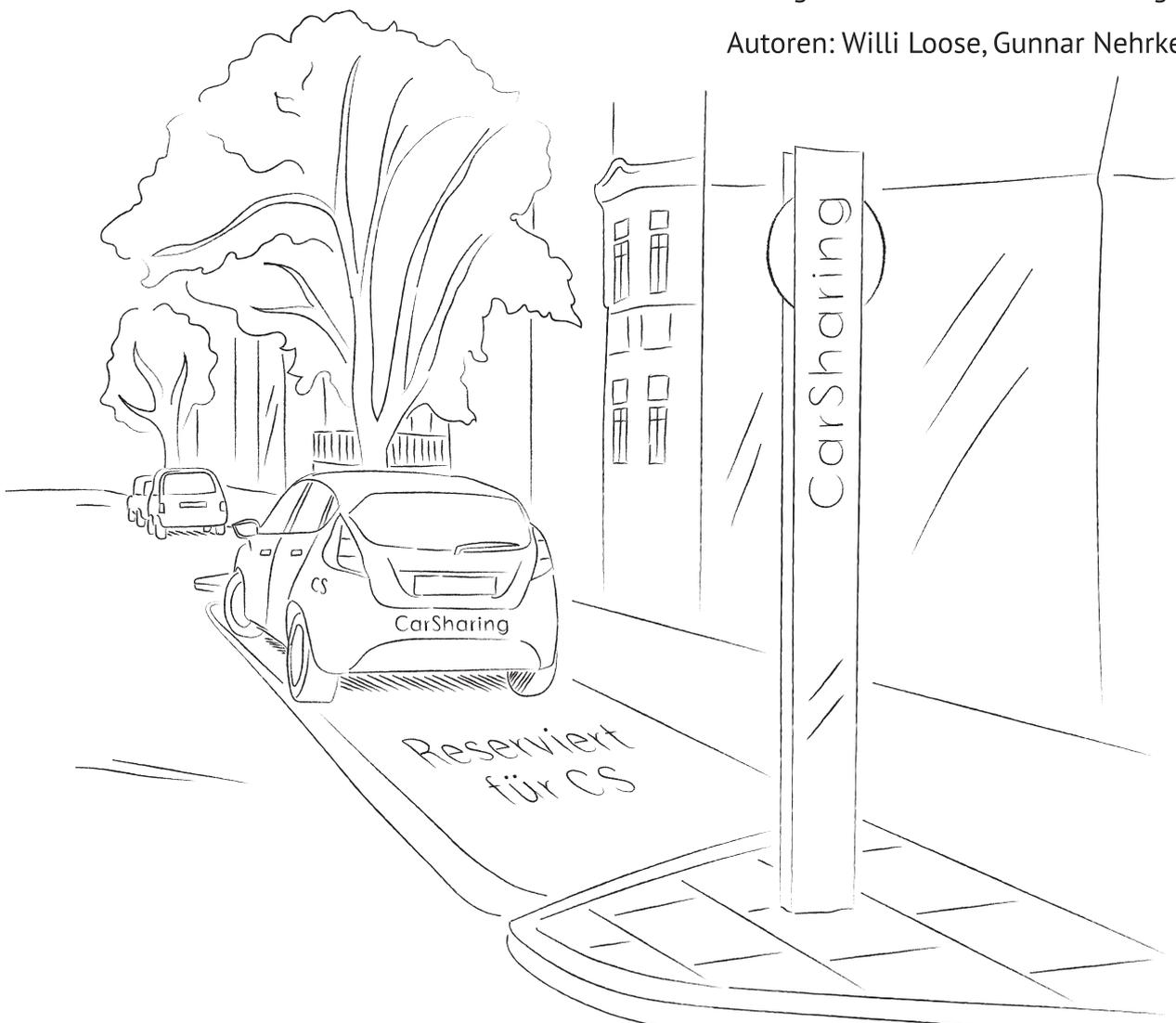


# CarSharing-Stellplätze in den öffentlichen Straßenraum bringen

**Leitfaden zur Umsetzung der im Carsharinggesetz (CsgG)  
vorgesehenen CarSharing-Förderung**

2. ergänzte und veränderte Auflage

Autoren: Willi Loose, Gunnar Nehrke



Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.



Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung ins Thema</b>	
1.1	Einführung in die Zielsetzung des Leitfadens .....	1
1.2	Status des Leitfadens.....	3
1.3	Der CarSharing-Markt in Deutschland .....	4
1.4	25 Jahre zähes Ringen um öffentliche CarSharing-Stellplätze.....	5
<b>2</b>	<b>Das Carsharinggesetz des Bundes und seine Fördermaßnahmen</b>	
2.1	Die Fördermaßnahmen des Carsharinggesetzes (CsgG).....	7
2.2	Konsequenzen der Aufteilung in straßenverkehrsrechtlich und straßenrechtlich geregelte Fördermaßnahmen .....	8
2.3	Die Begriffsbestimmung des CarSharing im CsgG.....	9
2.4	Ermächtigungen im CsgG zur Änderung von Verordnungen (StVO) und Verwaltungsvorschriften (VwV-StVO).....	10
<b>3</b>	<b>Die CarSharing-Varianten</b>	
3.1	Erläuterung der CarSharing-Varianten und Einordnung ins CsgG .....	11
3.2	Ausgewählte Ergebnisse zur Entlastungsleistung der CarSharing-Varianten .....	12
3.3	Folgerungen für die kommunale CarSharing-Förderung.....	15
<b>4</b>	<b>CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum – eine Statusübersicht</b>	
4.1	Erkenntnisse einer Erhebung des Bundesverbandes CarSharing e.V.....	17
4.2	Gegensätzliche juristische Auslegungen führten zu unterschiedlichen straßenrechtlichen Genehmigungsgrundlagen.....	19
4.3	Beispiele für die Ausweisung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum.....	20
<b>5</b>	<b>Anpassungsbedarf der Landesstraßengesetze in Bezug auf die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze</b>	
5.1	Erlauben die bestehenden Landesstraßengesetze die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze? .....	23
5.2	Stand der Anpassung der Landesstraßengesetze an die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze .....	24

<b>6</b>	<b>Vergaberechtliche Anforderungen</b>	
6.1	Grundprinzipien des Wettbewerbs- und Vergaberechts.....	29
6.2	Vergaberechtliche Einordnung der Sondernutzungserlaubnis.....	30
6.3	Verteilungschancen bei ausreichender Flächenverfügbarkeit.....	32
<b>7</b>	<b>Möglicher Ablauf des kommunalen Zuteilungsverfahrens</b>	
7.1	Vorwettbewerbliche Markterkundung.....	33
7.2	Initiativanträge der CarSharing-Anbieter.....	35
7.3	Auswahl geeigneter Flächen.....	35
7.4	Zielbestimmung – Abfassen von Zugangsvoraussetzungen und Eignungskriterien.....	36
7.5	Öffentliche Bekanntmachung.....	37
7.6	Durchführen des Zuteilungsverfahrens.....	39
7.7	Einrichten und Belegen der CarSharing-Stellplätze.....	40
<b>8</b>	<b>Praktische Hinweise zur Gestaltung des Auswahlverfahrens</b>	
8.1	The Winner takes it all?.....	41
8.2	Zuverlässigkeit eines CarSharing-Anbieters als Zugangsvoraussetzung.....	42
8.3	Langfristig geplante zeitliche Staffelung des Verfahrens.....	44
8.4	Bundesweit einheitliche Regelung der Sondernutzungsregeln notwendig?.....	44
8.5	Belange des öffentlichen Nahverkehrs berücksichtigen.....	45
8.6	Betriebspflicht auf den durch Sondernutzungsgenehmigung zugewiesenen Flächen.....	46
8.7	Kennzeichnung der reservierten CarSharing-Stellplätze.....	47
8.8	Sonstige Schutzmaßnahmen der reservierten CarSharing-Stellplätze gegenüber widerrechtlich parkenden Autofahrer*innen.....	50
8.10	Ausweisen allgemeiner CarSharing-Stellplätze nach CsgG als Alternative zur Sondernutzungsgenehmigung?.....	52
<b>9</b>	<b>Begleitende Kommunikation zur Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum</b>	
9.1	Bestimmung der Zielgruppen und Inhalte der Kommunikation.....	53
9.2	Kernbotschaften der Kommunikation.....	54
9.3	Allgemeine Informationen über CarSharing.....	56

9.4	Positives Framing und Emotionalisierung des Themas „CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum“.....	57
9.5	Mittel der Kommunikation.....	60
9.6	Best-Practice Hinweise für die Planung der Kommunikation.....	60
9.7	Ist Widerstand gegen die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum wahrscheinlich?.....	64
9.8	Wie glaubwürdig sind Aussagen zur Entlastungswirkung des CarSharing?.....	65
<b>10</b>	<b>Literatur</b>	<b>67</b>
	<b>Anhang: Das jahrzehntelange Ringen um öffentliche CarSharing-Stellplätze</b>	<b>71</b>

# 1 Einleitung ins Thema

## 1.1 Einführung in die Zielsetzung des Leitfadens

Am 1. September 2017 trat das „Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing“ (CsgG) in Kraft. Damit reagierte der Bundesgesetzgeber auf den lange geäußerten Wunsch von Kommunen, Bundesländern (Bundesrat) und CarSharing-Anbietern<sup>1</sup> nach einer rechtssicheren Regelung für reservierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum<sup>2</sup>. Jedoch sorgte die Aufteilung des Gesetzes in einen straßenverkehrsrechtlichen und einen straßenrechtlichen Regelungsinhalt mit unterschiedlichen Regelungszuständigkeiten für manche Verwirrung bei den Anwender\*innen.

Dieser Leitfaden wendet sich vor allem an kommunale Verwaltungen und Straßenverkehrsbehörden und möchte Hilfestellung geben, wie die Fördermaßnahmen des CsgG rechtssicher und möglichst einfach gestaltet werden können. Den Schwerpunkt des Leitfadens bildet die Umsetzung der Sondernutzung für unternehmensspezifisch zugeordnete CarSharing-Stellplätze. Hier stritten bisher zwei Fachmeinungen um die richtige Lehre: Während einige Jurist\*innen strikt die Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing als nicht anwendbar einschätzten, waren andere gerade entgegengesetzter Meinung. Wir hoffen, dass die eindeutige Bewertung dieser Frage durch den Bund im Carsharinggesetz nun ausreichend Klarheit schafft. Jetzt kommt es darauf an, dass die Kommunen das Verfahren möglichst unkompliziert und trotzdem rechtssicher anwenden und ausgestalten.

Wir wollen mit diesem Leitfaden zu mehr Sicherheit in der Umsetzung der Fördermaßnahmen des CsgG beitragen. Praktische Hinweise, die sich auch auf die Erfahrungen der CarSharing-Anbieter stützen, sollen parallel zur formalen Vergabepaxis eine möglichst zielsichere Umsetzung unterstützen. Darüber hinaus geben wir Hinweise, wie der Vergabeprozess bei bestimmten Rahmenbedingungen möglichst einfach gestaltet werden kann.

### „Öffentliche Autos“ gehören in die Öffentlichkeit

Zwei Gründe sprechen dafür, dass Kommunen von der neuen Möglichkeit der Ausweisung stationsbasierter CarSharing-Stellplätze großzügig Gebrauch machen sollten:

1. Die CarSharing-Angebote werden dadurch von ihren versteckten Stellplätzen in Hinterhöfen und Tiefgaragen in die Öffentlichkeit des Straßenraums verlegt. Das sollte zumindest für neue, zusätzliche Fahrzeuge gelten. Mit dem Schritt in den öffentlichen Raum wird das Angebot auch für bisher noch nicht informierte Anwohner\*innen wahrnehmbar. Dennoch wird auch in Zukunft bei Platzmangel im öffentlichen Raum ein Teil der CarSharing-Stellplätze auf privaten Flächen angesiedelt bleiben.
2. In urbanen, innenstadtnahen Stadtquartieren, die sich durch eine dichte Bebauung und eine Nutzungsmischung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen auszeichnen, finden CarSharing-Anbieter oft

1 Es ist den Autoren bewusst, dass diese Schreibweise nicht mit den Vorgaben des Duden überein stimmt. Es ist jedoch die Schreibweise, die der bcs entwickelte, bevor der Duden das Wort Carsharing oder Car-Sharing in seinen Wortschatz aufnahm. Wenn jedoch vom Carsharinggesetz des Bundes die Rede ist, wird die Originalschreibweise des Gesetzgebers genutzt.

2 Im Text werden die Begriffe „CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum“ und „öffentliche CarSharing-Stellplätze“ synonym verwendet.

gar keine anmietbaren privaten Flächen mehr für ihre Stellplätze. Dadurch kann das Fahrzeugwachstum dem Kund\*innenwachstum nicht folgen. Zudem ist eine Angebotsverdichtung oder eine Expansion in neue Quartiere dadurch oft unmöglich. Deshalb kann die Ausweisung von wohnungsnahen CarSharing-Stationen im öffentlichen Straßenraum auch das weitere Kund\*innenwachstum stimulieren.

Der vorliegende Leitfaden kann eine Hilfestellung liefern, er kann aber keine Umsetzungsgarantie geben. Bei der Umsetzung kommt es immer auch auf die konkreten Gegebenheiten vor Ort und den Einzelfall an. Viele Themen können deshalb in einem allgemeinen Leitfaden nur in generalisierender Form angesprochen werden.

Der vorliegende Leitfaden ist das Ergebnis eines Projektes, das durch eine Förderung des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums im Rahmen der Verbändeförderung ermöglicht wurde. Dafür danken wir beiden Fördermittelgebern.

Wir danken auch Herrn Thomas Kiel vom Deutschen Städtetag sowie den Rechtsanwälten Ulrich Scherer (E<sup>2</sup>S<sup>2</sup> Rechtsanwälte und Fachanwälte, München), Dr. Roman Ringwald, Sophia Schmidt (beide Becker Büttner Held bbh, Berlin) und Dr. Christian Braun (Braun & Zwetkow Rechtsanwälte, Leipzig) für ihren fachlichen Rat und für ihre kritisch-konstruktive Kommentierung des Textentwurfes.

### **Inhaltlicher Überblick**

Nach den einleitenden Bemerkungen im Kapitel 1 werden im zweiten Kapitel die Fördermaßnahmen des Carsharinggesetzes (im Folgenden CsgG abgekürzt) kurz erläutert. Die Aufteilung der Inhalte des CsgG in einen straßenverkehrsrechtlichen Teil und einen straßenrechtlichen Teil mit unterschiedlichen Regelungskompetenzen führt immer wieder zu Unklarheiten bei der Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum. Da die im CsgG enthaltenen Verordnungsermächtigungen noch nicht umgesetzt sind und die damit einhergehenden Änderungen von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften immer noch ausstehen, kann der Leitfaden noch nicht abschließend alle Fragen beantworten. Welche Regelungen dort zu erwarten sind, ist derzeit noch nicht absehbar und kann deshalb auch nicht abschließend kommentiert werden. Dies soll in einer nachfolgenden Auflage nachgeholt werden.

Im Kapitel 3 informieren wir über die Ergebnisse einer Vergleichsstudie des Bundesverbandes CarSharing e. V. in drei Großstädten. Mit derselben Methodik wurden erstmals alle in diesen Städten anzutreffenden CarSharing-Varianten untersucht. Dies ermöglicht Rückschlüsse auf die Entlastungswirkung der einzelnen CarSharing-Varianten. Das Ergebnis der Studie ist, dass stationsbasierte Angebote den größten Einfluss auf die Abschaffung privater Pkw haben. Dieselbe autoersetzende Wirkung haben auch kombinierte Angebote, bei denen stationsbasierte und free-floating Fahrzeugen aus einer Hand angeboten werden.

Im Kapitel 4 geben wir einen Überblick, in welchem Umfang Kommunen bereits vor dem Inkrafttreten des CsgG reservierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum bereitgestellt haben. Nennenswerte rechtliche Probleme oder Anwohner\*innenproteste gegenüber dieser Vorgehensweise sind nicht bekannt geworden. Ein neuer Schub ist seit Inkrafttreten des CsgG erkennbar. Seitdem haben einige Städte in größerem Umfang kommunale Konzepte für CarSharing-Stellplätze erstellt, Ausschreibungen begonnen und Sondernutzungen für neue öffentliche CarSharing-Stellplätze genehmigt. In vielen anderen Kommunen wurde jedoch auch die Meinung vertreten, dass erst eine Anpassung der Sondernutzungsregelungen in den Landesstraßengesetzen eine rechtssichere Ausweisung der zugeordneten Stellplätze ermöglicht. In Kapitel 5 berichten wir, welche Bundesländer ihre Landesstraßengesetze bereits um eine Regelung zur Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing ergänzt haben und was dort jeweils geregelt wird.

In Kapitel 6 werden die vergaberechtlichen Grundprinzipien eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens beschrieben. Ausschlaggebend hierfür ist zum einen, ob mit der Zuordnung von reservierten Stellplätzen den CarSharing-Anbietern rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden. Auch ist zu beachten, ob vergaberechtliche Schwellenwerte unter- oder überschritten werden.

Kapitel 7 skizziert einen idealtypischen Ablauf eines Vergabeverfahrens. Dabei sind die Vorgaben der neuen Sondernutzungsregelungen in den novellierten Landesstraßengesetzen zu beachten.

In Kapitel 8 werden einzelne Themen des Vergabeverfahrens und der Flächenfindung für reservierte CarSharing-Stellplätze näher beleuchtet. Dabei wird vorwiegend die Sicht der CarSharing-Nutzer\*innen eingenommen, aber auch die betriebliche Sicht der CarSharing-Anbieter wird berücksichtigt.

In Kapitel 9 geben wir Hinweise, wie die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum kommunikativ begleitet werden sollte.

Im Anhang des Leitfadens wird die schwierige und langwierige Genese des Carsharinggesetzes in den wichtigsten Etappen nachgezeichnet.

## 1.2 Status des Leitfadens

Der vorliegende Leitfaden beinhaltet keine verbindlichen Rechtsauskünfte und Rechtsberatungen.

Beim CsgG und den Regelungen des CarSharing nach den Landesstraßengesetzen handelt es sich um eine noch in der Entwicklung befindliche Rechtsmaterie. Nicht in allen Bundesländern wurden dazu Regelungen getroffen. Die Umsetzung des CsgG durch Änderung und Ergänzung der StVO ist noch nicht erfolgt. Fragen einer wettbewerblichen Vergabe stellen sich je nach Sachverhalt in unterschiedlicher Schärfe. Naturgemäß gibt es zu den weitgehend neuen Regelungsbereichen und -lösungen auch noch keine Rechtsprechung.

Der Bundesverband Carsharing e.V. kann, darf und will deshalb mit diesem Leitfadens keine rechtlichen Fragen beantworten. Die Inhalte des Leitfadens sollen auf dem Stand der bei Redaktionsschluss zugänglichen Informationen den interessierten Kreisen eine allgemeine Orientierungshilfe bei der Umsetzung der Carsharing-Gesetzgebung geben.

Für die Klärung juristischer Fragestellungen ist nach wie vor die Einholung von Rechtsrat bei Fachjuristen (Anwälten, Rechtsabteilungen etc.) erforderlich.

### 1.3 Der CarSharing-Markt in Deutschland

Der deutsche CarSharing-Markt gehört zu den differenziertesten und dynamischsten weltweit. Anfang 2019 zählte der Bundesverband CarSharing e. V. 180 eigenständige CarSharing-Anbieter, die in 740 Städten und Gemeinden ihre Angebote bereitstellten. Wie die Tabelle 1 zeigt, ist CarSharing damit bei weitem nicht auf deutsche Großstädte beschränkt, wenn auch der größte Anteil der CarSharing-Fahrzeuge in Großstädten anzutreffen ist. In den letzten Jahren sind jährlich mehr als 50 neue Orte mit CarSharing-Angeboten hinzugekommen. Dies geschieht entweder dadurch, dass neue Anbieter in bisher noch nicht versorgten Städten und Gemeinden entstehen, oder dadurch, dass bestehende Anbieter in weitere Orte expandieren.

Gemeindegrößenklasse	Anzahl Kommunen	Anzahl/Anteil Kommunen mit CarSharing-Angeboten
Großstädte (> 100.000 Einw.)	80	78 (97,5 %)
50.000 – 100.000 Einw.	111	69 (62,2 %)
20.000 – 50.000 Einw.	508	219 (43,1 %)
< 20.000 Einw.	10.355	374 (3,6 %)
<b>Gesamt</b>	<b>11.054</b>	<b>740 (6,7 %)</b>

Tab. 1: Verteilung der CarSharing-Angebote in Kommunen unterschiedlicher Einwohnergrößenklassen (Quelle: eigene Erhebung bcs, Stand Februar 2019; Statistisches Bundesamt, Stand 31.12.2017)

Das Rückgrat der geographischen Expansion sind die stationsbasierten Angebote, die ein nachfragegesteuertes Flottenwachstum ermöglichen. Rein stationsunabhängige („free-floating“) Angebote sind nur in wenigen großen Städten, meist mit mehr als 600.000 Einwohner\*innen anzutreffen. Bei einer dritten, relativ jungen Variante haben ehemals rein stationsbasierte Anbieter ergänzend free-floating Fahrzeuge in ihre Flotten aufgenommen und bieten beide Varianten aus einer Hand an. Nähere und aktuelle Informationen dazu finden sich in der jährlichen CarSharing-Statistik des Bundesverband CarSharing e.V., die immer in der zweiten Februarhälfte veröffentlicht wird.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> siehe <https://www.carsharing.de/presse/pressemitteilungen>

## 1.4 25 Jahre zähes Ringen um öffentliche CarSharing-Stellplätze

Bereits bei der Entwicklung der ersten CarSharing-Angebote wurde erkannt und kritisiert, dass anmietbare private Flächen zum Bereitstellen der Fahrzeuge in der Regel abgeschieden gelegen sind und von der allgemeinen Öffentlichkeit nicht bemerkt werden. Die CarSharing-Angebote fristeten in vielen Städten und Gemeinden ein Dasein auf Hinterhöfen und in Tiefgaragen, abseits der öffentlichen Wahrnehmung. Folgerichtig stellten die über ganz Deutschland verteilten CarSharing-Anbieter von Anfang an die Forderung nach CarSharing-Stellplätzen im Straßenraum in den Mittelpunkt ihrer politischen Arbeit.

Den langen Weg von der ersten öffentlich erhobenen Forderung nach einer rechtlichen Grundlage zur Genehmigung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum bis zur Verabschiedung des Carsharinggesetzes zeichnet die Zeitreihe im Anhang dieses Leitfadens nach.



## 2 Das Carsharinggesetz des Bundes und seine Fördermaßnahmen

Am 30.03.2017 wurde das „Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz - CsgG)“ vom Deutschen Bundestag beschlossen. Am 01.09.2017 ist das Gesetz in Kraft getreten, nachdem auch der Bundesrat zugestimmt hatte.

### 2.1 Die Fördermaßnahmen des Carsharinggesetzes (CsgG)

Mit dem Gesetz werden drei Maßnahmen zur Förderung der CarSharing-Angebote ermöglicht:

1. Kommunen können allgemeine CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum ausweisen. Diese reservierten Stellplätze kann jedes CarSharing-Fahrzeug, das eine amtliche Kennzeichnung nach CsgG besitzt, privilegiert in Anspruch nehmen. Die allgemeinen CarSharing-Stellplätze werden in erster Linie den stationsunabhängigen CarSharing-Angeboten zugutekommen und für deren Nutzer\*innen den Parkdruck beim Abstellen dieser Fahrzeuge mindern. Jedoch dürfen auch stationsbasierte Fahrzeuge dort während der Nutzung parken, beispielsweise während einer Einkaufs- oder Erledigungsfahrt der Kund\*innen in der Innenstadt. Reservierte allgemeine CarSharing-Stellplätze erleichtern das Abstellen stationsungebundener Fahrzeuge, die Miete kann jedoch auch weiterhin - wie bisher - auf jedem freien Parkplatz innerhalb ihres Geschäftsgebiets beendet werden.
2. Kommunen dürfen Parkgebühren für gekennzeichnete CarSharing-Fahrzeuge ermäßigen und sie damit gegenüber den übrigen Verkehrsteilnehmer\*innen bevorzugen. Auch diese Maßnahme spricht in erster Linie das Abstellen stationsunabhängiger CarSharing-Fahrzeuge in bewirtschafteten Parkzonen an. Parkgebühren werden von stationsunabhängigen Anbietern entweder pauschal abgegolten oder über die Anmeldung des Anbieters zum Handy-Parken registriert und gebündelt gegenüber den Kommunen bzw. Bezirken gezahlt. Für die CarSharing-Kund\*innen fallen keine gesonderten Parkgebühren an. Da die Kosten des Parkens jedoch in den Nutzungstarifen der stationsunabhängigen Fahrzeuge enthalten sind, könnte eine nach CsgG mögliche Ermäßigung der Parkgebühren durch die Kommunen als Tariferleichterung an die Kund\*innen weitergegeben werden. Kund\*innen des stationsbasierten CarSharing können von reduzierten Parkgebühren insofern profitieren, als sie die Parkgebühren auf öffentlichen Straßen während ihrer Nutzung ansonsten selbst zahlen müssen.
3. Das CsgG sieht vor, dass einem einzelnen CarSharing-Anbieter zugeordnete, reservierte CarSharing-Stellplätze als Sondernutzung genehmigt werden können. Da hierbei der Bund nur die Regelungskompetenz für Straßen in seiner Straßenbaulast hat, beschränkt sich diese Fördermöglichkeit gemäß § 5 CsgG auf Stellplätze an Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten. Diese Regelung kommt ausschließlich stationsbasierten CarSharing-Angeboten zugute. Jedoch können

auch stationsunabhängige Anbieter diese Möglichkeit nutzen, wenn sie einen stationsbasierten Geschäftszweig organisieren.

## 2.2 **Konsequenzen der Aufteilung in straßenverkehrsrechtlich und straßenrechtlich geregelte Fördermaßnahmen**

Die mit dem CsgG geschaffene Aufteilung der Fördermaßnahmen in straßenverkehrsrechtlich begründete Maßnahmen und straßenrechtlich abgeleitete Maßnahmen hat Konsequenzen für die Umsetzungspraxis in den Städten. Das Straßenverkehrsrecht ist vom Straßen- und Wegerecht abgegrenzt (siehe Sommer et al. 2016, S. 97 ff). Bei beiden Bereichen handelt es sich um selbständige Gesetzesmaterien mit unterschiedlichen Regelungszwecken, die in unterschiedlichen Kompetenzbereichen angesiedelt sind.

Für das Straßenverkehrsrecht ist aufgrund Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG der Bundesgesetzgeber allein zuständig. Das bedeutet, dass die Ausweisung allgemeiner CarSharing-Stellplätze (Maßnahme 1. im vorherigen Abschnitt) und die Möglichkeit, geminderte Parkgebühren für CarSharing-Fahrzeuge erlassen zu dürfen (Maßnahme 2. im vorherigen Abschnitt), direkt aus dem Carsharinggesetz des Bundes abgeleitet sind. Der Bund hat hierfür die ausschließliche Regelungskompetenz.

Die Regelung der Sondernutzung für zugeordnete, stationsbasierte CarSharing-Stellplätze im § 5 CsgG fällt jedoch nicht ins Straßenverkehrsrecht, sondern ins Straßen- und Wegerecht. Hierfür hat der Bund lediglich eine auf Bundesfernstraßen beschränkte Gesetzeskompetenz. Deshalb kann der Bundesgesetzgeber nur die Sondernutzung für unternehmensspezifisch zugeordneten CarSharing-Stellplätzen an Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten regeln. Die Regelung gilt nicht für zugeordnete CarSharing-Stellplätze an Straßen in der Baulast der Länder, Kreise und Gemeinden.

Nun sind Bundesstraßen nur in Ausnahmefällen zur Anlage von CarSharing-Stationen geeignet. Insofern ist die Regelung im CsgG für die Praxis wenig relevant. Als Muster für die Umsetzung an Straßen in kommunaler Straßenbaulast ist sie aber von umso größerem Wert.

