



BMVI-Online-Publikation Nr. 04/2016

Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Berlin
Referat G 30

Auftragnehmer

ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund
Patrick Hoenninger, Dr. Dirk Wittowsky

Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH, Berlin
Frank Hunsicker, Dr. Melanie Herget, Frank Schwartzbach

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) e.V., Greifswald
Hannes Doderer, Simon Schaefer-Stradowsky

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
Gudrun Schwarz

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Thomas Wehmeier

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVI (Hrsg.): Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher
Mobilitätsformen in ländlichen Räumen. BMVI-Online-Publikation 04/2016.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der
des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

ISSN 2364-6020

© BBSR Oktober 2016

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	iv
Abkürzungsverzeichnis.....	v
1 Kurzfassung	1
2 Einleitung	4
3 Regionale Konzepte	8
3.1 Methodik	8
3.2 Module eines integrierten Mobilitätskonzeptes	11
3.2.1 Technische Integration	16
3.2.2 Informatorische Integration.....	17
3.2.3 Organisatorische/institutionelle Integration	18
3.2.4 Finanzielle Integration	21
3.3 Verkehrliche und mobilitätsbezogene Maßnahmen im Überblick	23
3.3.1 Innovationen im Mobilitätsangebot	23
3.3.2 Intermodale Mobilitätsangebote.....	34
3.3.3 Mobilitätsmanagement	37
3.3.4 Begleitende planerische Maßnahmen	40
3.4 Handlungsansätze zur weiteren Gestaltung öffentlicher Mobilitätsangebote.....	42
3.4.1 Bestehende Handlungsmöglichkeiten	42
3.4.2 Neue Finanzierungsmöglichkeiten im ÖPNV	44
4 Rechtliche Grundlagen und Bewertung	49
4.1 Darstellung des Rechtsrahmens des ÖPNV	49
4.2 Überblick über das Personenbeförderungsrecht	49
4.2.1 Bundesebene	49
4.2.2 Landesebene	50
4.2.3 Europäische Ebene.....	51
4.3 ÖPNV-Organisationsformen	53
4.3.1 Akteure des ÖPNV.....	53
4.3.2 Zusammenschlüsse von Akteuren (Verkehrskooperationen)	60
4.3.3 Organisationsmodelle im ÖPNV.....	62
4.4 Bedeutung der Nahverkehrs- und Landesverkehrspläne im Rahmen flexibler Bedienformen (Planungsebene)	64
4.4.1 Nahverkehrspläne	65
4.4.2 Landesverkehrspläne	66

4.5	Genehmigungsmöglichkeiten flexibler Bedienformen im ÖPNV	67
4.5.1	Klassische Beförderungsformen	70
4.5.2	Experimentierklausel gem. § 2 Abs. 7 PBefG	71
4.5.3	Auffangnorm für die Genehmigung ähnlicher Beförderungsformen gem. § 2 Abs. 6 PBefG	71
4.5.4	Exkurs: Erste Einordnung gängiger flexibler Bedienformen	73
4.5.5	Grenzen und Probleme im Zusammenhang mit der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG	75
4.5.6	Zusammenfassung genehmigungsfähiger Beförderungsformen	76
4.6	Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV bzw. flexibler Bedienformen	77
4.6.1	Betriebskosten	78
4.6.2	Investitionskosten	81
4.6.3	Zusammenfassung der Finanzierungsmöglichkeiten von ÖPNV-Verkehren	82
4.7	Mobilitätsangebote, die keinen ÖPNV darstellen	84
4.8	Lösungsansätze für die Integration flexibler Bedienformen in den ÖPNV	86
4.8.1	Neugestaltung der ÖPNV-Definition	86
4.8.2	Öffnung der ÖPNV-Definition unter Einbeziehung der Nahverkehrspläne	88
4.9	Spezifische Fragestellungen aus der Feinkonzepterstellung	89
4.9.1	Genehmigungsmöglichkeiten eines Rufbusses im Flächenbetrieb	89
4.9.2	Bundesfreiwilligendienstleistende als Fahrer flexibler Bedienformen	92
4.9.3	ÖPNV-Angebote als Linientestbetrieb und bedarfsorientierte Zu- bzw. Abbringerverkehre	93
4.9.4	Bedarfsorientierter Schülerverkehr (Rechtsrahmen der Schülerbeförderung)	95
4.9.5	Mitfahrmöglichkeiten eines privaten Pflegedienstes	96
4.9.6	Fahrzeugvermietung durch privaten Pflegedienstes	98
4.9.7	Nutzung kommunaler Fahrzeuge durch Private	98
4.9.8	Mobilitätsgutscheine im Schülerverkehr	99
4.9.9	Fahrtenvermittlung außerhalb des ÖPNV durch Kommunen/kommunale Organisationen	102
4.9.10	Qualifizierung von „Mobilitätshelfern“	105
4.9.11	Rechtliche Hemmnisse der beruflichen Pkw-Nutzung für die Mitnahme	105
4.9.12	Nutzungsbedingungen für Mitfahrvermittlungen	108
5	Handlungsempfehlungen	111
5.1	Empfehlungen	111
5.2	Übertragbarkeit der Ansätze auf andere Regionen	114
6	Fazit	116
7	Quellen	118

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen für die Entwicklung der integrierten Gesamtkonzepte	8
Abbildung 2: Beispiel der Grundmodelle in der Region Oderland	9
Abbildung 3: Systematik der Flexibilisierung von ÖPNV-Angeboten	13
Abbildung 4: Einkaufspräferenz Onlinehandel vs. Einzelhandel nach Produktgruppen 2014	14
Abbildung 5: Mobilitätsangebote, Anbieter und Integrationskomponenten	15
Abbildung 6: Akteurs- und Funktionsstruktur integrierter regionaler Mobilitätsangebote	21
Abbildung 7: Bestand an Bürgerbussen nach Bundesländern	25
Abbildung 8: Anteil der Ausgaben für Mobilität und Telekommunikation privater Haushalte	43
Abbildung 9: Beziehungen zwischen Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen	55
Abbildung 10: Bandbreite der Aufgabenverteilung im ÖPNV	63
Abbildung 11: Übersicht über Ebenen-Modelle.....	64
Abbildung 12: Optionen im Drei-Ebenen-Modell	64
Abbildung 13: Merkmale für die Zuordnung flexibler Bedienformen nach der „Weichenstellernorm“	73
Abbildung 14: Finanzierungsinstrumente des ÖPNV	78
Abbildung 15: Vertragsverhältnisse bei „echtem Beförderungsvertrag“	109
Abbildung 16: Vertragsverhältnisse der Fahrtenvermittlung bei „Vermittlungsvertrag“	110

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fahrplanraster-Beispiel alternativer Bedienformen	66
Tabelle 2: Finanzierungsunterschiede zwischen Linien- und Mietwagenverkehr	83

Abkürzungsverzeichnis

AST	Anruf-Sammeltaxi
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IuK	Informations- und Kommunikationstechnologie
KAG	Kommunalabgabengesetz
KEP	Kurier-, Express- und Paketdienste
MDM	Mobilitätsdaten-Marktplatz
MIV	motorisierter Individualverkehr
MORO	Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPV	öffentlicher Personenverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkm	Personenkilometer
RegG	Regionalisierungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VVG	Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Greifswald mbH
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe

1 Kurzfassung

Das Forschungsvorhaben „Integrierte Mobilitätskonzepte zur Einbindung unterschiedlicher Mobilitätsformen in ländlichen Räumen“ hat den Fokus, für die Modellregionen des Aktionsprogramms „regionale Daseinsvorsorge“ im Oderland, in Peenetal/Loitz und in SPESARTregional bestehende Angebote mit innovativen Ansätzen hin zu langfristig tragfähigen, integrierten Mobilitätskonzepten unter Einbeziehung der relevanten lokalen Akteure zu entwickeln. Auf Grundlage von kleinräumigen Bevölkerungsprognosen wurden für die drei Modellregionen unter Einbezug aller Verkehrsmittel nachhaltige Lösungen für die zumeist dünn besiedelten, nachfrageschwachen Räumen entwickelt, um langfristig die Daseinsgrundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Hierzu sind innovative Ansätze unterschiedlicher Mobilitätsformen, Mobilitätsanbieter und Organisationsformen entwickelt worden, die auch rechtlich überprüft worden sind..

Modellregionen

Vor allem die Einbindung regionaler Akteure mit spezifischem Orts- und Fachwissen ist Voraussetzung zum Gelingen integrativer Prozesse, um die Chancen und Risiken der Konzepte und ihrer Bausteine zu objektivieren und im offenen Dialog die Abwägungsprozesse für unterschiedliche Maßnahmen zu unterstützen. Damit sind die direkten Einfluss- und Gestaltungsspielräume für ein integriertes Mobilitätskonzept in den meisten Regionen nur begrenzt bzw. abhängig von weiteren Abstimmungsprozessen und politischen Verhandlungen. Nichtsdestotrotz sind derartige kommunale Kooperationsräume sehr wichtig, denn ohne eine übergemeindliche Abstimmung sind dem Erfolg von kommunalen Entwicklungsstrategien – auch im Mobilitätsbereich – deutliche Grenzen gesetzt.

In Abhängigkeit von der Modellregion sind für die integrierten Mobilitätskonzepte unterschiedliche Schwerpunkte identifiziert worden. In der Region Peenetal/Loitz wurde der Schwerpunkt auf die Integration zusätzlicher Fahrtanbieter in das reguläre ÖPNV-Angebot gelegt sowie auf die Förderung einer stärkeren Mitnahmekultur und Bereitschaft zum Fahrzeugteilen in der Bevölkerung. Auch die Verstetigung und stärkere Abstimmung der mobilen Beratungsangebote im gesamten Landkreis wird empfohlen. Die Oderlandregion kennzeichnet vor allem aus, dass es zwar sowohl ein SPNV-Kreuz als auch ein ÖPNV-Netz in der Region gibt, die Linien im SPNV und ÖPNV jedoch infrastrukturbedingt oftmals parallel verlaufen, sich also teilweise im Hinblick auf die Kunden kannibalisieren. Zudem befinden sich die Bahnhöfe durchweg einige Kilometer außerhalb der Ortschaften, was abgestimmte Zubringerlösungen notwendig macht. Für das integrierte Mobilitätskonzept wurde der Schwerpunkt auf die Umgestaltung des zurzeit erst wenig erfolgreichen Rufbusangebots und auf einen stärker bedarfsorientierten Schülerverkehr gelegt. Daneben wird die Förderung einer stärkeren Mitnahmekultur und Bereitschaft zum Fahrzeugteilen in der Bevölkerung empfohlen. Der Planungsraum SPESARTregional steht vor allem vor der Herausforderung, dass das Gebiet sehr heterogen ist. Neben der dicht besiedelten und sehr gut mit ÖPNV erschlossenen Rhein-Main-Achse mit hohem Pendleraufkommen gibt es die dünn besiedelten Gebiete des Spessarts, die mit Linienverkehr mit akzeptierbarem Ressourcenaufwand schwer bzw. immer schwieriger zu erschließen sind. Die mobilitätsbezogenen Initiativen und Vorarbeiten in dieser Modellregion sind außergewöhnlich, die zentralen Akteure innovationsfreudig. Für das integrierte Mobilitätskonzept wurde schließlich der Schwerpunkt auf einer Ausweitung der AST-Verkehre sowie der privaten und ehrenamtlichen Fahrtenvermittlung gelegt.

Daneben sind informatorische Maßnahmen und IT-gestützte Systeme sowie Kampagnen (Veränderung des Mobilitätsverhaltens) zwingend notwendig, um die Akzeptanz in der Bevölkerung für alternative öffentliche Mobilitätskonzepte zu erhöhen. Bei der Finanzierung und Organisation der Konzepte sind starre historische gewachsene Strukturen oftmals schwer aufzubrechen. Nicht nur zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Angeboten bzw. Angebotsformen und aus verschiedenen Branchen ist ein Informationsaustausch bzw. Koordinierung erforderlich, sondern auch und gerade hinsichtlich der Initiierung neuer und der Erweiterung

oder Optimierung bestehender Mobilitätsangebote. Die Gestaltung der finanziellen Bedingungen ist nicht nur eine betriebswirtschaftliche Angelegenheit selbständiger Marktakteure (Verkehrsunternehmen), sondern wird auch wesentlich politisch gestaltet. Aus den Erfahrungen bei Konzepterstellung und den rechtlichen Bewertungen können zudem Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Kommunen abgeleitet werden, die vorwiegend auf die Anpassung des Rechtsrahmens abzielen. Letztendlich wird die Optimierung von Mobilitätskonzepten in ländlichen Räumen in einem Mix aus Leistungsabbau, einer flexiblen Nachfragesteuerung, privaten und ehrenamtlichen Mitfahrssystemen sowie neue Finanzierungsmöglichkeiten im ÖV münden.

Datenaufbereitung und Akteursintegration

Unabdingbar für die Passfähigkeit von neuen bzw. innovativen Konzepten ist es, einen kleinteiligen Ansatz in Bezug auf die Ermittlung der Verkehrsnachfrage, der Mobilitätsangebote sowie der Standorte der Daseinsvorsorge zu verfolgen. Dies bedeutet, die üblicherweise auf Ebene von Gemeinden oder Gemeindeverbänden erfolgende Analyse und Konzeption auf die Ebene der Ortslagen herunter zu brechen.

Zentral ist zudem die Einbindung der lokalen Akteure in den gesamten Prozess der Konzepterstellung. In dem Projekt fand eine effiziente Wissenstransformation von der Wissenschaft in die Praxis und umgekehrt statt, sodass durch die regionale Zusammenarbeit und dem intraregionalen Wissensaustausch ein spezifisches Know-how erarbeitet werden konnte. Eine lokale Mobilitätsbefragung zur Verbesserung des Verständnisses über den Mobilitätsbedarf und die Akzeptanz von neuen Mobilitätsangeboten ist hinreichend notwendig. Die Qualität und Quantität der zur Verfügung gestellten Daten unterscheidet sich grundlegend zwischen den Modellregionen. Vor allem der Zugang und die Bereitstellung von verwertbaren Rohdaten zu relevanten Aspekten (z. B. Verkehrszählungen, Fahrplandaten) muss gesichert sein. Die erstellten integrierten Mobilitätskonzepte sind aus aufeinander abgestimmten, einzelnen Angebotsmaßnahmen zusammengesetzt. Basierend auf einer „Best-Practice“-Recherche und einer Ideen- bzw. Instrumentensammlung zu innovativen Mobilitätsangeboten wurde ein Baukastensystem mit den einzelnen Angebotsmaßnahmen erstellt. Aus diesem Baukasten kann sich auch in Zukunft bedient werden, um integrierte Mobilitätskonzepte in anderen Regionen zu erstellen. Die Lösungsansätze und erarbeiteten Mobilitätskonzepte bzw. das methodische Vorgehen und die durchgeführten Prozesse können somit auf andere Regionen übertragen werden.

Rechtsgrundlagen

Wird der klassische Weg der ÖPNV-Planung verlassen und integrierte Mobilitätskonzepte installiert, ist die rechtliche Bewertung der Konzepte im Vorfeld unabdingbar. Die Handlungsempfehlungen richten sich primär an den Bund, die Länder und die Kommunen und zielen vorwiegend auf die Anpassung des Rechtsrahmens ab. Eine öffentliche Datenbank zu allen Rechtsgutachten und -prüfungen im Rahmen von Förderprojekten des Bundes wäre sehr hilfreich für Aufgabenträgern, Planungsbüros und Forschungseinrichtungen, die an integrierten Mobilitätskonzepten arbeiten. Die ÖPNV-Definition durch Linienverkehrsmerkmale könnte in § 8 Abs. 1 oder Abs. 2 PBefG um bspw. folgende Definition erweitert wird: „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, oder verdichten und deren Bedarf nach dem vom Aufgabenträger zu erstellenden Nahverkehrsplan ausgewiesen ist.“ Dies erscheint unter mehreren Gesichtspunkten als sinnvoll. Für Mobilitätskonzepte besteht dann bzgl. der Merkmale der Streckenführung, Haltepunkte, Abfahrtszeiten und Häufigkeit der Fahrten und Verkehrsmiteinsatz ein höherer Genehmigungsspielraum. Die ureigene staatliche Aufgabe der Planung des ÖPNV bliebe in öffentlicher Hand und individuelle Verkehrskonzepte könnten dort konkretisiert werden, wo sich die Kenntnisse der jeweiligen örtlichen Bedarfe konzentrieren (beim Aufgabenträger). Die Förderung flexibler Bedienformen sollte ausdrücklich in den Landesverkehrsplänen und Nahverkehrsplänen erwähnt werden, um die Arbeit der Aufgabenträger und der Genehmigungsbehörden zu erleichtern bzw. die Genehmigungsfähigkeit von flexiblen Bedienformen erhöhen, auch wenn dies im Einzelfall zu prüfen ist. Grundsätzlich sollten nicht nur

infrastrukturelle Verkehrsmaßnahmen gefördert werden, da ein komplexes Akteursnetz ein aktives Mobilitätsmanagement erfordert, welches die (potenziell) Betroffenen von alternativen Mobilitätslösungen und neuen Wegen überzeugt.

Auf Bundes- und Landesebene sind Anpassungen des Rechtsrahmens erforderlich, um innovative Mobilitätsangebote und Dienstleistungen umzusetzen. Hierfür käme zunächst eine Neufassung der ÖPNV-Definition in Betracht, dass zukünftig auch vom konventionellen Linienverkehr abweichende und neuartige Bedien- und Mobilitätsformen darunter fassbar wären und so auch deren Finanzierung durch die öffentliche Hand ermöglicht würde. Es böte sich an, in § 8 PBefG eine weitere Beförderungsform einzuführen, nämlich den nach den Nahverkehrsplänen erforderlichen Verkehr.

Die umfangreichen und detaillierten sowie regionsspezifischen Mobilitätskonzepte für die drei o. g. Modellregionen sind nicht Bestandteil der vorliegenden Online-Veröffentlichung.

2 Einleitung

Um die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen in ländlichen und nachfrageschwachen Regionen unabhängig vom Einkommen und Alter auch in Zukunft zu gewährleisten, müssen innovative und integrierte Mobilitätskonzepte unter Einbezug aller Verkehrsträger entwickelt werden. Eine effiziente und ressourcenschonende Gestaltung individueller und öffentlicher Systeme kann nur durch die Verknüpfung unterschiedlicher Organisationsformen und mithilfe einer interkommunalen Zusammenarbeit erfolgen, die nicht an Raum- und Systemgrenzen endet. Um die soziale Teilhabe der gesamten Bevölkerung unabhängig vom sozialen Status oder Alter sicherzustellen, müssen nachhaltige und soziale Alternativen zum eigenen Pkw bereitgestellt werden. Verkehr in ländlichen Räumen muss daher anderen strategischen Anforderungen gerecht werden als in städtischen Räumen.

Vielfältige aktuelle und zukünftige Probleme sowie Unsicherheiten in der verkehrlichen und räumlichen Planung erfordern immer mehr regionalspezifische Strategien und Perspektiven. Die größten Effekte für den Verkehr im ländlichen Raum werden durch den demografischen Wandel, einer veränderten Raum- und Siedlungsstruktur sowie steigenden finanziellen Probleme der Kommunen erwartet (vgl. ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013). Vor allem das Spannungsfeld zwischen demografischem Wandel, knappen Finanzbudgets der öffentlichen Hand und der regionaler Daseinsvorsorge wird die negativen Folgen weiter forcieren und das Zusammenleben und den Alltag verändern. Diese große Herausforderung der Zukunft für den ländlichen Raum, kann nur auf regionaler Ebene unter Einbeziehung und Abstimmung der relevanten Akteure nachhaltig erfolgen.

Die verkehrliche Entwicklung in ländlichen Räumen wird von schlechteren Erreichbarkeitsverhältnissen zu zentralen Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge – vor allem sind hier Einrichtungen der Nahversorgung, medizinische Versorgung und Bildung zu nennen – sowie aufgrund von dispersen Siedlungsstrukturen größer werdenden Pendlerentfernungen zur Arbeit maßgeblich beeinflusst. Wenn Einrichtungen zudem weiter ausgedünnt werden und sich infolgedessen die Einzugsbereiche weiter vergrößern und parallel der konventionelle öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) sich weiter aus der Fläche zurückzieht, erhöhen sich zudem die negativen Belastungen sowohl für Umwelt und Klima, als auch für Bevölkerung, Verwaltung und Unternehmen. Mobilität und wohnortnahe Versorgungseinrichtungen sind jedoch ein wichtiger Standortfaktor und Grundvoraussetzung für die Lebensqualität in ländlichen Räumen. Für das Entwicklungspotenzial einer Region – gerade in Zeiten des demografischen Wandels und heterogenen Raumentwicklungen (Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen) – muss die Standortattraktivität ein zentraler Schlüsselfaktor sein, um im „Wettbewerb“ um Wohn- und Gewebestandorte sowie der Sicherung der Erreichbarkeit proaktiv Handlungsstrategien zu entwickeln. Die Mobilität in ländlichen Räumen ist daher auf dem „Weg“ sich neu zu orientieren und Konzepte weiterzuentwickeln, die für die Bevölkerung im ländlichen Raum auch in Zukunft eine gute Lebensqualität sicherstellt.

Im Zuge des Wandels von Gesellschaft und klassischen Familien- und flexiblen Arbeitsmustern verändern sich auch die Entstehungsbedingungen der Alltagsmobilität bzw. die Möglichkeiten sie durchzuführen. Der Blick richtet sich auf die Ursachen des Mobilitätsverhaltens bzw. die Mobilitätsbedürfnisse von Individuen und Bevölkerungsgruppen sowie auf organisatorische wie rechtliche Rahmenbedingungen für eine Anpassung des Verkehrssystems. Eine räumliche Differenzierung ist zwingend erforderlich, da die raumspezifischen Bedingungen sowohl auf regionaler als auch auf lokaler Ebene sich teils stark unterscheiden und somit die Übertragbarkeit von Konzepten und Maßnahmen beeinflussen. Ländliche Räume stehen mit urbanen Räumen in Konkurrenz um die Aufmerksamkeit der Mobilitätsforschung, auch wenn Verkehrsbeziehungen eher selten an Verwaltungsgrenzen enden. Die spezifischen Möglichkeiten und Grenzen der Mobilitätsentwicklung in (überwiegend) ländlich geprägten, dünn besiedelten Gebieten unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung stehen im Fokus dieses Vorhabens.

Im Hinblick auf die Sicherstellung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum steht insbesondere der klassische ÖPNV vor großen planerischen Herausforderungen und vor einer Neuorientierung. Die Konsequenzen des demografischen Wandels werden langsam sichtbar und bewusst; vor allem die absehbar weiterhin sinkende Bevölkerung mit einem stetig steigenden Anteil älterer Menschen sowie die Abnahme der Schüler und Erwerbstätigen führt zu entsprechenden Veränderungen der verkehrlichen Nachfragestrukturen und Verkehrsströme, sodass die betriebliche Abwicklung mit festen Fahrplänen und Linienführungen sowie zum Teil überdimensionierten Standardfahrzeugen vielerorts nicht mehr effizient gestaltet werden kann. Zudem wird die Finanzierung des ÖPNV aufgrund des strukturellen Defizits von Haushalten vieler kommunaler Gebietskörperschaften und mittelfristig weiterer einschränkender Bedingungen (Schuldenbremse von Bund und Ländern) bzw. Unsicherheiten der Fördermöglichkeiten (Entflechtungsgesetz, GVFG-Nachfolge) deutlich erschwert. Dadurch werden die Handlungsspielräume für den ÖPNV in Zukunft geringer werden. Folglich wird der Beitrag der Nutzer zur Kostendeckung im ÖPNV deutlich zunehmen oder aber das Angebot muss (weiter) reduziert werden, sofern neue Mobilitätsformen und alternative Angebote nicht deutlich stärker entwickelt und nachgefragt werden.

Hierbei ist gerade ein verkehrsmittel- und systemübergreifender Ansatz von hoher Bedeutung. Um die Mobilität für alle Menschen in nachfrageschwachen ländlichen Regionen unabhängig von Einkommen und Alter auch in Zukunft nachhaltig zu gestalten und zu gewährleisten, müssen integrierte und innovative Mobilitätskonzepte unter Einbeziehung aller Verkehrsmittel und -träger entwickelt werden. Diese beinhalten auch soziale und technische Innovationen, um das Mobilitätsverhalten zu verändern und langfristig die Mobilitätskultur nachhaltig zu beeinflussen. Eine ressourceneffiziente Gestaltung individueller und öffentlicher Systeme kann nur durch die abgestimmte Verknüpfung unterschiedlicher Organisationsformen erfolgen, die nicht an Raum- bzw. Verwaltungs- und Systemgrenzen enden. Hierbei ist die überörtliche Koordination und Kooperation mit ihren unterschiedlichen Organisationsformen hervorzuheben (z. B. von Kommunen, Kreisverwaltungen, Regionalplanungsbehörden, teilweise über bestehende Verwaltungsgrenzen hinweg).

In den letzten Jahren sind vielerorts neuartige Mobilitätsangebote entwickelt und umgesetzt bzw. als „living lab“ erprobt worden, die den vielfältigen Anforderungen und Zielsetzungen verkehrlich nachfrageschwacher Räume entsprechen, jedoch im Hinblick auf die spezifischen Bedingungen untersucht und bewertet werden müssen. Auch innovative Beispiele im Ausland bereichern den „Baukasten“ der Mobilitätslösungen. Das Spektrum reicht von flexiblen, nachfragegesteuerten Bedienformen über die systematische Mitnahme und den geteilten Autobesitz unterschiedlicher Ausprägung bis hin zu erweiterten Möglichkeiten des Radverkehrs in Form elektrisch unterstützter Formen (Pedelects, Ebikes) oder intermodaler Verbindungen. Vor allem durch dynamische Informations- und Kommunikationstechnologien (Social Media und traditionelle Medien) entstehen neue Mobilitäts- und Wahlmöglichkeiten, die das Mobilitätsverhalten und das Raum- und Zeitmuster vielfältig beeinflussen, sodass traditionelle Mobilitätsdienstleister reagieren und innovative Mobilitätsangebote installiert werden müssen.

Im folgenden Abschnitt werden mit einem Blick zurück aus der Zukunft in Form eines plastischen lebensweltlichen Szenarios die Möglichkeiten sowie eine subjektive Bewertung eines Mobilitätskonzepts im ländlichen Raum, wie es als zentrales Anliegen des vorliegenden Berichts ausführlich behandelt wird, skizziert.

„... und nicht abgeschnitten sein!“¹

Hinter der trocken klingenden Formulierung „Integrierte Mobilitätskonzepte im ländlichen Raum“ verbirgt sich ein emotionales Bedürfnis vieler Menschen, die auf dem Lande leben: Sie möchten „nicht abgeschnitten sein“. Sie möchten zudem nicht komplett abhängig vom eigenen Auto und auch nicht dem Wohlwollen anderer mit eigenem Auto ausgeliefert sein. Vielmehr wollen sie Optionen haben. Optionen, beweglich zu sein – und zwar nicht nur an Werktagen und zu den üblichen Öffnungszeiten von Geschäften und Ämtern, sondern auch mal am Abend und am Wochenende.

Auch dort, wo kaum noch Busse und Bahnen unterwegs sind und der klassische öffentliche Verkehr mehr oder weniger auf den Schülerverkehr reduziert ist, ist vieles möglich. Technisch und organisatorisch bieten sich eine Reihe von Mobilitätsangeboten an. Das zeigen nicht zuletzt die hier dokumentierten Ergebnisse des Forschungsprojektes, in dem zwei ostdeutsche und eine westdeutsche ländliche Regionen mit Blick auf die vorhandenen und vor allem auf die potenziellen Mobilitätsoptionen für ihre Bewohnerinnen und Bewohner untersucht wurden. Allerdings braucht es tragfähige Betriebs- und Geschäftsmodelle und vor allem aktive Unterstützer vor Ort. Der politische Wille, auch ungewöhnliche und neue Mobilitätsmöglichkeiten zuzulassen – und sei es auf dem Wege der Öffnungsklausel im Personenbeförderungsgesetz oder in eigens kreierten Forschungsvorhaben, ist ebenso wichtig wie Kümmerer, die als faktische Mobilitätsmanager sich der Bedürfnisse und Fragen der Bürgerinnen und Bürger annehmen und ihnen auch einmal informell unter die Arme greifen.

Ein Blick zurück aus dem Jahr 2030 zeigt, dass es sehr wohl attraktiv sein kann, auf dem Land zu leben. Eben weil es Verbindungen sowohl in die nächste kleinere Stadt als auch in die entferntere Großstadt gibt. Der Zukunftsblick zeigt ein buntes Bild von Mobilitätschancen. Dieses Bild ist geprägt von flexiblen Angeboten, oftmals organisiert nach dem „hub-and-spoke-Prinzip“. Und so könnte es konkret aussehen in 2030:

Die im Durchschnitt etwas älteren Bewohner eines kleinen Dorfes im Oderbruch, in Vorpommern, verfügen zwar in ihrer Mehrheit über ein eigenes Auto im Haushalt, aber sie können sich darüber hinaus auf eine Mobilitätsgarantie in ihrem Landkreis verlassen. Diese wird zwar nur selten in Anspruch genommen, aber sie beruhigt doch sehr. Kernelemente der Mobilitätsgarantie sind ein flächendeckendes Rufbussystem, eine private Mitnahmeplattform und ein mobiles Dienstleistungs- und Versorgungsangebot. Diese Elemente sind schon länger bekannt und bewährt, in unserem Zukunftsszenario 2030 sind sie jedoch integriert und aufeinander abgestimmt. Anrufbusse müssen zwar mit einer Vorlaufzeit geordert werden, um die Fahrten optimal organisieren zu können, aber dafür erlauben sie eine direkte und zeitlich passende Anfahrt an den nächsten Bus- oder Regionalbahnhof. So funktioniert hub-and-spoke auf dem Lande, wenn man nach Frankfurt/Oder, nach Berlin oder nach Rostock oder auch nach Stettin möchte. Ganz einfach funktioniert auch das Mitfahren in einem Auto aus dem Nachbardorf, das sowieso in die nächste Stadt fährt, da ein Verwandtenbesuch ansteht und vom Mitfahrer ein Obolus von ein paar Euro winkt. Umgekehrt wollen die Dorfbewohner nicht für alle Angelegenheiten weit fahren müssen und freuen sich darüber, dass es regelmäßige Besuche von mobilen Dienstleistern und von bestimmten „Beratungsmobilen“ gibt: Der Lebensmittelbus kommt seit Jahren zwei Mal in der Woche, seine Beliebtheit ist stabil. Seit ein paar Jahren kündigen sich immer wieder, wenn auch unregelmäßig, sowohl ein mobiler Frisör als auch ein Verbraucherberater an, der fast alle Anliegen zur Rentenversicherung oder auch zum Internettarif kundig bearbeiten kann. Nicht zu vergessen sind die Pedelecs und die ebenfalls von einem kleinen Elektromotor unterstützten Lastenräder, die in den kleineren Zentren ausgeliehen werden können und insbesondere im Sommer und im Herbst sehr beliebt sind, weil man damit eben Ausflüge oder kleine Transporte machen kann. Nicht zu vergessen: auch der – auf niedrigem Niveau stabilisierte – Schülerverkehr erfolgt mittlerweile „bedarfsorientiert“. Die Schulzeiten sind zumeist mit den Angebotszeiten anderer Anbieter wie Sport- oder Musikunterricht abgestimmt, und die Routen der Schulbusse werden

¹ von Dr. Weert Canzler

tagesspezifisch so gelegt, dass lange Wartezeiten und Umwegfahrten bestmöglich vermieden werden.

Manche der neuen Angebote werden regelmäßig genutzt, andere sporadisch oder von manchen auch gar nicht. Attraktiv ist jedoch das Gesamtpaket, das die Landbewohner nutzen können – weil es einfach ist. Es bedarf nur einer einmaligen Anmeldung, es gibt nur eine Rechnung, und der Zugang erfolgt über ein Internetportal bzw. eine Telefonnummer. Die Mobilitätsangebote sind aus einem Guss. Sie sind transaktionskostenarm zu nutzen, weil die digitale Versorgung auch in den ländlichen Gebieten inzwischen flächendeckend vorhanden ist. Die allermeisten Bewohner verfügen über einen schnellen Internetanschluss und fast immer auch über ein entsprechendes mobiles Endgerät. Für die wenigen nicht-digital versorgten – vor allem betagten – Dorfbewohner sorgen meistens Nachbarn oder eben die in vielen Dörfern aktiven ehrenamtlichen Mobilitätsmanager. Alle anderen haben den digitalen Zugang zu den verschiedenen Mobilitätsoptionen schnell schätzen gelernt. Nach anfänglichem Zögern hat auch die Mitfahrplattform mehr und mehr Anhänger gefunden. Das Mitnehmen und Mitfahren sind nicht nur sehr einfach geworden, sondern eben auch eine selbstverständliche soziale Praxis.

