmen zeitlich sehr weit auseinanderfallen und deshalb nicht miteinander kombinierbar sind. Diese Probleme hätte man als Gesetzgeber nicht. Man hätte dann die Möglichkeit, ein Infrastrukturvorhaben unter sämtlichen relevanten Gesichtspunkten zuzulassen.

Man hätte als Gesetzgeber auch größere Gestaltungsfreiheit bei den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen – das ist das Thema Naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen – oder vielleicht auch für Enteignungseingriffe. Auch dort gibt es viele Regelungen, die viel Flexibilität bieten, aber sie finden meistens ihre Grenze darin, dass Ausgleichsmaßnahmen im räumlichen Zusammenhang zu einem Vorhaben stehen müssen. Das ist ein Punkt, bei dem ich mich schon immer gefragt habe: warum eigentlich? Wenn ich irgendwo ein Biotop habe, das durch einen Eingriff vernichtet wird, warum soll es nicht auch möglich sein, es an deutlich weiter entfernter Stelle zu ersetzen, vielleicht auch in einem Rahmen, der einen viel größeren Wert schafft, weil ich es in ein schon vorhandenes Netz von Biotopen einbinde und damit insgesamt deutlich bessere Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen schaffe?

Man hat als Gesetzgeber außerdem die Möglichkeit, das Verfahren sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung viel flexibler zu gestalten. Man vermeidet gestufte Planungsprozesse, in denen man sonst erst ein Raumordnungsverfahren braucht und wo sich das Planfeststellungsverfahren erst in der nächsten Stufe anschließt. Man hat sicherlich die Möglichkeit, den Rechtsweg noch weiter zu straffen, wobei man realistisch sagen muss – nach allem, was man von der EU-Kommission

hört –: Das Bundesverwaltungsgericht muss es schon sein, und dieses schaut sich natürlich schon die Dinge auch etwas im Detail an.

Last, but not least: Wenn der Gesetzgeber Entscheidungen trifft, dann haben diese, da sie natürlich immer auch einen politischen Charakter haben, vielleicht auch die Aussicht auf größere Akzeptanz bei der Bevölkerung, weil sie auch von den Wählerinnen und Wählern getragen sind. Hierzu nur der Hinweis, dass das europäische Recht hier natürlich auch weiterhin gilt. Das kann der Gesetzgeber nicht außer Kraft setzen.

Folie 23: „Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmengesetze“

Letzte Folie, dann will ich die Überschreitung der Zeit auch schon beenden: Wenn man über Maßnahmengesetze spricht, dann muss man auch darüber sprechen, ob man nicht vielleicht im Grundgesetz selbst dafür eine Ermächtigungsgrundlage schaffen sollte. Denn wenn man das tut, gibt es für den Gesetzgeber auch eine größere Rechtssicherheit, dass er solche Maßnahmengesetze erlassen darf. Dann hat man auch die Möglichkeit, Maßnahmengesetze für Bereiche zuzulassen, in denen der Gesetzgeber ansonsten aufgrund des Grundgesetzes überhaupt keine Verwaltungskompetenz hat – das gilt insbesondere für den Bundesgesetzgeber –, und umgekehrt auch den Ländern die Möglichkeit geben, bestimmte Dinge per Gesetz zu entscheiden, die sonst vielleicht nur der Bundesgesetzgeber oder die Bundesverwaltung entscheiden darf.

Das war der letzte Denkanstoß. Damit will ich es auch schon beenden, und hoffe, Ihnen einige Impulse für die Diskussion gegeben zu haben.

(Beifall)

Vorsitzende: Vielen Dank, Herr Dr. Sitsen. Ich hoffe, Sie haben den Applaus für Ihre Denkanstöße gehört. – Herr Naas hat direkt eine Frage.

Abg. **Dr. Stefan Naas:** Frau Vorsitzende, herzlichen Dank, und auch herzlichen Dank an Herrn Dr. Sitsen für den wunderbaren Vortrag. – Ich habe eine Frage. Sie haben beschrieben, welche Verfahrensschritte es beim Planfeststellungsverfahren gibt und wie schwierig es ist, es noch weiter zu optimieren. Hat man auch einmal überlegt, ob man überhaupt ein solches Planfeststellungsverfahren braucht? Denn wenn man innerhalb des Verfahrens keine Optionen bzw. keine Möglichkeit mehr hat, stellt sich die Frage: Brauche ich denn immer das Verfahren selbst? Wenn ich ein Haus baue, dann brauche ich meist eine Baugenehmigung dafür. Wenn ich dann aber kleinere Veränderungen an dem Haus vornehme, gibt es in den entsprechenden Gesetzen schon die Möglichkeit, dass ich das eben ohne eine nochmalige Baugenehmigung machen kann. Dieser Gedanke wäre vielleicht auf die Fälle, die Sie mit Planänderungsverfahren beschreiben, auch anzuwenden: dass ich für ganz große neue Projekte ein Planfeststellungsverfahren brauche, aber für Eingriffe, die im Moment oberhalb der Schwelle sind, vielleicht eine Regelung schaffe, dass

ich sie unter die Schwelle bekomme und damit auch Infrastruktur sehr effektiv bis zu einer bestimmten Grenze organisch entwickeln kann. Wenn ich schon drei Spuren habe, kann ich auch noch eine vierte auf einer bestimmten Strecke dazupacken oder eine Ausfahrt oder vielleicht auch eine Ausbuchtung machen – also solche Fragen. – Vielen Dank.

Herr **Dr. Sitsen**: Damit sprechen Sie auf jeden Fall einen wichtigen Punkt an. Ich glaube auch, dass Sie recht haben, dass es Anwendungsfälle gibt, in denen man überhaupt kein Feststellungsverfahren benötigt. In der aktuellen gesetzlichen Lage ist es so, dass man sich immer das jeweilige Vorhaben anschaut: Welche Auswirkungen, hat es? Sind überhaupt Rechte Dritter betroffen oder nicht, und wenn ja, in welchem Umfang? Wenn es nur um Enteignungsbetroffene geht, hat man natürlich als Vorhabenträger die Möglichkeit, schon frühzeitig vielleicht Grundstücke zu erwerben, um diese Angelegenheiten im Vorfeld zu erledigen. Wenn man dann in der Situation ist, in der man Änderungen an Fragen der Infrastruktur durchführen will, die nicht wesentlich sind, dann braucht man keinen Planfeststellungsbeschluss, sondern es gibt niederschwelligere Genehmigungsmöglichkeiten. Ich denke, dass es sicher noch Möglichkeiten gibt, um das noch weiter auszunutzen und zu schauen: Habe ich hier eine erhebliche Betroffenheit oder nicht?, und vielleicht schon im Vorfeld Maßnahmen zu ergreifen, um diese zu reduzieren.

Das zweite Thema, das Sie angesprochen haben, klang für mich ein wenig in die Richtung: Wenn ich eine bestehende Infrastruktur nicht ändere, sondern sie nur ersetze, habe ich natürlich schon ein Baurecht, und wenn ich dann die Infrastruktur in gleicher Weise ersetze, saniere oder auch abreiße und neu baue, kann das auch noch von dem bestehenden Planungsrecht gedeckt sein. Das ist in der Tat so. Allerdings muss man immer etwas aufpassen, denn auch die Bauphase selbst führt natürlich, je nachdem, wie groß das Projekt ist, zu Eingriffen. Rechts und links der Infrastruktur müssen Bauflächen geschaffen werden, auf denen Kräne aufgestellt werden und Ähnliches. Das kann natürlich auch wiederum zu Eingriffen führen. Wenn dies der Fall ist, kann das allein schon ausreichen, um wieder Betroffenheiten Dritter zu haben und wieder in ein Planfeststellungsverfahren zu kommen. Im Grundsatz haben Sie aber recht. Aber ich glaube, die Welt ist sehr kompliziert. Es gibt unzählige unterschiedliche Arten von Infrastrukturvorhaben, und es ist sicher nicht einfach, im Einzelfall zu schauen: Was ist der beste Weg, um das einzelne Projekt am schnellsten zu realisieren?

SV **Dieter Posch**: Eine grundsätzliche Bemerkung und eine Frage: Ein wenig ist der Begriff Maßnahmengesetze – nicht in Verruf geraten, aber man freundet sich ungern mit Maßnahmengesetzen an. Es kommt immer gleich der Einwand, das sei ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip, denn normalerweise werden Gesetze von der Verwaltung vollzogen, und das würde hier durchbrochen, wenn der Gesetzgeber selbst tätig wird.

Ich sehe das etwas anders, denn wenn wir uns einmal genauer erinnern, stellen wir fest, dass wir in bestimmten Bereichen gleichwohl schon planerische Entscheidungen durch Gesetzgebungs-

zuständigkeiten haben. Das ist uns gar nicht so bewusst. Aber der Hessische Landtag hat beispielsweise einmal das Landesplanungsgesetz geändert und den Landesentwicklungsplan, in dem der Standort für die Nord-West-Landebahn festgelegt worden ist, unter den Zustimmungsvorbehalt des Hessischen Landtags gestellt, d. h., der Hessische Landtag vollzieht insoweit als Parlament Verwaltungsaufgaben. Oder wir haben es in anderen Bereichen, auch in Hessen: Wir haben die Regionalplanung als eine Mischung von Kommunalverwaltung und Landesverwaltung und haben bei den Regierungspräsidien Regionalversammlungen. Darin sitzen Kreistagsabgeordnete und Stadtverordnete, die den regionalisierten Flächennutzungsplan oder den Regionalplan als Planungsgrundlage jedes Bebauungsplanes beschließen, d. h. also, es gibt diese Möglichkeit schon.

Der klassische Fall ist eigentlich der – – Allerdings muss ich eine Einschränkung beim Stadtparlament machen. Dieses ist zwar im verfassungsrechtlichen Sinne kein Parlament, aber die Planungsgrundlage, unter welchen Voraussetzungen etwas zu bauen erlaubt ist oder nicht, wird im Bebauungsplan beschlossen, und dieser wird von dem „Legislativorgan“ Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Das bedeutet, faktisch haben wir häufig schon die Situation, dass Verwaltungsentscheidungen durch den Gesetzgeber – in Anführungsstrichen, weil ich es jetzt modifiziert habe – entschieden werden. Ich halte das persönlich für eine sehr sinnvolle Sache, weil es häufig bei solchen Entscheidungen auch um die Frage von politischen Absichtserklärungen geht, die dann zwar rechtlich in das Gewand der Planrechtfertigung kommen, aber eigentlich Absichtserklärungen sind und Prognoseentscheidungen über die Entwicklung eines Raumes; und wenn ich einen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan aufstelle, tue ich das deshalb, um dort die Möglichkeit zu schaffen, bestimmte Dinge errichten zu können, beispielsweise ein Gewerbegebiet; und das sind letztendlich politische Entscheidungen.

Gleichwohl bin ich persönlich der Auffassung, dass man diese Möglichkeiten besser nutzen soll, denn für die politische Entscheidung trägt derjenige die Verantwortung, der einem Parlament mehrheitlich eine bestimmte Sache entschieden hat. Nun leite ich zu der Frage über: Sie haben das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu Stendal genannt; darin ist gesagt worden, dass so etwas prinzipiell geht. Aber müsste man nicht gleichwohl diese Maßnahmengesetze auf Dinge begrenzen, die von großer substanzieller, ökonomischer oder auch umweltpolitischer Bedeutung eines Landes sind? Denn es kann nicht sein, dass wir generell künftig die Parlamente mit derartigen Verwaltungsaufgaben überlasten, sondern nur, wenn es ganz besondere Dinge sind, und müsste man dann Abgrenzungskriterien finden? – Das ist meine Frage.

Herr **Dr. Sitsen**: Vielen Dank. – Die Frage ist berechtigt. Man kann sie auch bejahen. Ja, es ist in der Tat so, dass die Möglichkeit, durch Einzelfallgesetz eine Planung zu ermöglichen, sicher nicht unbegrenzt funktioniert, weil wir in Deutschland immer noch das Prinzip der Gewaltenteilung haben. Der Gesetzgeber hat bestimmte Kernaufgaben, und auch die Verwaltung hat bestimmte Kernaufgaben.

Nun hat das Bundesverfassungsgericht in der Stendal-Entscheidung gesagt, dass die Planung im Grundgesetz jedenfalls nicht eindeutig einer der beiden Gewalten zugewiesen ist. Insofern ist es nicht per se verboten, als Bundesgesetzgeber oder auch als Landesparlament dort tätig zu werden. Aber ich denke, dass man in der Praxis sagen muss, dass die Planung überwiegend Sache der Verwaltung ist – und dies vielleicht auch zu Recht –, da sie durch den Bundesgesetzgeber bzw. den Landtag vielmehr politische Entscheidungen trifft und bei einer Planungsentscheidung ein großer Aufwand betrieben werden muss. Man muss viele Einwendungen berücksichtigen und sich Einzelfragen widmen; das wird man auch als Parlament nicht komplett außen vor lassen können. Deshalb sagt die Literatur überwiegend, dass eine Übernahme von Planungsaufgaben durch das Parlament möglicherweise nur dann sinnvoll und möglicherweise auch nur zulässig ist, wenn es um Vorhaben geht, die eine übergeordnete Bedeutung für den Bund oder für das Land haben, wenn es um eine Planungsentscheidung durch ein Landesparlament geht. Aber sicher hat dabei das jeweilige Parlament einen großen Spielraum bei der Frage, was es im Einzelfall für das Land oder den Bund als von großer Bedeutung ansieht.

Ich meine aber, dass dies eher ein politisches als ein theoretisches Problem ist, weil ich davon ausgehe, dass sich ein Parlament so oder so nur dann mit solchen Planungsentscheidungen beschäftigen wird, wenn es tatsächlich um eine Planungsentscheidung geht, die von so großer Bedeutung ist, dass das Parlament damit seine Zeit verschwenden will. Ich glaube, dass dieses Problem praktisch überhaupt nicht auftreten wird, auch wenn es sicher theoretisch sehr berechtigt ist.

SV Prof. Dr. Martin Lanzendorf: Vielen Dank. – Ich frage mich an erster Stelle, ob die Frage nach der notwendigen Beschleunigung von Infrastrukturprozessen eigentlich die richtige ist. Ich glaube, ein Grund für die Misere, also für das, was wir hier an CO₂-Emissionen haben, ist, dass wir jahrzehntelang, spätestens nach dem Zweiten Weltkrieg, Infrastrukturen als Element der Verkehrspolitik gefördert haben. Ich frage mich also an dieser Stelle, ob es eigentlich gut ist, dass wir darüber diskutieren, der Infrastruktur den Verfassungsrang zu geben, sondern ich denke, es gibt zwei Punkte. Die erste ist, einmal darüber nachzudenken: Was sind eigentlich die Ziele?

Die Ziele sind wahrscheinlich, dass wir die Gelegenheiten erreichen können; Grunddaseinsvorsorge steht im Grundgesetz, Sie haben es erwähnt. Es gibt verschiedene Instrumente, um dies zu erreichen, es muss nicht nur der Infrastrukturausbau sein. Es gibt bisher keine Abwägung in dem Prozess – Sie haben heute schon die Worte von integrierter Verkehrsplanung gehört –, die dazu dient, in dem Planungsprozess zu überlegen, z. B. bei der Bundesfernstraßenplanung –, ob die gleichen Ziele nicht dadurch erreicht werden können, dass nicht Infrastrukturen gebaut, sondern andere Maßnahmen ergriffen werden. Ich denke, das ist eines der großen Defizite. Vielleicht hören wir heute im Laufe des Tages noch etwas dazu. Aber mir erschließt sich nicht, warum man Infrastruktur als Ziel aufnehmen sollte. Es ist nur ein Instrument.

Der zweite Punkt, den ich anführen möchte: Ist es wirklich so, dass die Planungsprozesse der Grund dafür sind, dass so wenig gebaut wurde oder es zu lange dauert? Liegt es nicht auch an

den Finanzen? Ist es nicht so, dass wir einen Überhang von Planungsprojekten haben, die gebaut werden würden – im Bundesverkehrswegeplan zum Beispiel –, wenn das Geld dafür da wäre? Geht es hier eigentlich nicht um etwas ganz anderes, nämlich: Wie viel Geld wollen wir wofür ausgeben? Dabei stellt sich für mich auch die Frage: Wollen wir überhaupt noch so viel Geld für Infrastrukturen ausgeben? – Das waren meine ersten Fragen.

Herr Dr. Sitsen: Das war, glaube ich, jetzt weniger eine Frage als eher eine Stellungnahme. Insofern weiß ich nicht so richtig, wie ich jetzt darauf reagieren soll. Es ist natürlich auch primär eine politische Entscheidung, ob man Infrastruktur am Ende mehr Rang zubilligen will oder nicht. Aber mir ist natürlich auch die öffentliche Diskussion bewusst, dass man manchmal das Gefühl hat, wenn man über Maßnahmengesetze oder Staatsziele spricht, dass man dann das Risiko vielleicht auch anderer Aspekte aushebeln kann. Ich glaube, dass das am Ende eine Frage der Umsetzung ist und man vielleicht das Instrumentarium, das man auf der einen Seite schaffen würde, von der konkreten Umsetzung trennen muss.

Wenn wir über die konkrete Umsetzung sprechen, gerade bei Maßnahmengesetzen, dann haben wir dabei auch einen politischen Prozess, wenn ein Parlament ein Maßnahmengesetz erlässt, und dann hat ein Parlament – das ist vielleicht auch ein Vorteil – gegenüber einer Planfeststellungsbehörde die Möglichkeit, zu sagen: Wenn wir auf einer Ebene eine Infrastruktur schaffen oder ausbauen, die wir – aus welchen Gründen auch immer – brauchen, und sei es zur Energiewende, dann können wir auf der anderen Seite vielleicht Ausgleichsmaßnahmen gewähren, die deutlich über das hinausgehen, was einfachgesetzlich erforderlich wäre. D. h., man muss die ganze Debatte immer etwas vielgestaltiger führen und nicht immer nur sagen, das sei ein Mittel, um am Ende vielleicht etwas weniger Umweltschutz zu haben. Das ist zu monoton.