Die Vorbildwirkung des CsgG ist in diesem Punkt trotz der fehlenden unmittelbaren Regelungskompetenz vor allem deshalb bedeutsam, weil die Sondernutzung bisher von vielen Jurist\*innen als Genehmigungsgrundlage für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze abgelehnt wurde. Die Begründung dafür lautete, dass die Sondernutzung nicht für straßenverkehrsrechtlich geregelte Tatbestände wie das Parken von Fahrzeugen herangezogen werden könne.

In einem längeren, kontroversen Abstimmungsprozess setzte sich das Bundesverkehrsministerium – sekundiert vom Bundesjustizministerium – gegenüber den mitzuständigen Bundesministerien mit seiner Rechtsmeinung durch, dass einem einzelnen Unternehmen zugeordnete CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum nicht als Parkierungsfläche angesehen werden sollten, sondern als ausgelagerte Betriebsfläche. Diese Nutzung ist jeweils für einen begrenzten Zeitraum im öffentlichen

Straßenraum als Sondernutzung genehmigungsfähig. Wenn sich nun die kommunalen Behörden dieser Rechtsmeinung anschließen, sollte es zukünftig keine Kontroversen über die Genehmigungsvoraussetzungen unternehmensspezifisch zugeordneter CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum mehr geben.

## 2.3 Die Begriffsbestimmung des CarSharing im CsgG

§ 2 des Carsharinggesetzes beschreibt, welche Mindestanforderungen ein CarSharing-Angebot erfüllen muss, damit es die Fördermaßnahmen des Gesetzes in Anspruch nehmen kann.

### 1. Das Angebot steht einer unbestimmten Anzahl von Nutzer\*innen zur Verfügung

Demnach kann kein CarSharing-Angebot eine Privilegierung nach dem CSgG erfahren, das nur für eine geschlossene Nutzer\*innengruppe bereitgestellt wird. Diese Regelung verhindert Missbrauch, denn andernfalls könnten private Autohalter\*innen die Erlaubnis zur Mitnutzung für Familienangehörige, Freunde und Bekannte als CarSharing-Angebot deklarieren. Das private oder nachbarschaftliche Autoteilen ist zwar eine sinnvolle und unterstützenswerte Form der gemeinschaftlichen Autonutzung, kann jedoch nicht die Grundlage für die Vergabe reservierter CarSharing-Stellplätze im Straßenraum sein.

Nachvollziehbare Einschränkungen bei der Aufnahme von Kund\*innen und Mitgliedern, die in Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder Nutzerordnungen der CarSharing-Anbieter gemacht werden, können akzeptiert werden, sofern sie nicht willkürlich sind und bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminieren. Solche Einschränkungen können beispielsweise ein bestimmtes Mindestalter oder eine bestimmte Mindestdauer des Führerscheinbesitzes sein. Auch eine Bonitätsprüfung kann zur Voraussetzung einer Teilnahme gemacht werden.

### 2. Grundlage der Vertragsgestaltung ist eine Rahmenvereinbarung, die CarSharing-Angebote werden danach selbständig reserviert und genutzt

Im Unterschied zur herkömmlichen Autovermietung schließen die CarSharing-Nutzer\*innen vor der ersten Fahrzeugnutzung mit dem Anbieter eine Rahmenvereinbarung über eine permanente Möglichkeit zur Nutzung seiner Fahrzeuge ab. Damit verbunden ist die Übermittlung von Zugangsmedien und Zugangsdaten als Voraussetzung für die selbständige Reservierung und den selbständigen Zugang zu den Fahrzeugen. Danach werden die CarSharing-Fahrzeuge von den Kund\*innen ohne notwendige Mitwirkung des Personals des Anbieters genutzt.

### 3. CarSharing-Anbieter ist ein Unternehmen unabhängig von seiner Rechtsform

CarSharing-Anbieter werden in den Begriffsbestimmungen des CsgG als „Unternehmen“ in weitest möglicher Auslegung beschrieben. Großstädtische Anbieter sind überwiegend als GmbH oder AG

konstituiert. CarSharing-Anbieter in kleinen Städten und Gemeinden sind hingegen oft ehrenamtlich arbeitende eingetragene Vereine. In der Begründung des Entwurfs zum CsgG werden diese ehrenamtlichen Organisationsformen ausdrücklich als CarSharing-Angebote im Sinne des CsgG anerkannt. Dies stellt auch eine Expertise des wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages klar, die dem bcs vorliegt.

#### 4. CarSharing-Tarife schließen die Energiekosten der Autonutzung ein

CarSharing-Fahrzeuge müssen nicht nach jeder Nutzung vollgetankt zurückgegeben werden. Die in Zeit- und/oder Kilometer tarife gestaffelte Tarifordnung deckt die Kraftstoffkosten der gefahrenen Kilometer mit ab. Weitergehende Ausführungen dazu in der Anlage des Gesetzes lassen darauf schließen, dass die Tarife möglichst keine Anreize für unnötige Fahrleistungen mit dem CarSharing-Auto über den eigentlichen Bedarf hinaus bieten sollen.

Weitere Begriffsbestimmungen des CsgG beschreiben die Unterschiede zwischen stationsbasiertem und stationsunabhängigen CarSharing. Diese erläutern wir in Kapitel 3.

### 2.4 Ermächtigungen im CsgG zur Änderung von Verordnungen (StVO) und Verwaltungsvorschriften (VwV-StVO)

Das CsgG ermächtigt in § 3 Absätze 3 und 4, in § 4 Absatz 2 sowie in § 5 Absatz 4 dazu, nachfolgende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften aufzustellen oder zu ändern, die die Umsetzung der im Bundesgesetz geregelten Maßnahmen näher bestimmen sollen. Diese Verordnungen und Verwaltungsvorschriften liegen gegenwärtig noch nicht vor.

**Hinweis:** Da entsprechende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften bisher weder im Entwurf noch in der abschließenden Fassung veröffentlicht wurden, können zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Leitfadens keine erläuternden und bewertenden Anmerkungen gemacht werden. Erst wenn diese ergänzenden Normen bekannt sind, können Hinweise zur Umsetzung der davon abhängigen Fördermaßnahmen des CsgG gegeben werden. Dies soll in der endgültigen und dann auch als Printversion geplanten Fassung des Leitfadens nachgeholt werden. Das ist auch ein Grund dafür, dass bisher nur wenige Ausführungen zu Fördermaßnahmen gemacht werden, die sich direkt auf stationsunabhängige CarSharing-Angebote beziehen. Insofern ist die vorliegende Fassung des Leitfadens in diesem Punkt vorläufig.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann nur darauf hingewiesen werden, dass ohne die nach dem CsgG vorgesehenen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften diejenigen Fördermaßnahmen, die direkt aus dem CsgG abgeleitet werden, nicht oder nur mit rechtlichen Unsicherheiten umgesetzt werden können. Dies betrifft sowohl die Einrichtung von allgemeinen CarSharing-Stellplätzen als auch die Möglichkeit, CarSharing-Fahrzeuge bei den Parkgebühren zu bevorzugen.

## 3 Die CarSharing-Varianten

### 3.1 Erläuterung der CarSharing-Varianten und Einordnung ins CsgG

In Deutschland werden derzeit folgende CarSharing-Varianten angeboten, die sich in ihrer Angebotsstruktur und in ihrer Wirkung auf Umwelt und Verkehr unterscheiden:

- Stationsbasiertes CarSharing
- Stationsunabhängiges oder free-floating CarSharing
- Kombiniertes CarSharing (stationsbasierte und free-floating Fahrzeuge aus einer Hand)
- Peer-to-peer CarSharing

Darüber hinaus gibt es noch CarSharing-Angebote, die nicht für einen unbestimmten Personenkreis angeboten werden, sondern nur für eine abgegrenzte Gruppe. Hierzu zählen das Corporate CarSharing, das ausschließlich den Beschäftigten eines Unternehmens zur Verfügung steht, und Sharing-Angebote im Rahmen eines Wohnprojektes, die nur den jeweiligen Mietern oder Eigentümern offen stehen. Da diese Angebote nicht die Definition des CsgG erfüllen, werden sie im Leitfaden nicht weiter betrachtet.

Beim **stationsbasierten CarSharing** stehen die Autos möglichst wohnortnah auf einem festen Stellplatz. Kund\*innen holen den Wagen dort ab, nach der Anmietung bringen sie ihn dorthin zurück. Bei dieser Variante sind Reservierungen mehrere Wochen im Voraus möglich. Das sorgt für eine hohe Berechenbarkeit der Fahrzeugverfügbarkeit. Nicht vorbestellte Fahrzeuge können jedoch auch spontan gebucht werden und stehen dann sofort zur Verfügung. Stationsbasiertes CarSharing ist in der Regel auch die preisgünstigste CarSharing-Variante.

Das CsgG definiert im Rahmen der Begriffsbestimmung in § 2 das stationsbasierte CarSharing über die Reservierbarkeit vorab und die festgelegten Abhol- und Rückgabestationen.

Beim **free-floating CarSharing** stehen die Autos irgendwo in einem definierten Geschäftsgebiet auf beliebigen Parkplätzen am Straßenrand zur Verfügung. Die Nutzer\*innen orten und buchen die Fahrzeuge über das Smartphone. Nach der Fahrt stellen sie den Wagen auf einem freien Parkplatz innerhalb des Geschäftsgebiets wieder ab. Bei dieser Variante sind Reservierungen im Voraus nicht möglich. Freie Fahrzeuge können lediglich für kurze Zeit - beispielsweise eine Viertelstunde - „festgehalten“ werden. Sowohl die Verfügbarkeit zu einem gewünschten Zeitpunkt als auch der Standort eines freien Fahrzeugs sind daher nur eingeschränkt planbar. Free-floating CarSharing ermöglicht jedoch One-way-Fahrten innerhalb des definierten Geschäftsgebiets. Die Preise liegen über denen des stationsbasierten CarSharing.

Stationsunabhängiges CarSharing wird im CsgG vom stationsbasierten CarSharing nur negativ abgegrenzt, als nicht vorab an feste Abhol- und Rückgabestellen gebunden.

Einen Sonderfall des free-floating CarSharing stellen in der Praxis Angebote dar, bei denen die Fahrzeuge nur in einem eng umgrenzten Straßenabschnitt (einer „Homezone“) floaten. Diese CarSharing-Variante funktioniert in der Nutzung eher wie das stationsbasierte CarSharing, in einigen Fällen können die Fahrzeuge auch lange im Voraus reserviert werden. Trotzdem handelt es sich aus dem Blickwinkel der Begriffsbestimmung des CsgG um ein stationsunabhängiges Angebotsmodell, da die Bindung an feste Abhol- und Rückgabestellen fehlt.

In letzter Zeit haben sich auch **kombinierte CarSharing-Angebote** etabliert, die stationsbasierte und free-floating Fahrzeuge aus einer Hand anbieten. Hier haben ehemals stationsbasierte Anbieter parallel Free-floating-Flotten aufgebaut und bieten nun beide Varianten aus einer Hand und in einem Tarifsystem an. Kombinierte Angebote gibt es beispielsweise in Frankfurt am Main, Hannover, Heidelberg, Karlsruhe, Kiel, Leipzig, Mannheim, und Osnabrück. Die Preise orientieren sich meist an den niedrigen Preisen der stationsbasierten Fahrzeuge.

Aus dem Blickwinkel des CsgG fallen die beiden Flotten-Teile der kombinierten Systeme in die beiden verschiedenen Begriffsbestimmungen für stationsbasiertes und stationsunabhängiges CarSharing.

Beim **Peer-to-peer CarSharing** werden nicht Flottenfahrzeuge eines CarSharing-Anbieters geteilt, sondern Fahrzeuge privater Halter. Meist organisiert eine Internet-Plattform die Vermittlung der privaten Pkw an Autosuchende. Die Auto-Übergabe geschieht zumeist persönlich.

Dem Peer-to-peer Ansatz fehlt die rahmenvertragliche Regelung, die sicherstellt, dass die autosuchenden Kund\*innen ein buchbares Auto auch wirklich nutzen können. Denn die Letztentscheidung über die Vermietung liegt im Peer-to-peer CarSharing immer beim privaten Halter des Fahrzeugs. Zudem ist die Fahrzeug-Nutzung für die autosuchenden Kund\*innen in der Regel nicht selbständig möglich. Aus diesem Grund erfüllt das Peer-to-peer CarSharing nicht die Begriffsbestimmung des CsgG. Einige Anbieter stellen jedoch neben der Vermittlung von Fahrzeugen von privat an privat auf ihrer Plattform auch kleinere gewerbliche CarSharing-Angebote zur Verfügung. Diese Teile des Angebots können die CarSharing-Definition des CsgG in einigen Fällen erfüllen.

### 3.2 **Ausgewählte Ergebnisse zur Entlastungsleistung der CarSharing-Varianten**

Ein Manko vieler CarSharing-Untersuchungen der letzten Jahre ist, dass sie entweder nur die Angebote des stationsbasierten CarSharing untersuchen oder sich auf die Free-floating-Angebote konzentrieren. Keine der Studien der letzten Jahre hat alle wesentlichen CarSharing-Angebote in einer Stadt mit demselben Untersuchungsdesign untersucht. Aussagekräftige Vergleiche der Wirkungen dieser Varianten lagen deshalb bisher nicht vor.

Eine 2018 vom Bundesverband CarSharing e.V. im Rahmen des EU-Projektes STARS durchgeführte Kund\*innenbefragung hat diesen Missstand behoben. Um die Entlastungsleistung der verschiedenen CarSharing-Varianten unter einheitlichen Rahmenbedingungen vergleichen zu können, wurden in den

drei Städten Frankfurt am Main, Köln und Stuttgart jeweils ähnliche Untersuchungsgebiete ausgewählt. Die Untersuchungsräume sind innenstadtnahe, urban strukturierte Stadtteile. Sie zeichnen sich durch hohen Parkdruck und eine hohe Nutzungsmischung von Wohnen, Einkaufen und Arbeiten aus. Alle CarSharing-Varianten und die Angebote des ÖPNV sind in den Untersuchungsgebieten gut verfügbar. Insgesamt sind so optimale Bedingungen für ein multimodales Mobilitätsverhalten und für einen Verzicht auf den privaten Pkw gegeben.

In den Untersuchungsgebieten wurden die Kund\*innen der Anbieter stadtmobil, cambio (beide stationsbasiert), car2go (reines Free-floating), book-n-drive (kombiniertes stationsbasiert/free-floating Angebot in Frankfurt) sowie die Autosuchenden der Peer-to-peer-Plattform Drivy befragt (siehe Nehrke, Loose 2018). Alle CarSharing-Angebote waren zum Zeitpunkt der Befragung bereits langjährig gut eingeführt. Eine Ausnahme hiervon bildete nur der Anbieter Drivy.

Die Ergebnisse der Studie zeigen erhebliche Unterschiede in der verkehrsentlastenden Wirkung der einzelnen CarSharing-Varianten. Kund\*innen, die ausschließlich zum **stationsbasierten CarSharing** angemeldet sind, hatten schon vor der CarSharing-Teilnahme einen relativ niedrigen Autobestand. Sie haben diesen jedoch bis heute noch einmal um 66 Prozent reduziert und leben nun zu 81 Prozent in autofreien Haushalten. Diese Haushalte haben heute eine Motorisierungsquote von 108 Pkw pro 1.000 Personen in den Haushalten der Befragten.

Die gleiche hohe verkehrsentlastende Wirkung des CarSharing-Angebots zeigt sich bei den Kund\*innen des **kombinierten CarSharing** (stationsbasierte und free-floating Fahrzeuge aus einer Hand): Hier hat sich der Autobestand bis heute um 64 Prozent reduziert. 78 Prozent der Haushalte besitzen kein eigenes Auto. Die Motorisierungsquote liegt bei nur noch 104 Pkw pro 1.000 Personen in Befragten-Haushalten.

Im Gegensatz dazu weisen diejenigen Nutzer\*innen, die ausschließlich **free-floating CarSharing** nutzen, eine Motorisierung von 485 Pkw pro 1.000 Personen in Befragten-Haushalten auf. Das ist eine genauso hohe Motorisierungsquote wie die der ebenfalls befragten Nicht-Nutzer\*innen in den drei Untersuchungsräumen. Der Autobestand der reinen Free-floating-Kund\*innen hat sich nur um 5 Prozent verringert. Sie leben nur zu 32 Prozent in autofreien Haushalten. Das free-floating CarSharing hat demnach praktisch keine verkehrsentlastende Wirkung.

Interessant ist vor diesem Hintergrund, dass CarSharing-Nutzer\*innen, die parallel beim **reinen free-floating CarSharing und beim stationsbasierten CarSharing** angemeldet sind, sich in Bezug auf die Autoanschaffung eher wie die Kund\*innen der stationsbasierten oder kombinierten Systeme verhalten. Der Autobestand hat sich in dieser Gruppe um 42 Prozent verringert, 68 Prozent leben heute in autofreien Haushalten und die Motorisierungsquote beträgt 173 Pkw pro 1.000 Personen.

Die drei folgenden Grafiken verdeutlichen die Unterschiede in den unterschiedlichen Nutzer\*innen-gruppen.

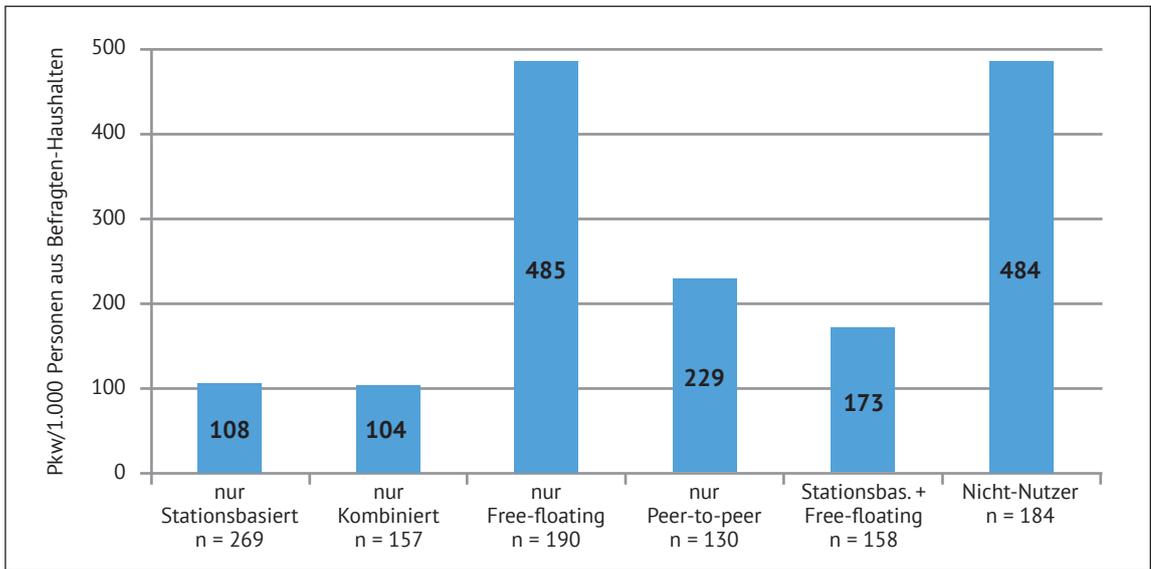


Abb. 1: Heutige Motorisierung der Nutzer\*innen unterschiedlicher CarSharing-Varianten (in Pkw pro 1.000 Personen aus Haushalten der Befragten) (Quelle: eigene Untersuchung bcs)

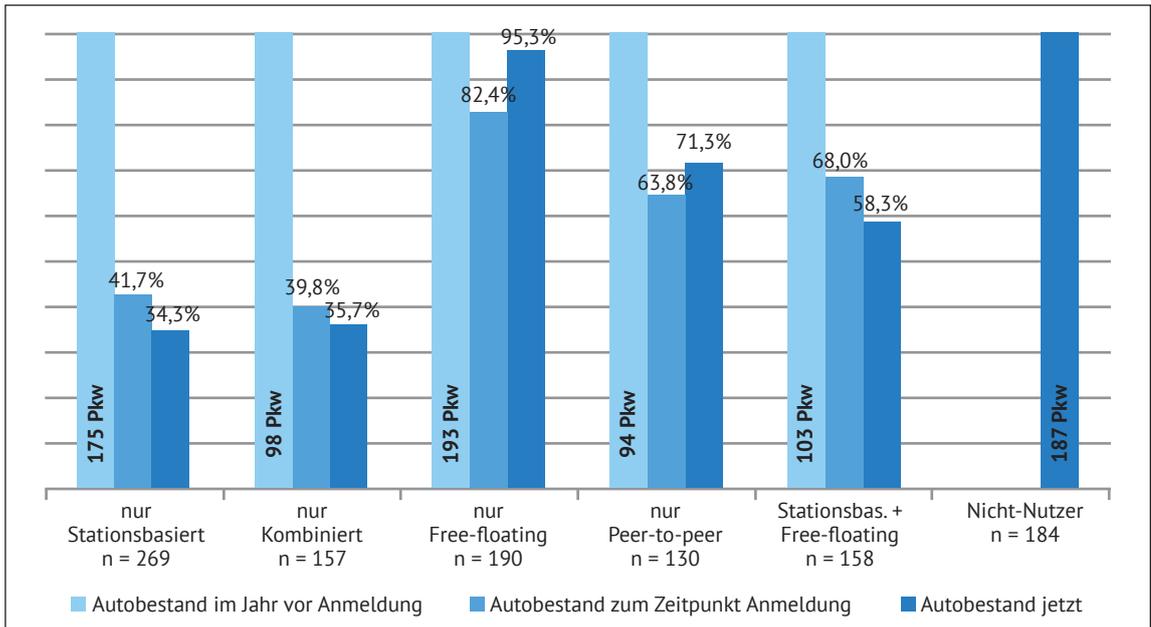


Abb. 2: Entwicklung der Motorisierung der Nutzer\*innen unterschiedlicher CarSharing-Varianten zu drei Zeitpunkten (ausgehend vom Bestand im Jahr vor der ersten Anmeldung zum CarSharing) (Quelle: eigene Untersuchung bcs)

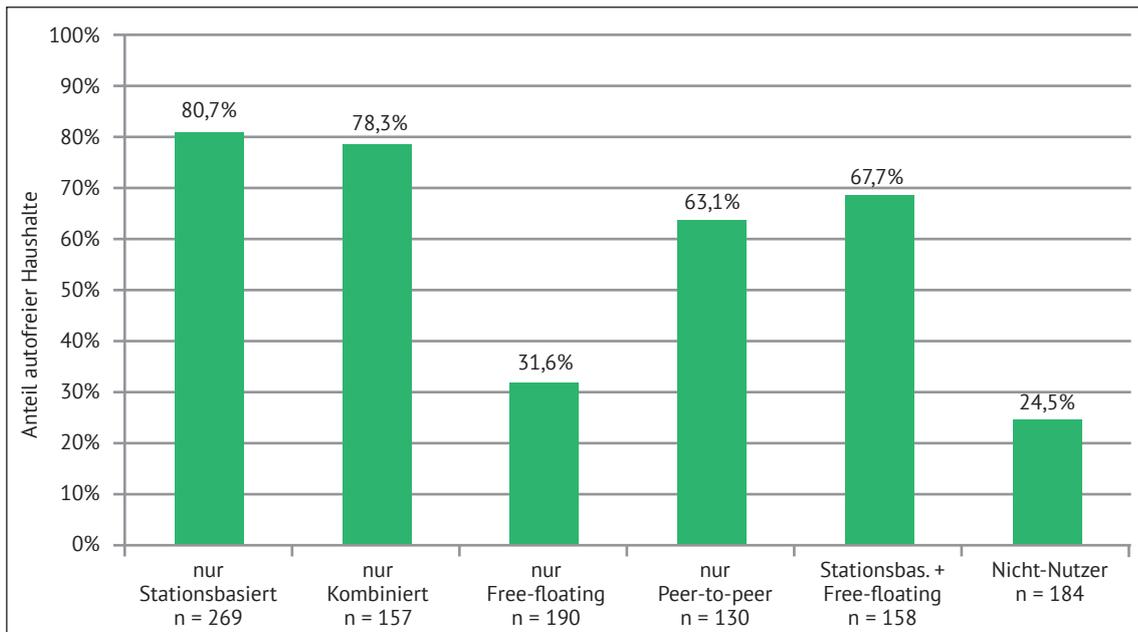


Abb. 3: Anteil autofreier Haushalte bei Nutzer\*innen unterschiedlicher CarSharing-Varianten zum Befragungszeitpunkt (Quelle: eigene Untersuchung bcs)

Die Ergebnisse der STARS-Studie sind zwar nicht als repräsentativ für das CarSharing-Angebot in den gesamten Stadtgebieten der drei Untersuchungsstädte, sie zeigen jedoch, welchen die CarSharing-Varianten in Stadtteilen mit optimalen Voraussetzungen für ein autofreies Leben und ein multimodales Mobilitätsverhalten jeweils leisten.<sup>4</sup>

### 3.3 Folgerungen für die kommunale CarSharing-Förderung

Im Prinzip bestätigen die Ergebnisse der STARS-Studie Untersuchungsergebnisse früherer Studien, denn sie replizieren sowohl die guten verkehrsentlastenden Wirkungen, die in Studien zum stationsbasierten CarSharing bisher nachgewiesen wurden (vergl. etwa team red 2018), als auch die Ergebnisse der share-Studie zum reinen Free-floating, die bei dieser Variante einen negativen Entlastungseffekt konstatiert (siehe Hülsmann et al. 2018). Die STARS-Studie belegt nun, dass die verkehrsentlastende Wirkung des CarSharing variantenspezifisch unterschiedlich ist.

Es lässt sich feststellen, dass stationsbasierte und kombinierte CarSharing-Angebote sehr gut in der Lage sind, Einfluss auf den Pkw-Besitz zu nehmen. Rund 80 Prozent der Befragten leben – teilweise schon seit vielen Jahren – ohne eigenes Auto im Haushalt. Ihre urbane Umgebung lässt sie einen Großteil ihrer Alltags- und Freizeitwege mit öffentlichen Verkehrsmitteln, dem Fahrrad und zu Fuß zurücklegen. Der übriggebliebene Autobedarf wird mit dem CarSharing abgedeckt. Diese CarSharing-Angebote ergänzen die Verkehrsmittel des Umweltverbundes und stehen nicht in Konkurrenz zu ihnen.

Reine Free-floating-Angebote erzeugen für sich alleine genommen hingegen wenig Entlastungswirkung. CarSharing-Kund\*innen, die ausschließlich bei reinen Free-floating-Anbietern angemeldet sind,

<sup>4</sup> Für einen Gesamtüberblick über alle Ergebnisse der STARS-Studie wird auf den Projektbericht verwiesen (siehe Nehrke, Loose 2018; in Kurzform: bcs 2018b).

besitzen zum überwiegenden Anteil private Pkw in ihrem Haushalt. Diese werden für alle klassischen Pkw-Zwecke abseits des Arbeitsweges eingesetzt: Einkäufe, Transportfahrten, Freizeitfahrten. Das free-floating CarSharing ergänzt das automobil geprägte Verkehrsverhalten dieser CarSharing-Kund\*innen durch Spontanfahrten, wie abendliche Fahrten zu Restaurants oder zum Shopping in die Innenstadt. Es führt jedoch kaum zum Abschaffen eigener Pkw.

Wenn jedoch Free-floating-Kund\*innen mit stationsbasierten Angebotsformen zusammengebracht werden, zeigen auch diese Kund\*innen deutliche Tendenzen zur Autoabschaffung. CarSharing-Kund\*innen, die sowohl bei einem Free-floating-Anbieter als auch bei stationsbasierten oder kombinierten Anbietern angemeldet sind, entsprechen in ihrem Autobesitz und in ihrer Mobilitätseinstellung eher den Kund\*innen der stationsbasierten oder kombinierten Systeme.

Aus diesen Zusammenhängen schließt der Bundesverband CarSharing e.V., dass die stationsbasierten Fahrzeug-Angebote das Rückgrat der verkehrsentlastenden Wirkung des CarSharing sind. Die STARS-Studie liefert auch erste Hinweise, warum das so ist: Kund\*innen, die sowohl mit dem stationsbasierten als auch mit dem free-floating CarSharing vertraut sind, beurteilen die stationsbasierte Variante im Hinblick auf Fahrzeugverfügbarkeit und Preis sehr viel besser als das reine Free-floating. Begleitende Fokusgruppen-Diskussionen deuten darauf hin, dass diese Beurteilung für die Wahrnehmung des CarSharing-Angebots als adäquater Auto-Ersatz bestimmend ist.

