



Verkehrswendegesetz

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Hessischen Landtag für ein „Gesetz zur Umsetzung der Verkehrswende (Verkehrswendegesetz)“ - Landtagsdrucksache 20/11132

Beschluss vom 28.08.2023

Zu Artikel 1 – Mobilitätsgesetz Hessen

A. Zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Zum Hintergrund des Gesetzentwurfs

Der vorliegende Gesetzentwurf geht ganz offensichtlich auf das im Jahr 2022 durchgeführte Volksbegehren zur sog. „Verkehrswende“ und auf den von den Initiatoren des Volksbegehrens zur Abstimmung gestellten Gesetzentwurf zurück. Zwar wurde damals das erforderliche Quorum erreicht, das Volksbegehren wurde aber nicht zugelassen. Denn der zur Abstimmung gestellte Gesetzentwurf verstieß gegen die hessische Verfassung, weil er nach den Feststellungen der Landesregierung nicht nur die Gesetzgebungskompetenz des Bundes missachtete, sondern auch mit unbestimmten Rechtsbegriffen operierte und damit das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot verletzte.

Die SPD-Fraktion bringt den Vorschlag der Initiatoren des Volksbegehrens nun nahezu unverändert als eigenen Gesetzentwurf ein.

Mit dem von der SPD-Fraktion im Wortlaut nur an wenigen Stellen veränderten Gesetzentwurf mag vielleicht die Verletzung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes behoben sein. Denn die für die Kompetenzverletzung streitigen Regelungen zum Straßenverkehrsrecht sind nicht enthalten. Dadurch aber, dass die unbestimmten Rechtsbegriffe aus dem Vorschlag der Initiatoren des Volksbegehrens ohne nähere Konkretisierung in den vorliegenden Gesetzentwurf der SPD-Fraktion übernommen wurden, dürfte auch hier ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot vorliegen. Der Gesetzentwurf operiert nach wie vor mit einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe.

Es bestehen daher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs.

Zum Ziel des Gesetzentwurfs

Die SPD verfolgt mit dem Gesetzentwurf die Absicht, den Anteil des sog. „Umweltverbunds“ am Modal-Split „bis 2030 landesweit auf 65 Prozent“ zu erhöhen, indem der motorisierte Individualverkehr zwangsweise reduziert und massiv begrenzt wird. (Seite 1 des GE, Lösung, B.)

Konkret sieht der Gesetzentwurf vor, den motorisierten Individualverkehr „um mindestens 10 Prozent jährlich zu reduzieren“, und er ermächtigt in diesem Zusammenhang zu Eingriffen in Rechte der Bürger und Betriebe: „Der motorisierte Individualverkehr ist danach nicht ausreichend reduziert, wenn er nicht jährlich um zumindest 10 Prozent abnimmt. Wird dieser Wert nicht erreicht, muss der Träger der Straßenbaulast diejenigen Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbundes ergreifen, die nach seiner Einschätzung eine zeitnahe Zielerreichung ermöglichen. Diese Maßnahmen können auch mit verhältnismäßigen Eingriffen in private Rechte verbunden sein.“ (Seite 12 des GE, Begründung zu Art 3)

Von der zwangsweisen Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs betroffen wären sowohl mit fossilen Kraftstoffen betriebene Fahrzeuge, als auch Fahrzeuge mit Elektroantrieb und Fahrzeuge, die mit nachhaltigen Kraftstoffen betrieben werden, sowie Fahrzeuge mit sonstigen CO₂-neutralen Antrieben. Das ergibt sich aus dem Umkehrschluss zur Definition des sog. Umweltverbunds in § 2 Nr. 5. Dort werden die Verkehrsmittel Fußverkehr, Radverkehr, öffentlicher Personennahverkehr sowie Angebote des Carsharings als sog. „Umweltverbund“ bestimmt.

Es handelt es sich um ein „Anti-Auto-Gesetz“, mit dem den Bürgern und Betrieben bei der Frage der (motorisierten) Fortbewegung die individuelle Freiheit stark eingeschränkt werden soll. Aus Sicht der Autoren des SPD-Gesetzentwurfs soll jeder, unabhängig von der persönlichen Situation, Bus-, Bahn- und sonstige öffentlichen Verkehrsangebote nutzen. Die hiermit verbundenen festgelegten Fahrzeiten und vorgegebenen Routen können jedoch nicht für alle Personen den tatsächlichen Bedarf an

einer flexiblen, ungebundenen Fortbewegung erfüllen. Letztlich scheint es der Versuch zu sein, individuelle Unterschiede der Menschen in ihrer Lebensführung und Leistungsfähigkeit jedenfalls im Bereich der Fortbewegung zu verringern.

