



# Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG

01.10.2024

## Stellungnahme des Normenkontrollrates Baden-Württemberg gemäß Nr. 4.1 VwV NKR BW

### **Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg (Landesmobilitätsgesetz – LMG)**

NKR-Nummer 82/2/2022, Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat (NKR) Baden-Württemberg hat sich mit dem Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens befasst.

#### **I. Im Einzelnen**

Mit dem Regelungsvorhaben soll ein Rahmen für eine effektive und zukunftsorientierte Ausgestaltung einer nachhaltigen Mobilität in Baden-Württemberg geschaffen werden. Als Rahmengesetz soll das Landesmobilitätsgesetz (LMG) bestehende verkehrsträgerspezifische Landesgesetze ergänzen. Der allgemeine Teil des LMG definiert Zweck und Ziele des Gesetzes sowie Begriffsbestimmungen.

Der besondere Teil enthält mehrere Bestimmungen, die insbesondere zur Verkehrswende und zur Änderung des Mobilitätsverhaltens beitragen sollen:

- Nach jedem Unfall mit Verkehrstoten an einem verkehrlichen Knotenpunkt oder einer Unfallhäufungsstelle soll durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde unverzüglich geprüft werden, ob Maßnahmen zur Vermeidung weiterer Unfälle ergriffen werden können.
- Stadt- und Landkreise haben jeweils eine Kreiskoordinatorin bzw. einen -koordinator für die Radverkehrsnetze zu bestellen. Diese wirken auf durchgängige und sichere Radverkehrsnetze hin. Sie unterstützen kreisangehörige Gemeinden bei der Planung, dem Ausbau und der Erhaltung von Radverkehrsnetzen und beraten zu Förderprogrammen.
- Mit dem Vorhaben sollen auch Vorgaben des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetzes des Bundes (SaubFahrzeugBeschG) umgesetzt werden. Demnach haben öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber bei der Beschaffung von Fahrzeugen und Dienstleistungen die Mindestziele der Clean Vehicles Directive der EU einzuhalten. Die Länder müssen die Einhaltung der Mindestziele überwachen und dem Bund berichten. Dazu soll eine „Überwachungsbehörde“ beim Regierungspräsidium Karlsruhe geschaffen werden. Es werden mehrere Berichtspflichten für die öffentlichen Auftraggeber und Sektorenauftraggeber geregelt. U. a. haben sie eine elektronische Kopie der Vergabebekanntmachung innerhalb eines Monats nach Absendung an die zuständige Behörde zu übermitteln. Außerdem müssen sie einmal im Jahr über die beschafften Straßenfahrzeuge berichten. Die zuständige Behörde kann weitere Unterlagen und Informationen anfordern. Das Verkehrsministerium wird ermächtigt, Näheres in einer Verwaltungsvorschrift zu regeln.

- Mehrere Auftraggeber können untereinander vertraglich vereinbaren, dass sie die Mindestziele im jeweiligen Referenzzeitraum gemeinsam erfüllen. Dazu sind Regelungen in einer Vereinbarung zu treffen. Die Vereinbarung ist der zuständigen Behörde innerhalb eines Monats nach ihrer Wirksamkeit vorzulegen.
- Es wird die Grundlage geschaffen, dass das Land ein öffentlich zugängliches informationstechnisches System mit kostenlosen Mobilitätsdaten zur Verfügung stellt. Betreiber und Vermittler von Verkehrsdienstleistungen, einschließlich Betreiber des ÖPNV und Betreiber von Verkehrsinfrastrukturen, müssen vorhandene Mobilitätsdaten zur freien und kostenlosen Weiterverwendung an das Land übermitteln. Das Verkehrsministerium wird ermächtigt, besondere Vorschriften in einer Verordnung zu regeln.
- Das Verkehrsministerium kann bei den Betreibern von Elektrizitätsversorgungsnetzen und bei Eigentümern privater Grundstücke Daten zu Lage und Art vorhandener sowie geplanter Ladeinfrastruktur erheben.
- Es wird die Datenerhebung und -verarbeitung zum Zweck der Digitalen Parkraumkontrolle geregelt. Darunter fällt insbesondere die stichprobenartige Überprüfung mit einem mobilen Scan-Fahrzeugen.
- Es werden Voraussetzungen und Abgabemodelle für die Einführung eines Mobilitätspasses geregelt. Abgabeberechtigte sind interessierte Stadt- und Landkreise (unter bestimmten Voraussetzungen auch Große Kreisstädte). Abgabenschuldnerinnen bzw. -schuldner können die Einwohnerinnen und Einwohner („Einwohnermodell“) oder die Kraftfahrzeughalterinnen und -halter („Kfz-Haltermodell“) sein. Im Gegenzug sollen die Zahlenden ein Mobilitätsguthaben in der Höhe der zu leistenden Abgabe erhalten. Näheres ist in kommunalen Satzungen zu regeln. Das Verkehrsministerium wird ermächtigt, Einzelheiten zum Ausschluss von Doppelbelastungen durch eine Verordnung zu regeln. Bei Bedarf kann eine Stelle eingerichtet werden, die die Umsetzung der Abgabinstrumente landesweit koordiniert.