Im Jahr 2030 ist also viel mehr Flexibilität im ländlichen Verkehr eingeleitet. Es gibt ein Mobilitätspaket, was ein Landleben sogar ohne eigenes Auto, zumindest ohne einen Zweit- oder Drittwagen im Haushalt ermöglicht – und das, ohne dass man sich „abgeschnitten“ fühlt. Es erfordert mehr Planung und Vorlaufzeit sowie die Bereitschaft zum Mitnehmen bzw. Mitfahren. Das weiß man allerdings auch, wenn man auf dem Lande lebt. Außerdem sind die Aussichten über das Jahr 2030 hinaus durchaus interessant, denn auf längere Sicht sind einige technische Trends auch für den ländlichen Raum vielversprechend. Sowohl die Umstellung der Energieversorgung auf dezentrale erneuerbare Energien als auch die Verbreitung des automatisierten Fahrens eröffnen ganz neue Chancen auch für die Mobilität auf dem Land: E-Fahrzeuge, die auf Anforderung dorthin kommen, wo ich einsteigen möchte, und am Zielort eigenständig zurück zur Solartankstelle fahren, könnten die mobile Zukunft auf dem Land nach 2030 mit prägen. Was derzeit noch nach Science Fiction klingt, könnte also durchaus die (über)nächste Phase in der Entwicklung „integrierter Mobilitätskonzepte im ländlichen Raum“ sein...

3 Regionale Konzepte

3.1 Methodik

Um zu gewährleisten, dass im Projekt Konzepte entwickelt werden, die die Probleme bzw. das Problemempfinden und die Prioritätensetzungen der Akteure vor Ort in den Modellregionen aufgreifen, wurde ein mehrstufiges, beteiligungsorientiertes Verfahren gewählt (vgl. Abbildung 1):

In einem ersten Schritt wurden die zuvor identifizierten verkehrsbezogenen Probleme der jeweiligen Modellregion als sogenannte Problemaufrisse formuliert. Diese beinhalteten eine kurze Darstellung der Ist-Situation des jeweiligen Handlungsfeldes, die für die Zukunft zu erwartenden problematischen Entwicklungen und schließlich eine Auswahl an hierzu grundsätzlich passenden Lösungsansätzen bzw. Einzelmaßnahmen. Seitens der Akteure in der Region wurde eine kleinteilige Nachfrageabschätzung - möglichst auf Ortslagenebene - als Voraussetzung für ein Feinkonzept definiert, um eine Priorisierung und räumliche Verortung der Maßnahmen durchführen zu können. Daneben wurden zwei kontrastierende Grundmodelle entwickelt, die verschiedene Grundphilosophien verkörpern, wie verkehrliche Einzelmaßnahmen bzw. Angebotsbausteine zu einem integrierten Gesamtkonzept zusammengesetzt werden können und auf welchen Einzelmaßnahmen der Fokus liegt. Sowohl die Problemaufrisse als auch die beiden Grundmodelle (siehe Abbildung 2) wurden anschließend mit den relevanten Akteuren vor Ort diskutiert, ergänzt und einer Bewertung unterzogen.

Erst auf dieser Basis wurden im letzten Schritt die jeweiligen Einzelmaßnahmen ausgewählt, konkretisiert, zu einem in sich schlüssigen integrierten Gesamtkonzept aufeinander abgestimmt und verortet. Hierfür wurden in der Regel weitere telefonische Experten-Kurzinterviews erforderlich.

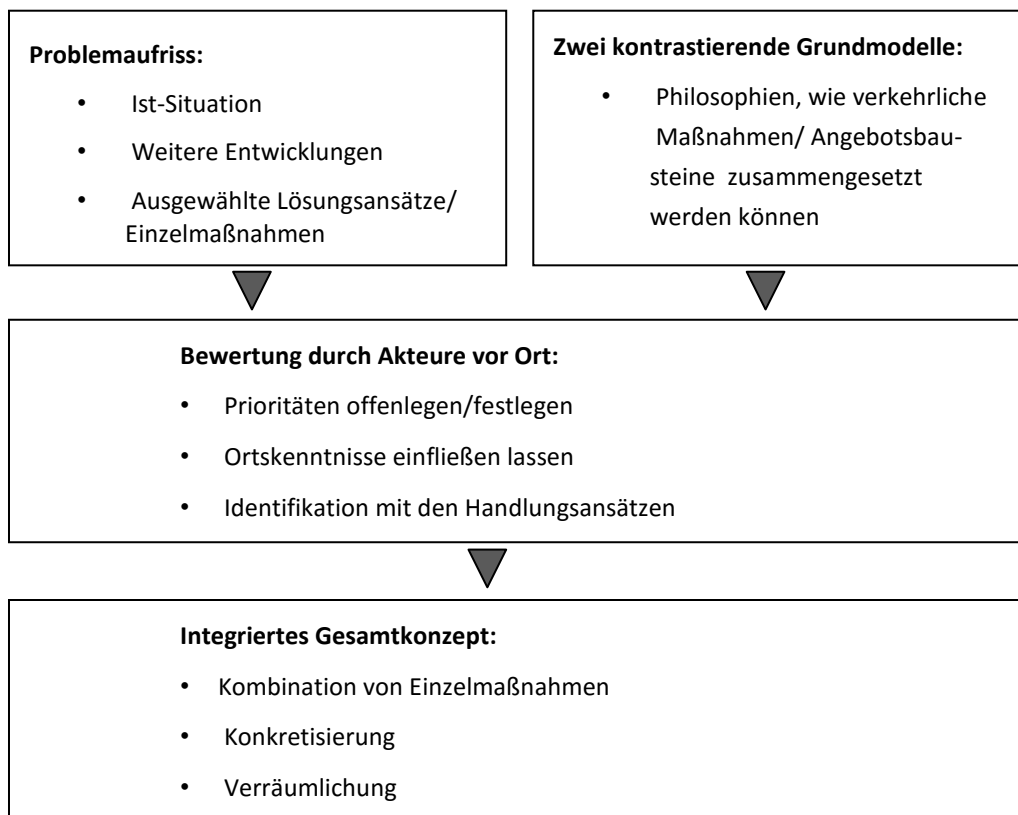
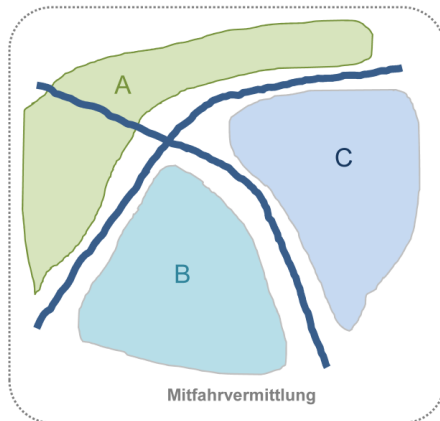


Abbildung 1: Vorgehen für die Entwicklung der integrierten Gesamtkonzepte

Grundmodell 1:
Rufbus at it's best
 – Mindeststandards und verlässliche Qualität



Grundmodell 2:
Hauptachsen und private Organisation –
hohe Flexibilität, aber Unsicherheit

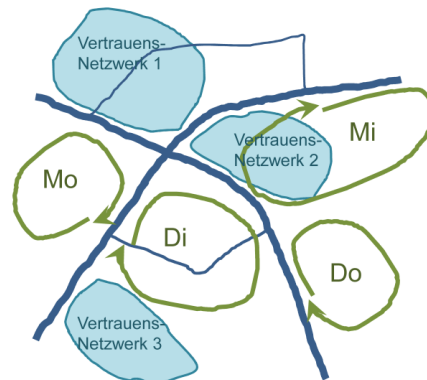


Abbildung 2: Beispiel der Grundmodelle in der Region Oderland

Das Grundmodell 1 (Abbildung 2, links) kann zusammengefasst als „flächenhafter, nachfragegesteuerter ÖPNV“ bezeichnet werden. In diesem Modell liegt der Fokus darauf, Zubringer zu den gut bedienten Hauptachsen in Form eines ausgeklügelten Rufbussystems anzubieten. Durch kleinräumige Bedienggebiete sollen die Fahrtzeiten und zum Teil unvermeidlichen Leerfahrten des Rufbusses möglichst gering gehalten werden. Der entscheidende Vorteil dieses Grundmodells ist die zentrale Organisation („Alles aus einer Hand“) sowie die zentrale Disponierung von Fahrtwünschen. Daneben sollte es jedoch auch eine politische Stärkung und Bekanntmachung von Mitfahrplattformen sowie Unterstützung bei der Bildung von Fahrgemeinschaften geben, um auch jenseits der Rufbusangebote Anbindungslücken schließen zu können.

Das Grundmodell 2 (Abbildung 2, rechts) kann zusammengefasst als „ÖPNV-Hauptachsen + private Mobilitätsorganisation“ bezeichnet werden. In diesem Modell liegt der Fokus darauf, als Zubringer zu den gut bedienten Hauptachsen dezentrale Lösungen als „Hilfe zur Selbsthilfe“ auf- und auszubauen. Über Informationsveranstaltungen und Werkstätten mit der Bevölkerung vor Ort sollen Varianten wie z.B. Bürgerbus, Mitnahmevermittlung in sozialen Vertrauensnetzwerken und Gemeinde-Dienstfahrzeug-Carsharing vorgestellt werden. Jede Gemeinde sollte die Möglichkeit bekommen, ein für sich passendes Ergänzungsangebot zu konzipieren und zu testen. Ein weiteres Kernelement des Grundmodells 2 ist dabei die Subjektförderung. Sie beinhaltet, dass insbesondere für den Schülertransport in dispersen Wohnlagen (wie z.B. Genschmar, Reitwein oder Kienitz) Mobilitätsgutscheine ausgegeben werden, die für Fahrgemeinschaften, private Mitnahme oder Fahrradzubehör verwendet werden können. Daneben sollte es jedoch auch im Grundmodell 2 – quasi als „Auffangangebot“ – noch ein Rufbus-System geben. Dieses konzentriert sich jedoch auf einzelne Wochentage, so dass es beispielsweise in Gemeinde A nur dienstags ein Rufbusangebot gibt, in Gemeinde B nur mittwochs und in Gemeinde C nur donnerstags. Hieran können zudem Öffnungs- und Behandlungszeiten bzw. spezielle Terminfenster von Ärzten für die jeweiligen Bewohner gekoppelt werden.

Viel Potenzial wird zudem in einer stärkeren Radverkehrsförderung gesehen. Allerdings wird bei Akteuren eine ambivalente Grundhaltung deutlich: Während bei Problemaufrisse und groben Konzepten der Radverkehr noch hoch priorisiert wird, nimmt dies bei einer zunehmenden konzeptionell-planerischen Konkretisierung ab. Viele Akteure sind der Ansicht, dass das Fahrradfahren aufgrund der Wetterabhängigkeit nur für eine sehr kleine Bevölkerungsgruppe und für sehr spezifische Einsatzbereiche bzw. vor allem für den Freizeitbereich relevant ist. Dies kann bei demografieorientierten Mobilitätskonzepten mit einem Fokus auf mobilitätseingeschränkten Senioren zusammenhängen.

Alle drei betrachteten Modellregionen eint, dass sie Teilgebiete eines jeweils räumlich größeren Landkreises sind. Die gesetzlich bestimmten Aufgabenträger für den ÖPNV sind jedoch die Landkreise (und kreisfreien

Städte), denen die Planung, Organisation und Sicherstellung sowohl des ÖPNV als auch eines Nahverkehrsplans obliegt, um einen verbindlichen Rahmen für die Ausgestaltung des ÖPNV zu schaffen. Damit sind die direkten Einfluss- und Gestaltungsspielräume für ein integriertes Mobilitätskonzept nur begrenzt möglich bzw. abhängig von weiteren Abstimmungsprozessen und politischen Verhandlungen.

Nichtsdestotrotz sind derartige kommunale Kooperationsräume aber sehr wichtig, denn ohne eine übergemeindliche Abstimmung zum Beispiel bei Schulstandortfragen, der medizinischen Versorgung oder bei der Baulandbereitstellung sind dem Erfolg von kommunalen Entwicklungsstrategien – auch im Mobilitätsbereich – deutliche Grenzen gesetzt. Schließlich verlaufen die realen Verkehrsanlässe und -verflechtungen stets über die kommunalen Grenzen hinweg. Eine Optimierung des Verkehrssystems nur innerhalb einer einzigen Kommune kann daher nie wirklich ausreichend sein. Gerade in ländlichen Räumen wie den hier betrachteten besteht daher ohne eine interkommunale Abstimmung die Gefahr, dass ohnehin knappe öffentliche Gelder aufgrund von fehlenden Informationen und/oder Konkurrenzgebahren zwischen den Kommunen nicht effizient eingesetzt und wertvolle Zukunftschancen vertan werden. Erst durch eine interkommunale Zusammenarbeit wird es oft möglich, sich zum Beispiel eine halbe Stelle für einen Radverkehrsbeauftragten zu ermöglichen oder einen gemeinsamen Aktionstag zum Thema postfossile, erneuerbare Mobilität zu veranstalten.

3.2 Module eines integrierten Mobilitätskonzeptes

Zukunftsgerechte und nachhaltige Mobilitätskonzepte für Regionen stehen vor der Herausforderung, die bestehenden Mobilitätsangebote und die sie tragenden bzw. einbettenden organisatorischen, technischen, rechtlichen und finanziellen Strukturen mit der sich verändernden Nachfrage bzw. der demografischen Wandel unterworfenen (mobilen) Bevölkerung in Einklang zu bringen bzw. anzupassen. Die zentrale Aufgabe besteht darin, die bestehenden bzw. anzupassenden Angebote und Strukturen stimmig konzeptionell zu integrieren.

Die prinzipiell als Zielkonzept definierte Struktur eines integrierten Mobilitätskonzeptes beinhaltet die drei Bereiche der Mobilitätsangebote, der Anbieter und der Integration unterschiedlicher Komponenten, die im Folgenden detailliert beschrieben und bewertet werden (siehe

Abbildung 5). Handlungsansätze und Maßnahmen, die den Grundstock der Mobilitätskonzepte bilden, werden, sofern sie allgemein bekannt sind und häufig angewendet werden, nicht weiter beschrieben, weniger verbreitete Maßnahmen werden in Kapitel 3.3 dargestellt.

Dieser Handlungsrahmen weist zunächst keinen bestimmten Raumbezug auf. Dieser wird in den folgenden Abschnitten hergestellt, die auf Grundlage und mit Anpassung des prinzipiellen Modells jeweils spezifische integrierte Konzepte für die drei Modellregionen entwickeln.

Unter den Mobilitätsangeboten lässt sich zunächst und vorwiegend in urbanen Räumen bzw. Gesellschaften - auch im Zusammenhang mit dem Smart-City-Ansatz (vgl. z. B. Jaekel/Bronnert 2013) – auf Ebene des Nutzungsmodus‘ der Trend zu Mobilitätsformen finden, die die Grenzen zwischen der Jahrzehnte prägenden Dichotomie von öffentlichem bzw. kollektivem und privatem Individualverkehr verwischen.² Dabei spielt auch die zunehmende Nachfrage nach inter- bzw. multimodalen Informationsdiensten entsprechend dem steigenden flexiblen (inter- bzw. multimodalen) Verkehrsverhalten eine Rolle.³

Systematik mit Mischformen

Die Mischformen im Mobilitätsangebot beziehen sich im Bereich der kollektiven individuellen Mobilität auf Ebene der Mobilitätsangebotsformen im motorisierten Individualverkehr MIV auf Nischenangebote einer geteilten Pkw-Nutzung (Carsharing) im privaten, häufig informellen Rahmen und somit mit begrenzter Teilnehmerzahl erfolgen und die Wiederbelebung der bereits früher geläufigen Form des Mitfahrens bzw. Mitnehmens. Im informellen Rahmen z. B. von Nachbarschaftshilfe und anderen Vertrauensnetzwerken wie Vereinen wird Mitfahren organisiert bzw. es werden periodische oder aperiodische Fahrgemeinschaften gebildet, um Defizite in der individuellen Mobilitätsausstattung bzw. im öffentlichen Mobilitätsangebot zumindest punktuell zu kompensieren. Der Umfang dieses Mobilitätsmarkts ist unbekannt (vgl. z. B. Kuhlicke et al. 2005), dürfte jedoch gerade für ländliche Räume eine hohe Bedeutung haben. Allerdings weisen empirische Ergebnisse darauf hin, dass in ländlichen Gemeinden beispielsweise bei den Einkaufswegen der Mitfahreranteil kaum höher ist als in Klein- und Mittelstädten (13,6 % zu 12,8 %; vgl. infas/DLR 2010). Trotz der repräsentativen Grundlage (MID 2008) könnte eine Dunkelziffer bestehen. Als Voraussetzungen für ein ausgewogenes Verhältnis sowie eine ausreichende Menge passender Fahrtangebote und Mitnahmegesuche können soziale Kontakte bzw. eine starke soziale Integration und Hilfsbereitschaft gelten. Unterstützt werden Fahrgemeinschaften durch Vermittlungs-Plattformen im Internet oder per Telefon(siehe Profil 7/ Anhang; VDV 2009: 134ff). Eine besondere, nicht IuK-gestützte Form sind Zusteiger- bzw. Mitnahme-Systeme, in denen potenzielle Mitfahrer ihr Fahrtziel durch Schilder o. ä. dem vorbeifahrenden Verkehr präsentieren und von

² Den Schwerpunkt im urbanen Raum dokumentiert u. a. das Beispiel Hamburg, wo unter dem Markennamen switchh derzeit für Abokunden des HVV und ab Herbst 2015 für alle Nutzern des HVV ein einfacher bzw. bequemer Zugang zu den unterschiedlichen bestehenden Mobilitätsangeboten (ÖPNV, Mietauto/ Carsharing, Fahrrad/ Mietrad, Taxi) möglich sein wird. Weitere derartige Kooperationen finden sich in Düsseldorf, Stuttgart, Köln und Frankfurt.

³ Nicht nur in der in größeren Abständen erfolgenden bundesweiten Stichtagserhebung MiD (vgl. Infas/DLR 2010: 102) zeigt sich ein größerer Anteil von Personen mit einer flexiblen Verkehrsmittelnutzung, sondern auch und gerade im Mobilitätspanel mit seinem Wochenbezug wird bereits seit längerem festgestellt, dass in allen Altersklassen der Anteil der Multimodalen, die sowohl den ÖV als auch den MIV nutzen, zugenommen hat und somit signalisiert wird, dass das Kundensegment der prinzipiell wahlfreien ÖV-Nutzer zunehmend wichtig ist. (vgl. Zumkeller et al. 2008: 68).

Autos mit gleichem Ziel mitgenommen werden und damit insbesondere auf die spontane Nutzung abzielen.

Ein weiterer Bereich sind Mischformen öffentlicher individueller Mobilität. Hierzu ist das Carsharing in einem institutionellen Rahmen mit Hilfe von Carsharingunternehmen, auch in Kooperation mit Verkehrsunternehmen, zu rechnen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den seit etwa den 1980er Jahren in alternativen urbanen Milieus etablierten standortgebundenen Angebotsformen, die seit einigen Jahren gerade aufgrund der Integration mit ÖPNV-Dienstleistungen eine deutliche Zunahme des Angebots (Anzahl von Fahrzeugen, Standorten und Städten) erfahren hat, und flexiblen (free floating) Angeboten, die fast ausschließlich in großen Städten zu finden sind. Dabei wurde die Angebotsausweitung zu einem erheblichen Teil durch die Nutzung wie auch die Angebotsorganisation erleichternde Technologien unterstützt. Dies ermöglichte auch das private Carsharing bzw. Autoteilen (s. Kap. 3.3), das derzeit zwar auch einen deutlichen Angebotsschwerpunkt in urbanen Räumen erkennen lässt, aber für ländliche Räume perspektivisch ein großes Potenzial erkennen lässt. Öffentliche individuelle Mobilität beinhaltet auch die in den meisten großen Städten in Deutschland und vielen weiteren, auch kleineren Städten und Regionen angebotene Bikesharing-Systeme (auch Miet- oder Leihfahrradsysteme).

Nur einen geringen Umfang hat die Mobilitätssicherung im Taxiverkehr auf Basis einer spezifischen Anspruchsberechtigung (sog. Mobilitätsgutscheine), die Schüler unter bestimmten Voraussetzungen seitens des Schulträgers erhalten können (siehe Profil in Kap. 0). Hinzu kommen Bürgerbusse und eingeschränkt auch Fahrdienste, da diese typischerweise nur einem beschränkten Nutzerkreis offen stehen (z. B. Bildungs- oder Betreuungseinrichtung, Kirchengemeinde). Vereinzelt werden auch Bürgerbusse als solche bezeichnet, obgleich sie nur einem bestimmten Personenkreis offen stehen, z. B. einem wesentlich für den Beförderungszweck gegründeten Verein. Die kombinierte Beförderung von Waren und Personen ist bislang nur in einem Fall in Deutschland umgesetzt worden (KombiBus in der Uckermark, vgl. Interlink/ raumkom 2011) und kann trotz weiterer Anwendungsbeispiele im europäischen Ausland bislang nicht als wegweisend gelten.

Das Angebotspektrum im Bereich der kollektiven bzw. öffentlichen Mobilitätsangebote umfasst fahrplangestützte, liniengebundene ÖPNV-Angebote der Verkehrsträger Straße und Schiene als Kernangebot sowie zur Ergänzung bzw. zur Flächenbedienung zu Zeiten oder in Räumen geringer Nachfrage. Dabei sind die auf die Schülerbeförderung ausgerichteten ÖPNV- bzw. Busangebote hervorzuheben, da diese derzeit (noch) in ländlichen Räumen einen Großteil sowohl der Nachfrage als auch des Angebots des konventionellen ÖPNV ausmachen. Hinzu kommen in zunehmendem Maß nachfragegesteuerte Angebotsformen bzw. flexible Bedienformen und Sammeltaxiverkehre, die sich u. a. in Bezug auf die räumliche und zeitliche Flexibilisierung differenzieren lassen (siehe Abbildung 3). Ausführlich behandelt wurden diese Angebotsformen in mehreren Veröffentlichungen (z. B. VBB 2008; BMVBS/BBSR 2009; Steinrück/Küpper 2010), sodass hier die Ergebnisse nicht wiedergegeben werden müssen. Anbieterseitig stehen auf der betrieblichen Ebene Verkehrsunternehmen für diese Angebotsformen, spezifische Taxiunternehmen für die entsprechenden Angebote.

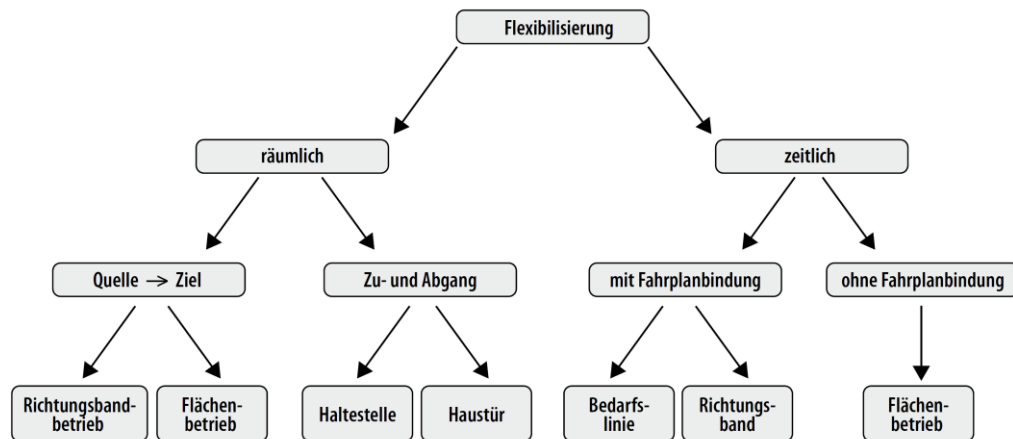


Abbildung 3: Systematik der Flexibilisierung von ÖPNV-Angeboten

Quelle: BMVBS/BBSR 2009: 26

Alternative Waren- und Dienstleistungsangebote

Jenseits der Mobilitätsangebote sind die mobilen Formen von Waren- und Dienstleistungsangeboten aufzuführen, die prinzipiell seit je her bekannt sind und die stationären Angebote insbesondere im Einzelhandel ergänzen⁴ und in Gebieten mit defizitärem Angebot sogar substituieren können, sofern die Kunden Einschränkungen ihrer Mobilität aufweisen (siehe auch Profil in Kap. 3.3.4). Die zunehmenden Beispiele auch daseinsvorsorgerelevanter Dienstleistungsangebote wie Banken oder medizinische Versorgung zeigen, dass der Handlungsansatz „service to the people“ sinnvoll ist und Bemühungen hinsichtlich der Mobilitätsangebote bzw. der Erreichbarkeit ergänzt. Dies korrespondiert angesichts der dynamischen Angebote und Nutzung von IuK nicht nur im Bereich der Erwerbsarbeit (Telearbeit), sondern auch beim Onlinebanking und Teleshopping mit dem Ansatz der virtuellen Substitution (siehe auch Profil in Kap. 3.3.4). Die massenhafte Anwendung in weiteren Bereichen lässt sich absehen und kann gerade bei öffentlichen Verwaltungsangelegenheiten wie heute bereits teilweise z. B. dem Fahrzeugmeldewesen mobilitätsbezogene Einschränkungen kompensieren helfen oder die Bequemlichkeit von Diensten der Daseinsvorsorge verbessern.

Die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen wie die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge stehen auf struktureller Ebene in Wechselwirkung mit Art, Maß und Verteilung der Nutzungen im Raum, da diese die Verkehrsnachfrage bzw. das Verkehrsaufkommen stark beeinflussen, aber auch Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Bedingungen des Betriebs von Einrichtungen haben. Im Bereich der Warenversorgung ergibt sich durch die Nutzung von IuK-Technologie ein Spannungsfeld zwischen Substitution und Induktion von Verkehr, da zwar zunehmend Waren medial vermittelt erworben werden⁵, die Distribution und Redistribution (Retouren) aber mittels KEP-Diensten⁶ erfolgt und physischen Verkehr erzeugt. In Bezug auf die Grundversorgung bzw. die Lebensmittelversorgung sind die Kundenpräferenzen jedoch noch gering ausgeprägt (siehe Abbildung 4). Die Kundenverkehr substituiertene Form der Bringendienste im Lebensmittelhandel findet sich als bequemlichkeitssteigerndes Element tendenziell in urbanen Gegenden denn zum Ausgleich von Defiziten im stationären Angebot. Die weitere Entwicklung wird sicherlich nicht nur von den Möglichkeiten der IuK-Technologie beeinflusst, sondern wesentlich von der wirtschaftlichen Bewertung der Anbieter. Hier ergibt sich möglicherweise eine Begrenzung der Ausweitung auf nachfrageschwache Räume im Hinblick auf die Zahlungsbereitschaft bei hohen Angebotskosten. Dabei können einzelne Anbieter bzw. spezifische Angebotssegmente durchaus marktgängig agieren und substitutiv wirken (z. B. Tiefkühlwaren, Getränke) und so

⁴ Selbst in (Wohn-)Gebieten mit ausreichender Einzelhandelsversorgung bieten mobile Händler Waren an, teils als direkt vermarktende Erzeuger.

⁵ Anteil des Bestell- bzw. Versandhandels am gesamten Einzelhandelsumsatz in Deutschland 2014 ca. 11 % (BEVH 2015)

⁶ Kurier-, Paket-, Expressdienste

ein Baustein in der Versorgung sein.

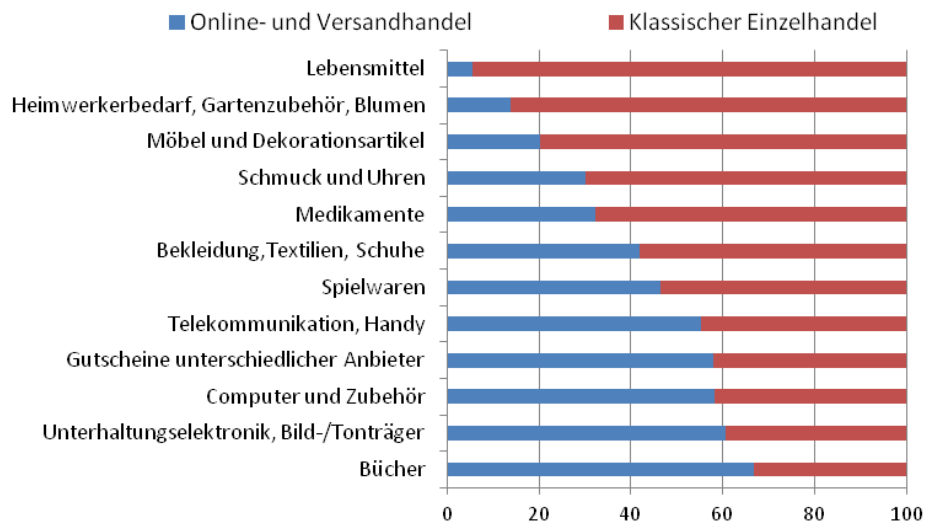


Abbildung 4: Einkaufspräferenz Onlinehandel vs. Einzelhandel nach Produktgruppen 2014

Quelle: BEVH/Creditreform (eigene Darstellung)

Für die Grundversorgung ist ferner auf kommunaler Ebene eine Angebotsstruktur zu fördern, die auch im ländlichen Raum bzw. in kleineren Kommunen im Rahmen der Nahmobilität im Rad- und Fußverkehr erreichbar ist (s. auch Kap. 3.3.4).

Im Folgenden werden die Integrationserfordernisse und -bemühungen der Komponenten integrierter Mobilitätsangebote und die entsprechenden Handlungsträger erläutert.

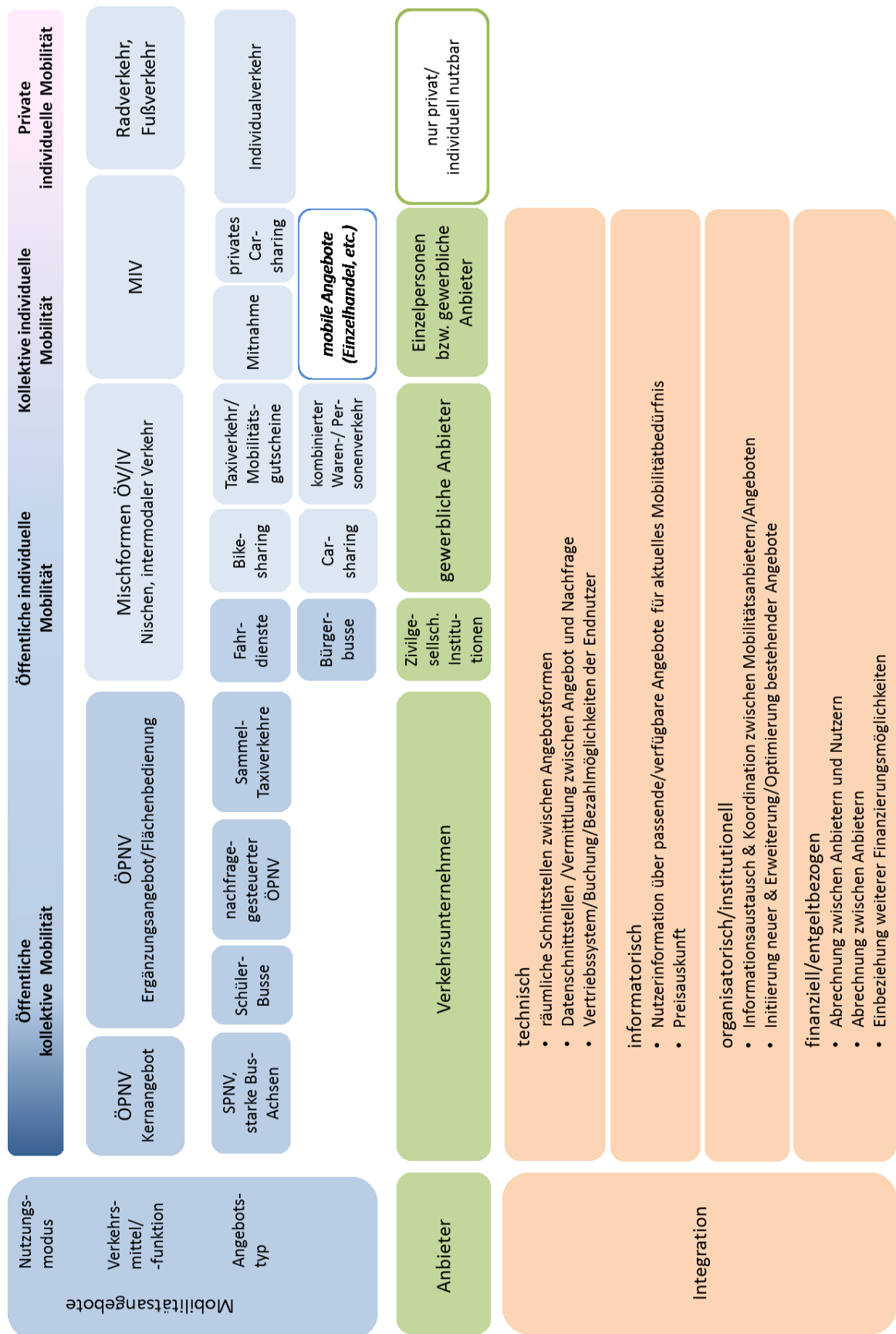


Abbildung 5: Mobilitätsangebote, Anbieter und Integrationskomponenten

3.2.1 Technische Integration

Die technische Integration von Mobilitätsangeboten ist insofern von grundlegender Bedeutung bzw. als Voraussetzung zu sehen, als damit die Schnittstellen zwischen Angebot und Nachfrage geschaffen werden. Dies betrifft sowohl die physischen Schnittstellen, die Nutzer den Wechsel von bzw. zwischen Angebotsformen erlauben, als auch die Informations- bzw. Datenübermittlung mit Hilfe der technischen Infrastruktur. Weiterhin sind die Vertriebsvoraussetzungen für die Nutzung, also die Buchungs- und Bezahlungsmöglichkeiten der (End-) Nutzer zu nennen, da es sich i.d.R. nicht um allgemein kostenfrei nutzbare Angebote handelt. Da der Integrationsgedanke im Vordergrund steht, wird vom Vorhandensein einer jeweiligen angebots- bzw. verkehrsmittelspezifischen Infrastruktur ausgegangen, beispielsweise einem Straßennetz, Schienenwegen, Haltestellen, Fahrradabstellanlage, etc.