In der kommunalen CarSharing-Förderung geht es letztendlich darum, die optimale Entlastungswirkung der unterschiedlichen CarSharing-Varianten auf die Straße zu bringen. Folgt man den STARS-Ergebnissen, dann bedeutet dies: Basis des CarSharing-Angebots sollte ein möglichst gut ausgebautes Netz wohnortnaher CarSharing-Stationen sein. Auf dieses aufsetzend können dann Free-floating-Angebote eine weitere Attraktivitätssteigerung des Angebots bewirken und ihr höheres Akquisepotenzial bei Neu\*Kundinnen voll ausspielen.

Heute wissen Kund\*innen des reinen free-floating CarSharing-Angebote oftmals nichts von der Existenz stationsbasierter Angebote in ihrer Umgebung. Das hängt auch damit zusammen, dass sich deren Stationen oft auf Privatgrundstücken befinden und so - im Gegensatz zu den überall präsenten free-floating Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum - nicht wahrgenommen werden. Eine Verbesserung der Wahrnehmbarkeit der stationsbasierten Fahrzeuge durch Stationen im öffentlichen Straßenraum ist daher der erste Schritt. Darüber hinaus sollten Kommunen durch die Ausweisung von reservierten CarSharing-Stationen in Wohngebieten daran mitwirken, dass stationsbasierte Anbieter hier expandieren und ihr bestehendes Angebot wohnortnah verdichten können. Wenn dann parallel in unmittelbarer Nähe zu den per Sondernutzung genehmigten Stationen auch allgemeine, für stationsungebundene CarSharing-Fahrzeuge zugängliche, Stellplätze angelegt werden, ist die Grundlage gelegt, um die spezifischen Potenziale beider CarSharing-Varianten zu verbinden. Gerade in der Kombination beider Varianten kann ein CarSharing-Angebot entstehen, das über den Nutzen des eigenen, privaten Pkw deutlich hinaus geht und „Mehr als ein eigenes Auto“ ist.

## 4 CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum – eine Statusübersicht

### 4.1 Erkenntnisse einer Erhebung des Bundesverbandes CarSharing e.V.

Anfang 2018 hat der bcs eine Umfrage bei denjenigen Kommunen durchgeführt, die bis zu diesem Zeitpunkt bereits stationsbasierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum eingerichtet hatten. Die Umfrage erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, zeigt jedoch das Ausmaß der Bereitschaft von Kommunen, bereits vor dem Inkrafttreten des CsgG Stellplätze im öffentlichen Straßenraum auszuweisen.

62 Städte und Gemeinden wurden im Vorfeld der Befragung identifiziert, von denen angenommen wurde, dass es dort CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum gibt. Sie wurden vom bcs angeschrieben und um Beantwortung eines Fragebogens gebeten. 53 ausgefüllte Fragebögen konnten ausgewertet werden. In zwei Gemeinden wurden CarSharing-Stellplätze offensichtlich auf öffentlichen Parkplätzen ausgeschildert, die sich jedoch in privatem Besitz der Kommunen oder anderer öffentlicher Grundstücksbesitzer, also nicht auf öffentlich gewidmetem Straßenland, befinden. Aus diesem Grund wurden sie aus der Auswertung ausgeklammert.

Die übrigen 51 Kommunen verteilen sich auf 13 Bundesländer. Lediglich in drei Bundesländern wurden keine Kommunen ausgemacht, die CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum ausweisen. Sowohl Großstädte als auch kleine Gemeinden befinden sich unter den Kommunen, die vor Inkrafttreten des CsgG öffentliche Stellplätze ausgewiesen haben: 16 sind Großstädte über 200.000 Einwohner\*innen, 12 sind Städte zwischen 50.000 und 199.000 Einwohner\*innen und 23 sind Städte und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohner\*innen.

Insgesamt wurden zum Erhebungszeitpunkt Anfang 2018 1.313 CarSharing-Stellplätze an 541 Standorten im öffentlichen Straßenraum erfasst. Das sind knapp 11 Prozent aller stationsbasierten CarSharing-Stationen zu diesem Zeitpunkt. 89 Prozent aller CarSharing-Stationen wurden von den Anbietern also auf privat angemieteten Flächen errichtet.

Die Angaben zur Genehmigungsgrundlage dieser Stellplätze im öffentlichen Raum decken eine erstaunliche Vielfalt auf:

- In 33 Kommunen wurden straßenrechtliche Sondernutzungsvereinbarungen abgeschlossen. Davon betroffen sind 744 CarSharing-Stellplätze an 293 Standorten, darunter 647 in Großstädten.
- In acht Fällen – überwiegend in kleinen Kommunen unter 30.000 Einwohner\*innen – wurde als Rechtsgrundlage der Ausweisung die StVO angegeben. Dies bedeutet wohl, dass ein Verkehrszeichen/Zusatzschild zur Kennzeichnung der Flächen verwendet wurde, welches die Grundlage

eines Ausschlusses anderer Verkehrsteilnehmer\*innen auf dieser Fläche darstellt.

- Eine Großstadt nutzt derzeit (noch) die straßenrechtliche Teilentwidmung. Dort wurden 161 Stellplätze an 102 Standorten ausgewiesen, die jedoch keinem bestimmten CarSharing-Anbieter zugewiesen sind und formal allen CarSharing-Fahrzeugen aller Anbieter zur Verfügung stehen. Eine weitere Großstadt hat die Teilentwidmung bis 2016 genutzt und ist seit 2017 aus Gründen der Verfahrenserleichterung auf die Sondernutzung umgeschwenkt.
- Eine Großstadt hat umfangreiche Flächen mit Hilfe eines stadtweiten Bebauungsplans in 134 Plangebieten als „Private Straßenverkehrsfläche (Car-Sharing-Stellplatz)“ auf ehemals öffentlicher Fläche umgewidmet. Von den insgesamt mehr als 400 ausgewiesenen Flächen wurden Anfang 2018 217 Stellplätze an 76 Standorten an zwei CarSharing-Anbieter vergeben. Die übrigen, nicht vergebenen Stellplätze dienen als Reserve.
- Eine weitere Stadt hat die Kennzeichnung von CarSharing-Stellplätzen als Mobilitätsstationen an Straßenbahn-Haltestellen als „Probephase“ bezeichnet.
- In sieben weiteren Kommunen wurde keine Rechtsgrundlage benannt bzw. war die Benennung unklar.

Die folgende Abbildung 4 gibt die im Fragebogen bezeichneten Rechtsgrundlagen grafisch wieder und gliedert sie nach Städten über 100.000 Einwohner\*innen und kleineren Kommunen auf.

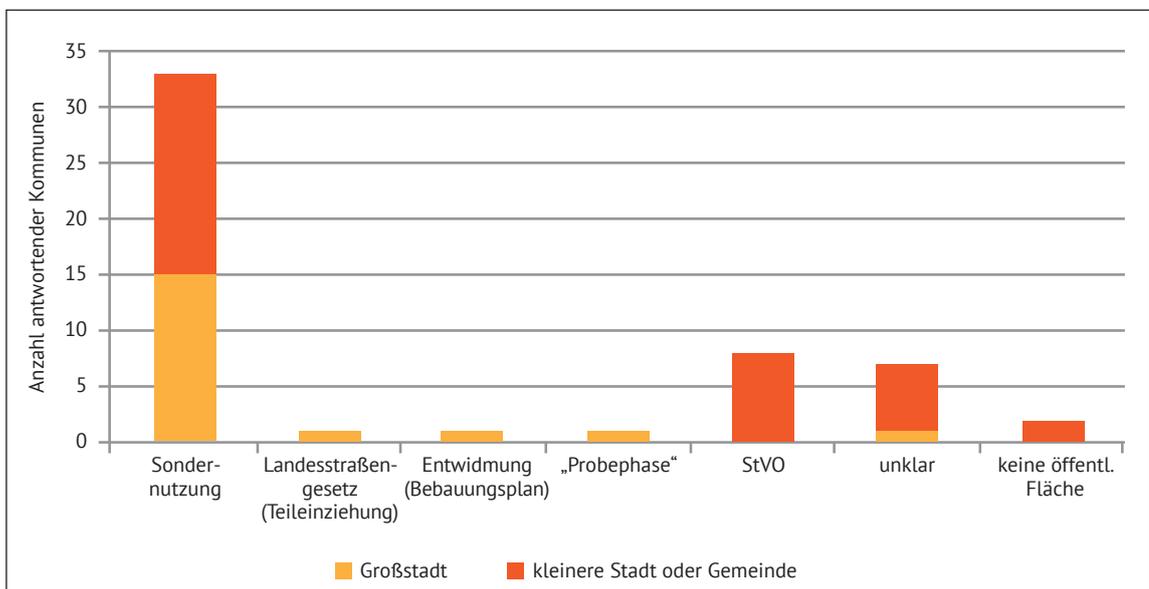


Abb. 4: Rechtsgrundlage der kommunalen Genehmigung zur Einrichtung der CarSharing-Stellplätze (eigene Angaben der Kommunalverwaltungen) (Quelle: bcs)

In 40 Städten und Gemeinden mit CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum existiert jeweils lediglich ein Anbieter. Eine Aufteilung der genehmigten Stellplätze erübrigt sich hier bisher. In 10 Städten und Gemeinden gibt es zwei und mehr stationsbasierte Anbieter, die sich um die reservierten Stellplätze bewerben. Eine Sonderstellung nimmt Berlin ein. Dort können die durch Teilentwidmung ausgewiesenen CarSharing-Stellplätze theoretisch sowohl von stationsbasierten Anbietern, für die diese Lösung ursprünglich gedacht war, als auch von den Kund\*innen der Free-floating-Anbieter genutzt werden. Dies führt jedoch zeitweise zu betrieblichen Problemen bei den stationsbasierten Anbietern, wenn deren Fahrzeuge von den zurückkehrenden Kund\*innen nicht auf den „Heimatstationen“ abgestellt werden können.

Für free-floating CarSharing gibt es derzeit keine rechtliche Möglichkeit, im öffentlichen Straßenraum exklusiv reservierte CarSharing-Stellplätze einzurichten. Dies ist auch im CsgG nicht vorgesehen. Stattdessen stehen für diese Angebotsvariante in Zukunft nach CsgG geregelte allgemeine CarSharing-Stellplätze zur Verfügung, die jedem gekennzeichneten CarSharing-Fahrzeug offenstehen, solange noch freie Stellplätze dort verfügbar sind. In Einzelfällen werden bisher von den Anbietern private Flächen als Poolstationen vorgehalten, die als Überlaufkapazität zusätzlich zu den normalen, d.h. nicht individuell reservierbaren, Parkplätzen im öffentlichen Straßenraum genutzt werden. Dies ist beispielsweise bei Kooperationen von Free-floating-Anbietern mit Einzelhandelsmärkten der Fall.

Das CsgG führt allerdings aus, dass auch stationsunabhängige CarSharing-Angebote reservierte Stellplätze per Sondernutzung beantragen können, wenn sie ein stationsbasiertes Teilangebot organisieren. Diese zugeordneten Stellplätze stehen dann auch nur für diesen stationsbasierten Geschäftsbereich zur Verfügung.

## 4.2 **Gegensätzliche juristische Auslegungen führten zu unterschiedlichen straßenrechtlichen Genehmigungsgrundlagen**

Bereits seit vielen Jahren gibt es juristische Auseinandersetzungen über die Frage, ob Kommunen stationsbasierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum zulassen können und, wenn ja, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschehen kann. Wurde die Eingangsfrage mit „nein“ beantwortet, verwiesen die zuständigen Stellen darauf, dass der Bund zunächst eine neue gesetzliche Grundlage schaffen müsse. Da sich viele Kommunen diese Meinung zu eigen gemacht hatten, haben sich bis heute nur vergleichsweise wenige Städte und Gemeinden an diese Aufgabe herangetraut.

Wurde die Frage mit „ja“ und dem Hinweis auf das Straßenrecht beantwortet, war als nächstes eine Entscheidung über die konkrete straßenrechtliche Herangehensweise zu treffen. Sondernutzung oder Teileinziehung standen in der Regel zur Wahl. Die im Folgenden aufgeführten Beispiele aus Bremen und Berlin, die beide um die Jahrtausendwende zur Förderung des CarSharing bereit waren, stehen stellvertretend für den kontroversen Diskussionsstand.

Im Jahr 2002, als in Berlin erste Überlegungen zur Unterstützung des CarSharing durch die Ausweisung von Stellplätzen im öffentlichen Straßenland angestellt wurden, artikuliert das Generalreferat (vergleichbar dem heutigen Grundsatzreferat der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz) in der internen Beratung seine zusammenfassende Meinung zu den juristischen Grundlagen einer solchen Privilegierung wie folgt: „Eine Parkplatzprivilegierung auf öffentlichem Straßenland zu Gunsten von Carsharing-Unternehmen ist m. E. nicht durch die Änderung des Straßenverkehrsrechts oder durch eine Volleinziehung, **sondern nur im Wege einer Teileinziehung** nach dem Berliner Straßengesetz (BerlStrG) rechtlich vertretbar.“ (Hervorhebung durch die Autoren des Leitfadens). Erläuternd wird ausgeführt: „Ziel der Förderung von Carsharing-Unternehmen ist die Unterstützung von Formen der gemeinsamen Nutzung von Kraftfahrzeugen in dem Berliner Stadtgebiet. Dies dient primär ökologischen Zielen wie z.B. der Verminderung des Kraftfahrzeugverkehrs ..., so dass davon auszugehen ist, dass die Förderung von Carsharing-Unternehmen ein generelles Interesse des öffentlichen Wohls darstellt.“<sup>5</sup> Weiter wird erläutert, dass die Bezirke als Ausführende jeweils beim konkreten Vorhaben eine Abwägung der Gründe des öffentlichen Wohls vorzunehmen hätten.

Seit 2006 wurden folgerichtig in Berlin in einigen Bezirken allgemeine CarSharing-Stellplätze per Teileinziehung zur Verfügung gestellt. Diese sind allerdings rechtlich nicht einzelnen CarSharing-Unternehmen zugeordnet und können auch nicht baulich gegen Falschparker geschützt werden.

Im Gegensatz dazu vertritt die Senatsverwaltung in Bremen zum gleichen Zeitpunkt die genau entgegengesetzte Auffassung. Auch sie bezieht sich auf das Straßenrecht, wie ein Aktenvermerk des Senators für Bau und Umwelt, Bremen bestätigt: „Abgesehen von einer jeden Zweifel ausschließenden Änderung des Straßenverkehrsrechts oder des Straßenrechts – die aber in absehbarer Zeit nicht zu realisieren sein wird, erscheint die vom Amt für Straßen und Verkehr schon früher vorgeschlagene Entscheidung über die Zulassung der Mobilstation **mittels straßenrechtlicher Sondernutzungserlaubnis** als geeigneter Weg.“<sup>6</sup> (Hervorhebung durch die Autoren des Leitfadens)

Wir verbinden mit dem CsgG die Hoffnung, dass nun durch den Bund eine Vorlage für eine Rechtsgrundlage für CarSharing-Stellplätze vorgelegt wurde, die allgemein Anerkennung und Nachahmung findet. Für zugeordnete Stellplätze ist das Mittel der Wahl danach die Sondernutzung, die bei Straßen, die nicht Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten sind, in der Regelungskompetenz der Kommunen liegt und deren Anwendung in den novellierten Landesstraßengesetzen beschrieben wird.

### 4.3 Beispiele für die Ausweisung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum

In diesem Unterkapitel werden Beispiele einiger Kommunen aufgeführt, die seit September 2017 erstmals oder in Fortsetzung ihrer bisherigen Praxis CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum per Sondernutzung ausgewiesen haben. Auch wenn § 5 CsgG keine unmittelbare Rechtswirkung auf die Sondernutzung an Straßen in der Baulast von Ländern, Kreisen und Kommunen entfaltet, hat das Inkrafttreten des CsgG dennoch eine Anschubwirkung auf die kommunale Genehmigungspraxis ausgeübt.

5 Notiz des Generalreferats vom 14. Juni 2002 mit der Überschrift „Parkplatzprivilegierung für Carsharing-Unternehmen auf öffentlichem Straßenland.“

6 Harald Bode, Der Senator für Bau und Umwelt, Bremen Vermerk – 83 im Vermerk zu PMS im öffentlichen Verkehrsraum vom 12.10.2001

Die folgende Aufzählung von Städten in alphabetischer Reihenfolge wurde ohne Anspruch auf Vollständigkeit zusammengestellt. Die Aufzählung beschränkt sich auf die Sondernutzung als Rechtsgrundlage.

**Bremen** weist bereits seit 2003 CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum aus. Bremen ist außerdem die erste Stadt Deutschlands die – bereits 2009 – einen kommunalen Aktionsplan „Carsharing für Bremen“ beschlossen hat. Als eine Maßnahme wird darin die Ausweisung öffentlicher CarSharing-Stellplätze in Form der „mobil.punkte“ beschrieben. Diese werden von der Kommunalverwaltung baulich hergestellt und durch Sondernutzung an die kommunale BREPARK GmbH übertragen, die ihrerseits die Flächen an die CarSharing-Anbieter vermietet. Insgesamt gibt es in Bremen derzeit 37 mobil.punkte und mobil.pünktchen mit 116 Stellplätzen für CarSharing-Fahrzeuge (Stand Juni 2019). Bis Jahresende 2019 sollen 9 weitere Stationen mit 20 Stellplätze hinzukommen.

2017 hat die **Landeshauptstadt Hannover** einen Beschluss im Rat der Stadt gefasst, dass im Rahmen des Aktionsprogramms gegen Luftverschmutzung das CarSharing verstärkt gefördert werden soll.

Deshalb sollen insgesamt 400 CarSharing-Stellplätze zusätzlich im Stadtgebiet ausgewiesen werden. Seitdem werden Stück für Stück weitere CarSharing-Stellplätze, entsprechend dem aktuellen Bedarf der Anbieter, per Sondernutzung vergeben.

Im Oktober 2016 hat die **Stadt Nürnberg** bereits an acht Standorten im öffentlichen Straßenraum Mobilpunkte mit 28 CarSharing-Stellplätzen eröffnet. Ein Jahr später legte die Verwaltung einen Erfahrungsbericht zu den Wirkungen dieser Mobilpunkte vor, der ein durchweg positives Bild zeichnete (Stadt Nürnberg 2017). So konnte aufgezeigt werden, dass die Ausleihquoten der CarSharing-Fahrzeuge an den öffentlichen Stationen durchweg höhere Zuwachsraten verzeichneten als die restlichen CarSharing-Stationen des gleichen Anbieters auf privaten Flächen. Auch ist das Kund\*innenwachstum des Anbieters, der die Ausschreibung der Stadt gewann, seitdem deutlich gestiegen. 25 Prozent der befragten CarSharing-Kund\*innen gaben an, dass sie durch das öffentlich sichtbare Fahrzeugangebot und die Stelen an den Mobilstationen auf das CarSharing-Angebot aufmerksam geworden sind. Der kommunale Verkehrsbetrieb VAG registrierte innerhalb eines Jahres eine deutliche Zunahme von Abo-Kund\*innen, die durch die Kooperation mit dem CarSharing-Anbieter neu gewonnen wurden.

Wegen dieser Erfolgsbewertung startete die Stadtverwaltung Mitte 2018 eine weitere Ausschreibung zur Vergabe zusätzlicher Stellplätze. Bis September 2019 wurden 21 weitere CarSharing-Stationen eröffnet. In der zweiten Projektphase war mit der Identifikation geeigneter Flächen auch eine Bürgerbeteiligungsaktion verbunden: Fünf Stationen wurden an Standorten eingerichtet, für die sich Bürger\*innen zuvor in einem online-Beteiligungsverfahren ausgesprochen hatten.

Die **Landeshauptstadt Stuttgart** hat Ende November 2017 zehn Stellplätze an fünf Standorten als Pilotprojekt ausgeschrieben. Diese Standorte wurden an einen CarSharing-Anbieter vergeben. Dieser

hat auch die Einrichtung und Gestaltung der Stellplätze übernommen. Für die Landeshauptstadt steht der Erfolg der ersten Stufe des Pilotprojektes außer Zweifel, so dass Anfang 2019 eine weitere Ausschreibung von 23 Stellplätzen in acht Stadtteilen erfolgte. Diesmal wurden Stellplätze an drei verschiedene stationsbasierte Anbieter vergeben. Die Einrichtung der Stellplätze erfolgt nun durch die Stadt nach dem in der Pilotphase erarbeiteten Gestaltungskonzept.

Die **Universitätsstadt Tübingen** ist unseres Wissens die erste Stadt Deutschlands, die nach der Beschlussfassung des CsgG – aber noch vor Inkrafttreten des Gesetzes – ihre kommunale Stellplatzsatzung um einen neuen Abschnitt zur „Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Carsharing-Stellplätze auf öffentlicher Verkehrsfläche“ ergänzt hat (Tübingen 2017a und 2017b). Seitdem werden in Abstimmung mit dem örtlichen CarSharing-Anbieter dort Stellplätze im öffentlichen Straßenraum eingerichtet, wo der Bedarf am größten ist. Außerdem werden im Rahmen einer Kooperation der kommunalen Stadtwerke mit dem CarSharing-Anbieter weitere Stadtgebiete für das CarSharing erschlossen.

## 5 Anpassungsbedarf der Landesstraßengesetze in Bezug auf die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze

Inwiefern haben die bisherigen allgemeinen Regelungen zur Sondernutzung in den bestehenden Landesstraßengesetzen die Ausweisung von CarSharing-Stellplätzen ermöglicht? Die Rechtsauffassungen dazu zeigen ein kontroverses Bild und verdeutlichen die Notwendigkeit einer Klarstellung, wie sie mit der Abfassung des Carsharinggesetzes auf Bundesebene eingeleitet wurde. Wie die im vorhergehenden Kapitel vorgestellte Beschreibung des Status quo zeigt, haben in vielen Flächenländern Kommunen vereinzelt unternehmensspezifische CarSharing-Stellplätze als Sondernutzung gestattet, während andere dies mit der Begründung einer unzureichenden Rechtsgrundlage bisher abgelehnt haben. Beide haben sich in ihrer Rechtsauffassung auf das jeweils gleiche Landesstraßengesetz bezogen.

### 5.1 Erlauben die bestehenden Landesstraßengesetze die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze?

Die Landesstraßengesetze aller Bundesländer in der bisherigen Fassung, also vor einem etwaigen Inkrafttreten spezifischer Anpassungen, schließen die Anwendung der Sondernutzung für unternehmensspezifisch zugeordnete (stationsbasierte) CarSharing-Stellplätze nicht aus. Das ist die Quintessenz einer juristischen Prüfung aller Landesstraßengesetze, die ein von uns beauftragter Rechtsanwalt Ende 2017 durchgeführt hat (siehe RA Scherer 2017). Diese Einschätzung soll auch dann zutreffen, wenn die Landesstraßengesetze in der bisherigen Fassung keine auf CarSharing-Angebote konkret bezogenen Regelungen enthalten haben. Dieser Auffassung schließen sich auch Kluth (2018, S. 116) und Agora Verkehrswende (2018, S. 48) an.

Das Verkehrsministerium Nordrhein-Westfalens bestätigt durch E-Mail-Mitteilung vom 24.01.2017 an den Bundesverband CarSharing e.V diese Auffassung. Die E-Mail wurde zu einem Zeitpunkt geschrieben, als noch kein Entwurf für eine Änderung des Straßen- und Wegegesetzes NRW vorlag. Darin heißt es:

*„Grundsätzlich ist es den kommunalen Straßenbaubehörden auch ohne Änderung des Straßen- und Wegegesetzes NRW möglich, gemäß § 18 StrWG NRW eine Sondernutzungserlaubnis für die Nutzung öffentlicher Straßenflächen für stationsgebundene Carsharing-Angebote zu erteilen. (...) Soweit Kommunen eigene Wege beim Auswahlverfahren und bei den Auswahlkriterien beschreiten möchten, können sie dies bis zur entsprechenden Änderung des Straßen- und Wegegesetzes tun.“*

Nach einer Anpassung des Landesstraßengesetzes muss sich die Durchführung des Auswahlverfahrens jedoch an den dann gültigen Vorgaben des ergänzten Landesstraßengesetzes orientieren. Eine vergleichbare Einschätzung kann für alle Bundesländer gelten.

## 5.2 Stand der Anpassung der Landesstraßengesetze an die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze

Inzwischen haben einige Bundesländer Gesetzentwürfe zur Änderung ihrer Landesstraßengesetze vorgelegt. In diesen Fällen wird in die bestehenden Landesstraßengesetze jeweils ein neuer Paragraph eingefügt, der speziell die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze regelt bzw. klarstellt. Die eingeleiteten Anpassungen der Straßengesetze tragen dazu bei, die Verfahren rechtssicher zu gestalten und den Kommunen eine einheitliche Vorgehensweise vorzugeben.

Die Momentaufnahme im August 2019 zeigt folgendes Bild:

- In **Bayern** ist eine Gesetzesänderung bereits am 01.09.2018 in Kraft getreten. Es war erklärtes Ziel der Landesregierung, das „Gesetz zur Förderung des stationsbasierten Carsharing in Bayern“ noch vor der Landtagswahl im Oktober 2018 umzusetzen (siehe BayStrWG 2018).
- In **Baden-Württemberg** hat der Landtag das Gesetz im Januar 2019 beschlossen. Die neue Regelung zur Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing ist am 16.02.2019 in Kraft getreten (siehe BW StrG 2019).
- In **Nordrhein-Westfalen** wurde der Gesetzentwurf der Landesregierung im Februar 2019 vom Landtag beschlossen. Das Gesetz trat am 13.03.2019 in Kraft (siehe StrWG NRW 2019).
- In **Bremen** wurde das Bremische Landes-Carsharinggesetz im März 2019 von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossen. Es ist am 06.04.2019 in Kraft getreten (siehe BremLCsgG 2019).
- In **Sachsen** hat der Landtag ein Gesetz im Juli 2019 beschlossen.
- In **Thüringen** wurde eine Ergänzung des Thüringer Straßengesetzes im Juli 2019 im Landtag verabschiedet (siehe ThüringerCsgG 2019).
- In **Rheinland-Pfalz** hat die Landesregierung einen Gesetzentwurf im Juli 2019 vorgelegt.
- In **Hessen** liegt ein Referentenentwurf zur Ergänzung des Hessischen Straßengesetzes seit dem 02.07.2019 vor.
- In **Niedersachsen** haben die beiden Regierungsfractionen einen Entschließungsantrag in den Landtag eingebracht, der die Landesregierung um die Vorlage eines Gesetzentwurfs für ein Landescarsharinggesetz bittet. Dort soll u.a. die Regelung der Sondernutzungserlaubnisse im Niedersächsischen Straßengesetz zugunsten des stationsbasierten CarSharing angepasst werden.

- Die baldigen Vorlagen eines Referentenentwurfs ist auch in **Mecklenburg-Vorpommern** angekündigt.

**Schleswig-Holstein** hat bisher noch keine Notwendigkeit der Anpassung seines Landesstraßengesetzes (LStrG) gesehen, da von den Kommunen oder von den Kommunalen Spitzenverbänden bisher kein Bedarf dazu angemeldet wurde. Die Städte Kiel, Lübeck und Flensburg haben bisher schon Sondernutzungserlaubnisse auf der Grundlage des bestehenden Gesetzes erteilt.

Auch die Landesregierung **Sachsen-Anhalt** sieht bisher keinen Bedarf für die Anpassung seines Landesstraßengesetzes (Landtag Sachsen-Anhalt 2017). Allerdings schreibt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt in einer E-Mail vom 30.11.2018 an einen CarSharing-Anbieter in Sachsen-Anhalt, dass „für die Kommunen im Land durchaus die Möglichkeit [besteht], über die bestehenden (allgemeinen) sondernutzungsrechtlichen Tatbestände des Landesstraßengesetzes stationsbasierte Carsharing-Plätze an Straßen nach Landesrecht zu schaffen.“ Mit dieser Aussage wird die oben beschriebene Einschätzung der von uns beauftragten Rechtsanwälte bestätigt.