Das Ressort hat die Bürokratielasten mit Unterstützung der Stabstelle für Bürokratieentlastung beim Statistischen Landesamt geschätzt und stellt sie wie folgt dar:

- Für die Bürgerinnen und Bürger entstehen keine zusätzlichen Bürokratielasten.
- Für die Wirtschaft entsteht ein einmaliger Aufwand in Höhe von rund 0,08 Millionen Euro. Zusätzlich entsteht jährlicher Aufwand in Höhe von rund 0,03 Millionen Euro. Davon fallen Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Höhe von rund 0,08 Millionen Euro einmalig an und rund 0,03 Millionen Euro jährlich. Drei neue Informationspflichten führen zu Bürokratiekosten von 0,03 Millionen Euro jährlich.
- Für die Verwaltung (Land und Kommunen) fällt zusätzlicher Aufwand von rund 8,5 Millionen Euro jährlich an. Davon sind rund 3,5 Millionen Euro Sowieso-Kosten. Das Ressort meint damit den Aufwand, der auf die Vorgaben des SaubFahrzeugBeschG zurückzuführen ist. Außerdem entsteht ein einmaliger Aufwand von rund 1,4 Millionen Euro.

Zu den Regelungen zum Mobilitätspass wurden die Bürokratielasten nicht geschätzt. Das Ressort begründet dies damit, dass die Regelungen keinen unmittelbaren Aufwand auslösen, da sie die Ermächtigungsgrundlage zur Einführung eines Mobilitätspasses in Stadt- und Landkreisen oder Großen Kreisstädten darstellen. Der Aufwand könne erst bei der Umsetzung des Mobilitätspasses durch die Kommune selbst ermittelt werden.

## II. Votum

Der NKR wurde vom Ressort zu zwei früheren Entwürfen des LMG beteiligt. Er hatte früh insbesondere den Umfang der Dokumentations- und Berichtspflichten kritisch angemerkt. Er begrüßt insofern, dass diese inzwischen reduziert wurden.

Das Ressort ist einer Empfehlung des NKR gefolgt und hat einen Praxis-Check zu einzelnen Regelungen des LMG durchgeführt. Außerdem hatte der NKR seinerzeit dem Ressort die Berechnung des Erfüllungsaufwands empfohlen, damit der Aufwand für die Normadressaten transparent gemacht wird. Der NKR begrüßt, dass das Ressort die Bürokratielasten mit Unterstützung der Stabsstelle im Statistischen Landesamt grob geschätzt hat. Die Zahlen verdeutlichen, dass es sich um ein Regelungsvorhaben mit erheblichen Auswirkungen für den Normadressaten Verwaltung handelt. Der NKR bedauert, dass die Schätzungen nicht auch den Aufwand für die Umsetzung des Mobilitätspasses umfassen. Erfahrungswerte aus den Modellkommunen (Stadt Freiburg, Stadt Karlsruhe und Ortenaukreis) könnten für eine Entscheidungsfindung vor Ort hilfreich sein und Anhaltspunkte zur Ausgestaltung des Mobilitätspasses bieten. Außerdem ist davon auszugehen, dass für Bürgerinnen und Bürger ein Aufwand entsteht, der davon abhängig ist, ob das „Einwohner-“ oder das „Kfz-Haltermodell“ gewählt wird.

