Kommunaler Klimaschutz durch Verkehrspolitik und -recht

1. Speyerer Forum zum Öffentlichen Klimaschutzrecht 2024

von Wiss. Mit. Judith Kaern, Speyer, und Wiss. Mit. Dr. Daniel Benrath, Speyer*

Am 19. und 20. September 2024 fand hybrid das Speyerer Forum zum Öffentlichen Klimaschutzrecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer statt. Der Lehrstuhl für Öffentliches Recht insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht und Klimaschutzrecht eröffnete dieses Format, das vor dem Hintergrund eines wissenschaftlichen Austauschs die Fragen und Bedürfnisse der Praxis aufgreift, mit dem Thema „Kommunaler Klimaschutz durch Verkehrspolitik und -recht“. Im Klimaschutz ist der Verkehr ein Sektor, bei dem sich gerade für Kommunen sowohl große Potenziale als auch große Herausforderungen zeigen. Eine Vielzahl von Themen der Verkehrswende können und müssen durch die Kommunen angesprochen werden. Und die Kommunen sehen sich dabei einer Vielzahl rechtlicher Vorgaben gegenüber, die sie einhalten und berücksichtigen müssen.

Zur Eröffnung des ersten Tages wurde – nach einer kurzen Einführung durch den Gastgeber Professor Stefan Korte – aus volkswirtschaftlicher Sicht das Bild der Landschaft gezeichnet, vor deren Hintergrund sich die weitere rechtliche Debatte einordnen konnte. Professor Martin Kesternich (Universität Paderborn) erläuterte die ökonomischen Rationalitäten im Bereich Verkehrswende auf kommunaler Ebene. Hierzu diskutierte er die Ziele der Verkehrswende vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Externalitäten des Verkehrs und betrachtete verschiedene Instrumente zur Erreichung dieser Ziele – von der Kohlendioxid Bepreisung über die City-Maut bis zu Parkplatzzertifikaten – und deren Wirksamkeit. Er unterstrich dabei, dass Verkehrspolitik und -recht lernende Systeme wären. Dabei wurden von Beginn an drei weiterhin wiederkehrende Punkte gesetzt: der Bedarf einer differenzierten Betrachtung, da unterschiedliche Instrumente unterschiedliche Ziele der Verkehrswende ansprechen, das Fehlen einer klaren Fundierung des maßgeblichen Rechts in der Betrachtung der Realität und eine lebhaft Diskussion unter den Teilnehmenden.

Es folgte ein Beitrag von Rechtsanwalt und Professor Martin Maslaton (MASLATON Rechtsanwälte/TU Chemnitz) zum kommunalen Ladeinfrastrukturrecht. Eingehend und

* Die Verfasserin Judith Kaern ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht und Klimaschutzrecht (Prof. Stefan Korte), Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Verfasser Daniel Benrath ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am gleichen Lehrstuhl.

praxisnah setzte er sich mit den verschiedenen öffentlich-rechtlichen Handlungsoptionen der Kommunen zur Steuerung der Ladeinfrastruktur und deren jeweiligen Möglichkeiten und Grenzen auseinander: Sondernutzungserlaubnisse, Konzessionen und Ortsgesetze. Daneben wurden auch an die zivilrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten bei kommunalem Eigentum erinnert. In der Gesamtbetrachtung wurde nachdrücklich deutlich, dass die Gemeinden nicht alle ihre Ziele bei der Steuerung der Ladeinfrastruktur erreichen können und dass das kommunale Vorgehen dementsprechend reflektiert erfolgen muss.

Im Abschlussvortrag zum ersten Tag vertiefte Rechtsanwalt Simon Manzke (GÖRG Rechtsanwälte) das zuvor gestreifte Vergaberecht und seine Rolle für die Kommunen in der Verkehrswende. Ein Fokus des Vortrags lag auf den rechtlichen Möglichkeiten, im Vergaberecht Kriterien der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, insbesondere nach §§ 97 ff. GWB, in Bezug auf Schattenpreise für Kohlendioxid und das Gesetz über die Beschaffung sauberer Straßenfahrzeuge. Mit Blick auf die Praxis wurde ferner dargestellt, auf welche Vorschriften zwischen GWB und Unionsrecht bei der Anwendung zu schauen ist und welche Bedeutung die Bedarfsermittlung als Grundlage des vergaberechtlichen Verfahrens und seiner Steuerung hat. Der Kreis schloss sich mit einem Blick auf das Vergaberecht im Rahmen der Ladeinfrastruktur. Der Vortrag unterstrich den Spielraum der Kommunen im Vergaberecht sowie den Beratungsbedarf bei dessen Nutzung.

