

Georg Hermes | Urs Kramer | Holger Weiß (Hrsg.)

Das Recht der Verkehrswende

Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes – Deutschlandtakt –
Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen



Nomos

Schriften zum Verkehrsmarktrecht

herausgegeben von

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

Band 11

Georg Hermes | Urs Kramer | Holger Weiß (Hrsg.)

Das Recht der Verkehrswende

Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes – Deutschlandtakt –
Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7533-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-3382-3 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Verkehrssystem in Deutschland ist reformbedürftig. Und reformbedürftig ist auch das Recht, das die Planung, die Finanzierung und die Ordnung dieses Systems bestimmt.

Der Beitrag, den der Verkehrssektor zur Reduktion der Treibhausgasemissionen hätte leisten müssen, wurde nicht erbracht, das Reduktionsziel des Klimaschutzgesetzes für 2022 verfehlt. Der Deutschlandtakt ist bislang politische Ankündigung geblieben. Die Kosten, die mit der jahrzehntelangen Konzentration auf den motorisierten Individualverkehr für Klima, Umwelt, Leben, Gesundheit und lebenswerte Innenstädte verbunden sind, werden zunehmend deutlicher.

Der vorliegende Band enthält den Vorschlag eines Reformkonzeptes für die offensichtlich notwendigen Veränderungsprozesse. Der hier vorgelegte Entwurf eines „Gesetzes zur Neuordnung des institutionellen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung von Verkehr und Mobilität“ enthält zwei Schwerpunkte – zum einen das Bundesmobilitätsgesetz als neuen institutionellen Rahmen für die Zielorientierung, Planung, Finanzierung und Ordnung einer nachhaltigen Mobilität und zum anderen die gesetzliche Umsetzung des Deutschlandtaktes durch umfangreiche Änderungen des Allgemeinen Eisenbahn- und vor allem des Eisenbahnregulierungsgesetzes.

Diese Vorschläge für einen neuen rechtlichen Rahmen der Verkehrsentwicklung in Deutschland wurden in zwei Stufen entwickelt: Zunächst hat der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) unter Mitwirkung eines großen Kreises von Expertinnen und Experten einen Regelungsvorschlag (Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes) erarbeitet, mit dessen juristischer Umsetzung in einen Gesetzentwurf dann die Herausgeber beauftragt wurden. Dazu war es notwendig, die unionsrechtlichen (insbesondere im Hinblick auf den Deutschlandtakt) sowie die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für die vorgeschlagenen Neuerungen auszuloten. Die beiden Rechtsgutachten, die daraus entstanden sind, werden ebenfalls hier veröffentlicht. Der Regelungsvorschlag wird hier auf dem Stand veröffentlicht, auf dem er im Sommer 2021 abgeschlossen wurde. Bei dem hier abgedruckten Gesetzentwurf und den Rechtsgutachten handelt es sich um überarbeitete Versionen der Anfang 2022 abgeschlossenen und auf den Internet-Seiten des VCD veröffentlichten Dokumente. Ein Überblick über die Konzeption des vorgeschlagenen

Regelungsprogramms findet sich in dem Beitrag von Dr. Jan Werner, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des VCD, der an der Ausarbeitung des Regelungsvorschlages maßgeblich beteiligt war. Sein Überblick nimmt Bezug sowohl auf den Regelungsvorschlag als auch auf den Gesetzentwurf und ist diesen beiden Dokumente deshalb als aus fachlicher Sicht einführende Orientierungshilfe vorangestellt.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat das gesamte Vorhaben maßgeblich gefördert. Die Arbeiten an der rechtlichen Umsetzung des Deutschlandtaktes wurden außerdem finanziell ermöglicht dank der Unterstützung durch den Bundesverband Schiennahverkehr (BSN), Mofair, das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) sowie die Deutsche Bahn AG. Darüber hinaus gilt unser Dank neben den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in Passau und Frankfurt a.M. mitgewirkt haben und deren Mitautorenschaften bei den Rechtsgutachten und dem Gesetzentwurf ausgewiesen sind, auch der tatkräftigen Mithilfe von Karin Michels, Sophie Peters und Sarah Heidari in Frankfurt sowie Maria Mikhaylova in Passau. Schließlich danken wir den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Geschäftsstelle des VCD sowie den Expertinnen und Experten des Begleitkreises für vielfache Anregungen und die vertrauensvolle Zusammenarbeit. Ein weiterer Dank gebührt dem Nomos-Verlag und Herrn Prof. Dr. Matthias Knauff für die Veröffentlichung des Werkes in der Schriftenreihe zum Verkehrsgewerberecht.

Frankfurt, Passau und Freiburg im
November 2022

*Georg Hermes
Urs Kramer
Holger Weiß*

Inhalt

Einführung

Überblick zur Konzeption des Gesetzesvorschlags <i>Jan Werner</i>	11
--	----

Regelungsvorschlag

Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes <i>Verkehrsclub Deutschland e.V.</i>	41
---	----

Gesetzentwurf

Gesetz zur Neuordnung des institutionellen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung von Verkehr und Mobilität (Bundesmobilitätsgesetz)	131
--	-----

G. Hermes, U. Kramer, H. Weiß et al.

Begründung zum Gesetzentwurf	215
------------------------------	-----

G. Hermes, U. Kramer, H. Weiß et al.

Rechtsgutachten

Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz	345
---	-----

G. Hermes, U. Kramer, H. Weiß et al.

Unionsrechtliche Zulässigkeit des Deutschlandtaktes	481
---	-----

U. Kramer, G. Hermes et al.

Einführung

Überblick zur Konzeption des Gesetzesvorschlags

Jan Werner

Inhaltsverzeichnis

1. Herausforderungen für ein nachhaltiges System von Mobilität und Verkehr	12	2.3.3 Straßenverkehrsordnung als Instrument zur Umsetzung zielgerichteter Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung	28
1.1 Momentaufnahme 2023 zu Mobilität und Verkehr	12	2.3.4 Bundesförderung für Maßnahmen der Länder und Kommunen	28
1.2 Wie sind wir zu unserem Verkehrssystem gekommen?	16	2.3.5 Besondere Planungsthemen für Bundesfernstraßen	29
1.3 Anforderungen an ein nachhaltigeres Verkehrssystem	18	2.3.6 Finanzierung des ÖPNV aus Bundesmitteln	29
2. Konzeption des Bundesmobilitätsgesetzes	21	2.4 Eisenbahnrecht als Bestandteil des BuMoG	29
2.1 Aufbau des Bundesmobilitätsgesetzes	21	2.4.1 Gewährleistungsauftrag des Bundes für den Eisenbahnverkehr	30
2.2 Wesentliche Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes	21	2.4.2 Entwicklung von Fahrplanangebot und Schieneninfrastruktur	30
2.2.1 Zweck des Bundesmobilitätsgesetzes	21	2.4.3 Entwicklung der Infrastrukturzugangsentgelte	33
2.2.2 Ziele der Entwicklung von Mobilität und Verkehr	22	2.5 Einführung des Bundesmobilitätsgesetzes	33
2.2.3 Klimaschutz als gesetzlich vorgegebenes Umsetzungsziel	23	3. Politische Einordnung des BuMoG	34
2.2.4 Planung von Mobilität und Verkehr auf Bundesebene	24	3.1 Verkehrspolitik als gesellschaftliche Herausforderung	34
2.2.5 Neuordnung der Finanzierung von Mobilität und Verkehr	26	3.2 Handlungsfähigkeit für die Verkehrs- und Mobilitätspolitik	35
2.3 Auswirkungen auf Länder und Kommunen	27		
2.3.1 Ziele und Zielbeiträge für Mobilität und Verkehr	27		
2.3.2 Mobilitätsentwicklungsplanung in Ländern und Kommunen	28		

Dieser Text liefert einen fachlichen Überblick über den „Entwurf für ein Bundesmobilitätsgesetz – *BuMoG*“ sowie über den vorlaufend erstellten und im Sommer 2021 vorgestellten und öffentlich erörterten „Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes“ (*Regelungsvorschlag*). Das BuMoG ist nur der erste von acht Artikeln eines Mantelgesetzes mit der Bezeichnung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des institutio-

nellen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung von Verkehr und Mobilität“ (*Mantelgesetz*).

Zur Entstehung: Ausgehend vom Wissenschaftlichen Beirat des VCD wurde von Herbst 2020 bis Sommer 2021 der *Regelungsvorschlag*, getragen vom Input vieler Verbände und Privatpersonen, erarbeitet. Mitfinanziert durch das Bundesumweltministerium (BMU) wurde der Regelungsvorschlag im Auftrag des VCD e. V. von Herrn Prof. Dr. Georg Hermes (Universität Frankfurt a. M.), Herrn Prof. Dr. Urs Kramer (Universität Passau) und Herrn Dr. Holger Weiß (W2K Rechtsanwälte) bis zum Herbst 2021 in das *Mantelgesetz* umgewandelt. Ausgeklammert blieb zunächst das Eisenbahnrecht. Mit Unterstützung durch das BMU, den Bundesverband Schiennahverkehr (BSN), Mofair, das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen (NEE) sowie die Deutsche Bahn AG konnten im Herbst/Winter 2021/2022 auch die für notwendig erachteten Änderungen im Eisenbahnrecht (insbesondere ERegG und AEG) konzipiert und als Gesetzestext ausformuliert im Mantelgesetz ergänzt werden.

Zur Zitierweise: Nachfolgend wird das *BuMoG* mit Verweisen in die Paragraphen und bei Bedarf auch in Absätze zitiert. In eckigen Klammern wird in Nummern des *Regelungsvorschlags* verwiesen. Dort finden sich oft weitergehende inhaltliche und fachliche Erläuterungen, zum einen im jeweiligen Regelungsvorschlag (linke Spalte) und zum anderen insbesondere in den zugehörigen Erläuterungen (rechte Spalte).

Eigenständig lesenswert ist die Begründung des *BuMoG* (S. 203 ff.) – in Bezug auf die Änderungen des Eisenbahnrechts (ERegG und AEG) ist sie die einzige Erläuterungsquelle, da dieser Regelungskomplex noch nicht im Regelungsvorschlag enthalten war.

Zu den Inhalten des vorliegenden Überblicks: **Kapitel 1** beschreibt die Herausforderungen für ein nachhaltiges System von Mobilität und Verkehr, die Anlass für die Entwicklung des *BuMoG* waren. **Kapitel 2** stellt die wesentlichen Inhalte des *BuMoG* im Zusammenhang dar. **Kapitel 3** umreißt die mit dem *BuMoG* verbundenen verkehrspolitischen Herausforderungen.

1. Herausforderungen für ein nachhaltiges System von Mobilität und Verkehr

1.1 Momentaufnahme 2023 zu Mobilität und Verkehr

Mobilität und Verkehr gehören generell nicht zu den Konsensthemen in Gesellschaft und Politik. Einigkeit herrscht in der öffentlichen Meinung allenfalls bei zwei Aspekten: Unzufriedenheit mit dem Zustand des Ver-

kehrssystems und Ärger über individuell als „zu hoch“ empfundene Kosten für Mobilität.

Zu den Alltagserfahrungen der einen gehören Stau und Parkplatzsuche, für andere verspätete oder ausfallende Züge und Busse und für noch wieder andere das Fehlen sicherer Radwege. Fast alle empfinden die oft zugeparkten oder von vornherein zu schmal und zu unattraktiv angelegten Gehwege als Zumutung. Aber Menschen sind Gewohnheitstiere: Negative Alltagsumstände werden oft ausgeblendet und es kommt zu einem „Arrangement“ mit dem eigenen Verhalten. Die Nutzung der „alltäglichen“ Verkehrsmittel geschieht „automatisch“ und wird nicht ständig neu erwogen. Oft fehlt es auch an adäquaten Alternativen oder diese sind außerhalb dessen, was zumutbar oder akzeptabel erscheint. Eine Veränderung „eingefahrener“ Gewohnheiten ist hingegen oft dann möglich, wenn äußere Umstände hinzutreten, die eine Neujustierung des eigenen Verhaltens erfordern. Dies ist typischerweise dann der Fall, wenn es Zäsuren und Umbruchssituationen in der persönlichen Lebensgestaltung gibt (Schulabschluss, Berufsstart, Familiengründung, Wohnortwechsel, Abschied vom Berufsleben). Auch äußere Ereignisse können hier Wirkung entfalten. Es ist nicht ausgeschlossen, dass einige wegen des „physisch erlebbaren Klimawandels“ ihre persönliche Verkehrsmittelwahl stärker hinterfragen, als es etwa in den letzten dreißig Jahren der Fall war. Verstärkende Wirkung haben Inflation und speziell die Energiepreisentwicklung, so dass öfter überlegt werden dürfte, ob und wie am „Mobilitätsbudget“ gespart werden könnte. Verfügbarkeit und Eigentum am eigenen Auto sind aber für viele Menschen auch Ausdruck von Status und Teil der eigenen Identität. In diesen Fällen dürfte die Automobilität kaum zur Disposition gestellt werden.

Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsmittelnutzung wirken sich gravierend auf Gemeingüter und Umwelt aus: Städtische und auch ländliche Räume werden oft von der Verkehrsinfrastruktur und dem Verkehrsaufkommen des fließenden, aber auch des ruhenden Verkehrs dominiert. Darunter leidet regelmäßig die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums als (potentiellem) Ort der Begegnung und des Verweilens, die Gesundheit (Lärm und Luftschadstoffe) und faktisch die Bewegungsfreiheit vieler Menschen.

Nach Umfang und Zeitpunkte konkretisierte Umweltziele für das Verkehrssystem in seiner Gesamtheit gibt es (nur) in Bezug auf Klimaschutz und Flächenverbrauch [vgl. Erläuterungen zu Nr. 7 und 10 Regelungsvorschlag]. Die für 2030 gesetzten Ziele werden wohl verfehlt, weil die notwendigen Maßnahmen einer veränderten Ausgestaltung sowohl des Verkehrssystems wie der Siedlungsentwicklung eine mittel- und langfristige

Vorlaufzeit haben und nur in völlig unzureichendem Umfang begonnen wurden. Zudem werden auf Bundesebene weiterhin Maßnahmen beibehalten oder neu ergriffen, die kontraproduktiv auf Klimaschutz und Reduktion des Flächenverbrauchs im Verkehr wirken. Wird nicht zügig umgesteuert, dann wird zur effektiven Erreichung der 2030er Ziele umfangreich auf ordnungspolitische Maßnahmen (Gebote und Verbote u. a. nach StVO, Kfz-Zulassungsrecht, Baurecht) oder auf massive Verteuerung und Kontingentierung fossiler Treibenergie (Emissionshandel für Verkehr und Gebäude) zurückgegriffen werden müssen.