Aus Bürokratie-Sicht hält der NKR das Regelungsvorhaben noch an folgenden Punkten für überreguliert bzw. empfiehlt, aufwandsärmere Möglichkeiten zu prüfen:

- Der NKR bezweifelt, ob zur Vermeidung von Verkehrstoten die Prüfung von Unfallstellen durch die zuständige Straßenverkehrsbehörde notwendig ist. Grundsätzlich nimmt bereits die Unfallkommission solche Aufgaben wahr und trifft verkehrsrechtliche Anordnungen. Hier besteht die Gefahr, dass Doppelzuständigkeiten geschaffen werden.
- Der NKR sieht die Einrichtung von **Kreiskoordinatorinnen bzw. -koordinatoren für die Radverkehrsnetze** aus folgenden Gründen kritisch:
  - Aus Sicht des NKR wird dadurch unnötige strukturelle und personelle Bürokratie aufgebaut. Die Planung von Radwegen und die Akquise von Fördermitteln sind schon jetzt Thema in den Stadt- und Landkreisen.
  - Zudem wurden mit dem Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsgesetz Baden-Württemberg (KlimaG BW) Koordinatorinnen bzw. Koordinatoren für Mobilität und Klimaschutz in den Landkreisen mit ähnlichem Aufgabenprofil geschaffen. Hier kann es in der Praxis zu Überschneidungen und Abstimmungserfordernissen der beiden Beauftragten kommen. Der NKR hält es daher für dringend geboten, dass bei der Schaffung neuer Beauftragter bestehende Strukturen stärker berücksichtigt werden.
  - Solche Koordinationsstellen binden Personal, das für andere Aufgaben nicht zur Verfügung steht. In Zeiten des Fachkräftemangels ist dies problematisch.
- Der NKR rät, bei der **Umsetzung des SaubFahrzeugBeschG** bzw. der Clean Vehicles Directive der EU auf sog. Gold Plating zu verzichten. Zusätzliche Belastungen für Wirtschaft und Verwaltung entstehen häufig dadurch, indem der Bundes- und/oder der Landesgesetzgeber in der Umsetzung Vorgaben verschärft oder zusätzliche Vorschriften einführt. Das SaubFahrzeugBeschG enthält bereits Berichts- und Informationspflichten für öffentliche Auftraggeber und Sektorenauftraggeber.
- Der NKR empfiehlt, dass auch das Land Baden-Württemberg der Branchenvereinbarung zur Umsetzung des SaubFahrzeugBeschG im Busbereich beitrifft. 14 Länder (darunter alle Flächenländer) sind der Branchenvereinbarung im Busbereich beigetreten.

Kernanliegen der Branchenvereinbarung ist es, den Auftraggebern und Verkehrsbetrieben eine hohe Flexibilität bei der Einhaltung der Mindestziele zu eröffnen. Sie bietet die Möglichkeit, dass die erforderlichen Mindestziele in den beteiligten Ländern insgesamt erreicht werden. Das SaubFahrzeugBeschG sieht die Möglichkeit einer Kompensation unter den Auftraggebern ausdrücklich vor. Mit dem Beitritt zur Branchenvereinbarung könnten bestehende Strukturen und etablierte Datenmeldewege genutzt werden. Ein Koordinierungskreis unter dem Vorsitz des Landes Nordrhein-Westfalen begleitet die Umsetzung der Branchenvereinbarung und trägt Daten zusammen. Der NKR unterstützt grundsätzlich solche eigenverantwortlichen Lösungen. Auch die Kommunalen Landesverbände und die Omnibusbranche fordern einen Beitritt.

➤ Die Landeslösung zur Umsetzung der Vorgaben des SaubFahrzeugBeschG sieht der NKR aus folgenden Gründen kritisch:

