

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)

- a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 18/11285 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing
(Carsharinggesetz – CsgG)**

- b) zu dem Antrag der Abgeordneten Matthias Gastel, Stephan Kühn
(Dresden), Markus Tressel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7652 –**

**Intelligente Mobilität fördern – Rechtssichere Regelung zur Ausweisung
von Carsharing-Stationen schaffen**

A. Problem

Zu Buchstabe a):

Die Bundesregierung zielt mit dem Gesetzentwurf darauf ab, das Carsharing bundesweit zu fördern bzw. entsprechende Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Nach Erkenntnissen der Bundesregierung bestehe ein großes Interesse seitens der Länder und der Kommunen daran, Bevorrechtigungen für Carsharingfahrzeuge im öffentlichen Straßenraum, insbesondere in Gestalt von Parkbevorrechtigungen, Reservierungen von Parkflächen aus nicht ordnungsrechtlichen Gründen und von Parkgebührenbefreiungen, einräumen zu können. Der Gesetzentwurf sieht einerseits Ermächtigungsgrundlagen für Rechtsverordnungen auf Grundlage von § 6 Abs. 1 StVG zur Kennzeichnung von Carsharingfahrzeugen sowie zur Bevorrechtigung beim Parken und beim Erheben von Parkgebühren vor. Andererseits

soll eine straßenrechtliche Regelung zur Sondernutzung von öffentlichem Straßenraum an Bundesstraßen durch reservierte Stellflächen geschaffen werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, diese im Rahmen eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens nach durch Rechtsverordnung zu konkretisierenden Kriterien stationsbasierten Anbietern zur Verfügung zu stellen.

Zu Buchstabe b:

Die Antragsteller haben einen Antrag eingebracht, demzufolge der Deutsche Bundestag die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Schaffung von Bevorrechtigungsmöglichkeiten für Carsharingfahrzeuge auffordern soll. Durch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften solle den Kommunen eine Bevorrechtigungsmöglichkeit für stationsbasierte und stationsunabhängige Carsharingangebote eingeräumt werden. Außerdem sollten durch Rechtsverordnung Bevorrechtigungstatbestände definiert werden, insbesondere im Hinblick auf die Ausweisung separater Stellflächen. Neben einer Befreiungsmöglichkeit bezüglich Parkgebühren und einer Definition und Kennzeichnung von Carsharingfahrzeugen solle die Vorlage eines Leitkonzeptes für die städtische Mobilität zur Stärkung des Fußgänger-, Radfahrer- und des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie zur Reduktion von Umweltbelastungen gefordert werden. Darüber hinaus solle die Regierung eine verkehrsträgerübergreifende Strategie zu intelligenter Mobilität auf Basis erneuerbarer Energien und mit digitaler Unterstützung vorlegen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a:

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11285 in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b:

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7652 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu Buchstabe a:

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

Zu Buchstabe b:

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Zu den Buchstaben a und b:

Kosten wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11285 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Ist die nach Landesrecht zuständige Behörde nicht der Straßenbaulasträger, darf sie die Flächen nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde bestimmen.“

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden nach den Wörtern „Die Flächen sind“ die Wörter „von der nach Landesrecht zuständigen Behörde“ eingefügt und wird das Wort „fünf“ durch das Wort „acht“ ersetzt.

bb) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

c) In Absatz 4 Satz 1, 2 und 3 wird jeweils das Wort „Auswahlkriterien“ durch das Wort „Eignungskriterien“ ersetzt.

d) Absatz 5 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Die Bekanntmachung muss alle für die Teilnahme an dem Auswahlverfahren erforderlichen Informationen enthalten, insbesondere Informationen über den vorgesehenen Ablauf des Auswahlverfahrens, Anforderungen an die Übermittlung von Unterlagen sowie die Eignungskriterien.“

e) In Absatz 6 Satz 4 wird nach dem Wort „allen“ das Wort „teilnehmenden“ eingefügt.

f) Absatz 9 wird wie folgt gefasst:

„(9) § 8 Absatz 1 Satz 1 und 6 und Absatz 2, 2a, 3, 7a und 8 des Bundesfernstraßengesetzes gilt entsprechend.“

2. Die Anlage Teil 3 wird wie folgt gefasst:

„Teil 3 Abweichungsmöglichkeit

Die nach Landesrecht zuständige Behörde kann, soweit ihr Zuständigkeitsbereich nicht mehr als 50 000 Einwohner umfasst, in ihren Auswahlverfahren von einzelnen Anforderungen abweichen, wenn dies aufgrund besonderer örtlicher Umstände gerechtfertigt ist und ein Interessenbekundungsverfahren ergeben hat, dass andernfalls kein Car-sharinganbieter einen Antrag stellt. Dies ist näher zu begründen.“;

b) den Antrag auf Drucksache 18/7652 abzulehnen.