Die bereits in Kraft getretenen ergänzten Landesstraßengesetze bzw. die bisher vorliegenden Gesetzentwürfe umfassen – übereinstimmend oder abweichend voneinander – folgende Regelungsinhalte:

#### **Generelle Zielsetzung**

- Sie verfolgen die explizite Zielsetzung, die Sondernutzung zugunsten von stationsbasierten CarSharing-Stellplätzen ausdrücklich zu gestatten und in eigenen Paragraphen bzw. Artikeln zu regeln. Dabei wird ausdrücklich die gesetzliche Grundlage des § 5 CsgG auf Straßen in der Regelungskompetenz der Länder übertragen. (alle vorliegenden und oben aufgeführten neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Neben straßenbezogenen Kriterien können ausdrücklich auch umweltbezogene Kriterien zur Auswahl bestimmt werden. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- In keinem der aufgeführten Landesstraßengesetze wird ein Anspruch der CarSharing-Anbieter auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis gegenüber den Kommunen begründet. Dies liegt nach wie vor im Ermessen der Kommunen.

#### **Anforderung an Vergabeverfahren**

- Es wird ein diskriminierungsfreies und transparentes, d. h. stets wettbewerbliches, Auswahlverfahren gefordert. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)

- Mit der Durchführung des Auswahlverfahrens kann auch ein beliehenes kommunales Unternehmen betraut werden. (Bayern, Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Rheinland-Pfalz)
- Die CarSharing-Definition des CsgG § 2 wird übernommen. Dies umfasst auch die Gleichwertigkeit für kleine, ehrenamtlich geführte CarSharing-Vereine in der Gesetzesbegründung. (Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Rheinland-Pfalz, Referentenentwurf Sachsen, Thüringen; Baden-Württemberg spricht neutral von „Rechtsperson“ statt „Unternehmen“)
- Eine eigene CarSharing-Definition wird etwas abweichend von § 2 CsgG eingeführt. (Baden-Württemberg, Referentenentwurf Hessen)
- Auch stationsunabhängige Anbieter können sich um Flächen bewerben, wenn sie die im Bremischen Carsharinggesetz formulierten Eignungskriterien erfüllen. (Bremen)
- Das Auswahlverfahren ist fortlaufend zu dokumentieren. (Bremen, Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Sachsen)

#### **Öffentlichkeit des Verfahrens**

- Das Auswahlverfahren muss öffentlich bekannt gemacht werden. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Die Unterlagen müssen allen interessierten Anbietern kostenfrei und ohne Registrierung zugänglich sein. (Bremen, Referentenentwurf Sachsen)
- Die Bekanntmachung mit allen dazugehörigen Informationen über das Verfahren erfolgt ortsüblich. (Baden-Württemberg)
- Die Bekanntmachung mit allen dazugehörigen Informationen über das Verfahren erfolgt auf der Internetseite [www.vergabe.bremen.de](http://www.vergabe.bremen.de) und ortsüblich. (Bremen)
- Die Bekanntmachung ist mit allen dazugehörigen Informationen auf der Internetseite [www.bund.de](http://www.bund.de) und nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union im Amtsblatt der Europäischen Union zu veröffentlichen. (Referentenentwurf Sachsen)

#### **Flächenbestimmung und -aufteilung**

- Die Kommune bestimmt geeignete Flächen im Straßenraum. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)

- Die Anforderungen an die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs müssen gewahrt bleiben. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Die Belange des öffentlichen Personennahverkehrs dürfen nicht beeinträchtigt werden. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Eine Fläche, die mehrere Stellplätze umfasst, kann unter mehreren Anbietern aufgeteilt werden. In einem solchen Fall muss die Kommune vorab das Verfahren zur Aufteilung beschreiben. (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen)
- Es können getrennte Vergabeverfahren für einzelne Flächen durchgeführt werden. (Bayern, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Sachsen, Thüringen, Referentenentwurf Rheinland-Pfalz)
- Bei gleicher Eignung mehrerer Bewerber ist durch Los zu entscheiden. (Referentenentwurf Sachsen)

### **Eignungskriterien und Zugangsvoraussetzungen**

- Abfassung der Eignungskriterien bzw. Anforderungen (Voraussetzungen zur Teilnahme) ist in die Verantwortung der Kommunen gestellt. (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen)
- Das Land macht Vorgaben für die Eignungskriterien im Landesstraßengesetz. (Bremen)
- Kommunen müssen die vom Bundesgesetzgeber für Bundesfernstraßen erlassenen Eignungskriterien auch auf Straßen in ihrer Kompetenz anwenden. (Referentenentwurf Sachsen)
- Forderung nach Zuverlässigkeit des Anbieters wird als Zugangsvoraussetzung für das Verfahren festgelegt. (Bremen, Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Sachsen)
- Kommunen unter 80.000 Einwohner\*innen können im Auswahlverfahren von einzelnen Anforderungen abweichen. (Nordrhein-Westfalen, Referentenentwurf Sachsen: durch Übernahme der Anlage zu § 5 Abs. 4 Satz 3 CsgG bei Kommunen unter 50.000 Einwohner\*innen)
- Behörden können im Auswahlverfahren von einzelnen Auswahlkriterien abweichen, wenn dies aufgrund besonderer örtlicher Umstände gerechtfertigt ist und kein anderer CarSharing-Anbieter einen Antrag stellt. (Bremen)

### **Umgang mit vergebenen Sondernutzungsflächen**

- Auf den vergebenen Stellplätzen besteht Betriebspflicht für den/die begünstigten CarSharing-Anbieter. (Bremen, Thüringen: „im Rahmen des Zumutbaren“)

- Die Stellplätze können durch geeignete bauliche Vorrichtungen gegenüber Nichtbevorrechtigten abgesperrt werden. (Baden-Württemberg, Bremen, Referentenentwurf Sachsen, Thüringen)
- Die Kommune wird ausdrücklich zum Erlass von Sondernutzungssatzungen für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze ermächtigt. (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) Für alle anderen ist dies durch die allgemeine Bestimmung im Landesstraßenrecht abgedeckt.
- Für die Nutzung der Flächen ist eine Sondernutzungsgebühr zu erheben. (Thüringen)

#### **Vergabezeitraum**

- Die Vergabe erfolgt für einen zeitlich begrenzten Zeitraum von höchstens acht Jahren. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Eine Verlängerung oder eine Neuerteilung ist nur nach Durchführung eines erneuten Auswahlverfahrens möglich. (alle vorliegenden neu gefassten Landesgesetze bzw. Gesetzentwürfe)
- Die Erteilung der Sondernutzung kann zurückgenommen werden, wenn der Begünstigte nicht mehr die Eignungskriterien bzw. Anforderungen zur Teilnahme erfüllt. (Baden-Württemberg, Bremen, Thüringen, Referentenentwurf Hessen)

## 6 Vergaberechtliche Anforderungen

### 6.1 Grundprinzipien des Wettbewerbs- und Vergaberechts

Mit der im CsgG verankerten Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing wird in den meisten Kommunen juristisches Neuland beschritten. Es existiert noch keine durch Gerichte überprüfte Rechtsauslegung zur Auswahl der Anbieter und zur Vergabe der Flächen. Umgekehrt haben diejenigen Städte und Gemeinden, die bisher schon die Sondernutzung für die Genehmigung stationsbasierter CarSharing-Stellplätze angewendet haben, auch keine nachteiligen rechtlichen Erfahrungen damit gemacht.

Gleichwohl weist die Sondernutzung für stationsbasierte CarSharing-Stellplätze Besonderheiten gegenüber der geläufigen Sondernutzungspraxis in Kommunen (für Marktstände, Außengastronomie etc.) auf. Deshalb sprechen Jurist\*innen auch manchmal von einer besonderen Form der Sondernutzung, die in Teilen juristisches Neuland betritt.

Parallel zu den Erfahrungen der Vergabepaxis in am ehesten vergleichbaren Fällen leiten wir folgende Regeln als grobe Hinweise für ein zweckdienliches Handeln ab. Auch hat die Diskussion in den von uns im Rahmen der Projektbearbeitung durchgeführten Workshops und mit Jurist\*innen dies bestätigt:

- Je knapper die zur Verfügung stehenden Flächen im öffentlichen Raum sind, desto eher scheinen wettbewerbs- und vergaberechtliche Vorgaben angezeigt.
- Je komplexer die Wettbewerbssituation zwischen unterschiedlichen CarSharing-Anbietern in der Kommune ist, desto mehr vergabeähnlichen Charakter muss die Flächenzuordnung erhalten. Dies gilt nicht nur für den Wettbewerb unter bestehenden stationsbasierten CarSharing-Anbietern, sondern schließt auch zu erwartende weitere Anbieter im Falle einer öffentlichen Bekanntmachung mit ein, die derzeit noch nicht vor Ort tätig sind. Einige Vorgaben dazu sind in den aktuell novellierten Landesstraßengesetzen beschrieben.
- Je zugespitzter das Verfahren als „Auswahl des (einen) Besten“ formuliert ist, desto pointierter wird das Ergebnis ausfallen. Es muss den Auslobern klar sein, dass im Umkehrschluss mit einem solchen Verfahren auch Verlierer produziert werden, die durchaus bewährte CarSharing-Angebote bereitstellen.
- Je spezifischer eine Kommune Erwartungen als Auswahlkriterien an die interessierten CarSharing-Anbieter formuliert, desto mehr ist sie selbst an diese Vorgaben gebunden.

## 6.2 Vergaberechtliche Einordnung der Sondernutzungserlaubnis

Für die Einschätzung, welche vergaberechtlichen Anforderungen an das Vergabeverfahren einer Kommune zu stellen sind, ist die formalrechtliche Einordnung einer Sondernutzungserlaubnis von entscheidender Bedeutung. Der Bundesverband CarSharing e. V. hat zu dieser Thematik im Rahmen dieses Projektes ein Gutachten bei der Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held (bbh) in Auftrag gegeben (Ringwald, Schmidt 2018), das Grundlage für die Ausführungen in diesem Unterkapitel ist. Von den bundesweit verbindlichen Vorgaben des Wettbewerbs- und Vergaberechts zu unterscheiden sind Vorgaben der novellierten und speziell angepassten Landesstraßengesetze zur Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing. Diese wurden, soweit sie zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Leitfadens bereits veröffentlicht waren, im Kapitel 5 beschrieben.

Folgende Möglichkeiten stehen zur Auswahl:

1. Die Sondernutzung könnte von der Kommune als reine Genehmigung eines Antrages durch einen CarSharing-Anbieter ausgestellt werden (soweit dem nicht Anforderungen des entsprechenden Landesstraßengesetzes entgegenstehen).
2. Es handelt sich um eine Konzession, die von der Kommune vergeben wird.
3. Eine noch weitergehende Form wäre ein Dienstleistungsauftrag an einen Anbieter durch die Kommune.

Der Fall 1) trifft zu, wenn mit der Sondernutzungserlaubnis dem CarSharing-Anbieter von Seiten der Kommune keine einklagbaren Verpflichtungen auferlegt werden. Obwohl mit der Sondernutzungserlaubnis zwar verbunden ist, dass eine bestimmte Fläche als CarSharing-Station genutzt werden soll, ist für die Beurteilung des Status jedoch entscheidend, ob die Kommune daraus ein einklagbares Recht auf Betrieb einer CarSharing-Station ableiten kann. Ist dies nicht der Fall, wäre aus vergaberechtlicher Sicht kein wettbewerbliches Verfahren durchzuführen. Es handelt sich nicht um eine Konzession im rechtlichen Sinne, „sondern um die Genehmigung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in einem im öffentlichen Eigentum stehenden Gebiet“ (Braun 2018, Fn 36). Die reine Sondernutzungserlaubnis kann auf einen auslösenden Antrag eines CarSharing-Anbieters hin erteilt werden. Diese Konstellation findet sich in vielen Städten, die bereits bisher die Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing angewendet haben.

Dennoch wird es sich zukünftig regelmäßig um eine Konzession handeln, wenn eine Kommune reservierte Stellplätze im öffentlichen Straßenraum an einen oder mehrere bestimmte CarSharing-Anbieter vergibt (Fallkonstellation 2). Dies liegt daran, dass Kommunen mit der Zuerkennung eines Sonderrechts im öffentlichen Raum auch die Erwartungen verbinden, dass der Anbieter tatsächlich ein attraktives und umweltfreundliches CarSharing betreibt. Vertragliche Pflichten für den CarSharing-Anbieter gegenüber der Kommune verankern dann die kommunale Zielbestimmung. Dies könnte

beispielsweise die Erfüllung von Umweltvorgaben für die eingesetzten Fahrzeuge oder die Einhaltung einer Mindestquote für die Abschaffung privater Pkw durch die Nutzer\*innen des begünstigten CarSharing-Angebotes sein. Auch würde eine von der Kommune ausgesprochene Betriebspflicht auf den Sondernutzungsflächen eine Konzession bedingen. In diesem Fall gilt: „Die zuständigen Behörden beschaffen für die Bevölkerung ein nachhaltiges Mobilitätsangebot“ (Braun 2018, Fn 48). Das wirtschaftliche Risiko in dieser Fallkonstellation 2) verbleibt jedoch beim CarSharing-Anbieter.

Hinsichtlich der vergaberechtlichen Vorgaben ist zu unterscheiden (Ringwald, Schmidt 2018, S. 6):

- Ist der geschätzte Schwellenwert von 5,548 Mio. Euro netto (berechnet nach dem erwarteten Umsatz des CarSharing-Anbieters) überschritten, bedarf es einer europaweiten Ausschreibung, die sich in der Regel am sogenannten Verhandlungsverfahren mit Teilnahmewettbewerb orientiert.
- Liegt der geschätzte Vertragswert bei einer Konzession hingegen unterhalb von 5,548 Mio. Euro netto, gelten hierfür nur die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundeslandes – ergänzt um die Vorgaben im jeweiligen Landesstraßengesetz.

Der Schwellenwert könnte sich beispielsweise als Gesamtauftragswert aus dem Umsatz der CarSharing-Fahrzeuge an den zu vergebenden Sondernutzungsstandorten in der Laufzeit der Sondernutzung berechnen. Denkbar ist jedoch auch, dass der Schwellenwert sich aus der Differenz eines höheren Umsatzes öffentlicher Stationen im Vergleich zum niedrigeren Umsatz von Stationen auf privat angemieteten Flächen in vergleichbarer Lage ergibt. Hierzu gibt es jedoch noch keine Erfahrungswerte.

Wenn die Kommune dem CarSharing-Anbieter nicht „nur“ eine Konzession einräumt, sondern ihn auch finanziell unterstützt, dann kann dies einen Dienstleistungsauftrag begründen. Die Kommune beschafft ein CarSharing-Angebot für ihre Bürger\*innen und zahlt hierfür eine Vergütung (Fallkonstellation 3). Dies ist derzeit in wenigen Beispielen bei Ausschreibungen der Fall, mit denen Gebietskörperschaften abseits gut versorgter CarSharing-Räume ein neues CarSharing-Angebot mit aufbauen wollen, jedoch kein CarSharing-Anbieter auf vollständig eigenes Risiko zum Start bereit ist. Hierbei würde die ausschreibende Stelle (Gemeinde oder Landkreis) das Betriebsrisiko für das neue CarSharing-Angebot am Standort für einen definierten Einführungszeitraum übernehmen. Denkbar ist diese Konstellation auch in Förderprojekten im ländlichen Raum, in denen u.a. ein neues CarSharing-Angebot ausprobiert werden soll. Beim Vorliegen einer solchen Konstellation muss bereits ab einer Vergütung von 221.000 Euro durch die Kommune eine europaweite Ausschreibung durchgeführt werden. Unterhalb dieses Wertes gelten dann wiederum die vergabe- und haushaltsrechtlichen Vorgaben des Bundeslandes immer – unabhängig vom Erreichen eines Schwellenwertes – ergänzt um die Vorgaben im jeweiligen Landesstraßengesetz.

Abschließend sei betont, dass die Kommunen unabhängig von der vergaberechtlichen Einordnung stets beachten müssen, dass

- der Bundesgesetzgeber im CsgG für Stellplätze an Bundesstraßen in Ortsdurchfahrten verpflichtend ein wettbewerbliches Verfahren vorschreibt und nur Kommunen mit weniger als 80.000 Einwohner\*innen hiervon Abstriche machen können, wenn bestimmte Voraussetzungen (z.B. fehlender Anbieterwettbewerb) vorliegen,
- für alle anderen Straßen im Gebiet der Kommune die Regelungen in den Landesstraßengesetzen als Mindeststandard zu beachten sind.

### 6.3 Verteilungschancen bei ausreichender Flächenverfügbarkeit

Im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit entscheidet die kommunale Verkehrspolitik über die Infrastruktur für die verschiedenen Verkehrsangebote auf ihrem Gemeindegebiet. Herrschte über viele Jahrzehnte das Primat des Autoverkehrs in der bundesdeutschen Verkehrspolitik vor, das seine größten Auswüchse in der autogerechten Stadt der Nachkriegszeit erlebte, findet seit einigen Jahren ein allmähliches Umdenken statt. Teilweise großflächige Fußgängerzonen, reservierte ÖPNV-Fahrs Spuren und abgetrennte ÖPNV-Schienenwege sowie separate Fahrradstreifen im Verkehrsraum des motorisierten Individualverkehrs sind sichtbare Anzeichen des Umdenkprozesses. Der Bundesverband CarSharing e.V. tritt dafür ein, dass den Kommunen eine weitreichende Kompetenz bei der Aufteilung des Straßenraumes für die unterschiedlichen Verkehrsbedürfnisse zukommen sollte.

Im Zusammenhang mit dem Thema des Leitfadens kommt eine besondere Aufmerksamkeit der Fragestellung zu, ob es sich bei den verfügbaren CarSharing-Stellplätzen überhaupt um die Verteilung eines knappen Platzangebotes handelt. Hierzu führt RA Braun in seinem Gesetzeskommentar zum § 5 Carsharinggesetz, also zu den Sondernutzungsregeln für Bundesstraßen, aus: „Wenn genügend Plätze für den stationsgebundenen Carsharingbetrieb zur Verfügung stehen, dann ist die Frage des förmlichen Verteilungsverfahrens nicht von Dringlichkeit. Die Bewerber müssen – wenn gesetzlich vorgeschrieben – dennoch zumindest die Eignungskriterien erfüllen. Wenn keine gesetzliche Vorschrift vorhanden ist, dann gelten die allgemeinen landesrechtlichen Vorgaben.“ (Braun 2018, Rn 7) Umso mehr sollte diese Voreinschätzung für die über die Bundesstraßen hinausgehenden größeren Straßennetze in der Baulast der Länder und Kommunen zur Grundlage gemacht werden.

Wenn die Landesstraßengesetze nichts Gegenteiliges aussagen, können die Kommunen im Falle ausreichender Stellplatzflächen für CarSharing-Stationen eine Sondernutzungsvereinbarung nach Initiativantrag der Anbieter abschließen.

## 7 Möglicher Ablauf des kommunalen Zuteilungsverfahrens

In diesem Kapitel wird beschrieben, wie der Ablauf des Verfahrens für die Sondernutzung durch stationsbasierte CarSharing-Stellplätze per Sondernutzung organisiert werden kann. Der Ablauf wird dabei überwiegend aus den Vorgaben der Landesstraßengesetze abgeleitet und nicht aus dem § 5 CsgG oder den allgemeinen vergaberechtlichen Vorgaben zur Durchführung europaweiter Ausschreibungen. Einerseits gewähren die Landesstraßengesetze den Kommunen größere Freiheiten zur Gestaltung des Vergabeverfahrens, andererseits hat das vom Bund geregelte Verfahren in § 5 CsgG für die Ortsdurchfahrten an Bundesstraßen im Unterschied zu den Straßen in der Baulast der Gemeinden, Kreise und Länder wenig Bedeutung für das stationsbasierte CarSharing.

Da die Vorgaben der Landesstraßengesetze nicht einheitlich sind, muss die Beschreibung eines möglichen Ablaufs allgemein gehalten werden. Je nach aktueller Version des Landesstraßengesetzes unterscheidet sich der konkrete Ablauf von Bundesland zu Bundesland. Die Beschreibung eines idealtypischen Ablaufs des kommunalen Vergabeverfahrens ist also einerseits – soweit es nicht CarSharing-Stellplätze an Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen betrifft – an den verallgemeinerbaren rechtlichen Vorgaben zur Sondernutzung in den Landesstraßengesetzen orientiert. Andererseits wird eine möglichst einfache Handhabung bevorzugt, um die Hürden bei der Umsetzung in den kommunalen Verwaltungen gering zu halten.

Es wird darauf verwiesen, dass es sich angesichts des aktuell geschaffenen Rechtsrahmens im Bundes- und Landesrecht um eine neue rechtliche Materie handelt, für die es noch keine eingetragene Umsetzungspraxis gibt. Die Gesetzestexte sind nicht so explizit ausformuliert, dass es keine Interpretationsspielräume mehr gibt. Auch fehlen naturgemäß Gerichtsurteile zu dieser Thematik, die eine Umsetzung allgemein gehaltener Vorgaben in den Landesstraßengesetzen in der praktischen Umsetzung auf den Prüfstand stellen und in oberer Instanz Richterrecht geschaffen haben.

### 7.1 Vorwettbewerbliche Markterkundung

In der Regel verfügen Kommunalverwaltungen nicht über detaillierte und aktuelle Informationen zum örtlichen CarSharing-Markt. Da es nicht zu den Kernaufgaben der Stadt- und Verkehrsplanung gehört, werden Kenntnisse über den bestehenden örtlichen CarSharing-Markt eher sporadisch und interessegeleitet als systematisch gesammelt. In kleineren Städten und Gemeinden ist dieser Markt übersichtlich, in größeren Städten existieren oft mehrere Anbieter nebeneinander. Zudem erreicht die Kenntnis über ansiedlungswillige neue Anbieter die Verwaltung nur dann, wenn sie sich mit dem Wunsch nach CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum an sie wenden. Aber werden sie diesen Schritt gehen, wenn es bisher noch keine Aufgeschlossenheit für die Genehmigung von öffentlichen Stellplätzen im Stadtgebiet gibt? Umgekehrt könnte erst die Bereitschaft der Kommune, CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum einzurichten, das Interesse neuer Anbieter auf diesen Standort lenken.

Insbesondere haben Kommunalverwaltungen auch keine Kenntnis von den räumlich differenzierten Nöten eines CarSharing-Anbieters, in welchen Stadtquartieren mangels anmietbaren Privatflächen der weitere Fahrzeugzuwachs trotz Kund\*innenwachstum ins Stocken gerät und wo weitere Kundenpotenziale realisiert werden könnten, wenn neue Standorte in Kundennähe aufgemacht werden. Erst wenn von der Stadtverwaltung die Bereitschaft signalisiert wird, mit Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum abzuweichen, werden sich die bestehenden Anbieter mit diesen konkreten Informationen zu Standortwünschen an die Verwaltung wenden.

Eine vorwettbewerbliche Markterkundung der Verkehrsplanung kann hier Abhilfe schaffen. Dies betrifft zum einen den Austausch mit bestehenden lokalen Anbietern über deren dringendste Standortwünsche und über das ungefähre Ausmaß des zusätzlichen Stellplatzbedarfes. Damit werden der Umfang und die räumliche Verteilung der Stellplatzwünsche der bestehenden Anbieter deutlich.

Eine solche vorwettbewerbliche Markterkundung gibt der Kommune ein Gespür dafür, wie die kommunale Bereitschaft für die Zurverfügungstellung von Stellplatzflächen mit den Erwartungen der Anbieter zusammenpasst. Das ist insofern von Bedeutung, als die Knappheit verfügbarer Flächen auf die mehr oder weniger restriktive Gestaltung des Vergabeverfahrens Einfluss nehmen könnte.

Eine weitere Funktion einer vorwettbewerblichen Markterkundung ist, die örtliche Wettbewerbssituation des CarSharing-Marktes besser einschätzen zu können. Wenn das Ergebnis der Markterkundung zeigt, dass es keine Wettbewerbssituation vor Ort gibt, kann der Vergabeprozess entsprechend einfacher gestaltet werden.

Kommunen, in denen bisher noch kein CarSharing-Angebot besteht, haben ein anders gelagertes Interesse für eine Markterkundung, wenn sie initiativ werden und zu einem neuen Angebot in ihrer Stadt oder im Landkreis anregen möchten. Hier müssen Anbieter identifiziert werden, die Interesse am Aufbau eines neuen Angebotes in Orten haben, in denen sie bisher noch nicht tätig sind. Da dies wahrscheinlich in erster Linie noch nicht versorgte Klein- und Mittelstädte sowie Gemeinden in ländlichen Regionen betrifft, ist das wirtschaftliche Potenzial solcher neuer Angebote sehr bescheiden, was das Interesse weiter entfernter Anbieter wahrscheinlich eher beschränkt. Umgekehrt ist der Aufwand für räumlich entfernte Anbieter, abseits ihres Stammgebietes ein neues Angebot aufzubauen, die Logistik vor Ort zu organisieren und überhaupt erst einmal die CarSharing-Idee vor Ort zu verankern, unverhältnismäßig hoch.

Der Bundesverband CarSharing e.V. kann in solchen Fällen Kommunen über nächstgelegene CarSharing-Anbieter beraten, die an einer Ausbreitung ihres Geschäftsgebietes interessiert sein könnten. Eine kartografische Übersicht über CarSharing-Angebote im Bundesgebiet kann auch über die Ortsliste auf der bcs-Homepage eingesehen werden.

## 7.2 Initiativanträge der CarSharing-Anbieter

Auch wenn es nicht ausdrücklich in den Sondernutzungsregelungen der Länder genannt ist, sollte es nach wie vor möglich bleiben, dass CarSharing-Anbieter initiativ Anträge auf die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum bei der Stadtverwaltung stellen können. Örtlich vertretene CarSharing-Anbieter können am besten den dringlichen Bedarf in denjenigen Stadtquartieren einschätzen, in denen gar keine oder keine aus Kund\*innensicht attraktiven privaten Flächen anzumieten sind. Damit der Mangel an kundennahen Stellplätzen nicht zu einem Nachteil in der Realisierung der Kund\*innenpotenziale führt, sind solche Initiativanträge der CarSharing-Anbieter ein wichtiger Bedarfsanzeiger.

Die Behörde muss dann entscheiden, wie sie sich zum Initiativantrag des CarSharing-Anbieters verhält. Der Antrag könnte zum Auslöser eines offiziellen Zuteilungsverfahrens mit den in den folgenden Unterkapiteln beschriebenen Schritten werden. In begründeten Fällen und sofern die Landesregelung das zulässt, könnte der Antrag unmittelbar bearbeitet und dann, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, positiv beschieden werden. Denkbar ist auch, dass der Anbieter auf die nächste planmäßige „Vergaberunde“ vertröstet wird.

## 7.3 Auswahl geeigneter Flächen

Die Kommunen sollen geeignete Stellplatzflächen auswählen. Die Frage ist, ob die Flächen stellplatzgenau oder nur in ihrer ungefähren Lage bestimmt werden müssen.

Wir interpretieren die Formulierungen in den überarbeiteten Landesstraßengesetzen so, dass die Flächen für zugeordnete CarSharing-Stellplätze zwar nicht parzellenscharf bestimmt sein müssen, jedoch die ungefähre Lage in einem Straßenzug oder in einem Quartier von der Kommune definiert wird. Dies lässt sich aus der übereinstimmenden Vorgabe aller Anpassungen zur Sondernutzung für stationsbasiertes CarSharing in den bisherigen Gesetzentwürfen zur Änderung der Landesstraßengesetze schließen, dass insbesondere „Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs“ gewahrt bleiben muss. Dies kann nur sichergestellt werden, wenn die Lage der in Frage kommenden Flächen hinreichend bekannt ist. Insbesondere ist zu beurteilen, ob bei Längs- oder Senkrechtparkplätzen der fließende Verkehr auf der Straße durch ein- und ausfahrende CarSharing-Fahrzeuge behindert wird. Senkrechtparkplätze kommen aus diesem Grund eher in wenig befahrenen Straßen in Frage.