- Räumliche Schnittstellen zwischen Angebotsformen

Bei den räumlichen Schnittstellen handelt es sich um die Zugänge zu einem Mobilitätsangebot bzw. Verkehrssystem, im Wesentlichen die Haltestellen und Haltepunkte bzw. Bahnhöfe des öffentlichen Verkehrs sowie die Schnittstellen zum Individualverkehr. Hierzu gehören bei Verfolgung des intermodalen Ansatzes wesentlich Fahrradabstellanlagen im Sinn von Bike+Ride (siehe Profil in Kap. 3.3.2), bei monomodalem Ansatz Mitfahrerparkplätze (siehe Profil).

- Datenschnittstellen /Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage

Die passgenaue Vermittlung von Angebot und Nachfrage im technischen bzw. technologischen Sinn ist von grundlegender Bedeutung. Dies bezieht sich auf die verkehrsmittelspezifische Information, gerade bei Reiseinformationssystemen des ÖVs, aber auch die verkehrsmittelübergreifende Information, selbst wenn der Träger ein Verkehrsunternehmen ist bzw. bleibt. Für free floating-Carsharing ist die Ortung von Fahrzeugen eine grundlegende technische Nutzungsvoraussetzung.

- Vertriebssystem/Buchung/Bezahlungsmöglichkeiten

Mobilitätsangebote müssen nicht nur vermittelt, sondern auch vermarktet werden, d. h. aufgrund der bis auf wenige Ausnahmen (z. B. private Mitnahme im Pkw) entgeltmäßigen Nutzung Teil von Buchungs- und Bezahlvorgängen und -Systemen sein. Da es sich in den meisten Fällen um öffentliche Mobilitätsangebote handelt, sind einerseits Fahrscheine des ÖV zu nennen, andererseits – bei Tarif- bzw. Vertriebsintegration – auch den ÖV ergänzende Mobilitätsangebote wie Carsharing und Bikesharing. Auch ergänzende Angebote wie die Nutzung von Fahrradverleihsystemen oder free-floating-Carsharing-Systemen können bzw. sollten über die Nutzungsberechtigung des ÖV integriert sein, wie einzelne pilothafte Angebote zeigen.⁷ Elektronisches Fahrgeldmanagement (EFM) umfasst als Oberbegriff sowohl elektronische Bezahlungssysteme und Fahrscheine als auch die Hintergrundsysteme zur Berechnung der kundenspezifischen Abrechnung. EFM verfolgt das Ziel, die Effizienz des Vertriebs zu erhöhen und Zugangshemmnissen zum ÖPNV in Bezug auf den Vertrieb zu verringern. Die Nachfrage nach bzw. die Anwendung von elektronischen Fahrscheinen ist seit etwa 10 Jahren stetig gewachsen und wird angesichts ständiger technischer Optimierungen unterstützt. So wurden von der deutschlandweit regionsübergreifenden Ticketplattform Handy-Ticket 2014 rund 3,2 Mio. Fahrscheine verkauft. Die Nutzer profitieren von einer orts- und zeitunabhängigen Nutzung, die Verkehrsunternehmen von einem kosteneffizienten und hinsichtlich des Leistungsumfangs flexiblen Vertriebskanal. Dies kann bis hin zur automatischen Fahrpreisberechnung im ÖPNV reichen⁸ und damit

⁷ z. B. 2004 deutschlandweit erstes multimodales Angebot „MobilCard“ (Großraum-Verkehr Hannover/GVH), „Mobil in Düsseldorf“ (Rheinbahn) seit 2012; Mobilcard (Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart/ VVS), FlexAbo (Stadtwerke Münster)

⁸ Im Raum Schwäbisch Hall/Heilbronn wurde interoperable E-Ticketing erstmals umgesetzt. Kunden mit der KolibriCard können über das regionale Bediengebiet hinausfahren, während die Leistungen benachbarter Verbünde automatisch im Hintergrund erfasst werden.

tarifbedingte Nutzungshemmnisse abbauen, was bereits seit einiger Zeit bei ergänzenden Angeboten erfolgt. Voraussetzung für die Integration derartiger Anwendungen sind jedoch einheitliche interoperable Systeme bzw. Schnittstellen, wie die seit Jahren die Standards der VDV-Kernapplikation. Dabei entstehen jedoch auch Investitionskosten sowie die Abwägung der Anwender, die gerade bei kleinen Anwendungsgebieten zu Insellösungen tendieren. Die Kunden(typen) zeigen nicht alle eine gleicher Nutzung bzw. Nutzungsaffinität. So können etwa ein Zehntel der Nutzer des Handy-Tickets im Verkehrsverbund Oberelbe (VVO) als intensive Nutzer gelten (>10 Kaufvorgänge je Monat) (vgl. VVO/VDV 2011). Neben der Nutzung von mobilen Endgeräten kommen auch einfache Trägermedien zum Einsatz. Smartcards gelten als diskriminierungsfrei und können gegenüber dem Smartphone bezüglich des Datenschutzes als sicherer bewertet werden, da keine persönlichen Daten gespeichert werden. Perspektivisch kann davon ausgegangen werden, dass aufgrund des Kohorteneffektes und des allgemeinen „Techniklernprozesses“ in der Gesellschaft die Zahl technikaffiner Menschen, die mobilitätsbezogene IuK-gestützte Informations- und Buchungsangebote nutzen, steigt.

Auch im Carsharing haben neue technologische Möglichkeiten die Nutzung erheblich erleichtert. So wurde die bei singulären standortgebundenen Angeboten zunächst vorherrschende Nutzungsmöglichkeit über Schlüsseltresore bis auf Inselangebote durch Smartcards und Smartphones ersetzt.

3.2.2 Informatorische Integration

Das Vorhandensein von Mobilitätsangeboten setzt trotz eines hohen Maßes an Routine im Verkehrsverhalten Information voraus bzw. sind Informationen auch für das Entstehen von Routinen Voraussetzung. Darüber hinaus sind Preisauskunftssysteme von Angeboten von hoher Bedeutung für die Entscheidung potenzieller Nutzer. Die Integration unterschiedlicher Angebote und Anbieter erhöht die Bedeutung der Information (potenzieller) Kunden.

- Verkehrsinformation

Die klassische Kundeninformation im ÖPNV ist seit langem ein anerkannter Bestandteil der Leistungserbringung und dem technologischen Wandel unterworfen. Neben dem herkömmlichen Fahrplanaushang an Haltestellen sind in den letzten Jahrzehnten die Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie entwickelt und nutzerseitig auch angenommen worden. Neben der stationären internetgestützten Information, die zunächst bestimmend war, sind in den letzten Jahren analog zur massenhaften Verbreitung von Smartphones mobile Anwendungsmöglichkeiten zur Information über Mobilitätsangebote für spezifische Verkehrsmittel (ÖPNV, Kfz-Verkehr, Radverkehr) und zunehmend intermodal in großer Zahl umgesetzt worden. Dabei sollten bzw. werden teils ergänzende Angebote wie Carsharing, Bikesharing und Mitfahrssysteme eingebunden werden, jedoch berührt dies die technische Machbarkeit⁹ sowie organisatorisch-institutionelle Fragen.

Zentral ist, dass die Daten, die häufig seitens der öffentlichen Hand als hoheitliche Aufgabe zum Kfz-Verkehr bzw. straßenbezogen, aber auch hinsichtlich des ÖPNV seitens der entsprechenden Aufgabenträger vorgehalten werden in Kooperation mit oder allein durch private (privatwirtschaftliche) Akteure aufbereitet und an Endnutzer oder weitere Serviceanbieter vermittelt werden. Insofern kommt Standardisierungsbemühungen eine zentrale Rolle zu. Unter den in Deutschland bestehenden Intelligenten Verkehrssystemen (Referenzsysteme) ist v. a. auf den seit 2012 im Regelbetrieb operierenden Mobilitätsdaten-Marktplatz (MDM) als Online-Portal für die dispers vorhandenen Verkehrsdaten zu verweisen, der mit einem vereinfachten Datenaustausch Dritten bzw. privaten Anbietern die Möglichkeit bietet, Verkehrsdaten (z. B. Verkehrsströme, Staus, Baustellen,

⁹ Auskunftssysteme, die primär den ÖPNV betreffen und sekundär weitere, ergänzende Angebote umfassen, stoßen bei Insellösungen mit unterschiedlicher Technikausstattung (z. B. privates Carsharing) an ihre Grenzen.

Parkmöglichkeiten, Elektrotankstellen) individuell weiterzuverarbeiten und im Rahmen z. B. von inter- und multimodalen Diensten anzubieten (Verkehrsauskunft, Navigation) oder für das Verkehrsmanagement zu nutzen (z. B. adaptive Verkehrssteuerung). Im Bereich ÖV ist der DELPHI-Verbund (durchgängige elektronische Fahrplaninformation) von großer Bedeutung als Systemarchitektur (eingesetzt zur Fahrgastinformation z. B. im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg), auch wenn die Deutsche Bahn mit ihrem eigenen Auskunftssystem (DB-Navigator) das am weitesten verbreitete Angebot parallel betreibt. Grundsätzlich sind Verkehrsinformationssysteme mit flächendeckenden und aktuellen Informationen als Grundlage für den Vertrieb von Mobilitätsdienstleistungen anzusehen und haben insofern eine Marktbedeutung.

Neben der reinen Informationsübermittlung als Voraussetzung oder Erleichterung der Nutzung bestimmter Mobilitätsangebote kommt auch Marketingaspekten eine Bedeutung zu. Vermarktungsstrategien im Bereich öffentlicher Angebote werden häufig unterschätzt, obwohl die Angebote bei etwaiger Wahlalternativen – insbesondere dem Pkw – deutlich weniger dem Nutzen bzw. Mobilitätsbedürfnis der Nutzer entsprechen. Hinzu kommt, dass gerade die Einführung neuer Angebote (z. B. neue ÖPNV-Linie), noch mehr neuartiger Angebote (z. B. flexible Bedienform) Marketingmaßnahmen erforderlich sind, um die Aufmerksamkeit potenzieller Nutzer herzustellen und den Nutzen herauszustellen. Dabei sind auch intermodale Ergänzungen einzubeziehen (z. B. Bike+Ride, Carsharing). Grundsätzlich besteht hinsichtlich des Marketings die Herausforderung, kollektive Angebote als differenzierte Leistungen zu vermarkten, die der Kunde als auf ihn persönlich zugeschnitten erlebt, wobei im Fall der Nachfragesteuerung tatsächlich ein hohes Maß an Kundenorientierung stattfindet. Neben medialen Instrumenten ist auch die personengestützte Vermarktung zu berücksichtigen, da so die größten Effekte erzielbar sind, wie sich aus den Erfahrungen mit dem Patenticket abstrahieren lässt (vgl. z. B. Anemüller 2012). Ein besonderer Aspekt sind Fahrgastinformationssysteme, die über die Vermittlung statischer fahrplanmäßiger Angaben hinausgehen und dynamische Elemente enthalten. Auch wenn Echtzeitinformationen ein hohes Maß an technologisch fortgeschrittener Infrastruktur erfordern und schwerpunktmäßig im urbanen Raum eingesetzt werden, bestehen neben LuK-gestützter Information (Apps) die Möglichkeit, ausgewählte Haltestellen im ländlichen Raum (z. B. in Ortszentren) mit dynamischen Abfahrtsanzeigen auszustatten.

- **Preisauskunft**

Die klassische Kundeninformation im ÖPNV ist seit langem ein anerkannter Bestandteil der Leistungserbringung und ist teils dem technologischen Wandel unterworfen. Neben dem der Information über das Angebot in räumlicher und zeitlicher Hinsicht kommt der Information über den Preis angebotener Leistungen nicht zuletzt aufgrund der Abwägung des Verhältnisses von Preis und Leistung eine bedeutende Rolle zu. Hinzu kommt üblicherweise eine starke Preisdifferenzierung im Sinn der Tarifstruktur eines ÖPNV-Bediengebiets, welches günstigenfalls Teil eines Tarif- bzw. Verkehrsverbunds ist. Bei den zunehmend angebotenen kombinierten intermodalen Angeboten kommt die Integration unterschiedlicher Leistungstypen hinzu und sollte dem Nutzer hinsichtlich Gesamtpreises bekannt sein bzw. gemacht werden. Spezifische Entwicklungsbedingungen von Mobilitätsangeboten können dazu führen, dass eine Tarifintegration nicht und eine Preisauskunft nur eingeschränkt möglich sind, so bei Bürgerbussen. Auch die Preisauskunft bei privatem Carpooling kann aufgrund individueller Preisfestsetzungen in übergeordnete Systeme verhindert werden.

3.2.3 **Organisatorische/institutionelle Integration**

Nicht nur zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Angeboten bzw. Angebotsformen und aus verschiedenen Branchen ist ein Informationsaustausch bzw. Koordinierung erforderlich, sondern auch

und gerade hinsichtlich der Initiierung neuer und der Erweiterung oder Optimierung bestehender Mobilitätsangebote.

Mobilitätsmanagement und regionale Koordination

Die Koordinationsfunktion mündet in ein Konstrukt, in dessen Mittelpunkt die Funktion einer Mobilitätszentrale steht, die das seit den 1990er Jahren bestehende Konzept physischer Beratungs- und Informationsstellen von Endkunden an Orten mit hohem Kundenaufkommen erweitert auf virtuelle Dienstleistungen und die Einbeziehung aller Akteure, die in ein regionales Mobilitätskonzept zu integrieren sind: Anbieter, Besteller (Aufgabenträger) und sonstige Institutionen und ggf. Einzelpersonen, die an der Initiierung, Betrieb und Vermarktung von Angeboten maßgeblich beteiligt sind. Die Koordination ist eine zentrale Steuerungsleistung auf regionaler Ebene, die deutlich über die bislang übliche Wahrnehmung der Funktion des ÖPNV-Aufgabenträgers hinausgeht, der gleichwohl diese gesetzlich begründete Funktion auch weiterhin haben wird und somit flächendeckend vorhanden ist.

Die Verkehrsverbünde als Klammer zumindest tariflicher Strukturen bieten nicht nur Leistungen an, sondern informieren konsequenter- bzw. notwendigerweise auch darüber. Da sie zunehmend sowohl Informations- als auch Leistungsangebote im inter- bzw. multimodalen Sinn integrieren, eignen sie sich besonders zur Wahrnehmung der Funktion des Integrators. Aufgrund der Marktorientierung im Handeln, der großen Verbreitung und der Möglichkeit der tariflichen Integration kommt den Verkehrsverbünden eine herausragende Funktion im Sinn der beschriebenen Integration zu, wobei zwischen den verschiedenen Typen zu unterscheiden ist (vgl. Kap. 4.3.3). Da Mobilitätsangebote jenseits des konventionellen Linienverkehrs und stadtzentrierter intermodaler Angebote wie Carsharing kleinteilig initiiert werden (Mitfahrssysteme, Bürgerbusse, etc.), sind komplementär lokal stark verankerte Institutionen bzw. Personen erforderlich. Deren Integration im Sinn der mobilitätsbezogenen Informations- und Leistungssysteme muss über eine Schnittstelle zu den Verkehrsverbünden als großmaßstäblichen Systemintegratoren erfolgen. Es ist zu betonen, dass es sich um eine Komplementarität handelt, nicht zuletzt, da hoheitliche Aufgaben (z. B. Aufgabenträgerschaft) nur indirekt eine Rolle spielen. Gleichwohl spielen zumindest indirekt auch politische Diskussions- und Entscheidungsprozesse eine Rolle.

Zu den Herausforderungen der zunehmenden nachfragegesteuerten Bedienformen gehört es beispielsweise, die Disposition i. d. R. ohne (wesentliche) zusätzliche Personalressourcen oder technische Ausstattung (EDV) zu organisieren zu müssen. So ist die personengestützten und überwiegend händische Disposition auf die Bestellung häufig nur innerhalb üblicher Bürozeiten möglich. Alternativ können andere Akteure mit Disposition und Auswertung bzw. Abrechnung oder Teilaufgaben betraut werden (z. B. Taxigewerbe, sonstige Dienstleister), was jedoch zu Informations- und Kontrollverlusten des Leistungserstellers mindern kann.¹⁰ Längerfristig erscheint ein zunehmender Technologieeinsatz denkbar, der allerdings auch vom damit zusammenhängenden Kostenaufwand abhängen wird.

Der Leitgedanke der Integration bezieht sich räumlich auf sinnvoll definierbare Regionen, die zwar auf unterster Ebene aus kommunalen Gebietskörperschaften besteht, aber auf der nächst höheren Ebene nicht zwingend deckungsgleich mit Landkreisen oder anderen regionalen Institutionen (z. B. Regionalverbände) ist, also durchaus kleiner sein kann als die Landkreisebene im ländlichen Raum. Dabei kommen als Ausgangsorganisation intermediäre Institutionen in Frage, die in den vergangenen Jahren in vielen ländlichen Räumen die unterschiedlichsten Handlungsfelder abdecken. Hierbei ist

¹⁰ Die Regionalverkehr Köln GmbH bietet eine Dispositionszentrale für flexible ÖPNV-Angebote an, die von zahlreichen Unternehmen und Aufgabenträgern weit über das RVK-Bedienungsgebiet genutzt wird.

auch und gerade an lokale LEADER-Aktionsgruppen (LAG) zu denken, die typischerweise eine starke Verankerung bei lokalen Akteuren und der Bevölkerung haben. Im Idealfall werden Personen, die im Rahmen des personalen Marketings als Multiplikatoren eingesetzt werden, zumindest anfänglich aus diesem Kreis gewonnen.

Koordination auf lokaler Ebene

Auf der lokalen Ebene der Gemeinden und ihrer Ortsteile sollte die Koordinierung der Akteure, zum Beispiel ehrenamtlich tätiger Bürger, durch die Gemeinden selbst erfolgen, wobei die Unterstützung sowie Koordinierung durch die zentralen Akteure auf Landkreisebene, unter anderem der ÖPNV-Regieebene sowie des Regionalmanagements, essentiell ist, da so die Integration öffentlicher und privater Mobilitätsangebote sichergestellt werden kann. Über die aktuell in Entwicklung befindlichen Initiativen hinaus ist die Aktivierung und Einbindung weiterer Akteure erforderlich, um eine Flächendeckung zu erreichen und die Schwelle zur kritischen Masse sowohl beim Angebot als auch bei der Nachfrage zu überschreiten. Hierbei sind in Gemeinden mit bestehendem lokalem Angebot Personen mit herausragender Integration bzw. Engagement in der lokalen Gemeinschaft von hoher Bedeutung, die zum Beispiel als Bürgerbusfahrer zur Verfügung stehen, aber auch im Sinn des Schneeballprinzips weitere Bürger über das Angebot und die Mitwirkungsmöglichkeiten informieren bzw. zur Nutzung animieren („Mobilitätshelfer“). Die Einbindung weiterer Gemeinden ist durch die koordinierenden Akteure auf Landkreisebene zu betreiben. Weiterhin sollten vor allem größere Betriebe einbezogen werden, da hier die Erreichbarkeit seitens der Beschäftigten im Eigeninteresse stehen sollte beziehungsweise unterstellt werden kann angesichts des verringerten ÖPNV-Angebots. Betriebsspezifische Lösungen im Rahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements verlangen intensive Kommunikations- und Beteiligungsprozesse, um Lösungen an tatsächliche Bedarfe anzupassen und die Mitwirkung zu sichern.

Die Zukunftsperspektive des Ansatzes derartiger Mobilitätskonzepte besteht in der umfassenden Integration von Angeboten der verschiedenen Verkehrsmittel und Angebotsformen, die synergetisch aufeinander abgestimmt sind und sich ergänzen. Damit werden auch der Wettbewerb um eine je begrenzte Verkehrsnachfrage, aber auch Angebotsdefizite bzw. -lücken verhindert oder zumindest minimiert. Dabei sind auch die kleinräumigen infrastrukturelle sowie siedlungsstrukturellen Bedingungen sowie etwaige spezifischen Ansprüche und sonstigen Besonderheiten zu berücksichtigen und so die Funktionsfähigkeit sowie die wirtschaftliche wie politische bzw. gesellschaftliche Tragfähigkeit zu erzielen. Dabei werden die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung einer Region (und möglichst auch deren Besucher) durch die Gesamtheit der Angebotsformen abgedeckt, ohne dass es zu Einschränkungen der Mobilität (Unterlassen von Wegen bzw. Aktivitäten) oder allein zur Nutzung des MIV kommt.

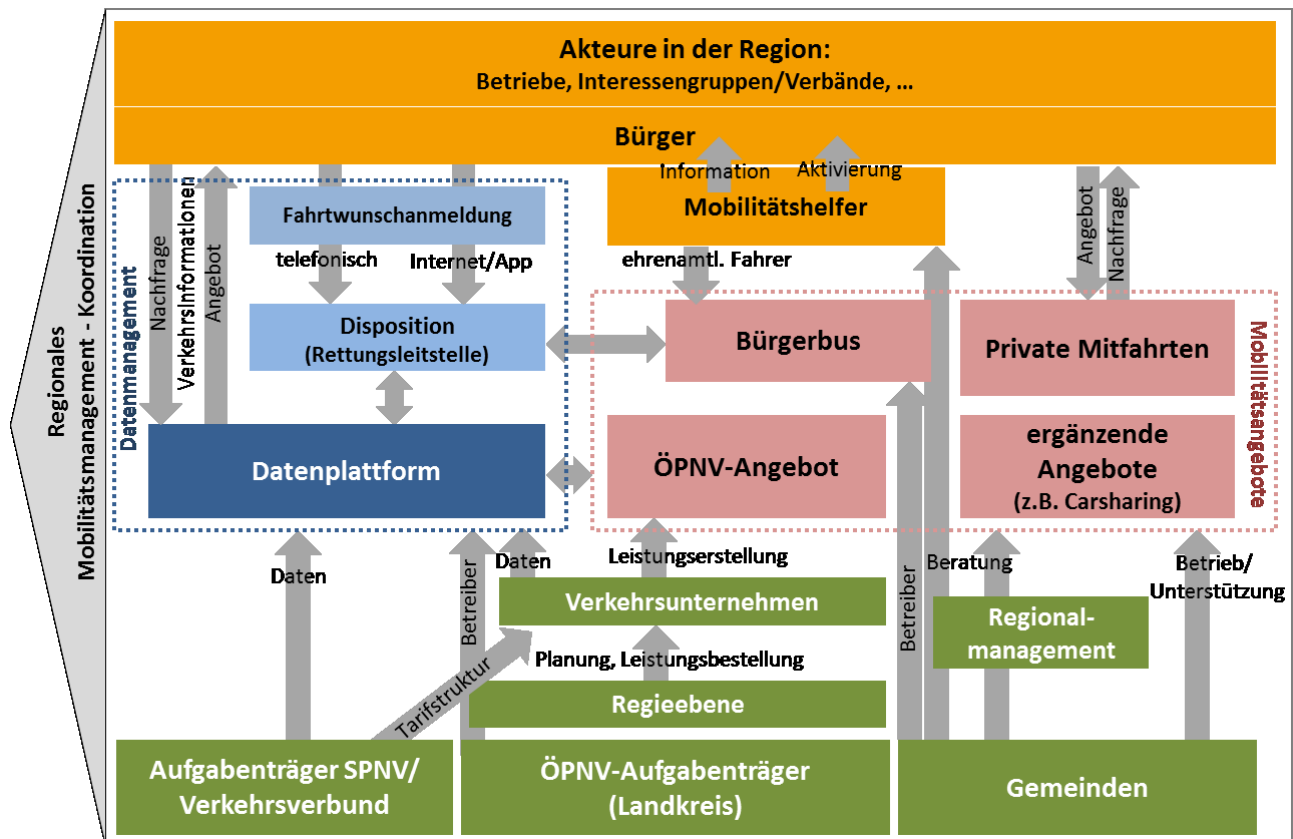


Abbildung 6: Akteurs- und Funktionsstruktur integrierter regionaler Mobilitätsangebote

Smart Mobility

Angesichts der weiten Verbreitung bzw. Nutzung von Smartphones sowie der effizienten Bereitstellung bzw. Verbreitung von Verkehrsinformationen über dieses Medium sind insbesondere Echtzeitdaten zu übermitteln. Diese zeigen nicht (nur) die Fahrplandaten an, sondern auch deren aktuelle Veränderungen (Ausfälle, Verspätungen), damit Möglichkeiten zur alternativen Beförderung geprüft werden können. Neben der reinen Information gehört auch die Fahrtwunschanmeldung nachfragegesteuerter Bedienformen (AST u. ä.) zum Funktionskreis des Datenmanagements unter dem Dach des Mobilitätsmanagements.

Eine nutzerseitige technische Voraussetzung ist eine Verbindung mobiler Endgeräte über Mobilfunk. Hier bestehen ggf. Einschränkungen aufgrund individueller Mobilfunkverträge. Eine geeignete und zudem sehr kostengünstige Weise, dem zu begegnen und zudem das Image des öffentlichen Verkehrs positiv zu beeinflussen, ist ein kostenfreies WLAN-Angebot in ÖPNV-Fahrzeugen. Hierbei können nicht nur die Regionalbahnen, sondern auch die Regionalbusse einbezogen werden. Prioritär sollten Linien mit langen Linienverläufen ausgestattet werden, wobei zu prüfen ist, in wieweit in topografisch bewegten Bereichen die Netzabdeckung im Mobilfunk Defizite aufweist und somit die Nutzung einschränkt.

3.2.4 Finanzielle Integration

- Abrechnung zwischen Anbietern und Nutzern sowie zwischen Anbietern

Die Gestaltung der finanziellen Bedingungen ist nicht nur eine betriebswirtschaftliche Angelegenheit selbständiger Marktakteure (Verkehrsunternehmen), sondern wird auch wesentlich politisch gestaltet. So sind die Tarife im ÖPNV genehmigungspflichtig und werden in demokratisch legitimierten Gremien beschlossen. Hinsichtlich der vertraglichen Verhältnisse zwischen Nutzern und Anbietern von

Mobilitätsdienstleistern erhöht sich bei einer umfangreicheren Leistungspalette auch die Komplexität der finanziellen Verhältnisse. Auch wenn die Abrechnung zwischen Endkunden und leistungserbringenden Unternehmen in einer langen Entwicklung dank der IuK-Technologie erweiterte Möglichkeiten erhalten hat bzw. erhält, ist davon auszugehen, dass der Papierfahrschein auch weiterhin eine Nutzungsberechtigung hat. Die Bandbreite der Medien wurde deutlich erweitert und lässt bei Smartcards und noch mehr bei Verwendung mobiler Endgeräte mit vergleichsweise wenig Aufwand neue bzw. zusätzliche Angebote integrieren. Dabei sind für den Nutzer unsichtbar die Beziehungen der Akteure untereinander kontraktionell zu gestalten. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Verteilung der Einnahmen entsprechend der tatsächlichen Leistungsanspruchnahme sowie der Risiken und Haftung (z. B. Einnahmefall). Angesichts des inzwischen massenhaften Einsatzes mobiler Endgeräte ist Datensicherheit nicht nur in der Verantwortung der Gerätenutzer gelegen, sondern betrifft auch und gerade das Datensystem und somit die Verantwortung des Betreibers.

- Weitere Finanzierungsmöglichkeiten

Weitere Finanzierungsmöglichkeiten, die auch über den aktuellen Rechtsrahmen oder zumindest über den üblichen Handlungsrahmen hinausgehen, werden in Abschnitt 3.4.2 behandelt und teils in Kapitel 4.6 vertieft.

3.3 Verkehrliche und mobilitätsbezogene Maßnahmen im Überblick

Im Folgenden werden 16 verkehrliche bzw. mobilitätsbezogene Maßnahmen, die als Baukasten für integrierte Mobilitätskonzepte gelten können und über klassische bzw. standardmäßige verkehrsplanerische Maßnahmen hinausgehen, nach Handlungsfeldern geordnet, beschrieben und mit Beispielen unterlegt sowie mit spezifischen Quellen versehen. Im Einzelnen sind dies:

- Bürgerbus
- Subjektförderung / Mobilitätsgutscheine
- Betriebliche Optimierung bei Verkehrsunternehmen
- Mobile Einzelhandels- und Dienstleistungsangebote
- Carsharing
- Mitfahrssysteme
- Fahrradabstellanlagen/Bike+Ride
- Öffentliche Mietfahrradsysteme & Elektrofahräder
- Mitfahrerparkplätze (P+M)
- Inter- und multimodale Informationssysteme
- Mobilitätsmanagement für Betriebe
- Verkehrssubstituierende Informations- und Telekommunikation
- Mobilitätsmarketing, Kampagnen
- ÖPNV-Nutzertraining
- Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsplanung
- Nahversorgung

3.3.1 Innovationen im Mobilitätsangebot

• Bürgerbus

In Räumen und zu Zeiten mit sehr geringer Nachfrage nach kollektiven Beförderungsleistungen kann ein ÖPNV-Grundangebot in Form von nachfragegesteuerten Bedienformen oder Bürgerbussen vorgehalten werden, das somit nachweislich nicht in Konkurrenz zum regulären ÖPNV steht. Die Bedienung erfolgt i.d.R. linien- und fahrplangebunden bzw. an Haltestellen. Allerdings kann eine Nachfragesteuerung integriert werden (z.B. Anfahren bestimmter Haltestellen), wobei der Linienverkehr im Grundsatz nicht in Frage gestellt wird¹¹. Im Unterschied zum herkömmlichen fahrplangestützten Linienangebot werden bei Bürgerbussen nicht große Gefäße (Standardbusse), sondern Pkw bzw. Kleinbus mit Sitzplätzen für maximal acht Fahrgäste (neben dem Fahrer) eingesetzt, die konzessionsrechtlich bedingt eine linienverkehrsgerechte Ausstattung haben müssen. Da Kleinbusse eingesetzt werden, besteht keine Verpflichtung zur Gewährleistung von Barrierefreiheit.¹² Diese kann jedoch pragmatisch durch unkonventionelle Mittel wie mobile Einstiegshilfen (mitgeführte Trittstufen) oder die Unterstützung des Fahrers und ggf. weiterer Fahrgäste zumindest teilweise kompensiert werden. Allerdings bestehen die Bedingungen für eine Nachfragesteuerung in organisatorischer Hinsicht, da Fahrtenwünsche entgegengenommen und im Sinn einer Routenplanung für oder durch den Fahrer zu koordinieren sind.¹³ Die Einbindung weiterer Partner kann als hilfreich bis essenziell sein.

¹¹ Zeitliche Anpassung von Rückfahrten nach direkter Rücksprache mit dem Fahrer z. B. aufgrund länger dauernder Arzt- oder Friseurtermine, Haustürbedienung nach Einkäufen (vgl. Landkreis Kassel 2014).

¹² Kraftomnibussen im Linienverkehr müssen erst bei mehr als 22 Fahrgastplätzen Vorschriften über technische Einrichtungen für die Beförderung von Personen mit eingeschränkter Mobilität (v. a. Rollstuhlfahrer) beachten (§ 30d Abs. 4 StVZO). Zudem verweisen die Fahrzeugkategorien im Anhang zur StVZO auf Richtlinie 2001/85/EG, die nur für Fahrzeuge zur Personenbeförderung mit mehr als acht Sitzplätzen (außer dem Fahrer) gilt.

