

Innovation needs Regulation - first

Ass. jur. Simon Schäfer-Stradowsky (IKEM)



Freitag, 29.11.2019

IKEM

Agenda

- 1. Innovationsbremse inkonsistenter Rechtsrahmen – Beispiel Elektromobilität**
- 2. Innovative Mobilitätsangebote im bestehenden Rechtsrahmen?**
- 3. Fazit**

1. Innovationsbremse inkonsistenter Rechtsrahmen – Beispiel Elektromobilität

1.1 Politische Maßnahmen zur Förderung der e-Mobilität (Bund)

1.1.1 Politische Meilensteine - 11 Jahre Elektromobilität

1.1.2 Förderprogramme des Bundes - 11 Jahre ohne Konsistenz

1.1.3 NPE ohne parlamentarische Legitimation und Kontrolle

1.1.1 Politische Meilensteine - 11 Jahre Elektromobilität

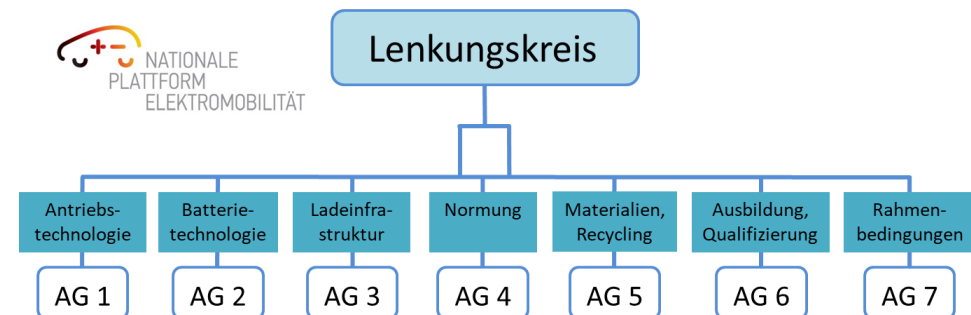
- 2009: Nationaler Entwicklungsplan Elektromobilität
- 2010: Gründung der Nationalen Plattform Elektromobilität (NPE)
- 2011: Regierungsprogramm Elektromobilität
- 2014: Alternative Fuel Infrastructure-(AFI)-Richtlinie des EP und des Rates (RL 2014/94/EU)
- 2015: Elektromobilitätsgesetz – EmoG
- 2015: Mess- und Eichrechtsnovelle
- 2016: Ladesäulenverordnung – LSV (VO für interoperablen Aufbau und Betrieb von öffentlich zugänglichen Ladepunkten)
- 2016: „Umweltbonus“ des Bundes für Anschaffung von E-Fahrzeugen (PHEV, BEV, FCEV)
- 2018: NPE geht in Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM) über
- 2019: Masterplan Ladeinfrastruktur

1.1.2 Förderprogramme des Bundes - 11 Jahre ohne Konsistenz

- Programme „Modellregionen“ und „Schaufenster Elektromobilität“ vor Einführung wesentlicher gesetzlicher Vorgaben
- **rund 5 Mrd. € Fördermittel des Bundes von 2009 – 2019**
 - Konjunkturpaket II (2009): 500 Mio. € (u.a. Modellregionen Elektromobilität)
 - Schaufenster Elektromobilität 2012 – 2016: 180 Mio. €
 - Nationales Innovationsprogramm Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie: 1. Phase (2006-2016, 700 Mio. €) und 2. Phase (2016-2026)
 - IKT für Elektromobilität: intelligente Anwendungen für Mobilität, Logistik und Energie (IKT I bis IV): 57 Mio. € (I), rd. 80 Mio € (II), ...
 - RL zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen („Umweltbonus“): 600 Mio. €
 - Sofortprogramm Saubere Luft 2017 – 2020: 1 Mrd. € → darin mehrere Förderprogramme zur Elektrifizierung des Verkehrs (743 Mio. €)
 - Förderrichtlinie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Deutschland 2017–2020: 300 Mio. €
 - Investitionen von 100 Mio. € in Flotte der Bundesregierung
 - Masterplan Ladeinfrastruktur 11/2019: Ankündigung Förderprogramm in Höhe von 50 Mio € für private Ladeinfrastruktur