Die Prüfung „geeigneter Flächen“ ist umso bedeutender, als sowohl aus dem Bundesgesetz als auch in einigen Landesentwürfen ausdrücklich die Möglichkeit enthalten ist, dass die reservierten CarSharing-Stellplätze baulich gegen nichtberechtigte Autofahrer\*innen („Falschparker“) geschützt werden können. Dies kann beispielsweise durch hoch- und runterklappbare Bügel geschehen, die von CarSharing-Nutzer\*innen nach dem Ausparken bzw. vor dem Einparken manuell bedient werden. Mit diesem Vorgang ist notwendigerweise ein kurzes Anhalten der CarSharing-Fahrzeuge in zweiter Reihe verbunden.

In diesem Zusammenhang ist die weitere Anforderung an die Flächenauswahl zu verstehen, die sowohl im CsgG als auch in allen geänderten Landesstraßengesetzen enthalten ist: Die Belange des Öffentlichen Personennahverkehrs dürfen nicht beeinträchtigt werden. Anhalten in der zweiten Reihe könnte aber eine solche Beeinträchtigung sein, wenn dadurch Busse und Bahnen im Verkehrsfluss gestört werden. Aus diesem Grund scheiden mit baulichen Einrichtungen gegen Nichtberechtigte versehene CarSharing-Stellplätze an Hauptverkehrsstraßen mit ÖPNV-Verkehr eher aus. Zu prüfen ist sicherlich, ob sich in naheliegenden Quartiersstraßen mit weniger Autoverkehr Ersatzflächen bestimmen lassen.

Wie im vorausgehenden Kapitel 7.2 beschrieben, sollte sich die Kommune im Rahmen eines vorwettbewerblichen Verfahrens mit bestehenden und interessierten CarSharing-Anbietern über deren Lagepräferenzen für neue Standorte verständigen.

#### **7.4 Zielbestimmung – Abfassen von Zugangsvoraussetzungen und Eignungskriterien**

Parallel zur Flächenbestimmung sollte sich die Kommunalverwaltung darüber im Klaren sein, welche Ziele sie mit der Vergabe von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum verfolgen möchte. Davon abhängig ist die konkrete Ausgestaltung des Vergabeverfahrens und der Auswahlkriterien bei der Bewertung von beantragenden CarSharing-Anbietern. Letztendlich geht es darum, die richtigen CarSharing-Angebote und deren Betreiber für die ausgewählten Flächen zu bestimmen.

Mögliche Zielsetzungen könnten sein:

- allgemeine CarSharing-Förderung, eventuell unter Einschluss möglichst vieler vor Ort tätiger oder neu anzuwerbender CarSharing-Anbieter;
- optimale Realisierung des Entlastungspotenzials der CarSharing-Angebote zur Flächenentlastung, das heißt optimale Realisierung der Potenziale zur Abschaffung privater Pkw durch CarSharing-Nutzer\*innen, eventuell Konzentration auf bestimmte Stadtquartiere;
- Minderung von klimaschädlichen Treibhausgasemissionen (Klimaschutz), nicht nur am Auspuff der Fahrzeuge sondern auch durch Einfluss auf das Verkehrsverhalten der Bewohner\*innen der Kommune;
- Verminderung übermäßiger verkehrsbedingter Immissionen durch Luftschadstoffe wie beispielsweise Stickoxide und Feinstaub, Vermeidung von Fahrverboten bei überhöhten Schadstoffimmissionen;
- Förderung der Elektromobilität.

Abhängig von dieser Zielbestimmung ergeben sich Antworten auf die folgenden anschließenden Fragestellungen:

- Möchte ich Zugangsvoraussetzungen für die am Verfahren zu beteiligenden CarSharing-Anbieter definieren? Wenn ja, welche?
- Möchte ich Eignungskriterien für die Auswahl geeigneter Anbieter definieren? Wenn ja, welche?
- Wenn ich Eignungskriterien definieren möchte, sollen diese eher selektiv eine Auswahl des Besten bewirken oder sollen mehrere geeignete Anbieter zugelassen werden?

Zugangsvoraussetzungen müssen von den teilnehmenden Anbietern auf jeden Fall erfüllt werden, um überhaupt am Auswahlverfahren teilnehmen zu dürfen. Die Erfüllung von Eignungs- oder Auswahlkriterien entscheidet über das Ranking der Bewerber im Verfahren. Je nachdem, ob die Kommune alle Flächen an denjenigen Anbieter vergeben möchte, der diese Kriterien am besten erfüllt, wird dieser als alleiniger Sieger unter konkurrierenden Verfahrensbeteiligten hervorgehen („The Winner takes it all“). Im anderen Falle können mehrere geeignete Bewerber zum Zuge kommen, die jedoch in der Reihenfolge der Erfüllung der vorgegebenen Kriterien bedacht werden.

Ein Sonderfall der Zielbestimmung trifft auf diejenigen Städte zu, die sowohl stationsbasierte als auch stationsunabhängige („free-floating“) CarSharing-Angebote in ihren Stadtgrenzen haben und beide Varianten mit reservierten CarSharing-Stellplätzen versorgen möchten. Hier ist – entsprechend dem Ergebnis der Zielbestimmung – darüber zu entscheiden, wie die zahlenmäßige und eventuell räumliche Aufteilung der reservierten Stellplätze im Stadtgebiet erfolgen soll. Die Anordnung der allgemeinen, nicht zugeordneten Stellplätze erfolgt dann direkt auf Grundlage des CsgG, die zugeordneten Stellplätze werden per Sondernutzung vergeben.

**Hinweis:** Wir möchten in diesem Unterkapitel nicht missverstanden werden. Wir sprechen uns keinesfalls dafür aus, einen möglichst komplexen Zielkatalog mit den dazu passenden Eignungskriterien als Ausgangspunkt eines Zuteilungsverfahrens aufzustellen. Wir möchten lediglich darauf hinweisen, dass unterschiedliche Zielvorstellungen zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Ausgestaltung des Verfahrens und bei der Auswahl der Anbieter führen können. Das sollten die Gestalter des Verfahrens bedenken.

## 7.5 Öffentliche Bekanntmachung

Im nächsten Schritt gibt die Kommune öffentlich bekannt, dass sie eine Zuteilung der von ihr bestimmten Stellplatzflächen beabsichtigt. Damit erfüllt sie die Anforderung der speziell für diese Aufgabe novellierten Landesstraßengesetze nach einem transparenten Verfahren. Welches Medium dafür eingesetzt wird, ist in den Landesgesetzen unterschiedlich bestimmt. Mal wird eine bestimmte

Internetplattform benannt, mal ist eine ortsübliche Bekanntmachung zugelassen. In den Fällen, in denen kein bestimmtes Medium vorgeschrieben ist, kann sicherlich von einer ortsüblichen Bekanntmachung ausgegangen werden.

Die Bekanntmachung muss allen interessierten CarSharing-Anbietern frei und ohne Vorabregistrierung zugänglich sein.

In dieser öffentlichen Bekanntmachung müssen alle Informationen enthalten sein, die für eine Teilnahme am Auswahlverfahren ausschlaggebend sind. Die Anbieter müssen einschätzen können, worauf sie sich einlassen und welche Kosten und Verpflichtungen auf sie zukommen. Die Bekanntmachung muss insbesondere folgende Informationen enthalten:

- Vorgesehener Ablauf des Auswahlverfahrens;
- vorgesehene Dauer der Sondernutzung;
- Anzahl und Lage der zur Verfügung stehenden Flächen;
- Höhe der monatlichen Sondernutzungsgebühr und der Verfahrenskosten;
- Fristsetzung zur Einreichung der Unterlagen;
- Anforderungen an die Übermittlung von Unterlagen.

Weitere Angaben sind davon abhängig, ob sie im konkreten Fall zutreffen:

- Mitteilung darüber, ob die zur Verfügung stehenden Flächen in unterschiedlichen Losen vergeben werden;
- Mitteilung darüber, ob ein Bewerber alle zur Verfügung stehenden oder alle in einem Los zur Verfügung stehenden Flächen bekommen soll, andernfalls Mitteilung über die Vorgehensweise, wenn mehrere CarSharing-Anbieter den Zuschlag für Teilflächen erhalten können;
- Beschreibung von Zugangsvoraussetzungen beim Anbieter, wie beispielsweise Zuverlässigkeit oder Betriebspflicht auf den vergebenen Flächen;
- Information, dass die Sondernutzungserlaubnis widerrufen werden kann, wenn die Zugangsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt werden;
- Beschreibung von Eignungskriterien, insbesondere umweltrelevanter Auswahlkriterien;
- Information über die Gewichtung unterschiedlicher Eignungskriterien;
- Information darüber, wer für die Herrichtung der Stellplätze zuständig ist und welche Vorgaben damit verbunden sind;

- Information darüber, ob die ausgewählten Stellplätze durch geeignete bauliche Maßnahmen gegen Nichtberechtigte geschützt werden können.

Das Vergabeverfahren muss diskriminierungsfrei durchgeführt werden. Dies kann als erfüllt angesehen werden, wenn die Anforderungen allgemein gehalten und nicht genau auf einen bestimmten Anbieter zugeschnitten sind.

## 7.6 Durchführen des Zuteilungsverfahrens

Die in der offiziellen Bekanntmachung veröffentlichten Vorgaben sind nun im Verfahren wörtlich umzusetzen.

Alle Schritte des Verfahrens sind intern zu dokumentieren, damit in eventuellen Drittwiderspruchsverfahren die Rechtmäßigkeit der Zuteilung belegt werden kann. Zu dieser Dokumentation gehört auch, dass die Begründungen von Entscheidungen nachvollziehbar schriftlich festgehalten werden. Dies ist ein wesentlicher Teil der in allen neuen Landesstraßengesetzen enthaltenen Verpflichtung zu einem transparenten Vergabeverfahren.

Die in der Veröffentlichung genannten Vorgaben binden die Kommune in ihrer Bewertung der Angebote und in ihren Auswahlentscheidungen. Je genauer Vorgaben in Form von Eignungskriterien in der Bekanntmachung beschrieben sind, desto mehr ist dadurch das Ergebnis des Auswahlverfahrens in der Handhabung vorbestimmt. Dies gilt umso mehr, je stärker der Wettbewerb um die verfügbaren öffentlichen Flächen in der Bekanntmachung betont wurde und selektive Kriterien benannt wurden. Zugangskriterien wiederum müssen erfüllt sein, damit ein Bewerber überhaupt zur Auswahl angenommen wird.

Die Durchführung eines diskriminierungsfreien Verfahrens verpflichtet die Behörde zur Gleichbehandlung bei der Auswahl der Antragsteller. Dies bedeutet jedoch auch, dass Ungleiches unterschiedlich bewertet werden kann und Differenzierungen möglich sind, wenn hierfür Sachgründe vorliegen.

Ein vereinfachtes Interessenbekundungsverfahren ist möglich, wenn die vorgeschaltete Markterkundung ergibt, dass nur ein Anbieter Interesse zeigt bzw. dass genügend Stellplatzflächen im Verhältnis zu den Anbieterwünschen zur Verfügung stehen. Dies dürfte regelmäßig in kleineren Städten und Gemeinden der Fall sein, in denen kein differenzierter CarSharing-Markt vorhanden ist. Dies ist heute aber auch in verschiedenen mittleren Großstädten der Fall, in denen nur ein oder zwei Anbieter in der Vergangenheit kontinuierlich ein stadtweites Angebot aufgebaut haben. Die begrenzt vorliegenden bisherigen Erfahrungen zeigen auch, dass nicht in jedem Fall vor Ort existierende Anbieter Interesse an einer deutlichen Angebotsausweitung mit Hilfe neuer öffentlicher Stellplätze zeigen, da sie entweder auf bestimmte Stadtbereiche begrenzt sind oder eine deutliche Angebotsausweitung wegen der damit verbundenen wirtschaftlichen Folgekosten finanziell nicht riskieren wollen.

Zur Durchführung des Verfahrens gehört auch der Umgang mit unterlegenen Bewerbern. Diese sollten mindestens zwei Wochen vor der vorgesehenen Erteilung der Sondernutzungserlaubnis an den oder die erfolgreichen Bewerber schriftlich benachrichtigt werden. Damit wird ihnen die Möglichkeit gegeben, Einspruch gegen das Ergebnis der Zuteilung einzulegen oder gegebenenfalls weitergehende rechtliche Schritte zu prüfen. Eine solche Vorgehensweise scheint aus der mittelbar gewollten Anwendung von vergaberechtlichen Grundsätzen angezeigt. Vergaberichtlinien der Länder sollten die Städte nur zu Grunde legen, wenn statt Sondernutzungserlaubnis sicher eine Konzession oder ein Dienstleistungsauftrag (siehe Kapitel 6) vergeben werden sollen.

## **7.7 Einrichten und Belegen der CarSharing-Stellplätze**

Der letzte Schritt ist das Einrichten der genehmigten CarSharing-Stellplätze und die Belegung der Stellplätze mit CarSharing-Fahrzeugen. In der Regel ist der ausgewählte CarSharing-Anbieter für die bauliche Ausgestaltung seiner Sondernutzung verantwortlich. Falls er den Stellplatz baulich gegen Falschparker schützen möchte und die Behörde dem zustimmt, hat er ein geeignetes Fachunternehmen zu beauftragen.

Einige Städte haben für die Gestaltung der CarSharing-Stationen oder der von weiteren Dienstleistungsangeboten belegten Mobilitätsstationen ein Corporate Design entwickelt. In diesem Fall sind die neu vergebenen Stellplätze nach den Vorgaben dieser übergeordneten Gestaltungsrichtlinien herzurichten. Vermutlich wird die Herstellung solcher einheitlich gestalteter Mobilitätsstationen dann auch von der Stadt beauftragt oder durchgeführt.

## 8 Praktische Hinweise zur Gestaltung des Auswahlverfahrens

In diesem Kapitel möchten wir einzelne praktische Aspekte der Umsetzung ansprechen. Dabei wird vorwiegend die Sicht der CarSharing-Nutzer\*innen eingenommen, aber auch die betriebliche Sicht des CarSharing-Anbieters berücksichtigt.

### 8.1 **The Winner takes it all?**

Beim Abfassen der Vergabebekanntmachung sollte die Kommune sich überlegen, welche Zielsetzung sie mit der Genehmigung von Stellplätzen für stationsbasierte CarSharing-Angebote verfolgen möchte. Eine Überlegung dabei ist auch, ob unter mehreren vor Ort tätigen CarSharing-Anbietern derjenige Anbieter herausgefiltert werden soll, der die besten Voraussetzungen zum Erreichen dieser Zielsetzung bietet. In diesem Fall würde dieser ein Anbieter der Gewinner im Auswahlverfahren sein, an den alle Stellplätze vergeben werden.

In vielen Großstädten sind jedoch mittlerweile mehrere stationsbasierte CarSharing-Anbieter tätig, die jeweils ein vergleichbar gutes Angebot für ihre Kund\*innen bereitstellen. Eventuell sind sie unterschiedlichen Buchungsplattformen angeschlossen, die bundesweit jeweils unterschiedliche Netzwerke von CarSharing-Anbietern verbinden. Der Großteil der Bestandskund\*innen hat sich demjenigen Anbieter angeschlossen, der entweder seine Stationen in der Nähe der Wohnung platziert hat oder das am besten passende Tarifsystem anbietet oder bequeme Quernutzungsmöglichkeiten in anderen Städten bereitstellt. Es gibt viele nachvollziehbare Gründe, warum Kund\*innen einen bestimmten Anbieter dem anderen Mitbewerber vorziehen.

Die Zielsetzung der Kommune könnte also am besten dadurch erfüllt werden, dass mehrere Anbieter mit gleichen oder ähnlichen Voraussetzungen bei der Vergabe von Stellplätzen im Straßenraum zum Zuge kommen. Damit bekommen Bestandskund\*innen aller in Frage kommender Anbieter die gleiche Chance, dass die Stationen ihres Anbieters näher an ihre Wohnorte heranrücken und damit Lücken im bisherigen Stationsnetz geschlossen werden. Auch werden neue Chancen der Realisierung von neuen Kund\*innenpotenzialen für alle geeigneten Anbieter eröffnet.

Wie kann jedoch das Vergabeverfahren gestaltet werden, um nicht einen Ausscheidungswettbewerb zu Gunsten eines einzigen Anbieters durchführen zu müssen, der weitere geeignete Anbieter von der kommunalen Stellplatzvergabe ausschließt? Statt „The Winner takes it all“ sollte eine zukunftsweisende Losung eher lauten „Mehrere geeignete Gewinner profitieren gleichermaßen!“. Und die Kund\*innen dieser „Gewinner“ sowieso.

Eine Lösung könnte darin bestehen, dass die Zuteilung nach Losen vorgenommen wird. Die Kommune könnte von vornherein in der Bekanntmachung dafür Spielregeln aufstellen, die eine Zuteilung an

einen einzigen Bewerber ausschließt oder – umgekehrt – die Berücksichtigung mehrerer gleich geeigneter Bewerber erleichtert. Die Spielregeln müssen nur von vornherein feststehen und transparent sein.

Für eine solche Überlegung kann auch angeführt werden, dass das traditionelle Sondernutzungsrecht, wie es bisher in den Landesstraßengesetzen allgemein vorgegeben wurde, im Grundsatz als wirtschafts- und wettbewerbsneutral gilt (Braun 2018, Fn 17, 66). Da nach Ansicht zahlreicher Jurist\*innen das bisherige Sondernutzungsrecht in den Landesstraßengesetzen eine ausreichende Rechtsgrundlage für die bisherige Praxis in einigen Kommunen war, könnte insofern argumentiert werden, dass auch im CarSharing nichts gegen ein Nebeneinander ausreichend gut geeigneter CarSharing-Anbieter spricht.

Im inzwischen in Kraft getretenen neuen § 16a zur „Sondernutzung durch Carsharing“ im Landesstraßengesetz von Baden-Württemberg wurde diese Möglichkeit ausdrücklich auf Wunsch des Bundesverbandes CarSharing e.V. aufgenommen. Dort heißt es im Absatz 1: „Die ausschließliche Nutzung einer Fläche durch einen oder mehrere Carsharinganbieter gilt als Sondernutzung...“. Dies wird im Absatz 5 näher erläutert: „Die Informationen über das vorgesehene Auswahlverfahren sind ortsüblich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung muss alle für die Teilnahme an dem Auswahlverfahren erforderlichen Informationen enthalten, insbesondere (...) über die Vorgehensweise hinsichtlich der Auswahl der Carsharinganbieter, wenn pro Fläche mehr als ein Carsharinganbieter einen Antrag auf Sondernutzung stellt.“

Die Kommune könnte beispielsweise festlegen, dass kein Anbieter alle Lose bekommen oder nur eine maximale Anzahl von Losen in Anspruch nehmen kann. Die Lose könnten unterschiedliche Größen von zur Verfügung stehenden Stellplätzen umfassen und räumlich aufgeteilt werden. Im ersten Anlauf nicht vergebene Lose könnten zu einem späteren Zeitpunkt vergeben werden.

## **8.2 Zuverlässigkeit eines CarSharing-Anbieters als Zugangsvoraussetzung**

Im Bundesgesetz, aber auch in einzelnen Formulierungen der novellierten Landesstraßengesetze (Bremen, NRW, Referentenentwurf Sachsen) wird der Nachweis der Zuverlässigkeit der bevorrechtigten CarSharing-Anbieter gefordert. Diese Forderung wird von uns prinzipiell unterstützt. Jedoch was zeichnet einen zuverlässigen Anbieter aus?

Zunächst wird im CsgG unter Zuverlässigkeit die Einhaltung von Haltereigenschaften nach der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) verstanden. Auch gilt als unzuverlässig, wer bestimmte Bestimmungen nach § 123 GWB nicht einhält, beispielsweise seinen Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern, Abgaben oder Beiträgen zur Sozialversicherung nicht nachgekommen ist und dies durch eine rechtskräftige Gerichts- oder bestandskräftige Verwaltungsentscheidung festgestellt wurde (Braun 2018, Fn 108). Wir möchten jedoch den Blick von der Einhaltung sowieso zu erfüllender gesetzlicher Verpflichtungen auf einen anderen Fokus der Zuverlässigkeit richten, der in etwa mit der Nachhaltigkeit eines

CarSharing-Angebotes umrissen werden kann. Danach wird von uns ein CarSharing-Anbieter als zuverlässig eingestuft, der seinen Kund\*innen bzw. Mitgliedern dauerhaft, d. h. über einen längeren Zeitraum eine qualitativ ansprechende Dienstleistung anbieten kann.

Die zunehmend sich verstärkende Dynamik des CarSharing-Marktes bringt es mit sich, dass immer wieder Anbieter erscheinen, die mit unrealistischen Versprechungen ein neues CarSharing-Angebot im mehr oder weniger großen Stil ankündigen, das Angebot jedoch eher als Trial-and-Error-Methode aufziehen. Nach einiger Zeit verschwinden diese Anbieter wieder von der Bildfläche, da die vorab erstellten Businesspläne mit der Nachfrage von neu zu werbenden Kund\*innen nicht übereinstimmen.

Vorsicht scheint insbesondere geboten, wenn

- der Anbieter bisher kein CarSharing-Angebot in räumlicher Nähe organisiert und auch keine eigenen Mitarbeiter vor Ort hat,
- der Anbieter ausschließlich mit Elektrofahrzeugen operiert, deren Wirtschaftlichkeit und damit Nachhaltigkeit im Sinne eines dauerhaft wirtschaftlich zu betreibenden Angebotes besonders schwierig zu organisieren ist.<sup>7</sup>

CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum sind zwar ein wichtiger Bestandteil eines guten, öffentlich wahrnehmbaren CarSharing-Angebotes in einer Stadt oder Region. Deshalb haben wir uns als Verband über viele Jahre so vehement dafür eingesetzt. Jedoch sind Kund\*innenwerbung und Kund\*innenbetreuung vor Ort mindestens genauso wichtig für den Erfolg eines CarSharing-Angebotes. Es reicht bei weitem nicht aus, CarSharing-Fahrzeuge an einem sichtbaren Ort zur Verfügung zu stellen, diese müssen auch dauerhaft ausgelastet werden. Ohne wirtschaftlich ausgelastete Fahrzeuge ist kein CarSharing-Unternehmen auf Dauer in der Lage, sein Angebot sicherzustellen. In kleinen Städten und Gemeinden können ehrenamtlich organisierte Vereine dies dadurch gewährleisten, dass sie durch die Ehrenamtlichkeit einen Großteil von ansonsten notwendigen Personalkosten einsparen.

Die Stadt Köln verlangt als Zugangsvoraussetzung für die Zuteilung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum per Sondernutzung, dass der Anbieter eine bestimmte Mindestquote von CarSharing-Stellplätzen auf privaten Flächen nachweist. Bisher mussten mindestens 85 Prozent der Stellplätze von CarSharing-Stationen auf privaten Flächen angemietet werden, damit der Anbieter sich für die übrigen 15 Prozent seiner Stellplätze um Flächen per Sondernutzung bewerben durfte. Zukünftig soll dieser Anteil auf 75 Prozent abgesenkt werden. Auch dies kann als eine Form eines Zuverlässigkeitsnachweises angesehen werden. Wobei für neue Anbieter eine Übergangsregelung gelten müsste, damit zukünftig der Gleichbehandlungsgrundsatz nach dem neuen Straßen- und Wegegesetz NRW erfüllt wird. Beispielsweise könnten sie verpflichtet werden, in einem vorgegebenen Übergangszeitraum die Quote zu erfüllen, nachdem sie öffentliche Stellplätze bekommen haben.

---

<sup>7</sup> Für die Beurteilung dieses Kriteriums sind der Zuschnitt und die Rahmenbedingungen des CarSharing-Angebots entscheidend! Kleinere, in einer regionalen Community gut verankerte E-CarSharing-Angebote sind meist durchaus zuverlässig. Überregionale E-CarSharing-Angebote sind hingegen besonders durch wirtschaftliche Instabilität bedroht.

Für weiterführende Hinweise zur Gründung neuer CarSharing-Angebote (in kleinen Städten und Gemeinden) verweisen wir auf unseren Leitfaden zur Gründung neuer CarSharing-Angebote (bcs 2018a).

### **8.3 Langfristig geplante zeitliche Staffelung des Verfahrens**

Neben der Vergabe in einzelnen Losen ist auch empfehlenswert, von Seiten der Kommune eine langfristige Verfahrensplanung vorzusehen. Das kann bedeuten, dass in regelmäßigen zeitlichen Abständen die Zuteilungsprozedur planmäßig wiederholt wird. Das hat folgende Vorteile:

1. Nicht alle verfügbaren Stellplatzflächen werden beim ersten Mal zugeteilt, sondern nach und nach. Dadurch können weitere Bedarfsflächen je nach Kund\*innenwachstum zeitlich und räumlich freigegeben werden. Die Anbieter bekommen damit die Gewissheit, dass sie auch ohne unwirtschaftliche Vorratsanmeldungen das Fahrzeugwachstum dem Kund\*innenwachstum Hand in Hand nachsteuern können.
2. Weitere Anbieter, die nach der ersten Zuteilungsrunde im Markt auftreten, kommen ohne zu lange Wartezeit und damit ausgelöste Ungeduld (zumindest als Antragsteller) zum Zuge.
3. Das Verfahren wird als Lernprozess angelegt. In weiteren Zuteilungsschritten können Kriterien nach den Erfahrungen der ersten Runde nachjustiert und angepasst werden.
4. Für die in der ersten Runde erfolgreichen Anbieter hat das Verfahren den Vorteil, dass nicht alle Sondernutzungen zum gleichen Zeitpunkt auslaufen. Das Auslaufen einer Sondernutzungsvereinbarung ist immer mit der Ungewissheit verbunden, ob man bei der nächsten Zuteilungsrunde wieder zum Zuge kommt. Diese Ungewissheit ist umso beunruhigender, je mehr Stellplätze mit einem Schlag zur Disposition stehen.
5. Aus Anbietersicht ist zu überlegen, ob es ratsam ist, alle CarSharing-Stellplätze auf öffentliche Sondernutzungsflächen zu verlagern und sich damit in vollkommene Abhängigkeit von einem riskanten Zuteilungsprozess zu begeben.

### **8.4 Bundesweit einheitliche Regelung der Sondernutzungsregeln notwendig?**

Der Bundesgesetzgeber hat die Abfassung des § 5 CsgG mit der Hoffnung verbunden, dass die Bundesländer die vom Bund vorgesehene Regelung der Sondernutzung an Bundesstraßen eins zu eins in ihre Straßengesetze übernehmen.

Aus Sicht des Bundesverbandes CarSharing erscheint dies nicht notwendig und auch nicht zweckmäßig. Mehrere Gründe sprechen für diese Ansicht:

1. Uns ist die Gestaltungshoheit der Kommunen auf ihren Straßen wichtig. Kommunen müssen die Probleme auf ihren Straßen im Stadtgebiet bewältigen und ihre kommunale Verkehrspolitik vor den Bürger\*innen verantworten. Deshalb sollten sie eine maximale Gestaltungshoheit bei der Ausgestaltung der Zuteilungsregeln für CarSharing-Stellplätze im Straßenraum haben. Und diese könnten aus guten Gründen von Stadt zu Stadt unterschiedlich ausfallen.
2. Die Wettbewerbssituation unter den CarSharing-Anbietern unterscheidet sich von Stadt zu Stadt, in kleinen Städten und Gemeinden ist vielfach gar keine Wettbewerbssituation vorhanden. Darauf sollten Kommunen flexibel reagieren können.
3. Die Abfassung des § 5 CsgG legt im Grunde nahe, dass eine „Bestenauslese“ stattfinden soll. Wie im vorhergehenden Unterkapitel ausgeführt wurde, können auch andere Kriterien sinnvoll sein und zum Zuge kommen. Das wird durch die abweichenden Länderbestimmungen ausdrücklich gestattet.
4. Die recht komplexen Vorgaben des § 5 CsgG stellen für kleine Städte und Gemeinden mit einem wenig spezialisierten Verwaltungsapparat eher ein Hindernis dar. Es besteht die Gefahr, dass bei komplexen Vorgaben für den Vergabeprozess das Interesse der Verwaltung an der Genehmigung stationsbasierter CarSharing-Stellplätze wenig ausgeprägt ist.
5. Es gibt nur wenige stationsbasierte CarSharing-Anbieter, die überörtlich in mehreren Bundesländern tätig sind. Das Argument, dass ein Flickenteppich von unterschiedlichen Verfahrensvorgaben die Anbieter von der Teilnahme am Verfahren abschrecken könnte, zieht aus unserer Sicht wenig. Örtliche bzw. regionale Anbieter sind nicht von einer bundesweit einheitlichen Regelung abhängig. Und die CarSharing-Kund\*innen sind nicht davon betroffen, unter welchen Rahmenbedingungen eine einmal genehmigte CarSharing-Station im Straßenraum entstanden ist.