Berlin, den 29. März 2017

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Martin Burkert
Vorsitzender

Steffen Bilger
Berichterstatter

Matthias Gastel
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Steffen Bilger und Matthias Gastel

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Zu Buchstabe a:

Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf auf **Drucksache 18/11285** in seiner 221. Sitzung am 9. März 2017 beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und zur Mitberatung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit überwiesen. Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b:

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/7652** in seiner 158. Sitzung am 25. Februar 2016 beraten und zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur und zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie und an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a:

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11285 beinhaltet im Wesentlichen die Schaffung von Ermächtigungsgrundlagen, mit denen im Wege der Rechtsverordnung nach § 6 Abs. 1 StVG Bevorrechtigungen für stationsbasierte und stationsunabhängige Carsharingfahrzeuge ermöglicht und Kennzeichnungen bevorrechtigter Fahrzeuge geregelt werden sollen. Er sieht außerdem die Einführung einer straßenrechtlichen Regelung zur Reservierung von Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum an Bundesstraßen im Zuge eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens vor.

Zu Buchstabe b:

Der Antrag zielt im Wesentlichen darauf ab, die Bundesregierung zur Vorlage eines Gesetzentwurfs aufzufordern, mit welchem den Kommunen auf Grundlage des Straßenverkehrsrechtes Bevorrechtigungen von stationsbasierten und stationsunabhängigen Carsharingfahrzeugen ermöglicht und in Rechtsverordnungen nach § 6 Abs. 1 StVG Bevorrechtigungstatbestände und Kennzeichnungen definiert werden. Ferner sollen von der Bundesregierung ein Leitkonzept für die städtische Mobilität und eine Strategie zur nachhaltigen Mobilität verlangt werden.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a:

Der Ausschuss für **Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** hat den Gesetzentwurf in seiner 115. Sitzung am 29. März 2017 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11285 in der geänderten Fassung.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zu dem Gesetzentwurf folgende gutachtliche Stellungnahme (Ausschussdrucksache 18(23)94-6) übermittelt:

„Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 18/559) am 30. Januar 2017 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz – CsgG) (BR-Drs. 804/16) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfs getroffen:

„Die Managementregeln und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft. Das Gesetzgebungsvorhaben trägt zu einer nachhaltigen Entwicklung bei. Es schafft die Grundlage für eine rechtssichere Einführung von Privilegierungen von Carsharingfahrzeugen der jeweiligen Unternehmen. Zum leichteren Vollzug wird auch die Kennzeichnung der privilegierten Fahrzeuge geregelt. So können das Carsharing unterstützt und ein Beitrag zur Verminderung des Fahrzeugbestands und damit von Emissionen und zur Verbesserung der Lebensqualität in Städten sowie zum Klimaschutz geleistet werden. Dies ist vor dem Hintergrund der Verantwortung auch gegenüber künftigen Generationen geboten und verbessert darüber hinaus langfristig die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Die laut Gesetzesfolgenabschätzung betroffenen Indikatoren werden im Gesetzentwurf in den Aussagen zur Nachhaltigkeit dargestellt.

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

Zu Buchstabe b:

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat den Antrag in seiner 95. Sitzung am 13. April 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** hat den Antrag in seiner 71. Sitzung am 16. März 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

Der Ausschuss für **Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** hat den Antrag in seiner 78. Sitzung am 16. März 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Antrag auf Drucksache 18/7652 in seiner 60. Sitzung am 16. März 2016 und in seiner 63. Sitzung am 13. April 2016 anfänglich beraten. In seiner 65. Sitzung am 27. April 2016 hat er die Durchführung einer öffentlichen Anhörung beschlossen.

In seiner 103. Sitzung am 22. März 2017 hat der Ausschuss die öffentliche Anhörung, auch in Bezug auf den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11285, durchgeführt. Es wurden die folgenden Sachverständigen angehört: Prof. Dr. jur. Michael Brenner von der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Willi Loose vom Bundesverband Car-Sharing e. V., Michael Glotz-Richter als Vertreter des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr der Freien und Hansestadt Bremen und Gerd Lottsiepen vom Verkehrsclub Deutschland (VCD) e. V.