¹³ So werden beispielsweise die Fahrtwünsche für die Bürgerbussen im Landkreis Kassel mit flexiblem Angebot (Fuldatal,

Ein Bürgerbus wird von einem i.d.R. eigens zu diesem Zweck gegründeten Verein getragen und zeichnet sich im Kern durch ehrenamtlich tätige Fahrer aus. Eine häufig vorzufindende Motivation ist bürgerschaftliches Engagement („Bürger fahren für Bürger“), das die Defizite im regulären ÖPNV-Angebot ausgleichen bzw. das Angebot ausgewählter einzelner Relationen auf kleinräumiger Ebene ergänzen will. Bei der Entwicklung bzw. Organisation von Bürgerbussen sowie der Information und Beratung sind vor allem die Kommunen, die Kreise sowie sonstige Verkehrsdienstleister und ggf. Akteure der Wirtschaft tätig bzw. eingebunden.

Neben einer erwartbar hinreichenden Nachfrage sind eine ausreichende Anzahl ehrenamtlich einsatzbarer Fahrer bzw. engagierte, geeignete Bürger zentrale Voraussetzungen. Bei Analyse der Verteilung der Bürgerbusangebote nach Bundesländern fällt insbesondere das starke Ost-West-Gefälle auf. Aktuell finden sich nur 4 % der rund 270 Bürgerbusse in Deutschland in den neuen Ländern (s. Abbildung 7), auch wenn sich dort erhebliche Gebiete mit potenziell zutreffender Raumstruktur finden. NRW stellt mit 45 % der Angebote einen deutlichen Schwerpunkt dar, gefolgt von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. Das vereinzelte Bürgerbusangebot in den neuen Ländern muss mit entsprechend wenig günstigen gesellschaftlichen Bedingungen für soziales bzw. bürgerschaftliches Engagement in Zusammenhang gebracht werden. Hier kann auf die Befunde verwiesen werden, die die eine um sechs bis zehn Prozentpunkte niedrigere Engagementquote in Ostdeutschland als in Westdeutschland feststellen (vgl. Bertelsmann-Stiftung 2014). Dies ist vor dem Hintergrund einer nicht nur zu DRR-Zeiten spezifischen gesellschaftlichen Konstellation (strukturell, werte- und einstellungsbezogen) zu sehen, sondern auch nach der Wende (bis heute). Die schwerpunktmäßige Abwanderung jüngerer Menschen mit guten Bildungsgrundlagen verringert neben einer von staatlicher Fürsorge geprägten Bevölkerung die Neigung zu zivilgesellschaftlichem Engagement, das in Bezug auf den Betrieb von Bürgerbusangeboten von persönlichen Fähigkeiten ergänzt werden muss (Führerschein, Fahrtauglichkeit, Organisationsfähigkeit, etc.). Generell zeigen Studien jedoch, dass der Anteil der ehrenamtlich oder freiwillig Aktiven zwar Schwankungen aufweist, langfristig aber tendenziell angestiegen ist, wobei sich kaum Unterschiede bei Geschlecht, Altersgruppen und sozialen Schichten zeigten (ebd.). Allerdings wird ein Strukturwandel gesehen, der die Bereitschaft zu sozialem Engagement vor dem Hintergrund einer rückläufigen Bindungsbereitschaft in traditionellen Großorganisationen wie Parteien, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und Kirchen sieht bei gleichzeitig wachsendem Zuspruch für eher informelle, kleinere Initiativen und Netzwerke sieht. Ehrenamtliches Engagement ist situativer, problembezogener und stärker auf eine biografische Passfähigkeit hin ausgerichtet.

Die ehrenamtlichen Fahrer müssen einen Personenbeförderungsschein besitzen bzw. erwerben.¹⁴ Aufgrund der bis auf etwaige Aufwandsentschädigungen nicht vorhandenen Personalkosten¹⁵ besteht der Investitionsaufwand in der Fahrzeuganschaffung und der laufende Aufwand im Fahrzeugbetrieb. Einige Bundesländer fördern die Entwicklung von Bürgerbusangeboten hinsichtlich der häufig entstehenden Beratungskosten (z. B. Organisationspauschale von einmalig 8.500 EUR in Rheinland-Pfalz) sowie der Fahrzeuganschaffung. Bemerkenswert ist, dass das Land Baden-Württemberg auch die Anschaffung von Gebrauchtfahrzeugen fördert. Gemeinden können in die Fahrzeugbeschaffung der Trägervereine unterstützen, indem z. B. zinslose Darlehen gewähren und die Tilgung aus laufenden Einnahmen erfolgt. Der Einsatz von Elektroantrieb im Bürgerbussen wird im Rahmen eines Pilotprojekts in drei Kommunen in Baden-Württemberg (2014-2016) erprobt.¹⁶ Versicherungsschutz der Fahrer besteht automatisch über die Kommunalversicherung, sofern eine Gemeinde Fahrzeughalter und somit Versicherungsnehmer ist. Selbst

Söhrewald, Reinhardshagen, Oberweser/Wahlsburg) bis zum Vortag in der Gemeindeverwaltung entgegengenommen und vor Fahrtantritt an den ehrenamtlichen Fahrer übergeben (vgl. Landkreis Kassel 2014).

¹⁴ Das Land Baden-Württemberg fördert die Kosten des Personenbeförderungsscheins (so. P-Schein) und die dazugehörige Gesundheitsprüfung (200 - 400 €).

¹⁵ Personalkosten machen etwas mehr als die Hälfte des Aufwands bei Verkehrsunternehmen aus (vgl. VDV 2009).

¹⁶ <http://mvi.baden-wuerttemberg.de/en/mobilitaet-verkehr/nachhaltige-mobilitaet/namoreg/>

wenn eine Gemeinde nicht selbst Träger des Projektes ist, kann diese Versicherung auf die Fahrer erweitert werden. Es kommen auch andere Träger bzw. Versicherungsnehmer in Frage, jedoch sind die Versicherungstarife der Kommunalversicherung i.d.R. günstiger.

Die trotz der wegfallenden Personalkosten anfallenden Betriebskosten von Bürgerbussen werden üblicherweise durch Fahrgeldeinnahmen sowie Spenden und Werbeeinnahmen (Fahrzeugwerbung) gedeckt.

Die Entgelte von Bürgerbussen sind in der Regel günstiger als der ÖPNV-Tarif, der wiederum preislich günstiger als eine Mietwagen- oder Taxinutzung ist. Dennoch kann ein Bürgerbusangebot eine differenzierte Tarifstruktur haben (z. B. entsprechend der zurückgelegten Entfernung bzw. Entfernungskategorien), die sich an der bestehenden Tarifstruktur im jeweiligen Bediengebiet orientiert.

Der Komfort kann höher als bei einem regulären Linienangebot sein, da ein nachfragegerechter Betrieb möglich ist bzw. häufig vorzufinden ist und häufig familiäre Beziehungen zwischen Fahrern und Nutzern aufgebaut werden.

Die Entwicklung und der nachfragegerechte Betrieb von Bürgerbussen sind in hohem Maß von der Kommunikation des Angebots abhängig. Da die Entstehung i.d.R. aufgrund eines breiten bürgerschaftlichen Engagements erfolgt, besteht auch eine ausreichende kommunikative Multiplikationswirkung sowie Identifikation. Somit lassen sich, unterstützt durch den Einsatz von Bürgerversammlungen und Werbe- bzw. Informationsmaterial ausreichend Fahrer und Sponsoren sowie Finanzierungszusagen aus kommunalen Haushalten akquirieren.

Ein weiterer Aspekt der Nutzung von Bürgerbussen ist die Optimierung bzw. Abstimmung von Arztterminen im Hinblick auf die Fahrtzeiten. So wird beispielsweise die Terminvergabe der in einem Netzwerk zusammengeschlossenen niedergelassenen Ärzte in einem Teilbereich des Main-Kinzig-Kreises („Ärztetz Spessart“) auf die Mobilitätsmöglichkeiten der Patienten abgestimmt.

Quellen: BBSR 2009; Steinbrück/Küpper 2010, Landkreis Kassel 2014; Bertelsmann-Stiftung 2014;

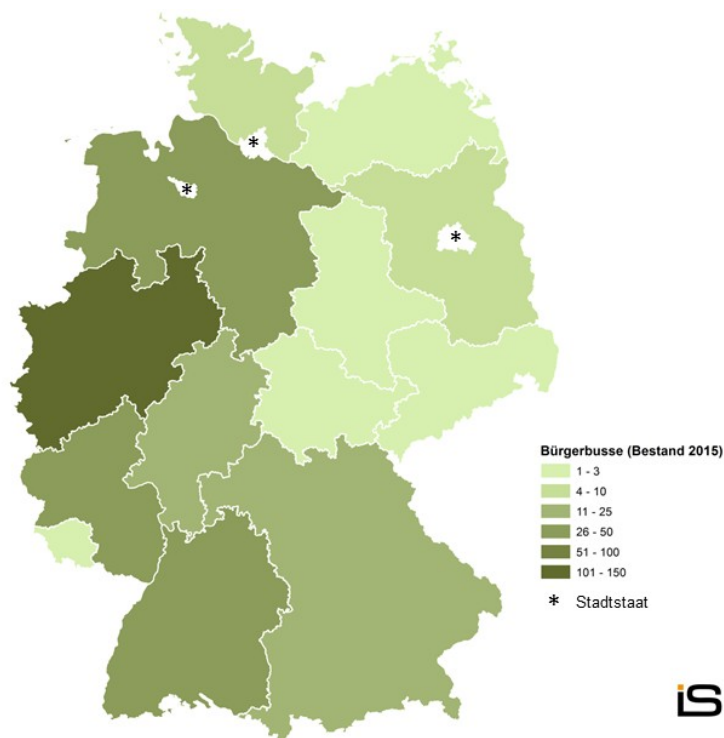


Abbildung 7: Bestand an Bürgerbussen nach Bundesländern
(eigene Erhebung, Stand: Juli 2015)

Eine Sonderform sind Bürgerbusse mit nichtöffentlichem Angebot, die auf Vereinsmitglieder beschränkt sind und somit nicht dem ÖPNV zuzurechnen sind und keiner Genehmigung bedürfen, sondern Fahrdienste

darstellen. Einsatzbeispiele sind Sportvereine, Musikvereine und Kirchengemeinden bzw. Trainings, Sportwettbewerbe/ Turniere, Chorproben, Musikaufführungen u. v. m.

Beispiele:

- Jugendtaxi/60plus-Taxi, Burgenland: Von derzeit rund 100 Gemeinden im österreichischen Bundesland Burgenland werden Taxigutscheine an Berechtigte (Jugendliche, Senioren) zum ermäßigten Tarif ausgegeben (www.mobilesburgenland.eu).
- Im ländlich geprägten Raum Pinkatal/Stremtal des südlichen Burgenlands werden unter dem Begriff „Ökotrip“ Ruftaxifahrten angeboten. Dabei von einem, mit der Zentrale abgesprochenen Sammelplatz oder Adresse Ihrer Wahl zum Fahrziel befördert (<http://oekotrip.at>).
- Im Main-Kinzig-Kreis erfolgt die Disposition der am Vortag anzumeldenden Fahrten nachfragegesteuerter Bedienformen durch die Leitstelle des Malteser Hilfsdienstes (MHD). Die Zusammenarbeit mit dem MHD wird durch einen Kooperationsvertrag geregelt, der dem MHD zunächst eine pauschale und im Weiteren eine aufkommensabhängige Vergütung zusichert. Bei einer separaten kommunalen Dispositionszentrale wäre von einer geringeren zeitlichen Verfügbarkeit und (deutlich) höheren spezifischen Kosten auszugehen. Der MHD übernimmt aufgrund seiner diesbezüglich vorhandenen Kompetenz auch die technische Qualifikation der Fahrer. Somit ist die Nutzung bestehender Institutionen bzw. deren Erfahrung sowie der Skaleneffekt dieser Institution als positiv zu bewerten.
- In der Stadt Olfen (Kreis Coesfeld, Münsterland) zeichnete sich nach rund zehn Jahren Bürgerbusangebot mit Haltestellenbindung angesichts einer geringen Nutzung bei hohem betrieblichen bzw. finanziellem Aufwand (5-7 EUR/Fahrgast) die Notwendigkeit einer Veränderung ab. Auf Grundlage einer Ausnahmegenehmigung der Genehmigungsbehörde ermöglicht der Bürgerbus seit 2013 Nutzern entweder am Ziel oder am Start eine Haustürbedienung bei einem erweiterten 60-Minuten-Takt (vorher 120 Min.) und einer Ausweitung des Bedienungsgebiets auf die gesamte Stadt als ÖPNV-Grundangebot. Die Evaluation der Nutzung ergab eine gesteigerte Nutzung durch die Hauptnutzergruppen Menschen ohne Führerschein (i. d .R. altersbedingt), Personen ohne Pkw-Verfügbarkeit und Personen mit eingeschränkter Mobilität. Daneben wird auch der Schülerverkehr im Gegensatz zur morgendlichen Linienbindung auf den Rückwegen nach Hause nachfragegesteuert (Stadt Olfen et. al 2014). Die Ausstiegshaltestelle ist auf der Fahrkarte der Schüler hinterlegt, die beim Einstieg in den Bus von einem Lesegerät eingelesen werden, wobei im System bis zu zwei Ausstiegshaltestellen pro Schüler definiert werden (können). Ist ein alternativer Ausstieg gewünscht, muss dies telefonisch der Dispositionszentrale mitgeteilt werden, die die alternative Haltestelle einpflegt. Zur täglichen Routenoptimierung wird durch das Verkehrsunternehmen eine speziell entwickelte Software verwendet. Hat ein Schüler seine Karte vergessen, kann der Busfahrer die Daten auch manuell eingeben. Nach Eingabe aller Fahrtwünsche erfolgt die Routenberechnung und wird dem Fahrer auf einem i-Pad angezeigt. Gleichzeitig können mit dem System die Kilometerleistungen erfasst werden. Da sich die Linienroute täglich verändert, ist neben einer Linienkonzession auch eine Flächenkonzession erforderlich (als Linienverkehr auf Basis von § 4 2 PBefG sowie § 2 Abs. 6 PBefG). Bei einer Beförderung von etwa 60 Schülern pro Tag gegenüber einem gegen null gehenden Verkauf im Jedermannverkehr handelt es sich de facto um einen Schulbus. Im Ergebnis werden nachmittags nur noch zwei der drei morgens benötigten Busse für den Schülertransport eingesetzt und insgesamt ca. 40 % Service-km eingespart. Dem stehen Kosten von 60.000 EUR für die Software gegenüber, wobei ein Synergieeffekt von Schülerverkehr und Bürgerbus entstanden ist.
- EcoMOBIL: Im Saale-Holzland-Kreis wird Vereinen bzw. gemeinnützigen Organisationen leihweise ein Pkw zur Verfügung gestellt, um die Mobilität ihrer Mitglieder bzw. ihrer Aktivitäten zu unterstützen sowie Formen alternativer Fortbewegung auf ehrenamtlicher Basis zu erproben. Um die verschiedenen Zielgruppen gleichermaßen zu fördern, steht jedem Verein ein bestimmtes Kontingent an Fahrten zur Verfügung, das vierteljährlich über einen gemeinsamen Buchungskalender im Voraus gebucht werden kann (<http://www.ecomobil-shk.de>). Der erdgas- und benzingetriebene 7-Sitzer wurde mit Fördermitteln des Bundes und des Freistaates Thüringen beschafft.

- **Subjektförderung / Mobilitätsgutscheine**

Eine Subjektförderung ermöglicht es, den öffentlichen Schülerverkehr außerhalb von wirtschaftlich mit dem ÖPNV zu betreibenden Einsatzgebieten abzudecken. Dies erfolgt durch Gewährung von Mobilitätsgutscheinen seitens der Schulträger für die individuelle Durchführung der gesamten Fahrten zur Schule oder einer Teilstrecke zu einer geeigneten Haltestelle des ÖPNV. Der räumlich-funktionale Anwendungsbereich wird damit bestimmt durch eine sehr geringe Nachfrage bzw. lange oder gefährliche und somit unzumutbare Schulwege. Eine tendenzielle Verstärkung der Problematik findet durch Konzentrationsprozesse der Schulstandorte bzw. vergrößerte Einzugsgebiete und ausgedehnte Linienführungen im Schülerlinienverkehr statt. Es besteht damit die Möglichkeit der Linienstraffung bzw. Fahrtzeitverkürzung, was auch und gerade die Angebotsattraktivität außerhalb des Schülerverkehrs steigert. Gleichzeitig kann damit der erfahrungsgemäß sehr kostenaufwändige Schülerspezialverkehr vermieden oder verringert werden. Allerdings ist ein Kostenvergleich aufgrund vieler Anhängigkeiten und unbekannter Variablen nur mit großem Aufwand kalkulierbar.

Die Kostenaufwandsentschädigung kann aus einem Fixbetrag oder einem aufwands- bzw. entfernungsbezogenen Betrag bestehen. Außerdem kann die Verkehrsmittelwahl des selbst zu organisierenden bzw. selbst zu erbringenden Weges festgelegt werden (z. B. nur mit dem Pkw) oder freigestellt werden. Die Ausgleichsbeträge können ferner nach Verkehrsmittel gestaffelt und für Fahrgemeinschaften besondere Bedingungen vereinbart werden (z. B. Bestimmung des Fahrers als Empfänger der Ausgleichszahlung). In Bezug auf die Wirtschaftlichkeit beim ÖPNV-Angebot können merkliche positive Effekte erreicht werden, wenn damit die Sprungkosten der Nachfragespitzen, also v. a. die Anzahl der eingesetzten Fahrzeuge und Fahrer, reduziert werden.

Grundlage für eine Subjektförderung ist eine entsprechend gestaltete bzw. veränderte Satzung des Schulverkehrsträgers bzw. des Trägers des Schulverkehrsangebots entsprechend des jeweiligen Landesschulgesetzes, im ländlichen Raum naturgemäß die Landkreise. Ausnahmsweise nehmen Zweckverbände diese Aufgabe wahr (s. u.). In NRW regelt eine Schülerfahrkostenverordnung auf Grundlage des Schulgesetzes - auch in ihrer spezifischen Höhe - die Ansprüche, die nicht im ÖPNV oder im Schülerspezialverkehr befriedigt werden können, also mit privaten Kfz erfolgen.

Hinsichtlich der standardmäßigen Durchführung auf organisatorischer Ebene wird die Abwicklung der Anträge sowie die Zahlung durch die Landkreise als vorteilhafter gegenüber den einzelnen Schulen angesehen, da die Prüfung der Anspruchsgrundlagen über die schulischen Verwaltungsaufgaben hinausgeht. Somit ist die Einschätzung von Karl/Canzler (2011) kritisch zu sehen, bereits die Ausgabe von ÖPNV-Fahrscheinen durch Schulen an Schüler als administrative Eignung für die gesamte Abwicklung zu sehen.

Bislang finden sich in Deutschland nur wenige Beispiele (Satzungen) für die Anwendung der Subjektförderung. Dabei unterscheiden sie sich in den Zumutbarkeitsgrenzen, die i.d.R. Unterschiede nach Altersklassen aufweisen, sowie in der Höhe der Zahlungen (sofern keine landesrechtliche Vorgabe/ Verordnung besteht).

So gewährt der Zweckverband ÖPNV Vogtland im freigestellten Schülerverkehr (in Aufgabenübertragung vom Landkreis) bei unzumutbaren Härtefällen, die hinsichtlich Umsteigezeiten, Wartezeiten und Fahrzeit definiert werden, auf Antrag eine Entschädigung für eine eigenständig mit dem Pkw durchgeführte Beförderung (0,40 EUR/ km), sofern die seitens der Schüler oder ihrer Sorgeberechtigten eigenständig zurückzulegenden Wegstrecke (Zumutbarkeitsgrenze) mehr als 2 km in Klasse 1 - 4 bzw. mehr als 3,5 km ab Klassenstufe 5 bis zur nächst gelegenen Haltestelle beträgt oder ein gefährlicher Schulweg vorliegt.

In der Gesamtbewertung ist die Subjektförderung eine ergänzende Möglichkeit zur Mobilitätssicherung im Schulverkehr, die mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist und eine genaue Definition der Anspruchsgrundlage in Satzungsform erfordert. Sie sollte in der konkreten Ausgestaltung keinen Anreiz bieten, individuell Wohnstandorte an verkehrlich ungünstigen Standorten bzw. bei disperser Siedlungsstruktur (weiter) zu entwickeln und die Nachfrage für andere (kollektive) Mobilitätsangebote nicht weiter zu reduzieren.

Die seitens Karl/Canzler (2011) getroffene Bewertung, durch den Wechsel von der Objektförderung zur Subjektförderung könnten zum einen Mitnahmeeffekte bei der Förderung verhindert werden, zum anderen der Wettbewerb um die Mobilitätsgutscheine zu einer höheren Attraktivität des vorhandenen Angebots führen und die Kundenorientierung des Angebots insgesamt gestärkt werden, ist allerdings kaum nachvollziehbar (vgl. Karl/Canzler 2011; Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz NRW (Schülerfahrkostenverordnung - SchfkVO) vom 16. April 2005).

- **Betriebliche Optimierung bei Verkehrsunternehmen**

Neben technischen Optimierungsmöglichkeiten (z. B. kraftstoff-/energieeffizientere Fahrzeuge und Anlagen des ÖPNV) bestehen auch betriebliche, nicht-verkehrliche Optimierungsmöglichkeiten. Sie können die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsunternehmen verbessern und so auch potenziell das Angebot positiv beeinflussen bzw. nachhaltiger gestalten (Angebotsumfang, -qualität, Fahrpreise).

Eine betriebswirtschaftliche Restrukturierung mit großem Optimierungspotenzial - insbesondere im straßengebundenen ÖPNV - ist die Fusionierung von Verkehrsbetrieben. Den Veränderungen in der demografischen Entwicklung und/oder der Verwaltungsgrenzen in Folge von Gebietsreformen wird Rechnung getragen, indem eine größere Fläche einheitlich und mit positiven Skaleneffekten mit einem ÖPNV-Angebot versorgt wird. Dabei sind alle Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen der verschiedenen Kommunen geeignet, da sie gleichzeitig auch als Akteure dieser betrieblichen Optimierung agieren. Sowohl die Region als auch auf die (potenziellen) ÖPNV-Nutzer können von dieser Restrukturierungsmaßnahme profitieren. Durch eine räumliche Anpassung bzw. Ausweitung betrieblicher Aktivitäten kann aufgrund von Synergie- und Skaleneffekten ein ÖPNV-Angebot gestaltet werden, das den i.d.R. regionalen Mobilitätsbedürfnissen gerecht wird. Zugleich bietet es den Verkehrsunternehmen eine verbesserte Wirtschaftlichkeit, die diese durch geringere oder weniger stark ansteigende Fahrpreise an die Kunden weitergeben können. Ggf. kann das Angebot sogar ausgeweitet oder ein etwaiger Betriebskostenzuschuss verringert werden. Zwar ist der finanzielle Aufwand für derartige Optimierung eher gering, allerdings ist der Umsetzungszeitraum durch den hohen organisatorischen Aufwand einschließlich der politischen Diskussion als mittel- bis langfristig einzustufen. Zudem können sich in der Transformationsphase Schwierigkeiten zwischen Alt- und Neubetrieben ergeben, die auch in unterschiedlichen Laufzeiten von Konzessionsverträgen begründet sein können.

Neben der räumlichen Veränderung der Tätigkeit von Verkehrsunternehmen besteht die Möglichkeit der Erweiterung des Geschäftsfeldes auf andere Verkehrsangebote außerhalb des Kerngeschäfts ÖPNV (z.B. Taxi, Mietradsystem, Carsharing), um so Bürgern möglichst attraktive Mobilitätsangebote aus einer Hand anbieten und vermarkten zu können. Dabei sind diese branchenfremden Angebote nicht unbedingt selbst zu erbringen, sondern die Angebote eigenständiger Unternehmen können auch tariflich, informatorisch und werblich einbezogen werden (vgl. Burmeister 2014; Evangelinos/Matthes 2011).

Beispiele:

- Fusionierung der kreiseigenen Verkehrsbetriebe in Nordwest-Mecklenburg-Vorpommern zur NAHBUS GmbH (Gründung einer GmbH zur Übernahme der kreiseigenen Verkehrsbetriebe)
- Umstrukturierungsbeschluss zur Teilung des Verkehrsunternehmens Havelbus durch die beiden 50 %-Gesellschafter, die Landkreise Potsdam-Mittelmark und Havelland, mit einhergehender Verkleinerung des Bediengebiets und seitens des Landkreises Potsdam-Mittelmark Beschluss zur Fusion mit der Verkehrsgesellschaft Belzig
- Prüfung der Fusion oder einer anderweitigen unternehmerischen Zusammenarbeit zwischen der teils im ländlich strukturierten Bereich des Ennepe-Ruhr-Kreises tätigen Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH (VER) und der im urbanen Raum aktiven BOGESTRA vor dem Hintergrund der wirtschaftlich schwierigen Situation des VER.

- **Mobile Einzelhandels- und Dienstleistungsangebote**

Mobile Dienstleistungen wie sog. rollende Supermärkte o. ä. verfolgen das Prinzip, ein ansonsten nicht vorhandenes Angebot zeitlich begrenzt in einen Bereich mit sehr geringer Nachfrage zu bringen. Prinzipiell ist diese mobile Angebotsform auf jede Art von Dienstleistung und Handel bzw. Gewerbe übertragbar, am weitesten verbreitet ist der nichtstationäre Einzelhandel. Im Mittelpunkt der nachfrageseitigen Wirkungen steht der Erhalt der Eigenständigkeit für Personen ohne PKW-Verfügbarkeit bzw. Führerschein bzw. eine Entlastung von Hol- und Bringdiensten i.d.R. im familiären oder nachbarschaftlichen Kontext. Hinzu kommt seitens der Kunden häufig die Erwartung persönlicher Ansprache und Kontakte. Angebotsseitig kann damit ggf. eine Nische besetzt und so zusätzlicher Umsatz generiert werden, die die anfallenden Investitions- und Betriebskosten übersteigen. In Sonderfällen wie der technischen Ausstattung mobiler Kreditinstitute kann der Aufwand erheblich sein. Mobile Dienstleistungen sind ein wichtiger Baustein, um bei einem rudimentären ÖPNV-Angebot und einem wachsenden Anteil betagter bzw. bewegungseingeschränkter Menschen wichtige Beratungs- und Hilfeangebote zu Pflege, Sozialleistungen und Arbeitssuche (wieder) vor Ort verfügbar zu machen.

Beispiele:

- Rollender Supermarkt: Der Rollende Supermarkt ist ein Lkw, ausgestattet mit einem breiten Lebensmittelsortiment zur täglichen Versorgung. Mit 16 Verkaufsfahrzeugen werden so nach einem festen Zeitplan 450 Orte in den Regionen Hannover und Mühlhausen bedient. ([Handbuch TU Berlin S. 35/45](#), <http://www.lemkes-rollender-supermarkt.de>)
- Bücherbus medienmobil, Großrußbach (AT) und Elbe-Elster-Kreis: Der Bücherbus ist ein mobiler Dienst zur Versorgung der Bevölkerung mit Literatur. Stationen in den umliegenden Orten und Gemeinden werden in regelmäßigen Abständen angefahren (Großrußbach: vgl. Knittelfelder 2014).
- Mobile Bank, Kreis Euskirchen: Das mobile Bankangebot mit EC-Automat und persönlicher Beratung fährt nach einem festen Zeitplan neun Orte in der Region Euskirchen an. ([Handbuch TU Berlin, S. 35/45](#); [Website Stadt Mechernich zur Weyer Bank](#))
- Mobiler Medizinischer Dienst: Ärztliche Versorgung entlegener und nicht-mobiler Personen durch geschultes Pflegepersonal und Arzthelfer bei zeitgleicher Entlastung des Hausarztes von Routineaufgaben wie Blutdruckmessen oder EKG.
- Telemedizin: Zuschaltung von Arzt bei Bedarf
- Mobile Berufsberatung: Seit November 2013 finanziert die Agentur für Arbeit Vorpommern-Greifswald eine Berufsberatung für ALGII-Empfänger, die keine Möglichkeiten haben, zum Jobcenter zu kommen oder eine besondere Betreuung benötigen. In dem 19 m langen Bus werden an unterschiedlichen, in Absprache mit den Jobcentern ausgewählten Standorten sowohl Einzelberatung als auch Gruppencoaching (Umgang mit Internet, Bewerbungsunterlagen etc.) angeboten. Die Teilnehmer bekommen von ihrem Vermittler aus dem Jobcenter einen AVGF-Schein und die nötigen Informationen über den Standort des Busses. Eine spontane Beratung ist nicht möglich.
- Carimobil: Das mobile Beratungsangebot des Caritasverbandes der Region Vorpommern wird den Bewohnern der strukturschwachen Region für einen vereinfachten Hilfezugang bei Problemen mit Behörden bzw. bei Fragen zu ALG II, Miete, Wohngeld, Rente, Schulden, etc. Dafür sind zwei Berater an zwei Tagen pro Woche in der mobilen Beratung an Standorten im gesamten Landkreis Vorpommern-Greifswald anzutreffen. Im Online-Tourenplan und in den Amtsblättern werden die Termine regelmäßig bekanntgegeben. Eine Anmeldung ist erforderlich. In der Regel erhalten Beratungssuchende innerhalb einer Woche einen Termin. Der Landkreis stellt jeweils den Kontakt zu den Bürgermeistern der Gemeinden her, die wiederum Hinweise hinsichtlich geeigneter Standorte geben. Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Ämtern, Behörden und Pflegestützpunkten, um Klienten zu vermitteln oder anzunehmen. Die Berater besuchen an zwei weiteren Tagen die Klienten zuhause oder begleiten sie zu Behörden, da die Erstgespräche von 30 Minuten im Bus oft nicht

ausreichen. Die Finanzierung erfolgt durch die Caritas sowie eine Stiftung. Ein Hilfswerk förderte den Ausbau der Fahrzeuge. Das seit Mai 2013 bestehende Angebot ist bislang gut angenommen worden. <http://www.caritas-vorpommern.de/caritasvorort/anklam/mobilesozialeberatung/>

- Geromobil: Dieses mobile Angebot der Volkssolidarität (Kreisverband Uecker-Randow) soll wohnortnah über geriatrischen Erkrankungen (speziell Demenzerkrankungen) informieren und beraten. Dabei geht es um eine frühzeitige Identifizierung sowohl von Krankheiten und als auch von Unterstützung für Leistungsberechtigte der Kranken- und Pflegeversicherung, um passgenaue Hilfen mit dem Ziel eines längeren Verbleibs in der eigenen Wohnung und die Verhinderung einer Überlastung pflegender Angehöriger zu erreichen. Das Geromobil hat einen festen Tourenplan an zwei Tagen je Woche, der online einsehbar oder telefonisch zu erfragen ist. Zudem gibt es eine stationäre Beratungseinrichtung. Eingesetzt werden ein Bus der Volkssolidarität und ein neutral gestaltetes Fahrzeug (ohne Werbung), damit die Betroffenen keine Schamschwelle haben müssen. Das Geromobil war 2012 bis 2014 ein Modellvorhaben des Bundesministeriums für Soziales. Ab 2015 wird das Projekt für 2,5 Jahre durch Projektmittel des Landes finanziert.

- **Carsharing**

Carsharing ist eine organisierte, gemeinsame Verwendung von Pkws durch mehrere Nutzer. Gegen ein zeit- und/oder entfernungsabhängiges Entgelt erhalten Nutzer, die im Besitz eines Führerscheins sind, aber im Grundsatz oder für einen jeweiligen Fahrtanlass keinen PKW zur Verfügung haben, ein Fahrzeug, das vom Anbieter als Halter betrieben wird. Es ist dabei zu unterscheiden zwischen klein(er)en, stationsbasierten, meist zivilgesellschaftlich getragenen, auch in kleineren Gemeinden angebotenen Systemen und größeren, stationsunabhängigen, meist in Städten angebotenen Systemen (Free Floating-Systeme), die meist von großen Unternehmen getragen werden (z. B. car2go/Daimler, DriveNow/BMW). Allen ist gemein, dass die aktuellen Möglichkeiten des Einsatz von Informations- und Telekommunikationstechnologie (IuK) mit Ausnahme einiger sehr kleinteiliger Inselangebote von zentraler Bedeutung sind bzw. als Grundlage eines bequem nutzbaren Angebots zu bewerten sind.