## 8.5 Belange des öffentlichen Nahverkehrs berücksichtigen

CarSharing erfüllt seine verkehrspolitische Rolle nur in Verbindung mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes. CarSharing versteht sich als automobiler Ergänzung des Umweltverbundes. Der bcs hat dies auch in seiner CarSharing-Definition beschrieben, die Grundlage der Mitgliedschaft im Verband ist.

Die Frage ist, was diese Anforderung für die räumliche Auswahl der Flächen für reservierte CarSharing-Stellplätze bedeutet. Hierfür können zwei unterschiedliche Gesichtspunkte von Bedeutung sein.

Für die räumliche Vernetzung zwischen ÖPNV-Haltestellen oder -Knotenpunkten und reservierten CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum ist entscheidend, ob die Lage für eine inter- oder multimodale Vernetzung geeignet ist. Eine intermodale Verkehrsmittelnutzung liegt vor, wenn während eines Weges die Verkehrsmittel gewechselt werden, indem beispielsweise auf dem Weg zur

Freizeiteinrichtung vom ÖPNV auf das CarSharing-Auto gewechselt wird, um die „letzte Meile“ mit diesem zu fahren. Multimodale Verkehrsmittelnutzung findet statt, wenn während eines bestimmten Zeitraumes (beispielsweise während einer Woche) unterschiedliche Verkehrsmittel für die anfallenden Wege genutzt werden. Nutzer\*innen von stationsbasierten CarSharing-Angeboten bewegen sich in der Regel multimodal fort. Intermodale Verkehrsmittelnutzung ist hingegen ein nur selten praktizierter Sonderfall.

CarSharing-Stationen können, müssen jedoch nicht in der Nähe von ÖPNV-Haltestellen angeordnet werden, um ihren verkehrsentlastenden Zweck zu erfüllen. Für ihre Standortwahl ist es oft wichtiger, dass sie in fußläufiger Nähe zu den Wohnungen der privaten Nutzer\*innen bzw. den Arbeitsstätten der gewerblichen Nutzer\*innen liegen. Als sehr gute Erreichbarkeit gilt ein 300 m Radius, noch hinnehmbar ist ein 500 m Radius. In Großstädten verlieren CarSharing-Stationen in weiterer Entfernung rasch ihre Attraktivität. Nur in Ausnahmefällen erreichen CarSharing-Kund\*innen ihre CarSharing-Station mit dem ÖPNV. Beispielsweise fahren Kund\*innen aus peripheren Stadtteilen mit dem ÖPNV Richtung Stadtzentrum zur nächstgelegenen CarSharing-Station, wenn an ihrem Wohnstandort wegen mangelnder Kund\*innendichte von ihrem Anbieter noch keine Station eingerichtet wurde.

Wenn nun als Vergabekriterium die räumliche Nähe zu einem ÖPNV-Knotenpunkt zu eng ausgelegt wird, könnte die möglichst engmaschige Versorgung von Wohnquartieren mit einer hohen Kund\*innendichte darunter leiden. Auch ist denkbar, dass an solchen Knotenpunkten des ÖPNV wegen der hohen Nutzungskonkurrenz nur schwer geeignete Flächen im öffentlichen Straßenraum zu finden sind, während Flächen wenige hundert Meter entfernt in den Wohnquartieren leicht zu finden sind.

Jedoch haben an geeigneten Punkten auch zentral gelegene Mobilitätsstationen ihre Berechtigung, an denen alle verfügbaren geteilten Verkehrsangebote zusammengeführt werden. Neben der praktischen Bedeutung für die intermodalen Nutzer\*innen dieser Angebote kommt diesen Mobilitätsstationen auch eine Bedeutung als Marketinginstrument zu. An diesen zentralen Stellen wird demonstriert, dass diese Verkehrsangebote zusammengehören und gemeinsam eine attraktive Alternative zum privaten Pkw sind.

Unabhängig von den beschriebenen Überlegungen dürfen die Flächen für reservierte CarSharing-Stellplätze nicht die Anlage und den freien Zugang zu ÖPNV-Haltestellen behindern. Auch darf die Flächenauswahl nicht in Konkurrenz zu Taxi-Halteplätzen erfolgen.

## **8.6 Betriebspflicht auf den durch Sondernutzungsgenehmigung zugewiesenen Flächen**

Vereinzelt wird in den Entwürfen zur Änderung der Landesstraßengesetze eine Betriebspflicht für CarSharing-Anbieter auf den ihnen per Sondernutzung zugewiesenen Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum „für die Dauer der erteilten Sondernutzungserlaubnis“ eingeführt. Da es sich bei diesen Flächen um ein knappes und damit wertvolles öffentliches Gut handelt, ist dagegen prinzipiell nichts

einzuwenden. Die Vorgabe, sofern sie in der Bekanntmachung einer Kommune aufgeführt wird, bedarf jedoch einer Klarstellung.

Da die Nutzungsintensität der CarSharing-Kund\*innen erfahrungsgemäß in den Wintermonaten Januar und Februar nachlässt, sinkt die Auslastung der Fahrzeuge regelmäßig in diesen Monaten. Dies wird von einigen Anbietern dazu genutzt, den turnusgemäßen Austausch älterer Fahrzeuge verstärkt in dieser Zeit vorzunehmen und neue Fahrzeuge erst wieder mit dem erneuten Anstieg der Nutzung in der Zeit vor Ostern in die Flotte aufzunehmen. Davon könnten auch die per Sondernutzung genehmigten Stellplätze betroffen sein. Diese kurzzeitig bedingten Leerstände sollten bei der eventuellen Vorgabe einer Betriebspflicht berücksichtigt und ermöglicht werden.

Außerdem sollte beachtet werden, dass eine gegenüber dem Anbieter von der Kommune ausgesprochene und einklagbare Betriebspflicht nach Meinung der von uns zu Rate gezogenen Jurist\*innen automatisch eine Konzession begründet und entsprechende Vorgaben für das Vergabeverfahren auslöst.

## 8.7 Kennzeichnung der reservierten CarSharing-Stellplätze

„Sondernutzung bedeutet, dass der Carsharinganbieter das ausschließliche Nutzungsrecht an den ihm zugewiesenen Grundstücks-/Stellplatzflächen erhält.“ (Braun 2018)

Dieses ausschließliche Nutzungsrecht kann nur dann gegenüber dem allgemeinen Straßengebrauch geltend gemacht werden, wenn die exklusive Nutzung der Sondernutzungsfläche nach außen kenntlich gemacht und vermittelt wird. Die Kennzeichnung der reservierten und per Sondernutzung genehmigten CarSharing-Stellplätze ist derzeit jedoch noch eine Quelle der Unsicherheit.

Die Kennzeichnung verfolgt allgemein zwei Ziele:

1. Information darüber, dass es sich bei dem Stellplatz um einen reservierten CarSharing-Stellplatz handelt;
2. Hinweis darauf, dass widerrechtliches Parken auf diesem privat genutzten Stellplatz verfolgt wird.

Beide Ziele werden idealerweise mit einem neuen amtlichen Verkehrszeichen erfüllt, welches das Parken auf dieser gekennzeichneten Fläche erlaubt, jedoch nur für die auf den darunter befestigten Zusatzzeichen bezeichneten Fahrzeugen (positive Beschilderung).

### Amtliches Verkehrszeichen zur Kennzeichnung reservierter CarSharing-Stationen

Da die im CsgG angekündigte Änderung der StVO noch nicht vorliegt und vermutlich auch erst im Laufe des Jahres 2019 veröffentlicht wird, steht derzeit kein amtliches Verkehrszeichen zur Kennzeich-

nung dieser Stellplätze zur Verfügung. Bereits vor langer Zeit wurde durch eine Pressemitteilung des Bundesverkehrsministeriums der Entwurf für ein neues Verkehrszeichen vorgestellt. Dabei handelt es sich um eine Kombination des bestehenden Verkehrszeichens 314 (Parken) bzw. 315 (Parken auf Gehwegen) mit einem neuen Sinnbild für CarSharing und – bei zugeordneten Stellplätzen – einem weiteren Zusatzzeichen unterhalb dieses Zusatzzeichens mit der namentlichen Firmenbezeichnung des CarSharing-Anbieters in schwarzer Schrift auf weißem Grund sein.

### **Kennzeichnung reservierter CarSharing-Stellplätze mit nicht amtlichen Hinweisschildern**

Jedoch sind in vielen Städten auch in der Vergangenheit reservierte CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum wirksam gegenüber widerrechtlich Parkenden geschützt worden. Dies wurde beispielsweise durch Hinweisschilder ohne Ordnungsgehalt erreicht, die sowohl auf den Charakter der reservierten Fläche hinweisen als auch ausreichend kenntlich machen, dass widerrechtliches Parken auf diesen Flächen nicht geduldet wird. Fraglich ist lediglich, ob die kommunale Ordnungsbehörde gegen solche Falschparker von sich aus vorgeht. Dies wird in den Städten bisher sehr unterschiedlich gehandhabt. Letztlich muss der bevorrechtigte CarSharing-Anbieter verantworten, ob der Schutz gegenüber widerrechtlich Parkenden ausreicht oder nicht.

Jedenfalls kann festgehalten werden, dass das Fehlen eines amtlichen Verkehrszeichens Carsharing die Erlaubnis zur Sondernutzung von reservierten CarSharing-Stellplätzen nicht unmöglich macht.

Nach Meinung des von uns beauftragten RA Scherer hat auch die Erlaubnis erteilende Kommune im Rahmen der Verantwortlichkeit für die allgemeine Sicherheit und Ordnung die Möglichkeit, Störungen des Sondernutzungsrechts (z.B. durch unberechtigt parkende Fahrzeuge) zu beseitigen<sup>8</sup> und z.B. Falschparker abzuschleppen. Denn der Falschparker stört nicht einen Privatbesitzer, sondern die straßenrechtlich durch Widmung und Sondernutzungserlaubnis geregelte öffentlich-rechtliche Rechtsordnung.

Voraussetzung ist allerdings, dass die dem Sondernutzungsrecht unterliegende Verkehrsfläche für Verkehrsteilnehmer eindeutig erkennbar als dem Gemeingebrauch entzogen gekennzeichnet ist oder entsprechende klare Regelungen in Benutzungsordnungen oder -satzungen bestehen, dass unberechtigte Nutzungen sanktioniert werden. Vergleichbar einem Verkehrsschild, das als Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung zu qualifizieren ist, aber nur auf der Basis der StVO rechtmäßig aufgestellt werden darf, können Sondernutzungsregelungen in mehr oder weniger beliebigen Formen der Allgemeinverfügung von Kommunen getroffen werden.<sup>9</sup> Mit anderen Worten: Wie die Widmung der Straße (Verwaltungsakt als Allgemeinverfügung) kann auch die Überlagerung der Widmung durch eine Sondernutzung im Weg der Allgemeinverfügung geregelt werden.

Da eine Sondernutzungsregelung in aller Regel den Kernbereich der Gestaltung der örtlichen Gemeinschaft nicht verlässt also der kommunalen Selbstverwaltung unterfällt, können bezüglich erteilter oder zu erteilende Sondernutzungserlaubnisse örtliche Regelungen in Form von Satzungen,

8 vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 10.09.1986, 11 A 53/84, dort Schutz eines Volksfestes

9 vgl. BVerwG, 19.12.1986, 7 B 144.86 – vorhergehend VGH Mannheim und VG Freiburg: Das „Merkblatt für Straßenmusikanten“ der Stadt Freiburg ist eine Allgemeinverfügung zur Ausübung von Straßenmusik im öffentlichen Straßenraum

Verwaltungsvorschriften und oder Allgemeinverfügungen aufgestellt werden, die eine störungsfreie Ausübung der erteilten Sondernutzungsrechte sichern sollen.

Als Beispiel könnte die nachfolgende Beschilderung mit anderen Formulierungen erfolgen, wie:

Parken verboten. Keine allgemeine Parkfläche. Widerrechtlich parkende Fahrzeugen werden abgeschleppt.

Stadt xy

Ausgenommen Carsharing-Fahrzeuge von Anbieter xyz gemäß Ausnahmeerlaubnis

Stadt xy

Um einen irreführenden Bezug zur (noch) nicht vorhandenen StVO-Grundlage zu vermeiden, sollte das jedoch so gestaltet sein, dass klar ist, dass es sich um kein Verkehrsschild handelt.

Eine auffallende Kennzeichnung reservierter CarSharing-Stellplätze könnte berechtigten Widerspruch bei Denkmalschützern und Personen, die gegen die Verunstaltung des Stadtbildes durch einen zunehmenden Schilderwald vorgehen, hervorrufen. Hier könnte ein Interessenskonflikt entstehen, der durch beiderseitige Kompromissbereitschaft gelöst werden sollte. Ein solcher Kompromiss könnte in der Verwendung einer dauerhaften Bodenmarkierung für den Stellplatz bestehen, der zwar die Autofahrer deutlich auf den Nutzungszweck hinweist, jedoch in der Horizontalen das Stadtbild wenig beeinträchtigt. Eine Kombination von Bodenmarkierung und informeller Beschilderung wird beispielsweise in Stuttgart für die zugeordneten Stellplätze im Pilotprojekt angewendet (siehe Abbildung 5).



Abb. 5: Kennzeichnung der zugeordneten CarSharing-Stellplätze in Stuttgart im Rahmen des Pilotprojektes, Station Paulinenstraße (Quelle: Landeshauptstadt Stuttgart)

## 8.8 Sonstige Schutzmaßnahmen der reservierten CarSharing-Stellplätze gegenüber widerrechtlich parkenden Autofahrer\*innen

Für die Zuverlässigkeit des Angebotes und die Kundenakzeptanz ist entscheidend, dass die CarSharing-Fahrzeuge zum Zeitpunkt einer getätigten Reservierung auch tatsächlich an der gewählten Station zur Verfügung stehen. Das größte Störpotenzial geht von widerrechtlich parkenden Autofahrer\*innen auf den reservierten Flächen aus. Kund\*innen können dann ihr CarSharing-Fahrzeug bei der Rückgabe nicht an der Station abstellen und müssen sich irgendwo einen freien Parkplatz in der Nähe suchen. Dann muss der Anbieter informiert werden, der den vorübergehenden Standplatz an den nächsten Kunden/die nächste Kundin mit einer Buchung auf dem Fahrzeug weitergeben muss. Wenn der nächste Kunde/die nächste Kundin diese Information nicht rechtzeitig bekommt, ist weiterer Ärger vorprogrammiert. Deshalb könnte es für einen zuverlässigen CarSharing-Betrieb notwendig werden, störanfällige Stationen gegen Falschparker zu schützen.

Sowohl das CsgG als auch einige Landesstraßengesetze (beispielsweise von Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen, Thüringen) sehen ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass die reservierten Stellplätze durch geeignete bauliche Vorrichtungen gegenüber Nichtbevorrechtigten abgesperrt werden können. Dies könnte durch klappbare Sperrbügel oder versenkbare Poller geschehen. Wir möchten an dieser Stelle nicht einer flächendeckenden Abpollerung ohne Einzelprüfung der jeweiligen Situation vor Ort das Wort reden. Auch wir finden diese baulichen Einrichtungen im Straßenraum städtebaulich nicht sehr ansprechend. Aber wenn ein störungsfreier CarSharing-Betrieb nicht anders garantiert werden kann, könnte eine bauliche Aufrüstung der CarSharing-Station notwendig werden. Es muss allerdings sichergestellt werden, dass die Sperrmaßnahmen nicht (über den Bordstein, vom benachbarten Stellplatz aus oder anderweitig) umfahren werden können.

In Wohnquartieren werden autobesitzende Anwohner\*innen zur Kenntnis nehmen, dass private Pkw auf den reservierten Flächen unerwünscht sind. Erfahrungen von bestehenden öffentlichen CarSharing-Stellplätzen zeigen, dass spätestens nach den ersten Anzeigen wegen Falschparkens oder gar nach dem ersten Abschleppen der Lernprozess der Anwohner\*innen einsetzt. Hilfreich dabei ist es, wenn parallel dazu der Nutzen dieser Stellplätze den Anwohner\*innen in sachlichem Ton vermittelt wird. Wenn die CarSharing-Station jedoch im Einzugsbereich von Restaurants, Gaststätten oder sonst angesagten Eventlokalitäten mit wechselndem Publikum liegt, kann ein solcher Lernprozess lange dauern und beim CarSharing-Anbieter viel zusätzlichen Aufwand verursachen.

Nachdem die Bremer mobil.punkte anfangs noch ohne Klappbügel eingerichtet wurden, werden die neuen mobil.punkte und mobil.pünktchen in Bremen inzwischen von vornherein mit umlegbaren Bügeln ausgestattet (siehe Abbildung 6). Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass nur so zuverlässig Störungen des CarSharing-Betriebes durch Falschparker verhindert werden.

Der eventuelle bauliche Schutz gegen Falschparker stellt weitere Anforderungen an die Auswahl der zur Verfügung stehenden Flächen. Damit ist regelmäßig die Notwendigkeit verbunden, dass

CarSharing-Kund\*innen beim Ausfahren aus der Station auf der Straße in zweiter Reihe anhalten, um den Bügel auf dem nun freien Stellplatz aufzurichten. Bei der Rückkehr läuft der Vorgang umgekehrt ab.



Abb. 6: Beispiel eines Bremer mobil.punktes mit baulicher Sicherung gegen Falschparker  
(Quelle: Bundesverband CarSharing e. V.)

## 8.9 Festsetzen angemessener Sondernutzungsgebühren

In welcher Höhe sollten die monatlichen Sondernutzungsgebühren von den Kommunen festgesetzt werden? Verschiedene Gesichtspunkte können in die Ermittlung eines angemessenen Sondernutzungstarifs für die Inanspruchnahme von öffentlichen Flächen angeführt werden:

1. Sowohl das Bundesgesetz als auch die bisher vorliegenden Anpassungen der Landesstraßengesetze sind mit dem Ziel formuliert worden, das CarSharing zu fördern. Dies spricht für eine zurückhaltende Festsetzung der monatlichen Sondernutzungsgebühr.
2. Andererseits sind die Länder in ihren Formulierungen bemüht, eine Beanstandung als unrechtmäßige Beihilfe durch die EU-Kommission zu vermeiden. Dies schließt eine Sondernutzung zum Nulltarif aus.
3. Nach oben verstößt das Ausreizen eines maximalen Marktpreises nach unserer Ansicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und kommt eher einer Behinderung der Ausbreitung des CarSharing denn einer Fördermaßnahme gleich.

4. Schlussendlich erlaubt das Carsharinggesetz des Bundes, dass Parkgebühren für das normale Abstellen von CarSharing-Fahrzeugen im bewirtschafteten Straßenraum gegenüber den Parkgebühren für jedermann ermäßigt werden dürfen, im Zweifel bis auf null. Im Regelfall kommt diese Ermäßigung vorwiegend den stationsunabhängigen („free-floating“) CarSharing-Angeboten zugute, da diese normalerweise auf Parkplätzen für jedermann im Straßenraum abgestellt werden. Damit sind auch regelmäßig Parkplätze in bewirtschafteten Parkzonen einbezogen. Diese Fördermaßnahme des CsgG wurde von der EU-Kommission nicht als unerlaubte Beihilfe eingestuft. Sondernutzungsgebühren für zugeordnete Stellplätze sollten gegenüber dieser Maßnahme in ein angemessenes Gebührenverhältnis gesetzt werden.

#### **8.10 Ausweisen allgemeiner CarSharing-Stellplätze nach CsgG als Alternative zur Sondernutzungsgenehmigung?**

Anstatt unternehmensspezifisch zugeordnete CarSharing-Stellplätze per Sondernutzung zu genehmigen, könnten Kommunen auch reservierte allgemeine CarSharing-Stellplätze nach CsgG ausweisen. Damit würde von vornherein ein förmliches Zuteilungsverfahren überflüssig werden, was vermutlich eine Verfahrensvereinfachung darstellt. Voraussetzung dazu wäre allerdings, dass der Bundesgesetzgeber die erforderlichen Verordnungen und Verwaltungsvorschriften erlässt.

In kleinen Städten und Gemeinden, in denen lediglich ein CarSharing-Anbieter tätig ist, wäre dies durchaus überlegenswert. Hier würden die Fahrzeuge des einen Anbieters regelmäßig auf den reservierten Stellplatz zurückkehren, ohne dass eine betriebliche Störung des Angebotes zu erwarten wäre. Ein zeitweises Parken eines auswärtigen CarSharing-Fahrzeuges während dessen Buchungszeit ist nur in Ausnahmefällen anzunehmen.

Allerdings könnte die Kommune in einem solchen Fall fehlender Mitbewerber auch ein vereinfachtes Verfahren für die Zuteilung einer Sondernutzung anwenden, so dass auch dabei kein großer Aufwand entstehen würde.

## 9 Begleitende Kommunikation zur Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum

Um eine möglichst hohe Akzeptanz für die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum zu erreichen, sollte die Maßnahme mit einem angemessenen Kommunikationskonzept begleitet werden. Wichtig ist eine gute Kommunikation vor allem bei der erstmaligen Einrichtung solcher Stellplätze in einer Kommune. Es ist zu erwarten, dass die Bürger\*innen der Stadt, die Bewohner\*innen im Quartier und die Medien die erstmalige Einrichtung mit besonderer Aufmerksamkeit verfolgen werden. Aber auch wenn die Maßnahme bereits eingeführt ist, lohnt es sich, die Anwohner\*innen in einzelnen Quartieren und die zuständigen kommunalen Gremien kontinuierlich einzubeziehen.

Im vorliegenden Kapitel werden wir die Grundzüge und Kernbotschaften einer begleitenden Kommunikation zur Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum erläutern. Wir stützen uns dabei auf Erfahrungen aus bereits bestehenden Umsetzungen in einzelnen Kommunen und auf die langjährige Erfahrung des Bundesverbandes CarSharing bei der Informationsvermittlung. Die Ausführungen in diesem Kapitel sind dabei notgedrungen allgemeiner Natur. Sie müssen an die jeweilige Situation vor Ort angepasst werden.

### 9.1 Bestimmung der Zielgruppen und Inhalte der Kommunikation

Die Kommunikation über Vorteile reservierter CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum muss unterschiedliche Adressaten erreichen. Das sind:

- Politische Entscheidungsträger\*innen in der Kommune
- Medien und allgemeine Öffentlichkeit
- Anwohner\*innen in Quartieren, in denen reservierte CarSharing-Stellplätze eingerichtet werden

Als Teilgruppe der letztgenannten Zielgruppe müssen darüber hinaus auch die Gewerbetreibenden in den Quartieren berücksichtigt werden. Hier sind insbesondere Handel und Gastronomie zu nennen, die oft sensibel auf die Nachricht reagieren, dass allgemeine Pkw-Stellplätze eine andere Funktion bekommen sollen.

Hinsichtlich des Kommunikationsinhalts lassen sich zwei verschiedene Arten von Fragestellungen unterscheiden, die eine begleitende Kommunikation auf jeden Fall aufgreifen sollte. Zum einen sind das übergeordnete Fragestellungen, die den Sinn einer Förderung des CarSharing im Allgemeinen betreffen:

- Warum ist die Förderung des CarSharing im Interesse der Allgemeinheit/der Bürger\*innen/der Kommune?

- Hat CarSharing wirklich eine verkehrsentlastende Wirkung?
- Fördert CarSharing die Nutzung des Umweltverbunds und den Klimaschutz?

Diese Fragen werden vor allem auf politischer Ebene und in der allgemeinen Öffentlichkeit diskutiert werden. Sie sind aber auch für Anwohner\*innen von Bedeutung, die den Hintergrund der Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen in ihrem Quartier verstehen wollen. Insofern müssen alle Zielgruppen mit entsprechenden Informationen versorgt werden.

Für die Anwohner\*innen in den Quartieren stellen sich darüber hinaus konkrete Fragen nach den Auswirkungen von öffentlichen CarSharing-Stellplätzen in ihrem direkten Umfeld:

- Erhöht die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum den Parkdruck im Quartier?
- Erhöht die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen das Pkw-Verkehrsaufkommen im Quartier?

Gewerbetreibende werden zudem fragen:

- Kann die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im Quartier mein Gewerbe negativ beeinflussen und beispielsweise zu Umsatzeinbußen führen?

Diese Quartier-spezifischen Fragen müssen genauso wie die übergeordneten Fragestellungen beantwortet werden. Passiert das nicht, dann kann eine Rückwirkung auf die allgemeine öffentliche Diskussion und auf die politische Diskussion die Folge sein. So könnten sich etwa Medienvertreter oder politische Vertreter zu „Anwälten“ der Anwohner\*innen machen und hinsichtlich dieser Fragen Aufklärung verlangen.

## 9.2 Kernbotschaften der Kommunikation

Im Mittelpunkt eines Kommunikationskonzeptes für CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum steht die Darstellung des Nutzens von CarSharing-Angeboten für die Kommune und alle Bewohner\*innen der betroffenen Quartiere. Aus dem Nutzen leitet sich dann her, dass eine Förderung des CarSharing durch reservierte Stellplätze im öffentlichen Raum richtig ist.

Im Folgenden präsentieren wir fünf Kernbotschaften, die die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum sowohl allgemein als auch Quartier-spezifisch plausibel machen. Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Argumente sich auf stationsbasierte und kombinierte stationsbasiert/free-floating Angebote beziehen. Für das reine Free-floating gelten sie nicht oder nur mit Einschränkung (vergl. dazu Kapitel 3).

## Befragungen von Kund\*innen stationsbasierter und kombinierter CarSharing-Angebote zeigen:

### 1. CarSharing reduziert den Pkw-Bestand in der Stadt.

Die Pkw-Motorisierung der CarSharing-Kund\*innen beträgt in innenstadtnahen Wohngebieten nur rund 100 Pkw pro 1.000 Personen.<sup>10</sup> Dieser Wert liegt weit niedriger als der vergleichbare Wert in der Gesamtbevölkerung und auch weit unterhalb der Quote von 150 Fahrzeugen pro 1.000 Einwohner, die das Umweltbundesamt für eine lebenswerte „Stadt für Morgen“ empfiehlt.<sup>11</sup> Je mehr Menschen ins CarSharing einsteigen, umso näher kommen wir dem Ziel einer Auto-armen Stadt mit hoher Lebensqualität.

### 2. CarSharing senkt den Parkdruck in den Quartieren.

Viele Haushalte, die ins CarSharing einsteigen, sehen keinen Bedarf mehr für ein eigenes Auto und schaffen es ab. Durch diesen Effekt ersetzt ein einzelnes CarSharing-Fahrzeug in innenstadtnahen Wohnbezirken bis zu 20 private Pkw.<sup>12</sup> Das entspricht rund 100 Metern „entparker“ Straßenkante.<sup>13</sup>

### 3. CarSharing fördert die Nutzung von Bus, Bahn und Fahrrad und sorgt für weniger Pkw-Verkehr in den Quartieren.

40 Prozent der CarSharing-Kund\*innen, die Dank CarSharing kein Auto mehr besitzen, fahren heute öfter mit Bus und Bahn.<sup>14</sup> Die Veränderung kommt zustande, weil Haushalte, die ein Auto nur bezahlen, wenn sie es wirklich nutzen, ihre Wege neu verteilen. Im Vordergrund steht nicht mehr der (bereits bezahlte) Pkw, sondern das jeweils am besten geeignete Verkehrsmittel. Davon profitiert der Umweltverbund.

### 4. CarSharing trägt zum Klimaschutz bei.

Die Änderungen im Verkehrsverhalten von CarSharing-Nutzer\*innen wirken sich auch auf ihre verkehrsbezogene Klimabilanz aus. CarSharing trägt somit auch zur Verbesserung der verkehrsbezogenen Klimabilanz in der Kommune bei.

### 5. CarSharing stärkt den lokalen Einzelhandel.

CarSharing-Nutzer\*innen suchen häufiger die Einkaufsmöglichkeiten im Stadtteil auf und steuern seltener Einkaufszentren am Stadtrand an als der Durchschnitt der übrigen Bevölkerung.<sup>15</sup> CarSharing stärkt demnach den lokalen Einzelhandel im Stadtteil und trägt zur Aufwertung der nahräumlichen Versorgungseinrichtungen bei (Stichwort „Stadt der kurzen Wege“).