Man muss auch schauen, was man politisch als Parlament, wenn man eine Planungsumstellung per Gesetz trifft, vielleicht auch an Mehr erreichen kann, als es die Planfeststellungsbehörde könnte, denn diese ist an das einfache Recht gebunden. Sie darf, wenn es um Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geht, nicht mehr verlangen, als das Gesetz vorsieht, und ist teilweise auch im negativen Sinne einfach gebunden. Bei einer politischen Entscheidung hat man die Möglichkeit, anders an die Sache heranzugehen und vielleicht zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen: das Thema Infrastruktur und das Thema Umweltschutz. Das kommt in der Debatte manchmal ein wenig zu kurz. – Dies insofern als kurzes Statement von mir dazu.

Vorsitzende: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen, sodass ich mich bei Ihnen, Herr Dr. Sitsen, sehr herzlich bedanke, dass Sie uns neben einer Problembeschreibung auch Denkanstöße für Lösungen mit auf den Weg gegeben haben, sei es über ein Staatsziel Infrastruktur oder über die Maßnahmengesetze. Dafür vielen Dank und herzliche Grüße nach Düsseldorf!

Ich würde den Kolleginnen und Kollegen vorschlagen, dass wir nach zwei digitalen Vorträgen unsere Augen etwas schonen und eine kurze Pause von 20 Minuten machen.

(Unterbrechung von 11:58 bis 12:18 Uhr)

Vorsitzende: Wir fahren fort mit Herrn Dr. Jan Werner. Herzlich willkommen! Sie haben den weiten Weg aus Berlin zu uns auf sich genommen, dafür vielen Dank, und auch dafür, dass wir persönlich Ihrem Vortrag lauschen können. – Ich habe gelesen, Sie sind ein bundesweit anerkannter Spezialist zu Fragen der Marktorganisation und des Rahmenrechtes für Bus und Bahn. Seit 2008 leiten Sie als Geschäftsführer das Center Nahverkehr in Berlin, sind also vollends im Thema drin, auch als Mitglied im wissenschaftlichen Beirat des Verkehrsclubs Deutschland. Sie haben uns nicht nur einen Vortrag zum Vorschlag eines Bundesmobilitätsgesetzes mitgebracht, sondern in einem weiteren Teil auch schon die Auswirkungen auf Hessen dargelegt. Insofern sind wir sehr gespannt. Bitte schön.

Herr **Dr. Werner:** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren! Ich habe physische Anwesenheit vorgezogen trotz der etwas beschwerlichen Bahnreise und freue mich, hier zu sein. – Ich hatte Fragen mit drei Überschriften gestellt bekommen: Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten, erweiterte Kosten-Nutzen-Analyse, Änderungen im Rechtsrahmen und ansonsten mit dem Titelwort: „Bundesmobilitätsgesetz“. Darauf habe ich mir jetzt meinen Reim gemacht, den ich Ihnen nur kurz erläutern möchte, damit Sie nachvollziehen können, was ich jetzt vortrage.

Präsentation Dr. Werner siehe Anlage – Folien 1 und 2“

Ich habe den Vorschlag des Bundesmobilitätsgesetzes erläutert, dabei schon versucht, einen Fokus – Was macht ein Bundesgesetz für das Land Hessen? – etwas hervorzuheben, und gehe danach auf die drei gestellten Fragen ein: die Infrastrukturbeschleunigung, die Kosten-Nutzen-Analyse und die Änderung im Rechtsrahmen. Dazu müssten Sie, wenn Sie es vertiefen wollen, dann nachfragen. Ich habe Ihnen gleichzeitig – nach dem Motto „Bild und Ton“ – Text geliefert. Es sind 17 Seiten; diese beschreiben tiefer, als ich es jetzt vortragen werde, die Konzeption des Bundesmobilitätsgesetzes; sollten Sie es vor sich haben: auf Nr. 1.1; Auswirkungen auf Länder und Kommunen unter 1.3. Dazu würde ich, Herr Posch, auf die Frage der Ziele von Mobilität und Verkehr eingehen, die Sie vorhin eingefordert haben.

Im Block 2 – es ist wirklich nur eine Grobskizze –: Was wären denkbare Rechtsgebiete und Themen eines Mobilitätsgesetzes auf Landesebene? Ich habe mich nicht an dem mir bekannten Entwurf orientiert, den es schon gab, sondern das ist eine gänzlich andere Herangehensweise. Ich will den anderen überhaupt nicht bewerten, sondern einfach nur aus dem Duktus dessen, was

ich Ihnen jetzt zu einem Bundesmobilitätsgesetz vorstellen werde. – Das zur Vorrede, damit Sie es nachvollziehen können.

Verkehr ist – das erlebe ich heute hier, aber ansonsten auch noch stärker – kein Konsensgebiet. Es gibt sehr unterschiedliche Vorstellungen, wie viel Freiheit ich wie verwirklichen will, wie viel Umweltschutz, mit welchen Maßnahmen welche Ziele zu erreichen sind. Gleichzeitig haben wir einen relativ hohen Druck. Wir haben einen Druck, weil das Verkehrssystem Schiene wie Straße nicht zur Zufriedenheit läuft, weil wir hohe Kosten haben, wo unklar ist, ob wir uns allein die Ersatzinvestitionen in Brücken, auf Schiene und Straße rechtzeitig leisten können; und wir wissen schon überhaupt nicht, wie wir Klimaschutzziele erreichen. Das war ungefähr auch die Motivation, zu prüfen: Was davon lässt sich auf gesetzlicher Ebene ändern, also, woran hängt es möglicherweise am Rechtsrahmen, und zwar auf Bundesebene? Das haben wir uns angeschaut.

Folie 3: „Anlass und Hintergrund für ein Bundesmobilitätsgesetz“

Es ging darum: Klimaschutzziele werden in die Welt gesetzt, aber nicht wirklich mit Maßnahmen unterfüttert. Woran liegt das eigentlich? Wie kann man sie einhaltbar machen? Es geht nicht darum, die Maßnahmen im Gesetz zu beschreiben – auf keinen Fall, sie müssen hinterher beschlossen werden –, sondern darum: Wie kann ein Verkehrssystem wirklich zielorientiert entwickelt werden, sowohl mit Blick auf Mobilität als auch auf Umweltschutzziele; und zur Mobilität gehört auch Wirtschaft. Welche Hemmnisse einer zielorientierten Entwicklung muss ich im Rechtsrahmen bereinigen, damit ich Ziele setzen und verfolgen kann? Das Ganze führt dazu, dass ich eine zügige und zeitgerechte Umsetzung von Maßnahmen brauche. Denn wenn ich Maßnahmen habe, die ich in 20 Jahren umsetze, aber in fünf Jahren brauche, dann sind es die falschen Maßnahmen. Darauf muss man achten.

Gleichzeitig haben wir eine aktuelle Situation in diesem Jahr: Das Gesetz ist sozusagen ehrenamtlich entstanden und vom Bundesumweltministerium gefördert worden. Ich habe mein Sabbatical darauf verwendet, dieses Gesetz zu entwerfen, deshalb konnte ich es ehrenamtlich tun, mit einem riesigen Kreis von Unterstützerinnen und Unterstützern mit unterschiedlichsten Fachlichkeiten eingebunden und ehrenamtlich über den Verkehrsclub Deutschland. Dann gab es die Unterstützung des Bundesumweltministeriums, die es erlaubt hat, zwei Professoren, Georg Hermes aus Frankfurt insbesondere, damit zu beauftragen, dieses in einen Gesetzentwurf umzuformulieren. Das Ganze ist jetzt insoweit nicht überholt und aus meiner Sicht noch viel wichtiger in der Krisensituation, in der wir jetzt sind, nach oder in einer Zeitenwende.

Folie 4: „Verringerung fossiler Energie durch Antriebs- und Mobilitätswende“

Rechts sehen Sie einige Punkte: Wir haben im Augenblick eine hohe Prognoseunsicherheit: Wie teuer wird was? Was können wir uns leisten? Wie viel Geld gibt es in den Haushalten? Wie sieht es privat aus, was Kosten und Nutzen betrifft? Gerade Projekte verzögern und verteuern sich, und wir wissen nicht, was überhaupt der langfristige Output sein kann.

Vor diesem Hintergrund etwas vertieft auch einige Einsichten, auf denen das Bundesmobilitätsgesetz gründet, die Sie aber umgekehrt auch genauso auf die Landesebene anwenden können.

Es wurde vorhin schon gesagt – und hier jetzt nur noch einmal an Zahlen verdeutlicht –: Im Bereich Verkehr haben die sektorspezifischen Klimaschutzziele überhaupt nicht gegriffen. Diesel, Benzin und Kerosin sind im Verbrauch nicht weniger geworden, weil das, was seit 1990 technisch verbessert worden ist, in mehr Fahrleistung oder höherem Fahrzeuggewicht aufgegangen ist. Wenn ich Klimaschutz ernst nehme – was ich persönlich tue –, habe ich die Schwierigkeit: Es muss ein Umsteuern geben, obwohl es keinen Konsens gibt. Es geht mir nicht darum, einen Konsens zu erzwingen. Das geht nicht, den Konsens bilden kann nur der Gesetzgeber.

Aber wir haben ein Ziel: klimaneutrales Deutschland, und wir werden bei der Antriebs- und Mobilitätswende nicht ohne Verhaltensänderungen auskommen. Es sind Verhaltensänderungen, wie andere Fahrzeugantriebe zu verwenden, und es sind noch stärkere Verhaltensänderungen erforderlich, auf andere Verkehrsmittel als gewöhnlich umzustellen.

Folie 5: „Die meisten wesentlichen Maßnahmen müssen bis 2030 begonnen sein“

Auf der Zeitachse möchte ich einen Akzent setzen. Ich habe in den Unterlagen, die ich mir angeschaut habe und an denen Sie schon gearbeitet haben, gesehen: Es ist sehr stark auf 2030 ausgerichtet. Aber bis 2030 müssen Sie nicht nur Ziele erreichen, die Sie sich bis 2030 setzen, Sie müssen auch die Maßnahmen nicht nur im Bereich Infrastruktur, aber auch in diesem Bereich anschieben, wo Sie zu der Erkenntnis kommen: Die brauchen Sie bis 2045. Denn mittelfristige Maßnahmen, die irgendwann zwischen 2030 und 2040 realisiert werden und zehn Jahre Vorlauf haben, müssen bis Ende der Zwanzigerjahre angeschoben sein, d. h. Sie müssen sie jetzt genauso mit ins Kalkül ziehen. Sie dürfen, wenn Sie auf 2030 schauen, nicht außer Acht lassen, dass Sie nicht nur dieses tun dürfen, sonst wird es danach umso schwieriger werden.

Folie 6: „Bund, Länder und Kommunen sind nur gemeinsam handlungsfähig“

Auf den ersten Blick sieht es immer so leicht aus: Man müsste doch den Kommunen nur mehr Freiheit einräumen, dann müsste es laufen können. – Dem ist nicht so. Zunächst einmal sieht es – das ist die MID, Mobilität in Deutschland, 2017 – ganz gut aus. Örtlicher Verkehr: drei Viertel aller Wege sind kürzer als 10 km und mehr als die Hälfte davon im sogenannten Umweltverbund. Wo liegt das Problem? Da kann ich doch als Kommune wunderbar handeln. – Das Problem liegt im überörtlichen Verkehr. Der überörtliche Verkehr und Fernverkehr – das entnehme ich der Kilometrierung – nicht genau, aber oberhalb 10 km ist es das meiste. Das macht vier Fünftel der Verkehrsleistung aus. Das ist jetzt nicht Weg, sondern Weg multipliziert mit Länge, also Personenkilometer; das nennt sich dann Verkehrsleistung und korreliert leider mit den Staufolgen auf den Straßen. Die langen Wege, vor allem die überörtlichen, sind es also, die die Schwierigkeiten ausmachen. Das korreliert auch negativ mit Klimaschutz und verschiedenen anderen Umweltfolgen.

Wenn ich mir das anschau, sehe ich: Ich brauche ein gesamtstaatlich koordiniertes Handeln, da ich einerseits genau die Probleme auf den Landes- und vor allem Bundesstraßen sowie den Bundesautobahnen bekomme und die Kommunen zwar die Vielzahl der Wege haben, aber es nicht allein bewältigen können.

Folie 8: „Sektorale Planung ist unzureichend für Herausforderungen der Zukunft ...“

Ein Thema, das aus meiner Sicht das Hauptproblem ist: Solange wir eine rein sektorale Planung haben und ein sektorales, verkehrsträgerbezogenes, teilweise verkehrsmittelbezogenes Denken, werden wir keine Ziele für das Gesamtsystem erreichen können, weil wir nicht die Ebene haben, zu reflektieren, mit welchen Maßnahmen wir die Ziele erreichen, wenn wir das Gesamtsystem betrachten. Seit den Siebzigerjahren wird daher gefordert – in der Literatur auch einhellig –, dass man Ziele und Strategien für das Verkehrssystem in seiner Gesamtheit entwickeln muss, wenn man Ziele einhalten will, ansonsten ist man ohnmächtig. Wenn man Straße, Schiene, Wasserstraße, Luft nebeneinander entwickelt, wird dies nicht gelingen. – Das waren Anlass und Hintergründe.

Folie 9: „Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes mit Fokus Landessicht“

Gleich eingestiegen – das sehen Sie auch noch einmal in dem Textdokument etwas länger, und das Mobilitätsgesetz ist auch im Internet abrufbar –: Es gibt im Abschnitt 2 Leitziele, auf die ich gleich eingehe, dann der Kern einer Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung auf Bundesebene. Das können Sie sich so vorstellen: Das ist im Grunde der Bundesverkehrswegeplan, aus meiner Sicht merklich verbessert, um Ziele einhalten zu können, und auch in der Vorbereitung besser, um die Umsetzungsplanung schneller zuwege zu bringen. Es folgen weitere Aspekte zur Finanzierung von Mobilität und Verkehr.

Folie 10: „Gliederung des Entwurfs eines Bundesmobilitätsgesetzes“

Auf zwei Aspekte möchte ich hinweisen: Es gibt die hier unterstrichenen Vorschriften, die die Länder betreffen, und die Änderungen des weiteren Rechtes. Das ist genau das, was Sie, Herr Posch, heute Morgen sagten: Es wird nicht ein Gesetz geben, das als Verkehrsgesetzbuch alles erschlägt, deshalb haben wir hier ein Bundesmobilitätsgesetz vorgeschlagen, das gar nicht so lang ist, knapp 30 Seiten, das aber Änderungen im Straßenverkehrsrecht, im Fernstraßengesetz und im allgemeinen Eisenbahnrecht nach sich zieht und damit passend verzahnt ist, vor allem auf der Zielebene.

Folie 11: „Leitziele für das Verkehrsrecht in Deutschland“

Damit bin ich bei der Zielebene. Das sind die Leitziele für das Verkehrsrecht. Sie sind im Gesetz ausformuliert. Das erste ist völlig klar: Sicherung der Mobilität und Sicherung des Wirtschaftsverkehrs. Um diese beiden Themen – oben beginnend bei 1 und 2 – geht es, wenn wir Mobilitäts- und Verkehrsplanung machen oder Entwicklung absichern wollen.

Folie 12: „Integrierte Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung – Bundesmobilitätsplan inklusive Infrastrukturbedarfsplan“

Es gibt auch Nebenwirkungen. Wir müssen uns für den Schutz von Mensch und Umwelt starkmachen, weil sonst Mobilität und Wirtschaftsverkehr – Mobilität wird differenziert in solche für Personen und für Güter – Schranken überwinden, die wir im Sinne der Nachhaltigkeit nicht über-

winden dürfen. Daher haben wir auf der Leitzielebene noch Verkehrssicherheitsthemen, Vorgaben für den Klimaschutz, Sozialverträglichkeit der Entwicklung von Mobilität und Verkehr, Gesundheit und Umweltschutz.

Folie 13: „Zielorientierung, Strategien und Bewältigung von Herausforderungen“

Letztlich gibt es auch systembezogene Anforderungen und Wechselwirkungen, das sind dann lebenswerte Städte und Regionen, sowie die Effizienz und Resilienz des Verkehrssystems.

Folien 14 und 15: „Planung als unbequemer Auswahlprozess“

Ich kann nur cursorisch in zwei bis drei Minuten, damit ich danach noch etwas zu den Einzelfragen sagen kann, etwas zum Planungsprozess sagen. Wir haben bisher eine Planung, eine Bedarfsplanung auf Bundesebene, die eigentlich nicht sehr stringent ist und eher den Namen „Programm“ verdient als „Planung“. Planung ist aus meiner Sicht erst dann gegeben, wenn ich eine Zielorientierung habe: Ich will irgendetwas erreichen mit den gegebenen Mitteln, und damit muss ich haushalten. Das macht Planung aus, also nicht das Auflisten von Maßnahmen. Ich brauche dazu einen Planungshorizont. Ich schaue in die Zukunft: Bis dahin will ich etwas erreichen. Dabei habe ich meistens zwei Horizonte: einen mittelfristigen für 15 Jahre und einen mit 30 Jahren. Das ganz wichtige Neue ist: Ich habe einen Realisierungshorizont der Maßnahmen, die in den nächsten fünf Jahren gestartet werden. Ich richte alles darauf aus, die Maßnahmen herauszufiltern, die in den nächsten fünf Jahren zu realisieren sind, und diese werden festgelegt – nicht die danach. Das erhält mir eine hohe Flexibilität, gleichzeitig kann ich mich auf diese Maßnahmen priorisieren.

Ich muss in der Bedarfsplanung transparent und früh umfassend beteiligen, und der Beschluss der Planung – hier: zum Bundesmobilitätsplan – soll als Bundesgesetz ergehen. Es ist kein Maßnahmengesetz, enthält aber relativ viele Elemente dessen, was wir vorhin von Herrn Dr. Sitsen gehört haben, was positiv wirkt. Durch Monitoring und rollierende Fortschreibung wollen wir Flexibilität in einem dynamischen Umfeld gewinnen.