Die Abgrenzung zur Autovermietung besteht (in rechtlicher Hinsicht) darin, dass Nutzer Mitglied in einem Trägerverein oder registrierte Kunden eines Unternehmens sein müssen und i.d.R. einen monatlichen oder jährlichen Mindestbeitrag entrichten müssen. Außerdem ist die Nutzung in Bezug auf die Dauer und somit das räumliche Einsatzgebiet bei der Anmietung auf längere Nutzungsdauer ausgerichtet, während viele Carsharingangebote - insbesondere flexible Systeme - die Nutzung auf bestimmte Nutzungsbereiche begrenzen (i.d.R. Stadt oder Innenstadtbereich).¹⁷

Wirtschaftlich tragfähig ist Carsharing i.d.R. in Gemeinden ab 50.000 Einwohnern bzw. in dichterem Wohnlagen oder aber bei regionalen Angeboten (erst ab ca. 15-20 Fahrzeugen wird eine Personalstelle erwirtschaftet). Dennoch kann auch in deutlich kleineren Kommunen oder Ortsteilen bzw. im ländlichen Raum Carsharing entwickelt bzw. erfolgreich betrieben werden (etwa ein Drittel der ca. 280 deutschen Carsharing-Gemeinden haben weniger als 20.000 Einwohner).¹⁸ Auch in kleineren Kommunen können trotz geringerer Bevölkerungsdichte folglich Carsharingangebote entwickelt und dauerhaft betrieben werden. Dabei zeigen die Träger eine starke lokalgesellschaftliche Integration und Identifikation. Im wirtschaftlichen Grenzbereich können - wenn auch eher als Ausnahme - lose Zusammenschlüsse von Einzelpersonen bzw. Fahrzeughaltern,

¹⁷ Das Angebot car2go black ist auf den Einsatzzweck überlokaler Fahrten hinsichtlich der eingesetzten Fahrzeugtypen und der Nutzungsbedingungen ausgerichtet und weitet somit das Angebotsspektrum von Carsharing auf den typischen Bereich der Autovermietung aus.

¹⁸ In der Region Frankfurt RheinMain sind Friedberg, Hofheim, Bad Vilbel und Oberursel die Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern, in denen ein Carsharing-Angebot besteht, wobei sich allerdings nur 5 % der Standorte und 3 % der Fahrzeuge in den Landkreisen finden. Dies kann vor dem Hintergrund gesehen werden, dass zwar auch in kleinen Gemeinden entsprechend konzipierte Angebote erfolgreich sein können, jedoch auf einem deutlich geringen Angebots- sowie Nutzungsniveau.

durchaus im Rahmen der Nachbarschaftshilfe, die Funktion des Carsharinganbieters übernehmen, die nicht nur das Fahrzeugangebot selbst, sondern auch die damit zusammenhängende Organisation, Abrechnung und Informationsvermittlung beinhaltet. Eine Sonderform des Carsharings besteht in der Nutzung bzw. Anmietung von Fahrzeugen in kommunalem Eigentum (Beispiel s. u.).

Grundsätzlich ist die Integration von Carsharingangeboten in multi- und intermodale Auskunft- sowie Bezahl- und Buchungssysteme von Verkehrsdienstleistern hilfreich bzw. können die Verkehrsverbünde bzw. Verkehrsunternehmen als die zentralen Akteure im ÖPNV als die wichtigsten Verbündeten des Carsharings bewertet werden.

Die Standorte von Carsharing-Fahrzeugen sollten nahe an den Quellen und Zielen der (potenziellen) Nutzer liegen. Dabei legt die Nutzung im Rahmen von Wegekettensystemen nahe, die Fahrzeuge in größtmöglicher Nähe zu den Zugangspunkten des ÖPNV zu stationieren. Insofern kommt der Entwicklung intermodaler Schnittstellen unter Einbeziehung weiterer Angebote wie Bike+Ride-Abstellanlagen und Leihradstationen sowie Informationsmöglichkeiten eine große Bedeutung zu, setzt allerdings eine entsprechende Nachfrage voraus bzw. ist im ländlichen Raum nur bei zentralen Umsteigepunkten umsetzbar. Die nutzergerechte Lage von Stellplätzen wird im öffentlichen Straßenraum von der straßenverkehrsrechtlich dadurch eingeschränkt, dass (bislang) keine Stellplätze spezifisch bzw. verbindlich für Carsharing-Fahrzeuge ausgewiesen werden können. Alternativ können je nach Möglichkeit jedoch Stellplätze auf privatem Grund dafür vorgehalten werden, wobei die Unterstützung von kommunaler Seite neben der Verfügbarkeit eigener Grundstücke auch die Beschaffung von Verfügungsrechten an den Grundstücken Dritter (z. B. durch Anmietung) beinhalten kann.

Hinzu kommt die gemeinschaftliche Nutzung von Pkw im kleinen bzw. privaten Rahmen, bei der sich die Anbieter und Nachfrager über Internetplattformen mit räumlicher Darstellungs- und Suchfunktion der Standorte vernetzen (z. B. drivy/ vormals Autonetzer, Tamyca, Nachbarschaftsauto). Der Nutzer ist also im Gegensatz zur privaten Mitfahrt (siehe auch Profil in Kap. 3.3.4) Fahrer, eine Kombination mit dem Angebot zur Mitnahme bleibt davon unberührt. Die Anzahl der zur Nutzung angebotenen Fahrzeuge zeigt eine starke Aufwärtsdynamik und bieten jeweils mehrere Tausend Fahrzeuge an, wobei eine Konzentration in städtischen Regionen festzustellen ist. Diese Angebote erfordern die persönliche Übergabe des Fahrzeugs zwischen Vermieter und Mieter. Die Vermittlungsportale berechnen das Entgelt aus Vermittlung mit Versicherungsschutz, das keine Grundgebühr enthält und fahrzeugklassenspezifisch gestaltet ist, wobei der Vermieter das Nutzungsentgelt festlegt. Trotz der internetgestützten Vermittlung muss die Fahrzeugübergabe persönlich stattfinden, wobei damit die Verifizierung der Nutzungsberechtigung eingeschlossen wird. Zur Erhöhung der Vertrauensniveaus besteht die Möglichkeit der Bewertung, die im Rahmen einer Darstellung der Profile veröffentlicht wird. Anbieter und Nachfrager haben die Möglichkeit, Anfragende abzulehnen. Die Bezahlvorgänge werden über die Vermittlungsportale bargeldlos (Überweisung, Kreditkarte, Paypal) abgewickelt. Der Versicherungsschutz (Kfz-Haftpflicht) wird für die Mietdauer durch den Vermittler übernommen.

Im Überschneidungsbereich von Carsharing- und Bürgerbus- bzw. Fahrdienstangeboten befinden sich Kleinsysteme, die aus nur einem Pkw bestehen, das mit öffentlicher Förderung angeschafft und ggf. betrieben wird und einem begrenzten Nutzerkreis von lokalen Vereinen und ggf. auch Bürgern nach Registrierung und Voranmeldung der Nutzung zur Verfügung steht (vgl. Reutter u.a. 2013; Laschinsky 2013; Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen 2009 / 2013; Baum u.a. 2012; BCS 2008; Wuppertal Institut 2007; Maertins 2006; Fahle 2014).

Beispiele:

- In Witzenhausen (Hessen), Ortsteil Hübenthal (ca. 100 EW, ÖPNV-Erschließung mit AST), wird seit sechs Jahren Carsharing angeboten. Die Verwaltung der drei „Dorfautos“ wird von drei Personen gegen eine Aufwandsentschädigung übernommen (<http://www.menschenunderfolge.de>).
- Im Projekt „Eifel mobil“ wird in sieben ländliche geprägten Bereichen der LEADER-Region Eifel

Carsharing („Dorffauto“) mit Elektrofahrzeuge (Kleinwagen) in einem sechsmonatigen Modellversuch eingeführt und erprobt, in einem Bereich auch zusammen mit dem Verleih von Pedelecs (vgl. Fahle 2014). Als eine wesentliche Voraussetzung für die Einführung des Angebots werden engagierte und lokale gut vernetzte Menschen vor Ort bewertet.

- Ameranger Autogemeinschaft; Vaterstettener Auto-Teiler e.V.: kleine, zivilgesellschaftlich getragene Systeme (Ameranger Autogemeinschaft (AMAG); Carsharing Vaterstetten).
- Mitglieder des Carsharing-Vereins in Seekirchen (Nähe Salzburg, ca. 10.000 Einwohner) können seit etwa fünf Jahren zwei Fahrzeuge nutzen, die standardmäßig bei einem Autohaus abgestellt sind und von diesem unterhalten werden (<http://www.carsharing-seekirchen.com>).
- In Mainz wird Carsharing in Kooperation des städtischen Verkehrsunternehmens (MVG) mit einem Anbieter (book-n-drive) angeboten (Markenname "Mainzigartig Mobil"). Dabei wird eine gemeinsame Servicezentrale genutzt. Aufgrund des Einflusses der MVG erhalten Jahres- und Jobticket-Inhaber einen Rabatt und das Angebot wird im ÖPNV beworben. Neue Carsharing-Stellplätze werden in möglichst direkter Nähe von Haltestellen eingerichtet.
- In der Gemeinde Gauting (Landkreis Starnberg, ca. 20.000 Einwohner) werden über das von einem Carsharingunternehmen am Bahnhof bereitgestellte Fahrzeug hinaus dem gleichen Kundenkreis außerhalb der kommunalen Dienstzeiten und auf Anfrage auch während dessen die in der Rathaus-Garage abgestellten vier städtischen Pkw zur Verfügung gestellt, während der Ferien teils auch vollständig. Das seit 1997 bestehende System hat sich aus Sicht der Gemeinde bewährt, da so die Mobilitätsoptionen der Bürger und die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Fahrzeuge verbessert werden, wobei der organisatorische Rahmen durch die Kooperation mit dem Carsharingunternehmen gering gehalten werden kann. Die Nutzung erfolgt in etwa je zur Hälfte von Rathausmitarbeitern und Carsharingkunden. Die positive Wirtschaftlichkeit ergibt sich aufgrund der Deckung der Verbrauchskosten auch der kommunalen Nutzung durch die Carsharingnutzung und einen - wenn auch kleinen - Deckungsbeitrag darüber hinaus. Ferner werden die leasingbezogenen km-Kontingente ausgenutzt (www.gauting.de).
- In der Gemeinde Tarmstedt (3.700 Einwohner, Landkreis Rotenburg/Wümme) wird ein Pkw ("Verleihmobil") zur Vermietung angeboten, wobei lokale Vereine im Gegensatz zu Privatpersonen eine entgeltfreie Nutzung erhalten. Die Anschaffung des Fahrzeugs wurde von Unternehmen in der Region gesponsert, die Vermietung bzw. Ausleihe wird organisatorisch von einem Autohaus durchgeführt.
- mobil.punkte in Bremen als optimierte (Nutzungskonzentration) klein dimensionierte intermodale Schnittstelle zwischen ÖPNV (Haltestelle), Fahrradnutzung (Abstellanlage) und Carsharing (wenige Stellplätze).

• Mitfahrsysteme

Online-gestützte Servicesysteme für die Organisation bzw. Angebot-Nachfrage-Vermittlung periodischer, dauerhafter Fahrgemeinschaften v.a. für Berufspendler sowie aperiodischer Mitfahrmöglichkeiten können einen Beitrag zur Mobilitätssicherung gerade nachfrageschwacher Gebiete und zur Effizienzsteigerung des Verkehrssystems leisten. Daneben bieten sie in kostenmäßiger Hinsicht individuelle Vorteile. Aufgrund der technologischen Möglichkeiten (Smartphones/Apps) konnte die räumliche Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit der Vermittlung deutlich gesteigert werden. Online-gestützte Servicesysteme werden weltweit bereits vielfach angewendet. Zudem kann auch die Verknüpfung zur Fahrplaninformation die Nutzung des ÖPNV verbessern.

Auf Ebene von Landkreisen oder (größeren) Städte können beispielsweise Vermittlungsportale für die Nutzung im Internet und mit mobilen Geräten eingerichtet und lokal vermarktet werden (z. B. im Rahmen von betrieblichem Mobilitätsmanagement) oder bestehende Angebote mit vermarktet werden (z. B. durch aktive Verlinkung auf öffentlichen Hompages und Bewerbung). Neben den Gebietskörperschaften können

Verkehrunternehmen oder Regieinstitutionen für den ÖPNV wichtige Akteure sein. Allerdings zeigt sich die intendierte Wirkung auf der regionalen Ebene, da erst dort eine kritische Masse räumliche und zeitlich passender Fahrtangebote und Fahrtanfragen erreicht wird (vgl. Bruns et al. 2012; Schmitt/Sommer 2012; Walter 2012; Zyweck/Erm 2009; Krummheuer et al. 2015).

Beispiele:

- Penderportal: bundesweites Angebot mit Verknüpfung des ÖPNV (www.pendlerportal.de).
- Flinc: bundesweite Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten gerade für Kurzstrecken (<https://flinc.org/>).
- Mitfahren.RLP: Vermittlung von Fahrgemeinschaften für Pendler in Rheinland-Pfalz (<http://www.mitfahren.rlp.de>).
- MiFaZ: Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten im Landkreis Kronach (<http://kc.mifaz.de/>).
- HÖRI-MIT: Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten im Umkreis von Radolfzell (<http://hoeri-mit.de>).
- Sparsprit.at: Mitfahrbörse für den ländlichen Raum in Österreich.
- Mobilfalt (Nordhessen / NVV): Privatpersonen können ihre regelmäßig oder unregelmäßig stattfindenden Autofahrten in Ergänzung des Busfahrplans anbieten und erhalten dafür eine Kostenerstattung von 30 Cent pro km (Burmeister 2014: S.6; [Mobilfalt](#)).
- MOBiL (Mobil in Märkisch-Oderland): Ziel der Initiative ist die Wiederbelebung des Trampens und damit die Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum im Oderland. Die Mitglieder erhalten nach einfacher Registrierung als Mitfahrer eine rosa Karte bzw. als Fahrer einen entsprechenden Aufkleber für das Auto als Erkennungsmerkmal. Neben der Spontanmitnahme mit Hilfe der Erkennungsmerkmale (Zustieg an Haltestellen) werden durch die Möglichkeit der Nutzung von Angebots- und Suchinseraten auf [Website Mobil in MOL](#) ergänzt. Weiterhin erfolgt eine Zusammenarbeit mit der Mitfahrzentrale Oder-Spree. Die Beteiligung der Mitfahrer an den Betriebskosten ist Verhandlungssache. 2014 gab es ca. 500 registrierte Mitglieder, 90 % der Teilnehmer waren Fahrtanbieter. Allerdings sind die potenziellen Zielgruppen – Jugendlichen und Senioren ohne Pkw-Verfügbarkeit – relativ wenig vertreten. Träger ist ein Verein, der eine Förderung durch die Robert-Bosch-Stiftung im Rahmen der Initiative „Neulandgewinner“ erhielt. Regionale Akteure bewerten die Aspekte Sicherheit und Verlässlichkeit sowohl als bedeutsam als auch als kritisch.
- garantiert mobil (Odenwald): Ziel dieses Angebots ist es, über die Verknüpfung des regulären ÖPNV mit der privaten und gewerblichen Mitnahme das Fahrtenangebot insgesamt deutlich zu steigern und so eine „Mobilitätsgarantie“ zu bieten. Analog von Mobilfalt wird eine Ersatzbeförderung per Taxi von Haustür zu Haustür für den Fall angeboten, dass ein Fahrtwunsch nicht durch Fahrplanfahrten des ÖPNV oder durch Mitnahme erfüllt werden kann. Unabhängig davon, welche Beförderungsleistungen in Anspruch genommen werden, gilt der RMV-Tarif, wobei Zeitkarteninhaber dieses Angebot eingeschlossen haben, allerdings für die Ersatzbeförderungen einen (kostendeckender) Zuschlagspreis zu zahlen haben, der aber dennoch unter dem regulären Taxipreis liegt ([Odenwaldmobil](#)).
- CARLOS: Ziel des Mitfahrangebots ist bzw. war eine Ergänzung des ÖPNV-Angebots in Zeiten mit Angebotsdefiziten, v. a. abends und nachts (<http://www.carlos.ch/>). Ein Pilotversuch in der Region Burgdorf (Schweizer Mittelland) mit sechs Ortschaften 2002 - 2005 mit 11 CARLOS-Säulen demonstrierte die grundsätzliche Machbarkeit des Systems und wurde evaluiert (6.000 Fahrten). Im Ergebnis wurde eine hohe Mitnahmebereitschaft festgestellt sowie eine geringe durchschnittliche Wartezeit von sechs Minuten (nachts 9 Minuten). Zwischenfälle (Übergriffe) wurden nicht, Vandalismus fast nicht festgestellt (Sozialforschungsstelle Universität Zürich; Interface et al. 2005). Angesichts der derzeitigen Möglichkeiten der IuK-Technologien erscheint die Einführung eines mit technischer Infrastruktur im Straßenraum verbundenen Mitfahrsystems anachronistisch bzw. weniger nutzergerecht und wirtschaftlich noch weniger tragfähig.

3.3.2 Intermodale Mobilitätsangebote

- **Fahrradabstellanlagen/Bike+Ride**

Die ergänzende Nutzung von Fahrrad (als Zu- oder Abbringer) und ÖPNV im Sinn von Bike+Ride (B+R) wird wesentlich durch die Siedlungsstruktur im Einzugsgebiet einer Haltestelle und damit verbunden durch die Qualität des ÖPNV-Angebots sowie durch die Topografie für das Radfahren und die Qualität der Radverkehrsinfrastruktur bestimmt. Die fahrradbezogenen Infrastruktur beinhaltet qualitativ geeignete (diebstahlsicher, witterungsfest und komfortabel nutzbar) und quantitativ ausreichende Fahrradabstellanlagen an Bahnhöfen und Haltepunkten des ÖPNV, wobei neben Fahrradbügeln und Fahrradboxen bei stark frequentierten Bahnhöfen auch ein Fahrradparkhaus oder eine Fahrradstation mit zusätzlichen Serviceangeboten in Frage kommen. Somit wird das Fahrradparken auch für längere Zeiträume attraktiv gemacht.

Auch das Umfeld von Abstellanlagen erfordert eine Gestaltung, die eine Beleuchtung, das Freihalten von Sichtbeziehungen (soziale Sicherheit) und eine gute Wegeerschließung als radverkehrsfördernde Kriterien beinhaltet. Dies gilt auch für private Abstellanlagen, die von Geschäften und anderen Einrichtungen angeboten werden bzw. angeboten werden sollten.

Neben den (Zwischen-)Zielen der Haltestellen des ÖPNV ist komplementär die Abstellituation an den Quellen des Radverkehrs bedeutsam, also an den Wohnungen. Dabei rückt die Abstellituation in dichteren Wohnquartieren (Geschosswohnungen) in Vordergrund, die häufig als ungenügend zu bewerten ist. In Wohngebieten mit hoher Nutzungsdichte können witterungs- und diebstahlgeschützte Fahrradpavillons (für 10-12 Fahrräder) im öffentlichen Raum aufgestellt werden (genehmigungspflichtige Sondernutzung). In neu entwickelten Wohngebieten ist zu prüfen, ob eine Stellplatzsatzung, die auch den Radverkehr einbezieht bzw. Fahrrad-Abstellanlagen vorsieht, ein geeignetes Instrument zu Radverkehrsförderung darstellt.

Der zunehmenden Nutzung von elektrisch angetriebenen oder unterstützten Fahrrädern (E-Bikes, Pedelecs) entsprechend, kommt dem Angebot an Ladestationen, an E-Fahrradverleihsystemen sowie die Kopplung mit Solarbetrieb eine zunehmende Bedeutung zu (vgl. FGSV 2012; VCD Dortmund 2009; zu Fahrradstationen: MWEBVW 2011; MBV 2006; www.radstation-nrw.de).

Beispiele:

- Stellplatzsatzungen für den Radverkehr bestehen in einigen Großstädten (z. B. Berlin), aber auch vielen kleineren Kommunen (z. B. Friedberg)
- Fahrradpavillons: Stadt Dortmund (VCD Dortmund 2009)
- Bike-Tower Meckenbeuern (Bodenseekreis): Vollautomatisiertes Parkhaus für bis zu 146 Fahrräder mit geringer Grundfläche; Ladestationen für E-Bikes als Zusatzmodule (AGFS 2015, S. 66)
- bikebox, Linz (AT): Die bikebox ist in der gesamten Wegekette eine Ergänzung zur ÖPNV-Nutzung. Die Buchung einer bikebox erfolgt über ein herkömmliches Handy per SMS bzw. mit einem Smartphone per App (<http://www.linzag.at/portal/portal/linzag/privatkunden/mobilitaetverkehr/bikebox>).

- **Öffentliche Mietfahrradsysteme & Elektrofahrräder**

Die individuelle Mobilität wird durch neue Mobilitätsangebote flexibler gestaltet bzw. Akteure (Kommunen, Verkehrsunternehmen) entwickeln neue Geschäftsfelder. Dazu gehört im Bereich intermodaler Angebote die Entwicklung von Leihfahrrad-Systemen, die die spontane Nutzung nicht-privater Fahrräder ermöglichen, i.d.R. in Einwegfahrten mit unterschiedlicher Quelle und Ziel, häufig als regionales System. Leihfahrrad-Systeme sind am Markt zwar überwiegend in städtischen Gebieten verfügbar, können aber auch in weniger nachfragestarken Räumen die Erreichbarkeit und mobilitätsbezogene Teilhabe der Bevölkerung sichern helfen. Zu den Risiken

bzw. Nachteilen gehört neben den Betriebskostenzuschüssen der öffentlichen Hand in teils erheblichem Umfang eine stark witterungsabhängige Nutzung. Dagegen können negative Auswirkungen topografischer Gegebenheiten (Steigungen) durch den Einsatz elektrischer Antriebe kompensiert werden.

Ein Teil des neuen Mobilitätsangebotes sind Elektrofahrräder im Zubringerverkehr zum ÖPNV bzw. zu ÖPNV-Achsen mit einem attraktiven Angebot (SPNV- oder Schnellbusstrecken), sodass gerade im ländlichen Raum ein intermodales Angebot mit überschaubaren finanziellen Ressourcen erreicht werden kann, das eine individuelle Mobilität ermöglicht, wenn auch eine Witterungsexposition bleibt (vgl. BMVBS 2013; BMVBS 2012; BMVBS 2010; Preißner/Wittowsky/Kemming 2013).

Beispiele:

- Die Nutzung von ausleihbaren Elektrofahrrädern als Zubringerverkehr zur Flächenerschließung zum bzw. vom ÖPNV (Elektrobusse), der auf Verbindungen mit verringerter Erschließungswirkung eine höhere Reisegeschwindigkeit und damit eine höhere Attraktivität erreichen sollte, wurde schwerpunktmäßig im Rahmen des Modellvorhabens *inmod* erforscht und modellhaft erprobt. Die Region Salzhaff, Klützer Winkel, Usedom, Mecklenburgische Seenplatte in Mecklenburg-Vorpommern diente dabei als Untersuchungsraum, da hier die Herausforderungen aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen und geringer Bevölkerungsdichte besonders ausgeprägt sind. Die Fahrradabstellinfrastruktur beinhaltet 250 Abstellboxen mit Lademöglichkeit, das Leihsystem 370 Ebikes. Die Nutzung des Angebots erfolgt mittels einer Smartcard, die nach Registrierung erhältlich ist und von Touristen in einigen Hotelbetrieben ausgeliehen werden kann. Nach Auslaufen der Förderung wurde das Angebot des Feldversuchs überwiegend nicht weitergeführt.
- In der Ortschaft Heckenbeck (ca. 500 Einwohner, Stadt Bad Gandersheim/ Landkreis Northeim) wurden Gemeinschafts-Leihräder mit Zahlenschloss angeschafft, die für die Strecke vom Ort zum und vom ca. 4 km entfernten Bahnhof ausgeliehen werden und am Bahnhof abgestellt werden können. Gewartet werden die Räder ehrenamtlich in einer Fahrradselbsthilfewerkstatt. ([Beschreibung des Fallbeispiels Heckenbeck](#))
- MVGmeinRad, Mainz: Nahezu flächendeckendes Angebot der lokalen Nahverkehrsorganisation. Weitere Anbieter in der Region sind nextbike und Call-a-bike der Deutschen Bahn in Frankfurt, Wiesbaden, Darmstadt, Hanau ([MVG meinRad](#)).

• Mitfahrerparkplätze (P+M)

Während die Mitfahrer bei Fahrgemeinschaften im Gelegenheitsverkehr häufig einen gemeinsamen Ausgangspunkt und ggf. unterschiedliche Ziele haben, wird der Pkw beim P+M gemeinsam von zwei oder mehreren Pkw-Nutzern mit unterschiedlichen Fahrtquellen genutzt, um die Fahrt bzw. den größten Anteil des Weges von einem Treffpunkt (häufig Pendlerparkplatz an Fernstraßen) zum i.d.R. identischen Fahrtziel gemeinsam fortzusetzen. Sie leisten damit einen Beitrag, die Erreichbarkeit und Teilhabe der Bevölkerung zu sichern. Wesentliche Voraussetzungen für die P+M-Nutzung sind neben einer generellen Bereitschaft, räumlich und zeitlich nahezu identische Fahrtziele, die Kenntnis über potenzielle P+M-Partner sowie die Verfügbarkeit geeigneter Treffpunkte. Mit der Bereitstellung sicherer Pendlerparkplätze kann das Angebot P+M-Nutzung gefördert und somit eine Verkehrsvermeidung und verträgliche Abwicklung erreicht werden. Auch von Seiten der öffentlichen Verwaltungen der Kommunen und Kreise sowie der Arbeitgeber wird das Mobilitätsangebot durch diese Maßnahme immer stärker erweitert. Besonders geeignet für die Umsetzung sind Mittel- und Kleinstädte, da es auf kleinräumiger Ebene die größte Wirkung zeigt. Obwohl die Personalkosten gering und der Umsetzungszeitraum zwischen ein und drei Jahren angesetzt wird, ist die Umsetzung der als innovativ angesehenen Maßnahme bislang nur in Einzelfällen bekannt. Die steigenden Mobilitätskosten für die Bevölkerung und der große Flächenverbrauch für den Bau von P+M-Parkplätzen gelten als abschreckend (vgl. [Projektwebsite inmod](#), Jenssen et al. 2013).

Beispiele:

- Parken+Mitnehmen:
in Nordrhein-Westfalen: [Website pendlerportal NRW](#)
in Rheinland-Pfalz: [Website mitfahren Rheinland-Pfalz](#)
- Programm "Parken und Mitfahren" Baden-Württemberg: Über 4.000 Pendler-Stellplätzen auf 96 P+M-Plätzen an fast allen BAB-Anschlussstellen und einigen zweibahnigen Bundesstraßen des Landes

• Inter- und multimodale Informationssysteme

Multimodale bzw. intermodale Verkehrsinformationssysteme sind Auskunftssysteme für individuelle Nutzer, die mittels unterschiedlicher Anwendungen bzw. mit verschiedenen Endgeräten der Informations- und Telekommunikationstechnologie genutzt werden können: Navigationssysteme bzw. Routenplaner für mobile Endgeräte (on-trip-Information) und im Internet (i.d.R. pre-trip-Information). Es ist grundsätzlich in Bezug auf die Aktualität der Informationen zwischen statischen und dynamischen Systemen (aktuelle Verkehrssituation) sowie bezüglich des Umfangs der umfassten Verkehrsmittel bzw. Verkehrsangebote zu unterscheiden. Die angebotenen Informationen sollen die Nutzer bei ihren Mobilitätsentscheidungen unterstützen, indem sie die Verkehrsentscheidungen beeinflussen und somit die Entscheidungsmöglichkeiten verbreitern.

Die Instrumente der Information und Beratung werden vor allem durch die Länder, Kommunen, Kreise und Verkehrsunternehmen entwickelt und durchgeführt. Die bei allen Kommumentypen geeignete Maßnahme zeigt besonders auf der regionalen Ebene Wirkung. Besonders bei kleineren Kommunen sollte es allerdings eine Kooperation und/oder Absprache mit anderen Kommunen geben. Bislang ist sie vorwiegend in Städten bzw. urbanen Regionen oder Bundesländern entwickelt, im ländlichen Raum gibt es nur vereinzelte Ansätze. Dies könnte an den hohen Investitionen, teils in Form von Personalkosten, aber auch an dem langen Umsetzungszeitraum von teilweise bis zu drei Jahren liegen. Die technologische Entwicklung wie auch die folgende Anwendung ist einer sehr starken Dynamik unterworfen, so dass valide Aussagen über die Wirksamkeit und die Potenziale von Verkehrsinformationssystemen kaum getroffen werden können. Die Nutzung wird u.a. beeinflusst durch den Kohorteneffekt bzw. allgemeine gesellschaftliche Technikadaptionsprozesse (z. B. inwieweit verbreiten sich Smartphones als mobile Endgeräte, wie verändern sich die Kapazitäten, Geschwindigkeiten und Kosten für die Datenübertragung, wie entwickeln sich die organisatorischen und finanziellen Bedingungen von Datenaustausch und -bereitstellung). Der Ausstattungsgrad mit Mobiltelefonen in Deutschland ist inzwischen annähernd vollständig (2013: 93 %; Datengrundlage: Statistisches Bundesamt/ Einkommens- und Verbrauchsstichprobe), wobei der Anteil von Smartphones inzwischen bei 60 % liegt und Neuanschaffungen deutlich beherrscht.

Eines der, wenn nicht das wesentliche Problem bei der Wirkung von inter- und multimodalen Informationsangeboten gerade der neuen Generation, ist die geringe Bekanntheit bzw. Nutzung (7 % in Österreich; INFO-EFFECT), die durch geeignete, zielgruppenspezifische Maßnahmen gesteigert werden muss, um nicht nur marginale Wirkungen zu erreichen. Wesentlich ist, dass die übermittelten Informationen schnell/leicht verständlich sein sollten, um die Wahlentscheidungen (Routenwahl, Abfahrtszeit) zu beeinflussen. Kritisch ist, dass die derzeit bestehenden Services sehr technisch-rational orientiert sind und den menschlichen Verhaltensweisen somit nur bedingt entsprechen, also hinsichtlich Wirksamkeit deutlich verbessert werden könnten durch einen modularen Aufbau, stärkere Personalisierung, Bedürfnisorientierung und Selbstlerneffekt. Dabei tritt allerdings zunehmend ein Problem des Datenschutzes auf.

ÖPNV-Fahrgastinformationssystemen können und sollten integriert werden bzw. dienen i.d.R. als integrative Rückgratfunktion. Diese Rolle erfordert einen hohen Koordinationsaufwand (unterschiedliche Verkehrsunternehmen und andere Mobilitätsdienstleister müssen einbezogen werden).

Beispiele:

- Multi- und intermodale internetgestützte Reiseauskunft "AnachB.at" (App im Beta-Stadium), die für öffentliche Verkehrsmittel, Radfahren, zu Fuß gehen, Autofahren, Park&Ride, Bike&Ride, Fahrradmitnahme und Autoreisezug einen Reisezeitvergleich sowie aktuelle Routinginfos bietet (bis 2014 für die Bundesländer Wien, Niederösterreich, Burgenland, seitdem für ganz Österreich).
- Vielmobil ist ein internetbasierter multimodaler (nicht intermodaler) Reiseplaner für Hessen, der einen Reisezeitvergleich der unterschiedlichen Verkehrsmittel erlaubt (<http://www.vielmobil.info/>). Es wird u. a. die aktuelle Straßenlage einbezogen (z. B. Baustellen), und es können individuelle Parameter bestimmt werden wie ein vorhandener Parkplatz oder Zeit für die Parkplatzsuche am Ziel.
- Die Verkehrsgesellschaft Kreis Unna bietet Fahrgästen eine mobile Fahrplanauskunft mit Echtzeitinformation über Verspätungen und Fahrtausfälle. Kunden dieses herausragenden Serviceangebots erhalten die Informationen über eine App für die von Ihnen angegebenen Linien. (<http://www.vku-online.de>)
- Kopplung einzelner Personenverkehrsinformationen mit Gesundheitsterminen, Norwich (UK): Das Projekt zielt darauf ab, Fahrpläne des ÖV mit persönlichen Terminen bei der Gesundheitsversorgung zusammenzulegen, um insbesondere in Zeiten des demografischen Wandels Synergien erzeugen zu können. (http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=2357)
- onYOURway ist ein in kommunale Websites integriertes und als App verfügbares Verkehrsinformationssystem in Österreich, das primäre ein regionaler Onlinehandelsplatz ist, aber auch Mobilitätsinformationen anbietet (<http://onYOURway.at>).