1.1.3 Nationale Plattform Elektromobilität (NPE) ohne parlamentarische Legitimation und Kontrolle

- NPE wurde von Bundesregierung gegründet (Mai 2010 – September 2018)
- Wesentliches Beratungsgremium zu E-Mobilität mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Hochschulen, Arbeitnehmerverbänden, zivilgesellschaftlichen Organisationen
- Struktur der NPE: Lenkungskreis und 7 Arbeitsgruppen (je 15-26 Mitglieder)
- NPE war ein industriedominiertes Gremium (~72% der ursprüngl. 170 Mitglieder)
- Sehr unterschiedliche personelle Ressourcen der Mitglieder
- Arbeit der AGs und Unterausschüsse wenig transparent:
 - Keine parlamentarische oder öffentliche Kontrolle
 - Arbeitsweise und Formulierung der Ergebnisse nicht geregelt



Quelle: eigene Darstellung nach BMU 2012b, BMU 2012c, NPE 2010

1. Innovationsbremse inkonsistenter Rechtsrahmen – Beispiel Elektromobilität

1.2 Bundes-Rechtsrahmen als Hintergrund kommunaler e-Mobilität

1.2.1 Laden im öffentlichen Raum: Mess- und Eichrecht, PAngV

1.2.2 Laden im privaten Bereich: Mietrecht und Wohnungseigentumsrecht

1.2.3 Elektrofahrzeuge im Straßenverkehrsrecht: StVO und EmoG

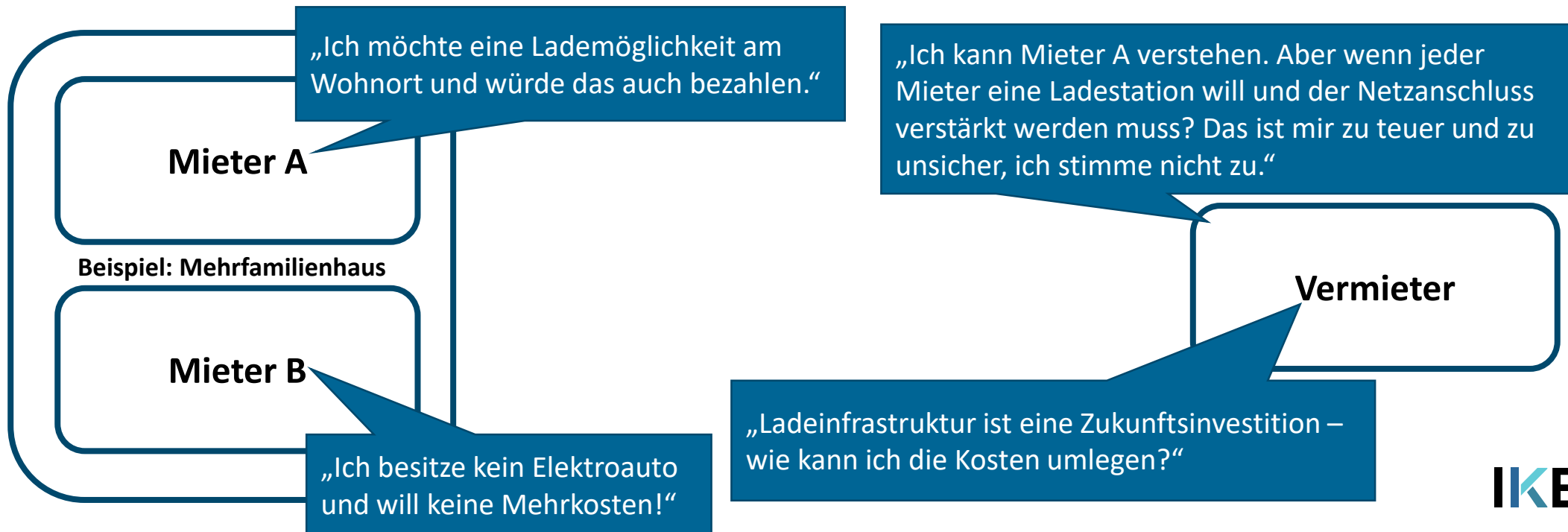
1.2.4 Empirie an der Ladesäule

1.2.1 Laden im öffentlichen Raum: Mess- und Eichrecht Technische Voraussetzungen und Abrechnung von Ladestrom

- 2015: Novelle des Mess- und Eichrechts (MessEG, MessEV): viele geförderte Ladesäulen sind nicht eichrechtskonform; Session Fee und Flatrate als Ausweich-Tarifmodelle zu zeitbasierten Tarifen
- 2018: BMWi veröffentlicht Auffassung, nach der Preisangabenverordnung (PAngV) Abrechnung von Ladestrom nur kWh-basiert zulässt (u.U. unter Einbezug weiterer Preisbestandteile), Widerspruch zu Aussagen der Mess- und Eichbehörden
- 2019: Vollzugs-Aussetzungsfrist für DC-Ladestationen hinsichtlich Verfehlens der mess- und eichrechtlichen Vorgaben und PAngV endete am 31.03.2019; von Eichbehörden gebilligte Nachrüstpläne in Abstimmung der jeweiligen Betreiber können zunehmend umgesetzt werden