Stau- und Parkplatzknappheit sind oft ein Problem in Städten und Metropolen. Die verkehrspolitischen Auseinandersetzungen drehen sich daher oft um den großstädtischen Verkehr oder den Stadt-Umland-Verkehr. Der ländliche Raum sowie Klein- und Mittelstädte erfahren demgegenüber wesentlich weniger mediale Aufmerksamkeit. Dies sollte aber die Wahrnehmung nicht verzerren: In den Großstädten wohnt „nur“ knapp ein Drittel der Deutschen. Zudem liegen zwar vier Fünftel der täglichen Wege unter zehn Kilometern. Die Wege im verbleibenden Fünftel sind allerdings besonders lang und daher macht dieses Fünftel der Wege 80 % der Verkehrsleistung aus [vgl. Erläuterungen zu Nr. 41 Regelungsvorschlag]. Die Frage von Klimaschutz und Flächenverbrauch wird demzufolge im Wesentlichen im überörtlichen Verkehr entschieden. Hier fehlen oft konkurrenzfähige Alternativen zum eigenen Pkw und zum Lkw im Personen- und Güterverkehr. Richtig ist aber auch, dass diese Alternativen ebenso in den Städten zu finden sein müssen. Entscheidend ist dennoch: Ohne Einbeziehung des überörtlichen Verkehrs und der ländlichen Räume hat eine Verkehrswende auch in den Städten kaum eine Chance.

Unterdimensionierte Verkehrsinfrastruktur des öffentlichen Verkehrs und ein unzureichendes Angebot an öffentlich zugänglichem Verkehr könnten Ausdruck dessen sein, dass der Staat an den Ausgaben für das Verkehrssystem gespart hat und es deshalb unzureichend ausgestaltet ist. Die Wirklichkeit ist eine andere: Im Bereich Straße hat der Staat sehr viel Geld in das Fernverkehrsnetz investiert und ein flächendeckendes System mit hoher Netzdichte aufgebaut. Allerdings wurde nie überprüft, ob wir uns dieses System auch langfristig mit allen Folgekosten leisten können. Weder die Bundesverkehrswegeplanung noch die Bedarfsplangesetze prüfen die Finanzierbarkeit des Gesamtsystems über den ganzen Lebenszyklus. Es wird schlicht nach Maßgabe des Haushalts über die Finanzierung der jeweiligen Neu- und Ausbaumaßnahmen entschieden. Damit fehlt ein System, das den Modernisierungs- und Ersatzinvestitionsbedarf für das gesamte Fernstraßennetz in den Blick nimmt und das insbesondere für Tunnel und Brücken den mutmaßlichen Zeitpunkt sowie die Anschaffungs- und

Herstellungskosten der zukünftig notwendigen Ersatzinvestition abschätzt. Ohne eine solche Lebenszyklusbetrachtung der Kosten und des Finanzierungsbedarfs des angestrebten Gesamtsystems kann der Staat eigentlich gar nicht valide Kosten und Nutzen von Neu- und Ausbaumaßnahmen abwägen. Angesichts der zunehmenden Brückenschäden (Sperrungen etwa in Leverkusen, Wiesbaden, Lüdenscheid) und dem für die Jahre 2021 bis 2030 angesetzten zweistelligen Milliardenbetrag für Ersatzinvestitionen nur in Brücken [vgl. Erläuterungen zum Regelungsvorschlag Nr. 29] spricht vieles dafür, dass zunächst eine vollständige und valide Bewertung der jährlichen Kosten des mittel- und langfristig anstehenden Instandhaltungs- und Modernisierungsbedarfs erfolgen müsste, bevor über weitere Ausweitungen des Systems Straße entschieden werden kann.

Im Bereich der Schiene sieht es anders aus, aber mit ähnlichem Ergebnis: Länge und Kapazität des Schienennetzes wurden seit den siebziger Jahren und verstärkt seit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts „eingeschrumpft“. Seit Mitte der 1980er Jahre – und dann verstärkt im Gefolge der Wiedervereinigung – wurden gleichzeitig Neubaustrecken für den Fernverkehr geschaffen. Die Infrastruktur der Deutschen Bahn AG unterlag nach ihrer Gründung 1993/94 über zwei Jahrzehnte einem hohen Gewinndruck. Strecken mit geringer Nachfrage im Güter- und Personenverkehr wurden stillgelegt. Nicht unmittelbar betriebsnotwendige Weichen sowie Ausweich- und Umfahrungsmöglichkeiten wurden aufgegeben. Die Grundsanierung der hochbelasteten Strecken des Hauptnetzes – insbesondere der damaligen Neubaustrecken – wurde vernachlässigt bzw. ballt sich altersbedingt in den kommenden zehn Jahren. Das Schienennetz weist damit ebenfalls einen hohen Sanierungs-, Ausbau- und Erweiterungsbedarf auf, wenn es zugleich – wie geplant – bis 2030 den Deutschlandtakt realisieren und eine Verdoppelung der Nachfrage im Güter- und Personenverkehr bewältigen können soll.

Das alles wäre vielleicht verkraftbar, wenn es ein konsistentes und nachhaltiges System der Finanzierung des Verkehrs geben würde. Dem ist aber nicht so. Anders als z. B. in der Schweiz werden weder in der Planung noch in der Wirklichkeit (Lkw-Maut) die externen Kosten des Verkehrs internalisiert. Weder der Staat in seine Entscheidungen als planender Investor noch individuelle Entscheidungen über die Verkehrsmittelwahl berücksichtigen daher externe Folgekosten. Dies betrifft auch die Folgekosten der zukünftige regelmäßig zu erwartenden Katastrophen der Klimakrise (Starkregen, Hochwasser, Dürre, Sturmfluten) sowie die Ausgaben für Maßnahmen zur Erhöhung der Klimaresilienz. Nicht einmal die Kosten der Nutzung der Verkehrsinfrastruktur werden verursachungsgerecht angelastet. Zudem schrumpfen mit dem Umstieg auf elektrische Fahrzeuge

die Erlöse aus der Mineralölsteuer, ohne dass adäquater Ersatz auf der Einnahmeseite des Haushalts vorgesehen ist.

Zwischenfazit: Deutschland hat sich ein Verkehrssystem mit unklarer Finanzierungsperspektive geschaffen; sowohl Straße als auch Schiene prägen ein hoher Ersatzinvestitionsstau; und schließlich fehlt im aktuellen Zustand die Basis für einen zukünftigen nachhaltigen Verkehr. Insbesondere ist das Verkehrssystem nicht darauf ausgerichtet, die auf das Jahr 2030 bezogenen Ziele in Bezug auf Klimaschutz und Flächenverbrauch zu erreichen. Gleichzeitig kommt es auf Schiene und Straße zu Überlastungen. Vor allem in ländlichen Räumen fehlen (nutzbare) Alternativen zum motorisierten Individualverkehr und zum Straßengüterverkehr. Keine erquickliche Herausforderung!

1.2 *Wie sind wir zu unserem Verkehrssystem gekommen?*

Staatliche Planung (u. a. Autobahnbau durch die Reichsbahn in den 1930er Jahren, Bundesverkehrswegeplanung ab den 1970er Jahren), politischer Wille und mehrheitlicher gesellschaftlicher Wunsch – oder zumindest Akzeptanz – haben ein vornehmlich auf das „eigene Auto“ und damit auf das „System Straße“ ausgerichtetes Verkehrs- und Siedlungssystem geschaffen. Soweit Planung, Ordnung, Finanzierung und Besteuerung des Verkehrs rechtlich determiniert sind, hat die auf *Straße und Kraftfahrzeug* ausgerichtete Verkehrspolitik auch das Recht durchdrungen. Entstanden ist ein enges, die Bewahrung des Status quo sicherndes Regelungsgeflecht, welches nachfolgend schlagwortartig skizziert wird:

- Die **Straßenverkehrsordnung** (StVO) ist durchdrungen vom Primat des Kraftfahrzeugverkehrs. Die Einrichtung von Radwegen oder Busspuren benötigt eine typisierte Rechtfertigung. Auch eine fachlich fundierte Verkehrsplanung kann die nach der StVO geforderten Nachweise besonderer Rechtfertigungen nicht ersetzen.
- Das **Kraftfahrzeug-Zulassungsrecht** kennt – anders als z. B. in den Niederlanden oder Dänemark [vgl. Erläuterungen zu Nr. 43 Regelungsvorschlag] – keine nach Gewicht, Größe, Kaufpreis oder externen Kosten gestaffelten Zulassungskosten.
- Die Anwendung des **Straßen- und Wegerechts** ist auf das Primat des Kraftfahrzeugverkehrs ausgerichtet. Maßstab für Bau und Ausbau ist das zukünftig zu erwartende „regelmäßige Verkehrsbedürfnis“, das regelmäßig von den Bedürfnissen des Kraftfahrzeugverkehrs dominiert wird.

- Das **Eisenbahnrecht** ist nicht auf eine Maximierung des Trassenabsatzes im Personen- und Güterverkehr ausgerichtet und kann die für den Deutschlandtakt erforderlichen Infrastrukturnutzungsberechtigungen auch dann nicht sicher bereitstellen, wenn die Infrastruktur genau auf diese Taktlagen hin gebaut worden ist.
- Das **Steuerrecht** fördert die private Nutzung von Dienstwagen dergestalt, dass die private Mitnutzung eines Dienstwagens der Oberklasse nicht mehr kostet, als bei rein privater Nutzung für einen Kleinwagen zu zahlen wäre. Die verkehrsmittelspezifische Absetzbarkeit von Kosten der Verkehrsmittelnutzung auf dem Weg zur Arbeit begünstigt mittelbar den Pkw-Erwerb und setzt finanzielle Anreize für längere Arbeitswege [vgl. dazu Erläuterungen zu Nr. 43 Regelungsvorschlag].
- Das **Mautrecht** kennt keine intelligenten, an Kriterien der Nachhaltigkeit bemessenen Straßenbenutzungsentgelte, beschränkt sich zudem bisher auf bestimmte Typen von Lkw und bezieht weder den Pkw noch den Verkehr auf Landes- und Kommunalstraßen ein.
- Das **Recht der Bodennutzungsplanung** (Baurecht, Raumordnung, Landesplanung) kennt zwar insbesondere im Raumordnungsgesetz (ROG) sinnvolle Ziele und Grundsätze zur Vermeidung von Zersiedlung und zur Erschließung auch mit dem ÖPNV, es ist aber „zahnlos“ und entfaltet kaum effektiv Wirkung in seiner praktischen Anwendung.
- In **Bedarfsplangesetzen** werden Maßnahmenkataloge aus der Bundesverkehrswegeplanung differenziert für die verschiedenen Bundesverkehrswege erfasst. Der so gesetzlich festgestellte Bedarf rechtfertigt für die gelisteten Maßnahmen die Planfeststellung. Die Umsetzung der Maßnahmen ist jedoch weder terminiert noch finanziert. Bundesverkehrswegeplan und Bedarfsplangesetze treffen keine valide Aussage dazu, welchen positiven oder negativen Beitrag ihre Maßnahmen speziell zum Klimaschutz und generell zur Entwicklung einer nachhaltigen Mobilität leisten.
- Nach dem **Klimaschutzrecht des Bundes** hat das für Verkehr zuständige Ministerium des Bundes die Einhaltung der für den Sektor Verkehr einschlägigen Klimaschutzziele zu verantworten.
- Dieses ist kritisch, weil der Sektor Verkehr nicht allein von den Verkehrswegen des Bundes geprägt wird. Erst ergänzt um die in der Zuständigkeit der Länder und Kommunen liegende Verkehrsinfrastruktur und deren Verkehrsangebote ergibt sich das den Sektor Verkehr prägende Gesamtverkehrssystem. Hinzu kommt, dass ca. 98 % der täglichen Wege den Regional- und Ortsverkehr betreffen [vgl. Erläuterungen zu Nr. 41 Regelungsvorschlag]. Um Ziele für den Sektor Verkehr

zu erreichen, müssen daher Bund, Länder und Kommunen jeweils *ihren Zielbeitrag* leisten. Klimaschutzziele im Verkehrssektor können daher nur im Sinne einer Gemeinschaftsaufgabe erreicht werden. Mit der alleinigen Bundeszuständigkeit im Klimaschutzgesetz hat sich der Bund der Möglichkeit beraubt, die Länder und Kommunen verbindlich in die Erreichung der den Verkehr betreffenden Klimaschutzziele einzubinden.

- Auch die Fokussierung allein auf die **Sektorziele** im Verkehr (= Verringerung des Verbrauchs von Diesel, Benzin, Kerosin) ist kritisch. Klimaschutz im Verkehr wird damit sehr einseitig fokussiert. Die Klimafolgen der Maßnahmen der Bundesverkehrswegeplanung und der Antriebswende in den anderen Sektoren (Industrie, Energie) bleiben außer Betracht. Effektiver Klimaschutz benötigt eine integrierte Betrachtung über die gesamte Wirkungskette der staatlich verantworteten Maßnahmen. Bei nur selektiver Betrachtung der Wirkungen drohen Zielverfehlungen in den nicht einbezogenen Sektoren. Hier ist auch der Emissionshandel kaum wirksam, weil der Staat nur begrenzt auf monetäre Anreize reagiert.

1.3 Anforderungen an ein nachhaltigeres Verkehrssystem

Für ein nachhaltiges Verkehrssystem sind *verbindliche Grenzen der Tragfähigkeit* in Bezug auf Ökonomie, Ökologie und Grundrechtsgewährleistung zu setzen. Innerhalb dieser Grenzen können Mobilität und Teilhabe gewährleistet und die Belange des Güter- und Wirtschaftsverkehrs gestaltet werden:

- Zunächst sind dazu die Grenzen der **ökologischen Tragfähigkeit** über das *Maß der zulässigen Inanspruchnahme von Umweltgütern* (vgl. § 2 Abs. 1 UVPG) zu bestimmen. Für einige der Schutzgüter sind verbindliche gesamtstaatliche Grenzen unumgänglich, weil sonst relevante Umweltziele unumkehrbar verletzt werden (Klimaschutz, Biodiversität, Flächenverbrauch). Bei Zielen mit einem kleinräumigen Bezug können hingegen auch wirksame Schadensdämpfungs- oder Kompensationsmaßnahmen eine Rolle spielen.
- Zudem ist das *gerechtfertigte Ausmaß der systemnotwendigen Beeinträchtigungen und Eingriffe in Grundrechte* (Gesundheit, Leben, körperliche Unversehrtheit, allgemeine Handlungsfreiheit, Eigentum) im Sinne einer **grundrechtsgewährleistenden Tragfähigkeit** zu definieren.

- Schließlich sind die Grenzen der **ökonomischen Tragfähigkeit** einerseits mit Blick auf die systembedingten Kosten und Folgekosten des Verkehrssystems festzulegen und andererseits ist sicherzustellen, dass die für den Erhalt, Umbau und Ausbau des Gesamtverkehrssystems erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen adäquat ermittelt werden und zeitgerecht verfügbar gemacht werden können.