Die Absicht, den motorisierten Individualverkehr zwangsweise zu reduzieren, zeichnet diesen Gesetzentwurf als Negativbeispiel einer dirigistischen, von Verboten und Anmaßungen geprägten Verkehrspolitik aus. Damit verfolgt die SPD-Fraktion einen grundsätzlich abzulehnenden weil massiv freiheitsbeschränkenden Ansatz. Sie verkennt die Bedeutung der individuellen Entscheidungsfreiheit, die der Mobilität innewohnt und schürt den verkehrspolitischen Kulturkampf zwischen den Nutzern vermeintlich guter und vermeintlich böser Verkehrsmittel.

Zum einen werden die Bedarfe zur unabhängigen Beförderung von Menschen über längere Strecken sowie von kranken, alten oder gehbehinderten Menschen übersehen. Zum anderen werden hinsichtlich der Wirtschaftsverkehre die Erfordernisse zum Transport von Waren und die Notwendigkeiten an individueller Mobilität von Handwerkern und Dienstleistern weitgehend ignoriert.

Für Arbeitnehmer ist eine gute verkehrliche Erreichbarkeit ihrer Arbeitsstätten ein entscheidender Aspekt für die Wahl des Beschäftigungsverhältnisses. Eine gute verkehrliche Erreichbarkeit trägt zur Fach- und Arbeitskräftesicherung in den hessischen Unternehmen bei. Auswirkungen von Flächenknappheit in den Ballungsräumen sowie Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Luftreinhaltung beeinflussen die verkehrliche Erreichbarkeit der Arbeitsstätten und können zu einer Neu- oder Wegorientierung von Arbeitnehmern führen.

Verkehrsprognosen weisen darauf hin, dass Kraftfahrzeuge, und insbesondere das Auto, das Verkehrsmittel Nummer 1 für private Verkehre und für Wirtschaftsverkehre dauerhaft bleiben werden. Auch in den meisten (nicht allen) Gebieten der Städte wird der motorisierte Individualverkehr auf Jahrzehnte eine große Bedeutung haben. Und im ländlichen Raum sind die zu überwindenden Entfernungen für Verkehrsteilnehmer in der Regel so groß, dass nur eine motorisierte Fortbewegung in Betracht kommt. Der Anstieg des Verkehrsaufkommens sowohl beim Personen- als auch beim Güterverkehr wird die kommenden Jahre prägen. Das ist in vielerlei Hinsicht Ausdruck wirtschaftlicher Prosperität und gesellschaftlichen Wohlstands. Es ist eine gesellschaftliche Errungenschaft, dass für immer mehr Menschen die Begegnung mit anderen Menschen einfach und kostengünstig möglich ist und dass immer mehr Austausch von Waren stattfindet.

Aus Sicht der Wirtschaft ist eine staatliche Rahmensetzung erforderlich, die zur Erreichung der ökologischen und sozialen Ziele im Verkehr beiträgt und am ökonomischen Wachstum festhält. Das Anliegen, die umwelt- und klimaschädlichen Emissionen im Verkehrssektor zu reduzieren, ist aus Sicht der Wirtschaft voll zu unterstützen. Richtig ist auch, den ÖPNV massiv auszubauen und zu verbessern. Allerdings darf das nicht mit einer pauschalen oder großflächigen Verbannung von motorisierten Fahrzeugen einhergehen – egal ob sie mit Verbrennungsmotoren oder Elektroantrieben ausgestattet sind. Zumal der CO₂-Ausstoß künftig durch das zweite CO₂-Emissionshandelssystem mit sinkender jährlichen Obergrenzen reduziert werden wird. Auch deshalb muss die Verhältnismäßigkeit bei der Regelung des Umgangs mit Emissionen auf Ebene des Landes und der Kommunen gewahrt werden. Nicht den Verkehr an sich, sondern dessen negativen Effekte gilt es zu verringern.