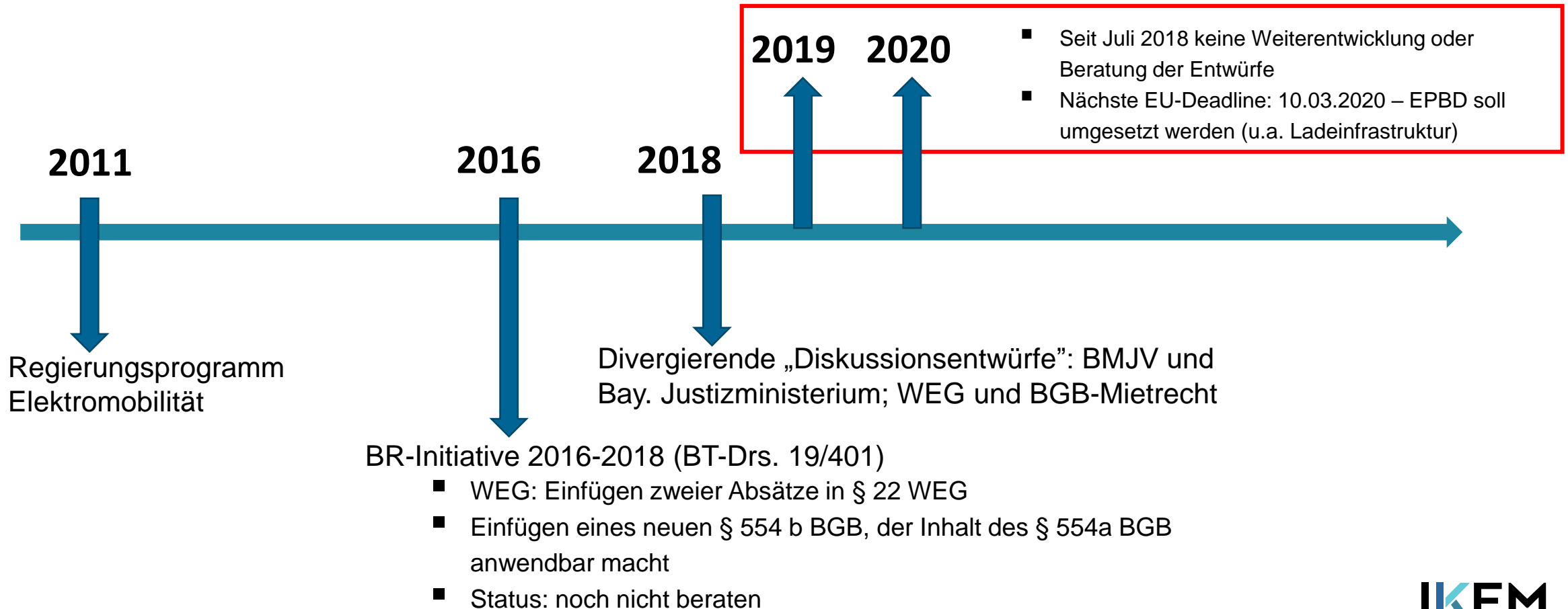
1.2.2 Laden im privaten Bereich: Mietrecht und Wohnungseigentumsrecht (1)

- Eigentümer Einfamilienhäuser: üblicherweise unproblematisch.
- Konfliktfälle insbesondere **Mieter vs. Vermieter** (Gewerbe und Wohnraum), **Wohnungseigentümer** im Mehrfamilienhaus **vs. Verwalter und Eigentümerversammlung**
- Streitpunkte: z.B. Kostenverteilung, Mieterhöhung, Kostenrisiko beim Auszug, Rückbauverpflichtung



1.2.2 Laden im privaten Bereich: Mietrecht und Wohnungseigentumsrecht (2)

Abhilfe für defizitäre Rechtslage nicht in 2019



1.2.3 Elektrofahrzeuge im Straßenverkehrsrecht: StVO und EmoG Entstehung des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG) (1)