Die hier skizzierte „dreifache Grenzziehung“ stellt eine planerische Herausforderung für Verkehrspolitik und -verwaltung dar. Sie erfordert Prioritätensetzung bei der Gestaltung des Verkehrssystems und dessen Nutzungsbedingungen. Dies bedeutet, in den Grenzen der vorhandenen Ressourcen und Handlungsoptionen eine effektive und zeitgerechte Entwicklung zu einem „tragfähigen Verkehrssystem“ zu bewirken. Dazu sind planerische Ermessensentscheidungen erforderlich, die bei gegebenen Ressourcen und unter Abwägung aller entscheidungsrelevanten Belange diejenigen Maßnahmen auswählen, die den angestrebten Nutzen bestmöglich erreichen. Im bisherigen **System der Bundesverkehrswegeplanung** sind derartige Ermessensentscheidungen zur zielorientierten Weiterentwicklung des Verkehrssystems **nicht** vorgesehen. Sie wären auch gar nicht möglich, weil wesentliche Voraussetzungen fehlen:

- Es **fehlen Ziele für die Entwicklung des Verkehrssystems** – sowohl in seiner Gesamtheit als auch für die Teilsysteme (Straße, Schiene, Wasser, Luft).
- Es gibt **keine integrierte Bewertung von Maßnahmen** über die verschiedenen Teilsysteme hinweg; Verlagerungswirkungen bleiben außer Betrachtung.
- Die **zeitgerechte Umsetzung von Maßnahmen spielt keine Rolle**, obwohl für Mobilität, Klimaschutz und Biodiversität der Faktor Zeit hoch relevant ist.
- Es gibt **keine verbindliche Obergrenze für die Ausgaben** aus den öffentlichen Haushalten; weder projektbezogen noch für die Gesamtplanung.

Der Output der Bundesverkehrswegeplanung der letzten fünfzig Jahre ist insoweit systembedingt sogar schlüssig, da es weder Ziele in Bezug auf nachhaltige Mobilität und die daraus abgeleitete Entwicklung des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit noch Fristen zur Umsetzung aufgelisteter Maßnahmen oder Budgetgrenzen gab.

Kontinuierlich seit 1973 und verstärkt zwischen 2007 und 2013 werden die vorstehenden Defizite bemängelt [vgl. dazu Erläuterungen zu Nr. 21 Regelungsvorschlag]. Die Planung bedarf einer Umkehrung: Sie darf nicht

wie bisher „bottum up“ mit der Entwicklung von Maßnahmen beginnen. Ausgangspunkt der Planung müssen vielmehr mobilitätssichernde und verkehrsfolgenvermeidende Ziele und Anforderungen an das Gesamtsystem sein. Auf der Systemebene muss „top down“ bewertet werden, mit welchen Strategien welche Ziele konkret nach „Maß und Zahl“ erreichbar sind. Aus diesen zielorientierten Strategien sind dann Maßnahmen zur Systementwicklung abzuleiten.

Die Strategien und Maßnahmen einer derart korrigierten Planung werden nicht wie bisher nur an der Verkehrsinfrastruktur anknüpfen. Um die Systemeffizienz zu erhöhen und die Ressourceninanspruchnahme zu verringern sowie die Nachhaltigkeit von Mobilität und Verkehr zu steigern, dürften Strategien und Maßnahmen sinnvoll sein, die über das Verkehrssystem hinaus auch in vor- oder nachgelagerten Politikfeldern Wirkung entfalten. Naheliegende Inhalte solcher Strategien sind:

- **Vermeidung:** Siedlungen mit möglichst hohe Nutzungsmischung können mehr Ziele in kurzer Entfernung erreichbar machen und so die *gleiche Mobilität mit weniger Verkehr* ermöglichen [vgl. zu den Begrifflichkeiten die Erläuterungen zu Nr. 2 Regelungsvorschlag]. Digitalisierung im Sinne von Homeoffice und Videokonferenzen können *Mobilität ohne Verkehr* ermöglichen.
- **Verlagerung:** Die Nachhaltigkeit des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit wird insoweit erhöht, als der motorisierte Individual- und Wirtschaftsverkehr auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes (ÖV, Rad- und Fußverkehr) verlagert wird. Gleiches gilt, soweit der Güterverkehr mit dem Lkw auf Schiene oder Wasserstraße verlagert wird. Auch hier gilt im Regelfall: *Gleiche Mobilität mit weniger (motorisiertem) Straßenverkehr!*
- **Nachhaltigere Ausgestaltung des Kraftfahrzeugverkehrs:** Insbesondere im Personenverkehr wurde der technische Fortschritt der letzten drei Jahrzehnte nicht zur Verringerung des Einsatzes von Diesel und Benzin genutzt. Ein nachhaltigerer Transport mit dem Pkw wäre möglich, wenn mehr Fahrzeuge elektrisch betrieben werden und/oder wenn Gewicht und Motorisierung der Fahrzeuge wenigstens auf das in den 1990er Jahren erreichte Niveau zurückgeführt würden. Auch eine Erhöhung der Auslastung der Fahrzeuge hat Potenzial für mehr Nachhaltigkeit, wenn es sich dabei um „gemeinsame Wege“ und nicht um „Hol- und Bringdienste“ handelt.

Der Staat hat dafür zu sorgen, dass das von ihm organisierte Gesamtverkehrssystem die Grenzen der ökologischen, ökonomischen und grundrechtsschutzbezogenen Tragfähigkeit nicht überschreitet. Gelingt dies

nicht, dann gewährleistet der Staat Mobilität durch Raubbau an den natürlichen Ressourcen und/oder durch unwirtschaftlichen Einsatz von Haushaltsmitteln und/oder durch nicht erforderliche Eingriffe in Grundrechte.

2. Konzeption des Bundesmobilitätsgesetzes

2.1 Aufbau des Bundesmobilitätsgesetzes

Das Bundesmobilitätsgesetz ist Artikel 1 des vorgeschlagenen Mantelgesetzes „*Gesetz zur Neuerung des institutionellen Rahmens für eine nachhaltige Entwicklung von Verkehr und Mobilität*“. Weitere Änderungen im Verkehrsrecht sollen über die Artikel 2 bis 8 des Mantelgesetzes implementiert werden:

- Artikel 2. Änderungen des Straßenverkehrsgesetzes und der StVO
- Artikel 3. Änderungen des Bundesfernstraßengesetzes
- Artikel 4. Änderungen des Bundesfernstraßenmautgesetzes
- Artikel 5. Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes
- Artikel 6. Änderungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes
- Artikel 7. Änderungen des Bundeseisenbahnverkehrsverwaltungsgesetzes
- Artikel 8. Schlussvorschriften

Das Bundesmobilitätsgesetz (Artikel 1) gliedert sich in sechs Abschnitte:

1. Allgemeine Vorschriften
2. Leitziele der Entwicklung von Mobilität und Verkehr
3. Integrierte Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung des Bundes
4. Finanzierung von Mobilität und Verkehr
5. Behörden, Aufgaben
6. Anwendungs- und Übergangsbestimmungen

2.2 Wesentliche Inhalte des Bundesmobilitätsgesetzes

2.2.1 Zweck des Bundesmobilitätsgesetzes

Das BuMoG soll den institutionellen Rahmen für die Verkehrsentwicklung an den unterschiedlichen Erfordernissen nachhaltiger Mobilität ausrichten. Die Mobilitätsbedürfnisse von Personen und die Bedürfnisse des Wirtschaftsverkehrs sind dazu angemessen zu berücksichtigen. Dabei sind die Leitziele des BuMoG (Abschnitt 2 des Gesetzes) und die auf Grund die-

ses Gesetzes im Bundesmobilitätsplan (vgl. § 13 BuMoG) konkretisierten Anforderungen der Verkehrssicherheit und des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes zu beachten (vgl. § 1 BuMoG [Nr. 1 Regelungsvorschlag]). Um dies zu erreichen, verfolgt der Bund in seinem Verantwortungsbereich eine durch das BuMoG geregelte zielgerichtete, integrierte, ausfinanzierte Mobilitätsgewährleistungs- und Verkehrsentwicklungsplanung (vgl. Abschnitt 3 BuMoG [Abschnitt IV Regelungsvorschlag]) und fördert bzw. finanziert Maßnahmen von Planungen in den Ländern, die in vergleichbarer Weise auf die Sicherung nachhaltiger Mobilität ausgerichtet sind (§ 34 BuMoG [Nr. 47 Regelungsvorschlag]).

2.2.2 Ziele der Entwicklung von Mobilität und Verkehr

Die in den §§ 3 bis 12 BuMoG [Nr. 3 bis 13 Regelungsvorschlag] ausformulierten **abstrakten Leitziele** spannen in ihrer Gesamtheit den Rahmen für die Entwicklung von Mobilität, Verkehr und Verkehrsinfrastruktur auf. Die Leitziele stehen regelmäßig in Wechselwirkung zueinander. Unumgänglich entstehende Konfliktlagen sind im Wege integrierter Planung (vgl. Abschnitt 3 BuMoG [Abschnitt IV Regelungsvorschlag]) zu identifizieren und zu bewältigen.

Individuell von Einzelnen einklagbare öffentliche Rechte sind mit den Leitziele nicht verbunden. Die abstrakten Leitziele finden Anwendung durch Inbezugnahme in anderen Gesetzen im gesamten Rechtsrahmen des Verkehrs. Die Leitziele nehmen ihrerseits verkehrsspezifische Vorgaben anderer Politikfelder auf (z. B. Klimaschutz, Lärmschutz). Auf diese Weise soll die für eine stringente Rahmensetzung notwendige Konsistenz staatlicher Vorgaben über alle betroffenen Rechtsgebiete erreicht werden.

Die Leitziele bauen einen Spannungsbogen auf. Dieser besteht zwischen den **Mobilitätsbedürfnissen** von Menschen (§ 4 BuMoG [Nr. 4 Regelungsvorschlag]) inklusive der Transportbedürfnisse der Wirtschaft (§ 5 BuMoG [Nr. 5 Regelungsvorschlag]) einerseits und dem Interesse, die **negativen Folgen des Verkehrs** für Umwelt und Menschen soweit als möglich zu reduzieren andererseits. Der Verkehr der Zukunft soll:

- **verkehrsspezifische Überbeanspruchung der natürlichen Lebensgrundlagen vermeiden** (Klimaschutz, Energieeffizienz und Umweltschutz (§§ 6, 9, 11 BuMoG [Nr. 7, 10, 12 Regelungsvorschlag]),
- **Verkehrssicherheit und Gesundheitsschutz** adäquat gewährleisten (§§ 7 und 8 BuMoG [Nr. 6 und 9 Regelungsvorschlag]),

- die **sozialen Unterschiede** im Kontext von Mobilität und Verkehr verringern und
- zu **lebenswerten Städten, Dörfern und Regionen** beitragen (§§ 10, 11 BuMoG [Nr. 8, 11 und 13 Regelungsvorschlag]).

Der Ausgleich zwischen den „**Mobilitätsbedürfnissen**“ einerseits und dem Schutz vor „**negativen Verkehrsfolgen**“ andererseits erfolgt im Wege von „planerischen Ermessensentscheidungen“. Auf diesen basieren die Festlegungen im Bundesmobilitätsplan. In planerischer Bewertung der abstrakten Leitziele werden konkret messbare und damit auch operationalisierbare **Umsetzungsziele** (Ergebnis-, Qualitäts- und Handlungsziele) festgelegt (vgl. § 2, § 13 Abs. 2, § 15 Abs. 1 Nr. 3 BuMoG [Nr. 3, 21, 23 Regelungsvorschlag]). Sie sollen in ihrem Zusammenwirken absichern, dass die abstrakten Leitziele in angemessenem Umfang realisiert und inhärente Zielkonflikte aufgelöst werden. Die Umsetzungsziele sind daher auf Basis von Indikatoren zu bestimmen, die geeignet sind, den Grad der Erreichung der Leitziele wiederzugeben. Soweit es diesbezüglich Standards und Vorgaben in Fachgesetzen gibt, sind diese zu nutzen. Die Verkehrspolitik auf Bundesebene entscheidet daher im Bundesmobilitätsplan darüber, welche Prioritäten auf der Zielebene gesetzt werden.

2.2.3 Klimaschutz als gesetzlich vorgegebenes Umsetzungsziel

Das BuMoG setzt beim Klimaschutz eine verbindliche Zielvorgabe: Die zielorientierte Planung ist darauf auszurichten, die den Verkehr betreffenden Vorgaben des Klimaschutzrechts umzusetzen. Die Bundesmobilitätsplanung wird somit zum „Pflichtinstrument“ zur Einhaltung der vom Bund gesetzten Klimaschutzziele (§ 17 BuMoG [Nr. 7 Regelungsvorschlag]). Grund hierfür ist, dass die Strategien und Maßnahmen zur Realisierung der Klimaschutzziele im Sektor Verkehr sich nur bei gemeinsamer Betrachtung der Umstellung auf klimaneutrale Antriebsenergie einerseits (**Antriebswende**) und der Potenziale zur Verkehrsvermeidung – bzw. zur Verlagerung auf klimafreundliche oder klimaneutrale Verkehrsträger und Verkehrsmittel andererseits (**Mobilitätswende**) – entwickeln lassen. Zielerreichung für den Klimaschutz ist daher nur gesichert, wenn dessen verkehrsspezifische Ziele integraler Bestandteil der verkehrlichen Planungen sind. Die Ziele kommen damit weiterhin aus dem Klimaschutzrecht. Sie sind aber verbindliche Vorgabe für die Planungen im Sektor Verkehr, die somit (auch) Instrument zur Umsetzung der Klimaschutzziele sind.

Der Bedarf an verbindlichen Vorgaben zur Umsetzung der Klimaschutzziele ändert sich auch nicht, wenn zukünftig auch für die Sektoren Verkehr und Gebäude ab Ende der 2020er Jahre ein Emissionshandel gelten sollte. Dann werden Zertifikate in dem Umfang ausgegeben, wie dies den EU-Klimaschutzziele für die Sektoren Verkehr und Gebäude entspricht. Damit wird fossile Treibenergie verknappt und teurer werden. In Regionen mit hohen Reiseweiten und kaum nutzbaren Alternativen zum privaten Pkw verteuert sich der MIV oder es werden private Investitionen in den Umstieg auf nicht mit fossiler Energie betriebene Pkw erzwungen. Um in dieser Konstellation – insbesondere für den ländlichen Raum und in Gebieten mit niedrigeren Einkommen – eine nachhaltige Alternative zum eigenen Pkw zu ermöglichen, sollte der Staat möglichst frühzeitig in die Mobilitätswende investieren.