Ich muss Sie noch etwas mit Planung strapazieren, aber ich denke, das hier ist der Kern dessen, was man verstehen muss, um nachzuvollziehen: Was bedeutet Planung, insbesondere, wenn ich das System als Ganzes plane und mir nicht nur eine Autobahn anschau oder einen Knoten, Frankfurt zum Beispiel. Ich starte mit Leitzielen; diese haben wir eben gesehen, und breche sie in der Planung herunter auf KPIs, also auf Umsetzungsziele, die ich nach Maß und Zahl bestimmen kann. Daraus entwickle ich Strategien, wie ich das erreichen kann, und mit den Strategien zusammen die Maßnahmen, und dann schaue ich mir an: Schaffe ich das? Habe ich das Geld? Habe ich das Budget? Habe ich die Zeit? Schaffe ich das zur rechten Zeit? – Dann merke ich: Ich schaffe das nicht, ich habe nicht genug Geld. Dann muss ich an den Umsetzungszielen drehen. Ich muss letztendlich die Maßnahmen etwas zurückentwickeln, die Strategie anders aufsetzen und etwas an den Zielen arbeiten, damit ich das überhaupt real versprechen kann, sonst lande ich wie ein Papiertiger: Ich verspreche alles, halte nichts und nenne das Ganze „Verkehrsplanung“. Das kennen wir schon.

Was ich brauche, ist, eine unbequeme planerische Ermessensentscheidung zu treffen, die letztendlich darauf hinausläuft: Tun wir wirklich die richtigen Dinge? – Darum geht es, das herauszufinden. Ich weiß, dass es dabei keinen Konsens gibt. Wir wünschen uns viele Dinge. – Das Bild war animiert, das ist es jetzt nicht. – Stellen Sie sich einmal Dinge vor, die Sie sich wünschen; dann sind viele nach dem Raster, das ich gerade aufgebaut habe, unmögliche Dinge, rechts unten: Wir kommen nicht rechtzeitig hin. Es fehlen uns die Ressourcen. – Dann muss ich sie streichen. Ich kann nicht einfach sagen: Augen zu und durch. Dann kommen sie nicht in den jetzigen Plan hinein. Diese sind es nicht.

Es gibt ökonomisch nicht tragfähige Dinge, die wir uns langfristig nicht leisten können. Mir macht es Sorge, dass uns allein die Brückenbauten, die Kunstbauwerke, die wir haben, so strangulieren, dass wir überhaupt nicht mehr zu einer Weiterentwicklung des Verkehrssystems kommen. Außerdem gibt es die ökologisch nicht tragfähigen Dinge um all diese herum. Diese müssen wir herausfiltern. Dazu brauchen wir einen Planungsprozess, der jetzt endlich in einen Konsens – sonst kann kein Gesetz beschlossen werden – einmündet. Er identifiziert dann die Maßnahmen, die für Mobilität für Personen und Güter erforderlich sind, die ökologisch erforderlich und ökonomisch tragfähig sind. Das ist der Kern dessen, wie geplant wird – eigentlich übrigens ganz normale Planung, nur hat man das bisher im Verkehr auf Bundesebene nicht gemacht. Mobilitätspläne irgendwo in Kommunen werden so geplant, denn diese können sich nicht endlos verschulden und müssen dann immer fragen: Was kann ich jetzt wirklich erreichen?

Folie 18: „Antwort auf die gestellten Fragen – Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten“

Die Finanzierung sind wir ebenfalls neu angegangen. Das betrifft auch in den grünen Bereichen das Land. Wir haben gesagt, es soll Nutzungsentgelte geben, perspektivisch auch auf Landes- und kommunalen Straßen sowie für den Pkw. Sie sollen intelligent ausgestaltet werden und kommen letztendlich als Ersatz für die Mineralölsteuer, weil man dort sonst überhaupt kein Steueraufkommen mehr hat. Das hat auch das Bundesfinanzministerium sehr interessiert. Auf Bundesebene soll das einem Verkehrsinfrastrukturfonds zugeführt werden, auf Landes- und kommunaler Ebene soll es die Instandhaltung der Kommunal- und Landesstraßen ermöglichen.

Folie 19: „Erweiterte Kosten-Nutzen-Analysen bei zukünftigen Planungen (1)“

Auf die rechte Seite gehe ich jetzt zeitbedingt nicht ein, um noch auf die von Ihnen gestellten Fragen antworten zu können. Es sind noch vier Charts; auch das jetzt nur im groben Überblick. Ich fand es sehr interessant, Herr Sitsen – wenn Sie noch da sind, was ich unterstelle – und habe auf Seite 7 und Seite 13 Ihres Vortrags sehr aufgemerkt, vor allem bei Seite 13, weil es letztendlich – das, was ich nach Lesearbeit und vielen Gesprächen für mich herausgefunden habe, ohne dass ich sagen kann, das sei wissenschaftlich fundiert – deshalb persönliche Einschätzung –: Personalmangel auf allen Ebenen für viele Themen und bei vielen Akteuren hindert aus meiner Sicht am stärksten. Dass Planungskonflikte nicht in der Bedarfsplanung vertieft ausgetragen worden sind und voll in die Umsetzungsplanung hineinspielen, ist der zweite Grund. Deshalb haben wir das Bundesmobilitätsgesetz an dieser Stelle genau anders ausgelegt. Dabei waren auch die

ganzen Fachleute, die sich mit Planung und deren Defiziten auskennen – deshalb hier ein strukturiertes Zusammenspiel von Bedarfs- und Umsetzungsplanung. Herr Sitsen, das ist keine Kritik an Ihnen, sondern der vorgelagerte Bedarfsplanprozess muss an vielen der Themen, die ich teile, ansetzen. Dazu gehört schon: Mit welchen Themen beschäftige ich mich als Land? Was muss die Kommune tun und was der Bund?

Wir haben für den Bund empfohlen, er solle endlich die Radwege an Bundesfernstraßen planungsseitig an die Länder delegieren, damit sie das klären können, und dafür auch Geld bereitstellen – nur als ein Beispiel –, eben zielorientierte und integrierte Planung – mit welcher Reichweite? Die Planungsvorbereitung ist entscheidend, das haben wir im Bundesmobilitätsgesetz ausgeführt. Ich brauche eine Wirkungsanalyse auf der Systemebene, damit ich weiß: Welche Ziele kann ich erreichen und welche nicht? Außerdem muss alles früh auf den Tisch, damit es nicht hinterher völlig überraschend kommt. Ich muss eine Auswahlentscheidung haben und dann auch die Umsetzung der Projekte priorisieren. Gerade wenn ich zu wenige Ressourcen habe, ist es das Wichtigste, dass ich diese dann auf die Projekte fokussiere, die ich brauche, und das festgestellt habe.

Im Bundesmobilitätsgesetz ist die Finanzierung gesichert – auch ein größeres Thema, weil es ständig mit jedem Haushaltsgesetz zum Abriss von angefangenen Bauten kommen kann, weil nur ein Teilauftrag ausgelöst worden ist, und dann fehlt das Geld. Außerdem wird die PlanreCHFertigung bereits mit dem Bundesmobilitätsplan geliefert, also, dieser Teil der Planfeststellung ist schon sicher abgearbeitet, und die planerische Sicherung ist auch angelegt.

Folie 20: „Erweiterte Kosten-Nutzen-Analysen bei zukünftigen Planungen (2)“

Der zweite Teil, den Sie gefragt hatten – ich brauche 2 Minuten länger –,

(Vorsitzende: Alles gut.)

ist die erweiterte Kosten-Nutzen-Analyse. Aus meiner Sicht trägt die Kosten-Nutzen-Analyse nicht zu einer vernünftigen Planung bei. Ich kann sie zur Vorsortierung benutzen, aber da sie Maßnahmen isoliert beurteilt, die aber in ein Netz eingebunden sind, und zwar sowohl in das sektorspezifische Netz als auch in das Gesamtnetz, komme ich damit nicht weiter. D. h., ich kann sie brauchen, um vorzufiltern oder Vorbewertungen machen zu lassen, aber die Frage ist: Kann ich Klimaschutz darüber beurteilen? – Nein, das kann ich nicht.

Das ist ganz frisch noch aus dem Oktober auch in der FGSV. Die FGSV ist nicht ganz unumstritten, ich äußere mich dazu nicht, ich referiere es nur. Sie wird insbesondere als nicht fortschrittlich genug erachtet. Das kann ich nicht behaupten, deshalb erwähne ich es hier. Das Erste ist eigentlich ein Selbstverständnis. Wie gehen wir jetzt neu mit Kosten-Nutzen-Analysen in der Planung um? Dazu hat sich die FGSV geäußert und gesagt, wir müssten die Reduzierung von Treibhausgasemissionen in den Planungsprozess einbringen, also nicht in die Kosten-Nutzen-Analyse. Wir müssen bei den Bewertungsmethoden ein großes Gewicht auf die Reduzierung legen. Das ist heute nicht der Fall, aber auch nur feststellbar auf der Ebene der Netzplanung.

Dann kamen einzelne Verbesserungsvorschläge, die konkret auf Kosten-Nutzen-Analysen abstellen. Das waren insbesondere Reisezeitverluste im MIV und – jetzt kommt es – als positive Effekte Reisezeitgewinne einbringen, im ÖPNV und im Radverkehr mit hohem Gewicht versehen, und ebenso als positiven Effekt die Reisezeitgewinne im Fußverkehr einbringen, die bisher unter den Tisch fallen. – Dies als vorletzter Punkt dessen, was im Augenblick zu diesem Punkt in den Fachgruppen, die sich damit beschäftigen, in der Forschungsgesellschaft Stadtverkehr formuliert wird.

Folie 21: „Änderungen im Rechtsrahmen im Mantelgesetz BuMoG“

Letzter Punkt und eine Vertiefung an dem ersten Stichwort: Hier habe ich – nicht ganz vollständig, aber das Vollständige finden Sie in der Textfassung – aufgeführt, welche Rechtsnormen des Bundesrechts zu ändern sind, damit das Bundesmobilitätsgesetz passfähig wird. Das ist im Bereich der Ordnung des Verkehrs. Wir haben jetzt nicht versucht, die gesamte StVO zu ändern, wir haben nur gesagt: Für die StVO muss die Norm, die Ermächtigungsgrundlage im StVG geändert werden; das hatte auch Herr Dr. Ringwald ausgeführt. Dann knüpfen wir aber etwas anderes daran. Wir haben uns nicht damit beschäftigt, nach welchen Kriterien im Detail eine Maßnahme gerechtfertigt sein muss, sondern wir haben gesagt: Wenn auf kommunaler oder Landesebene eine Planung existiert, die entsprechend der integrierten Planungsvorgabe des Bundesmobilitätsplanes, wie dies ausgeführt ist, also in vergleichbarer Weise agiert und zu dem Ergebnis kommt, dass bestimmte Anordnungen nach der StVO notwendig sind, um die Planung umzusetzen, dann ist das dadurch gerechtfertigt. Das halte ich auch für absolut richtig, denn die StVO ist sozusagen eine pauschalisierte gewonnene Planungsvorgabe, die deutschlandweit überall zur Anwendung kommt.

Aber wenn nach Zielen orientiert, die ja immer auch bedeuten, ich muss Mobilität, auch überörtliche, gewährleisten, eine Planung zu anderen Ergebnissen gekommen ist, hat aus meiner Sicht die konkrete Planung Vorrang vor einer abstrakten, standardisierten und pauschalierten Zielvorgabe. Das wäre auch das höchste Maß an Freiheit, das ich schnell und einfach auf gemeindlicher oder auf Landesebene erreichen kann. Ich habe damit nicht gesagt, was damit gemacht wird, aber dass man mit „vernünftiger Planung“ die StVO-Anordnungsbefugnisse als Instrument hat.

Im Straßenrecht haben wir auch etwas verändert, dies betrifft vor allem die Ortsdurchfahrten an Bundesstraßen. Das sollen die Länder selbst planen, und der Bund zahlt noch dafür. Rad- und Fußverkehr an Bundesstraßen hatte ich erwähnt. Mautrecht hatte ich erwähnt. Verkehrsplanung: Hier ersetzt das Bundesmobilitätsgesetz die heutigen Bedarfsplanungsgesetze. Eisenbahnrecht, Klimaschutzrecht, Bodennutzungsrecht erfahren Anpassungen, das Klimaschutzrecht mit dem Hinweis darauf: Im Grunde tritt der Bundesmobilitätsplan in die Umsetzungsplanung der Klimaschutzziele; denn im Bereich Verkehr gibt es sonst keine Planung, die das bewältigen kann.

Was wir nicht angepasst haben, ist das Steuerrecht, weil es zu komplex für diese Materie hier ist, und das PBefG, Personenbeförderungsrecht, weil wir keinen relevanten Änderungsbedarf gesehen haben. – Nun habe ich 5 Minuten überzogen, aber das war es.

(Beifall)

Vorsitzende: Auch an Sie, Herr Dr. Werner, herzlichen Dank – und 5 Minuten Überzug: Wenn es wichtige Themen sind, nehmen wir uns die Zeit. Ich habe gesehen, Herr Dr. Sitsen ist noch da; vielen Dank dafür. – Ihre Fragen. – Bitte schön, Herr Grumbach, danach Herr Posch.

Abg. **Gernot Grumbach:** Ich habe Fragen ganz unterschiedlicher Reichweite. Die für mich langfristig komplizierteste ist die Frage: Wie kann man bei einer solchen Rahmenplanung Rebound-Effekte so abfangen, dass man sie auch wirklich bewerten kann? Weil wir zum Teil auch Planungen machen, die man sich als Idealzustände vorstellt, und bei denen man hinterher feststellt: Die Welt hat anders funktioniert.

Der zweite Punkt ist: Sie sagten, man müsse sich auf das konzentrieren, was man machen kann. Nun ist Aufgabe von Politik aber auch, die Dinge anzugehen, die man noch nicht machen kann. Dazu gehört auch der Versuch, Planungen anzustoßen, die erst im nächsten Jahrzehnt realisiert werden, um es einmal flapsig zu sagen. Wie schichtet man das so ab, dass der politische Druck nicht gemindert wird? Denn wir erleben, dass bestimmte Maßnahmen einfach aus dem Plan herausfallen und dann 20 Jahre verschollen sind, obwohl sie sinnvoll wären. Das ist eine echt politische Frage.

Der dritte Punkt ist: Sie beschreiben sehr konkret, dass ein Teil des Problems die sektorale Planung sei. Nun ist aber die Verkehrsplanung auch wieder nur ein Sektor der Klimaschutzplanung und diese wiederum nur ein Sektor der Nachhaltigkeitsentwicklung. Wie bekommen wir die Verknüpfung so hin, dass es einen vernünftigen Systemabgleich gibt? Mein Standardbeispiel kennen die meisten hier schon: Ich fahre ein Elektroauto, fahre aber 2 t durch die Gegend und weiß, dass ich langfristig 2 t, ökologisch jedenfalls, nicht sinnvollerweise durch die Gegend bewege, egal, ob es elektrisch oder nichtelektrisch ist.

Herr **Dr. Werner:** Die Rahmenplanung – ich benutze es jetzt bewusst, und es ist nur teils ironisch –: Planung ersetzt den Zufall durch den Irrtum. D. h., wenn ich keine Planung mache, dann handle ich völlig zufällig, aber ich kann sicher sein, es werden keine Ziele erreicht. Wenn ich plane, weiß ich, ich werde an bestimmten Stellen, aber nicht überall irren. Ich habe gerade eine Planung gemacht, die Schall und Rauch geworden ist durch die letzten drei Jahre, weil sie in 2019 beschlossen worden ist. Ich halte es deshalb für richtig, dass ich aber die Maßnahmen, die ich zum damaligen Zeitpunkt als richtig erkannt habe, mache, fünf Jahre; und danach habe ich die Chance, Rebound-Effekte zu erkennen und für die nächsten Planungen und Maßnahmen klüger zu sein. Aber ich kann nicht alles zurückstellen, um Rebound-Effekte, die ich ja nur dann bekomme, wenn ich etwas auch wirklich gemacht habe, schon auszuschneiden. Ich habe einmal eine Zeit lang mit einem britischen Planer zusammengearbeitet. Dort sagte man: Jetzt mach doch, lass uns den Irrtum machen und lernen, und nicht, andersherum, immer weiter prüfen. – Das ist das Erste.

Das Zweite: Wir planen nicht für in fünf Jahren; das sind nur die Maßnahmen. Wir planen für in 15 Jahren und mit dem Blick: klappt das, was wir tun, auch noch für in 30 Jahren? Das ist der Horizont, und da ich auch den 15-Jahres-Horizont hiermit plane, habe ich die richtigen Projekte in den nächsten fünf Jahren drin, damit ich mit der Perspektive in 15 oder 30 Jahren nicht Schaden erleide. Das ist also nichts von heute auf morgen, sondern für heute in 15 Jahren. Deshalb ist das zweite Problem hiermit genau gelöst, also das, was Sie adressiert hatten.

Das dritte Problem ist komplex, Klimaschutz genauso wie Nachhaltigkeit. Diese Komplexität muss in der Abwägung gelingen. Es ist ja letztendlich eine Abwägungsfrage: Wie bekomme ich das hin? Wir haben auch das Klimaschutzziel nicht eindimensional nur auf den Sektor Verkehr bezogen – Sektor Verkehr würde meinen, Diesel, Benzin, Kerosin müssen weniger werden –, sondern wir haben das Sektorziel Verkehr ergänzt um: Wie steht es mit den übrigen Sektoren und welche Auswirkungen hat die Planung auf Diesel im Klimaschutz? Sie haben es vielleicht gesehen: Auch die anderen Nachhaltigkeitsaspekte sind darin.

SV Dieter Posch: Herr Dr. Werner, ich habe eine Verständnisfrage. Sie haben das Verhältnis zum Bundesverkehrswegeplan angesprochen und auch da kritisiert, dass die Bedarfsplanung, so habe ich Sie verstanden, nicht ausreichend sei. Könnten Sie das noch einmal erläutern? Welche Rolle spielt bei diesem Mobilitätsgesetz der Bundesverkehrswegeplan?

Herr Dr. Werner: Der Bundesverkehrswegeplan, wie er bisher geplant wird, wird praktisch so wie auf der linken Seite geplant. Ich schreibe zwar teilweise „integrierte Planung“ darauf, sie findet aber nicht statt, d. h., ich plane Fernstraße und Ferneisenbahnverkehr nebeneinander. Ich schaue mir nicht den Güterverkehr auf Schiene und Straße gemeinsam an, sondern plane die Maßnahmen nebeneinander und starte auch nicht mit Zielen und Strategien, also, ich schaue mir nicht das Gesamtsystem an und überlege: Mit welchen Strategien kann ich für 2040 welche Ziele erreichen? Mit „Ziele“ meine ich nicht sofort die Umweltschutzziele, sondern erst einmal Mobilität und Wirtschaftsverkehr sowie Güterverkehr. Welche Ziele will ich dort erreichen und mit welchen Maßnahmen?