- 2011: Auffassung Bundesregierung - Allgemeine Ermächtigung im Rahmen des § 6 Abs. 1 Nr. 3 StVG ausreichend zur Privilegierung von E-Fahrzeugen; aA Verkehrsministerkonferenz (Rechtsakt fehlt)
- Bis 2014: Rechtsprechung auf Basis beider Auffassungen (z.B. OLG Hamm, Beschluss vom 27.05.2014 - 5 RBs 13/14); Entstehung unterschiedlicher Beschilderungsvarianten



1.2.3 Elektrofahrzeuge im Straßenverkehrsrecht: StVO und EmoG Entstehung des Elektromobilitätsgesetzes (EmoG) (2)

- 2014: Gesetzentwurf des Bundesrates – Änderung des StVG (BT-Drs. 18/296); Gegenentwurf der Bundesregierung – Eigenständiges Elektromobilitätsgesetz (EmoG)
- 2015: Inkrafttreten des EmoG; Straßenverkehrsordnungsrechtliche Anpassungen trotz anderer Zielsetzung notwendig – Einführung Sinnbild E-Fahrzeug, (§ 39 StVO ff., sowie Anlagen)
- 2018: EmoG-Berichterstattung, Informationsdefizit zu Anwendungsbereich und Vollzug in den Kommunen; Teilbereich Beschilderung noch nicht endgültig geklärt



1.2.4 Empirie an der Ladesäule

1. Nutzung der AC- und DC-Ladesäulen sowie Laternenladepunkte (Bsp. Berlin)

- durchschnittliche Anschlussdauer von 6,6 – 7,9 h
- reine Ladedauer je Transaktion durchschnittlich 3,4 – 4 h

2. Lessons Learned

- „Fehlbelegung“ von Ladestellplätzen: Zeitraum in dem nicht geladen wird ist vielfach gleich lang wie tatsächliche Ladedauer
- Umfassender Zubau neuer Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum nicht immer sinnvoll
 - „Angebotserhöhung“ über effizientere Nutzung der bestehenden Ladeinfrastruktur
- Umsatzerlöse je Ladeeinrichtung u.a. durch höhere Frequentierung erhöhen
- **„Enforcement“ von Parkregeln als zentrale Regelungsaufgabe**
(z.B. mittels Stellplatzdetektion, Datenzugang für Vollzugsbehörden, Entsperrung Ladekabel)



Die Förder- und Regulierungsaktivitäten des Bund gingen tlw. am kommunalen Handlungsbedarf vorbei.

1. Innovationsbremse inkonsistenter Rechtsrahmen – Beispiel Elektromobilität

1.3 Zwischenfazit

1.3 Zwischenfazit

- **Einführung des Elektroantriebs und Aufbau der Ladeinfrastruktur erfolgte ohne konzeptionellen Rahmen hatte Folgen: z.B.**
 - Unkoordinierter Aufbau von Ladeinfrastruktur, fehlende Standortkonzepte („Bürgermeister-Ladesäulen“)
 - Nicht-Konformität von geförderter LI mit unterschiedlichen Rechtsvorgaben, hohe Nachrüstkosten
 - Mangelnde Interoperabilität geförderter Ladeinfrastruktur („60 Ladekarten in Deutschland erforderlich“) und E-Fahrzeuge (3 Steckertypen), proprietäre Techniken und Geschäftsmodelle
 - Widersprüche im Rechtsrahmen
 - Hindernisse bei Etablierung von Geschäftsmodellen
 - Fehlende Planungs- und Investitionssicherheit für Ladeinfrastrukturbetreiber
- **Das politische Ziel „1 Mio. E-Pkw in 2020“ wird auch durch die zahlreichen Regelungsdefizite verfehlt.**
- **Forderung für die Zukunft: Konsistenter Rechtsrahmen mit Leitplankenfunktion einerseits, genügend Flexibilität für weitere Innovationen andererseits, staatl. Förderung in konsistentem Rahmen.**
 - *Wie werden Ineffizienzen und Barrieren durch proprietäre Systeme vermieden?*
 - *Wie werden Technik- und Angebotsentwicklung durch „Leitplanken“ gefördert?*