2.2.4 Planung von Mobilität und Verkehr auf Bundesebene

Der Bundesmobilitätsplan soll mit zielgerichteter Planung die Entwicklung von Mobilität und Verkehr sichern und zugleich negative externe Wirkungen auf ein umwelt-, klima-, gesundheits-, stadt- und raumverträgliches Maß reduzieren (§§ 13 bis 17 BuMoG [Nr. 21–25 Regelungsvorschlag]). Er hat Mobilität und Verkehrsfolgen integriert über das Gesamtnetz der Bundesverkehrswege zu entwickeln. Ausgehend von den Umsetzungszielen (vgl. oben Kapitel 2.2.2) sind in Iterationsschleifen die Umsetzungsstrategien und die dazu erforderlichen Instrumente und Maßnahmen festzulegen. Dazu gehört auch die Entwicklung der Verkehrsnetze und die dafür erforderlichen Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes. Bei einem solchen Verfahren sind Investitionen in die Infrastruktur somit ein Ergebnis der Planung, stehen aber nicht in deren Zentrum. Bisher fehlt eine solche zielorientierte Planung auf Bundesebene ebenso wie die notwendige Verzahnung zwischen Bund und Ländern für bundesweite Umsetzungsziele und Strategien.

Der Planungshorizont des Bundesmobilitätsplans umfasst die auf das Beschlussjahr der Planung folgenden 15 Jahre. Wegen der langen Vorläufe bei der Realisierung von Verkehrsinfrastruktur und der langen Nutzungszeiträume einer einmal geschaffenen Verkehrsinfrastruktur wird zudem ein Entwicklungshorizont von dreißig Jahren in die Planungsgrundlagen einbezogen. Bereits der prognostische Blick in die Zukunft in 15 Jahren ist aber von hohen Unsicherheiten geprägt. Dieses betrifft die Entwicklung von Demographie, Wirtschaft, Verhalten, Nachfrage und Umweltwirkun-

gen gleichermaßen. Krisen und Zeitenwenden entziehen sich qua definitionem einer Prognose.

Der Entwurf des BuMoG setzt auf Verbindlichkeit und Flexibilität. Der Bedarfsplan für die Verkehrsinfrastruktur nach § 16 Abs. 1 BuMoG enthält Entwicklungsinvestitionen für kurz-, mittel- und langfristig anstehende Maßnahmen. **Verbindlich** entschieden wird nur über die Maßnahmen, deren Umsetzung innerhalb von fünf bis sechs Jahren nach Beschlussfassung „*durch Spatenstich oder Vertragsschluss*“ begonnen wird. Die damit verknüpfte Verbindlichkeit drückt sich dadurch aus, dass es eine umfassende Vorbereitung der Planungsentscheidung gibt (inklusive Strategischer Umweltprüfung – SUP, vgl. Teil 3 UVPG), die Bedarfsfeststellung auch für nachfolgende Planfeststellungsverfahren gilt und mit dem Beschluss des Bundesmobilitätsplans auch die Finanzierung verbindlich abgesichert wird. **Flexibilität** entsteht dadurch, dass die Planung alle fünf Jahre fortgeschrieben wird. Dies entspricht dem heute gesetzlich vorgesehenen Zyklus der Überprüfung der Bedarfsplangesetze für die Entwicklung der Bundesverkehrswege. Allerdings findet in der Fortschreibung der Planung eine Neubewertung statt, so dass neu entschieden wird, welche Maßnahmen nun in die Realisierung kommen und welche neu in die Bedarfsplanung aufgenommen oder wieder gestrichen werden. Es gibt nicht die (vermeintliche) Sicherheit des BVWP, dass, wer einmal einen Platz auf dessen „Schleppliste“ hat, irgendwann mit der Umsetzung an die Reihe kommt.

Der Zwang zur **Ausfinanzierung** erhöht die Verbindlichkeit der Planung und sichert Wirtschaftlichkeit in dem Sinne, dass Prioritäten gesetzt werden müssen, um mit einem begrenzten Budget die Leitziele möglichst optimal zu verwirklichen. Die Ausfinanzierung bezieht sich nur auf die Projekte, die in den betrachteten fünf Jahren (zuzüglich einem Jahr Puffer) nach Beschlussfassung umgesetzt oder verbindlich begonnen werden (zu diesem Realisierungshorizont siehe § 13 Abs. 2 Nr. 4 BuMoG [Nr. 46 (2) Regelungsvorschlag]). Die prognostizierten Kostenbelastungen der nächsten 15 bzw. dreißig Jahre (Planungshorizonte, siehe § 13 Abs. 2 Nr. 1 BuMoG) sind in der Beschlussfassung aber mit zu berücksichtigen, auch wenn sie vom Realisierungshorizont nicht erfasst werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die systemspezifischen Folgekosten der Planungsentscheidungen auch für nachfolgende Generationen tragbar sind.

In den Mittelpunkt der Planung rückt die **planerische Abwägung**, die klärt, mit welchen Ambitionen welche Umsetzungsziele, Umsetzungsstrategien und Maßnahmen verfolgt werden, um mit den gegebenen Mitteln ein optimales Ergebnis zu erreichen (vgl. dazu § 14 BuMoG [Nr. 22 (3) Regelungsvorschlag]).

Die **Vorbereitung der Planung** ist gesetzlich geregelt (§ 19 BuMoG). Sie dient der Vorbereitung bestimmter Planungsgrundlagen, die mit der Entscheidung über den Beginn des Planungsverfahrens zu veröffentlichen sind (§ 20 Abs. 1 BuMoG). Frühzeitig bekannt zu machen ist das jeweilige Gesamtkonzept zur Beteiligung der Planung (§ 18 Abs. 5 BuMoG [vgl. Unterabschnitt III Regelungsvorschlag]).

Die **Umsetzung der Planung** wird durch den Abschluss von Bedarfsplanumsetzungsvereinbarungen abgesichert (§ 25 Abs. 3 BuMoG), die ihrerseits über ein Umsetzungsbudget abgesichert werden (§ 30 Abs. 1 und 2 BuMoG). In vergleichbarer Weise werden Erhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen ermöglicht (§ 32 BuMoG). Über die **Umsetzung der Maßnahmen** wird jährlich berichtet (§ 21 BuMoG). Mit Blick auf die **Erreichung der Ziele** ist als Planungsgrundlage für die Fortschreibung ein Monitoringbericht vorzulegen (§ 23 BuMoG).

2.2.5 Neuordnung der Finanzierung von Mobilität und Verkehr

Abschnitt 4 des Bundesmobilitätsgesetzes nimmt eine – partielle – Neuordnung der Finanzierung von Mobilität und Verkehr vor.

Die **Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur** ist eine aus den jeweiligen Haushalten zu finanzierende Aufgabe des Staates. Kommunen, Länder und Bund sind jeweils für die Investitionen in die in ihrer Baulast, ihrem Eigentum oder in ihrer Gemeinwohlverantwortung liegenden Verkehrsinfrastrukturen zuständig (Straßen und Wege, Wasserstraßen, Schienenwege, Flughäfen) (vgl. dazu § 29 bis § 31 BuMoG [Nr. 43, 46, 48 Regelungsvorschlag]).

Die *Bundesanstalt für Mobilität und Verkehr* bewirtschaftet ein Umsetzungsbudget für die **Maßnahmen des Bundesmobilitätsplans** (§ 30 BuMoG [Nr. 46 Regelungsvorschlag]). Ein Teil dieses Budgets ist für Ortsdurchfahrten und Ortsumgehungen im Zusammenhang mit Bundesstraßen reserviert; § 30 Abs. 3 BuMoG [vgl. Nr. 16 Abs. 2 Regelungsvorschlag].

Notwendige **Erhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen** in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur des Bundes sind durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen abzusichern, die die *Bundesanstalt für Mobilität und Verkehr* für die verschiedenen Bundesverkehrswege abzuschließen hat (§ 32 BuMoG [Nr. 45 Regelungsvorschlag]).

Zur Finanzierung der Entwicklungs- und Erhaltungsinvestitionen ist ein **Verkehrsinfrastrukturfonds des Bundes** bei der *Bundesanstalt für Mobilität und Verkehr* zu errichten (§ 31 i. V. m. § 37 BuMoG). Soweit dieser

sich nicht aus Nutzerentgelten und Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt finanziert, ist er unter bestimmten Bedingungen auch berechtigt, Anleihen und Kredite zur Finanzierung seiner Aufgaben zu begeben bzw. aufzunehmen (§ 31 Abs. 4 BuMoG). Dies erscheint notwendig, um den Ersatzinvestitionstau bewältigen zu können.

Der Betrieb der Verkehrsinfrastruktur des Bundes soll bevorzugt über die Nutzung im Wege von **fahrleistungsabhängigen Infrastrukturnutzungsentgelten** für motorgetriebene Fahrzeuge (mit Ausnahme von Hilfsantrieben) finanziert werden. Die Nutzungsentgelte sollen im Rahmen der Vorgaben des Europarechts so ausgestaltet werden, dass sie der Verkehrslenkung und Kapazitätsteuerung dienen. Die Nutzungsentgelte können darüber hinaus zur Finanzierung staatlicher Aufgaben im Bereich Mobilität und Verkehr verwendet werden (vgl. dazu § 33 BuMoG, [Nr. 44 Regelungsvorschlag] sowie Artikel 4 zur Änderung der §§ 1, 3 und 11 des Bundesfernstraßenmautgesetzes).

Für Länder und Kommunen gilt, dass Teile der Vorhalte- und Betriebskosten des öffentlichen Personenverkehrs sowie Investitionen und Betriebskosten der Infrastruktur des Fuß- und Radverkehrs aus den jeweiligen Haushalten sowie aus räumlich und/oder zeitlich differenzierten Entgelten für die Nutzung bestimmter kommunaler Verkehrsinfrastrukturen durch mit Kraftfahrzeuge finanziert werden. Das BuMoG setzt voraus, dass auch kommunale Abgaben und Erträge der Parkraumbewirtschaftung nutzbar sind (vgl. dazu Artikel 4 zur Ergänzung von § 3 Abs. 7 des Bundesfernstraßenmautgesetzes [Nr. 44 Abs. 9 Regelungsvorschlag]).

Der Bund fördert die Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung in den Ländern nach § 34 BuMoG. Er sorgt zudem entsprechend § 35 BuMoG für eine angemessene Finanzmittelausstattung aus dem Steueraufkommen des Bundes. Die neu zu errichtende, rechtsfähige Bundesanstalt für Mobilität und Verkehr nimmt eigene Aufgaben bei der Anwendung des Gesetzes wahr, unterstützt das für Verkehr zuständige Ministerium und untersteht dessen Aufsicht (§§ 37, 38 BuMoG [Nr. 52 Regelungsvorschlag]).

2.3 Auswirkungen auf Länder und Kommunen

2.3.1 Ziele und Zielbeiträge für Mobilität und Verkehr

Die in Abschnitt 2 des BuMoG enthaltenen Leitziele sowie die im Bundesmobilitätsplan festgelegten nationalen Umsetzungsziele des § 15 Abs. 1 Nr. 3 BuMoG sind bei allen für Mobilität und Verkehr relevanten Planun-

gen und Maßnahmen von Ländern und Kommunen zu berücksichtigen (§ 26 Abs. 1 BuMoG).

Bund, Länder und Kommunen haben ihren Beitrag zu den nationalen Umsetzungszielen grundsätzlich selbst festzulegen (§ 26 Abs. 2 BuMoG). Abweichend dazu kann der Bundestag die Zielbeiträge der Länder zum Klimaschutzziel bei Bedarf mit dem Bundesmobilitätsplan festlegen (§ 28 Abs. 1 Satz 4 BuMoG).

2.3.2 Mobilitätsentwicklungsplanung in Ländern und Kommunen

Die Länder haben regionale und lokale Planungsträger für die integrierte und zielgerichtete Planung der Entwicklung von Mobilität und Verkehr zu bestimmen (§ 27 Abs. 1 BuMoG). § 27 BuMoG enthält weitere Anforderungen an die näher von den Ländern auszugestaltende Planung, insbesondere in Bezug auf integrierte Standorte, Anforderungen des Radverkehrs sowie zu den Verknüpfungen mit der Bodennutzungsplanung.

2.3.3 Straßenverkehrsordnung als Instrument zur Umsetzung zielgerichteter Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung

Der Bundesmobilitätsplan nach § 13 BuMoG sowie Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungspläne der Länder und Kommunen nach § 27 BuMoG sollen auch verkehrsordnende Maßnahmen, insbesondere im Sinne von § 45 StVO als Ergebnis ihrer Planung vorsehen können. Beispiele sind die Einrichtungen von Busspuren oder Fahrradstraßen, Vorgaben zu geschwindigkeitsbegrenzten Bereichen oder Anforderungen an die Ampelschaltung.

Neben der dazu erforderlichen Änderung in § 45 Abs. 9 der StVO sieht Artikel 2 weitere Änderungen der StVO und auch Änderungen in § 6 Abs. 1 und § 65 Abs. 4 StVG vor. Diese Änderungen zielen darauf ab, dass die Leitziele des Bundesmobilitätsgesetzes an die Stelle der bisherigen Vorgaben zu den Zwecken der Rechtsverordnungen treten.

2.3.4 Bundesförderung für Maßnahmen der Länder und Kommunen

Der Bund gewährt den Ländern gemäß § 34 Abs. 1 BuMoG Finanzhilfen für die Förderung der Mobilitätsentwicklungsplanung nach § 27 BuMoG.

Maßstab für die Bemessung der Finanzhilfen sind die Beiträge zu bestimmten Umsetzungszielen des Bundesmobilitätsplans. Weitere Anforderungen des § 34 BuMoG betreffen die Einbeziehung des jeweiligen Umlandverkehrs und die Berücksichtigung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

Die Förderungen sind von den Ländern über Programme auszureichen, die im Benehmen mit der Bundesanstalt für Mobilität und Verkehr aufzustellen sind. Die Anforderungen an die Programme wurden angelehnt an vergleichbare Förderungsmechanismen in der Schweiz (§ 34 Abs. 4 bis 6 BuMoG).

2.3.5 Besondere Planungsthemen für Bundesfernstraßen

Ein Teil des Umsetzungsbudgets des Bundesmobilitätsplans ist gemäß § 30 Abs. 3 BuMoG für **Ortsdurchfahrten oder Ortsumgehungen** im Zusammenhang mit Bundesfernstraßen reserviert. Über deren Lage und Gestaltung können die nach Landesrecht zuständigen Stellen im Wege der Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung nach § 27 BuMoG entscheiden. Entsprechende Vorgaben für die Planfeststellung enthält Artikel 3 mit einer Ergänzung in § 17 Abs. 3 Bundesfernstraßengesetz. Davon unberührt bleibt die Straßenbaulast.