Dann kommt aber in integrierter Betrachtung: Wie ist die Arbeitsteilung zwischen Schiene und Straße im Güterverkehr z. B. angesetzt? Das geht hier nicht, es taucht nur in Masterplänen auf, die aber darunter liegen und überhaupt nicht nach oben gespült werden. Bei einer integrierten Planung starte ich Top-down. Dabei kommen die Ziele zuerst und hinterher natürlich auch Teilstrategien und sektorale Pläne, und es kann auch ein sektoraler Plan für ein Autobahn- oder Fernstraßensystem sein. Das taucht auch wieder auf, aber eben oben entwickelt, mit welcher Strategie dort herangegangen wird.

Vorsitzende: Ist Ihre Frage beantwortet?

SV **Dieter Posch:** Ja.

Vorsitzende: Dann schaue ich in die Runde, ob es noch weitere Fragen an Herrn Dr. Werner gibt. – Bitte schön.

SV **Dr.-Ing. Georg Gickeleiter:** Vielen Dank für den sehr logisch und professionell aufgebauten Vortrag. – Ich habe eine Frage: Wenn wir unsere Klimaziele erreichen, um wie viel reduziert das den Weltausstoß an Treibhausgasen?

Herr **Dr. Werner:** Ich glaube, knapp 2 % sind es noch, aber die Vorbildwirkung würde ich massiv höher ansetzen. Was ich mitbekomme – meine Frau arbeitet in der internationalen Klimapolitik -, ist, dass insbesondere auf Deutschland als Vorbildland für sehr viele andere Staaten geschaut wird; und wenn selbst wir nicht in der Lage sind, das zu erreichen, dann werden sich viele andere nicht auch nur in irgendeiner Weise genötigt sehen, irgendetwas zu tun. Insofern ist es eine Vorbildfunktion, die wir im Guten wie im Schlechten ausüben können.

(Einzelbeifall)

Abg. **Katy Walther:** Ich habe eine Frage zum Bundesverkehrswegeplan. Im Koalitionsvertrag steht, dass er überarbeitet werden soll und man sich auf andere Kriterien einigen will. Sehen Sie Bemühungen, dass das stattfindet? Gibt es Forschungsprojekte, in denen ausgearbeitet ist, wie ein solcher Bundesverkehrswegeplan, der anders in der Systematik ist, als Sie das im Moment dargestellt haben, funktionieren kann?

Eine zweite Frage, die ein wenig philosophischer ist: Sind wir in unserem demokratischen System mit dem Widerstreit der Interessen der einzelnen Parteien Ihrer Ansicht nach eigentlich in der Lage, uns so zu ändern, dass für die Klimaschutzziele einhalten können? – Danke schön.

Vorsitzende: Ich blicke noch einmal auf die eine Seite, denn es ist schwer, konzentriert zu arbeiten, wenn immer nebenher geredet wird. – Bitte schön, Herr Dr. Werner.

Herr **Dr. Werner:** Ich kann leider mit keinem klaren Ergebnis auf die erste Frage antworten, da ich nicht weiß, was an dieser Stelle alles im Bundesverkehrsministerium getan wird. Daher kann ich jetzt auch nicht sagen, dass es defizitär wäre. Ich habe verfolgt, welche Gutachten ausgeschrieben worden sind. Es gibt welche, die mir Hoffnung machen, und es gibt auch welche, die

aus meiner Sicht zu kurz gesprungen sind. Aber ich kann jetzt nichts dazu sagen, da ich nicht wirklich den Überblick habe. Das wäre nicht redlich.

Ihre zweite Frage würde ich auch eher ins Positive drehen. Ich sehe, dass wir Dissens haben. Ich sehe den Dissens, und ich hoffe auf einen Konsens, deshalb dieser Vorschlag für ein Bundesmobilitätsgesetz – aus meiner Sicht würde sich auch ein Landesmobilitätsgesetz in gleicher Weise empfehlen –, für einen Rahmen, innerhalb dessen Verkehrspolitik stattfinden kann, der eben nicht vordeterminiert ist – das eine oder andere Verkehrsmittel ist es –, sondern ich muss über Ziele diskutieren: Was will ich mit der Verkehrspolitik erreichen, welche Ziele für Mobilität bei Gütern und Personen? Bitte verstehen Sie es nicht anklagend, aber ich erlebe, dass die Diskussion regelmäßig auf die Maßnahmenebene gleitet, statt erst einmal zu schauen: Wo sind wir auf der Zielebene unterwegs, und mit welchen Strategien kann ich mich bewegen?

Das halte ich für notwendig, und wenn es gelingt, dass man sich diesen Rahmen setzt und alle fünf Jahre neu als Landes- oder Bundesgesetzgeber entscheiden kann, wie wir in den nächsten vier oder fünf Jahren – also fünf Jahren – damit umgehen, dann haben wir dafür eine klare Entscheidung getroffen. Das halte ich für die einzige Chance, die wir haben: dass wir Ziele im Bereich Verkehr überhaupt einhalten. Denn es geht nicht nur um Klimaschutzziele. Ich sehe auch, dass weder der Güterverkehr noch der Personenverkehr funktionsfähig laufen, wenn wir nicht Konsens auf Zeit schaffen über die Maßnahmen, die wir in den nächsten fünf bis 15 Jahren ergreifen möchten.

Vorsitzende: Ich sehe keine weiteren Fragen mehr und bedanke mich sehr herzlich bei Ihnen, Herr Dr. Werner, auch dafür, dass Sie uns bewusst gemacht haben, dass wir heute nicht nur für das Jahr 2030 planen oder, wie Sie sagten, für die nächsten 15 Jahre, sondern auch schon die Basis für die Planungen der Jahre darüber hinaus legen. Ich denke, das muss uns auch als Parlamentarier in einem Landesparlament bewusst sein. Dafür vielen, vielen Dank und einen guten Nachhauseweg nach Berlin!

Wiesbaden, 16. Dezember 2022

Protokollführung:

Vorsitz:

Swetlana Franz

Sabine Bächle-Scholz

Enquetekommission "Mobilität der Zukunft in Hessen 2030" des Hessischen Landtages

Wiesbaden, 31 .10.2022

Kurzprofil BBH-Gruppe



Die BBH-Gruppe besteht aus der Kanzlei Becker Büttner Held (BBH), der BBH AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, der Unternehmensberatung BBH Consulting (BBHC), dem Quartiergestalter BBH Immobilien und der BBH Solutions.

Unser besonderes Kennzeichen ist der interdisziplinäre Beratungsansatz, der sich durch die Zusammenarbeit von Rechtsanwäl*tinnen, Wirtschaftsprüfer*tinnen, Steuerberater*tinnen sowie Ingenieur*tinnen, Wirtschaftsexpert*tinnen und IT-Fachleuten auszeichnet.

Zusammen entwickeln wir für Sie passgenaue Lösungen für alle Unternehmenslagen.

- rund 600 Mitarbeiter*tinnen
- über 4.000 Mandanten

Kurzprofil BBH



Becker Büttner Held gibt es seit 1991. Bei uns arbeiten Rechtsanwält*innen, Wirtschaftsprüfer*innen und Steuerberater*innen – sowie weitere Expert*innen in der BBH-Gruppe. Wir betreuen über 4.000 Mandanten und sind die führende Kanzlei für die Energie- und Infrastrukturwirtschaft.

BBH ist bekannt als „die“ Stadtwerke-Kanzlei. Wir sind aber auch viel mehr. In Deutschland und auch in Europa. Die dezentralen Versorger, die Industrie, Verkehrsunternehmen, Investoren sowie die Politik, z.B. die Europäische Kommission, die Bundesregierung, die Bundesländer und die öffentlichen Körperschaften, schätzen BBH.

- rund 250 Berufsträger*innen
- Büros in Berlin, München, Köln, Hamburg, Stuttgart, Erfurt und Brüssel

Dr. Roman Ringwald



Herr Dr. Ringwald leitet bei BBH die vergaberechtliche Beratungspraxis. Einen Schwerpunkt bildet die Projektsteuerung komplexer Ausschreibungen mit dem Ziel, die Energie- und Verkehrswende aktiv zu gestalten.

- Geboren 1976 in Mainz
- bis 2007 Studium der Rechtswissenschaften u. juristisches Referendariat in Mainz, Berlin, London u. Washington D.C.
- 2007 Promotion zum Dr. jur. an der Johannes Gutenberg Universität Mainz: „Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff“
- Seit 2008 Rechtsanwalt
- Umfangreiche Vortrags- und Publikationstätigkeit

Rechtsanwalt · Partner

10179 Berlin · Magazinstr. 15-16 · Tel +49 (0)30 611 28 40-23 · roman.ringwald@bbh-online.de

Ausgangsüberlegungen

- ▶ **Die Verkehrswende verlangt Anpassungen auf allen staatlichen Ebenen**
 - Elektrifizierung des Verkehrs (Klimaschutz und Luftreinheit)
 - Veränderte Nutzung des öffentlichen Raums im Sinne aller Verkehrsteilnehmer (Lebensqualität und Sicherheit)
- ▶ **Insb. Kommunen setzen zu beiden Punkten den maßgeblichen Rahmen**
 - Sie entscheiden über Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum
 - Sie definieren, welche Verkehrsteilnehmer welche Flächen nutzen
- ▶ **Daneben bedarf es landesweit integrierter Verkehrsplanung**

Kommunale Ansatzpunkte bei neuen Mobilitätsangeboten



Der rechtliche Status quo



Straßenverkehrsrecht

Leitbild und Historie des Straßenverkehrsrechts

- ▶ **Paradigma der automobilen Freiheit als Leitbild des Straßenverkehrsrechts**
 - Prägend ist das Ziel der 1950er Jahre, auf den Straßen möglichst viel motorisierten Verkehr zu ermöglichen
 - Aktuelle Regelungen zum städtischen Verkehr orientieren sich v.a. am privat genutzten Pkw
 - Nachhaltigkeitsziele dienen nicht als Orientierungsmaßstab
 - Keine Änderung durch die letzte Novellierung der StVO
- ▶ **Im bestehenden Rechtsrahmen bestehen nur begrenzte Möglichkeiten zur Veränderung des öffentlichen Raums**

Was plant die Koalition?

- ▶ **Koalitionsvertrag 2021-2025: Mehr Fortschritt wagen**
 - *„Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die **Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung** berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Wir wollen eine Öffnung für digitale Anwendungen wie **digitale Parkraumkontrolle**. In Umsetzung der **Vision Zero** werden wir das Verkehrssicherheitsprogramm weiterentwickeln. Ein generelles Tempolimit wird es nicht geben.“*
- ▶ **Zeitplan für Reform des Straßenverkehrsrechts noch offen**

Reformbedarf

- ▶ **Eine Reform des Straßenverkehrsrechts ist unabdingbar**
 - Neuausrichtung der Gesetzesziele (städtebauliche Entwicklung, Klima- und Umweltschutz, Vision Zero)
 - Neufassung wesentlicher Teile der StVO (insb. von § 45 StVO)
- ▶ **Kommunen benötigen mehr Spielraum für individuelle Lösungen vor Ort**
 - Vgl. Städteinitiative zu Tempo 30
 - Positionierung der kommunalen Spitzengremien zur Verkehrswende

Mehr Spielraum für Tempo 30 innerorts

- ▶ **Kommunaler Handlungsspielraum begrenzt**
 - Regelgeschwindigkeit durch die § 3 StVO festgelegt
- ▶ **Möglich: Anordnung von Tempo 30-Zonen und von streckenbezogenen Höchstgeschwindigkeiten**
 - Nicht pauschal, da Voraussetzungen für jeden Streckenabschnitt vorliegen müssen (Gefahr für Sicherheit o. Leichtigkeit des Verkehrs)
 - Enge Vorgaben durch Straßenverkehrsrecht für Tempo-30-Zonen
 - Insb. nicht auf Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundes-, Landes- und Kreisstraßen) oder weiteren Vorfahrtstraßen (Zeichen 306) erstrecken, § 45 Abs. 1c StVO
 - Bei Einrichtungen, die von Kindern besucht werden, „in der Regel“ möglich, Ziff. XI zu Zeichen 274 der VwV-StVO

Ein anderer Umgang mit Parkraum

Grundsatz: Parken im öffentlichen Raum als genehmigungsfreier Gemeingebrauch

- Parken ist überall dort zulässig, wo es nicht nach den Vorschriften des Straßenverkehrsrechts (§ 12 StVO) oder einer straßenverkehrsrechtlichen Anordnung nach der StVO verboten ist.
- Zwar zunehmender Spielraum bei der Höhe von Parkgebühren, aber nicht bei der Anordnung einer Parkraumbewirtschaftung

Ⓟ Verbreitetes Verständnis vom Parken als Gratisleistung

Ⓟ Oftmals unzureichende Kontrolle des Parkraums und kaum Optionen zur vereinfachten Kontrolle

Mehr Platz für Radverkehrsanlagen

- ▶ **Anordnung von Schutzstreifen, Radfahrstreifen und Fahrradstraßen bislang nur nach § 45 Abs. 9 StVO**
 - Nur dort, wo aufgrund besonderer Umstände zwingend erforderlich
 - Zudem nach VwV: Anordnung einer Fahrradstraße nur auf Straßen mit einer hohen oder zu erwartenden hohen Fahrradverkehrsdichte, mit einer hohen Netzbedeutung für den Radverkehr oder mit einer lediglich untergeordneten Bedeutung für den Kraftfahrzeugverkehr. Bedürfnisse des Kfz-Verkehrs ausreichend berücksichtigen.
- ▶ **Anordnung benutzungspflichtiger Radwege ist grds. nicht möglich in einer Tempo 30-Zone, § 45 Abs. 1c S. 3 StVO**
 - Niedrige Höchstgeschwindigkeit soll Trennungsbedarf des Rad- vom Kraftfahrzeugverkehr beseitigen, vgl. BR-Drs. 428/12, S. 116

Landesmobilitätsgesetz

Die Rolle von Landesmobilitätsgesetzen

- **Zunehmende Anzahl von Bundesländern erlässt Landesmobilitätsgesetze**
 - Berliner Mobilitätsgesetz
 - Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetz Nordrhein-Westfalen
 - Baden-Württemberg
- **Rolle und Bedeutung der Gesetze**
 - Oft Ergebnis von zivilgesellschaftlichen Initiativen
 - Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern begrenzt
Regelungsumfang und -tiefe (insb. Straßenverkehrsrecht)
 - Spielraum bei Planungsvorgaben aber durchaus beachtlich (insb. im Straßenrecht bei sinnvoller Verknüpfung)

Integrierte Verkehrsplanung

► Umsetzung integrierter Verkehrsentwicklungsplanung

- Gesamthafte Steuerung der Entwicklung aller Verkehrsmittel im Personen- und Güterverkehr
- Definition langfristig anzustrebender Anteile der Verkehrsmittel am Gesamtverkehr sowie Beitrag zu Klimaschutz und Verkehrssicherheit
- Festlegungen für die jeweiligen Planungsträger

► Beispiel Radverkehr

- Hauptradverkehrsnetz verbindet Ober-, Mittel- und Grundzentren durch Radschnellverbindungen oder Radvorrangrouten
- Ergänzungsnetz lokaler Radverbindungen
- Verknüpfung mit Angeboten des ÖPNV und der Sharing-Angeboten

Planungsziele und Bedarfsplan

- **Planerisch ermitteltes Nachfragepotential und Anreiz zur Nutzung des Fahrrads**
 - Möglichst durchgängige Führung und ausreichende Breite von Radverkehrsanlagen (inkl. Lastenfahrrädern)
 - Fahrbahnbelag für sicheres und aufwandarmes Fahren und Bremsen
 - Barrierefreiheit, ganzjährliche und witterungsunabhängige Nutzung
- ▶ **Landesweiter Bedarfsplan**
 - Anteile und Zielwerte des Radverkehrs an Verkehrsleistung und Verkehrsaufkommen im jeweiligen Plangebiet
 - Zielnetz bis 2050 und Netzentwicklung (5/10 Jahre)
 - Kurz- und mittelfristig geplante Investitionsmaßnahmen

Planungsebenen

- ▶ **Radverkehrspläne auf landesweiter, regionaler und kommunaler Ebene (bspw. als Verordnung), insb. zu**
 - Ergebnis- und Handlungszielen, inkl. Strategien zur Umsetzung, Regelwerken und Standards,
 - Entwicklung des Netzes für Radwege von landesweiter, regionaler und kommunaler Bedeutung
 - Kennzifferngestützter Erhaltungszustandsbericht
- ▶ **Finanzierung**
 - Grundsatz der Kostentragung nach Straßenbaulast
 - Aber: pauschalisierter finanzieller Ausgleich für Kommunen und regionale Planungsträgern

Sharing-Angebote

Den öffentlichen Raum effizient nutzen

- ▶ **Funktion von Sharing-Angeboten in der Verkehrswende**
 - Uneingeschränkte Mobilität bei reduziertem Stellplatzverbrauch
 - Effiziente Nutzung des öffentlichen Raums
 - Vernetzung mit anderen Verkehrsträgern
- ▶ **Zentrales Beispiel für den mit der Verkehrswende eingehenden Verhaltenswandel**
 - Sharing-Angebote entfalten ihre gewünschte Wirkung nur im Rahmen einer integrativen Planung
 - Abgrenzung zu On-Demand-Verkehren (insb. Ridepooling)

Förderung von weiteren Sharing-Angeboten

Stationäres Sharing

Sondernutzung

- ▶ Bereitstellung exklusiver Stellplätze durch Erteilung einer **Sondernutzungserlaubnis**
 - Wettbewerbliches Vergabeverfahren gem. § 5 CsgG; gilt nur für Bundesstraßen
 - Für alle anderen Straßen allg. Straßenrecht oder spezielles Landesgesetz

Stationsunabhängiges Sharing

Gemeingebrauch oder Sondernutzung?