3.3.3 Mobilitätsmanagement

• Mobilitätsmanagement für Betriebe

Durch gezielt auf einzelne Verkehrserzeuger, wie z.B. Betriebe, abgestimmte Mobilitätskonzepte kann das Mobilitätsverhalten der Beschäftigten und Besucher effizienter gestaltet werden. Seine besondere Wirksamkeit erreicht es durch den konkreten Zielgruppenbezug, der auch das Marketing erleichtert. Mobilitätsmanagement erfordert eine Beratung des jeweiligen Verkehrserzeugers bzw. Betriebs sowie die Umsetzung unterschiedlicher Maßnahmen - von einfachen organisatorischen und informationellen bis hin zu aufwändigeren infrastrukturellen Maßnahmen. Mobilitätsmanagement ist also kein grundsätzlich neues Instrument, sondern vielmehr eine ziel(gruppen)orientierte Anwendung bekannter Instrumente. Zu dem breiten Maßnahmenbündel gehören im Handlungsfeld ÖPNV häufig zielgerichtete ÖPNV-Angebote wie Jobticket, ansonsten Schulungen zum Sprit sparenden Fahren und die Förderung von Fahrgemeinschaften. Hinzu kommen kostenmäßig geringfügige Maßnahmen wie Fahrradabstellanlagen. Auch Maßnahmen mit indirektem Verkehrsbezug wie individuelle Arbeitszeitmodelle und Umkleieräume/Duschen sind möglich. Die Umsetzung von Mobilitätsmanagement in Betrieben eignet sich in allen Kommunen, bei kleineren Kommunen ist allerdings eine Kooperation oder eine Absprache mit anderen Kommunen empfehlenswert. Kommunen, Kreise, Verkehrsunternehmen /- verbünde, sonstige Verkehrsdienstleister und die Wirtschaft erzielen dadurch eine kleinräumige, kommunale Wirkung auf die Mobilität der Beschäftigten. Die Eignung bzw. Wahl von Maßnahmen zur Umsetzung hängt von den Zielen und dem Commitment der zu aktivierenden Verkehrserzeuger sowie den spezifischen Bedingungen ab, zu denen auch das branchenspezifische Tätigkeitsprofil gehört (Dienstleister mit vergleichsweise leichter Ansprache, Handel und Handwerk mit relativ schwieriger Ansprache). Für die Umsetzung sind auf kommunaler Ebene geeignete Strukturen und Organisationsformen zu schaffen. Mobilitätsmanagementberatungen können kurzfristig durchgeführt werden. Bislang wurde diese Maßnahme vorwiegend in Städten bzw. urbanen Regionen oder Bundesländern entwickelt, im ländlichen Raum gibt es bis jetzt nur vereinzelt Ansätze. Trotz hoher Investitionen wirkt sich Mobilitätsmanagement auf zwei Ebenen positiv auf die Personenmobilität aus. Es verbessert die jeweils vorhandenen Mobilitätsangebote und rückt verschiedene Mobilitätsoptionen verstärkt ins Bewusstsein.

Mobilitätsmanagement für Unternehmen kann dazu beitragen, den Wirtschaftsverkehr - insbesondere den Dienstreiseverkehr - effizienter und umweltfreundlicher zu gestalten. Es ist nach derzeitigen Erkenntnissen gut geeignet, Ziele der Verkehrsentwicklungsplanung effizient zu unterstützen.

Beispiele:

- Programm „Südhessen effizient mobil“ in der Region Rhein-Main (Erstberatung für öffentliche und private Arbeitgeber)
- Rijnstate Krankenhaus, Arnhem (NL): Mobilitätsplan mit verschiedenen Bausteinen ([Beschreibung Fallbeispiel](#))

• Verkehrssubstituierende Informations- und Telekommunikation

Mit der stark gewachsenen bzw. weiter wachsenden Nutzung von IuK in Gesellschaft und Wirtschaft sind verkehrliche Wirkungen verbunden, die wesentlich auf die Substitution von Verkehr abzielen (Telearbeit, Onlinebanking, Teleshopping/ E-Commerce, Telelearning, Videokonferenzen, etc.). Telearbeit gehört in vielen vor allem großen Unternehmen zum Standard und kann Teil von Maßnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements sein (siehe Profil 11). Auch in der öffentlichen Verwaltung kann der Trend zu e-Services (z. B. Fahrzeuganmeldung) weiter gedacht und nicht nur als Bequemlichkeitssteigerung angesehen werden, sondern als Ersatz für physische Mobilität. Dabei sind aus heutiger Sicht jedoch weniger technische als vielmehr rechtliche Fragen zu lösen (Erfordernis einer rechtsgültigen Unterschrift). Eine Kostenreduktion auf Seiten der Nutzer kann angenommen werden, wenn die Kosten für die Kommunikationsvoraussetzungen (Internetanschluss, PC-Nutzung) bereits bestehen und sich variable Mobilitätskosten einsparen lassen - Fixkosten wie Pkw-Anschaffung und ÖPNV-Zeitkarten fallen also nicht darunter. Hinzu kommt i.d.R. der Nutzen eingesparter Fahrtzeit. Dies kann auch einen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie leisten. Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten kann zudem einen wesentlichen Beitrag zur Zufriedenheit von Beschäftigten leisten. Aufgrund verringerter beruflicher Pendelwege, die häufig mit dem Pkw unternommen werden und die zeiteffiziente Kopplungen von Einkäufen ermöglichen, gewinnen wohnortnahe Versorgungseinrichtungen tendenziell an Bedeutung.

• Mobilitätsmarketing, Kampagnen

Mit dem breiten Instrumentenrepertoire des Marketing werden gezielt erwünschte Mobilitäts- und Verkehrsverhaltensweisen gefördert. Mobilitätsmarketing kann bestimmte, bisher nicht genutzte Mobilitätsoptionen ins Bewusstsein rufen und auf diese Weise die individuell tatsächlich nutzbaren Optionen erweitern. Je nach Inhalt und Zielsetzung kann Klimaschutz, Luftreinhaltung, Lärm, Gesundheit oder Verkehrssicherheit im Mittelpunkt einer Kampagne stehen. Kampagnen gehören zum traditionellen Repertoire der Verkehrssicherheitsarbeit (z. B. der Unfallkassen). Dadurch dass mehrere Verkehrsmittel, wie der Fußverkehr, der Radverkehr, sowie der ÖV und MIV von der Maßnahme betroffen sind, werden zugleich viele Strategien der Verkehrsplanung verfolgt. Für die Beratung und Informationsbeschaffung sind neben Verkehrsdienstleistern auch die Wirtschaft und die Kommunen verantwortlich. Kampagnen können zu einer deutlichen Veränderung des Modal Split, zu mehr Rücksichtnahme oder anderen Verhaltenseffekten führen (vgl. Radverkehrskampagnen Karlsruhe und München). Unerlässlich ist jedoch eine gleichzeitige Verbesserung der Infrastruktur und des Angebots.

Beispiele:

- "Aktion minus 10 Prozent" (Verkehrssicherheit), „Kopf an, Motor aus“ (Radfahren), Radkultur-Kampagne in Baden-Württemberg, „Mit dem Rad zur Arbeit“, Aktion „Fahr mit!“ für den ÖPNV im ländlichen Raum, mit Gewinnspiel (Main-Kinzig-Kreis, Kreisverkehrsgesellschaft KVG,

SPESARTregional)

- „Entspannt Mobil - Sicher unterwegs“: Flyer der Stadt München und des Polizeipräsidiums mit einer Übersicht der wichtigsten Regeln für ein auskömmliches Miteinander von Fußgängern, Radfahrern und Autofahrern (Flyer entspannt mobil).
- Das Land Tirol stellt Gemeinden Veranstaltungsmodule zur Verfügung, die vor allem die Freude am Radfahren in den Mittelpunkt stellen. Im Rahmen von "Sattelfesten" können beispielsweise "Spaßräder" oder neueste Rad- und E-Bike-Modelle getestet werden. Außerdem erhalten die Gemeinden Handlungsanleitungen zur Organisation von Fahrradtauschbörsen oder von „Fahrradchecks“; in Kooperation mit einem Automobilclub werden kostenlose Fahrradcodierungen angeboten. Die Veranstaltungen werden mit bis zu 1.500 EUR gefördert ([Beschreibung der "Sattelfeste"](#)).
- Die Wanderausstellung „Radlust“ war bereits in mehr als vierzig Städte und Gemeinden in Deutschland, Österreich und der Schweiz zu erleben.
- Die Kampagne „Kopf an: Motor aus. Für null CO2 auf Kurzstrecken“ war eine Kampagne, die in über zehn Städten mit provozierenden und humorvollen Botschaften die Autofahrer dort ansprach, wo sie ihr Verhalten ändern sollen: auf Pendlerstrecken, vor Schulen, beim Einkaufen. sind oder waren schon dabei (www.kopf-an.de)

• ÖPNV-Nutzertraining

Die Nutzung des ÖPNV ist – wie die selbständige Teilnahme am Verkehr allgemein - für viele ältere Menschen aufgrund der zunehmenden sensomotorischen und kognitiven Einschränkungen von einem Gefühl der Unsicherheit geprägt. Die Trainings- und Informationsveranstaltungen beinhalten die Demonstration und Üben typischer Situationen wie z.B. dem Ein- und Aussteigen aus Bussen mit Rollator oder dem Überwinden von Bordsteinkanten. Träger können neben Verkehrsunternehmen die Verkehrswacht und Sozialverbände sowie Altenpflegeeinrichtungen sein. Diese übernehmen die Informationsbeschaffung sowie die Beratung. Auch verbesserte Nutzungsmöglichkeiten bestehender Angebote bedeuten eine verbesserte Teilhabe von Menschen mit Zugangsschwierigkeiten. Die Einbeziehung von Alteinrichtungen und Trägern der Altenpflege/-betreuung ist sinnvoll für einen guten Zugang zur Zielgruppe und damit für hohe Teilnehmerzahlen.

Beispiele:

- Verkehrswacht und das Verkehrsunternehmen Havelbus trainieren Senioren in Kleinmachnow hinsichtlich der Nutzung des ÖPNV.
- SeniorMobil (Steiermark): Die ÖBB bildete nach dem Prinzip "train the trainer" ehrenamtliche SeniorMobil-Berater aus, die Menschen der gleichen Altersklasse den Zugang zum öffentlichen Verkehr erleichtern, indem sie ihnen etwa in der Bedienung des Fahrkartenautomaten oder im Lesen von Fahrplänen behilflich sind. Das Konzept wurde nach einer erfolgreichen ersten Phase in einer Pilotregion auf das Bundesland ausgeweitet, dabei konnten 18 Berater rund 7.000 Senioren beraten (Stand 2013)(Kurzbeschreibung SeniorMobil-Berater). Die ÖBB weitete den Ansatz auf acht der neun österreichischen Bundesländer aus (oebb.at/seniormobil).
- Patenticket (KVB, Köln): Die Aktiv60Ticket-Kunden von RVK und KVB fungierten nach dem peer-to-peer-Prinzip als „Paten“ für etwa gleichaltrige Freunde oder Bekannte („Patenkinder“), denen sie unter Nutzung des Angebots eines kostenlosen dreimonatigen (Test-)Fahrscheins die Nutzung des ÖPNV im VRS-Gebiet näher zu bringen versuchen. Die Kundenakquisition liegt bei einem Anteil von etwa einem Drittel der herangeführten Testnutzer. (Kurzbeschreibung Patenticket; vgl. Anemüller 2012).
- Busbegleiter im zweiten Arbeitsmarkt: Mit Hilfe einer Qualifizierungsmaßnahme des Jobcenters im Kreis Recklinghausen werden im Rahmen eines Modellprojekts Langzeitarbeitslose für zwölf Monate als Busbegleiter beim Verkehrsunternehmen Vestische ausgebildet. Sie unterstützen Fahrgäste beim Ein- und Ausstieg und sind neben dem Fahrer Ansprechpartner im Fahrzeug und an Haltestellen.

Darüber hinaus agieren sie als Vermittler bei Konflikten im Schülerverkehr und sollen

- Verunreinigungen und Beschädigungen verhindern. Nach Durchführung 2007-2009 wird die Maßnahme derzeit (September 2015) neu aufgelegt (<http://www.vestische.de/busbegleiter.html>).

3.3.4 Begleitende planerische Maßnahmen

- **Integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsplanung**

Die Verkehrsnachfrage bzw. das Verkehrsaufkommen hängen stark von Art, Maß und Verteilung der Nutzungen im Raum ab. Nichtintegrierte Nutzungen (räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten etc.) verursachen mehr Verkehr als integrierte Nutzungen. Zudem gehen disperse Siedlungsstrukturen eher mit der Nutzung des MIV einher als punkt- und bandförmige Strukturen höherer Dichte, die mit ÖPNV-Angeboten günstiger bedient werden können oder eher die Nutzung des nicht-motorisierten Verkehrs nahe legen. Eine hinsichtlich der Umweltwirkungen optimierte Siedlungsentwicklung soll dabei helfen, die Verkehrsleistung zu verringern und kann damit auch die Zeit- und Geldaufwendungen der Verkehrsteilnehmer reduzieren.

Zur Schaffung einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklungsplanung muss neben der Infrastruktur auch das Mobilitätsangebot verändert werden. Da es sich um die konzeptionell-planerische Berücksichtigung handelt, insbesondere bei Siedlungserweiterungen, gelten die Kommunen als wichtigste Akteure.

Eine solche Planung, die neben dem Fußverkehr ebenfalls den Radverkehr sowie den ÖV und MIV betrifft, besteht bis jetzt nur programmatischer/normativer Ebene, in der Umsetzung wird sie allerdings nur selten konsequent durchgesetzt.

Auch auf der Ebene von Nutzungen bzw. Einrichtungen kann eine Integration erfolgen, die wiederum Auswirkungen auf die Mobilitätsbedarfe bzw. das erforderliche Mobilitätsangebot hat (vgl. Schweizer/Bernhard 2012; UBA 2011; Holz-Rau/Sicks 2013; Holz-Rau 2009; Beckmann 2004; Stiewe et al. 2012).

Beispiel aus Schweden (vgl. Jungermann 2012: 75): Eine Variante zur Aufrechterhaltung des Angebots bei gleichzeitiger Optimierung der Unterhaltungskosten besteht in der Kombination von Kinder- und Altenbetreuung (Heim, betreutes Wohnen) in einem Gebäude. Diese Möglichkeit als Reaktion auf sinkende Kinderzahlen und steigende Nachfrage im Bereich von Altenheimplätzen wird beispielsweise in den Gemeinden Åre und Berg nach anfänglicher Skepsis sehr gut angenommen.

- **Nahversorgung**

Die Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs (v.a. Lebensmittel) ist für die Aufrechterhaltung des täglichen Lebens von großer Bedeutung. Die wohnortnahe Grundversorgung ist für Personen und insbesondere für Haushalte ohne Pkw-Verfügbarkeit von entscheidender Bedeutung. Die Grundversorgung bzw. Nahversorgung ist ein wichtiger Teil der Daseinsvorsorge sowie ein Teilaspekt einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist geprägt von einer Ausdünnung des Netzes von Einzelhandelsbetrieben der Grund- bzw. Nahversorgung. Dies resultiert auf verkehrlicher Seite in einer Zunahme der Verkehrsleistung bzw. der durchschnittlichen Wegelänge zum Einkaufen, aber auch einer stärkeren MIV-Abhängigkeit bzw. MIV-Orientierung. Dies wird verstärkt durch die häufige Kopplung des Einkaufens mit anderen Aktivitäten. Die stationären Angebote des Einzelhandels werden ergänzt durch mobile Verkaufsgelegenheiten (siehe Kurzprofil 4), in sehr nachfrageschwachen Gebieten sogar ersetzt. Hinzu kommen ambulante Pflege- und Haushaltshilfen sowie Liefer-/Bringdienste, die die Versorgung unterstützen oder sichern. Alternative Nahversorgungspunkte, die meist multifunktional konzipiert sind (z.B. Poststelle, Cafe, Treffpunkt), sind von Förderung und einem hohen Engagement abhängig. Um die o. g. MIV-Abhängigkeit abzuschwächen, gilt es auch, den Fuß- sowie Radverkehr zu stärken, die Standortbedingungen integrierter

Lagen zu verbessern sowie das Bau- und Planungsrecht zur Vermeidung einer (weiteren) Entwicklung nichtintegrierter Lagen einzusetzen. Dabei können auch kleinere Gemeinden bzw. Gemeinden im ländlichen Raum aktiv werden (vgl. BBSR 2013; BMVBS 2011a; BMVBS 2011b; Hahne 2009; Gatzweiler/Pütz 2008; Reutter/Freudenau 2007)

Beispiele:

- „Um's Eck“: Nahversorgungsinitiative von drei Großhändlern in Süddeutschland zur Belieferung von (im Jahr 2009) ca. 200 selbständigen kleineren Lebensmittelmärkten (unter 400 qm Verkaufsfläche) und Convenience-Shops in Süddeutschland.
- „MarktTreff“: Konzept für kombinierte Nahversorgungseinrichtungen und Dorftreffpunkte in kleinen Gemeinden (700-1.900 Einwohner) mit fehlender oder stark gefährdeter Grundversorgung in Schleswig-Holstein mit Förderung durch das Land.
- DORV: private Initiative in NRW mit multifunktionalem Konzept.
- Ausgehend von den Dorfläden Bendingbostel, Otersen und Wulmstorf im Landkreis Verden formierte sich 2004 in Niedersachsen die Landesinitiative „Dorfladen“-Netzwerk.
- „Komm-In“: Nahversorgungszentren in Baden-Württemberg in kommunaler Betreiberschaft und Bündelung verschiedener Aktivitäten.

3.4 Handlungsansätze zur weiteren Gestaltung öffentlicher Mobilitätsangebote

Die wirtschaftlichen Bedingungen sind in aller Regel sehr wesentlich für die Einführung bzw. die dauerhafte Aufrechterhaltung von öffentlichen bzw. seitens öffentlicher Handlungsträger angebotener Mobilitätsangeboten, auch wenn es sich dabei um Angebote der Daseinsvorsorge handelt und somit wie bei den meisten öffentlichen Leistungen keine vollständige Finanzierung durch die Nutzer ergibt bzw. ergeben muss.¹⁹ Da jedoch auch weitere, nicht der Bestellung seitens Aufgabenträger unterliegende, marktgetragene Mobilitätsangebote bedeutsam sind oder im Rahmen von Pilotprojekten öffentlich geförderte Angebote sich im Anschluss den Marktbedingungen stellen müssen, sind die finanziellen bzw. wirtschaftlichen Bedingungen von grundlegender Bedeutung.

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist Gegenstand der gesetzlichen Vorgaben für den ÖPNV und findet er sich in § 1 RegG und auch in zahlreichen Landes-ÖPNV-Gesetzen. Häufig taucht er zudem in Nahverkehrsplänen auf, i.d.R. die angesprochenen Gesetzen zitierend oder benennend. In der Praxis ist der Begriff überwiegend nicht relevant bzw. wird uneinheitlich interpretiert und verwendet. Etwas klarer ist der Umgang mit dem Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung“. Mit diesem aus dem europäischen Recht stammenden Begriff drückt der Gesetzgeber (§ 8 III PBefG) die Verpflichtung der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden aus, für eine Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des ÖPNV zu sorgen. Offen lassen die gesetzlichen Bestimmungen allerdings den Umfang der ausreichenden Verkehrsbedienung bzw. Kriterien, wann eine Verkehrsbedienung nicht mehr als ausreichend gelten kann. Somit wird auch hier das seitens der öffentlichen Hand bzw. seitens der Aufgabenträger vorgehaltene Angebot (im ÖPNV) in Einklang mit den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gebracht und ist Veränderungen unterworfen.

3.4.1 Bestehende Handlungsmöglichkeiten

- **Leistungsabbau**

Eine häufig vorzufindende („klassische“) Reaktion auf den - eingetretenen oder zu erwartenden - Rückgang der Nachfrage im ÖPNV ist die Reduzierung dessen Angebotsumfangs (geringeres Fahrtenangebot, Ausdünnung von Linien bzw. Verkürzung von Linienwegen). Hierbei wird eine betriebliche Optimierung seitens der Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträger oder Regieebene vorgenommen. Ein weiterer Rückgang der Nachfrage aufgrund einer geringeren Attraktivität bei vorhandener Wahlmöglichkeit („Teufelskreis“) oder verringerte Mobilität bzw. Teilhabemöglichkeiten sind die Folge.

- **Nachfragesteuerung**

Die Umstellung von fahrplangestützten, linienbezogenen ÖPNV-Angeboten auf die Nachfragesteuerung (Rufbus, AST, etc.) ist eine weitere, in den letzten Jahren zunehmende Anpassungsreaktion auf eine sinkende Nachfrage im ÖPNV bzw. eine schlechter werdende finanzielle Grundlage des ÖPNV-Angebots. Allerdings wird der Einspareffekt eine nicht selten überschätzt bzw. stellt sich der niedrige Kostendeckungsgrad als großes Manko bedarfsgesteuerter Bedienformen dar, und die Kosten pro Fahrgast reichen teilweise an die Kosten einer Taxibenutzung, da der Besetzungsgrad pro Fahrt meist kaum höher als im MIV ist (vgl. Steinrück/ Küpper 2010).

Auch durch die Nachfragesteuerung (einschließlich der Voranmeldung) ergibt eine geringere Attraktivität des ÖPNV-Angebots bzw. eine verringerte Flexibilität, sodass zunächst von einer weiteren Nachfrageverringering ausgegangen werden kann.

¹⁹ Der Kostendeckungsgrad der ÖPNV betreibenden Mitglieder des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) lag 2011 bundesweit bei im Mittel 79,4 % und zeigt seit einigen Jahren eine positive Tendenz, wobei die Situation in den alten Bundesländern günstiger ist als in den neuen Bundesländern (vgl. VDV 2013).

- **Betriebliche Optimierung**

Restrukturierungen auf unternehmerischer Ebene mit bzw. aufgrund des Ziels von Einsparungen der öffentlichen Hand (z. B. durch Skaleneffekte im Rahmen von Fusionen) nur in seltenen Ausnahmefällen erreichbar und mit einem hohen Aufwand verbunden ist (s. auch Kap. 3.4.1/ Betriebliche Optimierung). Zudem kann angenommen werden, dass die betriebliche Optimierung in Verkehrsunternehmen aus eigenem Abtrieb permanent stattfindet, aber gesetzliche Grenzen hat (z. B. gesetzlich definierte Standards hinsichtlich Fahrzeugemissionen oder Sozialstandards). Dennoch können immer wieder Instrumente entwickelt werden, die sich positiv auf das Betriebsergebnis von Verkehrsunternehmen auswirken und einen etwaigen Defizitausgleich im Rahmen des Querverbands minimieren (z. B. Anreizsystem zum Kraftstoff sparen fahren).

- **Höherer Defizitausgleich oder höherer Nutzerbeitrag**

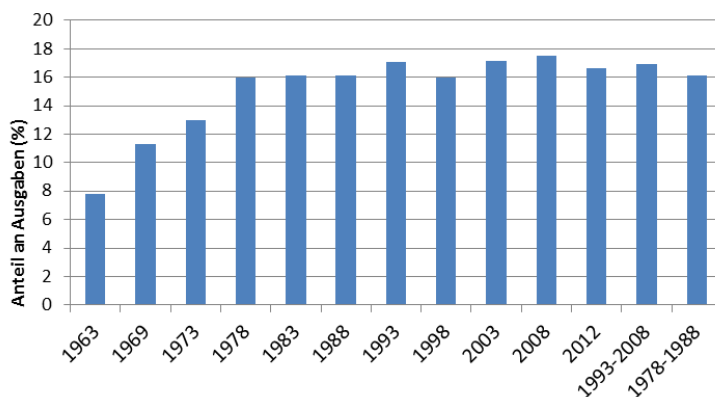
Mit einer Verringerung der Nachfrage im ÖPNV im Sinn einer Verringerung der Anzahl der Nachfrager ist auch ein Rückgang der Einnahmen verbunden. Dies kann - bei gegebenem strukturellem betrieblichem Defizit - entweder durch einen höheren Beitrag zum Defizitausgleich seitens des Aufgabenträgers bzw. Bestellers des Angebots oder durch einen höheren Nutzerbeitrag, d. h. höhere Fahrpreise ausgeglichen werden.

Höhere Beiträge zum Defizitausgleich aus dem Angebot von Leistungen sind angesichts der zunehmend verringerten Spielräume in den Haushalten von Aufgabenträgern sowie aufgrund der in den vergangenen Jahren eingetretenen Reduzierung bei den Ausgleichsleistungen für Schüler- und Schwerbehindertenverkehre (nach PBefG bzw. AEG) und bei den Regionalisierungsmitteln (nach RegG) sowie aufgrund der ungeklärten weiteren Entwicklung der Mittel nach GVFG und Entflechtungsgesetz²⁰, auch im Zusammenhang mit dem Rückstau bei Investitionen zum Bestandserhalt nicht absehbar.

Die Option höherer Beiträge der Nutzer wiederum verringert die Attraktivität des ÖPNV-Angebots und damit (weiter) die Nachfrage, da bereits aktuelle die ÖPNV-Tarife als zu teuer und zu kompliziert empfunden werden. Veränderungen in diesem Bereich sind zudem sehr langwierig und von großen Widerständen geprägt.

In diesem Zusammenhang ist auf den Anteil der Ausgaben von privaten Haushalten für Mobilität über einen längeren Zeitraum hinzuweisen, der aufgrund der Datengrundlage nur in einer Kategorie mit den Ausgaben für die Telekommunikation zusammengefasst ist (siehe Abbildung 8) - Der Anteil der Ausgaben nur für Verkehrszwecke beträgt etwa 14 %. - Es ist festzustellen, dass seit geraumer Zeit dieser Anteil eine etwa gleiche Größenordnung einnimmt (seit Anfang der 1990er Jahre etwa 17 %, Ende 1970er bis Ende 1980er Jahre 16 %) und damit die Annahme von erheblichen Steigerungen (Haushaltsebene) als nicht plausibel erscheint.

Abbildung 8: Anteil der Ausgaben für Mobilität und Telekommunikation privater Haushalte



Datenquelle: Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS)

²⁰ Zum Zeitpunkt der Berichterstellung bestehen politische Beschlüsse zwischen Bund und Ländern über die Fortführung des RegG, aber Unsicherheit über die prinzipielle Fortführung bzw. Höhe der Bundes-GVFG hinsichtlich der weiteren Entwicklung des EntflechtG.

Angesichts nur begrenzt steigerbarer Tarife im ÖPNV, aber auch wegen der hinsichtlich einer (potenziellen) Querfinanzierung nicht in Frage kommenden ergänzenden Mobilitätsangebote wie Carsharing, die im Gegenteil zur Kundengewinnung und Kundenbindung im Rahmen von Kombiangeboten rabattiert werden, kommt dem Tarifsystem eine bedeutende Rolle zu. Ziel ist hierbei häufig die Tarifiergiebigkeit, also das Erzielen höherer Einnahmen ohne Angebotsausweitung und bei Steigerungsraten im üblichen Rahmen.

Für den Schülerverkehr gestaltete sich der Haushaltsaufwand der Kostenträger in der jüngeren Vergangenheit überwiegend gleichbleibend (z.B. Main-Kinzig-Kreis). Es ist aber damit zu rechnen, dass die Mittel der Schülerbeförderung aufgrund des Rückgangs der Schülerzahl insgesamt abnimmt, aufgrund der Gestehungskosten des Angebots für die Verkehrsunternehmen dennoch zunimmt. In der letztlichen Wirkung auf die Angebotserstellung wird jedoch der Rückgang der Einnahmen aus dem Schülerverkehr als zentrale Säule der Finanzierung des ÖPNV im ländlichen Raum negativ sein, da nicht in gleicher Größenordnung mit einer Kompensation durch andere Nutzer zu rechnen ist.

- **Ehrenamtliche Beförderung**

Neben der Verringerung eines fahrplanbasierten Mobilitätsangebots im ÖPNV, sei es mittels Ausdünnung oder Nachfragesteuerung, und der Verbesserung der Einnahmeseite (z. B. durch höhere Nutzerbeiträge) kann zumindest für Teilbereiche das Angebot ehrenamtlicher Beförderung eine Lösungsmöglichkeit darstellen. Bürgerbusse verkehren in der Regel auf festen Linienwegen und zu bestimmten Zeiten und erfordern in einigen Fällen die Anmeldung des Fahrtwunsches. Derartige Kleinbusse werden von ehrenamtlich tätigen Fahrern gelenkt und können maximal acht Fahrgäste befördern. Die Busse sind i.d.R. Ergebnis von Selbsthilfeinitiative von Bürgern, die das regionale ÖPNV-Angebot aus Eigeninitiative und mit ihrer eigenen Leistung verbessern möchten (siehe vertiefend auch Profil in Kap. 0).

3.4.2 Neue Finanzierungsmöglichkeiten im ÖPNV

Zukünftig werden die Finanzspielräume sowohl der öffentlichen Hand wie auch der privaten Haushalte durch erhebliche Kostensteigerungen stetig weiter eingeschränkt. Die Energiekosten beispielsweise werden auch in Zukunft die Wirtschaftlichkeit der ÖPNV-Leistungen stark beeinflussen. Durch innovative Antriebstechniken können Verbrauchseinsparungen erzielt werden, obgleich die zu erwartenden Preissteigerungen für Strom und Kraftstoffe nur teilweise kompensiert werden können (ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013: 266). Darüber hinaus sind die stetig ansteigende Personalkostenentwicklung sowie eine Steigerung der Fahrzeugkosten zu bedenken. Angesichts der in Betracht zu ziehenden investiven Kostenniveaus müssen überdies gesetzliche Anforderungen wie Barrierefreiheit, Emissionsverringerung und Sicherheitsaspekte gewährleistet werden (ebd.: 269). Der Finanzbedarf setzt sich aus den Investitionskosten und den Betriebskosten für die Leistungserbringung zusammen. Die ÖPNV-Zukunftskommission sieht eine Finanzierung der Infrastruktur als Aufgabe der Daseinsvorsorge vor, wobei die Mittel aus Regionalisierungsgesetz, Entflechtungsgesetz sowie GVFG auf Bundesebene die wesentlichen öffentlichen Finanzierungsquellen im investiven Bereich darstellen. Während Infrastruktur- und infrastrukturähnliche Kosten durch öffentliche Mittel gedeckt werden, sollen die Betriebskosten durch Tarifeinnahmen oder Tarifersatzzahlungen wie die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG/ § 6a AEG) oder für die Schwerbehindertenbeförderung (§ 148 SGB IX) finanziert werden.

Angebotsbedingte Kostensteigerungen können unter gleichen Bedingungen durch die Erhöhung der Tarifeinnahmen bzw. der Tarife zum Zweck der Erhöhung der Fahrgeld-Erlöse oder Leistungskürzungen kompensiert werden; darüber hinaus ist die Erschließung neuer Finanzierungsquellen zur nachhaltigen Finanzierung des ÖPNV im Spannungsfeld mit den rechtlichen Grundlagen zu erörtern. Dabei bietet die Nutzerfinanzierung neue Wege, die von einer (Bürger-)Abgabe, Mischfinanzierungsmodelle unter Einbindung privater Finanzierungspartner, eine Erlössteigerung durch neue Geschäftsfelder bzw. Mobilitätsangebote bis zur Heranziehung von Nutznießern eines ÖPNV-Angebots reicht.

- **ÖPNV-Abgabe**

Eine deutlich erweiterte Nutzerfinanzierung wird zunehmend diskutiert. Auf dem Grundgedanken einer Angebotsfinanzierung durch eine nutzungsunabhängige, aber dennoch zweckgebundene Abgabe beruht das bekannte Modell des in Deutschland an vielen Hochschulen zu findende Semesterticket, bei dem alle Studierende unabhängig von ihrer tatsächlichen ÖPNV-Nutzung einen Pflichtbeitrag leisten.²¹ Auch die Freifahrtberechtigung für Schwerbehinderte (auf Grundlage von § 148 SGB IX) kann als Modell für die pauschale Nutzungsberechtigung gelten, wobei hier die Eingrenzung auf eine bestimmte soziale Gruppe sowie die Finanzierung aus Steuern hervorzuheben sind.

In einer über eine bestimmte Bevölkerungsgruppe hinausgehenden Anwendung des Solidar- bzw. Umlagemodells wird Bezug auf alle Bürger oder anderweitig Abgabepflichtigen (z. B. Unternehmen) eines bestimmten Raumes (Gebietskörperschafts bzw. Bediengebiet) genommen. Die Umsetzung der Zahlung könnte bspw. in Form einer Nahverkehrsabgabe aller Bürger erfolgen, die zur kostenlosen oder ermäßigten ÖPNV-Nutzung in einem bestimmten Gebiet berechtigt (generell oder zu bestimmten Zeiten). Dabei könnte eine im Rahmen der verfassungsmäßig verbrieften kommunalen Selbstverwaltung erlassene gemeindliche Satzung die Rechtsgrundlage bilden.²² Angesichts der Unterscheidung kommunaler Abgaben in Steuern, Beiträge und Gebühren, ist eine ÖPNV-Pflichtabgabe als Beitrag einzuordnen und damit die Rechtskonformität gegeben, da eine bestimmte Personengruppe (die Bürger einer Gemeinde) Vorteile erhalten, also ein öffentliches Angebot (die Beförderungsleistung) in Anspruch nehmen können - eine tatsächliche Inanspruchnahme ist nicht Voraussetzung. Im funktionalen Sinn können Gemeinden einen Verbund bilden und so Bediengebiete sinnvoller Größe bilden (z. B. Landkreis). Es ist dabei die Nichtteilnahme einzelner Gebietskörperschaften für den Nutzen dieses Ansatzes jedoch als Risiko zu betrachten.