Durch Artikel 3 § 1 Abs. 1a i. V. m. § 3 Abs. 1a Bundesfernstraßengesetz werden Bau und Unterhaltung von **Radverkehrsanlagen und Gehwegen an Bundesfernstraßen** neu geregelt [vgl. Nr. 19 Abs. 4 und 5 Regelungsvorschlag].

2.3.6 Finanzierung des ÖPNV aus Bundesmitteln

Die Regelungen in § 35 BuMoG zur Finanzierung des ÖPNV aus Bundesmitteln treten an die Stelle des aufzuhebenden Regionalisierungsgesetzes. Inhaltlich neu sind Bezüge zu den den ÖPNV betreffenden Umsetzungszielen und Strategien des Bundesmobilitätsplans.

2.4 Eisenbahnrecht als Bestandteil des BuMoG

Das Recht des Eisenbahnverkehrs bildet einen Mikrokosmos im Verkehrsrecht, mit Schwerpunkten im Europarecht (Marktzugang, Interoperabi-

lität, Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen), und im Bundesrecht (Verkehrsgewerberecht, Genehmigungs- und Zulassungsrecht, Regulierung).

Unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben wurden zur Einbettung des BuMoG in das nationale Eisenbahnrecht Änderungsvorschläge, insbesondere für das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und das Eisenbahnregulierungsrecht (ERegG), erarbeitet. Zudem werden Anpassungen des Rechtsrahmens vorgeschlagen, um die Umsetzung des Deutschlandtaktes bei Ausgestaltung und Nutzung der Schienenverkehrsinfrastruktur im erforderlichen Maß gesetzlich abzusichern.

2.4.1 Gewährleistungsauftrag des Bundes für den Eisenbahnverkehr

Der Bund hat gemäß Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Gemäß Art. 87e Abs. 4 Satz 2 GG soll das Nähere durch Bundesgesetz geregelt werden. Die eisenbahnspezifischen Inhalte des BuMoG und die dazu passfähigen Gesetzesänderungen im AEG und im ERegG treffen diese bislang fehlenden näheren Regelungen.

2.4.2 Entwicklung von Fahrplanangebot und Schieneninfrastruktur

2.4.2.1 Deutschlandtakt als Planungsprinzip für effiziente Schiene

Das Netz der Deutschen Bahn AG hat auf vielen Strecken sowohl dem Schienengüterverkehr (SGV) als auch dem Schienenpersonenverkehr (SPV) zu dienen. Dabei muss der Fahrplan des SPV die Bedürfnisse des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) und des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) beachten. Dies kann in effizienter Weise dadurch geschehen, dass integrierte Taktfahrpläne entwickelt werden. In diesen Taktfahrplänen sind zudem Systemtrassen des SGV ausreichend zu berücksichtigen. Zusammengenommen ergibt sich das dem Deutschlandtakt zugrunde liegende Planungsprinzip.

Der Personen- und Güterverkehr auf der Schiene ist gemäß § 14 Abs. 4 BuMoG als Bestandteil integrierter Planung auf der Grundlage eines in

Etappen für verschiedene zeitliche Zielhorizonte aufgeteilten Zielfahrplans zu entwickeln (Deutschlandtakt). Dieser Zielfahrplan bildet die Planungsgrundlage für einen anforderungsgerechten **Ausbau** und eine optimierte **Nutzung** der Schieneninfrastruktur sowie für die dazu erforderlichen Entwicklungsinvestitionen in Knoten und Schienenwege. Er enthält Anforderungen an Fahrzeiten, Anschlüsse und Kapazitäten, entwickelt daraus leistungsfähige Systemtrassen im Sinne des Artikel 6 § 1 Abs. 29d ER-egG für den SPfV und des SPNV und legt die zur Entwicklung des SGV erforderlichen Systemtrassen fest. Der Zielfahrplan berücksichtigt gemäß § 14 Abs. 5 BuMoG zudem die Erfordernisse der Einbindung überörtlicher Verkehrsangebote des ÖPNV an den Schienenpersonenverkehr und beachtet und integriert die Anforderungen europaweiter Schienenverkehre für Güter und Personen.

2.4.2.2 Ziele und Anforderungen für die Entwicklung der Schiene

Der Bundesmobilitätsplan kann konkrete Umsetzungsziele (§ 2 Nr. 12 BuMoG) für den Eisenbahnverkehr entwickeln (z. B. Verdoppelung Nachfrage im Schienenpersonenverkehr von 2017 bis 2030). Diese Ziele, deren Umsetzungsstrategien und die damit entsprechend dem Planungsprinzip des Deutschlandtaktes verknüpften Maßnahmen können in einem eigenen Teilbericht zur Entwicklung des Eisenbahnverkehrs enthalten sein (vgl. § 15 Abs. 3 BuMoG).

Um die jeweiligen Vor- und Nachteile der – bisher isoliert geplanten – Verkehrsträger im Sinne eines multimodalen Gesamtsystems zielgerichtet optimieren zu können, setzt das BuMoG in § 14 Abs. 3 BuMoG die Planungsrichtlinie, dass die Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern zu verbessern sind: Für den Güterverkehr sind die infrastrukturellen Voraussetzungen – hier insbesondere die Gleisanschlüsse sowie Verladekapazitäten – zu entwickeln, die erforderlich sind, um Gütertransporte unter möglichst umfassender Einbindung von Eisenbahn und Wasserstraße sowie durch nachhaltige Transportalternativen im Zu- und Nachlauf sowie in der Feinverteilung zu ermöglichen.

2.4.2.3 Umsetzung der Ziele für Infrastruktur und Systemtrassen

Die für den Zielfahrplan des Deutschlandtaktes jeweils etappenweise erforderlichen Erhaltungs- und Ausbaumaßnahmen sowie die Maßnahmen zur Verbesserung der Verladekapazitäten sind Bestandteil des Bundesmobili-

tätsplans. Sie werden im Bedarfsplan für die Verkehrsinfrastruktur abgebildet (vgl. § 14 Abs. 4 Satz 3 Nr. 1, § 15 Abs. 1 Nr. 5 Buchstabe a, § 16 Abs. 1 Nr. 1 BuMoG).

Für eine effiziente und zielkonforme Auslastung der Eisenbahninfrastruktur werden Systemtrassen mit bestimmten Merkmalen vorkonstruiert. Diese Merkmale werden aus den Festlegungen des Bundesmobilitätsplans zum Deutschlandtakt entnommen und über ein Netznutzungskonzept und einen Netznutzungsplan verfeinert (vgl. Artikel 6 §§ 9a bis 9d ERegG). Dabei werden auch unterjährige Kontingente, z. B. für SGV-ad-hoc-Verkehre berücksichtigt.

Die Systemtrassen sind zunächst an den vorgegebenen Zweck gebunden, der sich auch im Fahrplanprofil wiederfindet (Artikel 6 § 9d Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 9e Satz 1 ERegG). Kommt es nicht zur vorgegebenen Nutzung, dann werden die Trassen zu generell nutzbaren Multifunktionstrassen (Artikel 6 § 9e Satz 2 ERegG).

Konkurrierende Belegungen für Systemtrassen jeweils innerhalb des Schienengüterverkehrs und des Schienenpersonenverkehrs sind zunächst durch Koordination zu ermöglichen. Soweit dies nicht gelingt, erfolgt die Zuteilung auf die Anmeldung mit dem höchsten Regelentgelt (Artikel 6 § 52 Abs. 8 ERegG).

Zur Absicherung getätigter Investitionen ist die Absicherung von Systemtrassen über längere Zeiträume möglich. Dazu können für Verkehre des SGV und des SPV Rahmenanträge mit Laufzeiten von regelmäßig bis zu fünf Jahren und im Extremfall bis zu 15 Jahren gerechtfertigt werden (Artikel 6 § 49 ERegG). Werden mehrere konkurrierende Rahmenanträge für die gleiche Systemtrasse gestellt, so greift zunächst das Gebot der Koordination und, soweit damit der Kapazitätskonflikt nicht gelöst werden kann, anschließend das höchste Regelentgelt (Artikel 6 § 49 Abs. 12 ERegG).

2.4.2.4 Besonderheiten für Systemtrassen und Verkehrsverträge

Eine besondere Kollisionslage kann sich ergeben, wenn zwei EVU die gleiche Systemtrasse des SPV anmelden wollen und eines der beiden EVU sich in einem Verkehrsvertrag im Sinne von § 15 Abs. 1 AEG zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen verpflichtet hat und dafür Ausgleichsleistungen erhält.

Für diesen Fall wurden Regelungen in Artikel 5 § 15 Abs. 2 bis 8 AEG entwickelt, die sich an einer Lösung orientieren, die hinsichtlich einer vergleichbaren Konstellation im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gefun-

den wurde: Kommerzieller SPV genießt daher dann Vorrang, wenn er eine „verbindliche Zusage“ gegeben hat, die mit den Systemtrassen des Deutschlandtaktes verbundenen Leistungen **ohne** Abschluss eines Verkehrsvertrages zu erbringen (Artikel 6 § 52 Abs. 7 ERegG i. V. m. Artikel 5 § 15 Abs. 2 AEG). Der Pflichtengehalt der verbindlichen Zusage ergibt sich aus Artikel 5 § 15 Abs. 4 AEG in Verbindung mit Spezifikationen nach Artikel 5 § 15 Abs. 3 AEG und den Regelungen zur Rechtsverbindlichkeit und Sanktionierung der Zusage nach Artikel 5 § 15 Abs. 5 AEG. Relevant ist dabei der Zeitpunkt der Zusage. Diese ist nach erfolgter Vorinformation über die beabsichtigte Vergabe eines Verkehrsvertrages abzugeben. Verstreicht eine Sechsmonatsfrist ohne verbindliche Zusage der Leistungserbringung auf kommerzieller Basis, dann erhält die erforderlichen Zuteilungen das EVU, das für Verkehrsleistungen, die diese Systemtrassen nutzen, einen Verkehrsvertrag abgeschlossen hat.

2.4.3 Entwicklung der Infrastrukturzugangsentgelte

In Artikel 6 § 24 ERegG werden die Entgeltgrundsätze für Schienenwege und Serviceeinrichtungen geregelt. Sie beziehen sich auf das „Mindestzugangspaket“ (Trasse und Serviceeinrichtungen) und sind in Höhe der unmittelbar anfallenden Kosten aufgrund des Zugbetriebes anzusetzen.

Bestehende Vollkostenaufschläge sind abzuschmelzen, soweit dies die Netzauslastung oder die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene erhöht und der Betreiber der Schienenwege dadurch nicht dauerhaft Verluste einfährt (Artikel 6 § 24 Abs. 2 Satz 4 ERegG). Der Bund hat die Nachteile des Abschmelzens der Vollkostenaufschläge für die Betreiber der Infrastruktur im Eigentum des Bundes auszugleichen (§ 32 Abs. 4 BuMoG).

2.5 Einführung des Bundesmobilitätsgesetzes

Mit der Beschlussfassung über das im Entwurf vorliegende Mantelgesetz werden die einzelnen Artikel zu unterschiedlichen Zeitpunkten in Kraft treten.

Die Leitziele des BuMoG werden sofort rechtsverbindlich. Innerhalb einer fünfjährigen Übergangsperiode sollen nach und nach alle anderen Regelungen in Kraft treten. Der Bedarfsplan für die Verkehrsinfrastruktur (§ 16 BuMoG) tritt an die Stelle der bisherigen Ausbaugesetze für Bundes-schienenwege und Bundesfernstraßen (vgl. § 44 BuMoG). Regionalisie-

rungsgesetz und Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz werden aufgehoben, sobald deren Regelungsgehalt durch das BuMoG ersetzt wird (vgl. § 43 BuMoG).

Entscheidend ist die Vorbereitung und Beschlussfassung des ersten Bundesmobilitätsplans. Dieser soll an die Stelle der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung treten. Auf diesen ersten Bundesmobilitätsplan sollen die Anforderungen an dessen Fortschreibung entsprechende Anwendung finden; dabei können Abweichungen zugelassen werden (vgl. § 42 Abs. 1 BuMoG). Es ist davon auszugehen, dass der erste Bundesmobilitätsplan wegen des Umstellungsaufwands eine Vorbereitungszeit von drei bis vier Jahren benötigt. Diese Vorbereitung sollte vor der Beschlussfassung über das BuMoG beginnen. Denkbar ist auch, dass der Gesamtprozess mit der Erstellung des ersten Bundesmobilitätsplans beginnt und dieser zum neunten Artikel des Mantelgesetzes wird.

3. Politische Einordnung des BuMoG

3.1 Verkehrspolitik als gesellschaftliche Herausforderung

Das System „*Straße und Kraftfahrzeug*“ ist mit Blick auf die Marktdurchdringung einerseits das Ergebnis erfolgreicher Umsetzung gezielter staatlicher Planung sowie der Ausrichtung des einschlägigen Rechtsrahmens auf die Förderung der Automobilität und des Güterkraftverkehrs. Die damit verbundene starke Umgestaltung von Straßenräumen, Städten und Landschaften war andererseits von tragenden Gruppen in Gesellschaft und Politik gewollt oder wurde als „Preis der Modernisierung“ akzeptiert. Gesellschaftliche und politische Positionierungen gegen eine prioritär auf „*Straße und Kraftfahrzeug*“ ausgerichtete Verkehrspolitik gibt es verstärkt seit den 1980er Jahren. Es hat seitdem inkrementelle Änderungen für einen „nachhaltigeren“ Rechtsrahmen und für eine stärker an den Zielen der Nachhaltigkeit ausgerichtete Planung gegeben. Teilweise konnten technische Neuerungen (z. B. schwefel- und bleifreies Benzin, Katalysator) spezifische Probleme lösen. Teilweise wurden hehre Grundsätze ohne wirksame Rechtsfolgen verabschiedet (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) oder es wurde eine integrierte Planung im Manteltext eines Bundesverkehrswegeplans (BVWP) behauptet, die es faktisch in dessen Ausarbeitung nie gegeben hat. Im Sinne eines klaren „sowohl als auch“ wurde ab den 1980er Jahren *auch* der Eisenbahnfernverkehr ausgebaut, ab den 1990er Jahren *auch* das ÖPNV-Angebot auf Schiene und Straße gefördert und es wurde in der zweiten Dekade der 2000er Jahre *auch* die Bedeutung des Radverkehrs entdeckt.

Es herrscht allerdings gesellschaftlicher **Dissens** in der Bewertung der vorab skizzierten Ausgangssituation und auch mit Blick auf die Entwicklung eines nachhaltigen Verkehrssystems und des damit korrespondierenden Rechtsrahmens zur Entwicklung von Mobilität und Verkehr. Dieser Dissens droht fatale Folgen zu haben: Mit der Spürbarkeit der Folgen des Klimawandels und der wachsenden Verfehlung der Klimaschutzziele nimmt einerseits der gesellschaftliche Handlungsdruck zu. Andererseits bedarf es konsequenter staatlicher Infrastruktur- und Angebotsplanung, um klimafreundliche Alternativen auch dort zu etablieren, wo sie sich mangels Internalisierung externer Effekte rein betriebswirtschaftlich nicht rechnen (z. B. Erschließung ländlicher Räume mit attraktiven oder zumindest akzeptablen Angeboten des ÖPNV). Gleichzeitig gilt es, die Entlastung des Straßenverkehrs durch die „Verdoppelung des Schienenverkehrs bis 2030“ zu bewerkstelligen – so die Aussagen der Koalitionsverträge auf Bundesebene aus den Jahren 2017 und 2021. Dies kann nur im **Konsens** gelingen.