Für die hessische Wirtschaft gibt es kein per se bestes oder bevorzugtes Verkehrsmittel. Die Verkehrsmittelwahl sollte bedarfsgerecht erfolgen können. Insofern ist es richtig, dass mit dem Gesetz auch der Rad- und Fußverkehr sowie der öffentliche Personennahverkehr als weitere Arten der Fortbewegung neben dem motorisierten Individualverkehr in den Blick genommen wird. Um im Rahmen der Mobilitätswahlfreiheit die Nutzung unterschiedlicher Verkehrsträger und Fortbewegungsmittel für die Verkehrsteilnehmer attraktiv zu machen, müssen sowohl der jeweilige Verkehrsträger an sich, als auch die Verknüpfung der Verkehrsträger untereinander so komfortabel und einfach wie möglich gestaltet sein.

Das Ziel des Gesetzentwurfs, die Mobilität in Hessen bis 2030 klimaneutral zu gestalten, ist völlig überambitioniert. Der hessische Klimaplan sieht derzeit eine Reduzierung der Emissionen im Sektor Verkehr um 35 Prozent bis 2030 vor – auch das ist schon reichlich ambitioniert.

Die Zielbestimmung im Gesetzentwurf, wonach „allen Menschen in Hessen [...] eine gerechte Teilhabe an Mobilitätsangeboten und Verkehrsinfrastruktur [...] gewährleistet werden“ soll, ist gleichermaßen unbestimmt wie verzichtbar. Denn: Was heißt hier „gerecht“? Auf solch vage und politisch hoch umstrittenen Begriffe, die in anderen Politikfeldern bedeutsam sind, sollte ein Gesetz zur Verkehrspolitik verzichten.

Die Zielsetzung der Vermeidung von Verkehrsunfällen mit Todesfolgen oder schweren Personenschäden ist vollumfänglich zu unterstützen. Die dazu mit dem Hessischen Nahmobilitätsgesetz kürzlich vorgenommenen Gesetzesänderungen werden als ausreichend erachtet, sodass es der im vorliegenden Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen nicht bedarf.

Zur Finanzierung

Hinsichtlich der Finanzierung und der Mittel, die für die Umsetzung der im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen erforderlich sind, werden im Gesetzentwurf keine konkreten Angaben gemacht. Der Gesetzentwurf beschränkt sich beispielsweise in § 15 und in § 18 darauf, dass das Land „umfassende Personal- und Sachmittel zur Verfügung“ stellt. Zu den finanziellen Auswirkungen heißt es, dass mit gesteigerten Kosten zu rechnen ist, die „aktuell noch nicht konkret beziffert werden“ können.

Aufgrund des Konsolidierungsbedarfs im Landeshaushalt zur Wiederherstellung solider Landesfinanzen kann kurz- und mittelfristig nur ein kleiner Teil des immensen Investitionsbedarfs für den Ausbau des öffentlichen Verkehrsangebots realisiert werden. Denn Landtag und Landesregierung müssen an einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik und am Neuverschuldungsverbot festhalten. Das limitiert alle Politikfelder, auch die Wünsche in der Verkehrspolitik. Gäbe das Land mehr aus als es einnehme, müsste es Schulden machen und deren Tilgung kommenden Generationen aufbürden. Zinszahlungs- und Tilgungspflichten würden den zukünftigen Handlungsspielraum noch stärker als bisher schon einengen. Das ist aus Gründen der Generationengerechtigkeit abzulehnen. Insbesondere die hohen Landesausgaben für die Subventionierung von ÖPNV-Tickets, beispielsweise das Deutschlandticket, reduzieren massiv den Spielraum für dringend notwendige Investitionen in den Ausbau des Angebots.

Fazit

Der Landtag sollte dieses Gesetz nicht beschließen.

B. Zu den Regelungen im Einzelnen

Zu § 2 „Begriffsbestimmung“

Die Verwendung des Begriffs „Umweltverbund“ für Fuß- und Radverkehr, ÖPNV und Car-Sharing verkürzt die Zusammenfassung umweltfreundlicher Verkehrsmittel auf politisch „genehme Verkehre“ und unterschlägt, dass auch motorisierter Individualverkehr umweltfreundlich stattfinden kann.