- ▶ Unterscheidung zwischen Sharing-Nutzer und Sharing-Anbieter
- ▶ Sharing-Anbieter nutzt öffentlichen Raum für gewerbliche Zwecke (Sondernutzung nach OVG Lüneburg und OVG Münster, aA OVG Hamburg)

§ 16a HStrG – Sondernutzung für stationsbasiertes Carsharing

- ▶ **Sondernutzung bei Nutzung öffentlicher Straßen als stationsbasiertes Carsharing-Angebot**
 - Örtlich festgelegte Abhol- oder Rückgabestelle vorab reservierbarer Carsharing-Fahrzeuge eines Unternehmens für unbestimmte Anzahl von Kund:innen
- ▶ **Sondernutzungserlaubnis für stationsbasiertes Carsharing nur auf Zeit, längstens jedoch für acht Jahre**
 - Nebenbestimmungen zur Reduzierung umweltschädlicher Auswirkungen des Kfz-Verkehrs oder zur Verringerung des MIV
- ▶ **Transparentes und diskriminierungsfreies Auswahlverfahren**

Regelung im Landesstraßengesetz zu Sharing-Angeboten

- ▶ **Punktuelle Regelung zu Carsharing zu hinterfragen**
 - Ausweitung auf alle Sharing-Fahrzeuge?
 - Ausweitung auf stationsunabhängige Sharing-Angebote?
- ▶ **Rechtssicherheit bei zulässigen Nebenbestimmungen**
 - Welche Vorgaben an das Sharing-Modell sind zulässig?
 - Zumindest straßenbezogene Vorgaben, ggf. aber auch solche Umweltschutz und weiteren Bereichen
- ▶ **Zusätzliche Flexibilität öffentlich-rechtlicher Verträge, ggf. im Rahmen wettbewerblicher Verfahren**

Ladeinfrastruktur

Ladeinfrastruktur nach Anwendungsfällen



Quelle: Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur

Erwartungen an Kommunen steigen

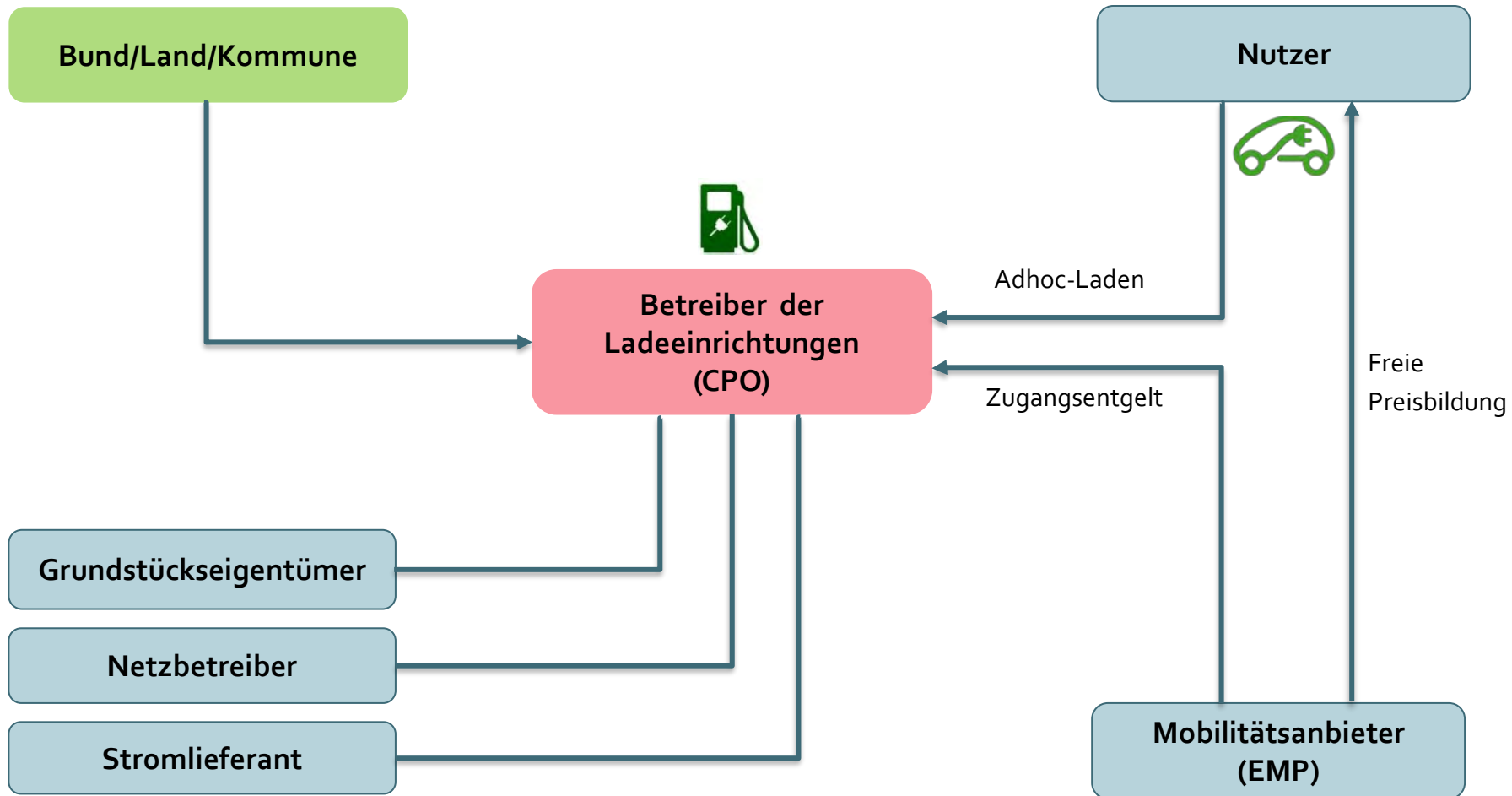
► Entwurf für Masterplan Ladeinfrastruktur II

- *„Dem Aufbau öffentlicher Ladeinfrastruktur in den Kommunen kommt eine Schlüsselstellung zu. Die Bundesregierung prüft deshalb bis Ende 2022 wie eine **gesetzliche Verpflichtung der Länder, die Grundversorgung an lokaler Ladeinfrastruktur sicherzustellen**, umgesetzt werden kann. Gleichzeitig werden die Kommunen durch ein umfassendes Paket an Maßnahmen für die Planung, Umsetzung und Finanzierung unterstützt.“*

► Rolle von Kommunen beim Infrastrukturaufbau wird wichtiger

- Eigenerledigung oder Kooperationen (insb. mit kommunalen Unternehmen)

Marktrolle bei Ladeeinrichtungen



Finanzierung des ÖPNV

Status Quo

- ▶ **Finanzierung des ÖPNV erfolgt derzeit**
 - durch Mittel des Bundes
 - der Haushalte der Länder, Landkreise und Kommunen
 - sowie durch Fahrscheinerlöse und Umlandkreise
- ▶ **Frage nach zusätzlichen Finanzierungsinstrumenten für den ÖPNV vor dem Hintergrund**
 - der politischen Zielsetzung einer Verkehrswende
 - des damit einhergehenden Finanzierungsbedarfs

Umlagefinanzierung („Bürger:innenticket“) (1)

▶ **Abgabenart: Beitrag**

- Vorzugslast, die der vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung dient und von denjenigen erhoben wird, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt
- Anders als bei Gebühr genügt bereits die Möglichkeit der Inanspruchnahme der staatlichen Leistung oder Einrichtung

▶ **Gesetzgebungskompetenz des Landes**

- Folgt aus der Sachkompetenz für den ÖPNV

▶ **Materielle Verfassungsmäßigkeit**

- Der Beitrag muss mit dem Grundgesetz, insb. den Grundrechten, vereinbar sein

Umlagefinanzierung („Bürger:innenticket“) (2)

- ▶ **Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG**
 - Maßgeblich für Anknüpfung des Beitrags (Kreis der Beitragspflichtigen), und für dessen Ausgestaltung (Beitragshöhe)
- ▶ **Anknüpfung: Alle, die durch die Möglichkeit den ÖPNV zu nutzen, einen besonderen Vorteil gewinnen**
 - Maßstab dürfte Ausbaugrad des ÖPNV sein (jedenfalls rasterartig); ÖPNV muss sich als realistische Alternative zum MIV darstellen
 - Kurzzeitige Engpässe gefährden die Zulässigkeit aber nicht
 - Individuell-konkrete Zurechnung des Vorteils: Weite des Personenkreises steht nach Rspr. der rechtlichen Einordnung als Beitrag nicht entgegen

Nutznießerfinanzierung

- ▶ **Beispielhafte Grundformen:**
 - Grundstückseigentümerabgabe
 - Gewerbebetriebsabgabe
- ▶ **In Betracht kommende Abgabenart: Beitrag**
 - Abgabe zum Ausgleich besonderer mittelbarer Vorteile aufgrund der ÖPNV-Anbindung; reflexartiger Eigenvorteil aus Drittnutzung
- ▶ **Derzeit bietet das Landesbeitragsrecht idR keine gesetzliche Grundlage für einen Beitrag**
 - Meist lediglich Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Verbesserung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erfasst, nicht jedoch die laufende Unterhaltung und Instandsetzung

Nutznießerverfinanzierung

Rechtliche Ausgestaltung

- ▶ **Art. 3 Abs. 1 GG: sachliche Differenzierung**
 - Prinzip der Belastungs- und Steuergleichheit
 - Sachlich begründbare und angemessene Differenzierungen in der Belastung. Keine Uniformität.
 - Äquivalenzprinzip als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips
- ▶ **Art. 12, Art. 14 GG –Schutz von Freiheit und Vermögen**
 - Unzulässigkeit übermäßiger staatlicher Eingriffe
- ▶ **Rechtlich komplex:** Tatbestand und Beitragshöhe
- ▶ **Exkurs:** Einfluss auf die Gewerbesteuer über Hebesätze

City-Maut

- ▶ **In Betracht kommende Abgabenarten**
 - Straßenbenutzungsgebühr (vorzugswürdig)
 - Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion
- ▶ **Gesetzgebungszuständigkeit des Landes**
 - Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „*die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen*“, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG
 - Bundesgesetzgeber hat Recht der konkurrierenden Gesetzgebung nur für Bundesfernstraßen genutzt
 - Ausklammerung der Bundesfernstraßen problematisch?
- ▶ **Schuldner:innen: Nutzer:innen der mautpflichtigen Straßen**

Parkraumbewirtschaftung

▶ Kurzzeitparken

- Anordnung bei Vorliegen besonderer Gründe (Parkdruck, Abgase und Lärm, städtebauliche Entwicklung), § 45 StVO
- Daher keine einmalige und direkt flächendeckende Anordnung (mittelbar über gebietsbezogene Einzelanordnungen aber möglich)
- Mittelverwendung zugunsten des ÖPNV ist möglich

▶ Neue Handlungsspielräume bei Bewohnerparkausweisen

- Einführung des § 6a Abs. 5a StVG: „[...] *In den Gebührenordnungen können auch die Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder der sonstige Nutzen der Parkmöglichkeiten für die Bewohner angemessen berücksichtigt werden. [...]*“

Sonstige Maßnahmen

▶ City-Tax-Erhöhung

- Handlungsspielraum bzgl. der Höhe einer Tourismusabgabe (landesgesetzliche Regelung)

▶ ÖPNV-Taxe

- Einführung möglich; Orientierung an Kurtaxe/Gästebeiträgen

▶ Verpflichtende Abgabe für Großveranstalter:innen

- Rechtssichere Heranziehung fraglich, da bereits Zahlungen der ÖPNV-Nutzer:innen

▶ Tarifänderungen (Abgleich mit Diskussion um 49 €-Ticket)

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Roman Ringwald, BBH Berlin
Tel +49 (0)30 611 28 40-23
roman.ringwald@bbh-online.de
www.bbh-online.de

Usually unusual.

Enquetekommission „Mobilität der Zukunft in Hessen 2030“ des Hessischen Landtages

Vorschläge zur Planungsbeschleunigung

- Wiesbaden, 31.10.2022 -

Zur Person



Dr. Michael Sitsen
Rechtsanwalt, Fachanwalt
für Verwaltungsrecht,
Fachanwalt für
Vergaberecht, Partner

Michael Sitsen berät im Öffentlichen Wirtschaftsrecht und im Vergaberecht. Er verfügt über besondere Branchenkenntnis im Verkehrsbereich (Bus- und Eisenbahnverkehr). Ein Schwerpunkt seiner Beratungspraxis liegt im Umwelt-, Bau- und Planungsrecht sowie in spezifischen Fragestellungen des Rechts der Erneuerbaren Energien (EEG). Er berät zudem regelmäßig öffentliche Auftraggeber und Unternehmen bei großvolumigen und komplexen Beschaffungsvorhaben.



Agenda

01 Ursachen für langsame Planungen

02 Ansätze zur Beschleunigung

03 Staatsziel Infrastruktur

04 Maßnahmengesetze

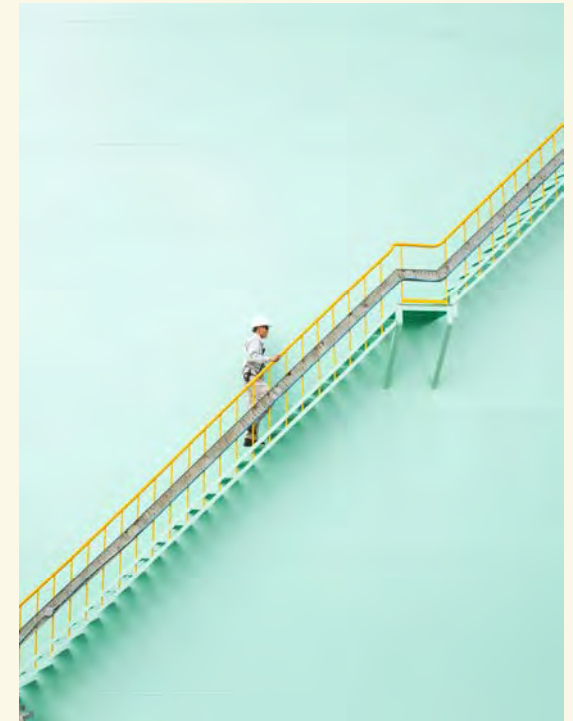
01

Ursachen für langsame Planung

Ursachen für lange Planungsverfahren

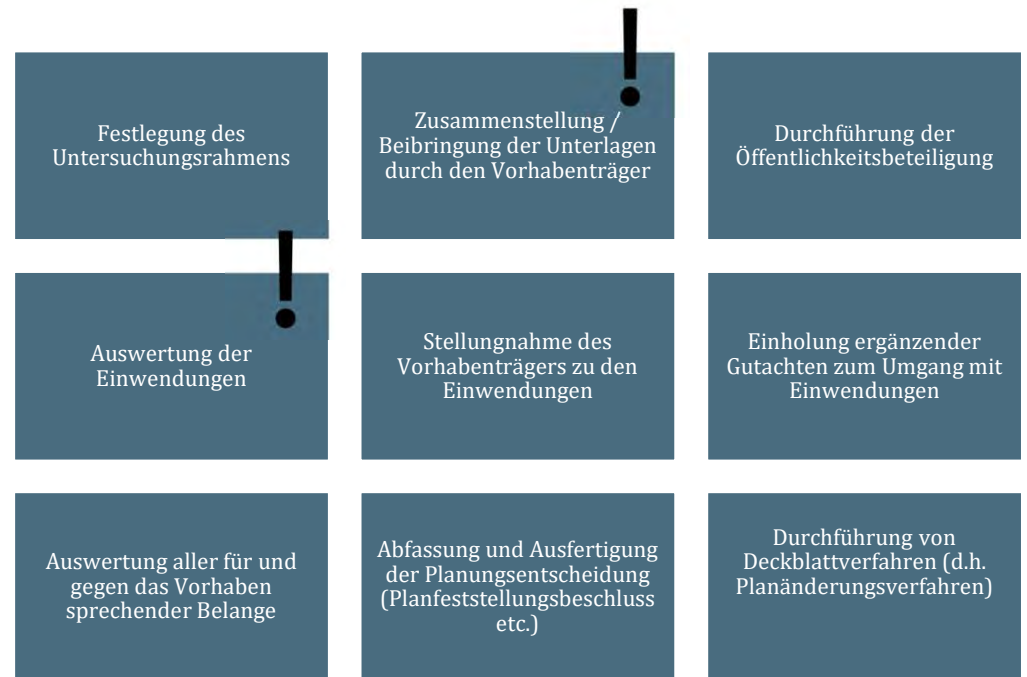
Wesentliche Schritte bis zur Fertigstellung der Infrastruktur

- Bedarfsfeststellung
- Raumordnung / Landesplanung als vorgelagerte Planungsstufen
- Planfeststellungsverfahren (von der Antragstellung bis zur Ausfertigung der Genehmigung)
- Dauer gerichtlicher Verfahren
- Mittelbereitstellung
- Realisierung (Ausführungsplanung, Ausschreibungen, Bauphase)



Ursachen für lange Verfahrensdauer im Planfeststellungsverfahren

Eine Umfrage bei ca. 40 Planungsträgern / Planfeststellungsbehörden ergab, dass die **nachfolgenden Verfahrensteile** jeweils von mindestens 30% der Befragten als ausschlaggebend für die Dauer von Planungsverfahren gesehen wurden (zwei Verfahrensteile stachen dabei leicht hervor):