2. Innovative Mobilitätsangebote im bestehenden Rechtsrahmen?

**2.1 Carsharinggesetz und Elektrokleinstfahrzeug-Verordnung
- ungenutzte Chancen**

2.2 Regulierung und Finanzierung im ÖV

2.2.1 Regulierung

2.2.2 Finanzierung

2.3 Regelungsvorschläge

2.1 Carsharinggesetz und Elektrokleinstfahrzeug-Verordnung - ungenutzte Chancen für ein integriertes Verkehrsangebot

Carsharinggesetz – CsgG - vom 5. Juli 2017

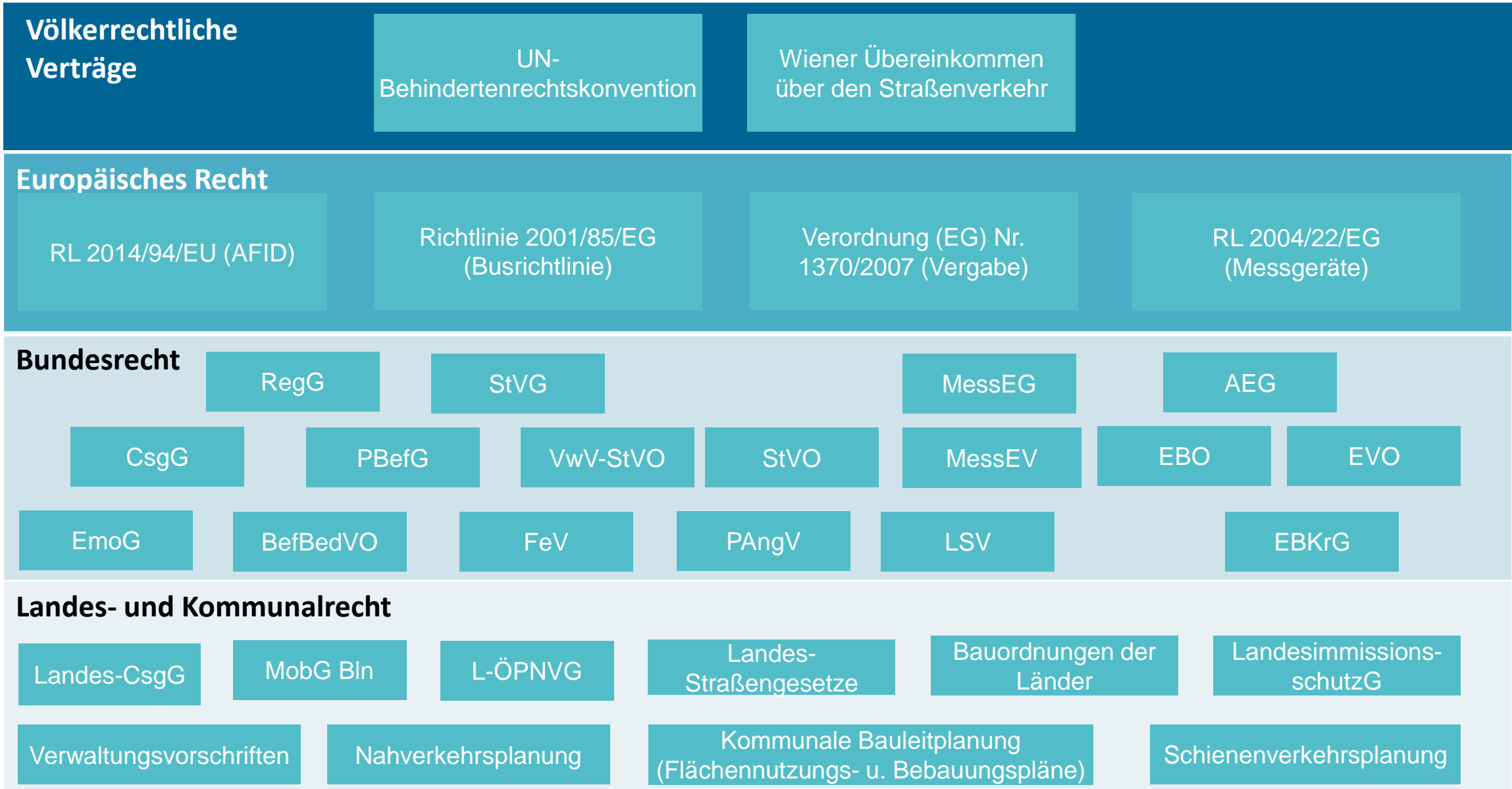
- Ermächtigungsgrundlage für Rechtsverordnungen – alle noch offen
- regelt Sondernutzung von Carsharing-Stellflächen nur für Straßen in der Baulast des Bundes
- zahlreiche Detailregelungen ungeeignet für die Umsetzung (Ausschreibung von Carsharing-Angeboten durch Kommune) und im Vollzug (u.a. Überwachung der Flottenzusammensetzung des Carsharing-Angebots und der Einhaltung der Wartungsvorschriften der Hersteller)
- **Integration in kommunales Verkehrsangebot fehlt bislang**

Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung - eKFV - vom 6. Juni 2019

regelt technische Zulassungsbedingungen für die Teilnahme am Straßenverkehr (u.a. „helltönende Glocke“)

- regelt Mindestalter der Nutzenden (14. Lebensjahr vollendet)
- regelt zulässige Verkehrsflächen, Zusatzzeichen, Verhaltensregeln, Ordnungswidrigkeiten
- **Integration in kommunales Verkehrsangebot fehlt**

2.2 Regulierung des ÖPNV



2.2 Experimentierklauseln

Beispiel § 2 Abs. 7 PBefG

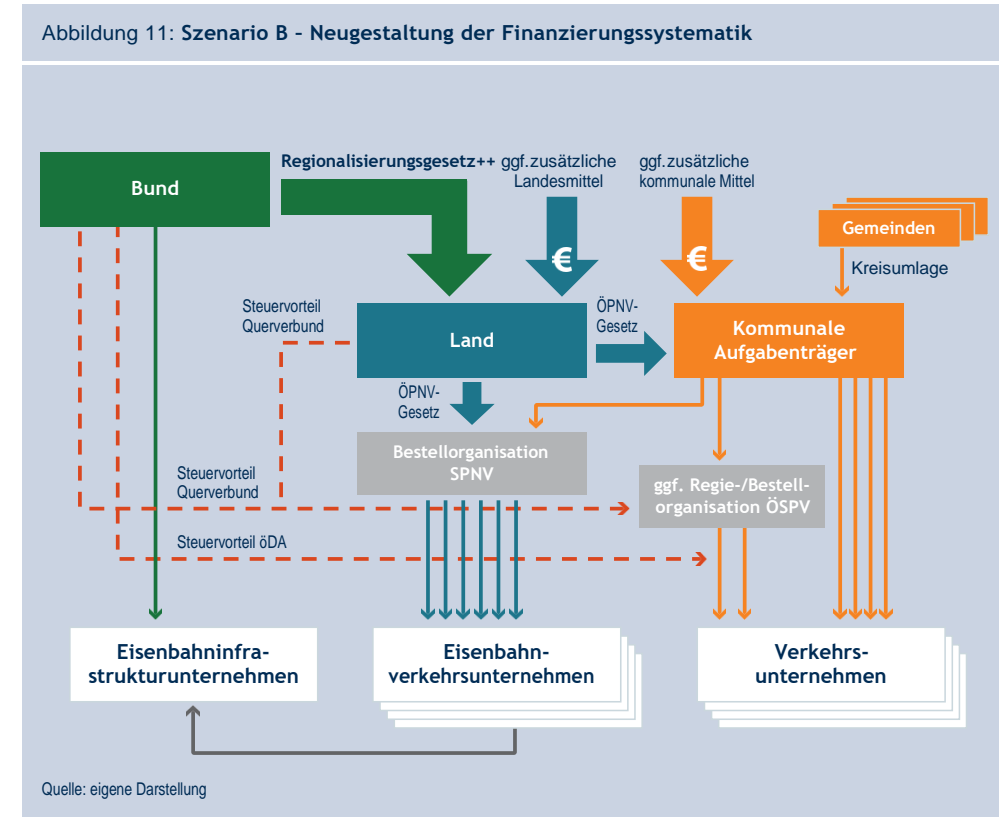
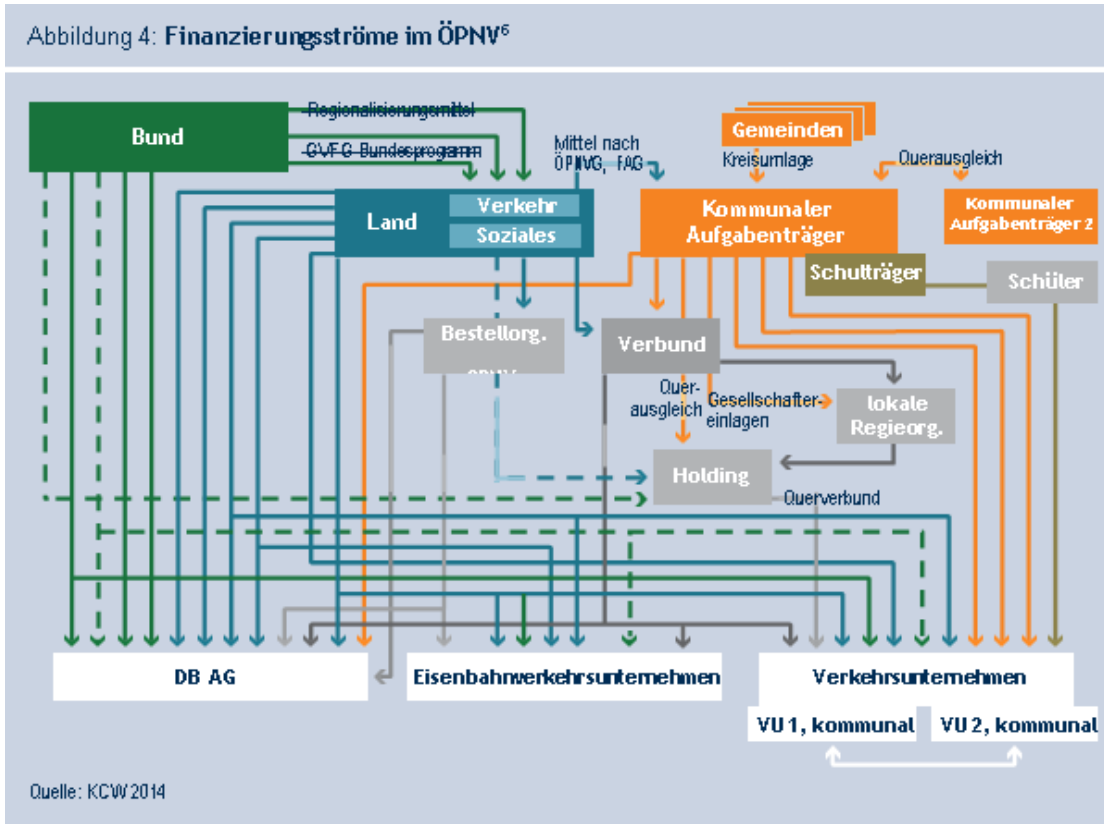
Vorteile