Im Fall einer Differenzierung nach Angebotsumfang bzw. -qualität kann die Nahverkehrsabgabe bzw. der Beitrag des einzelnen Zahlungspflichtigen für die einzelnen Gebietskörperschaften berechnet werden. Darüber hinaus ist es Gemeinden unbenommen, über das Aufkommen aus der Abgabe hinaus Haushaltsmittel bereitzustellen. Zur Bemessung der Abgabe könnten die Kosten des derzeitigen ÖPNV-Angebots im Abgleich mit dem erwarteten künftigen Kostenrahmen und ggf. einem Finanzpuffer herangezogen werden, wobei die Ist-Kosten je Wirtschaftsjahres zu ermitteln und öffentlich darzustellen wären (Rahm/Landschreiber 2012 unter Verweis auf Boltze/ Groer 2012). Hierbei stellt sich die Herausforderung, eine im Zug der Einführung eines Abgabesystems zum Zweck der Akzeptanzsteigerung einhergehende bzw. empfohlene Angebotsoptimierung (vgl. ebd.) kostenmäßig abzubilden.

Eine weit reichende Idee ist es, dass Städte mit eigenen Stadtwerken, die üblicherweise im steuerlichen Querverbund das Defizit im ÖPNV (mit) abdecken, die Strompreise der Bürger in ihrem Versorgungsgebiet senken, sofern der ÖPNV aus einer ÖPNV-Abgabe finanziert würde (Rahm/Landschreiber 2012: 33).²³ Dabei ist jedoch zu bedenken, dass viele Stadt- oder Kreiswerke im Zuge der Energiewende zu einer ungünstigeren Ertragssituation tendieren, sofern sie wesentlich an der Erzeugung von Elektrizität beteiligt sind.

Die Entlastungswirkung auf die kommunalen Haushalte ist weiterhin noch vertieft zu prüfen: Ausgleichsleistungen für den ÖPNV-Leistungen entfallen offensichtlich. Wenn jedoch gleichzeitig andere öffentliche Leistungen vergünstigt angeboten werden, entfällt dieses Argument. Die mutmaßlich erhebliche Verringerung der Transaktionskosten für den Vertrieb in diesem Ansatz werden durch den geringen Anteil an

²¹ Die Einbeziehung von Jobtickets in diese Finanzierungskategorie (wie in VCD 2012: 5) ist nicht zutreffend, da es sich um einen spezifischen Tarif für Großkunden handelt und somit Nichtnutzer nicht zur Zahlung für eine potenzielle Nutzung herangezogen werden.

²² Bspw. bestimmt die Hessische Gemeindeordnung (§ 93 Abs. 2), dass die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen in erster Linie - soweit vertretbar und geboten - aus Entgelten für ihre Leistungen und im Übrigen aus Steuern zu beschaffen haben.

²³ Nur über die Versorgung mit elektrischer Energie, die jeden Haushalt erreicht, ist eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes gegeben (gegenüber einer Gasversorgung).

gesamten Angebotskosten²⁴. Allerdings bestehen realistisch weiterhin Vertriebskosten, da die über den Anwendungsraum der ÖPNV-Abgabe hinausgehenden Verkehre weiterhin durchgehende Fahrscheine erhalten sollten (und nicht an den Grenzen Anschlussfahrscheine mit Fahrtunterbrechung erwerben sollten), sofern nicht davon ausgegangen wird, dass ganze Verbundräume derartige Anwendungsgebiete werden. Alle restlichen Vertriebskosten werden aufgrund einer geringeren Anzahl steigende spezifische Kosten verursachen. Hinzu kommt aus prinzipieller Sicht, dass unbeschadet der Art und Weise der Zahlung ein zahlungsbezogener Mehraufwand öffentlicher Verwaltungen anzunehmen ist, der die Ermittlung der Zahlungspflichtigen, ggf. die Berechnung der Höhe der Zahlung und die Kontrolle der Zahlung sowie die Einleitung etwaiger sonstiger Maßnahmen (z. B. Mahnverfahren) umfasst.

Die Zahlung der Abgabe könnte über einen gemeindlichen Grundsteueraufschlag (Hebesatz der Grundsteuer B für bebaute oder bebaubare Grundstücke und Gebäude) erfolgen²⁵, also zunächst alle Grundsteuerpflichtigen betreffen, allerdings im Rahmen der Umlegung der Abgabe bzw. der Grundsteuer von Wohnungseigentümern auf Mieter ausdrücklich alle Bürger umfassen (vgl. Rahm/ Landschreiber 2012). Damit wird die Höhe der Zahlung an die Größe der hinsichtlich der Bemessung zugrunde zu legenden Grundstücke gekoppelt. Somit könnte auch ein Druck auf die Nutzung bzw. Nutzbarmachung ungenutzter Grundstücke entstehen (z. B. Baulücken), die durchaus baulich genutzt werden könnten. Dies würde Bemühungen zur Innenentwicklung stützen.

Aufgrund einer angenommenen Berechnung der Höhe der Abgabe kann davon ausgegangen werden, dass die entsprechende Grundsteuer-Hebesetzerhöhung sachlich begründet und somit rechtskonform ist²⁶. Damit ist allerdings das Argument, mit der Abgabe kommunale Haushalte zu sanieren, hinfällig. Da die Abgabenhöhe durch die Gemeinde festgelegt wird und somit der politischen Diskussion unterliegt, ist nicht zwingend von einer verlässlichen bzw. gegenüber dem derzeitigen Stand verlässlicheren finanziellen Basis für den ÖPNV auszugehen.

Die Erhebung einer Abgabe analog von Gästetickets aufgrund der Ähnlichkeit mit der Erhebung von Erschließungsbeiträgen auf Grundlage des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes als denkbar zu bewerten (vgl. Hamburg Institut Research 2015: 21), erscheint nur auf der Ebene des funktionalen Zusammenhangs nachvollziehbar. Neben der kritischen Prüfung der Rechtskonformität mit den Kommunalabgabengesetzen, die nur Umlagen für Verkehrsanlagen, nicht aber für Mobilitätsdienstleistungen erwähnen, sind auch die indirekten Wirkungen einzubeziehen. So ist nach KAG der erschlossene Haushalt bzw. Grundbucheigentümer einer Fläche beitragspflichtig und kann diese auf mietrechtlicher Grundlage (Betriebskostenverordnung) nicht direkt an Mieter umlegen, sondern ggf. nur im Rahmen einer Mietkostenerhöhung.

Die Umsetzung einer ÖPNV-Abgabe könnte weiterhin an bestimmte Zielgruppen angepasst werden. So haben Schüler entsprechend der föderal üblichen Regelungen der Schulgesetze (z. B. § 161 Hessisches SchulG) Anspruch auf Erstattung der Schulwegkosten, sodass eine Zurückzahlung in den Augen von Rahm/ Landschreiber (2012) unumgänglich erscheint. Allerdings bleibt unberücksichtigt, dass Schüler bei diesem Konzept keine Abgabepflichtigen sind. Interessant sind die Gedanken zu Bestandskunden, insbesondere Pendler mit aktuell regionalem Abo-Verbundfahrschein, die im angedachten Fall gegen Nachweis des Fahrscheinbesitzes die ÖPNV-Abgabe zurückerhalten sollen. In wieweit hier der Gleichbehandlungsgrundsatz

²⁴ Bei guten Vertriebssystemen von Verkehrsunternehmen in größeren und mittleren Stadtverkehrssystemen mit hohem Aboanteil liegt die Vertriebskostenintensität für die Gesamtvertriebsleistung bei 6 - 8% der Netto-Fahrgeldeinnahmen (vgl. VDV 2005). In ländlichen Bereichen mit hohem Schülerverkehrsanteil dürfte dieser Wert deutlich darunter liegen. In der Größenordnung ähnlich liegen mit 5 % die Vertriebskosten beim SPNV (vgl. BAG SPNV 2010):

²⁵ § 25 Grundsteuergesetz: „Die Gemeinde bestimmt, mit welchem Hundertsatz des Steuermessbetrags oder des Zerlegungsanteils die Grundsteuer zu erheben ist (Hebesatz).“ Höchstsätze werden nicht definiert.

²⁶ Von einer sachlich unbegründeten Erhöhung könnte ausgegangen werden, wenn die durch die Steuererhöhung erzielten Mehreinnahmen nicht zur Erfüllung gemeindlicher Aufgaben dienen, sondern etwa der Kapitalbildung der Gemeinde dienen (vgl. etwa BayVG, Beschluss vom 23. April 2013/ 4ZB12.2144).

verletzt wird, kann ohne vertiefende Prüfung nicht bewertet werden, es bleibt aber zu bedenken, dass der Bereich freier gestaltbarer AGB von Verkehrsunternehmen bzw. Verkehrsverbünden verlassen wird.

In der modellhaften Berechnung für den Main-Kinzig Kreis (Rahm/Landschreiber 2012) wird das Aufkommen einwohnerbezogen berechnet (8 EUR je Monat), wobei nicht berücksichtigt wird, dass eine Abgabe in Form einer erhöhten Grundsteuer nur die Eigentümer der entsprechenden Grundstücke betrifft, somit ein nicht zutreffender Bezug gewählt wurde.

Die Bemessung der Höhe einer derartigen Abgabe ist wesentlich für die Diskussion der möglichen Akzeptanz und Auswirkungen auf das Mobilitätsangebot. Dabei bietet sich ein Vergleich mit den Ausgaben privater Haushalte für diesen Lebensbereich an. Die 2008 im Rahmen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) ermittelten Ausgaben für Verkehrsdienstleistungen ohne Kfz-Bezug in Höhe von 200 EUR je Person und Jahr²⁷ sind somit im Vergleich zu den aus o. a. Angaben zu errechnenden 96 EUR je Person und Jahr gut doppelt so hoch und legen eine tendenziell Akzeptanz von Pflichtausgaben in dieser Höhe nahe. Allerdings ist dabei zu beachten, dass der Umfang dieser Ausgabenart auch Mobilitätsdienstleistungen jenseits des ÖPNV enthält (Flugreisen, Schienenpersonenfernverkehr, Fernbusreisen), die i.d.R. reisebezogen deutlich die ÖPNV-Nutzung übersteigen, wenngleich hierzu keine gesicherten Angaben verfügbar sind. Unter Berücksichtigung der Angabe des Mittelwerts mit einer Wertestreueung sowie der unterschiedlichen Qualität des ÖPNV-Angebots (das auch künftig zwischen den Polen städtische vs. ländliche Räume bestehen wird) kann wiederum abgeleitet werden, dass die gesellschaftlich-politische Akzeptanz eine große Herausforderung darstellt.

Neben der allgemeinen, auf die Bevölkerung ausgerichteten ÖPNV-Abgabe wird von einer Abgabe von zehn EUR je Übernachtungsgast ausgegangen (ebd.). Zwar bleibt unerwähnt, wie die Touristenabgabe organisatorisch umgesetzt werden soll, jedoch zeigen seit langem umgesetzte Vorhaben deren Machbarkeit wie auch Akzeptanz. So erhalten Übernachtungsgäste in der Nationalparkregion Bayerischer Wald gegen Zahlung der Gästeabgabe über die Beherbergungsbetriebe das „Gästeservice Umweltticket GUTi“, das die kostenlose Nutzung des ÖPNV in der Region ermöglicht.²⁸ Die Finanzierung des freizeitoptimierten ÖPNV-Angebots erfolgt über einen Teilbetrag der Übernachtungsabgabe (0,31 EUR je abgabepflichtigem Gast). Die Entscheidung über die Teilnahme liegt bei den Gemeinden. Somit ist eine wünschenswerte flächenhafte Abdeckung von den jeweiligen gemeindlichen Interessen bzw. der Interessenabwägung abhängig. Die Einbeziehung von Gästen im Rahmen einer obligatorischen Abgabe befreit jedoch nicht von der Aufrechterhaltung einer Tarifstruktur und einem Vertriebssystem, da Besuchern, die nicht von der Abgabe erfasst werden (private Übernachtungsbesucher, Tagesbesucher), die Nutzung des ÖPNV-Angebots zu ermöglichen ist. Somit wird der angeführte Vorteil wegfallender Transaktionskosten relativiert.

Der Kreis der Zahlungspflichtigen kann auch mittels weiterer soziodemografischer Kriterien wie Alter und Erwerbstätigkeit bestimmt werden (vgl. z. B. Hamburg Institut Research 2015). So kann die Beschränkung auf die Altersklasse mit typischer Erwerbstätigkeit (18 - 65 bzw. 67 Jahre) oder auf erwerbstätige Personen die Belastung sozialpolitisch steuern.

Neben finanziellen Aspekten ist zu erwähnen, dass eine kostenfreie bzw. abgabefinanzierte Nutzung des ÖPNV in einem bestimmten Bediengebiet für die Anspruchsberechtigten den Wegfall tariflicher Zugangsbarrieren zum ÖPNV bedeutet, d. h. weder Tarifenkenntnisse noch Zahlungsbereitschaft vorhanden sein bzw. erworben werden müssen.

Die politische und gesellschaftliche Akzeptanz eines solchen Modells kann vorsichtig als positiv bewertet, wenn die Zweckbindung bzw. die Leistung im Rahmen von Kommunikationsmaßnahmen betont wird. Eine negative Bewertung resultiert aus der bekannten allgemeinen Kritik weiterer Kostensteigerungen kommunaler Abgaben und der nur partiellen Nutzung.

²⁷ Haushaltsbezug der EVS in Bezug zur ebd. Ermittelten durchschnittlichen Haushaltsgröße (Personen)

²⁸ vgl. www.bayerwald-ticket.com (Zugriff 01.07.2015)

- **Beteiligung Dritter**

Eine weitere Möglichkeit, den Finanzierungsengpässen im ÖPNV-Angebot entgegenzuwirken, sind Mischfinanzierungsmodelle, bei denen private Finanzierungspartner oder Sponsoren eingebunden werden. Diese Form der Finanzierung bietet sich in erster Linie für spezifische bzw. ergänzende Mobilitätsangebote an, da ein Eigeninteresse der Partner in Bezug auf einen bestimmten Kundenkreis vorauszusetzen ist. Ein Anwendungsgebiet, das in den rund letzten zehn Jahren in Deutschland immer mehr Umsetzungsbeispiele umfasst, sind sog. Fifty-fifty-Taxi-Angebote. Hierbei können junge Menschen (16 - 25 Jahre) für Freizeitfahrten zu bestimmten Freizeiteinrichtungen zu bestimmten Zeiten ohne ÖPNV-Angebot („Discofahrten“) ein auf die Hälfte der regulären Kosten rabattiertes Taxiangebot nutzen. Ein derartiges Angebot besteht für einzelne Landkreise (z. B. Landkreis Schaumburg), aber auch für Bundesländer (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) und wird i.d.R. von mehreren Akteuren getragen, in Sachsen-Anhalt Aktion beispielsweise von den Sparkassen, der AOK und dem Land, in Mecklenburg-Vorpommern unter Beteiligung von Land, Landesverband für das Taxi- und Mietwagengewerbe und dem einem Radiosender (vgl. <https://nordost.aok-on.de>).

Ferner können neue Geschäftsfelder seitens der Mobilitätsanbieter zusätzliche Einnahmen generieren. Dazu gehört beispielsweise die Kombination von Personentransport und logistischen Dienstleistungen. Der kombinierte Personen- und Warenverkehr wird derzeit in Deutschland nur im Modellprojekt KombiBus in der Uckermark angewandt (vgl. Interlink/ raumkom 2011), könnte aber – wie Praxisbeispiele aus Finnland, Schweden und Schottland zeigen, angesichts der Herausforderungen sowie der Machbarkeit eine übertragbare Perspektive für andere ländliche Räume sein.

Weiterhin könnten indirekte Nutznießer eines ÖPNV-Angebots dazu herangezogen werden, einen Beitrag dafür zu leisten. Hierbei handelt es sich in Deutschland derzeit um ein theoretisches Modell mit fehlender Rechtsgrundlage, das die von Immobilieneigentümern und Gewerbetreibenden potenziell oder indirekt (z. B. durch Kunden) nutzbaren ÖPNV-Angebote berücksichtigt. Aufgrund der immer schwieriger werdenden finanziellen Situation des ÖPNV erscheint dies als sinnvoller Weg (vgl. ÖPNV-Zukunftskommission NRW 2013). Vorbild für den Ansatz ist die ÖPNV-Abgabe für Arbeitsgeber in Frankreich (versement transport), bei dem Betriebe in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl einen wiederkehrenden Beitrag für das ÖPNV-Angebot leisten. Jedoch besteht auch beim bekannten Tarifangebot des Jobtickets die Möglichkeit eines zusätzlichen Beitrags des Unternehmens.

Die Mitnahmemöglichkeit von Bürgern bei Pflegediensten, KEP-Diensten²⁹ oder Patiententransporten kann als grundsätzlich sinnvoll bewertet werden, da gewerblich stattfindende Fahrten für die Mitnahme von Personen genutzt werden könnten. Allerdings stehen grundsätzliche rechtliche Probleme entgegen. Auch die Bündelung und somit das Potenzial darf als begrenzt angenommen werden.

- **Subjektförderung**

Ausgehend von einem vom Schülerverkehr getragenen ÖPNV im ländlichen Raum mit der klaren Tendenz zu einem weiteren Rückgang stellt sich vor dem Hintergrund nicht absehbarer weiterer Nutzer(gruppe) die Frage, wie die verbleibenden Schüler befördert werden. Hierbei ist aufgrund der hohen Gestehungskosten der Daseinsvorsorge an einen Systemwechsel zur sog. Subjektförderung zu denken. Dabei erhalten die im Sinn der Beförderungspflicht durch den Schulträger zu befördernden Schüler, die die Schulwege privat bzw. in Elternregie organisieren, eine direkte Förderung (Mobilitätsgutscheine). Somit ist das System flexibler und Gestehungskosten des ÖPNV-Angebots können eingespart werden.

Zusammenfassend kann hinsichtlich innovativer Finanzierungsinstrumente für die Mobilitätssicherung bzw. die Finanzierung von Mobilitätsangeboten festgestellt werden, dass die rechtlichen Grundlagen aktuell teils nicht gegeben sind, teils die politische Durchsetzbarkeit schwierig ist.

²⁹ Kurier-, Paket-, Express-Dienste

4 Rechtliche Grundlagen und Bewertung

4.1 Darstellung des Rechtsrahmens des ÖPNV

Im Folgenden soll der Rechtsrahmen des ÖPNV im Zusammenhang mit flexiblen Bedienformen dargestellt werden. Dazu erfolgt zunächst ein Überblick über das Personenbeförderungsrecht, in welchem die bundesrechtlichen, landesrechtlichen und Europarechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem ÖPNV kursorisch dargestellt werden. Anschließend geht die Begutachtung auf Organisationsformen des ÖPNV ein, deren rechtliche Vorgaben die Feinkonzepte zu beachten haben. Im darauffolgenden Kapitel wird auf planerische Aspekte des ÖPNV durch Darstellung der Bedeutung der Nahverkehrspläne auf kommunaler und Länderebene eingegangen, um im Anschluss das Genehmigungsrecht von Verkehren mit Schwerpunktsetzung auf flexiblen Mobilitätsangeboten darzustellen. Das weitere Kapitel widmet sich der Darstellung der Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV. Unter dem folgenden Punkt werden Mobilitätskonzepte dargestellt, die sich nicht unter den ÖPNV-Begriff subsumieren lassen, jedoch aufgrund ihrer Funktion als Zubringerverkehre oder ehrenamtlichen Engagements Mobilität sichern können. Abschließend wird auf mögliche Lösungsansätze im Rahmen der dargestellten Hemmnisse flexibler Bedienformen eingegangen, welche insbesondere im Bereich der Finanzierungsmöglichkeiten ermittelt wurden.

4.2 Überblick über das Personenbeförderungsrecht

Das deutsche Personenbeförderungsrecht ist ein historisch gewachsenes und in vielerlei Hinsicht sehr eng gefasstes und durch strenge Vorgaben geprägtes Rechtsgebiet. Bedingt ist dies einerseits durch eine in den 1960er Jahren verschärfte Konkurrenzsituation des öffentlichen Personennahverkehrs zum Schienenpersonenverkehr, aus der ein enger Numerus clausus an möglichen Bedienformen entstanden ist, und andererseits durch das Erfordernis der Gewährleistung einer möglichst hohen Sicherheit im öffentlichen Verkehr hinsichtlich Fahrer- und Fahrzeugeinsatz. Wenngleich auch auf Landesebene, insbesondere mit den ÖPNV-Landesgesetzen, und auf Europäischer Ebene wichtige und vorzustellende Regelungen für den öffentlichen Personennahverkehr bestehen, sind die zentralen Normen in Bundesgesetzen geregelt.

4.2.1 Bundesebene

Die zentrale Bundesnorm im Rechtsgefüge des öffentlichen Personennahverkehrs ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)³⁰. Für die Belange des schienengebundenen öffentlichen Verkehrs existiert daneben das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)³¹. Wesentliche Regelungen zur ÖPNV-Finanzierung finden sich darüber hinaus im Regionalisierungsgesetz (RegG)³² und im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)³³, das bezüglich der konkreten Mittel im Jahr 2007 vom Entflechtungsgesetz (EntflechtG)³⁴ abgelöst wurde. Regelungen zur Finanzierung des ÖPNV finden sich darüber hinaus in SGB IX³⁵ und den Schulgesetzen

³⁰ Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), geändert durch Artikel 2 Absatz 147 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154)

³¹ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 120 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154)

³² Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598)

³³ Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554)

³⁴ Entflechtungsgesetz (EntflechtG) vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401)

³⁵ Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 7. Januar 2015 (BGBl. 2015 II S. 15)

der Länder hinsichtlich der Beförderung von Schülern. Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, welche Aussagen diese Bundesgesetze zum Begriff des ÖPNV treffen und welchen Regelungsgehalt die landes- und Europarechtlichen Regelungen zum Gegenstand haben.

Die grundlegende Legaldefinition für den öffentlichen Personennahverkehr enthält § 2 RegG. Diese wurde von § 8 Abs. PBefG und § 2 Abs. 5 AEG mit der Beschränkung auf die in diesen Gesetzen jeweils behandelten Verkehrsmittel übernommen. Im Folgenden soll sich in erster Linie an der Definition im Wortlaut des Personenbeförderungsgesetzes orientiert werden, da der straßenbezogene öffentliche Personennahverkehr im ländlichen Raum die größte Rolle spielt und das Personenbeförderungsgesetz hier das einschlägige Gesetz darstellt. § 8 Abs. 1 PBefG definiert den öffentlichen Personennahverkehr wie folgt: „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“. Gem. § 8 Abs. 2 PBefG ist öffentlicher Nahverkehr auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

Ein öffentlicher Personennahverkehr im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes ist demnach nur ein solcher, bei dem mit den festgelegten Verkehrsmitteln Straßenbahn, Obus oder Kraftfahrzeug Personen befördert werden. Diese Verkehrsmittel sind in § 4 PBefG abschließend definiert, d.h. Verkehrsleistungen, die mit anderen Verkehrsträgern erbracht werden, sind demnach vom ÖPNV-Begriff nicht erfasst.³⁶ Das Tatbestandsmerkmal der Personenbeförderung umfasst lediglich das Fortbewegen von Fahrgästen von einem Ausgangspunkt zum Endpunkt.³⁷ Als Nebenleistungen zur Personenbeförderung werden gemeinhin noch der Transport von Gepäck und mitgeführten Tieren anerkannt, alles darüber Hinausgehende fällt bereits unter den Güterverkehr. Die Personenbeförderung muss jedermann zur Nutzung offen stehen und damit allgemein zugänglich sein. Es besteht eine Beförderungspflicht für den offenen Personenkreis an Fahrgästen, die die entsprechende Linie nutzen möchten.³⁸

Verlangt wird weiterhin als örtliche Komponente die Befriedigung der Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr. Stadtverkehr ist der Verkehr innerhalb des Gemeindegebiets, Vorortverkehre sind die Verkehre, die die Gemeinde mit benachbartem Umland verbindet und Regionalverkehr verbindet die Gemeinde mit zwar noch in der Nähe liegenden, aber nicht mehr angrenzenden Gemeinden.³⁹ Wenngleich § 8 Abs. 1 PBefG von unter 50 Kilometern Reiseweite und unter einer Stunde Reisezeit spricht, stellt dies keine starre Grenze für die Einordnung des öffentlichen Personennahverkehrs dar, sondern soll nur eine Möglichkeit für Zweifelsfälle, insbesondere für die Grenzziehung zum Personenfernverkehr, darstellen.⁴⁰

4.2.2 Landesebene

Die Gesetzgebungskompetenz für die Regelungen der organisations- und planungsrechtlichen Grundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr liegt gem. Art. 70 Abs. 1 und Art. 30 Grundgesetz (GG)⁴¹ bei den Ländern. Während im Personenbeförderungsgesetz des Bundes in erster Linie die gewerberechtliche Materie des

³⁶ Vgl. dazu auch M. Winnes, § 8 Abs. 1, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 4.

³⁷ Barth, in: Barth/Baumeister et al. (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, A3, S. 13

³⁸ Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 8, Rn. 5

³⁹ Fielitz/ Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 8, Rn. 3

⁴⁰ Vgl. auch Winnes, § 8 Abs. 1, in: Saxinger/ Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 8 und M. BAUER (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 8, Rn. 5

⁴¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478) geändert worden ist.

öffentlichen Personennahverkehrs geregelt ist, werden in den ÖPNV-Gesetzen der Länder eigenständige Modelle zur Planung und Organisation des Nahverkehrs durch die kommunalen Aufgabenträger entwickelt. Zudem wird in den Landesgesetzen der Bereich der Daseinsvorsorge im öffentlichen Personennahverkehr näher ausgestaltet.⁴² Bis auf Hamburg haben im Zuge der Bahnstrukturreform alle Bundesländer zwischen 1993 und 1995 Gesetze betreffend der Finanzierung, Organisation und Planung des öffentlichen Personennahverkehrs erlassen. Die Gesetze der Länder enthalten ebenfalls ÖPNV-Definitionen, die allerdings nur leichte Formulierungsabweichungen zu den bundesrechtlichen Regelungen aufweisen und keine inhaltliche Relevanz haben. Die Länder Hessen, Niedersachsen und Brandenburg haben ihre Legaldefinition Mitte der 2000er Jahre ergänzt und die Begriffsbestimmung um alternative bzw. flexible Bedienformen erweitert.⁴³ Auswirkungen auf eine Erfassung andersartiger Bedienformen, die nicht vom klassischen ÖPNV-Begriff gem. § 8 Abs. 1 PBefG abgedeckt werden, hat dies allerdings kaum, da die landesgesetzliche Definition keinen Einfluss auf die in den Bundesgesetzen geregelten Fragen der Genehmigung und Finanzierung der Verkehre hat. Weiterhin sind in den Kommunalverfassungen bzw. Gemeindeordnungen der Länder wichtige Normen des kommunalen Wirtschaftsrechts betreffend zu finden.

4.2.3 Europäische Ebene

Zahlreiche primärrechtliche Bezugspunkte zum Verkehr finden sich im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴⁴. So wird der Verkehr in Art. 4 Abs. 2 g) AEUV als ein von der Union mit den Mitgliedsstaaten in geteilter Zuständigkeit zu bearbeitender Bereich genannt.⁴⁵ Der öffentliche Personennahverkehr wird hier nicht gesondert genannt, ist aber trotzdem grundsätzlich von den Regelungen erfasst und somit Teil einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik, da er sonst vom Anwendungsbereich explizit ausgeschlossen sein würde.⁴⁶ Die Art. 90 ff. AEUV stellen überdies eine Reihe von Sondervorschriften für den Verkehrsmarkt auf. Voraussetzung ist allerdings stets eine grenzüberschreitende Bedeutung des Sachverhalts. Der rein örtliche und regionale Verkehr ist davon zwar in der Regel nicht betroffen, allerdings werden auch durch die Regelung internationaler Verkehre zwangsläufig immer die Interessen nationaler Verkehre berührt. Aus diesem Grund ist es ein Ziel der Union, eine Harmonisierung von Regeln im Verkehrssektor zwischen den Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Insofern wird auch der Bereich rein nationaler Verkehre von einer europäischen Verkehrspolitik erfasst. Art. 100 AEUV bestimmt, dass der Verkehrstitel der Art. 90 ff. AEUV alle Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr umfasst. Darüber hinaus schließt die gemeinsame Verkehrspolitik aber den gesamten Verkehrsvorgang und demnach auch alle Rahmenbedingungen für Beförderungsleistungen der Landverkehrsträger ein.⁴⁷

EU-Verordnung 1370/ 2007

Eine der neuesten und bedeutendsten Verordnungen im europäischen personenbeförderungsrechtlichen Bereich ist die Verordnung (EG) 1370/ 2007⁴⁸. Die Verordnung zielt im Einklang mit dem Weißbuch der

⁴² Vgl. dazu ausführlich auch S. BARTH, Nahverkehr in kommunaler Verantwortung, S. 115 f.

⁴³ Vgl. § 1 Abs. 1 ÖPNVG Brandenburg, § 1 Abs. 2 ÖPNVG Hessen sowie § 2 Abs. 1 ÖPNVG des Landes Sachsen-Anhalt.

⁴⁴ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47)

zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013

⁴⁵ Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit wahrnehmen können, solange die Union von ihrer Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat.

⁴⁶ M. Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, S. 351.

⁴⁷ Vgl. C. Jung, in: C. Calliess/ M. Ruffert/H.-J. Blanke (Hg.), EUV, AEUV, Art. 100 AEUV, Rn. 5.

⁴⁸ Verordnung Nr. 1370/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates

Kommission von 2001⁴⁹ auf die Gewährleistung sicherer, effizienter und hochwertiger Personenverkehrsdienste durch einen regulierten Wettbewerb, der die Leistungsfähigkeit öffentlicher Personenverkehrsdienste unter Berücksichtigung sozialer, umweltpolitischer und raumplanerischer Faktoren garantieren soll.⁵⁰ Maßgeblicher Zweck der Verordnung ist es, festzulegen, wie die zuständigen Behörden gemeinschaftsrechtskonform tätig werden können, um die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, die unter anderem zahlreicher, sicherer, höherwertig und preisgünstiger sind als diejenigen, die das freie Spiel des Marktes ermöglicht hätte.⁵¹ Dazu sollen Unternehmern für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen Ausgleichszahlungen oder ausschließliche Rechte gewährt werden. Die zuständige Behörde⁵² hat ein in ihrem Ermessen stehendes Wahlrecht, ob sie Aufträge direkt an einen internen Betreiber vergibt, selbst ausführt oder mittels Ausschreibung an einen (externen) Dritten nach den Grundsätzen des allgemeinen Vergaberechts vergibt.⁵³ Nach Art. 5 Abs. 2 VO 1370/2007 muss die örtlich zuständige Behörde bzw. eine Gruppe von Behörden die Kontrolle über den internen Betreiber so ausüben können, wie über ihre eigenen Dienststellen, wenn von der Möglichkeit der Selbstausführung oder Direktvergabe an eine rechtlich getrennte Einheit Gebrauch gemacht wird.

Gem. Art. 5 Abs. 3 VO 1370/2007 müssen die zuständigen Behörden, wenn sie Dienste Dritter in Anspruch nehmen möchten, grundsätzlich die öffentlichen Dienstleistungsaufträge im wettbewerblichen Vergabeverfahren vergeben. Davon ausgenommen (und damit ebenfalls im Wege der Direktvergabe erteilbar), sind nach § 5 Abs. 4 VO 1370/2007 öffentliche Dienstleistungsaufträge, die entweder einen geschätzten Jahresdurchschnittswert von weniger als 1.000.000 EUR oder eine öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km aufweisen. Die gleiche Rechtsfolge gilt für solche Dienstleistungsaufträge, die direkt an kleine oder mittlere Unternehmen, welche nicht mehr als 23 Fahrzeuge betreiben, vergeben werden. Hier gilt als Schwelle der geschätzte Jahresdurchschnittswert von 2.000.000 EUR bzw. 600.000 km jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung.

Die Verordnung gilt gemäß deren Art. 1 Abs. 2 für den innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Personenverkehr auf der Schiene und auf der Straße und ist ebenso für den Nah- wie auch für den Fernverkehr gültig. Zur Personenbeförderung zählen entsprechend eines gemeinsamen Verständnisses der Mitgliedstaaten sowohl die Gepäckbeförderung als auch die Mitnahme eigener Verkehrsmittel wie Fahrräder.⁵⁴ Der öffentliche Personenverkehr ist in Art. 2 a) legal definiert als „Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden“. Eine Einschränkung auf den Linienverkehr findet nicht statt. Zur Bejahung einer fortlaufenden Erbringung für die Allgemeinheit ist ein Absehen von jeglichen Nutzungseinschränkungen für bestimmte Fahrten nicht notwendig, aber es muss mit einer bestimmten Dauer und Regelmäßigkeit ein durch eine zunächst unbestimmte Anzahl von Personen nutzbares Angebot von einer zuständigen Behörde initiiert bzw. zumindest abgesichert werden.⁵⁵ Diskriminierungsfrei ist die Personenbeförderungsleistung, wenn sie grundsätzlich jedem Nutzer zur Verfügung steht und an die Beförderung keine willkürlichen oder unsachgemäßen Bedingungen geknüpft sind.⁵⁶ Der Begriff der Personenbeförderung im Sinne der Verordnung ist damit insgesamt deutlich

49 Europäische Kommission 2001: Weißbuch, Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft

50; vgl. Erwägungsgrund 4 der VO 1370/2007

51 vgl. Art. 1 Abs. 1 der VO 1370/2007

52 Zuständige Stellen sind in Hessen die Verkehrsverbünde, § 6 Abs. 4 ÖPNVG-Hess; In Brandenburg die Aufgabenträger i.S.d. § 3 Abs. 1 bis 3, vgl. § 3 Abs. 4 ÖPNVG-Bbg; In Mecklenburg-Vorpommern gem. § 3 Abs. 5 ÖPNVG-Hess. das für Verkehr zuständige Ministerium (für den SPNV) sowie die Landräte und Bürgermeister der kreisfreien Städte in ihrem Zuständigkeitsbereich (für den ÖSPV).