Bleibt der **Dissens**, fehlt es an stringenten Prioritäten, um die vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten des Staates im Bereich Verkehr und Mobilität wirksam einzusetzen. Die Verkehrspolitik droht zum Spielball ständig neuer Notlagen zu werden und aus dem Krisenmodus nicht mehr herauszufinden.

3.2 Handlungsfähigkeit für die Verkehrs- und Mobilitätspolitik

Entsprechend dem Vorbild der **erfolgreichen Einführung des Systems Straße und Kraftfahrzeug** setzt auch das BuMoG auf staatliche Verkehrs- und Infrastrukturplanung sowie auf Änderungen des Verkehrsrechts. Charakteristikum des BuMoG ist der zielgerichtete, integrierte Ansatz, der das Verkehrssystem in seiner Gesamtheit in den Blick nimmt und die Stärken und Schwächen der verschiedenen Verkehrsmittel und Verkehrsträger in der Planung und im Verkehrsrecht berücksichtigt.

Das BuMoG ermöglicht eine zielgerichtete Handlungsfähigkeit in der Mobilitäts- und Verkehrspolitik in einem von hohem Handlungsdruck geprägten Umfeld. Dazu sieht es folgende Kernelemente vor:

- Die Ziele der Entwicklung eines nachhaltigen Verkehrssystems und die Strategien und Maßnahmen zu deren Realisierung sind in einem Bundesmobilitätsplan zu entwickeln, der alle fünf Jahre fortzuschreiben ist.

- Der Rechtsrahmen wird punktuell so angepasst, dass eine zielgerichtete Entwicklung des Verkehrssystems integriert über alle Verkehrsträger hinweg für Bund, Länder und Kommunen möglich wird.
- Länder und Kommunen werden ebenfalls zu einer zielgerichteten Planung von Mobilität und Verkehr verpflichtet. So lassen sich die Planungen der verschiedenen Bezugsebenen verzahnen. Gesamtstaatliche Ziele für Verkehr und Mobilität werden effektiv erreichbar (z. B. Klimaschutz).

Jeder Bundesmobilitätsplan wird allerdings zu einer „**unbequemen Entscheidung**“, weil die Folgewirkungen in Bezug auf Nachhaltigkeit und Sozialverträglichkeit ebenso zu berücksichtigen sind wie die Interessen der Wirtschaft und die langfristige Finanzierbarkeit des Systems:

- Verantwortung unter dem Dach des Mobilitätsgesetzes bedeutet Auseinandersetzung mit Zielen für die Entwicklung von Mobilität und Verkehr und den sich bietenden Alternativen, wie diese erreicht werden können.
- Die Komplexität der Wechselwirkungen in Mobilität und Verkehr lässt sich nur mit „unbequemen Entscheidungen“ bewältigen. Vermeintlich einfache Lösungen werden im Regelfall der Komplexität nicht gerecht.
- Das BuMoG geht davon aus, dass die Ziele von Mobilität und Verkehr nicht simpel durch (mehr) Verkehrsinfrastruktur erreichbar sind. Die Lösung von Verkehrsproblemen kann und wird oft komplexer sein. Sie wird regelmäßig ein Set an Maßnahmen enthalten und kann z. B. auch in der gezielten Aufwertung nahräumlicher Beziehungen (Entwicklung Nutzungsgemischter Gebiete) oder in der Förderung der Substitution von Wegen durch Telekommunikation, Homeoffice oder Lieferdienste liegen.
- Integrierte Planung soll die „Arbeitsteilung“ der Verkehrswege des Bundes verbessern. Dazu sind objektive wie subjektive Vor- und Nachteile der Verkehrsträger Schiene und Straße, der Systeme des individuellen und des öffentlich zugänglichen Verkehrs sowie des motorisierten und des nicht-motorisierten Verkehrs – jeweils bezogen auf Funktionen, Räume und Zwecke – anzuerkennen und bei Planung und Gestaltung des Verkehrssystems zu berücksichtigen.

Der Bundesmobilitätsplan kann nur im **Konsens** von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat beschlossen werden. Dieser Konsens steckt den Rahmen für die Entwicklung von Mobilität und Verkehr jeweils für fünf Jahre ab. Mit Ablauf dieses Zeitraums ist ein Nachjustieren für die nächsten fünf Jahre vorgesehen, welches die Auseinandersetzung um „die richti-

ge Verkehrspolitik“ kanalisiert und – soweit als möglich – auf nationale Ziele und Strategien und deren zeit- und ressourcengerechte Realisierbarkeit bezieht.

Regelungsvorschlag

Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes

Verkehrsclub Deutschland e.V.¹

-
- 1 Der Regelungsvorschlag wurde unter Mitwirkung vieler Expertinnen und Experten erarbeitet. Ihnen allen gilt unser Dank. **Projektbegleitkreis:** Miriam Dross, SRU; Dr. Axel Friedrich, wissenschaftl. Beirat VCD; Kerstin Haarmann, VCD; Gerd Lottsiepen; Michael Müller-Görnert, VCD; Carolin Ritter, VCD; Dr. Fritz Vorholz; Dr. Jan Werner, wissenschaftl. Beirat VCD, sowie Dr. Astrid Karl, Julia Nothnagel, Lea Regling und Vera Storre; **Erweiterter Begleitkreis:** Alexander Ahrens, ISL e.V. – Selbstbestimmt Leben; Prof. Dr. em. Gerd-Axel Ahrens; Stefan Bach, DIW; Prof. Dr. Stefan Bajohr, VCD; Uta Bauer, DIFU; Prof. Dr. em. Klaus J. Beckmann; Felix Berschin, Nahverkehrsberatung Südwest; Prof. Dr. Ing. Volker Bleses, Hochschule RheinMain; Prof. Dr. Christian Böttger, HTW Berlin; Tilman Bracher, DIFU; Dr.-Ing. Andrea Dittrich-Wesbuer, ILS; Dr. Wolf Engelbach, Verkehrsministerium Baden-Württemberg; Dirk Flege, Allianz Pro Schiene; Klaus-Peter Guettler; Christian Haarstrick, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Yvonne Hennig, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Jens Hilgenberg, BUND; Prof. Dr. i.R. Helmut Holzapfel, Zentrum für Mobilitätskultur; Burkhard Horn; Kerstin Hurek, ACE; Angelika Jäkel, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Marion Jungbluth, vzbv; Florian Klee, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Juliane Krause, plan & rat; Nicola Krettek, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Eric Kruzycki, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Dr. Friedemann Kunst, DASL; Jan Lange, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Nils Lehmann, mofair e.V.; Dr.-Ing. Tim Lehmann, ium-institut für urbane mobilität; Matthias Lieb, VCD LV Baden-Württemberg; Nils Loester, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Prof. Dr. em. Heiner Monheim; Heiko Nickel, VCD Hessen; Denis Petri, Changing Cities; Dr. Werner Reh, BUND; Daniel Rieger, NABU; Dr. Roman Ringwald, BBH Becker Büttner Held; Dr. Thomas Roessler, HTC; Prof. Dr. em. Werner Rothengatter; Matthias Runkel, FÖS; Katalin Saary, SRL; Christine Sendes, BAGSO-Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen; Bernd Sluka, VCD LV Bayern; Ragnhild Sørensen, Changing Cities; Sarah Stelzig, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Gisela Stete, Büro steteplanung, SRL, DASL; Dr. Matthias Stoffregen, mofair e.V.; Annette Stolle, DUH; Josephine Strobel, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Jörg Thiemann-Linden, SRL; Laura Thomson, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Bernd Vilsmaier, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Christoph von Gagern, VCD München; René Wassmer, Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität (VCD); Peter Westenberger, NEE; Bernhard Wewers, BAG-SPNV.

Inhaltsverzeichnis

Regelungsideen des Bundesmobilitätsgesetzes	43	Nr. 20. Forschung, Entwicklung und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität	75
Abschnitt I.		Abschnitt IV.	
Zweck und Regelungsgegenstand dieses Gesetzes		Integrierte Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung des Bundes	
Nr. 1. Zweck dieses Gesetzes	50		76
Nr. 2. Mobilität, Verkehr und Verkehrsinfrastruktur im Sinne dieses Gesetzes	52	Unterabschnitt I.	
Nr. 3. Leitziele und Umsetzungsziele zur Gewährleistung nachhaltiger Mobilität	53	Bundesmobilitätsplan	76
Abschnitt II.		Nr. 21. Integrierter Plan zur zielgerichteten Entwicklung von Mobilität und Verkehr in der Bundesrepublik Deutschland (Bundesmobilitätsplan)	76
Leitziele der Entwicklung von Mobilität und Verkehr in Deutschland		Nr. 22. Anforderungen an die Fortschreibung des Bundesmobilitätsplans	80
Nr. 4. Mobilitätssicherung	56	Nr. 23. Umsetzungsziele und Entwicklungsindikatoren	86
Nr. 5. Sicherung des Transports von Waren und Leistungen (Wirtschaftsverkehr)	57	Nr. 24. Spezifische Anforderungen an Inhalte und Berichte	88
Nr. 6. Verkehrssicherheit	58	Nr. 25. Sektorale Pläne und Planungen mit Querschnittsbezug	90
Nr. 7. Klimaschutz	60		
Nr. 8. Sozialverträglichkeit	63	Unterabschnitt II.	
Nr. 9. Gesundheitsschutz	64	Bedarfsplan zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes	91
Nr. 10. Umweltschutz	64	Nr. 26. Inhalte Bedarfsplan und Einbettung in Bundesmobilitätsplan	91
Nr. 11. Lebenswerte Städte und Regionen	66	Nr. 27. Bedarf für Investitionen zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes	93
Nr. 12. Effizienz des Verkehrssystems	67	Nr. 28. Beschlussfassung zum kurz-, mittel- und langfristig zu realisierenden Bedarf	94
Nr. 13. Resilienz des Verkehrssystems	68	Nr. 29. Bedarf für Ersatzinvestitionen in die Verkehrsinfrastruktur des Bundes	96
Abschnitt III.		Nr. 30. Aufbereitung der Inhalte des Bedarfsplans	97
Vorgaben zur Entwicklung von Mobilität und Verkehr in Deutschland		68	
Nr. 14. Deutsche Verkehrswege als Teil des transeuropäischen Verkehrsnetzes	68	Unterabschnitt III.	
Nr. 15. Erreichbarkeit und gleichwertige Anbindung an das überörtliche Netz des ÖV	70	Abstimmung, Beteiligung und Beschlussfassung durch Gesetz	97
Nr. 16. Vorgaben zur Entwicklung des Bundesfernstraßennetzes	71	Nr. 31. Zuständige Behörden und Beteiligte bei der Planung	97
Nr. 17. Vorgaben zur Systematik der Entwicklung des Schienenverkehrs	72	Nr. 32. Beirat für die Entwicklung von Mobilität und Verkehr	99
Nr. 18. Verknüpfung von öffentlichem Verkehr und Radverkehr	73	Nr. 33. Vorbereitung der Fortschreibung des Bundesmobilitätsplans	100
Nr. 19. Strategie und Verantwortlichkeiten zur Entwicklung des Radverkehrs	74		

Entwurf für die Regelungsinhalte eines Bundesmobilitätsgesetzes

Nr. 34.	Beschlussfassung des Bundesmobilitätsplans durch Bundesgesetz	102	Nr. 44.	Entgelte für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur (Infrastrukturbetrieb)	111	
Unterabschnitt IV.			Nr. 45.	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (Erhaltung und Ersatzinvestitionen)	114	
Berichterstattung und Nachsteuerung			103	Nr. 46.	Budget zur Umsetzung des Bundesmobilitätsplans (inkl. Bedarfsplan)	115
Nr. 35.	Transparenz über den Bundesmobilitätsplan	103	Nr. 47.	Förderung des Bundes für Maßnahmen der Länder und Kommunen	117	
Nr. 36.	Bericht zur Umsetzung geplanter Maßnahmen	103	Nr. 48.	Verkehrsinfrastrukturfonds des Bundes	120	
Nr. 37.	Bericht zu Zustand und Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes	104	Nr. 49.	Finanzierung des ÖPNV in den Ländern aus Bundesmitteln	122	
Nr. 38.	Monitoringbericht zur Erreichung der Ziele des Bundesmobilitätsplans	105	Nr. 50.	Transparenz über den Einsatz öffentlicher Mittel für Mobilität und Verkehr	123	
Nr. 39.	Öffentlichkeit der Berichte zur Umsetzung des Bundesmobilitätsplans	105	Abschnitt VI.			
Unterabschnitt V.			Aufgaben- und Befugnisse zur Anwendung des Bundesmobilitätsgesetzes			
Verzahnung des Bundesmobilitätsplans mit anderen Planungen			106	Nr. 51.	Generelle Aufgaben und Befugnisse für Mobilität und Verkehr im Bund	123
Nr. 40.	Planerische Absicherung der Maßnahmen des Bundesmobilitätsplans	106	Nr. 52.	Aufgaben und Befugnisse des Bundesamtes für Mobilität und Verkehr	125	
Nr. 41.	Mobilitäts- und Verkehrsentwicklungsplanung in Ländern und Kommunen	106	Nr. 53.	Aufgaben und Befugnisse von Behörden der Länder und Kommunen	128	
Nr. 42.	Berücksichtigung der Ziele und Strategien durch Länder und Kommunen	108	Abschnitt V.			
Abschnitt V.			Finanzierung von Mobilität und Verkehr			
Finanzierung von Mobilität und Verkehr			109			
Nr. 43.	Leitvorstellungen zur Finanzierungsverantwortung für Mobilität und Verkehr	109				

Regelungsideen des Bundesmobilitätsgesetzes

Die verkehrspolitischen Zielstellungen (z. B. Güter gehören auf die Bahn, Steigerung der Attraktivität von Radverkehr und öffentlichem Verkehr, Innenentwicklung von Städten und Verringerung des Flächenverbrauchs) und die verkehrlichen Realitäten driften seit Jahren beständig weiter auseinander. Besonders offensichtlich ist dies bei den klimapolitischen Zielen im Bereich Verkehr. Bis zum Start der Pandemie hat sich seit 1990 diesbezüglich nichts bewegt. Die Klimaschutzpolitik im Bereich Verkehr ist bis heute nicht in der Lage einen in Bezug auf Verantwortlichkeit

ten (Bund/Länder/Kommunen), Wirkungsbereiche (Antriebswende/Mobilitätswende) und Instrumente/Maßnahmen verbindlichen und auf der Zeitachse aus den Zielen „zurückgerechneten“ Migrationspfad zur Einhaltung der Klimaschutzziele aufzuzeigen. Auch bei weiteren relevanten Herausforderungen ist unklar, welche Ziele mit welcher Verbindlichkeit angegangen werden und ob die dazu erforderlichen Strategien mit allen relevanten Stakeholdern koordiniert und im erforderlichen Umfang verbindlich gemacht werden. Zu diesen Herausforderungen gehören zum Beispiel: Überlastete Verkehrswege, Staus und Überlast im ÖPNV, fehlende Nachtzüge in Deutschland und Europa, fehlende Radverkehrsinfrastruktur, fehlende Erschließung mit ÖPNV und Bahn, Flächenverbrauch im Kontext Verkehr und Siedlung, ...