Ursachen für lange Verfahrensdauer im Planungsverfahren

Als Hauptgründe wurden in der Umfrage genannt

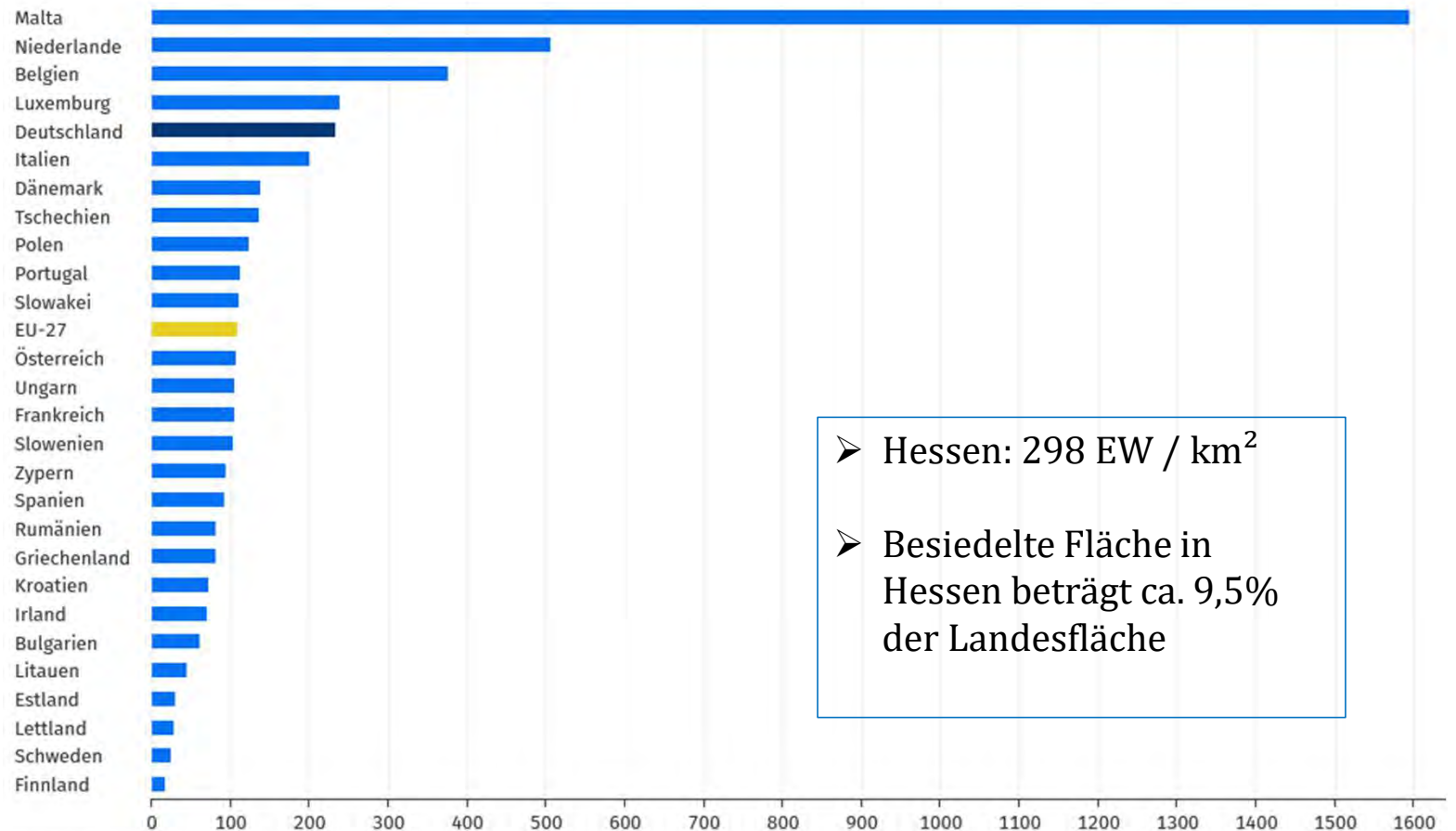
- Personalmangel auf Seiten des Vorhabenträgers
- Personalmangel auf Seiten der Planfeststellungsbehörde
- Bei der TÖB-Beteiligung tauchen neue Aspekte auf, die behandelt werden müssen
- Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung tauchen neue Aspekte auf, die behandelt werden müssen
- Neue Aspekte, die eine Umplanung erforderlich machen



Bevölkerungsdichte in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2019

EW je km²

- Deutschland: 235
- EU-27: 109
- Frankreich: 106
- Schweden: 25



➤ Hessen: 298 EW / km²

➤ Besiedelte Fläche in Hessen beträgt ca. 9,5% der Landesfläche

Quelle: Eurostat

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022

Statistischer Überblick über Schutzgebiete und -objekte

STAND 31.12.2021

Beispiel Niedersachsen

- Die Flächen überlagern sich teilweise

Schutzkategorie ¹⁾	Anzahl	Fläche ²⁾	Anteil an der Landesfläche ³⁾
Nationalparke (NLP)	2	361.417 ha	6,8 %
Naturschutzgebiete (NSG)	840	291.279 ha	5,5 %
Naturdenkmale (ND)	3.487	1.346 ha ⁴⁾	0,03 %
Biosphärenreservate (BSR)	1	56.760 ha	1,1 %
Landschaftsschutzgebiete (LSG) ⁵⁾	1.358	1.031.704 ha ⁶⁾	19,3 %
Geschützte Landschaftsbestandteile (GLB)	624	1.412 ha ⁷⁾	0,03 %
Naturparke (NP) ⁸⁾	14	1.096.662 ha	20,6 %

Quelle: <https://www.nlwkn.niedersachsen.de>

Landwirtschaftlich genutzte Flächen

Beispiel Hessen

- Landwirtschaftlich genutzte Fläche insg.

ca. 800.000
bis 900.000 ha

(Stand 2022)
- Bodenfläche insg. ca.
2,1 Mio. ha



Quelle: <https://statistik.hessen.de>

Erkenntnisse aus der Umfrage und der Praxis

Es ist trivial - die Welt ist kompliziert

- Fachkräftemangel
- Komplizierte Rechtslage
- Hohe Bevölkerungsdichte
- Großes Gewicht von Gebiets- und Artenschutz
- Nutzungskonflikte bei den verfügbaren Flächen
- Viele Ursachen kann man nicht (so einfach) ändern



02

Ansätze zur Beschleunigung

Beschleunigungsansätze

Konkrete Erkenntnisse aus der Umfrage

- Es gibt im Grunde keinen Verfahrensschritt, der ohne Relevanz für die Verfahrensdauer ist.
- Auch wenn einzelne Verfahrensteile tendenziell herausstachen, hat doch jeder Verfahrensschritt eines Planungsverfahren ein recht großes Potential zu einer erheblichen Verzögerung.
- Wirksame Maßnahmen zur Beschleunigung sollten daher einen Effekt auf alle Verfahrensteile eines Planungsverfahrens haben.



Erste Praktische Lösungen



- Personelle Ausstattung der Vorhabenträger und Planungsbehörden erhöhen.
- Noch mehr Mühe in eine frühzeitige und gründliche Ermittlung der relevanten von einer Planung betroffenen Belange investieren.

Beschleunigungsansätze

- Das Thema Planungsbeschleunigung ist nahezu so alt wie die rechtliche Reglementierung des Planungsverfahrens selbst.
- Unzählige Wissenschaftler, Praktiker und Politiker haben sich hierzu schon Gedanken gemacht.
- Das Potential von Änderungen der Fachplanungsgesetze dürfte nahezu ausgeschöpft sein.
- Änderungen im **Grundgesetz** bzw. eine stärkere **Einbindung der Parlamente** bilden bislang aber noch die Ausnahme.



Verankerung eines
Staatsziels Infrastruktur
im Grundgesetz

Stärkung von
Maßnahmengesetzen als
Planungsinstrumente

Aufnahme einer
Ermächtigung für
Maßnahmengesetze
im GG

03

Staatsziel Infrastruktur

Aufnahme eines Staatsziels Infrastruktur in das Grundgesetz

Staatsziel „Infrastruktur“

- Am bekanntesten ist das Staatsziel „Umwelt- und Tierschutz“ in Art. 20a GG
- Für Eisenbahninfrastruktur enthält Art. 87e Abs. 4 GG bereits einen Gewährleistungsauftrag.
- Für Post- und Telekommunikation enthält Art. 87f Abs. 1 GG ebenfalls einen Gewährleistungsauftrag.
- Für anderen Infrastrukturen (Straßenverkehrsinfrastruktur, Wasserstraßen, Luftverkehr, Energieinfrastruktur) enthält das Grundgesetz ein Staatsziel bislang nicht.
- Hessen hat bereits Staatsziel, dieses wirkt aber (nur) begrenzt auf Hessen und nicht auf Bundesbehörden.



Artikel 26d

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände fördern die Errichtung und den Erhalt der technischen, digitalen und sozialen Infrastruktur und von angemessenem Wohnraum. Der Staat wirkt auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land hin.

Aufnahme eines Staatsziels Infrastruktur in das Grundgesetz

Rechtsnatur und Wirkung von Staatszielbestimmungen

- Staatszielbestimmungen stellen grundlegende Regeln für das staatliche Leben dar.
- Sie verpflichten alle Elemente staatlicher Gewalt (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung).
- Den Staatsorganen wird ein grundlegendes Ziel vorgegeben, das sie anstreben müssen.
- Wie das Ziel verwirklicht wird, liegt im Ermessen der Staatsorgane.
- Staatszielbestimmungen stellen keine einklagbaren Rechte dar. Sie sind allein objektiv-rechtlichen Inhalts.



Aufnahme eines Staatsziels Infrastruktur in das Grundgesetz

Der Klima-Beschluss des BVerfG zeigt anschaulich die Bedeutung von Staatszielen

- Art. 20a GG ist kein unverbindliches Programm, sondern eine Rechtsnorm, die den Gesetzgeber bindet.
- Auch wenn Art. 20a GG dem Gesetzgeber einen erheblichen Gestaltungsspielraum gibt, darf das Klimaschutzgebot nicht leerlaufen.
- Aus dem Staatsziel des Art. 20a GG folgert das BVerfG die Pflicht des Gesetzgebers, die notwendigen Reduktionen von CO²-Emissionen bis hin zur Klimaneutralität vorausschauend in grundrechtsschonender Weise über die Zeit zu verteilen.
- Das BVerfG leitet aus der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zwar kein selbständig einklagbares subjektives Recht ab. Allerdings macht es seine Beachtung zumindest (mittelbar) verfassungsrechtlich überprüfbar.

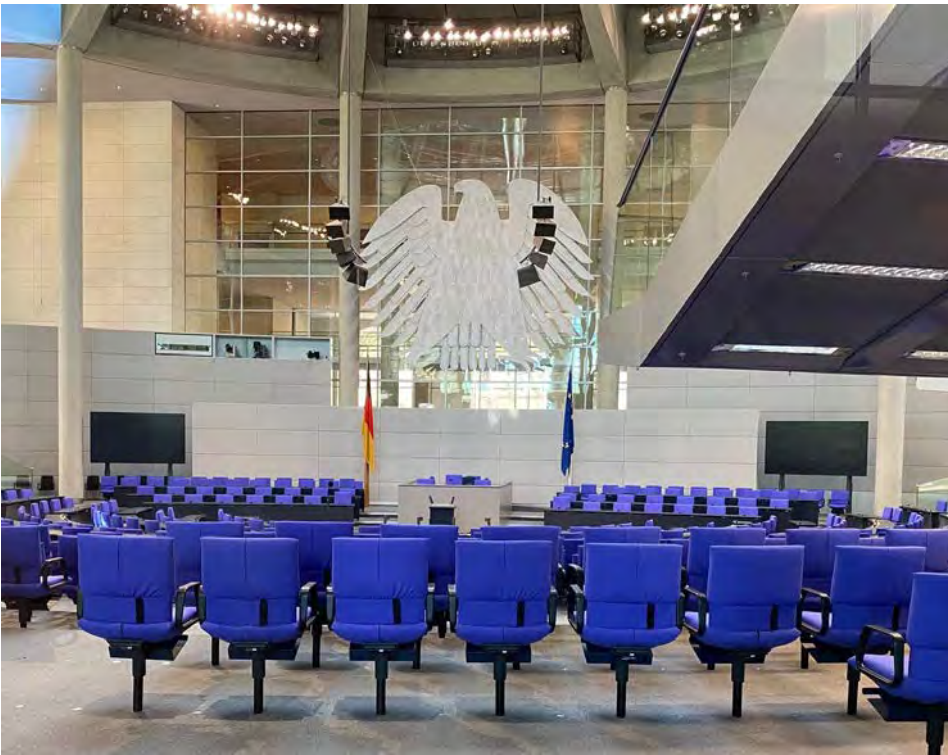
Aufnahme eines Staatsziels Infrastruktur in das Grundgesetz

Ohne ein Staatsziel „Infrastruktur“	Mit einem Staatsziel Infrastruktur
• Ein Handlungsauftrag der Staatsgewalten kann nur aus den bereits bestehenden Grundrechten und Staatszielbestimmungen folgen. • Aus dem Auftrag zur Daseinsvorsorge, die im Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG verortet werden kann, lässt sich ein Grundversorgungsauftrag herleiten.	• Alle drei Staatsgewalten befinden sich dann in einer Pflichtenstellung. Es entsteht zusätzlicher Handlungsdruck.
	• Das Staatsziel Infrastruktur würde Verfassungsrang erlangen und wäre damit gleichrangig mit anderen Verfassungsrechtsgütern.
	• Das Staatsziel Infrastruktur erwirbt eine Vorrangstellung gegenüber einfachgesetzlichen Normen und Rechtsgütern.
	• Infrastrukturvorhaben sind schneller durchsetzbar.
	• Infrastrukturvorhaben haben eine größere Realisierungschance.
	• Infrastrukturvorhaben können größere Akzeptanz bekommen.
	• Schutz- und Freiheitlücken werden geschlossen

04

Maßnahmengesetze

Maßnahmengesetze



Was ist die Idee hinter einem Maßnahmengesetz?

- Das „Baurecht“ für ein Infrastrukturvorhaben soll durch **Parlamentsgesetz** geschaffen werden.
- Durch das Parlamentsgesetz soll die Baurechtschaffung **beschleunigt** werden.
- Das Parlament – so der Gedanke – ist **freier als die Verwaltung**, da es nur an die Verfassung gebunden ist und nicht auch an sämtliche einfachen Gesetze.
- Parlamentsgesetze sind **nur durch das BVerfG nachprüfbar**, so dass der Rechtsweg schlank ist.
- Dass Maßnahmengesetze für Infrastrukturvorhaben **grundsätzlich zulässig** sind, hat das BVerfG bereits 1996 entschieden (sog. „Südumfahrung Stendal“).

Maßnahmengesetze

Wie steht es um die bisherigen Laufversuche?

- Ø Im Jahr 2020 hat der letzte Bundestag ein **Maßnahmengesetz-vorbereitungsgesetz** erlassen, um für bestimmte Projekte die Baurechtschaffung durch Parlamentsgesetz zu ermöglichen.
- Ø Der Erfolg des **Maßnahmengesetz-vorbereitungsgesetz** ist begrenzt. Leider gilt hier: gut gemeint ist nicht immer gut gemacht.
- Ø Im Grundsatz kann eine Legalplanung aber Beschleunigungswirkung haben.

Beschleunigungswirkung

- Fokussierung des Parlaments auf die verfassungswesentlichen Prüfungsgegenstände.
- Unbegrenzte Konzentrationswirkung (räumlich, sachlich, zeitlich); Gesetzgeber kann ein Infrastrukturvorhaben unter sämtlichen Gesichtspunkten zulassen.
- Größere Gestaltungsfreiheit bei Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen.
- Flexiblere Verfahrensgestaltung.
- Vermeidung von gestuften Planungen.
- Straffung des Rechtswegs (BVerfG oder BVerwG).
- Aussicht auf größere Akzeptanz.
- FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie sind als europäisches Recht auch weiterhin zu beachten.



Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmengesetze

Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmengesetze im Grundgesetz?

- Aufnahme einer Ermächtigungsgrundlage für Maßnahmengesetze in das GG selbst.
- Größere Rechtssicherheit für Maßnahmengesetze, da die Verfassung selbst gestaltet wird.
- Maßnahmengesetze können auch für Bereiche zugelassen werden, in denen sonst die Länder die Verwaltungskompetenz haben.
- Größere Flexibilität für den Gesetzgeber im Vergleich zum (detaillierten) MgvG.
- Allerdings müsste der Rechtsweg zum BVerwG eröffnet werden (die EU-KOM sieht sonst eine Verletzung der UVP-Richtlinie).



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Michael Sitsen
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Fachanwalt für Vergaberecht

Düsseldorf

Kaistraße 6
40221 Düsseldorf
T +49 211 60035-0
E info@orthkluth.com

Berlin

Heidestraße 9
10557 Berlin
T +49 30 509320-0
E info@orthkluth.com

Enquetekommission
„Mobilität der Zukunft in Hessen 2030“

Vorschlag eines Bundesmobilitätsgesetzes

Dr. Jan Werner



INSTRUMENTE UND PROZESSE DER VERKEHRSPOLITIK IM VERGLEICH

Entwurf für ein Bundesmobilitätsgesetz für Deutschland

Motivation

Klimaschutzziele einhaltbar machen
(Sektor Verkehr) und berücksichtigen

zielorientierte Entwicklung des
Verkehrssystems im föderalen Gefüge
ermöglichen (u.a. Ziele für Mobilität
und Umweltschutz)

Hemmnisse zielorientierter Entwicklung
bei „Ordnung“ und „Finanzierung“ des
Straßenverkehr bereinigen

zügige und zeitgerechte Umsetzung der
Bedarfsplanung absichern

Aktuelle Situation

Krisen, Inflation, Wirtschaftsentwicklung

Kosten individueller Mobilität IV/ÖV
(Treibenergie, 49€-Ticket, ETS II 2029)

Engpässe bei Projektrealisierung

Verteuerung Investitionen + Betrieb

Entwicklung Wanderungssaldo + Bauen

Home-Office, Videokonferenzen

Konsequenzen

Prognose: Ungewissheit extrem hoch!

Nachfrage: Verlagerungsakzeptanz?

Projekte: Verzögerung! Verteuerung!
langfristig geringerer Output?