Der zweite Tag wurde wieder mit einem interdisziplinären Blick eröffnet. Professor Kai Nagel (TU Berlin) gab einen auf aktuelle Forschungsergebnisse gestützten Überblick über Rahmenbedingungen und Herausforderungen im Kontext von Stadtklima und Verkehrswende, wobei er zwischen Dekarbonisierung und anderen Zielen der Verkehrswende unterschied. Als besonders effizient zur Dekarbonisierung identifizierte er die technische Dekarbonisierung von Privatautos, während er die Dekarbonisierung durch eine Erhöhung des ÖPNV-Angebots als ineffizient einordnete. Im rechtlichen Kontext mahnte er zudem an, dass es derzeit an einem Regulierungsrahmen für eine sinnvolle Priorisierung von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen fehle. Weiter mangle es an einem verlässlichen Rahmen zur langfristigen Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturprojekten.

Im Anschluss zeigte Rechtsanwalt Bastian Reuße (W2K Rechtsanwälte) kommunale Steuerungsmöglichkeiten im Bereich des Park(gebühren)rechts als denkbare Klimaschutzinstrumente auf. Als wesentlich identifizierte er dabei Möglichkeiten der Verringerung öffentlicher Parkflächen durch Entwidmung, zeitliche Höchstparkdauern und die Bevorzugung von Elektro- und Carsharingfahrzeugen durch Bereitstellung eigener

Parkmöglichkeiten oder Ermäßigungen im Kontext der Gebührenpflicht. Dagegen beschrieb er die Einführung von Parkgebühren am Fahrbahnrand als rechtlich nicht unproblematisch. Schließlich seien diese nur bei Vorliegen eines Parkdrucks zulässig. Die Anordnung von Bewohnerparken könne Härten klimafreundlicherer Parkraumbewirtschaftung dagegen abmildern. Auch die kommunalen Spielräume bei der Gebührenhöhe sowie einzelne Rechtsfragen wurden erörtert.

Hierauf folgte ein Vortrag von Philipp Doll (Regierungspräsidium Karlsruhe) zum Thema „Herausforderungen an die Radwegeplanung von Kommunen“ auf Grundlage der Erfahrungen zum „RadNETZ BW“. Gelungene Radverkehrsplanung zeichne sich durch eine gute Infrastruktur-Angebotsplanung aus, die Elemente von objektiver wie auch subjektiv wahrgenommener Sicherheit berücksichtige. Aus rechtlicher Sicht wies er auf bisherige rechtliche Limitierungen wie etwa das Erfordernis einer besonderen Gefahrenlage für die Zulässigkeit eines gesonderten Radweges hin, während diese Anforderung z.B. nicht für die Errichtung einer Fahrradstraße gelte. Weiter stellten oftmals auch naturschutzrechtliche Anforderungen Hemmnisse für die Radwegeplanung dar. Die vielfältigen rechtlichen Herausforderungen ließen sich durch eine frühe und erfolgreiche Kommunikation mit den zuständigen Behörden oft beherrschen. Aus finanzieller Sicht kritisierte er, dass staatliche Förderangebote für die Radwegeplanung derzeit sehr unübersichtlich seien.

Zuletzt referierte Rechtsanwältin Sophia Weber (bbh Rechtsanwälte) zu kommunalen Handlungsmöglichkeiten, die die Neuregulierung des Straßenverkehrsrechts im Jahre 2024 eröffnet. Die Neuregulierung ermögliche es nun, grundsätzlich Umwelt-, Klima-, und Gesundheitsschutz und städtebauliche Entwicklung bei straßenverkehrsrechtlichen Ermessensentscheidungen einfließen zu lassen. Jedoch bestünden weiterhin erhebliche Grenzen. So sei für die kommunale Einführung von Tempo 30-Zonen der Handlungsspielraum nach wie vor sehr begrenzt. Mehr Spielräume eröffneten sich dagegen für die kommunale Parkraumbewirtschaftung und bei der Anordnung von Bewohnerparken.

Insgesamt zeigte die Veranstaltung den erheblichen kommunalen Spielraum in der Verkehrswende wie auch dessen rechtliche Grenzen auf. Dies wurde praxisnah mit den realen Konsequenzen der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten in den Kommunen verknüpft und in intensiven Fachdiskussionen vertieft. Dieser Beitrag der Veranstaltungsreihe zur Bewusstseinsbildung und fachlichen Anleitung im Klimaschutz soll im **Frühjahr 2026** zu einem neuen Thema fortgesetzt werden.