Haupthemmnis für die fehlende „Zielerreichungsfähigkeit“ ist der unzureichende institutionelle Rahmen im Bereich Mobilität, Verkehr und Bodennutzung. Dieser sieht eine sektoral (Straße, Schiene, Wasserstraße), föderal (Bund, Länder, Kommunen) und fachlich (Raum-/Bodennutzungsplanung, Verkehrsplanung, Stadtentwicklungsplanung) segmentierte Verantwortlichkeit vor. Ziele und Mechanismen zur Entwicklung des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit sind nicht vorgesehen. Eine verbindliche Koordination zur Erreichung gesamtstaatlicher Ziele ist nicht angelegt. Die Verkehrsfolgen insbesondere auf Gesundheit, Klima und weitere Umweltgüter bewirken starke externe Effekte, die nur sehr begrenzt in den Kosten des Verkehrs internalisiert sind. Der Verkehrsmarkt kann daher die Herausforderungen auch nicht aus sich heraus bewältigen. Deshalb ist erst auf Basis geänderter institutioneller Rahmenbedingungen eine zielgerichtete Mobilitäts- und Verkehrspolitik möglich.

Vor dem Hintergrund der skizzierten „institutionalisierten Ohnmacht“ im Bereich Verkehr einerseits und den verkehrspolitischen Herausforderungen und der „infrastrukturell bedingten Schwerfälligkeit des Sektors“ andererseits schließen wir uns in Bezug auf Zeitdruck, Tiefe und Stoßrichtung dem von der EU-Kommission konstatierten Veränderungsbedarfs an (Mitteilung der EU-Kommission zur Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität von 2020):

- *„Grundsätzlich müssen wir uns vom bisherigen Paradigma der allmählichen Veränderungen lösen – denn wir brauchen eine fundamentale Transformation (Ziffer 9).*
- *Wir müssen alle Hebel in Bewegung setzen und (Ziffer 11)*
 - 1) *Maßnahmen ergreifen, um die derzeitige Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen erheblich zu verringern (indem bestehende Flotten durch*

- emissionsarme und emissionsfreie Fahrzeuge ersetzt werden und die Nutzung erneuerbarer und CO₂-armer Kraftstoffe gefördert wird);*
- 2) *entschlossen handeln, um das Verkehrsaufkommen verstärkt auf nachhaltige Verkehrsträger zu verlagern (insbesondere indem die Zahl der Bahnreisenden und der Pendlerinnen und Pendler, die öffentliche Verkehrsmittel und aktive Verkehrsträger nutzen, erhöht und ein beträchtlicher Teil des Güterverkehrs auf die Schiene, die Binnenschifffahrt und den Kurzstreckenseeverkehr verlagert wird);*
 - 3) *externe Kosten internalisieren (indem das Verursacherprinzip und das Benutzerprinzip angewendet werden, insbesondere durch CO₂-Bepreisung und Infrastrukturgebühren).*
- *Wir müssen dafür sorgen, dass in einem vollständig integrierten und nahtlosen multimodalen Mobilitätssystem nachhaltige Alternativen jetzt allgemein verfügbar werden (Ziffer 28).*
 - *Die EU kann sich nicht nur auf technische Lösungen verlassen: Wir müssen sofort handeln und unser Mobilitätssystem umbauen, um dem Klimawandel zu begegnen und die Umweltverschmutzung zu verringern (Ziffer 28).“*

Das zur Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen von uns entwickelte Mobilitätsgesetz hat vier Stränge, die es jeder für sich wie „rote Fäden“ strukturieren.

1. Die zielgerichtete Entwicklung des Verkehrs ist nach unserer Ansicht nur als gesamtstaatlich koordinierte Aufgabe zu bewältigen. Simple Begründung: Mobilität ist überwiegend kommunal – die überwiegende Zahl der Wege erfolgt im Binnenverkehr von Kommunen. Die Mehrzahl der für den Klimaschutz relevanten Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr wird aber im überörtlichen Verkehr und insbesondere im Fernverkehr bewältigt (4 % der Wege verursachen 44 % der Verkehrsleistung im Personenverkehr). Verkehrsspezifische Ziele (Mobilitätssicherung, Klimaschutz, Vision Zero, Lärmschutz und lebenswerte Städte) lassen sich daher nur erreichen, wenn die Akteure in Bund, Ländern und Kommunen die gleichen Ziele anstreben und einer abgestimmten Strategie folgen. Das Mobilitätsgesetz richtet sich in erster Linie an den Bund. Es sieht aber vor, dass auch Länder und Kommunen ihre Beiträge in die Zielbestimmung und die Strategien zur Zielerreichung einbringen und daher gesamtstaatlich „an einem Strang“ gezogen wird. Die Verpflichtung auf gemeinsam erarbeitete Ziele und Strategien aller föderalen Ebenen in der Ausgestaltung von Mobilität und Verkehr ist daher ein Grundansatz des hier vorgelegten Mobilitätsgesetzes. Dessen ungeachtet gilt: Bund, Länder und Gemeinden planen eigenverantwortlich, konkretisieren dabei die Leitziele des Gesetzes für

ihren Verantwortungsbereich und legen im eigenständigen planerischen Ermessen die Maßnahmen fest, die im jeweiligen Verantwortungsbereich umzusetzen sind.

2. Nach unserer Ansicht erfordert die auf allen föderalen Ebenen zu verfolgende zielgeleitete und integrierte Planung von Verkehr und Mobilität die Gleichbehandlung aller Verkehrsträger bzw. Verkehrsmittel unter Anerkennung ihrer Stärken und Schwächen. Je nach Raumstruktur, Verkehrszweck und verkehrlicher Vorbelastung des Umfeldes werden daher unterschiedliche Verkehrsträger bzw. Verkehrsmittel zu präferieren sein, weil Stärken und Schwächen im Binnenverkehr von Städten anders zu beurteilen sein werden als im Bereich dünn besiedelter ländlicher Räume. Ein besonderes Defizit besteht auf Bundesebene: Dort werden Mobilität und Verkehr bisher weder zielgeleitet noch integriert geplant und entwickelt. Dieses muss sich ändern, wenn Klima- und Gesundheitsschutz im Verkehr und attraktive Alternativen zum motorisierten Individualverkehr Realität werden sollen. Die Kommunen sind hier oft bereits weiter und planen Mobilität und Verkehr in zielgerichteter und alle Verkehrsträger und Verkehrsmittel integrierender Weise.
3. Die bisherig praktizierten und oftmals auf Projekte bezogenen Finanzierungsstrukturen des Verkehrs sind dysfunktional. Sie sichern keine verbindliche Betrachtung über den Lebenszyklus, sie treffen keine Vorsorge für Ersatzinvestitionen (Stichwort: Brücken bei Bahn und Straße), sie internalisieren keine externen Kosten und sie kennen keine „ausfinanzierte Planung“. Insbesondere die Bundesverkehrswegeplanung ist gekennzeichnet durch ein eklatantes Realisierungs- und Priorisierungsdefizit, in Form einer angestaubten Schleppliste nicht finanzierbarer Projekte.

Unser Vorschlag für ein Mobilitätsgesetz entwickelt daher zunächst Ziele und Strategien zur Verkehrsentwicklung und verkoppelt diese dann mit dem daraus resultierenden Bedarf an Entwicklung der Netze der Verkehrsinfrastruktur. Wir schlagen einen ausfinanzierten Infrastrukturbedarfsplan an Stelle des bisherigen Bundesverkehrswegeplans vor: Was erforderlich ist muss gebaut werden. Was gebaut wird, muss prioritär erforderlich sein. Das funktioniert, wenn nur die Projekte verbindlich werden, die im Realisierungshorizont der Planung von 5 Jahren auch aller Voraussicht nach sicher gestartet werden können (+ ein Jahr Projekt- und Zeitpuffer für Verzögerungen der Folgeplanung). Die Förderung der Entwicklung des kommunalen Verkehrs in den Ländern durch den Bund muss so ausgelegt werden, dass sie passfähig ist zu den gültigen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und

Landesplanung sowie den Zielsetzungen und Strategien folgt, die der Bund auf Basis des Mobilitätsgesetzes für alle föderalen Ebenen des Gesamtstaates koordiniert. Allerdings sollte die Förderung selber durch die Länder erfolgen. Der Bund macht die falschen Dinge, wenn er über Einzelprojekte in Städten entscheidet. Da sind die Länder viel sachnäher für eine passfähige Förderentscheidung. Der Bund muss allerdings sicherstellen, dass alle Länder die Mittel so verausgaben, dass den bundesweit abgestimmten Zielen bestmöglich gedient wird.

4. Schließlich ist der Rechtsrahmen des Verkehrs in sich nicht konsistent und nicht auf gesamtstaatlich abgestimmte Ziele ausgerichtet. Hintergrund hierfür ist, dass die diesbezüglichen Gesetze für die verschiedenen Verkehrsträger und Verkehrsmittel in isolierter Betrachtung entstanden sind und nicht auf eine integrierte und zielgerichtete Verkehrsentwicklung ausgerichtet worden sind. Dieses soll mit dem Bundesmobilitätsgesetz zumindest partiell korrigiert werden. Relevant ist hier insbesondere die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden in Bezug auf die Umsetzung kommunaler Planungen herzustellen. Konkret bedeutet das: Eine Kommune, die einen „fachgerechten Verkehrsentwicklungsplan“ aufstellt, der die Leitziele dieses Gesetzes in einer „planerischen Ermessensentscheidung“ zur Anwendung bringt, der muss für die Umsetzung der Planung nicht nur an Fördermittel kommen können, sondern muss auch die „verkehrsrechtlichen Anordnungen“ der StVO (= Beschilderung, Fahrbahnmarkierungen, Lichtsignalanlagen) uneingeschränkt nutzen können, um das Ergebnis der Planung umzusetzen. Es besteht kein Anlass, hier ergänzende generalisierte Nachweise entsprechend der StVO zu verlangen, die nur auf das unmittelbare Umfeld der „verkehrsrechtlichen Anordnung“ Bezug nehmen, während die „fachgerechte Verkehrsentwicklungsplanung“ eine zugleich konkretere und inhaltlich wesentlich umfassendere Abwägung in Bezug auf die betroffenen Rechtsgüter trifft. Korrektur und Irrtum müssen möglich sein und wenn die Abwägung völlig danebenlag, dann werden Gerichte oder die Wahlbevölkerung das Ergebnis schon korrigieren.

Bei alledem gilt, dass nicht Verkehr, sondern Mobilität sowie die Bedürfnisse für den Gütertransport der Ausgangspunkt der staatlichen Aufgabe ist: Es geht zunächst darum die Mobilität von Menschen und Gütern zu gewährleisten. Mobilität bedeutet auch nicht immer gleich Verkehr: Die Ortsveränderung kann oftmals auch substituiert werden (Telekommunikation) oder es werden Wege verkürzt, wenn lokale Versorgungsinfrastruktur neu belebt wird (Bürgerzentren, Einkaufsmöglichkeiten, Gas-

tronomie). Verkehr bedeutet auch nicht immer gleich Bewegung: Auch der Aufenthalt im öffentlichen Raum und das Abstellen von Fahrzeugen sind „einzuplanen“. Gute Verkehrsplanung hat immer die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie des Wirtschaftsverkehrs in den Blick zu nehmen. Sie muss aber auch negative soziale und ökologische Folgewirkungen von Verkehr erkennen und vermeiden können. Zudem sollte sie erreichen, dass Mobilität und Verkehr so entwickelt werden, dass lebenswerte Städte und Regionen gefördert und nicht beeinträchtigt werden (Innenentwicklung, Konzept der zentralen Orte). Vorausschauende Planung darf in diesem Sinne nicht nur die aktuellen Bedürfnisse der heutigen Nutzenden befriedigen und diese in die Zukunft projizieren, sondern muss Konzepte entwickeln, die die skizzierten Herausforderungen in Bezug auf Vermeidung negativer Folgewirkungen des Verkehrs unter Berücksichtigung der Erfordernisse für eine zukunftsfähige Mobilität für alle Menschen bewältigen und durch Partizipation und aktive Beteiligung auch in der Zivilgesellschaft überzeugen.

Verwaltungszuständigkeiten und politische Verantwortung müssen die fortbestehenden politischen Grenzen der Kommunen, Länder und auch Deutschlands überschreiten können; Mobilität und Verkehr setzen sich auch über diese hinweg. Im Kern geht es darum, dass mit dem Bundesmobilitätsplan gesamtstaatliche Ziele und Strategien zur Weiterentwicklung des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit entwickelt und beschlossen werden. Bund, Länder und Kommunen müssen dazu „ihren Zielbeitrag“ leisten und die Maßnahmen zur Zielerreichung selber entwickeln und zeitgerecht umsetzen.