INHALTSÜBERBLICK

1

Anlass und Hintergründe für das Bundesmobilitätsgesetz

2

Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes mit Fokus Landessicht

3

Annäherungen an Antworten auf die gestellten Fragen



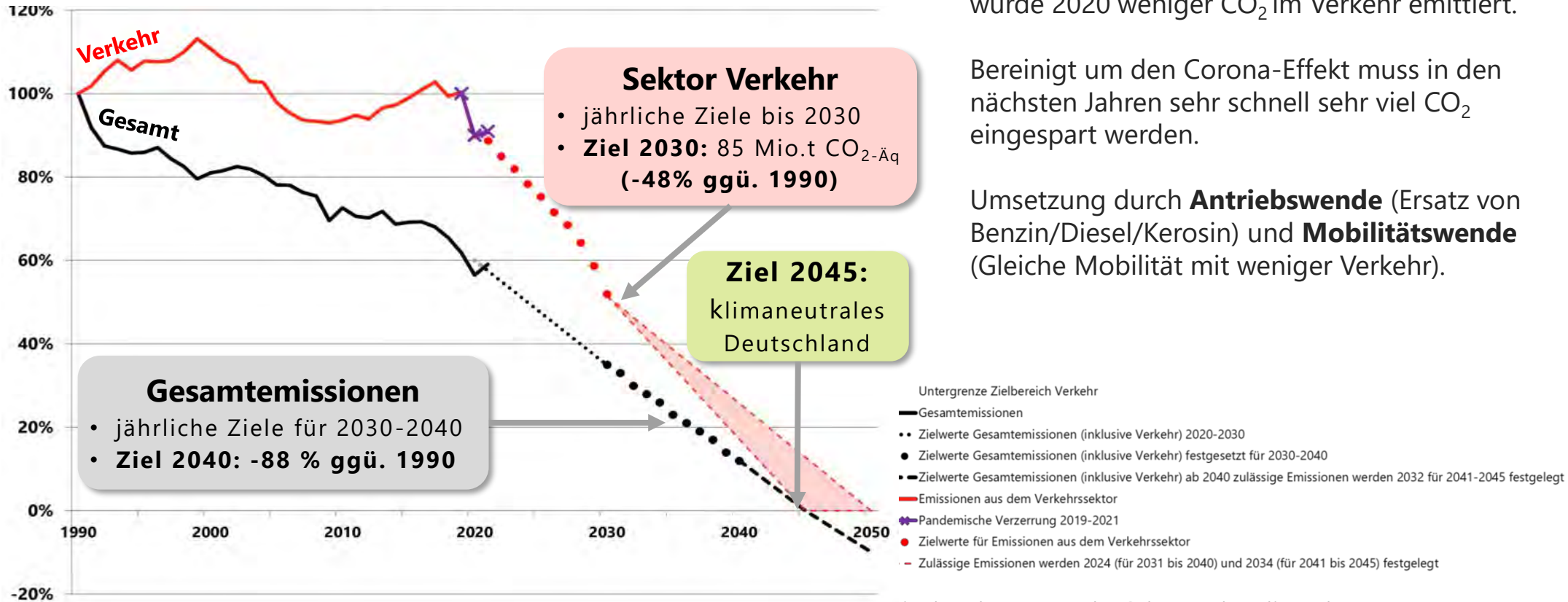
ANLASS UND HINTERGRUND FÜR EIN BUNDESMOBILITÄTSGESETZ

Verringerung fossiler Energie durch Antriebs- und Mobilitätswende

Mio.t CO₂-Äq

Gesamt	Verkehr
1.250	164
1.000	131
750	99
500	66
250	33
0	0

Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland seit 1990 und **Zielvorgaben lt. Klimaschutzgesetz** (Entwurfsstand 05.2021)



Bis 2019 verharrte der CO₂-Ausstoß im Verkehr auf dem Niveau von 1990. Corona-bedingt wurde 2020 weniger CO₂ im Verkehr emittiert.

Bereinigt um den Corona-Effekt muss in den nächsten Jahren sehr schnell sehr viel CO₂ eingespart werden.

Umsetzung durch **Antriebswende** (Ersatz von Benzin/Diesel/Kerosin) und **Mobilitätswende** (Gleiche Mobilität mit weniger Verkehr).

in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes sowie Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.



Verkehr

164

131

99

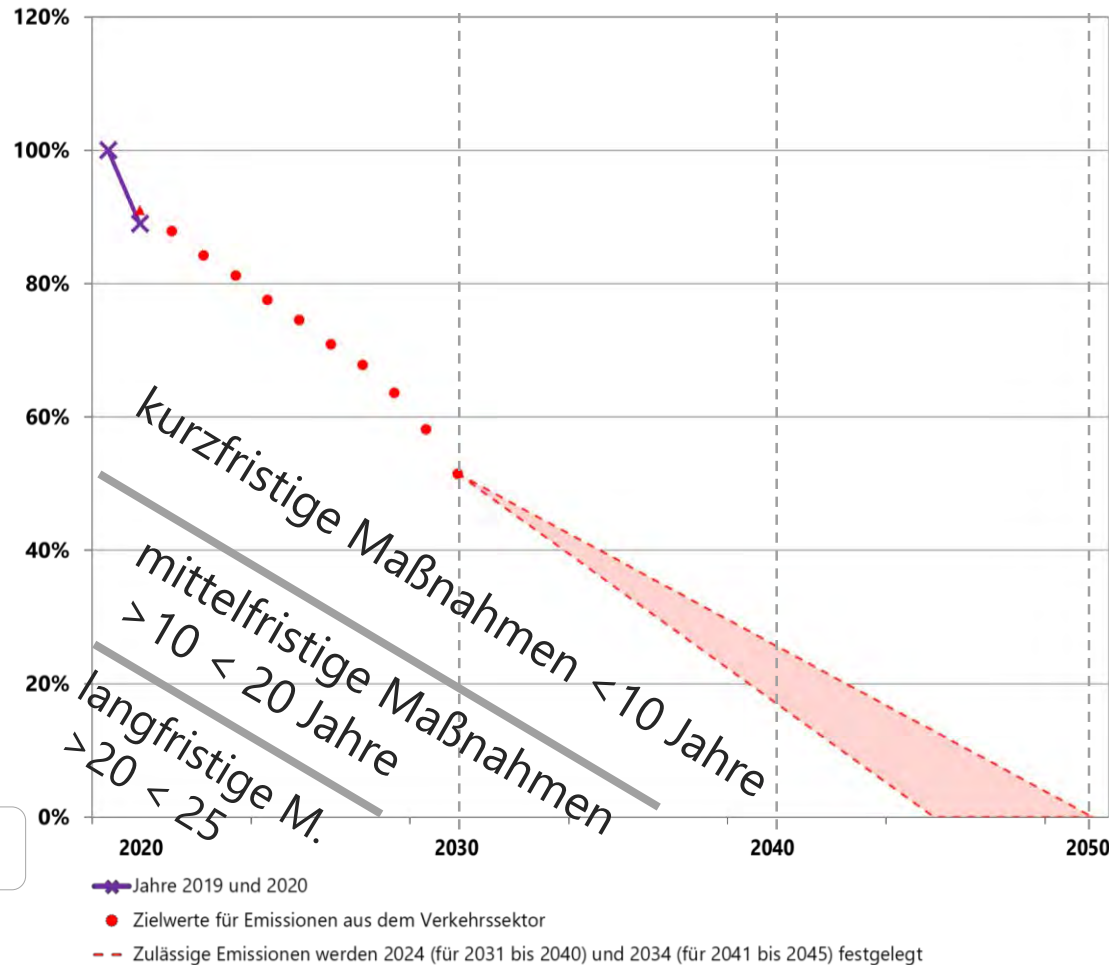
66

33

Mio.t CO₂-Äq

ANLASS UND HINTERGRUND FÜR EIN BUNDESMOBILITÄTSGESETZ

Die meisten wesentlichen Maßnahmen müssen bis 2030 begonnen sein



Planungen und Maßnahmenbeginne

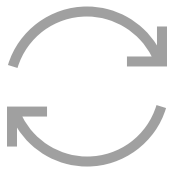
Wer bis 2045 neue Verkehrsinfrastruktur oder andere **langfristige Maßnahmen** realisieren möchte, muss diese bis spätestens Mitte/Ende der 2020er Jahre auf den Weg bringen

Wer neue Straßenbahnverkehre oder komplexe Busnetze bis 2045 etablieren möchte, der muss diese oder andere **mittelfristige Maßnahmen** im wesentlichen bis 2030/35 begonnen haben.

Kurzfristige Maßnahmen sind jederzeit realisierbar. Sie müssen umso radikaler ausfallen, wenn die lang- und mittelfristigen Maßnahmen keine Klimaschutzwirkung entfalten.

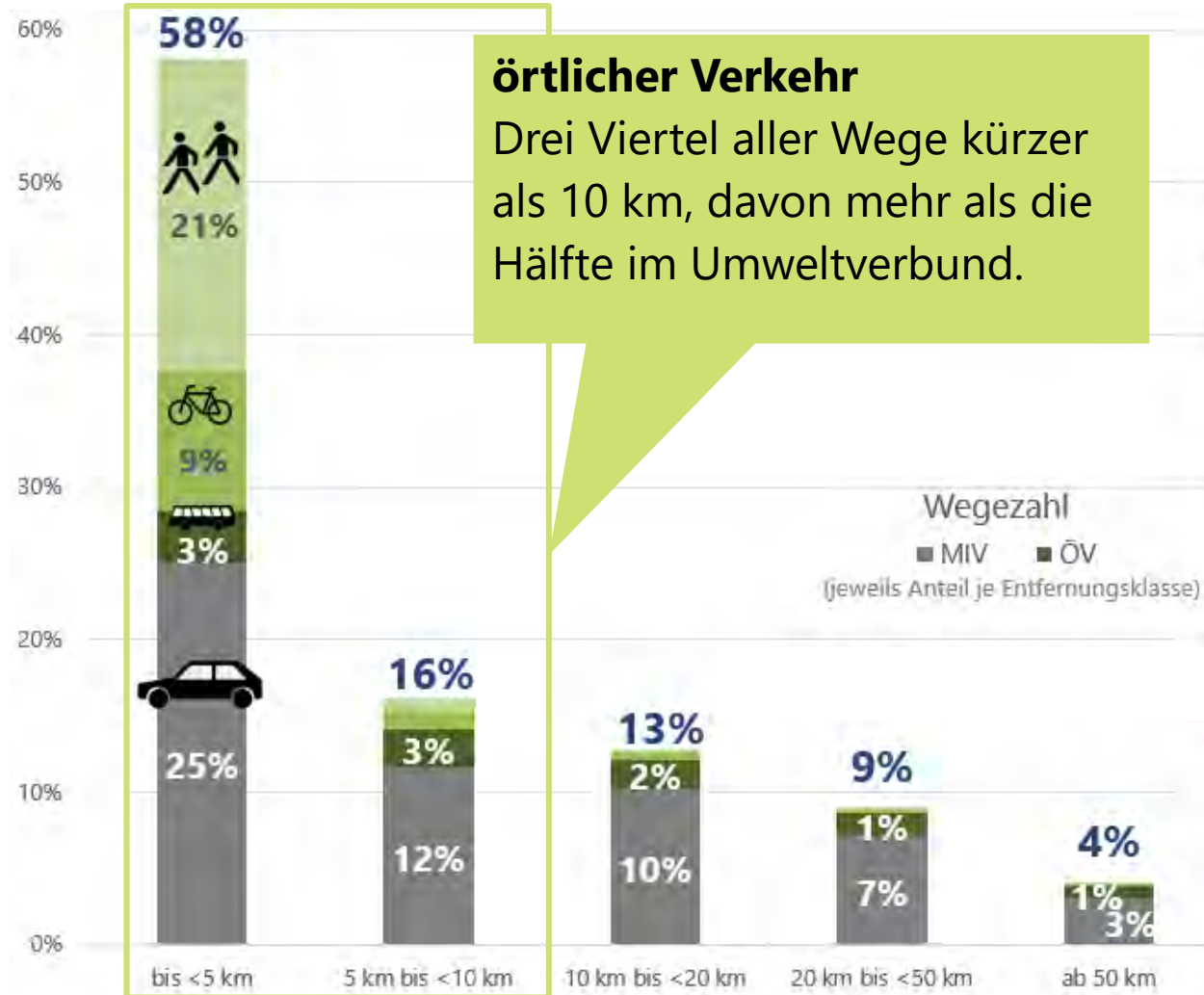
© KCW GmbH

Quelle: die Jahre 1990-2019: Umweltbundesamt (2020): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990-2019 Arbeitsstand:08.12.2020; das Jahr 2020: Novelle des Klimaschutzgesetzes beschreibt verbindlichen Pfad zur Klimaneutralität 2045 | Pressemitteilung | BMU; BMU (2021):Pressemitteilung vom 16.03.2021 Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent; die Jahre 2020-2045: Drucksache 19/30230: Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode (02.06.2021)



1. ANLASS UND HINTERGRUND FÜR EIN BUNDESMOBILITÄTSGESETZ

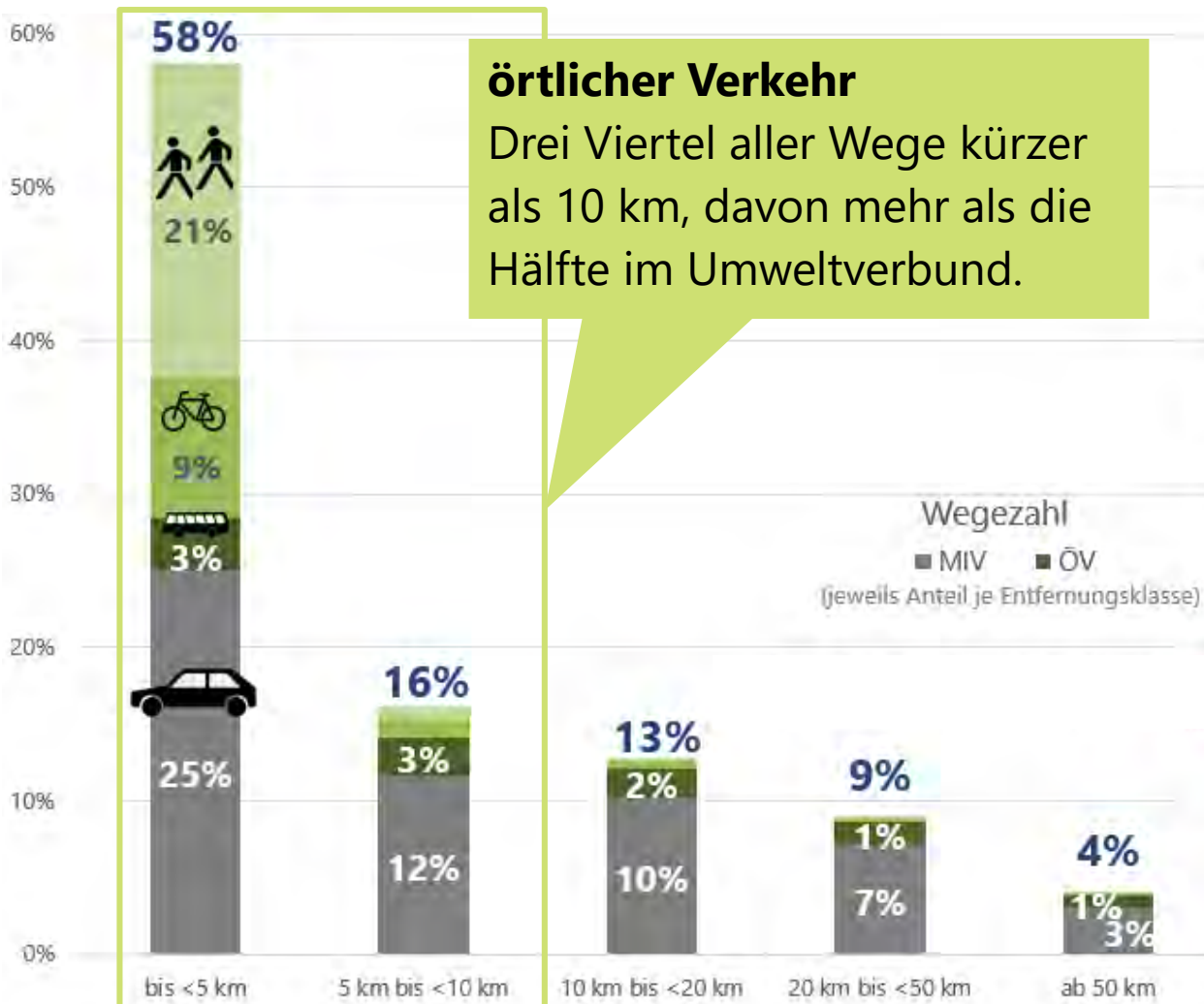
Bund, Länder und Kommunen sind nur gemeinsam handlungsfähig



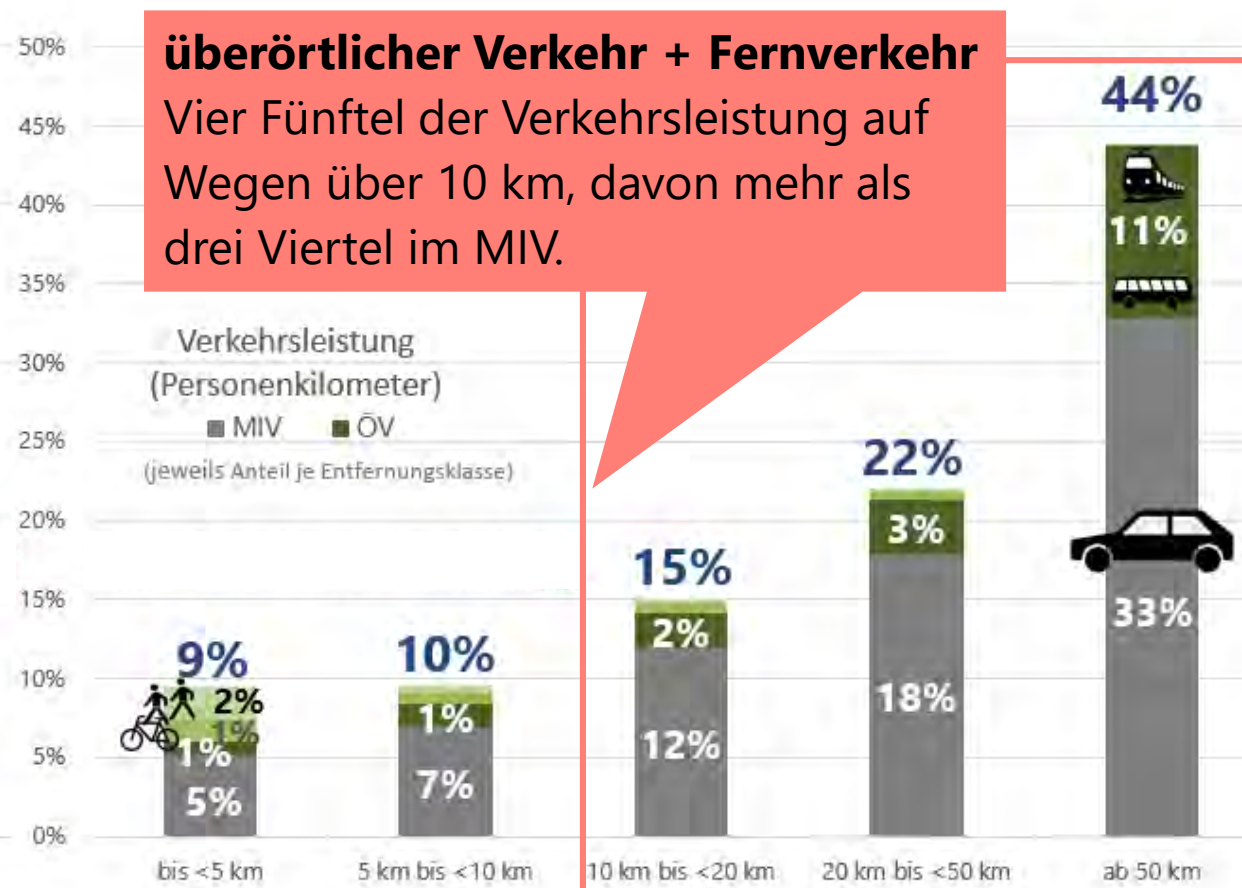


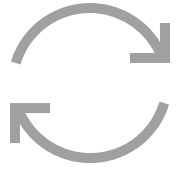
ANLASS FÜR EIN BUNDESMOBILITÄTSGESETZ

Wege sichern Mobilität - Verkehrsleistung verursacht Verkehrsfolgen!