Zu § 3 Abs. 2 „Förderung und Stärkung des Umweltverbunds“

Die Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 ist neben der Regelung in § 10 das zentrale Instrument zur zwangsweisen Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und daher strikt abzulehnen. Der Gesetzentwurf sieht dort vor, dass die Träger der Straßenbaulast jährlich Verkehrserhebungen durchführen. Daran schließt sich im Gesetzestext folgende Ermächtigung an: „Sofern die Auswertung [der Daten aus der Verkehrserhebung, Anm. der VhU] auf eine nicht ausreichende Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs hinweist, werden Maßnahmen zur Stärkung des Umweltverbunds entsprechend angepasst.“ Wann aus Sicht der SPD-Fraktion die Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs nicht ausreichend ist, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung. Dort heißt es zu § 3: „Der

motorisierte Individualverkehr ist danach nicht ausreichend reduziert, wenn er nicht jährlich um zumindest 10 Prozent abnimmt.“ Weiter heißt es, dass „diese Maßnahmen [auch] mit verhältnismäßigen Eingriffen in private Rechte verbunden sein [können]“.

Kritikwürdig ist die Regelung insbesondere deshalb, weil sie zu Eingriffen in private Rechte ermächtigt mit dem Ziel, den motorisierten Individualverkehrs massiv zu reduzieren. Es steht zu befürchten, dass darunter beispielsweise Fahrverbote zu verstehen sind.

Auffallend ist, dass die „Ziele des Gesetzes“, auf die in § 3 Abs. S. 2 Bezug genommen wird an keiner Stelle im Wortlaut des Gesetzes definiert sind. Nur in der Einleitung der Drucksache unter dem Punkt „B. Lösung“ wird das Ziel formuliert, den Anteil des sog. „Umweltverbunds“ am Modal Split auf 65 Prozent zu erhöhen. Und erst in der Gesetzesbegründung wird erwähnt, dass der motorisierte Individualverkehr jährlich um mindestens 10 Prozent reduziert werden soll. Mit dieser – vermutlich bewusst gewählten – Systematik wird die gänzlich abzulehnende Absicht, den motorisierten Individualverkehr zwangsweise massiv zu reduzieren, verschleiert. Das widerspricht auch dem Gebot der Transparenz und Klarheit von Formulierungen von Rechtsnormen.

Zu § 4 „Öffentlichkeitsarbeit“

Auch diese Regelung, die fachlich zuständige Ministerien, Landkreise und Gemeinden dazu anhält, für die Nutzung des sog. „Umweltverbund“ zu werben, ist strikt abzulehnen. Denn zu einer liberalen (Verkehrs-)Politik gehört es, dass das Land nicht für eine bestimmte Mobilitätsform werblich aktiv wird und versucht, auf die Bevölkerung einzuwirken. In einer pluralen, freiheitlichen Gesellschaft hat der Staat ausdrücklich nicht die Aufgabe, den Bürgern zu erklären und zu empfehlen, wie sie ihre ganz normalen Alltagsabläufe organisieren sollten. Das gilt auch für die Mobilität.

Zu § 8 „Mobilitätsmanagement“

Mit dieser Regelung wird das Verkehrsministerium dazu ermächtigt, eine Gesamtstrategie zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsarten zu erarbeiten, ausgerichtet auf eine nachhaltige und zukunftsgerichtete Verkehrsgestaltung. Die Kommunen haben nach dem Gesetzentwurf diese Strategie umzusetzen.

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine viel zu weit reichende Ermächtigung der Exekutive. Es ist davon auszugehen, dass die mit dem Mobilitätsmanagement erarbeiteten Maßnahmen erhebliche Eingriffe in den Verkehr und die Verkehrsinfrastruktur in den Kommunen nach sich ziehen werden. Hierüber müssen die Öffentlichkeit und das Parlament einen politischen Diskurs führen können. Sollte dieses Gesetz verabschiedet werden, dann sollte zumindest ein Zustimmungserfordernis der Legislative zum Mobilitätsmanagement verankert werden.

Außerdem ist fraglich, ob diese Regelung noch hinreichend viel Gestaltungsspielraum für die Kommunen lässt, der ihnen qua Grundgesetz zusteht. Die Landkreise und Gemeinden wissen vor Ort am besten, welche Bedarfe und Restriktionen für die unterschiedlichen Verkehrsträger bestehen.

Zu § 10 Abs. 2 „Zählstellen“

Die Regelung in § 10 Abs. 2 S. 2 ist neben der Regelung in § 3 Abs. 2 S. 2 das zentrale Instrument zur beabsichtigten massiven Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und daher strikt abzulehnen.