**Aus diesen Gründen sollten stationsbasierte und kombinierte CarSharing-Angebote durch Stellplätze im öffentlichen Raum gefördert werden.**

---

10 bcs 2018b

11 UBA 2017

12 bcs 2016

13 Im Prinzip kann die durch CarSharing frei werdende Fläche auch für andere Verkehrsteilnehmer wie Fußgänger und Fahrradfahrer oder zur Schaffung von mehr Aufenthaltsqualität neu zur Verfügung gestellt werden. In der Kommunikation sollte dieser Gedanke aber vermieden werden, wenn keine entsprechenden Maßnahmen konkret geplant sind.

14 bcs 2016

15 team red 2018

### 9.3 Allgemeine Informationen über CarSharing

In Fokusgruppen mit Nicht-Nutzer\*innen hat sich gezeigt, dass der Informationsstand in Bezug auf das CarSharing gering ist. Die meisten Nicht-Nutzer\*innen wissen zwar grundsätzlich, was CarSharing ist und stehen der Dienstleistung positiv gegenüber, die wenigsten haben sich aber über die Funktionsweise oder die konkreten Angebote informiert. Es macht vor diesem Hintergrund Sinn, den praktischen Gebrauch des CarSharing in der Kommunikation über Stellplätze im öffentlichen Raum auch allgemein zu beschreiben. Das kann zum Beispiel in Form eines kurzen Erklärtextes erfolgen:

#### Was ist CarSharing?

Beim CarSharing – zu Deutsch „Autoteilen“ – besitzt man das Auto nicht selbst, sondern teilt es sich mit Anderen. Halter des Autos ist der CarSharing-Anbieter. Kund\*innen schließen mit dem Anbieter bei der Anmeldung einen Rahmenvertrag. Danach können sie alle Fahrzeuge des Anbieters rund um die Uhr selbständig buchen. Die Buchung erfolgt per App, Internet-Seite oder Telefonzentrale des Anbieters. Geöffnet wird das Fahrzeug mit einer Chipkarte oder mit dem Handy. Bezahlt wird jeweils nur die tatsächliche Nutzung des Fahrzeugs. Alle Kosten sind im Fahrpreis inbegriffen – auch Benzin oder Strom. Die Abrechnung und Bezahlung erfolgt automatisch. Versicherung, Autopflege, Werkstatt, TÜV, Wartung, Reifenwechsel und alle anderen Pflichten übernimmt der CarSharing-Anbieter.

Mit der Einrichtung von CarSharing-Stationen im öffentlichen Raum verbindet sich die Hoffnung, dass mehr Bürger\*innen das Angebot nutzen. Die direkte Kund\*innenwerbung ist natürlich Sache der Anbieter. Aber die Frage, ob CarSharing als Produkt für den einzelnen Haushalt nutzbar ist oder nicht, beeinflusst auch die allgemeine Haltung zur Einrichtung der Stellplätze. Anwohner\*innen, die das CarSharing für eine zuverlässige, bequeme und kostengünstige Dienstleistung halten, werden die Einrichtung von Stellplätzen eher für richtig halten, als Anwohner\*innen, die CarSharing als teuer, kompliziert und unzuverlässig einstufen. Die Kommunikation der Planungsbehörden mit den Anwohner\*innen im Quartier ist deswegen durchaus ein guter Rahmen, um nicht nur die verkehrspolitischen Vorteile des CarSharing zu erläutern, sondern auch die Vorteile des Produkts zu kommunizieren. Dabei sollte natürlich nicht der Eindruck entstehen, hier würde Werbung für einzelne Anbieter betrieben. Es kann aber beispielsweise eine kurze Vorteils-Argumentation in die Kommunikation eingebaut werden:

#### Was sind die Vorteile des CarSharing?<sup>16</sup>

**Kostengünstig** – für viele Haushalte ist CarSharing günstiger als ein eigenes Auto. Als Faustregel gilt: Wer weniger als 10.000 Kilometer im Jahr mit dem Auto zurücklegt, der spart mit CarSharing bares Geld.

<sup>16</sup> Die dargestellten Vorteile beziehen sich auf stationsbasierte und kombinierte CarSharing-Angebote. Bei reinen Free-floating-Angeboten ist die Vorteilsargumentation aufgrund der unterschiedlichen Funktionsweise zum Teil so nicht möglich.

**Bequem** – CarSharing-Fahrzeuge bucht man mit wenigen Klicks bequem per App, Internet oder telefonisch. Reservierungen sind spontan oder Monate im Voraus möglich. Die Abrechnung und Bezahlung erfolgen automatisch.

**Verfügbar** – In Befragungen zeigen sich zwischen 60 und 80 Prozent der CarSharing-Kund\*innen zufrieden oder sehr zufrieden mit der Verfügbarkeit der Fahrzeuge.

**Parkplatz inklusive** – jedes CarSharing-Fahrzeug hat seinen festen Stellplatz. Die lästige Parkplatzsuche entfällt.

Darüber hinaus suchen die meisten Nicht-Nutzer\*innen einfache Anhaltspunkte, ob CarSharing für sie selbst geeignet ist. Auch dazu kann eine allgemeine Information erste Hinweise geben. Hilfreich ist zum Beispiel die Prüfung in folgender Weise:

**Wenn die folgenden Aussagen auf Sie zutreffen, dann ist CarSharing für Sie vermutlich kostengünstiger und bequemer als ein eigenes Auto:**

- Sie können (und wollen) Bus, Bahn oder Fahrrad für Ihren täglichen Weg zur Arbeit/Ausbildung einsetzen.
- Sie sind nicht aus anderen Gründen auf eine tägliche Autonutzung angewiesen.
- Sie fahren derzeit nicht mehr als 10.000 Kilometer im Jahr mit dem Pkw.

#### 9.4 **Positives Framing und Emotionalisierung des Themas „CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum“**

##### **Framing**

„Frames“ sind Deutungsrahmen, die Informationen hinsichtlich ihrer Relevanz und hinsichtlich der Frage, ob man eher Ablehnung oder Zustimmung zeigen sollte, einordnen. Die Deutsche Bahn beispielsweise versucht, die Reisezeit in ihren Zügen mit dem Slogan „Diese Zeit gehört Dir“ neu zu framen. Reisezeit wird hier von der Zeitspanne, in der man darauf wartet, endlich anzukommen, zu einer Zeit umgedeutet, in der man sich auf wichtige Dinge konzentrieren kann.

Für die Frage, wie die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum beurteilt wird, ist das richtige Framing von entscheidender Bedeutung. Folgende Fragen sollen das exemplarisch aufzeigen:

- Handelt es sich um eine Maßnahme, die die Bürger\*innen einschränkt oder die sie befreit?

- Handelt es sich um die Idee einiger Verkehrsplaner oder um einen Schritt auf dem Weg zu mehr Lebensqualität in unserer Stadt?

Erfahrungsgemäß funktionieren in Bezug auf das CarSharing Frames am besten, die mit dem Begriff der „Lebensqualität“ und der „Entlastung“ zu tun haben. Das liegt daran, dass es einen breiten Konsens in der Gesamtbevölkerung darüber gibt, dass weniger Autoverkehr unser Leben besser machen würde.<sup>17</sup> Zudem sind in innerstädtischen Wohngebieten auch viele Autobesitzer der Meinung, dass Autofahren in erster Linie nervenaufreibend ist.

Vorsichtig sollte man hingegen mit dem Frame „Modernität/Coolness“ und verwandten Frames umgehen. Diese Frames verstärken bei manchen Zielgruppen den Eindruck, Maßnahmen zur Förderung des CarSharing seien nur im Interesse einer kleinen Gruppe von „Hipstern“. Im schlimmsten Fall entsteht so eine Opposition von „modernem“ CarSharing und „verstaubtem“ Pkw-Besitz, die Konflikte eher befördert als vermeidet. Das Framing für CarSharing-Stellplätze sollte stattdessen lieber das „Wir-Gefühl“ aller Zielgruppen stärken und aufzeigen, dass CarSharing eine Dienstleistung für jedermann ist.

### Emotionalisierung

Die Zahlen und Fakten zur Entlastungsleistung des CarSharing sind oft schwer fassbar und wenig einprägsam. Emotionalisierung lässt sich in Bezug auf CarSharing-Stellplätze leicht dadurch erreichen, dass man den Effekt des CarSharing – nämlich mehr Lebensqualität durch weniger parkende Autos – visuell zeigt. Das kann durch entsprechende Renderings geschehen, für die das folgende Bild ein Beispiel ist:

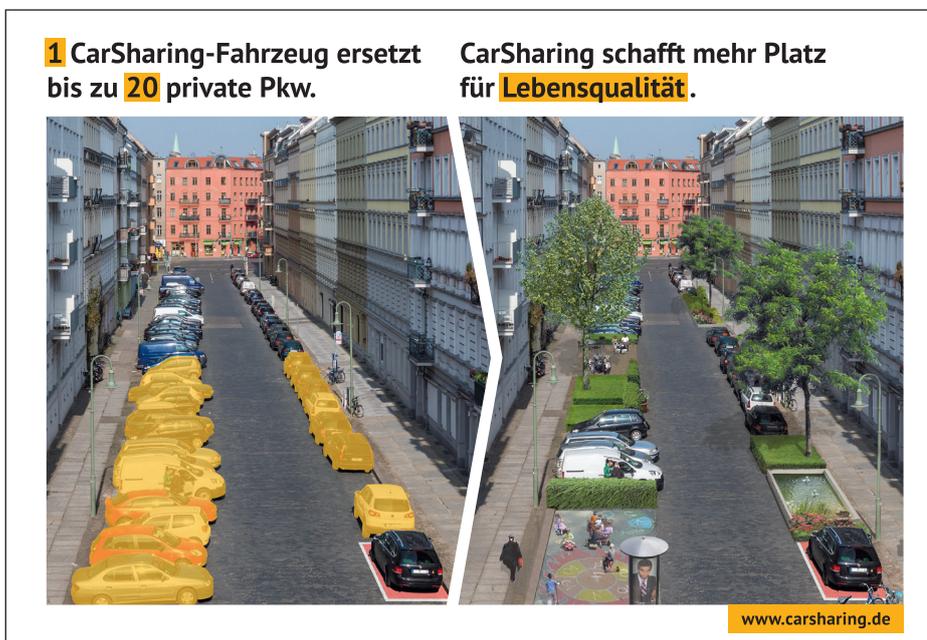


Abb. 7: Entlastungsleistung des CarSharing, Postkarte (Quelle: bcs)

17 In der UBA-Umweltbewusstseinsstudie 2016 wurde einem repräsentativen Befragten-Sample der Vorschlag vorgelegt „Unsere Städte und Gemeinden werden gezielt so entwickelt, dass die/der Einzelne kaum noch auf ein Auto angewiesen ist, sondern ihre/ seine Wege zu Fuß, mit dem Fahrrad oder öffentlichen Verkehrsmitteln erledigen kann“. 91 Prozent der Befragten hielten das für einen Beitrag zum guten Leben. 79 Prozent hielt es auch für die eigene Gemeinde für wünschenswert.

Eine solche Visualisierung kann man auch als On-Street-Aktion live im Quartier durchführen, wie dies beispielsweise für eine Fahrradstraße in Berlin aus Anlass des Parking Day 2016 geschehen ist:



Abb. 8: Umsetzung der Ersetzungsquote 1:20 („Ein CarSharing-Fahrzeug ersetzt bis zu 20 private Pkw.“) auf einem Straßenabschnitt in Berlin Mitte (Quelle: bcs)

Solche Vorher-/Nachher-Vergleiche lassen sich mit recht einfachen Mitteln auch in Animationen umsetzen, die sich gut für die Kommunikation in Social Media Kanälen und auf Webseiten eignen.

### **Einsatz von Erfahrungsberichten in der Kommunikation**

CarSharing-Anbieter wissen seit langem: Das beste Medium der Kund\*innenwerbung ist das „Peer-to-peer Marketing“, also die Erzählungen zufriedener CarSharing-Kund\*innen im Freundes- und Bekanntenkreis und in der Nachbarschaft. Diese Werbeform funktioniert deswegen so gut, weil das CarSharing auf die meisten Nicht-Nutzer\*innen zunächst abschreckend komplex und unberechenbar wirkt. Die scheinbare Komplexität wird durch einen persönlichen Erfahrungsbericht einer vertrauenswürdigen Person auf eine simple, leicht nachvollziehbare Geschichte reduziert.

Sofern bereits ein CarSharing-Angebot in der Kommune existiert, kann man sich diese Tatsache auch in der Kommunikation zur Einführung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum zunutze machen. Es können etwa die konkreten Erfahrungen einzelner Personen aus dem Quartier im Mittelpunkt stehen: Wie kamen sie zum CarSharing? Welchen konkreten Nutzen haben sie davon? Wie viel Geld sparen sie monatlich im Vergleich zum eigenen Auto? Funktioniert ein Leben ohne eigenes Auto überhaupt? Wie oft kommt es vor, dass an der nächstgelegenen Station kein Auto für den gewünschten Zeitraum zur Verfügung steht?

Die Schwierigkeit wird sein, Kund\*innen zu finden, die vom Angebot so überzeugt sind, dass sie sich als Aushängeschilder positionieren. Wenn dies aber gelingt, ist eine solche Maßnahme sicherlich sehr überzeugend.

## 9.5 Mittel der Kommunikation

Das konkrete Kommunikationskonzept einer Kommune sollte Zielgruppen-spezifische Kommunikationsmaßnahmen vorsehen. Das kann etwa ein fact sheet für Medienvertreter\*innen sein, eine Standard-Präsentation für Gremien, ein Info-Flyer für Nachbarschaften, in denen CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum eingerichtet werden sollen. Bei der Erstellung unterschiedlicher Medien für die Zielgruppen sollte darauf geachtet werden, dass die inhaltliche Kernbotschaft nicht variiert, sondern nur stilistisch und medial angepasst wird.

Wir empfehlen in diesem Leitfaden keine einzelnen Kommunikationsmedien, sondern überlassen die Wahl der Mittel den Expert\*innen vor Ort. Unsere hier gegebene Darstellung orientiert sich grob an der Idee, dass es ein fact sheet, einen Info-Flyer für Anwohner\*innen und eine Microsite gibt, die die Einführung von Stellplätzen im öffentlichen Raum kommunikativ begleiten. Eine Microsite halten wir insbesondere für geeignet, um komplexe Zusammenhänge in animierten Grafiken oder kurzen Video-clips zu zeigen. Mit solchen Animationsfilmen, die das Thema „CarSharing“ unterhaltsam aufbereiten, hat beispielsweise die Stadt Bremen bereits gute Erfahrungen gemacht. Der Animationsfilm „Udo und Carsharing“ zur Darstellung der Vorteile des CarSharing ist abrufbar auf <https://mobilpunkt-bremen.de/carsharing-in-bremen/>.



Abb. 9: Screenshot aus dem Animationsfilm „Udo und Carsharing“ (Quelle: Freie Hansestadt Bremen)

## 9.6 Best-Practice Hinweise für die Planung der Kommunikation

### Bereits bei der Standortplanung die Öffentlichkeitsarbeit mit berücksichtigen

Grundsätzlich sollen CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum dort geschaffen werden, wo sie die verkehrspolitischen Ziele der Kommune am meisten befördern. Es kann aber Sinn machen, über die Platzierung und die Reihenfolge ihrer Eröffnung auch unter kommunikativen Gesichtspunkten

nachzudenken. Die erste Eröffnung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum sollte immer dort stattfinden, wo aus Kommunikationssicht „low hanging fruits“ leicht geerntet werden können. Das heißt:

- Unter den Haushalten in der Umgebung sollte die CarSharing-Affinität hoch sein. Es sollte entweder bereits viele CarSharing-Kund\*innen geben oder es sollten Quartiere mit einem hohen Kund\*innenpotenzial gewählt werden. Entsprechende Hinweise können jeweils die CarSharing-Anbieter vor Ort geben. Durch einen Start in besonders „CarSharing-freundlicher“ Umgebung wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die zuständigen politischen Gremien und die Wohnbevölkerung vor Ort die Maßnahme begrüßen. So kann ein Umsetzungsbeispiel geschaffen werden, auf das man in späteren Fällen positiv verweisen kann.
- Nutzungskonflikte mit anderen Stakeholdern sollten gerade zum Start der Umsetzung unbedingt vermieden werden. Es gibt zwar gute Argumente dafür, CarSharing-Stellplätze vor allem in Gebieten mit extremem Parkdruck zu schaffen, aber hier ist auch die Gefahr am größten, dass Konflikte offen ausbrechen. Passiert das gleich zum Start der Maßnahme, dann kann das Thema „CarSharing-Stationen“ bei den politisch Verantwortlichen schnell als verbrannt gelten. Ebenso sollte man Konflikte mit anderen Nutzungen im Quartier vermeiden, denn sie sind argumentativ meist noch schwerer zu bewältigen. Gegen eine Negativ-Schlagzeile wie „Carsharing-Pläne bedrohen unseren Wochenmarkt“ dürften die Argumente für die verkehrsentlastende Wirkung des CarSharing weitgehend wirkungslos bleiben.<sup>18</sup>

### **Kommunale Gremien frühzeitig einbeziehen**

Eine Information über geplante Standorte für reservierte CarSharing-Stationen sollte möglichst frühzeitig und unter Beteiligung der politischen Gremien (Stadtparlament, Orts- und Bezirksbeiräte etc.) erfolgen. Insbesondere lokal zuständige Gremien (zum Beispiel Ortsbeiräte) sind oft ein guter Multiplikator für die geplante Maßnahme und ein guter Indikator für mögliche Konflikte. Die Stadt Bremen beispielsweise stellt alle geplanten Mobilpunkte im jeweils zuständigen Bezirksbeirat vor und holt dort die Zustimmung zur Einrichtung ein, obwohl dies formal keine Voraussetzung für die Umsetzung der Maßnahme ist. Das eher behutsame Vorgehen zeigt jedoch positive Wirkung: Mittlerweile ist das Verfahren so etabliert, dass sich die Beiräte zum Teil aktiv an die zuständige Verwaltung wenden und neue Standorte für CarSharing-Stationen vorschlagen.

### **Bürger\*innen aktiv an der Standort-Findung beteiligen**

Die Stadt Nürnberg hat ihre Bürger\*innen bei der Stellplatzvergabe aktiv einbezogen. Mit der zweiten öffentlichen Ausschreibung zur Vergabe öffentlicher CarSharing-Stellplätze wurde gleichzeitig ein Aufruf an die Bürger\*innen gestartet, ihrerseits Standorte für diese Stellplätze vorzuschlagen. Fünf der 20 vorgesehenen neuen Standorte konnten über diese Form der Bürgerbeteiligung bestimmt werden. Die Stadt verspricht sich davon eine erhöhte Akzeptanz der Mobilpunkte sowie eine gute Öffentlichkeitswirkung (Stadt Nürnberg 2017). Auch in Aachen hat der örtliche CarSharing-Anbieter cambio gemeinsam mit der Stadtverwaltung bereits mehrmals einen Bürgerwettbewerb um neue

18 Schlagzeile im Hamburger Abendblatt vom 12.04.2017; Anlass war die Diskussion über die Einrichtung eines switchh-Punktes; <https://www.abendblatt.de/hamburg/article210242955/Anwohner-Carsharing-Plaene-bedrohen-unseren-Wochenmarkt.html>

Standorte für seine Fahrzeuge durchgeführt (siehe Abbildung 10). Es wurden dabei jeweils bestimmte Stadtteile/Quartiere zur Auswahl gestellt, in denen bisher kein CarSharing-Angebot verfügbar war. Der Standort mit den meisten Stimmen bekam dann die nächste neue CarSharing-Station. Die Stadt zeigt so, dass sie die Beteiligung der Bürger\*innen wünscht und fördert, für den Anbieter ergibt sich der zusätzliche Vorteil, dass seine Expansion von vornherein einer breiten Öffentlichkeit bekannt wird.

**cambioWahl 2017**  
Wählen Sie vom 1. April bis 15. Mai eine CarSharing-Station für Ihren Stadtteil!

RHEIN-MAAS  
PREUS-WALD  
VAALSER-QUARTIER  
KORNELI-MÜNSTER

www.cambioWahl.de

cambio Aachen  
Telefon 0241-409 11 90  
www.cambioWahl.de

stadt aachen

**cambio-Station zur Wahl**

Sind Sie an einer CarSharing-Station in Ihrem Stadtteil interessiert? Wohnen oder arbeiten Sie in Preuswald, Vaalserquartier, im Viertel rund um das Rhein-Maas-Gymnasium oder in Kornelimünster und wünschen sich dort eine cambio-Station? Bei der cambioWahl können Interessierte und cambio-Kunden ihren Wunsch-Stadtteil wählen.

**mobil sein mit CarSharing**  
CarSharing ist attraktiv für alle, die hin und wieder ein Auto brauchen und ihren Erst- oder Zweitwagen durch ein alltagstaugliches Leihauto ersetzen möchten. Für Betriebe ist CarSharing ideal als Ersatz oder kostengünstige Ergänzung des Firmenfuhrparks. Fast 145 cambio-Autos, darunter 15 Elektrofahrzeuge, stehen an 47 Stationen in Aachen bereit und können spontan rund um die Uhr, stunden-, tage- oder wochenweise genutzt werden.

**cambio-Station wählen**  
In Zusammenarbeit mit der Stadt Aachen wird cambio auch in diesem Jahr das CarSharing-Stationsnetz erweitern. Bei der cambioWahl stehen vier Stadtteile zur Auswahl: Preuswald, Vaalserquartier, das Viertel rund um das Rhein-Maas-Gymnasium oder Kornelimünster. An dem Standort, für den am letzten Wahltag die meisten Anmeldungen vorliegen (mindestens 20 Neuzugänge), wird im Anschluss eine cambio-Station mit zwei Fahrzeugen eröffnet.

**Die cambioWahl 2017**  
Letzter Wahltag: 15. Mai

stadt aachen

Abb. 10: Aufruf zur cambio-Wahl für eine neue CarSharing-Station (Quelle: cambio Aachen)

### Mit Quartiers-bezogenen Online-Plattformen zusammenarbeiten

In vielen Städten gibt es Quartiers-bezogene Nachrichtenseiten, Blogs und digitale Nachbarschafts-Plattformen. Quartiers-Newsletter und Blogs eignen sich gut dafür, ein zumeist aufgeschlossenes Zielpublikum auch über das Thema „CarSharing-Stationen“ zu informieren. Hier lassen sich auch Erfahrungsberichte gut platzieren oder anregen.

Zielsetzung der Nachbarschafts- oder Quartiers-Apps ist die Hilfe zur Selbsthilfe unter Nachbar\*innen. Auch diese Plattformen eignen sich zur Vorstellung neuer CarSharing-Angebote im öffentlichen Straßenraum. Dafür ist in der Regel die Mitwirkung der Kund\*innen im Quartier notwendig. Anreize dazu können die CarSharing-Anbieter durch „Kunden werben Kunden“-Aktionen geben. Bei CarSharing-Angeboten am Rande oder abseits stark nachgefragter CarSharing-Quartiere können diese Apps auch

von CarSharing-Kund\*innen dazu eingesetzt werden, weitere Nutzer\*innen aus der Nachbarschaft zu finden und damit die Wirtschaftlichkeit neuer CarSharing-Standorte oder die Wahrscheinlichkeit der Neueröffnung einer CarSharing-Station zu erhöhen. Beispiele für solche Nachbarschafts-Apps sind etwa <https://nebenan.de/> oder <https://nachbarschaft.net/>.

### CarSharing-Stationen einheitlich aber pragmatisch gestalten

CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Raum sollten als Maßnahme der Kommune erkennbar sein. Neben der amtlichen Beschilderung macht ein Branding im Corporate Design der Kommune daher Sinn. Dies muss nicht aufwändig sein. Eine pragmatische Lösung, die auch die Tatsache berücksichtigt, dass an einigen Stationen verschiedene Anbieter stehen, hat beispielsweise die Stadt Freiburg gefunden:<sup>19</sup>



Abb. 11: Beschilderung der CarSharing-Stellplätze in Freiburg (Quelle: Stadt Freiburg i. B.)

Eine pragmatische und preiswerte Gestaltung der Stationen macht auch aus einem anderen Grund Sinn: CarSharing bezieht seinen Nutzen für die Anwohner\*innen zum größten Teil aus der guten Erreichbarkeit der nächstgelegenen Station und der Möglichkeit, schnell andere Stationen aufsuchen zu können, wenn an der Heimatstation gerade kein Fahrzeug verfügbar ist. Eine kleinräumliche Verteilung der Stationen in Wohngebieten („dezentrale Verdichtung“) ist daher meist am attraktivsten. Je aufwändiger die Gestaltung der einzelnen Station ist, umso schwieriger wird es aber, viele Standorte zu verwirklichen, ohne die Kosten in die Höhe zu treiben. Zudem wird es schwerer, mit den Standorten in enge Wohnstraßen vorzudringen und auch Konflikte mit anderen Teilen der Verwaltung, wie etwa Denkmalämtern, werden wahrscheinlicher. Die Beschränkung der Gestaltung auf das Nötigste ist deswegen durchaus eine Tugend und hilft dabei, in der Umsetzung schneller voranzukommen. In Bremen und Hamburg hat man aus dieser Erkenntnis heraus ein abgestuftes Corporate Design für

19 Die Freiburger Stellplätze entstanden vor Verabschiedung des CsgG aufgrund eines stadtweiten Bebauungsplans. Die Schilder sind daher mit dem Zusatz „Privatparkplatz“ versehen. Dies sollte für Stellplätze, die auf Basis der Sondernutzung eingerichtet werden, durch die Formulierung „Reservierter Parkplatz“ ersetzt werden.

die CarSharing-Station entwickelt. Die aufwändigeren Lösungen bleiben dabei größeren Stationen – vorzugsweise an Knotenpunkten des ÖPNV – vorbehalten.

### **Errichtung von CarSharing-Stellplätzen mit anderen Maßnahmen kombinieren**

Die Einrichtung von CarSharing-Stationen kann auch mit anderen baulichen Maßnahmen kombiniert werden, die Probleme anderer Verkehrsteilnehmer\*innen lösen. Beispielsweise hat die Stadt Bremen die Einrichtung von mobil.pünktchen zum Teil mit straßenbaulichen Umgestaltungen verbunden, die Falschparken eindämmen, Überquerungsbereiche für Fußgänger\*innen schaffen und Schleppkurven für Rettungsfahrzeuge in engen Wohngebietsstraßen freihalten. Die Errichtung der CarSharing-Stationen wird so in andere positiv besetzte Maßnahmen für andere Verkehrsteilnehmer\*innen eingebunden.

### **Practice what you preach**

Die Kommunikation über CarSharing in einer vom privaten Autobesitz dominierten Umgebung hat zwangsläufig eine Tendenz, eine Verhaltensänderung zu empfehlen – selbst dann, wenn das nicht offen ausgesprochen wird. Menschen, die dazu aufgefordert werden, ihr Verhalten zu überprüfen und möglicherweise zu verändern, haben eine besonders starke Neigung, die Glaubwürdigkeit ihres Gegenübers auch anhand von dessen eigenen Handlungen zu bewerten.

In der Kommunikation zwischen kommunaler Verwaltung und Bürger\*innen lautet die Frage dabei natürlich nicht, ob die einzelnen Mitarbeiter\*innen der Verwaltung ein Auto besitzen oder CarSharing nutzen. Die Frage lautet eher: Was tut die kommunale Verwaltung als Organisation? Ein weiterer Schritt des positiven Framings kann es daher sein, wenn die Verwaltung beschließt, selbst das CarSharing-Angebot an öffentlichen Stationen für ihre dienstlichen Fahrten zu nutzen. Oftmals ist dies sogar wirtschaftlicher als der Rückgriff auf interne Poolfahrzeuge.

Die Stadt Aachen beispielsweise hat eine Dienstanweisung erlassen, die Mitarbeiter\*innen bei Dienstreisen, die aus dem städtischen Fahrzeugpool nicht abgedeckt werden können, dazu verpflichtet, ein Taxi oder CarSharing zu nutzen. Immerhin 24 Prozent der dienstlichen Fahrten von Verwaltungsmitarbeiter\*innen sind heute CarSharing-Fahrten.