In der öffentlichen Anhörung schilderten die Sachverständigen die Vorteile des Carsharings, etwa die Entlastung des öffentlichen Straßennetzes und positive Umwelteffekte. Angesprochen wurden die unterschiedlichen Formen des Carsharings, wobei stationsbasierte Angebote gegenüber dem stationsunabhängigen und dem so genannten „Peer-to-Peer-Carsharing“ als besonders nützlich angesehen wurden. Zudem wurde thematisiert, auf welche bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz Bevorrechtigungen gestützt werden können. Der Sachverständige

Prof. Dr. Brenner erläuterte die Abgrenzung zwischen Straßenverkehrs- und Straßenrecht. Des Weiteren ging es um die Erfahrungen der Freien und Hansestadt Bremen sowie die Bedürfnisse aus Sicht der Länder, der Kommunen und der Carsharinganbieter. Betont wurde seitens der Verbandsvertreter, dass Bundesstraßen nur eine geringe Bedeutung für die Ausweisung reservierter Stellplätze zukomme; auch auf den übrigen Straßen müssten Stellflächen möglich sein. Zudem wurde thematisiert, inwiefern der Gesetzentwurf gemeinnützigen Vereinen sowie Genossenschaften zugutekomme, da er Carsharinganbieter als „Unternehmen“ definiere. Es wurde ferner angeregt, das Auswahlverfahren für Stellflächen möglichst unbürokratisch auszugestalten. Außerdem wurde vorgeschlagen, die zeitliche Begrenzung der Sondernutzungserlaubnis zu verlängern, um die Belastung der Kommunen durch Auswahlverfahren zu begrenzen. Schließlich wurden die weiteren notwendigen Maßnahmen bezüglich der zu erlassenden Rechtsverordnungen eruiert. Wegen der Einzelheiten wird auf das Wortprotokoll der 103. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur am 22. März 2017 verwiesen.

In seiner 106. Sitzung am 29. März 2017 hat der Ausschuss den Gesetzentwurf auf Drucksache 18/11285 sowie den Antrag auf Drucksache 18/7652 gemeinsam abschließend beraten. Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben hierzu einen Änderungsantrag auf Ausschussdrucksache 18(15)496 eingebracht, dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung und Abschnitt B des vorliegenden Berichts ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hob hervor, dass nach mehrjähriger Diskussion nun ein guter Gesetzentwurf vorliege. Klärungsbedarf habe es insbesondere im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gegeben. Sie unterstütze den nun vorliegenden Gesetzentwurf, der einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz und der Reduzierung des Stellplatzdrucks in Ballungsräumen leisten werde. Sie betonte außerdem, dass mit dem von ihr und der SPD-Fraktion eingebrachten Änderungsantrag eine längerfristige Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für reservierte Stellplätze möglich sein werde.

Die **Fraktion der SPD** unterstützte den Gesetzentwurf, der bedeutend zur Verbesserung der Lebensqualität in Ballungsräumen, insbesondere bzgl. der Luftqualität und Stellplatzsituation, beitragen werde. Es handele sich um einen wichtigen Schritt; gleichwohl werde man hierzu in Zukunft weitere Maßnahmen ergreifen müssen. Sie unterstrich, dass die straßenrechtliche Regelung als Muster für entsprechende Landesrechtsetzung dienen solle; die Länder hätten ein Interesse an einheitlichen Vorgaben. Ferner wies die Fraktion darauf hin, dass auch stationsunabhängige Carsharingangebote die Entlastungsvorgaben des Entwurfs erfüllen müssten. Privates Carsharing, z. B. unter Nachbarn, erfülle diese hingegen regelmäßig nicht.

Die **Fraktion DIE LINKE** sprach sich für die mit dem Gesetzentwurf bezweckte Förderung des Carsharings aus, auch wenn dieser später als notwendig vorgelegt worden sei. Allerdings halte sie die Bevorrechtigung stationsunabhängiger Angebote für verfehlt, weil diese in Großstädten auf kurzen Strecken in Wettbewerb zum öffentlichen Personennahverkehr träten. Sie bemängelte ferner, dass die Verordnungsentwürfe noch nicht zur Beurteilung vorlägen. Sie äußerte außerdem die Auffassung, dass gewerbliche Anbieter nicht von Parkgebühren befreit sein, sondern die Kosten einpreisen sollten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte, dass nun ein Gesetzentwurf vorgelegt worden sei, dessen Zielsetzung sie unterstütze. Allerdings sei der Entwurf unnötig kompliziert und bürokratisch geraten; sie bedauere insbesondere, dass man sich – entgegen ihres Antrags – nicht für eine bundeseinheitliche Regelung entschieden habe. Da die Umsetzungsverordnungsentwürfe nicht vorlägen, falle eine umfassende Bewertung schwer. Unklar sei, ob und welche Umweltvorgaben an die Bevorrechtigungen geknüpft würden. Außerdem plädierte sie dafür, das Ziel der Stellflächenreduktion im Gesetzestext zu verankern.