=> **gesamtstaatliches koordiniertes Handeln!**





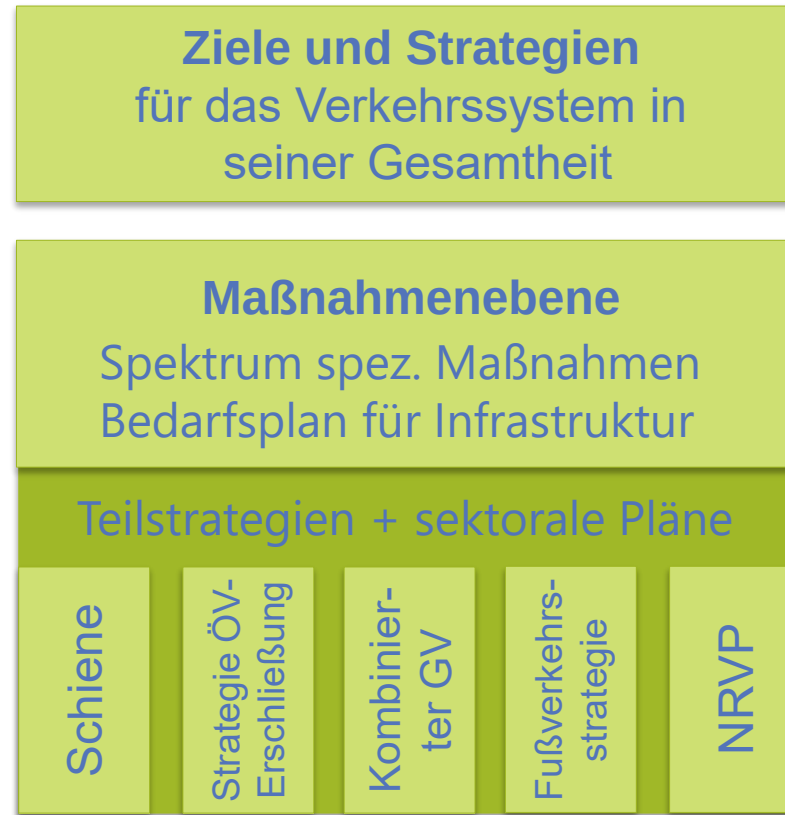
ANLASS UND HINTERGRUND FÜR EIN BUNDESMOBILITÄTSGESETZ

Sektorale Planung ist unzureichend für Herausforderungen der Zukunft...

Sektorale Planung



Integrierte Entwicklungsplanung



KoaV: Wir werden auf Basis neuer Kriterien einen neuen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den Weg bringen.

Die auf das **Verkehrssystem in seiner Gesamtheit** bezogenen Ziele sowie die Verkehrsnetze müssen bei integrierter Betrachtung aller Verkehrsträger und Verkehrsmittel geplant und entwickelt werden. **Teilstrategien** sind einzubetten in die Gesamtstrategie



INHALTSÜBERBLICK

- 1 Anlass und Hintergründe für das Bundesmobilitätsgesetz
- 2 **Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes mit Fokus Landessicht**
- 3 Annäherungen an Antworten auf die gestellten Fragen



INHALT DES VORGESCHLAGENEN ENTWURFS

Gliederung des Entwurfs eines Bundesmobilitätsgesetzes

Inhaltsüberblick

Abschnitt 1: Allgemeine Vorschriften; §§ 1-3

Abschnitt 2: Leitziele der Entwicklung von Mobilität und Verkehr; §§ 4-12

Abschnitt 3: Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung

- Inhalte, Aufstellung und Monitoring Bundesmobilitätsplan; §§ 13-23
- Umsetzung und Beachtung Ziele und Strategien durch Länder; § 26 und § 28
- Mobilitätsplanung in Ländern und Kommunen; § 27

Abschnitt 4: Finanzierung von Mobilität und Verkehr, §§ 29-35

Abschnitt 5: Behörden und Aufgaben; § 36-41

Änderungen weiteren Rechts: StVG, StVO; FStrG, BFStrMG; AEG, EREgG, BEVVG

Gesetzliche Leitziele für Entwicklung von Mobilität und Verkehr (§ 2-13)

Sicherung der
Mobilität für
Personen und Güter



Schutz von
Mensch und
Umwelt



systembezogene
Anforderungen und
Wechselwirkungen



„Unsere heutige Mobilität und die Art, wie wir unser Verkehrssystem und seine Infrastruktur ausgestalten, darf nicht auf Kosten der Mobilität und Lebensqualität unserer Kinder und Enkel gehen.“

Quelle: Masterplan
Güterverkehr und Logistik
(Beschluss Bundesregierung
vom 16.07.2008)

INTEGRIERTE MOBILITÄTS- UND VERKEHRSENTWICKLUNGSPLANUNG

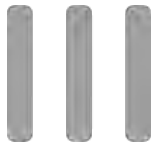
Bundesmobilitätsplan inklusive Infrastrukturbedarfsplan

Vorgaben zur Planung und zum Planungsprozess

- (1) Zielorientierung für Gesamtsystem => Integration Verkehrsträger u.a.
- (2) Planungshorizont 15 + 30 Jahre (+ 2045 wg. Klimaschutz)
- (3) Realisierungshorizont (Maßnahmenstart) 5 + 1 Jahr (Reserve)
- (4) Transparenz + frühe und umfassende Beteiligung (inkl. SUP)
- (5) Beschluss Bundesmobilitätsplan (inkl. Bedarfsplan) als Bundesgesetz
- (6) Monitoring und rollierende Fortschreibung alle 5 Jahre

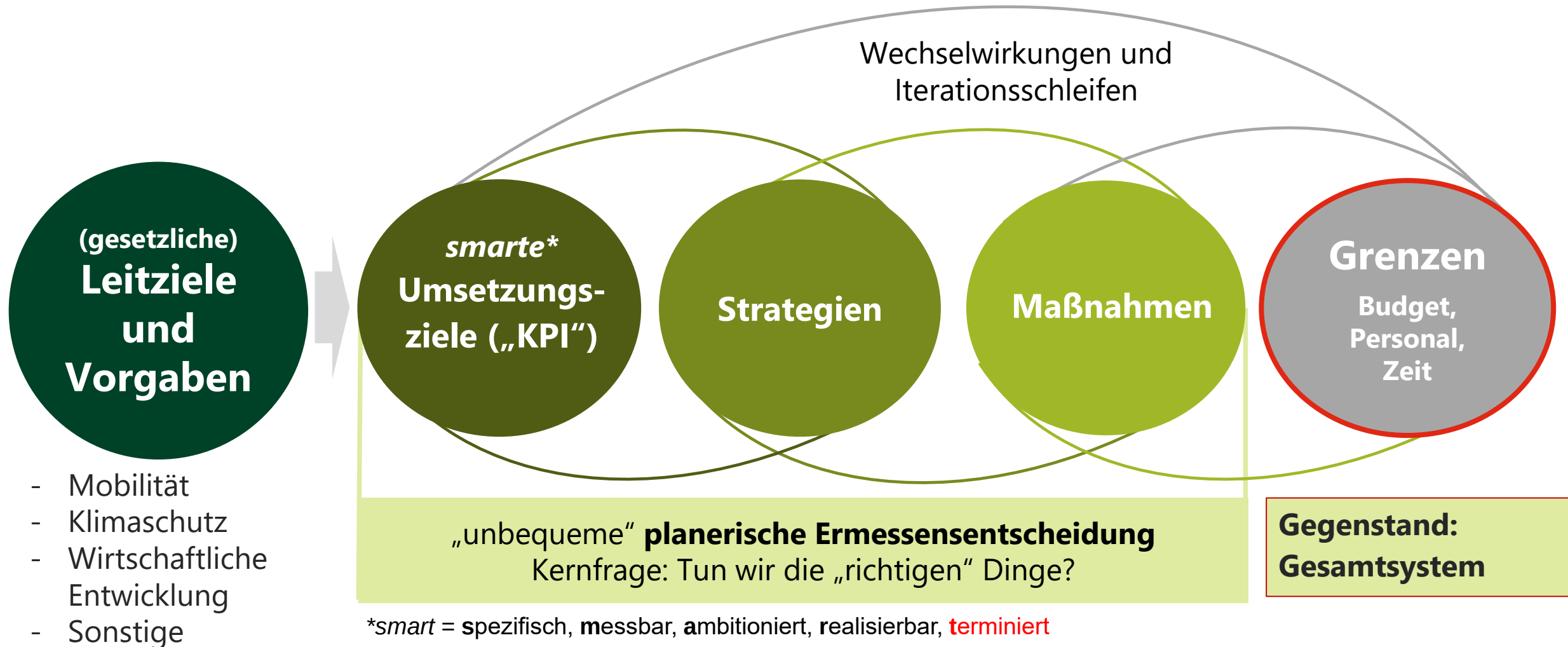
Planinhalte

- (1) konkrete Umsetzungsziele (mit Zielbeiträgen von Bund + Ländern)
- (2) Netzentwicklung, Instrumente und Maßnahmen → Bund
- (3) Rahmen für Fachplanungen (z.B. NRVP, Masterpläne) → Bund/Länder
- (4) Infrastrukturbedarfsplan → Umsetzungsbeginn in Realisierungshorizont!



INTEGRIERTE MOBILITÄTS- UND VERKEHRSENTWICKLUNGSPLANUNG

Zielorientierung, Strategien und Bewältigung von Herausforderungen





PLANUNG ALS UNBEQUEMER AUSWAHLPROZESS

Vom Wünschbaren zum Erforderlichen! Tun wir die richtigen Dinge?

Dinge, die wir uns wünschen

Ökonomisch nicht tragfähige Dinge

Dinge, die wir uns langfristig
nicht leisten können

=> skalierte Lebenszyklus-Betrachtung
Investition + Betrieb + Folgekosten)



Ökologisch nicht tragfähige Dinge

Dinge, die Mensch, Natur und Gesellschaft über gesetz-
liche Vorgaben (z.B. Klimaschutz) oder das in der Planung
festgelegte Maß (Umsetzungsziel) hinaus gefährden



Unmögliche Dinge

Dinge, die wir nicht (rechtzeitig)
realisieren können
(fehlende Ressourcen - Geld, Personal)



PLANUNG ALS UNBEQUEMER AUSWAHLPROZESS

Vom Wünschbaren zum Erforderlichen!

Wir tun die richtigen Dinge!

Zielorientierte Planung identifiziert die Maßnahmen, die erforderlich sind

für die Mobilität von
Personen und Gütern,

die in den nächsten

fünf Jahren begonnen und zügig
umgesetzt werden können und

die ökologisch erforderlich und

ökonomisch tragfähig sind **und damit**

**die Freiheitsrechte zukünftiger
Generationen sichern!**



Konsequenzen für Planung

- Harte Umsetzungsvorgaben, soweit Grenze der Tragfähigkeit erreicht oder überschritten ist (Klima, Biodiversität, ggf. ökonomische Tragfähigkeit)
- Festsetzung Umsetzungsziele für Mobilität und übrige Schutzgüter
- Auswahl geeigneter Maßnahmen, um innerhalb der „Umsetzungsvorgaben“ die „Umsetzungsziele zu erreichen!
- Limitation durch Budget und Ressourcen, verändert Präferenzen innerhalb der Maßnahmenalternativen oder Anpassung bei Umsetzungszielen

§§

FINANZIERUNG VON MOBILITÄT UND VERKEHR

Regelung zu Finanzierung von Mobilität und Verkehr (§§ 29-35)

Umsetzungsbudget für Maßnahmen des Bundesmobilitätsplans haushalterisch gesichert

Verkehrsinfrastrukturfonds Bund perspektivisch zur Finanzierung Investitionen in Bundesverkehrswege

Nutzungsentgelte für Verkehrsinfrastruktur perspektivisch auch auf Landesstraßen und kommunalen Straßen und auch für PKW (intelligente Ausgestaltung, Ersatz für Mineralölsteuer, Bund: Zuführung für Verkehrsinfrastrukturfonds)

Förderung von Maßnahmen integrierter Planung in Ländern und Kommunen, die gesamtstaatlichen Umsetzungszielen dient (ex GVFG)

Finanzierung ÖPNV in Ländern durch Bund, Anpassung mit Bundesmobilitätsplanung (ex Reg.-Mittel)

Aufgabenbereinigung Bund bei Ausbauplanung Bundesfernstraßen

- Rad- und Fußverkehr an oder im Umfeld von Bundesfernstraßen
- Ausgestaltung Ortsumgehung oder -durchfahrt durch Länder



INHALTSÜBERBLICK

- 1 Anlass und Hintergründe für das Bundesmobilitätsgesetz
- 2 Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes mit Fokus Landessicht
- 3 **Annäherungen an Antworten auf die gestellten Fragen**



ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN

Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten

Hauptgründe (zu) langsamer Umsetzung (persönliche Einschätzung)

- Personalmangel auf allen Ebenen, für viele Themen und bei vielen Akteuren
- Versuch der Lösung der Planungskonflikte in der Umsetzungsphase

Strukturiertes Zusammenspiel von Bedarfsplanung und Umsetzungsplanung

- Aufgabenbereinigung → "die richtigen Dinge tun"
- Zielorientierte, integrierte Planung → „Konsens“ über Methode und Reichweite
- Planungsvorbereitung im Vorfeld der Maßnahmenauswahl → Umsetzbarkeit!
- Wirkungsanalyse auf Systemebene inklusive SUP → Alles früh auf den Tisch
- Auswahlentscheidung → Priorisierung der umzusetzenden Projekte
- Abgesicherte Finanzierung → kein Abriss der Projektbeginne der Umsetzung
- Basis für Planrechtfertigung im Bedarfsplan → Planfeststellungsverfahren
- Planerische Sicherung → Umsetzbarkeit Maßnahmen späterer Perioden



ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN

Erweiterte Kosten-Nutzen-Analysen bei zukünftigen Planungen

Projektbezogene KNA

1. Wirkung im Gesamtsystem lässt sich nicht isoliert bewerten
→ **keine Zielorientierung möglich**
2. Verkehrsträgerübergreifende Bewertung nicht möglich
→ **Blind für Verlagerungseffekte**
3. Beitrag einzelner Maßnahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht valide prognostizierbar
→ **Ökonomischer Nutzen nicht quantifizierbar**

Einzelne Verbesserungsvorschläge der FGSV E Klima 2022 (I)

1. Darstellung und Bewertung der Klimawirkung bzw. der Wirkung hinsichtlich der Reduzierung von THG-Emissionen und des Energieverbrauchs Maßnahmen und Verkehrsangeboten im Lebenszyklus
2. Veränderte Bewertungsmethoden mit hohem Gewicht der Reduzierung von THG-Emissionen und des Energieverbrauchs



Einzelne Verbesserungsvorschläge der FGSV E Klima 2022 (II)

Veränderte Beurteilung von Reisezeitgewinnen und Reisezeitverlusten im Kfz-Verkehr in Relation zum Umweltverbund, Möglichkeiten sind hier z. B.

- Berücksichtigung von Reisezeitgewinnen im MIV nur bei Verlustzeiten durch Stau im Planfall gegenüber dem Ist-Fall,
- Reisezeitverluste im MIV durch optimierte Geschwindigkeitswahl (Ziel: „stetiger Verkehrsfluss bei reduzierter Verkehrsleistung bzw. Verkehrsstärke und optimierten Geschwindigkeiten“) ansonsten als positive Effekte einbringen,
- Reisezeitgewinne im ÖPNV und Radverkehr mit hohem Gewicht versehen sowie
- Reisezeitgewinne im Fußverkehr (z. B. durch Anlage von Querungsanlagen) als positive Effekte in Bewertung einbringen.



ANTWORTEN AUF DIE GESTELLTEN FRAGEN

Änderungen im Rechtsrahmen im Mantelgesetz-BuMoG

Rechtsgebiet	Stichwort	Bundesrecht	Mantelgesetz
Verkehrsordnung	StVO als Instrument zur Umsetzung von Planung	§ 45 StVO, § 6 StVG	Änderung
Straßenrecht	Ortsthemen + Rad + Fuß	FStrG	Änderung
Mautrecht	Land + Kommunen	BFMautG	Änderung
Verkehrsplanung	integriert + zielorientiert	Bedarfsplangesetze	Ersatz d. BuMoG
Eisenbahnrecht	Deutschlandtakt	AEG, ERegG	Änderung
Klimaschutzrecht	Verzahnung mit Planung	KSG Bund	Regelung in BuMoG
Bodennutzungsrecht	Beachtensobliegenheit	ROG	Regelung in BuMoG
Steuerrecht	Zu komplex für Mantelgesetz		Keine Anpassung
PBefG	Kein relevanter Änderungsbedarf		Keine Anpassung

KONTAKT UND HINWEISE

Dr. Jan Werner
Geschäftsführer KCW GmbH
E-Mail: werner@kcw-online.de

Dokumentation Veranstaltung zum Bundesmobilitätsgesetz vom 10.02.2022
[VCD Online-Diskussion zum Bundesmobilitätsgesetz](#)

Dokumentation Veranstaltung zum Eisenbahnrecht des BuMoG vom 12.04.2022
<https://www.vcd.org/artikel/bumog-deutschlandtakt>