- Im Vergleich zu einem früheren Entwurf sollen sich Auftraggeber zusammenschließen können, um die Mindestziele zu erreichen. Dadurch kann etwas Flexibilität bei der Zielerreichung gewährleistet werden. Dennoch sind die Suche nach geeigneten Partnern und entsprechende Vereinbarungen mit Aufwand verbunden. Der Regelungsentwurf verlangt überwiegt, dass getroffene Vereinbarungen der zuständigen Behörde vorgelegt werden müssen. Hierfür wurden keine Bürokratielasten geschätzt. Der NKR bezweifelt die Praxistauglichkeit dieser Regelung. Unklar ist, ob ländlich geprägte Landkreise überhaupt ausreichend Partner finden, um die Untererfüllung ausgleichen zu können.
- Das Regelungsvorhaben sieht vor, dass eine Behörde beim Regierungspräsidium Karlsruhe eingerichtet wird. Der NKR erkennt die Gefahr, dass damit unnötige Parallelstrukturen geschaffen werden. Zumindest länderübergreifende Verkehrsverbände müssen ihre Daten doppelt melden.
- Die neue Behörde führt zu vermeidbarem Bürokratieaufwuchs. Das Ressort argumentiert, dass die Landeslösung weniger aufwändig sei und weniger Berichtspflichten umfasse als die Branchenlösung. Da die Normadressaten durch die Schaffung einer neuen Behörde einen Bürokratieaufwuchs befürchten, deutet dies darauf hin, dass der Umfang der Melde- und Berichtspflichten nicht alleiniger Indikator für die Praxis- und Vollzugstauglichkeit ist.
- Sollte das Ressort an der Landeslösung festhalten, ist unbedingt auf eine aufwandsarme Umsetzung zu achten. Der NKR erkennt, dass das Ressort durch die Übermittlung der Vergabebekanntmachung innerhalb eines Monats auf elektronischem Wege eine aufwandsarme Lösung ermöglichen will. Ferner haben die Auftraggeber einmal im Jahr der zuständigen Behörde über die beschafften Fahrzeuge zu berichten. Zusätzlich soll die zuständige Behörde weitere Unterlagen und Informationen zu diesen Berichtspflichten einholen können. Hier besteht die Gefahr von Gold Plating. Das Ressort sollte nur restriktiv von der Ermächtigung Gebrauch machen, eine Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Das Ressort möchte auch die Form der Datenerhebung regeln. Das kann dazu führen, dass zusätzlich zur TED-Datenbank der EU unnötige Parallelstrukturen geschaffen werden.
- Vor dem Hintergrund hinterfragt der NKR, ob die Umsetzung des SaubFahrzeug-BeschG überhaupt einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Für Zuständigkeitsfragen sind niedrigere Regelungsstufen ausreichend. Dem NKR sind keine gesetzlichen Umsetzungsregelungen anderer Länder bekannt.

➤ Der NKR begrüßt, dass der Mobilitätspass als freiwilliges Angebot geregelt ist. Dadurch können Stadt- und Landkreisen weitgehend eigenverantwortlich entscheiden,

ob sie die Finanzierungsmöglichkeit nutzen möchten. Der NKR ist jedoch der Ansicht, dass interessierten Stadt- und Landkreisen mehr Handlungs- und Entscheidungsspielräume bei der Ausgestaltung des Mobilitätspasses eingeräumt werden sollten:

- Voraussetzung für die Einführung des Mobilitätspasses ist ein ausreichendes Angebot des ÖPNV. Aus Gesichtspunkten der Bestimmtheit ist zu begrüßen, dass der Regelungsentwurf dazu Kriterien enthält. In der Praxis führt dies dazu, dass der Mobilitätspass überhaupt nur von wenigen Stadt- und Landkreisen genutzt werden kann.
  - Der NKR anerkennt, dass das Ressort im Vorfeld Modellversuche zu verschiedenen Modellen des Mobilitätspasses durchgeführt hat. Neben dem „Einwohnermodell“ und „Kfz-Haltermodell“ wurden auch eine „Arbeitgeberabgabe“ und „Citymaut“ geprüft. Aus Sicht des NKR führen sämtliche Modelle zu erheblichen Akzeptanzproblemen bei den jeweiligen Abgabenschuldnerinnen und -schuldern. Der NKR weist darauf hin, dass die verbliebenen Modelle den Entscheidungsspielraum interessierter Stadt- und Landkreise verengen. Finanzielle Mehrbelastungen dürften von den politischen Entscheidern vor Ort kaum vermittelbar sein.
  - Der NKR geht außerdem davon aus, dass die Einführung eines Mobilitätspasses zu einem erheblichen Aufwand führen dürfte. Dieser entsteht u. a. durch die Ermittlung von Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Kfz-Halterinnen und -Haltern, die Befreiung von Abgabenschuldnerinnen und -schuldern mit Zweitwohnsitz, die Erhebung der Abgabe und entsprechenden Informationsschreiben sowie die Bearbeitung möglicher Einsprüche. Auch die Erstellung einer kommunalen Satzung dürfte einen hohen Abstimmungsaufwand mit den kommunalen Gremien erfordern. Gleiches trifft auf die erforderliche Abstimmung zu, um Doppelbelastungen durch verschiedene Abgaben im Kreisgebiet zu vermeiden. Aus Sicht des NKR geht der Aufwand zulasten der Praxistauglichkeit. Der NKR empfiehlt, dass das Verkehrsministerium interessierte Kommunen berät und unterstützt, indem z. B. Mustersatzungen bereitgestellt werden. Die mutmaßlich geringe Nachfrage rechtfertigt aus Sicht des NKR jedoch nicht die Einrichtung einer Stelle, die die Umsetzung der Abgabestrumente landesweit koordiniert.
  - Das Ressort plant, dass die Übertragbarkeit des Mobilitätsguthabens unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht werden soll. Um die Akzeptanz bei den Abgabenschuldnerinnen und -schuldern zu schaffen, könnten bei der Ausgestaltung des Mobilitätsguthabens den Kommunen weitere Spielräume eingeräumt werden.
- Der NKR begrüßt, dass beim Zustimmungsersuchen der Großen Kreisstädte zur Einführung des Mobilitätspasses beim Landkreis auf die Schriftform verzichtet wird. Bei kommunalen Gebietskörperschaften ist die Textform ausreichend, um den Urheber festzustellen.
  - Der NKR hält die Regelungen zur digitalen Parkraumkontrolle für geeignet, um den Personalaufwand durch den Gemeindevollzugsdienst zu reduzieren.
  - Der NKR erkennt, dass Mobilitätsdaten zur Verbesserung der Verkehrssituation beitragen können. Er weist darauf hin, dass bereits viele Kommunen die Daten aus eigenem Interesse erheben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine bessere Datengrundlage nicht zwangsläufig zu besseren Lösungen führt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn die räumliche Situation zusätzliche Busspuren oder Radwege nicht zulässt (z. B. in Altstädten). Der NKR regt daher eine freiwillige Datenübermittlung durch Stadt- und Landkreise an.

- Der NKR hinterfragt den Nutzen, von Eigentümern privater Grundstücke Daten zur vorhandenen Ladeinfrastruktur zu erheben. Da die Ladeinfrastruktur nur im privaten und nicht im öffentlichen Raum genutzt werden kann, ist dem NKR nicht klar, welche Rückschlüsse das Land aus den Daten ziehen möchte.
- Der NKR plädiert dafür, dass Mobilitätsdaten im Mehrebenensystem nur einmal erhoben werden. Derzeit gibt es mehrere Initiativen für Datenplattformen auf der Bundes- und EU-Ebene. Sollten Daten in der Landesplattform eingegeben werden, dann sollte zusätzlich nicht noch eine Meldung in einer anderen Plattform nötig sein. Dazu ist eine Once-Only-Lösung sowie Schnittstellen zwischen den Plattformen zu schaffen. Voraussetzung dafür ist, dass von den verschiedenen Ebenen dieselben Daten erhoben werden.
- Der NKR bemängelt die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe und fehlenden Definitionen im Regelungsentwurf. Diese dürften auf der Vollzugsebene zu Verständnisproblemen und Rechtsunsicherheit führen. So lässt die Definition des Begriffs Mobilitätsdaten Interpretationsspielräume zu. Es muss aber deutlich sein, welche Daten von wem erfasst werden müssen. Unklar könnte auch sein, was die Aufgabe der Radverkehrskoordinatorinnen und -koordinatoren, an der Aktualisierung der landesweiten Radinfrastruktursysteme mitzuwirken, genau umfasst.
- Der NKR rät dem Ressort, dass wesentliche Bestimmungen des LMG nach einem angemessenen Zeitraum evaluiert werden (z. B. nach zwei Jahren). Zur Praxistauglichkeit der Landeslösung zur Umsetzung des SaubFahrzeugBeschG sollten dabei möglichst auch Erfahrungswerte aus anderen Ländern berücksichtigt werden. Nach zwei Jahren dürfte sich auch zeigen, ob einzelne Stadt- und Landkreise den Mobilitätspass eingeführt haben. Alternativ könnte darüber nachgedacht werden, die Regelungen zum Mobilitätspass von vornherein zeitlich zu befristen.

gez. Dr. Dieter Salomon  
Vorsitzender und Berichterstatter

gez. Margret Mergen  
stellvertretende Vorsitzende