## **9.7 Ist Widerstand gegen die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum wahrscheinlich?**

Theoretisch birgt die Einrichtung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum erhebliches Konfliktpotenzial, denn sie wird in der Praxis meist zulasten der Stellflächen für den übrigen Pkw-Verkehr gehen. Erfahrungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass Konflikte und Widerstand bisher kaum vorkommen. Anfang 2018 hatten 51 Kommunen bereits 1.313 CarSharing-Stellplätze an 541 Standorten im öffentlichen Straßenraum eingerichtet (vergl. Kap. 4). Nur in sehr vereinzelt Fällen gab es dabei Berichte über Konflikte.

Befragungsergebnisse des bcs aus dem Jahr 2018 zeigen, dass 45 Prozent der Nicht-Nutzer\*innen mit eigenem Auto im Haushalt ihre Unterstützung für einen weiteren Ausbau als „hoch“ oder „sehr hoch“ bewerten, weitere 39 Prozent äußern sich neutral. Nur knapp 20 Prozent der autobesitzenden Nicht-Nutzer\*innen zeigen sich ablehnend. Alle Befragten wohnten zum Zeitpunkt der Befragung in innenstadtnahen Wohngebieten von Frankfurt, Köln und Stuttgart, in denen der Parkdruck besonders hoch ist. 75 Prozent der Befragten geben zudem an, dem CarSharing gegenüber positiv oder sehr positiv eingestellt zu sein.<sup>20</sup>

Sowohl diese Befragungsergebnisse als auch die Praxiserfahrungen aus den Kommunen deuten darauf hin, dass die Einrichtung von CarSharing-Stationen im öffentlichen Raum tatsächlich kein besonders hohes Konfliktpotenzial birgt.

## 9.8 **Wie glaubwürdig sind Aussagen zur Entlastungswirkung des CarSharing?**

Es kann geschehen, dass Medien oder politische Gegner die Einführung von CarSharing-Stellplätzen im öffentlichen Raum zum Anlass nehmen, um die wissenschaftlichen Studien zur verkehrsentlastenden Wirkung des CarSharing allgemein in Frage zu stellen. Das ist dann auch ein Generalangriff auf die Basis der Argumente, mit denen die Stellplätze im öffentlichen Raum begründet werden. Deswegen geben wir hier ein paar Hinweise dazu, wie die Faktenlage einzuschätzen ist und wie mit solchen Diskussionen umgegangen werden kann.

CarSharing ist die mit Abstand am besten untersuchte Dienstleistung im Bereich neuer Mobilitätsangebote. Kern des Nutzens für die Allgemeinheit ist die verkehrsentlastende Wirkung des CarSharing. Sie wird meist durch die sogenannte „Ersetzungsquote“ ausgedrückt („Ein CarSharing-Fahrzeug ersetzt x private Pkw.“). Die Ersetzungsquote beruht nach einhelliger Meinung der in Deutschland an bisherigen Studien beteiligten Wissenschaftler auf der Erhebung einer Veränderung des Autobestands bei CarSharing-Nutzer\*innen vor und nach der Anmeldung zum CarSharing. Trotz dieses im Kern einheitlichen Vorgehens in allen Studien scheinen die Ergebnisse einzelner Studien trotzdem sehr unterschiedlich und zum Teil auch widersprüchlich zu sein. Das liegt an vier Faktoren, die die Messungen und Errechnung der Ersetzungsquote beeinflussen:

1. Die Ersetzungsquote schwankt mit der untersuchten räumlichen Einheit. Sie ist beispielsweise in einer Gesamtstadt niedriger als nur in den hoch verdichteten, innenstadtnahen Wohnlagen derselben Stadt.
2. Die Ersetzungsquote schwankt stark mit der untersuchten CarSharing-Variante. Neuere Untersuchungen (share, STARS D4.1, STARS D5.1) zeigen, dass reines free-floating CarSharing keine oder nur sehr niedrige entlastende Effekte hat. Stationsbasierte und kombinierte free-floating/stationsbasierte Varianten haben hingegen sehr gute Ersetzungsquoten. Es gibt also in Bezug auf den verkehrsentlastenden Effekt nicht das CarSharing. Diese Sprechweise ist eine Vereinfachung für Kommunikationszwecke.

---

20 bcs 2018c

3. Die Berechnung der Ersetzungsquote wird zum Teil methodisch unterschiedlich durchgeführt. So rechnen einige Forscher beispielsweise alle abgeschafften Pkw in die Ersetzungsquote mit ein, andere nur solche, für die die Befragten angegeben haben, das CarSharing ein Grund für die Abschaffung war.
4. Die Ersetzungsquote wird zum Teil direkt als Hochrechnung aus dem Ergebnis einer Befragung ermittelt, zum Teil findet als Zwischenschritt eine Korrektur statt. Sie passt das Befragungsergebnis so an, dass es realistischer auf alle CarSharing-Kund\*innen hochgerechnet werden kann. Auch diese Operation verändert das erzielte Ergebnis.

Akteure, die ausreichend polemisch vorgehen, haben vor diesem Hintergrund durchaus eine Chance, den Eindruck zu erzeugen, dass die wissenschaftlichen Studien im Grunde jedes denkbare (oder gewünschte) Ergebnis hergeben. Diese Ausgangssituation sollte in der Kommunikation beachtet werden. Es geht in der öffentlichen Diskussion nicht darum, dem Skeptiker unumstößliche Wahrheiten entgegenzuhalten. Besser ist es, sich darauf zu verständigen, was man vernünftigerweise auf Basis der bekannten Fakten annehmen sollte. Deshalb empfehlen wir im Konfliktfall die folgende Argumentationslinie:

- Alle Studien zur Entlastungswirkung des CarSharing, die es in Deutschland je gegeben hat, stellen für stationsbasiertes CarSharing eine hohe verkehrsentlastende Wirkung fest. Deshalb kann als gesichert gelten, dass die Förderung dieses Angebots-Typs durch die Einrichtung zugeordneter Stellplätze im öffentlichen Raum im Allgemeininteresse ist.
- Eine dem stationsbasierten CarSharing vergleichbare entlastende Wirkung wurde auch für die in den letzten Jahren neu entstandenen kombinierten stationsbasiert/free-floating Systeme in mehreren Studien festgestellt.
- Für das reine Free-floating wurden hingegen in verschiedenen Studien sowohl positive als auch negative verkehrsentlastende Wirkungen festgestellt. Die Gründe hierfür sind noch nicht abschließend geklärt. Ob die Förderung dieses Angebots-Typs richtig ist, muss deswegen von Fall zu Fall neu bewertet werden.

Sollte eine Kommune parallel zu den in diesem Leitfaden dargestellten zugeordneten Stellplätzen auch nicht zugeordnete CarSharing-Stellplätze für free-floating Fahrzeuge einrichten wollen, so muss für die Förderwürdigkeit des Free-floating gesondert argumentiert werden. Dem Fakt, dass die Entlastungsleistung des reinen free-floating CarSharing zumindest ungewiss ist, kann eine Kommune dann Rechnung tragen, indem sie von vornherein eine Evaluation von Angeboten des free-floating CarSharing nach einem gewissen Zeitraum der Förderung vorsieht. Einer solchen Evaluation können dann natürlich auch - unabhängig von der Variante - alle CarSharing-Angebote unterzogen werden, sofern sie von kommunaler Seite durch Stellplätze im öffentlichen Raum gefördert werden.

# 10 Literatur

## CarSharing-Literatur

Agora Verkehrswende (Hrsg.): Parkraummanagement lohnt sich! Leitfaden für Kommunikation und Verwaltungspraxis (Verfasser: Bauer, Uta; Hertel, Martina-difu; Sedlak, Robert-tippingpoint). Berlin 2019

bcs 2016: Bundesverband CarSharing e.V. (Hrsg.): Mehr Platz zum Leben – wie CarSharing Städte entlastet. Endbericht zum bcs-Projekt „CarSharing im innerstädtischen Raum – eine Wirkungsanalyse“. Berlin, Juni 2016

bcs 2018a: Bundesverband CarSharing e.V. (Hrsg.): Leitfaden zur Gründung neuer CarSharing-Angebote. Berlin, August 2018

bcs 2018b: Bundesverband CarSharing e.V. (Hrsg.): Entlastungswirkung verschiedener CarSharing-Varianten. CarSharing fact sheet Nr. 7. Berlin, November 2018

bcs 2018c: Bundesverband CarSharing e.V.: STARS Projektbericht D4.1. Berlin, Oktober 2018

Hülsmann, Friederike; Wiepking, Julia; Zimmer, Wiebke; Sunderer, Georg; Götz, Konrad; Sprinke, Yannik: share - Wissenschaftliche Begleitforschung zu car2go mit batterieelektrischen und konventionellen Fahrzeugen. Forschung zum free-floating Carsharing. Endbericht. Berlin, 06.09.2018

Landtag in Sachsen-Anhalt: Carsharing in Sachsen-Anhalt. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung. Drucksache 7/1708 vom 01.08.2017

Nehrke, Gunnar; Loose, Willi: Nutzer und Mobilitätsverhalten in verschiedenen CarSharing-Varianten. Projektbericht Arbeitspaket D4.1 EU-Forschungsprojekt STARS. Berlin, Dezember 2018

Sommer, Carsten; Mucha, Elena; Roßnagel, Alexander; Anschütz, Maria, Hentschel, Anja; Loose, Willi: Umwelt- und Kostenvorteile ausgewählter innovativer Mobilitäts- und Verkehrskonzepte im städtischen Personenverkehr. Umweltbundesamt (Hrsg.), Texte 87/2016. Dessau-Roßlau, Dezember 2016

Nürnberg 2017: Erfahrungsbericht Mobilitätsstationen. Beschlussvorlage für Sitzung des Verkehrsausschusses am 14.12.2017

team red 2018: Schreier, Hannes; Grimm, Claus; Kurz, Uta; Schwieger, Bodo; Keßler, Stephanie; Möser, Guido: Analyse der Auswirkungen des Car-Sharing in Bremen. Endbericht. Berlin 2018

UBA 2017: Umweltbundesamt (Hrsg.): Die Stadt für Morgen - Umweltschonend mobil - lärmarm - grün - kompakt - durchmischt; 2017 (2. Auflage)

### **Einschlägige Gesetze**

CsgG 2017: Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing (Carsharinggesetz - CsgG). Vom 5. Juli 2017. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 45, ausgegeben zu Bonn am 12. Juli 2017

BW StrG 2019: Gesetz zur Änderung des Straßengesetzes. Vom 5. Februar 2019. Ausgegeben in: Gesetzblatt für Baden-Württemberg, Nr. 4/2019 vom 15. Februar 2019

BayStrWG 2018: Gesetz zur Förderung des stationsbasierten Carsharing in Bayern. Bayerischer Landtag, Drucksache 17/23274 vom 10.07.2018

BremLCsgG 2019: Bremisches Landes-Carsharinggesetz (BremLCsgG). Vom 2. April 2019. Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 33/2019, verkündet am 5. April 2019

StrWG NRW 2019: Gesetz zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Gesetz- und Verordnungsblatt NRW, Ausgabe 2019 Nr. 6 vom 12.03.2019, S. 131 ff

SächsCsgG 2018: Gesetz über die Bevorrechtigung von Carsharing im Freistaat Sachsen (Sächsisches Carsharinggesetz - SächsCsgG). Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 6/13747 vom 15. Juni 2018

ThüringerCsgG 2019: Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Straßengesetzes (Thüringer Carsharinggesetz). Gesetzentwurf der Landesregierung. Drucksache 6/6827 vom 20.02.2019

### **Juristische Literatur**

Agora Verkehrswende (Hrsg.): Öffentlicher Raum ist mehr wert. Ein Rechtsgutachten zu den Handlungsspielräumen in Kommunen (Verfasser: Ringwald, Roman; Schmidt, Sophia - Kanzlei Becker Büttner Held bbh). Berlin 2018

Braun, Christian: Carsharingkonzessionen; in: Müller-Wrede, Malte; Braun, Christian: KonzVgV - Kommentar. Reguvis - Bundesanzeiger Verlag. Köln 2018

Kluth, Winfried: Das Carsharinggesetz des Bundes und seine Umsetzung auf kommunaler Ebene. LKV-Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 03/2018, S. 112 ff

Ringwald, Roman; Schmidt, Sophia: Stationäres Carsharing im öffentlichen Raum zwischen Sondernutzung und Vergabe. Kurzgutachten im Auftrag des Bundesverbandes CarSharing e.V. Berlin, 15.06.2018

Scherer, Ulrich: Schreiben an den bcs vom 16.11.2017. Zeichen: 63/17SC; Sch; D8/654-17. München, 2017

Tübingen 2017a: Universitätsstadt Tübingen: Ergänzung der Richtlinien über die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen auf öffentlichen Verkehrsflächen durch Carsharing. Amtliche Bekanntmachung vom 29. Juli 2017

Tübingen 2017b: Universitätsstadt Tübingen: Satzung über die Erlaubnisse und Gebühren für Sondernutzungen an öffentlichen Straßen, vom 6. November 1995 in der Fassung vom 25. Juli 2017

### **Internet-Informationen**

Homepage Bundesverband CarSharing e.V., zu verschiedensten CarSharing-Themen:  
[www.carsharing.de](http://www.carsharing.de)

insbesondere zur kommunalen Förderung von CarSharing-Angeboten:  
<https://carsharing.de/themen/kommunale-foerderung/gute-beispiele-carsharing-foerderung-kommunen-am-07022017-kassel>



## Anhang: Das jahrzehntelange Ringen um öffentliche CarSharing-Stellplätze

Den langen Weg, bis die „Institutionen“<sup>21</sup> das Anliegen, CarSharing-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum als berechtigtes Interesse der CarSharing-Anbieter anzuerkennen und die gesetzlichen Grundlagen dafür zu schaffen, zeichnet die nachfolgende Zeitreihe nach. Dafür haben wir die wichtigsten Wegpunkte herausgegriffen:

- 1992            Antrag von StattAuto in Franken an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages. Der Antrag wurde abgelehnt.
- Nov. 1992     Schreiben des ecs (Verband European Car Sharing) an alle Landesvertreter des zuständigen Bund-Länder-Arbeitskreises: „Bitten Sie um Unterstützung bei der notwendigen Veränderung der entsprechenden rechtlichen Regelungen“ (zugunsten reservierter CS-Stellplätze im öffentlichen Straßenraum). Ergebnis: Bis auf die Ländervertreter von Bremen und Berlin haben alle anderen Mitglieder des Arbeitskreises abgelehnt.
- Feb. 1998     Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gila Altmann (Aurich), Albert Schmidt (Hitzhofen) und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 13/9705) auf die Frage „7. Wird die Bundesregierung eine Initiative ergreifen, die StVO dahingehend zu ändern, die Car-Sharing-Fahrzeuge bei der Festlegung von Stellplätzen in ähnlicher Weise zu berücksichtigen wie Taxis?“  
Antwort der Bundesregierung<sup>22</sup>: „Eine Änderung der StVO mit dem Ziel, Car-Sharing-Fahrzeuge ähnliche Sonderrechte zu gewähren wie dem Taxiverkehr, ist nicht geplant. Eine solche Änderung der StVO wäre auch nur mit Zustimmung der Mehrheit der Länder im Bundesrat möglich. Die für den Straßenverkehr und die Verkehrspolizei zuständigen obersten Landesbehörden haben jedoch in Fachausschußsitzungen die Schaffung weiterer Parkprivilegien abgelehnt...“<sup>23</sup>
- März 1998     Das Bundesverkehrsministerium teilt dem Bundesverband für organisiertes Autoteilen in einem Schreiben mit, dass CarSharing-Nutzer zukünftig Anwohnerparkausweise bekommen können, die sie zum Abstellen reservierter CarSharing-Fahrzeuge während der Nutzung nutzen können. Der „Bund/Länder-Fachausschuß [hat jedoch] einvernehmlich darauf hingewiesen ..., daß Car-Sharing-Organisationen im öffentlichen Verkehrsraum keine Sonderparkflächen erhalten können.

21            In Anlehnung an die von Rudi Dutschke 1967 ausgegebene Strategie des „Marschs durch die Institutionen“ der Außerparlamentarischen Opposition in den späten 1960er Jahren.

22            Der für die Antwort der Bundesregierung zuständige Bundesverkehrsminister war zu dieser Zeit Matthias Wissmann, späterer langjähriger Präsident des Verbandes der Automobilindustrie e.V.

23            Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode. Drucksache 13/9945 vom 16.02.1998

Die Anwohnerparkbereiche können deshalb nicht „als Abstellraum“ für Car-Sharing-Fahrzeuge in Betracht kommen.“<sup>24</sup>

- Nov. 2003 Die Studie „Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Car-Sharing“ beschreibt als wichtigste Maßnahme zur Weiterentwicklung des CarSharing an die Adresse der Bundespolitik: „Vom Bundesgesetzgeber sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen dahingehend verbessert werden, dass in der Straßenverkehrsordnung die Möglichkeit eingeräumt wird, reservierte Car-Sharing-Stellplätze auch im öffentlichen Straßenraum auszuweisen. Dies würde die Wachstumsbedingungen in dicht besiedelten und gemischt genutzten innenstadtnahen Stadtteilen erheblich verbessern und gerade in diesen überlasteten Stadträumen mit seinen urbanen Strukturen zu einer Verkehrsentslastung beitragen.“<sup>25</sup>
- April 2004 Der Bundesverband CarSharing e. V., das Land Bremen und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV treten bei einem ersten gemeinsamen Parlamentarischen Abend für eine Änderung des rechtlichen Rahmens für CarSharing ein. Den anwesenden Bundestagsabgeordneten und Interessenvertretern konnte die Notwendigkeit einer Gesetzesinitiative zugunsten von CarSharing-Stellplätzen im Straßenraum deutlich gemacht werden. (Weitere Parlamentarische Abende des bcs mit der gleichen Zielsetzung folgten 2007, 2008, 2012 und 2016.)
- Juni 2005 Der Parlamentarische Abend des bcs in 2004 trägt Früchte: Die SPD-Bundestagsfraktion und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellen einen gemeinsamen Antrag an den Bundestag. Dort heißt es: „Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, das Ziel einer Schaffung eines dichten Car-Sharing-Stationsnetzes mit wohnungsnahem Zugang und an Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs zu unterstützen und gemeinsam mit den Ländern durch eine Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und der Straßenverkehrsordnung eine Einrichtung von reservierten Car-Sharing-Stellplätzen im öffentlichen Verkehrsraum zu ermöglichen, ...“<sup>26</sup>  
Der Antrag wurde am 16.05.2005 vom Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen angenommen. Das war zwei Wochen vor dem erfolgreichen Misstrauensvotum gegen Bundeskanzler Schröder und der damit verbundenen Ablösung der rot-grünen Koalition.
- März 2007 Mit Schreiben vom 13.03.2007 hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung den Verbänden – darunter auch dem Bundesverband CarSharing e.V. – die Vorlage eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes sowie einen

---

24 Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr an den Bundesverband für organisiertes Autoteilen e.V. vom 11.03.1998; Az.: StV 12/36.42.45-51 Ver 97

25 Loose, Willi; Mohr, Mario; Nobis, Claudia: Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Car-Sharing. Bericht zum Forschungsprojekt FE 77.461/2001, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Bergisch Gladbach, 2004, S. 133

26 Deutscher Bundestag 15. Wahlperiode: Antrag der Abgeordneten Sören Bartol ... und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Albert Schmidt ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Car-Sharing als innovative Verkehrsdienstleistung im Umweltverbund fördern“. Drucksache 15/5586 vom 01.06.2005

Verordnungsentwurf zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung und den Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur StVO vorgelegt. Die Verbände wurden zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung aufgefordert. Zur Begründung heißt es im Anschreiben: „Die Vorhaben dienen in erster Linie der Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 16. Juni 2005, in dem die Bundesregierung unter anderem aufgefordert wurde, das Straßenverkehrsgesetz (StVG) und die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) dahingehend zu ändern, dass den Straßenverkehrsbehörden die Möglichkeit an die Hand gegeben wird, im öffentlichen Verkehrsraum ein dichtes Stationsnetz von Stellplätzen für Car-Sharing-Unternehmen einzurichten.“

Die Besonderheit an diesem Gesetzentwurf aus heutiger Sicht war, dass er ausschließlich auf einer straßenverkehrsrechtlichen Behandlung der Regelung gründet.

2007/2008 Nach einer Intervention des Bundesverbandes der Autovermieter Deutschlands (BAV) legte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sein Veto gegen den Gesetzentwurf ein. Der Parlamentarische Staatssekretär im BMWi, MdB Hartmut Schauerte begründete das Veto in Bezug auf ein vorher stattgefundenes Treffen eines Runden Tisches Carsharing, der auf Initiative des SPD-Abgeordneten Sören Bartol und des CSU-Abgeordneten Klaus Hofbauer zustande kam und an der auch die Geschäftsführer von bcs und BAV teilnahmen, wie folgt: „Es ist sowohl nach den Ausführungen der beiden Verbände als auch in den meisten anderen Statements deutlich geworden, dass die Grenzen zwischen Carsharing und dem herkömmlichen Mietwagengewerbe fließend sind... Zumindest sind die möglicherweise noch vorhandenen Unterschiede nicht so groß, dass sie Eingriffe des Staates zugunsten eines der Geschäftsmodelle rechtfertigen könnten. Sämtliche von der Carsharingbranche für sich reklamierten positiven Umweltwirkungen können gleichermaßen auch von der konkurrierenden Mietwagenbranche bewirkt werden.“<sup>27</sup> Im weiteren Schreiben wird er dann sehr deutlich: „Angesichts der z.B. von Berlin beabsichtigten massiven Ausweitung des Angebots privilegierter Carsharing-Stellplätze ... sowie der sich u. U. ergebenden Auswirkungen auf die deutsche Autoindustrie (nach Aussagen des Carsharingverbands wird mit jedem Carsharing-Fahrzeug die Anschaffung von fünf bis sieben Fahrzeugen verhindert), halte ich es für erforderlich, dem Parlament auch die industriepolitischen Auswirkungen der beabsichtigten Regelung darzulegen...“

Eine einvernehmliche Abstimmung der Gesetzesvorlage zwischen den beteiligten Ministerien konnte nicht erreicht werden. Damit war der Gesetzesvorstoß des damaligen BMVBS ad acta.

---

27 Der bcs hat die Mietwagenbranche nie als konkurrierend bezeichnet. Der Geschäftsführer des BAV hat bei dem Treffen betont, dass Mietwagenunternehmen zwar in der Lage wären, auch CarSharing anzubieten. Er musste jedoch zugeben, dass sie dies bis zum Zeitpunkt des Gesprächs nicht machten. Außerdem gibt es bis heute keine Belege dafür, dass das herkömmliche Mietwagengeschäft zu vergleichbaren Entlastungseffekten wie das CarSharing führt.

Januar 2010 Nach der Bundestagswahl im Herbst 2009 unternahm die SPD-Fraktion einen erneuten Vorstoß. Mit Drucksache 17/781 fordert sie, dass die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorlegen solle, „der den Kommunen die Möglichkeit zur Einrichtung von Carsharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum einräumt...“<sup>28</sup> Aus dem Veto des BMWi zieht der Antrag die Konsequenz: „Die Abgrenzung des Begriffs Carsharing sollte anbieterneutral sein, so daß auch z.B. entsprechende Carsharing-Dienstleistungen von Autovermietern eingeschlossen sind, die diese Voraussetzungen erfüllen; ...“ Dieser nicht vorhandene Gegensatz wurde allerdings bereits durch eine vorher gemeinsam verabschiedete Grundsatzerklärung des bcs und des BAV aus dem Weg geräumt.

Am 01.12.2010 fand im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages dazu eine Expertenanhörung statt. Alle sieben geladenen Experten, darunter auch der Autor, bekräftigten die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zugunsten reservierter CarSharing-Stellplätze. Der SPD-Antrag wurde trotzdem am 30.01.2013 von der Bundestagsmehrheit von CDU/CSU und FDP abgelehnt.

Juli 2013 Entschließung des Bundesrates in seiner 912. Sitzung:  
 „1. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung erneut, zeitnah Regelungen vorzulegen, die eine Vereinfachung und Stärkung der Nutzung von Car-Sharing in Städten und Gemeinden zum Ziel haben. Dafür ist es aus Sicht des Bundesrates insbesondere notwendig, eine rechtssichere und den Praxiserfordernissen entsprechende Ausweisungsmöglichkeit von Car-Sharing-Stellplätzen im öffentlichen Straßenraum mit einem an die Ausweisung von Taxi-Halteständen angelehnten Verkehrszeichen vorzusehen.  
 2. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Möglichkeiten anbieterspezifischer Ausweisungen zu prüfen.“<sup>29</sup>

April 2014 Am 09.04.2014 – inzwischen regierte die große Koalition von CDU/CSU und SPD – lud der bcs die Verkehrspolitiker der beiden Regierungskoalitionen zum Parlamentariergespräch in die Parlamentarische Gesellschaft ein. Bereits vorher wurde im Koalitionsvertrag festgehalten: „Im Straßenverkehrsrecht schaffen wir die Möglichkeit, dass Kommunen Parkplätze rechtssicher für Carsharing-Autos und Elektroautos ausweisen können.“ (S. 32)

Beim Parlamentariergespräch bekräftigten alle anwesenden Verkehrspolitiker der Koalition ihre Ansicht, dass in dieser Legislaturperiode endlich eine gesetzliche Grundlage für CarSharing-Stellplätze geschaffen werden sollte und damit das Thema endlich von der parlamentarischen Agenda kommt.

Der bcs legt einen eigenen Gesetzentwurf vor, um den Druck auf das federführende Bundesverkehrsministerium zu erhöhen. Erwartungsgemäß findet der Entwurf des bcs keine Zustimmung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

28 Antrag der Abgeordneten Sören Bartol ... und der Fraktion der SPD „Kommunen die Einrichtung von Carsharing-Stellplätzen ermöglichen“. Drucksache 17/781 vom 23.02.2010

29 Beschluss des Bundesrates „Entschließung des Bundesrates für verbesserte Bedingungen des Angebotes von Car-Sharing in Städten und Gemeinden durch gesetzliche Maßnahmen“. Bundesrats-Drucksache 553/13 vom 05.07.2013

August 2016 Mit Schreiben vom 23.08.2016 verschickte das BMVI mit Bezugnahme auf den Koalitionsvertrag endlich den Entwurf eines Gesetzes zur Bevorrechtigung des Carsharing (CsgG). Die Verbände wurden zur schriftlichen Stellungnahme aufgefordert. Im Gegensatz zum Gesetzentwurf von 2007 wird ein Teil der beschriebenen Fördermaßnahmen straßenverkehrsrechtlich abgeleitet, während die unternehmensspezifisch zugeordneten Stellplätze auf einer Sondernutzung, also straßenrechtlich, begründet sind.

März 2017 Am 22.03.2017 fand eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur statt, in der neben dem bcs drei weitere Sachverständige sprachen. Parallel zum Gesetzentwurf der Bundesregierung stand ein alternativer Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen zur Diskussion, der eine reine straßenverkehrsrechtliche Regelung befürwortet, jedoch zu diesem Zeitpunkt keine Chance mehr zur ernsthaften Beratung bei der Bundestagsmehrheit hatte. Zu stark überwog die Ansicht bei der Mehrheit der Abgeordneten, das Gesetzesvorhaben auf parlamentarischem Weg noch vor der aufziehenden Bundestagswahl abzuschließen.

Am 30.03.2017 wurde das Carsharinggesetz in zweiter und dritter Lesung im Bundestag beraten und mit den Stimmen der CDU/CSU- und SPD-Fraktionen beschlossen und am 05.07.2017 im Bundesgesetzblatt verkündet. Am 01.09.2017 ist es in Kraft getreten, nachdem der Bundesrat in seiner Plenarsitzung vom 12.05.2017 endgültig zugestimmt hat.

## **Kontakt:**

Bundesverband CarSharing e.V. (bcs)  
Schönhauser Allee 141B  
10437 Berlin  
Tel.: 030 - 92 12 33 53  
Email: [info@carsharing.de](mailto:info@carsharing.de)