- Öffnung eines starren Regelwerks für Innovation
- nicht jeder neue Typ muss vom Gesetzgeber definiert werden
- Möglichkeit im Einzelfall Abweichungen vom PBefG zu gewähren
- schnelle(re) Inbetriebnahme eines neuen Angebots

Nachteile

- nach 4 Jahren: Zulassung nur über § 2 Abs. 6 PBefG
- Auffangnorm
- Ermessensnorm
- Zuständigkeiten ggf. bei verschiedenen Behörden (lange Prozesse)
- uneinheitliche Behördenpraxis für ähnliche Fälle

2.2 Finanzierungsinstrumente des ÖPNV und Finanzströme - Vorschläge zur Neustrukturierung

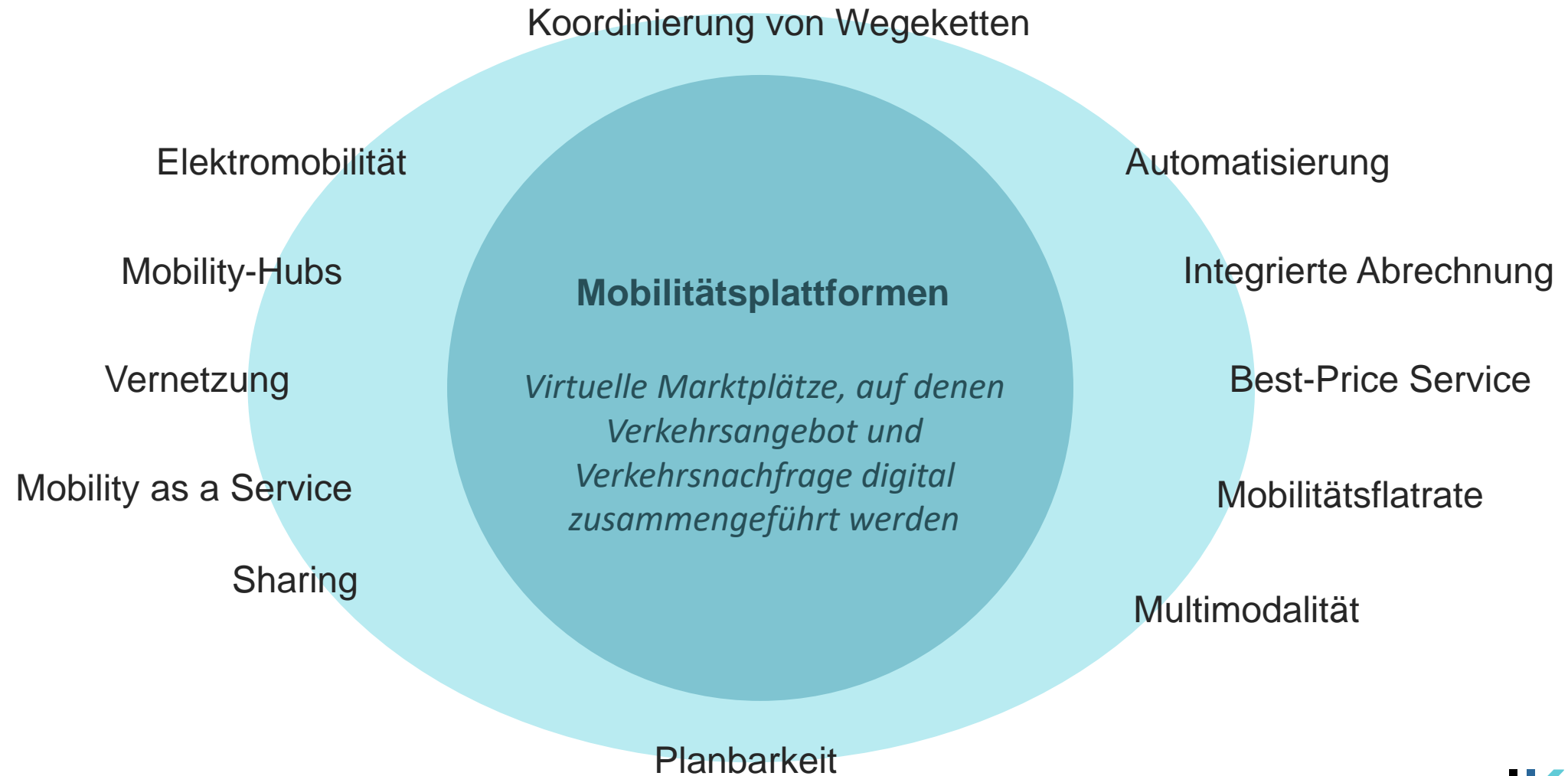


FES: Optimierung oder Neugestaltung? Zwei Szenarien einer zukünftigen Finanzierung des ÖPNV, Juli 2015

2.3 Regelungsvorschläge

- Stärkung des Subsidiaritätsprinzips
 - Mehr Regelungsmöglichkeiten für Kommunen
 - Unterstützung bei rechtssicherer Umsetzung durch übersichtliche Regulierung
- Klare ÖPNV Finanzierungsstruktur
- Neue Rolle des Aufgabenträgers als Koordinator für Verkehrsangebote
- Mehr rechtliche Durchsetzungskraft für den Nahverkehrsplan mit der Verknüpfung einer befristeten Zulassung nach Überprüfung auf Grund von Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten
- Klare Regelungen über den Anwendungsbereich des PBefG im Bereich der zulassungsfreien Beförderung durch feste Wertgrenzen
- Neue Typenformen für etablierte Bedienformen, bspw. Rufbusse

2.3 Neue Gestaltungspotentiale nutzen



3. Fazit

3. Fazit

- *Innovation needs regulation – first*: Innovation braucht Leitplanken und einen Entwicklungskorridor
- Förderprogramme erst **nach** Festlegung wesentlicher Elemente des Rechtsrahmens bzw. Schaffung eines konsistenten Regelungsrahmens
 - **Ladeinfrastruktur**: keine weiteren Förderprogramme, bevor die „Baustellen“ des inkonsistenten Regelungsrahmens (Novelle LSV, PAngV, MessEG und MessEV, StVO, ...) abgearbeitet sind.
 - **Verkehrsdienstleistungen**: Novelle des PGefG, konsistent mit parallelen StVG- und StVO-Änderungen, bevor weitere technische Einzelregelung (StVZO, StVO, ...) festgelegt und Förderprogramme aufgelegt werden (z.B. im Programm mFUND).



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Simon.Schaefer-Stradowsky@ikem.de



www.ikem.de

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Magazinstraße 15 – 16
10179 **Berlin**

Domstraße 20a
17489 **Greifswald**