Nach § 10 sollen Verkehrsdaten über das Aufkommen des Rad-, Fuß- und öffentlichen Personennahverkehrs erhoben und ausgewertet werden. Weiter heißt es im Wortlaut der Regelung: „Ergibt die Auswertung eine den Zielen des Gesetzes nicht genügende Stärkung des Umweltverbundes, so hat das [Verkehrsministerium] Maßnahmen zu seiner Stärkung zu ergreifen.“

Dass das für Verkehr zuständige Ministerium ermächtigt wird, weitere Maßnahmen zur massiven Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs zu ergreifen, ist eine viel zu weit gehende Ermächtigung der Exekutive. Unabhängig davon, dass das Ziel ohnehin strikt abzulehnen ist, ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen erhebliche Eingriffe in den Verkehr und in die Verkehrsinfrastruktur in den Kommunen nach sich ziehen werden. Hierüber müssen die Öffentlichkeit und das Parlament den politischen Diskurs führen können. Sollte dieses Gesetz verabschiedet werden, dann sollte zumindest ein Zustimmungserfordernis der Legislative verankert werden.

Artikel 2 – Änderung des Hessischen Straßengesetzes

Zu Nummer 5 b):

Mit der Regelung in S. 1 und S. 3 der geplanten Neufassung von § 6 Abs. 1 HStrG soll die straßenrechtliche Grundlage für die massive Begrenzung des motorisierten Individualverkehrs gelegt werden. Die Änderung ist strikt abzulehnen.

Zu Nummer 7:

Grundsätzlich zu befürworten ist die Herstellung von Barrierefreiheit. Allerdings ist die geplante Änderung von § 9 Abs. 1 S. 2 des HStrG nicht erforderlich. Denn in der Gesetzesbegründung zur Änderung geht die SPD-Fraktion zutreffend davon aus, dass eine durchgängige Barrierefreiheit unmöglich ist. Die Gesetzesänderung ist abzulehnen.

Artikel 3 – Änderung des Mobilitätsfördergesetzes

Zu Nummer 2:

Das Ziel, eine Erhöhung der Fahrgastzahlen herbeizuführen, ist richtig. Sofern hier im Gesetzentwurf von einer Verdopplung bis 2030 die Rede ist, sollte allerdings auch ein Referenzzeitpunkt angegeben werden. Zudem erscheint eine Verdopplung bis 2030 unrealistisch zu sein. Angesichts des Mangels an ausreichender Infrastruktur, an Fahrzeugen und Mitarbeitern im ÖPNV ist die gewiss wünschenswerte Verdopplung leider wohl eher eine Frage von Jahrzehnten und als von Jahren.

Zu Nummer 4c):

Eine weitere Ticketverbilligung ist abzulehnen. Schon durch die Einführung des sog. „Deutschlandtickets“ und des sog. „Hessenpasses“ werden dem ÖPNV-System massiv Mittel entzogen, die für den Ausbau des Angebots benötigt werden. Noch weitere Mittel in die Ticketsubventionierung zu stecken, anstatt den Ausbau zu ermöglichen, trägt nicht zu einer Ausweitung und Verbesserung des ÖPNV-Angebots bei.

Zu Nummer 5:

Durch integrale Taktfahrpläne kann eine bessere Vernetzung der Verkehrsmittel erreicht werden. Bevor allerdings das Land Hessen über die Aufgabenträger des ÖPNV und die Verkehrsverbände einen sog. „Hessentakt“ als Taktfahrplan für den Schienenpersonennahverkehr aufstellt, sollten Planung und Umsetzung des in Aufstellung befindlichen Taktfahrplans für den Schienenfernverkehr (sog. „Deutschlandtakt“) abgewartet werden. Da sich Schienennah- und Schienenfernverkehr an vielen Stellen auf den gleichen Schienenstrecken verkehren, sollten die jeweiligen Taktfahrpläne unbedingt aufeinander abgestimmt sein.

Artikel 4 – Änderung Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Eingriffsbefugnis ist bereits geltende Rechtslage und daher nicht erforderlich. Die Ausweitung der Eingriffsbefugnis auf allgemeine Verwaltungsbehörden neben den Ordnungsbehörden und der Polizei ist nicht notwendig.