Es ist daher weder Intention noch Wirkung des Mobilitätsgesetzes, dass der Bund im Bereich der Mobilitäts- und Verkehrspolitik an Stelle der Länder und Kommunen treten soll. Das hier vorgelegte Bundesmobilitätsgesetz setzt vielmehr den Rahmen für Setzung und Weiterentwicklung von Zielen und Strategien zur Weiterentwicklung von Verkehr und Mobilität. Konkrete Instrumente und Maßnahmen kann und darf es aber nur im Zuständigkeitsbereich des Bundes treffen. Dieser umfasst einerseits die Verantwortung zur Entwicklung und Gestaltung der Verkehrswege des Bundes und andererseits die Verantwortung für den Fernverkehr. Die Verantwortung für die Verkehrswege in der Baulast oder im Eigentum von Ländern und Kommunen liegt bei diesen. Der lokale Verkehr fällt in die kommunale Planungshoheit. Es ist Sache des Landesgesetzgebers, die Verantwortung für die Entwicklung des lokalen, regionalen und landesweiten Verkehrsdurch Landesrecht auszugestalten. Dieses Bundesmobilitätsgesetz kann, darf und will dieses nicht tun.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit Beschluss vom 24.03.2021 wegweisend zur Zeitachse von Veränderungen geäußert (BVerfG vom 24.03.2021 (Klimaschutz) – 1 BvR 2656/18 Randziffer 249):

„Grundlegend [...] für eine vorausschauende Schonung künftiger Freiheit ist allerdings, dass der Gesetzgeber [mit] einer möglichst frühzeitigen Einleitung der erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse auch für die Zeit nach 2030 Orientierung bietet und diesen damit zugleich ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermittelt. [...] Die frühzeitige Erkennbarkeit einer Verteuerung und Verknappung CO₂-relevanter Mobilität könnte etwa auch dazu führen, dass grundlegende Entscheidungen und Entwicklungen zu Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder zur Gestaltung von Arbeits- und Geschäftsabläufen rechtzeitig so getroffen und eingeleitet würden, dass sie von vornherein weniger Mobilität erforderten.“

Die Äußerung steht zunächst im Kontext des verkehrsspezifischen Klimaschutzes. Sie entfaltet für den Verkehr aber noch eine andere Dimension: Das Verkehrssystem ist träge und wird über seine infrastrukturellen Grundlagen traditionell eher langsam gesteuert und entwickelt. Der Bundesverkehrswegeplan wird alle 15 Jahre neu aufgelegt und bis zur Umsetzung bereits beschlossener Maßnahmen vergehen schnell mal mehrere Jahrzehnte. Eine solche Planung und Umsetzungsgeschwindigkeit ist nicht geeignet um bis 2045 die wesentlichen Änderungen für den Verkehr zu bewirken. Es bedarf insofern sowohl inhaltlich einer Erweiterung der Inhalte der Planung, als auch einer neuen Justierung auf der Zeitachse. Die Planung muss einen Horizont von 15 und von 30 Jahren haben und für diese Ziele, Strategien und Maßnahmen entwickeln. Der Realisierungshorizont darf aber nur bei fünf Jahren liegen (+ ein Jahr Puffer). Nach fünf Jahren ist die Planung fortzuschreiben. Nur so können die Planungen für die fünf Jahre verbindlich umgesetzt werden und andererseits können die Ziele oder auch die Strategien zu deren Realisierung neu justiert werden, wenn es neuer Erkenntnisse in Bezug auf die Planung gibt oder Technologiesprünge neue Möglichkeiten eröffnen oder sich neue Trends und Verhaltensweisen herausgebildet haben, auf die zu reagieren ist.

Wir benötigen das Bundesmobilitätsgesetz, um Verbindlichkeit in Zielen und Strategien auf der Zeitachse und im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu erreichen. Wir benötigen das Gesetz, um Verbindlichkeit in der Umsetzung des Bundesmobilitätsplanes und agile aber verbindliche Strukturen in der Nachsteuerung von Umsetzungszielen und Strategien in einem „bewegten Umfeld“ zu erreichen. Schließlich wird eine gesetzliche Basis benötigt, um die vom Bund finanzierte Förderung des Verkehrs in

Ländern und Kommunen an den Zielen des Bundesmobilitätsgesetzes zu orientieren.

Das Gesetz verbessert die „institutionellen Rahmenbedingungen“ und ermöglicht eine verlässliche zielgerichtete Ausgestaltung von Mobilität und Verkehr. Das Gesetz selber gibt aber weder konkrete Ziele noch Strategien noch Ergebnisse der Mobilitäts- und Verkehrsplanung vor. Aber selbst ein passender regulativer Rahmen und die notwendigen Haushaltsmittel sind nicht ausreichend, wenn nicht auch die Menschen in Deutschland mitgenommen werden. In diesem Sinne ist der Bundesregierung mit ihrer Aussage in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 (S. 56) zuzustimmen: *„Die Verkehrswende kann nur gelingen, wenn Mobilität als unverzichtbarer Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens, der weiterhin allen Menschen zugänglich sein muss, anerkannt wird. Unter dieser Prämisse muss ein zukunftsorientiertes Mobilitätssystem geschaffen werden, das ökonomisch, sozial und ökologisch ausgewogen ist. (...) Alle diese Faktoren führen zu einem Transformationsprozess, der gesamtgesellschaftlich gestaltet werden muss. Ob dies gelingt, wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit neue Mobilitätsformen und -lösungen akzeptiert werden und den Lebenswirklichkeiten der Menschen mit ihren aktuellen und zukünftigen Bedürfnissen entsprechen.“*

Hinweise zum nachfolgenden Text

In der linken Spalte werden die durchnummerierten „Regelungsvorschläge“ und die angestrebten Gesetzesinhalte skizziert. In der rechten Spalte werden Begründungen und Hinweise formuliert, Zusammenhänge erläutert und auf weiterführende Ausarbeitungen und/oder Literatur verwiesen.

Abschnitt I. Zweck und Regelungsgegenstand dieses Gesetzes

Nr. 1. Zweck dieses Gesetzes

(1) Dieses Gesetz bezweckt, den institutionellen Rahmen für die Verkehrsentwicklung so an den Erfordernissen nachhaltiger Mobilität auszurichten, dass insbesondere den Mobilitätsbedürfnissen von Personen und den Bedürfnissen des Wirtschaftsverkehrs im Einklang mit den in diesem Gesetz geregelten Leitzielen [siehe Abschnitt II] oder auf Grund dieses Gesetzes im Bundesmobilitätsplan konkretisierten Anforderungen der Verkehrssicherheit und des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes entsprochen werden kann.

Der institutionelle Rahmen der Verkehrsentwicklung war bisher nicht darauf ausgerichtet, gesamtstaatliche Ziele erreichen zu können. Die Planung der Verkehrswege erfolgte sektoral (Straße, Schiene, Wasserstraße) und horizontal (Bund, Länder, Gemeinden) in zersplitterter Verantwortung. Gesamtstaatliche Ziele müssen aber erreicht werden können, wenn den zeitkritischen Erfordernissen z. B. des Schutzes von Klima und Biodiversität bzw. des Biotopschutzes entsprochen werden soll. Gleichzeitig steht auch die Mobilitätsgewährleistung vor neuen Aufgaben. Die-

(2) Um den vorstehend benannten Zweck zu erreichen, verfolgt der Bund in seinem Verantwortungsbereich eine durch dieses Gesetz geregelte zielgerichtete, integrierte, ausfinanzierte Mobilitätsgewährleistungs- und Verkehrsentwicklungsplanung [siehe Abschnitt IV] und fördert und finanziert Maßnahmen von Planungen in den Ländern, die in vergleichbarer Weise auf die Sicherung nachhaltiger Mobilität ausgerichtete sind [siehe Nr. 47].

(3) Die Leitziele dieses Gesetzes gelten ab dessen Bekanntmachung. Bestehende Regelungen und Aufgaben der für Verkehr zuständigen Stellen des Bundes sind im Lichte dieser Leitziele zu erfüllen. Neue Prozesse, Instrumente und Aufgaben dieses Gesetzes sind sukzessive innerhalb einer Übergangsphase von fünf Jahren nach Bekanntmachung anzuwenden, soweit nicht ein Regelungsvorschlag abweichend konkrete zeitliche Übergangsvorgaben enthält. Der Grad der Anwendung des Gesetzes in dieser Übergangsphase ist abhängig von der Laufzeit bestehender Regelungen, vom Reifegrad laufender Prozesse sowie von der erforderlichen Dauer für den Aufbau neuer Kapazitäten oder der Neuausrichtung vorhandener Prozesse und Kapazitäten bei den betroffenen Verwaltungen und Marktakteuren. Der Übergangsprozess ist vom für Verkehr zuständigen Ministerium des Bundes zu koordinieren und steuernd zu gestalten.

ses betrifft die Sicherung einer angemessenen Mobilität in ländlichen Räumen auch ohne eigenes Auto, den Erhalt bzw. die Ermöglichung einer Alltagsgestaltung auf möglichst kurzen Wegen und die damit verbundene Aufwertung des Nahbereiches und generell den Erhalt und die Rückgewinnung lebenswerter Orte, Städte und Regionen.

Nur wenn Mobilität und Verkehr in ihrer Gesamtheit zum Gegenstand der Planung gemacht werden, können die gesamthaft mit dem Verkehr verbundenen Ziele und Erwartungen erreicht werden. Daher ist eine integrierte Planung zwingend erforderlich, die ihrerseits die Mobilitätsbedürfnisse einerseits und die Vermeidung unerwünschter Verkehrsfolgen andererseits klar in den Blick nimmt und dabei die jeweiligen Stärken und Schwächen der verschiedenen Verkehrsträger und Verkehrsmittel berücksichtigt.

Die Entwicklung von Mobilität und Verkehr lässt sich nicht abrupt verändern. Die Schaffung neuer Angebote oder neuer Verkehrsinfrastruktur benötigt Zeit. Auch verkehrsorganisatorische Maßnahmen oder bestehende Finanzierungsstrukturen sind Teil langfristiger Planungssicherheit und lassen sich nicht von heute auf morgen verändern, ohne die beteiligten Akteure in Chaos zu stürzen. Es bedarf daher einer geregelten Übergangsphase, in der neue Instrumente und Ziele an Stelle der bisherigen Regelungen treten.

Das Bundesmobilitätsgesetz tritt nicht an die Stelle bestehender Normen des Verkehrsgewerberechts (Personenbeförderungsgesetz, Allgemeines Eisenbahngesetz, Binnenwasserstraßengesetz, Luftverkehrsgesetz), des Regulierungsrechts (Eisenbahnregulierungsgesetz) oder des Straßen- und Straßenverkehrsrechts (Bundesfernstraßengesetz, Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrs-Ordnung). In diesen Normen sollen aber gewisse Änderungen vorgenommen werden, um einen möglichst konsistenten Rechtsrahmen zu erzeugen. Andere Gesetze werden hingegen sofort oder nach einer Übergangszeit durch das Bundesmobilitätsgesetz oder die auf seiner Grundlage beschlossenen Planungen ersetzt (u. a. Regionalisierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Bedarfsgesetze für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes).

Nr. 2. Mobilität, Verkehr und Verkehrsinfrastruktur im Sinne dieses Gesetzes

(1) Mobilität im Sinne dieses Gesetzes ist die Möglichkeit, die eigenen Bedürfnisse nach Erreichbarkeit insbesondere in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe an Aktivitäten und Austauschprozessen oder in Bezug auf Versorgungs- und Erwerbsarbeit und Freizeit sowie nach Versorgung mit Gütern und Informationen erfüllen zu können.

(2) Verkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die realisierte physische Ortsveränderung von Personen oder Gütern, die auf unterschiedlichen Verkehrsträgern erfolgen kann (Straßen/Wege, Wasser, Schiene, Luft). Zum Verkehr zählen der fließende und der ruhende Verkehr (Abstellen von Fahrzeugen bzw. Aufenthalt von Personen im für Verkehr gewidmeten Raum). Digitale Kommunikation kann physische Ortsveränderung substituieren und ist insoweit Gegenstand dieses Gesetzes, als die Substitution Auswirkungen auf Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung, Verkehrsaufwand sowie Folgen für die Leitziele aus Abschnitt II hat.

(3) Verkehrsmittel im Sinne dieses Gesetzes sind Fahrzeuge zur Beförderung von Personen oder zum Transport von Gütern auf einem Verkehrsträger. Fußverkehr gilt als Verkehrsmittel im Sinne von Satz 1. Öffentlich zugängliche Verkehrsmittel sind solche, die bestimmungsgemäß von der Allgemeinheit durch Mitführen von vorher erworbenen Berechtigungsausweisen oder durch unmittelbare Bezahlung der Fahrt genutzt werden können. Individualverkehrsmittel sind solche, die ihrer Bestimmung nach der Allgemeinheit nicht im Sinne von Satz 2 zugänglich sind.

(4) Verkehrsinfrastruktur im Sinne dieses Gesetzes sind die Verkehrswege der verschiedenen Verkehrsträger und deren verkehrsmittelspezifische Nebenanlagen und Versorgungs- und Kommunikationssysteme. Infrastrukturen der generellen Datenkommunikation, der generellen Energieversorgung sowie Rohrleitungen zum Gütertransport sind keine Verkehrswege im Sinne dieses Gesetzes. Zu den Verkehrswegen des Bundes gehören die Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen und

Die Begriffe Mobilität, Verkehr und Verkehrsinfrastruktur werden für die Zwecke der Anwendung dieses Gesetzes definiert. Diese Zwecke umfassen insbesondere die Zuordnung und Ausgestaltung der Planungsverantwortung und die Umsetzung bzw. Finanzierung der Ergebnisse der Planung.

In anderen Zusammenhängen werden die Begriffe auch enger oder umfassender verwendet werden. Dieses ist für die Zwecke dieses Gesetzes nicht erforderlich und auch nicht hilfreich.

Die Begriffsdefinition als solche gibt noch keine Auskunft dazu, in welcher Tiefe und in welcher Weise sich dieses Gesetz mit bestimmten Verkehrswegen auseinandersetzt oder welche Anforderungen an die Gewährleistung nachhaltiger Mobilität zu stellen sind. Dieses ergibt sich aus den nachfolgenden Regelungsvorschlägen bzw. den in diesem Gesetz vorgesehenen Planungsprozessen. Zielvorstellungen und Begriffsdefinitionen sind bewusst voneinander entkoppelt.

Zu Absatz 1: Mobilität im Sinne dieses Gesetzes ist allein auf Menschen bezogen. Im Kontext des EU-Rechts (hier VO 1315/2013) wird „Mobilität“ auch in Bezug auf Güter verwendet. In diesem Gesetz wird die Sicherung des Transports von Waren und Leistungen (Wirtschaftsverkehr) [siehe Nr. 5] ohne Rückgriff auf den Begriff Mobilität geregelt.

Zu Absatz 2: Digitale Kommunikation kann physische Ortsveränderung substituieren. Die damit verbundene „Chance“ zur Vermeidung negativer Folgen von „zu viel Verkehr“ ist als Eingangsgröße der verkehrsbezogenen Planung zu berücksichtigen.

Zu Absatz 3: Angebot und Nutzung der Verkehrsmittel sind in unterschiedlicher Intensität Gegenstand der Verkehrsplanung. Innerhalb des Personenverkehrs gibt es den motorisierten (PKW, Motorrad) und den nichtmotorisierten Individualverkehr (Radverkehr (inklusive E-Bike), den Fußverkehr (inklusive Kleinstfahrzeuge nach § 24 StVO) sowie die öffentlich zugänglichen Verkehrsmittel. Bei den öffentlich zugänglichen Verkehrsmitteln handelt es sich einerseits um den gewerblichen Personenverkehr auf Schiene und Straße (Schienenpersonenfernverkehr/Fernbus, ÖPNV/SPNV jeweils nach AEG/PBefG) sowie