Der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur hat den Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD auf Ausschussdrucksache 18(15)496 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen.

Der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD bei Stimmenthaltung der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 18/11285 in der geänderten Fassung.

Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7652.

B. Besonderer Teil

Begründung zu den Änderungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 18/11285:

Zu Nummer 1:

Zu Buchstabe a:

Die Regelung entspricht § 8 Absatz 1 Satz 3 Bundesfernstraßengesetz.

Zu Buchstabe b:

Seit der Föderalismusreform darf der Bund den Gemeinden keine Aufgaben mehr direkt übertragen; es obliegt den Ländern, die Zuständigkeit zu regeln (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7, Artikel 85 Satz 2 GG). Der Verweis in § 5 Absatz 9 des Carsharinggesetzes auf § 8 Absatz 1 Satz 2 und 3 des Bundesfernstraßengesetzes ist daher zu streichen, da hiermit der Gemeinde die Aufgabe (neu) zugewiesen würde. Das jeweilige Land hat die zuständige Behörde zu bestimmen. Durch die Verlängerung der Befristung von längstens fünf auf längstens acht Jahre wird der Verfahrensaufwand für die betroffenen Behörden verringert und die Planungssicherheit für die Anbieter erhöht. Dies könnte auch eine Orientierungsgröße für die Länder darstellen.

Zu Buchstabe c:

Es handelt sich um eine notwendige Anpassung an § 5 Absatz 3 Satz 2 und die Überschrift der Anlage zu § 5 Absatz 4 Satz 3, die von Eignungs- und nicht von Auswahlkriterien sprechen. Auswahlkriterien kann es neben Eignungskriterien nicht geben, da gemäß § 5 Absatz 3 Satz 4 in dem Fall, dass mehrere Carsharinganbieter die Anforderungen des § 5 Absatz 3 Satz 1 (Eignung und Zuverlässigkeit) erfüllen, durch Los zu entscheiden ist.

Zu Buchstabe d:

Redaktionelle Folgeänderung der Änderung von § 5 Abs. 4 Sätze 1 bis 3. Es handelt sich um Eignungs-, nicht um Auswahlkriterien. Eine Gewichtung der Kriterien entfällt damit.

Zu Buchstabe e:

Die in § 5 Absatz 6 Satz 4 des Carsharinggesetzes getroffene Regelung soll sicherstellen, dass alle am Auswahlverfahren beteiligten Carsharinganbieter über die Verlängerung der Frist für die Erteilung (Satz 1) informiert sind.

Die aktuelle Formulierung würde die Behörde dazu zwingen, die Mitteilung an alle Anbieter zu richten. Mangels anderweitiger Klarstellung (insbesondere in der Gesetzesbegründung) wäre für den Anbieterbegriff auf § 2 Nummer 2 des Gesetzes zu rekurrieren. Damit verbliebe keinerlei Begrenzung für den Kreis der zu informierenden Anbieter, was zu einer unzumutbaren Verpflichtung für die Behörde führte.

Die Regelung muss daher nur auf Anbieter bezogen werden, die sich am jeweils konkreten Verfahren für die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis beteiligt haben.

Zu Buchstabe f:

Redaktionelle Folgeänderung der Änderung von § 5 Absatz 2 Satz 1 des Carsharinggesetzes.

Zu Nummer 2:

Seit der Föderalismusreform darf der Bund den Gemeinden keine Aufgaben mehr direkt übertragen; es obliegt den Ländern, die Zuständigkeit zu regeln (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7, Artikel 85 Satz 2 GG). Das jeweilige Land hat die zuständige Behörde zu bestimmen. Darauf ist hier einzugehen. Ferner handelt es sich um Eignungs-, nicht um Auswahlkriterien. Die Formulierung „Anforderungen“ entspricht der Formulierung in Teil 2 der Anlage.

Berlin, den 29. März 2017

Steffen Bilger
Berichtersteller

Matthias Gastel
Berichtersteller