53 Schön, KommJur, 9/2009, S. 334f

54 Berschin, A2, Rn. 130.

55 Berschin, A2, Rn. 132

56 vgl. EuGH, Rechtssache C-44/94, Sammlung der Rechtsprechung 1995, S. I-03115, Rn. 46

weiter gefasst als der des Personenbeförderungsgesetzes.⁵⁷ Solange das Personenbeförderungsgesetz nicht mit allen Punkten der Verordnung harmonisiert, muss es verordnungskonform ausgelegt werden.⁵⁸ Betrachtet man die Vorgaben der Verordnung bezüglich Merkmalen, die für eine nationale Auslegung des Begriffs „öffentlicher Personennahverkehr“ relevant sind, so ist lediglich festgelegt, dass eine auf die jeweiligen räumlichen und zeitlichen Gegebenheiten angepasste und ausreichende Verkehrsbedienung stattfinden muss und dass die Personenbeförderungsleistungen diskriminierungsfrei für die Allgemeinheit und fortlaufend erbracht werden müssen. Versucht man darunter innovative ÖPNV-Modelle zu subsumieren, ergibt sich ein deutlich positiveres Bild als bei der Subsumtion unter die nationalen Vorschriften mit deren Beschränkung auf bestimmte Verkehrsmittel. Das Bestehen eines Linienverkehrs ist nicht erforderlich, sodass die strengen Tatbestandsvoraussetzungen der Streckenbindung und Regelmäßigkeit nicht in der restriktiven Form der nationalen Regelung bestehen. Nichtsdestotrotz muss auch im Sinne der Verordnung eine wiederkehrende Bedienung stattfinden, sodass eine völlig flexible Fahrtenplanung auch hier nicht möglich ist.

4.3 ÖPNV-Organisationsformen

Zur Ermöglichung einer optimalen Integration flexibler Bedienformen in die ÖPNV-Organisation ist es erforderlich, die rechtlichen Zusammenhänge der ÖPNV-Organisationsformen zu erörtern. Der folgende Abschnitt stellt hierzu zunächst die Akteure des ÖPNV vor und gibt in einem Exkurs einen Überblick über die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen. Anschließend erfolgt die Darstellung möglicher Kooperationsformen der Akteure und es werden gängige Organisationsmodelle des ÖPNV vorgestellt.

4.3.1 Akteure des ÖPNV

An der Organisation und Planung des ÖPNV⁵⁹ sind eine Reihe von Akteuren beteiligt, insbesondere sind das die Genehmigungsbehörden, die Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen sowie Zusammenschlüsse von Akteuren in Form von Verkehrskooperationen.

- **Genehmigungsbehörde**

Gem. § 2 PBefG bedarf die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen, Kraftfahrzeugen im Linienverkehr oder mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr einer Genehmigung. Zuständig für die Erteilung dieser Genehmigung ist gem. § 11 Abs. 1 PBefG die von der jeweiligen Landesregierung bestimmte Behörde. Die Zuständigkeiten der Genehmigungsbehörden erstrecken sich auf die Regulierung des Marktzugangs in Form von Linienverkehrsgenehmigungen, die gewerberechtliche Aufsicht über die Verkehrsunternehmer sowie Aufgaben zur technischen Überwachung.

In Hessen⁶⁰ ist die sachlich zuständige Genehmigungsbehörde das Regierungspräsidium, in Mecklenburg-Vorpommern⁶¹ und Brandenburg⁶² die Landesämter als obere Landesbehörden.

- **Aufgabenträger**

Gem. § 1 Abs. 1 RegG ist die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und damit

⁵⁷ So auch Winnes, Art. 2 lit. a VO 1370, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 3

⁵⁸ vgl. Kaufmann: VO 1370/2007/EG, Einleitung, Rn. 101 sowie H. Zuck, in: J. Ziekow/ U.-C. Völlink (Hg.), Vergaberecht, VO 1370, Rn. 34

⁵⁹ Betrachtet werden in diesem Abschnitt nur die Akteure des ÖSPV, nicht diejenigen des SPNV

⁶⁰ Vgl. § 1 Nr. 5 Hess. Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz

⁶¹ Vgl. § 1 Abs. 1 Mecklenburg-Vorpommersche Verordnung über die Änderung von Zuständigkeiten nach dem Personenbeförderungsgesetz (ÄndZuVO-PBefG)

⁶² vgl. § 1 Nr. 1 i.V.m. § 3 Brandenburgische Verordnung über die zuständigen Behörden und über die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefGZV)

öffentliche Aufgabe. Bezüglich der Stellen, welche diese Aufgabe wahrzunehmen haben, verweist das RegG in § 1 Abs. 2 auf landesrechtliche Vorschriften. Ebenso verweist § 8 Abs. 3 PBefG für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV auf die Zuständigkeit der Länder und definiert die zuständigen Behörden als „Aufgabenträger“. Den Aufgabenträgern obliegt die Planung, Organisation und Sicherstellung des ÖPNV-Angebots.

Für Mecklenburg-Vorpommern sind für den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) gem. § 3 Abs. 3 ÖPNVG-MV⁶³ die Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis zuständig. Gem. § 3 Abs. 4 ÖPNVG-MV können auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde die Aufgabenträger Aufgaben nach Abs. 3, soweit sie auf das Gebiet der antragstellenden Gemeinde beschränkt sind, dieser übertragen.

In Brandenburg sind für den ÖSPV gem. § 3 Abs. 3 ÖPNVG-Bbg⁶⁴ ebenfalls die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig, die dies in freiwilliger Selbstverwaltungsaufgabe erledigen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben können sie Zweckverbände (teilweise auch Verkehrsverbünde) bilden. Gem. § 3 Abs. 3a ÖPNVG-Bbg. kann der Landkreis auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung für Verkehre innerhalb des Gebietes der antragstellenden Gemeinde sowie die Beteiligung an Gesellschaften mit überregionalem Einzugsgebiet auf die Antragstellerin übertragen. Einzelheiten der Übertragung, insbesondere Fragen zur Finanzierung sind gesondert zu vereinbaren.

Im hessischen Landesrecht sind gem. § 5 Abs. 1 ÖPNVG Hessen⁶⁵ die Landkreise und kreisfreien Städte für die Aufgaben des ÖSPV zuständig (Aufgabenträger). Zusätzlich werden die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern als Aufgabenträger des ÖSPV bestimmt. Sie nehmen die Aufgabe des ÖPNV als Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind (also solche mit nicht mehr als 50.000 Einwohnern) können im Einverständnis mit dem Landkreis und nach Maßgabe des Nahverkehrsplans freiwillig Aufgaben des ÖPNV in eigener Verantwortung wahrnehmen, § 5 Abs. 3 ÖPNVG-Hess.

Insgesamt lässt sich daher feststellen, dass nach den landesrechtlichen ÖPNV-Gesetzen für die Sicherstellung des ÖPNV grundsätzlich die Landkreise und kreisfreien Städte zuständig sind (In Hessen noch zusätzlich Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner). Diese Aufgaben können jedoch auf kreisangehörige Gemeinden übertragen werden, sofern es um solchen Verkehr geht, der im Gemeindegebiet stattfindet.

- **Verkehrsunternehmen**

Die Erbringung der eigentlichen Verkehrsleistung ist Aufgabe der Verkehrsunternehmen (siehe Abbildung 9). Neben der Aufgabe der reinen Verkehrserbringung obliegen den Verkehrsunternehmen - je nach Unternehmensgröße und konkreter ÖPNV-Organisationsausgestaltung - oftmals auch Aufgabenbereiche der Infrastrukturplanung und -unterhaltung, der Fahrzeugbereitstellung und -instandhaltung sowie Verkehrs- und Angebotsplanung.⁶⁶

⁶³ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V) Vom 15. November 1995 (GVOBl. M-V 1995, 550), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. November 2009 (GVOBl. M-V S. 606).

⁶⁴ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz - ÖPNVG) vom 26. Oktober 1995 (GVBl.I/95, [Nr. 20], S.252) zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. März 2014.

⁶⁵ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG) Vom 1. Dezember 2005 zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. S. 466)

⁶⁶ Wachinger, Lorenz: Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, S. 11

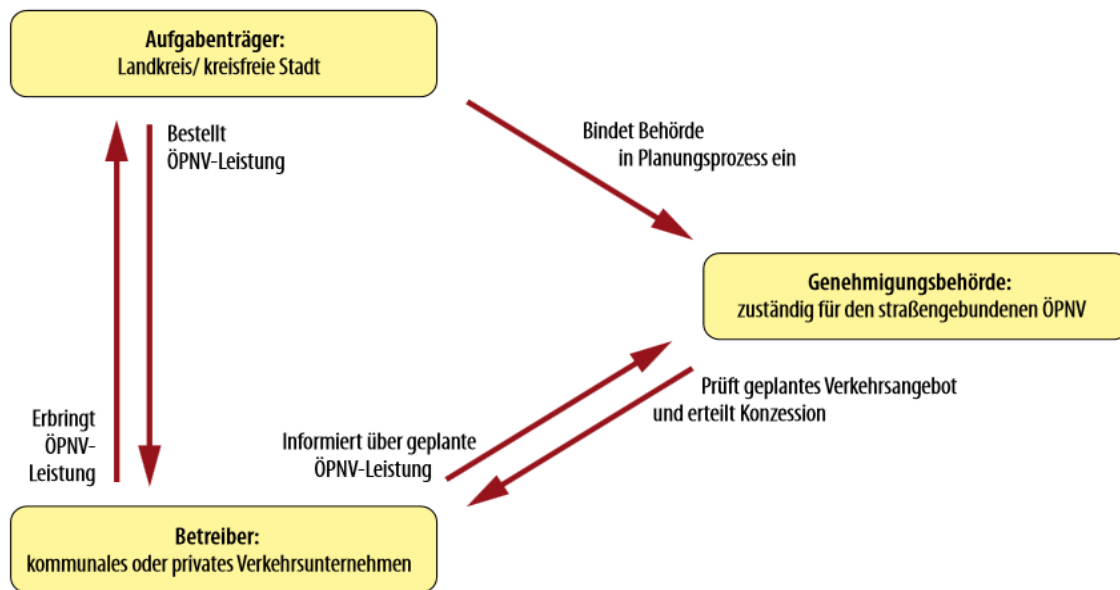


Abbildung 9: Beziehungen zwischen Genehmigungsbehörde, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen

Quelle: BMVBS/BBSR 2007: S. 58

• Exkurs: Kommune als Akteur und ihre wirtschaftliche Betätigung

Wie dargestellt, sind bzw. können die Kommunen (Landkreise und kreisfreien Städte und Gemeinden) Aufgabenträger des ÖPNV sein. Diese Kommunen, aber auch solche die nicht Aufgabenträger sind, haben teilweise ein Interesse für ihren örtlichen Wirkbereich innovative Mobilitätslösungen anzubieten, die den Bürgern die Befriedigung ihres Mobilitätsbedürfnisses ermöglichen. Hierzu zählen beispielsweise der Aufbau und Betrieb einer Fahrvermittlungsplattform, in welcher sich Bürger selbst organisieren können und so andere in ihrem privaten PKW mitnehmen können (vgl. auch 4.9.9). Teilweise betreiben die Kommunen auch selbst Verkehrsunternehmen und nehmen so am Wirtschaftsleben teil. Diese Betätigung unterfällt grundsätzlich dem kommunalen Wirtschaftsrecht, dessen Grundlagen im Folgenden dargestellt werden.

Für natürliche Personen (Bürger) und juristische Personen des Privatrechts (Unternehmen) garantieren Art. 12 und 14 GG eine grundlegende Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung (Wirtschaftsgrundrechte). Für juristische Personen des öffentlichen Rechts, wie beispielsweise Gebietskörperschaften (Gemeinden, Landkreise) streitet dieses Grundrecht jedoch nicht. Daher stellt sich die Frage, inwieweit eine Teilnahme von Kommunen am Wirtschaftsleben rechtskonform ist.

Dem Grundgesetz selbst lässt sich nicht entnehmen, ob eine wirtschaftliche Betätigung nur von privaten oder auch von öffentlichen Unternehmen zulässig ist, es ist vielmehr wirtschaftspolitisch neutral ausgestaltet.⁶⁷

Kommunalrechtliche Grenzen

Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleistet den Kommunen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Grundsätzlich gehört hierzu auch die wirtschaftliche Betätigung. Jedoch wird diese nicht grenzenlos gewährt, sondern erfährt durch die Gemeindeordnungen der Länder Einschränkungen.

Der kommunalrechtliche Begriff der wirtschaftlichen Betätigung basiert auf dem volks- und betriebswirtschaftlichen Unternehmensbegriff, wonach kommunalwirtschaftliche Unternehmen Wirtschaftseinheiten der Gemeinde sind, die auch von privaten Trägern betrieben werden (können).⁶⁸

⁶⁷ Meininger in Fabry, Augsten (2002): Unternehmen der öffentlichen Hand, Teil 2, Rn. 7

⁶⁸ BVerwGE 39, 329 (333); Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 725.

Auf dieser Begrifflichkeit basiert auch § 91 Abs. 1 S. 1 der Brandenburgischen Kommunalverfassung⁶⁹ und § 68 Abs. 1 der Mecklenburg-Vorpommerschen Kommunalverfassung.⁷⁰ Die Gemeindeordnung Hessen grenzt die wirtschaftliche von der nicht wirtschaftlichen Betätigung hingegen negativ ab.⁷¹

Schrankentrias

Zum Schutz der (privatwirtschaftlichen) Wettbewerber und der Kommune selbst dürfen wirtschaftliche Unternehmen nach den einschlägigen landesrechtlichen Normen nur im Rahmen dreier Schranken errichtet oder wesentlich erweitert werden, also wenn⁷²

- (1) der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
- (2) das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
- (3) sowie der Zweck nicht ebenso gut oder besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz).

Jedes gemeindliche Verhalten muss einem öffentlichen Zweck dienen, der die Zielrichtung der Aufgabenzuweisung bestimmt. Je intensiver sich die Zwecksetzung des Unternehmens als Daseinsvorsorge für die Einwohner darstellt, desto mehr spricht eine Vermutung für den öffentlichen Zweck.⁷³ Soweit durch die im Raum stehende wirtschaftliche Betätigung die Flexibilisierung und damit das Ziel der Befriedigung des Mobilitätsbedürfnisses der Bürger angestrebt wird, dürfte dies einen öffentlichen Zweck darstellen. Zumal das Erfordernis, dass der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigen muss, faktisch kaum eingrenzend wirkt und auch Annextätigkeiten erfasst werden.⁷⁴ Zudem unterliegt die Definition des Begriffs des öffentlichen Zwecks dem gesellschaftlichen Wandel und ist als unbestimmter Rechtsbegriff mit einem (weitem) Beurteilungsspielraum für die Gemeinde versehen.⁷⁵ Der öffentliche Zweck entfällt daher grundsätzlich nur, wenn die Gewinnerzielungsabsicht der einzige Zweck der wirtschaftlichen Betätigung ist.⁷⁶

Wirtschaftliche Betätigungen der Gemeinden müssen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf stehen. Somit dürfen Gemeinden keine wirtschaftlichen Unternehmen schaffen, die ihre personellen, sachlichen und finanziellen Kräfte übersteigen. Das Merkmal der Angemessenheit und Erforderlichkeit ist eine Ausprägung des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit und damit eine haushaltsrechtliche Selbstverständigkeit.⁷⁷ Unzulässig wäre beispielsweise das Anbieten von ÖPNV-Leistungen durch eine kleine Gemeinde, deren Investitions- und Unterhaltungsbedarf nur durch dauernde Zuschüsse größeren Ausmaßes finanziert werden kann, sodass weitere und vorrangig zu erledigende Aufgaben nicht mehr erbracht werden könnten.⁷⁸ Auch das Erfordernis

⁶⁹ „Wirtschaftliche Betätigung im Sinne dieses Gesetzes ist das Herstellen Anbieten oder Verteilen von Gütern, Dienstleistungen oder vergleichbaren Leistungen, die ihrer Art nach auch mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnten.“

⁷⁰ „Als wirtschaftliche Betätigung ist der Betrieb von Unternehmen zu verstehen, die als Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt tätig werden, sofern die Leistung ihrer Art nach auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte.“

⁷¹ § 121 Abs. 2 GemO Hess.: „Als wirtschaftliche Betätigung gelten nicht Tätigkeiten 1. zu denen die Gemeinde gesetzlich verpflichtet ist, 2. auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall und Abwasserbeseitigung sowie 3. zur Deckung des Eigenbedarfs.“

⁷² Vgl. § 121 GemO Hess.; § 91 KomVerf Bbg.; § 68 KomVerf M-V.

⁷³ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 727.

⁷⁴ Ronellenfitsch in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 4 Rn. 11.

⁷⁵ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 727.

⁷⁶ Ronellenfitsch in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 4 Rn. 11 m.w.N.

⁷⁷ Ronellenfitsch in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 4 Rn. 13.

⁷⁸ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 728.

der Angemessenheit und Erforderlichkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Somit kommt der Gemeinde ein weiter Beurteilungsspielraum zu.⁷⁹

Die mecklenburg-vorpommersche Kommunalverfassung lässt den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens zu, wenn die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann (einfache Subsidiaritätsklausel).⁸⁰ In Hessen darf sich eine Gemeinde wirtschaftlich betätigen, wenn der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (echte Subsidiaritätsklausel).⁸¹ Für Brandenburg ist in § 91 Abs. 3 S. 1 KomVerf Bbg. normiert, dass die Gemeinde im Interesse einer sparsamen Haushaltsführung dafür zu sorgen hat, dass Leistungen, die von privaten Anbietern wirtschaftlicher erbracht werden können, diesen Anbietern übertragen werden (einfache Subsidiaritätsklausel).

Diese gesetzlich angeordneten Subsidiaritäten wirtschaftlicher Unternehmensführung der Kommunen gegenüber privatwirtschaftlicher Unternehmen bezwecken, eine ungehinderte wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zu Lasten der Privatwirtschaft zu verhindern⁸² und Eingriffe der öffentlichen Hand in den die private Marktwirtschaft vorzubeugen. Ziel der Subsidiaritätsklauseln ist es vor allem, Marktverzerrungen zu Lasten privater Unternehmen zu verhindern. In Brandenburg ist dahingehend in § 91 Abs. 3 S. 2 KomVerf Bbg. sogar normiert, dass Angebote einzuholen und Vergleichsberechnungen vorzunehmen sind um die Einschlägigkeit der Subsidiaritätsklausel zu prüfen.

Örtlichkeitsprinzip und überörtliche wirtschaftliche Betätigung

Der Nahverkehr findet nicht nur im jeweiligen Gemeindegebiet bzw. dem Gebiet einer Kommune statt, sondern soll grundsätzlich auch den Verkehr zwischen diesen Gebieten bedienen können. Insofern ist der örtliche Aktionsradius einer wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen angesprochen. Für jede staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung gilt, dass deren Träger grundsätzlich nur innerhalb ihres jeweiligen Wirkungskreises tätig werden dürfen (Örtlichkeitsprinzip).

Wirtschaftliche Betätigungen einer Kommune im fremden Wirkungskreis, ohne die Zustimmung der Zielkommune sind daher als problematisch einzustufen und die Regelungsvielfalt in den jeweiligen Bundesländern führt dazu, dass Fragen zur kommunalgebietsübergreifenden wirtschaftlichen Betätigung zu den im Detail umstrittensten Themenbereichen des kommunalen Wirtschaftsrechts gehört.

Zu beachten ist jedoch, dass im Bereich der Daseinsvorsorge und im Besonderen im Nahverkehr aufgrund der Finanznot der Kommunen insb. im ländlichen Raum regelmäßig kaum ein Interesse einer Kommune bestehen dürfte, in den wirtschaftlichen Hoheitsbereich andere Kommunen einzugreifen und den teilweise unrentablen Nahverkehr für diese ebenfalls zu unterhalten. Vielmehr besteht ein Interesse und Lösungsansatz darin, durch gemeindeübergreifende Zusammenarbeit ÖPNV-Angebote zu Gunsten der Bürgerschaft durch effiziente Wahrnehmung personeller und finanzieller Ressourcen zu ermöglichen. Diese Zusammenarbeit auf Basis einverständlicher wirtschaftlicher Betätigung wird als interkommunale Zusammenarbeit bezeichnet.

⁷⁹ Meininger in Fabry, Augsten: Unternehmen der öffentlichen Hand, 1. Aufl. (2002), Teil 2, Rn. 19.

⁸⁰ § 68 Abs. 2 Nr. 2 KomVerf M-V.

⁸¹ § 121 Abs. 1 Nr. 3 GemO Hess.

⁸² Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 729.

Interkommunale Zusammenarbeit

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) handelt es sich um Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (insb. Städten, Gemeinden und Landkreisen), bei denen zwei oder mehrere Partner auf grundsätzlich freiwilliger Basis zusammenarbeiten, um gemeinschaftliche Interessen wahrzunehmen. Ratsam ist eine solche Kooperation oftmals, weil die Finanz- und Verwaltungskraft einzelner Kommunen allein nicht ausreicht oder durch die Zusammenarbeit Synergieeffekte nutzbar gemacht werden können. Diesem grundsätzlich vorteilhaften Lösungsansatz der gemeinsamen Aufgabenbewältigung stehen jedoch auch Schwächen dergestalt gegenüber, dass die kommunale Selbstverwaltungshoheit der einzelnen Parteien geschwächt wird, weil nicht mehr unmittelbar und uneingeschränkt selbst über eigene Aufgabenwahrnehmung befunden werden kann und demnach der Verantwortungsbereich der örtlichen Volksvertretung u.U. geschmälert wird.⁸³ Die Befugnis zur IKZ wird aus der Kooperationshoheit der Kommunen hergeleitet, welche Bestandteil der durch Art. 28 Abs. 1 GG geschützten Selbstverwaltungsgarantie ist. Die Formen der IKZ sind mannigfaltig und lassen sich in verschiedene Unterscheidungsmuster und Kategorien einordnen, die sich zum Teil auch überschneiden.

Die Kooperationshoheit verleiht den Kommunen auch die Befugnis, bzgl. der Organisations- und Handlungsformen grundsätzlich frei wählen zu dürfen. Dies gilt im Besonderen für die Entscheidung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen.⁸⁴ Auf dieser Unterscheidung basiert auch der folgende Abschnitt, der einzelne relevante Formen der IKZ darstellt.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Rechtsgrundlagen für die interkommunale Zusammenarbeit enthalten die jeweiligen Landesgesetze über die kommunale Zusammenarbeit.

Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Den Kommunen wird – regelmäßig auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages - gestattet, in Arbeitsgemeinschaften zusammenzuarbeiten.⁸⁵ Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft können Gemeinden und Landkreise, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie natürliche und juristische Personen des Privatrechts sein. Der kommunalen Arbeitsgemeinschaft kommt keine eigene Rechtspersönlichkeit zu und sie hat auch keine Befähigung, Handlungen und Geschäfte im Außenverhältnis wahrzunehmen. Vielmehr hat die Arbeitsgemeinschaft lediglich beratende, vorbereitende und unterstützende Funktion, überlässt jedoch die Aufgabenwahrnehmung den einzelnen Mitgliedern.⁸⁶ Die kommunale Arbeitsgemeinschaft stellt daher, was die Bindungswirkung betrifft, die lockerste Form der IKZ dar, ist jedoch aufgrund der niederen bürokratischen Hürden schnell zu realisieren. Diese Form der Kooperation dient oftmals der unverbindlichen Abstimmung der Kommunen untereinander und zur Vorbereitung anderer Formen der kommunalen Kooperation.⁸⁷

Zweckverband

Gemeinden und Kreise können sich zu Zweckverbänden zusammenschließen, um den Zweckverband mit der Durchführung einzelner Aufgaben zu beauftragen oder um einzelne Aufgaben auf den Zweckverband zu übertragen.⁸⁸ Der Zweckverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Regelmäßig können auch andere Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

⁸³ Hellermann in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 7 Rn. 135.

⁸⁴ C. Teuber, KommJur, 12/2008, S. 444, 445.

⁸⁵ § 4 GKG-Bbg, § 3 GKG-Hess. Mecklenburg-Vorpommern hat keine Regelungen zur Rechtsgrundlage von kommunalen Arbeitsgemeinschaften erlassen.

⁸⁶ Hellermann in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 7 Rn. 141.

⁸⁷ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 929 ff.

⁸⁸ §§ 10 ff. GKG-Bbg, §§ 5 ff. GKG-Hess, 150 ff. KomVerf-MV.

Verbandsmitglieder sein. Darüber hinaus können natürliche und juristische Personen des Privatrechts in der Regel eine Verbandsmitgliedschaft besitzen, wenn die Erfüllung der Verbandsaufgaben dadurch gefördert wird und Gründe des öffentlichen Wohls nicht entgegenstehen.⁸⁹ Rechte und Pflichten der an einem Zweckverband beteiligten Partner zur Aufgabenerfüllung, die dem Zweckverband gestellt sind, gehen auf den Zweckverband über. Folglich findet eine Kompetenzverlagerung statt. Diese Kompetenzverlagerung unterscheidet den Zweckverband insbesondere von den privatrechtlichen Formen der IKZ.⁹⁰

Grundlage eines Zweckverbands ist die Zweckverbandssatzung, durch welche Aufgabenübertragungen oder -zuweisungen durch den jeweiligen kommunalen Rechtsträger erfolgen. Regelmäßig bedarf diese Satzung der Genehmigung durch die Rechtsaufsichtsbehörde.⁹¹

In der Verbandssatzung müssen gewisse Bestimmungen enthalten sein, welche die Rechtsverhältnisse des Zweckverbands regeln. So sind bspw. die Verbandsmitglieder und die Zahl ihrer Stimmen in der Verbandsversammlung, die konkreten Aufgaben, der Namen sowie der Sitz des Verbands zu bestimmen.⁹² Die Organisationsform des Zweckverbands stellt aufgrund der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung, Kompetenzverlagerung und Satzungserfordernis hohe Anforderungen an die Organisation und vorherige Definition der Aufgaben der Mitglieder. Aufgrund der Verbandssatzung bietet der Zweckverband jedoch auch ein hohes Maß an Verbindlichkeit und ermöglicht über das Organ der Verbandsversammlung die Kontrolle durch die Politik, lässt jedoch über die grundsätzlich mögliche Mitgliedschaft natürlicher und juristischer Personen des Privatrecht unternehmerische Interessen nicht unberührt. Der Zweckverband eignet sich daher insbesondere dort, wo eine auf Dauer angelegte gemeinsame Aufgabenerfüllung zu organisieren ist und ein größerer Kapitaleinsatz oder die Notwendigkeit der Vorhaltung eigenen Personals im Raume steht.⁹³

Als Körperschaft des öffentlichen Rechts kann der Zweckverband als Träger eines Unternehmens in öffentlich-rechtlicher Organisationsform auftreten. In ihm können sich deshalb mehrere Kommunen zusammenschließen, um mittelbar, durch ihn als Unternehmensträger, ein gemeinsames Unternehmen zu begründen. So sind Verkehrsverbünde oftmals in Form der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert, deren Träger (Gesellschafter) ein Zweckverband ist. Eine besondere Unternehmensform des öffentlichen Rechts ist der Zweckverband hingegen nicht (ebd.).

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden und Landkreise, sowie teilweise weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts, Vereinbarungen dahingehend treffen, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben für alle Beteiligten erfüllt.⁹⁴ Rechtliche Grundlage für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der regelmäßig der Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde bedarf. Durch die vertragliche Vereinbarung gehen das Recht und die Pflicht zur Erfüllung der Aufgaben auf die übernehmende Gebietskörperschaft über. Der übertragenden Gebietskörperschaft kann regelmäßig ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung der Aufgaben eingeräumt werden. Hinsichtlich Struktur und Wirkungsweise liegt die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen kommunaler Arbeitsgemeinschaft und dem Zweckverband.⁹⁵ Durch die bloße Wirkung der Vereinbarung entsteht kein eigenes Rechtssubjekt, es werden vielmehr Verwaltungshandlungen in fremder Zuständigkeit und in fremdem Namen durchgeführt.

⁸⁹ § 11 Abs. 1 GKG-Bbg, § 5 Abs. 2 GKG-Hess, § 150 Abs. 2 GKG-MV.

⁹⁰ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 935.

⁹¹ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 937.

⁹² § 13 Abs. 2 GKG-Bbg, § 9 Abs. 2 GKG-Hess, § 152 KomVerf-MV.

⁹³ Hellermann in Hoppe/Uechtritz/Reck: Handbuch kommunale Unternehmen, 3. Aufl. (2012), § 7 Rn. 149.

⁹⁴ §§ 5 ff. GKG-Bbg, §§ 24 ff. GKG-Hess, §§ 165 ff. KomVerf-MV.

⁹⁵ Gern, Alfons: Deutsches Kommunalrecht 3. Aufl. Rn. 945.

Daraus folgt sich ein Nachteil dieser Kooperationsform dahingehend, dass die Gefahr besteht, die ausführende Gemeinde oder der ausführende Landkreis dominiere die Interessen der übertragenden Gemeinde. Eine Einbeziehung natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechts in diese Kooperationsform ist regelmäßig nicht möglich.⁹⁶

Privatrechtliche Unternehmensformen

Wie bereits dargestellt, gewährleistet die Organisationshoheit der Kommunen auch das Recht, sich für Unternehmungen der Organisationsformen des Privatrechts zu bedienen. Für die kommunalwirtschaftliche Betätigung kommen grundsätzlich alle privatrechtlichen Organisationsformen in Betracht, welche auch privaten Unternehmen offen stehen. Grenzen legen jedoch insbesondere die Gemeindeordnungen der Länder fest. So verbietet bspw. die KomVerf-MV die Errichtung von Aktiengesellschaften, § 68 Abs. 4 e.E. KomVerf-MV. Zur Begrenzung wirtschaftlicher Risiken darf die Wahl der Organisationsform regelmäßig nicht zu unbegrenzter Haftung führen. So schreiben die Gemeindeordnungen vor, dass die Haftung der Kommune auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen oder wenigstens der Höhe nach bestimmten Betrag begrenzt werden muss.⁹⁷ Dies führt dazu, dass es den Kommunen verwehrt ist, sich in Personengesellschaften zu organisieren, sich bspw. an einer offenen Handelsgesellschaft (OHG) zu beteiligen oder Komplementär einer Kommanditgesellschaft (KG) zu werden. Auch die Beteiligung an einer BGB-Gesellschaft (GbR) ist regelmäßig ausgeschlossen, da hier eine Haftungsbegrenzung in der Regel nicht erfolgt. Größte Bedeutung bzgl. der kommunalwirtschaftlichen Betätigung haben bei den privatrechtlichen Organisationsformen daher die Kapitalgesellschaften und im Besonderen die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH).

Fazit

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass Kommunen zum Schutz der (privatwirtschaftlichen) Wettbewerber wirtschaftliche Unternehmen nur betreiben dürfen, wenn

- (1) der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
- (2) das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
- (3) sowie der Zweck nicht ebenso gut oder besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Subsidiaritätsgrundsatz), was teilweise durch Prüf- und Berechnungsverfahren zu gewährleisten ist.

Durch verschiedene Formen der interkommunalen Zusammenarbeit können wirtschaftliche gebietsübergreifende Unternehmungen auch von verschiedenen Kommunen gemeinsam wahrgenommen werden. Wichtigste Formen sind dabei der Zweckverband als öffentlich-rechtliche Unternehmensform und die GmbH als privatrechtliche Unternehmensform.

Exkursende

4.3.2 Zusammenschlüsse von Akteuren (Verkehrskooperationen)

Zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV, zur gemeinsamen Erledigung bestimmter Aufgaben sowie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ist zunehmend eine Kooperation der verschiedenen Akteure (freilich mit Ausnahme der Genehmigungsbehörden) des ÖPNV zu verzeichnen.

Insbesondere um den ÖPNV gegenüber dem MIV attraktiver zu gestalten und ein einheitliches, aufeinander abgestimmtes ÖPNV-Angebot zu verwirklichen, schlossen und schließen sich Akteure des ÖPNV zu Verkehrskooperationen zusammen. Eine solche Verkehrskooperation kann zwischen Verkehrsunternehmen

⁹⁶ außer in Brandenburg, vgl. § 6 Abs. 1 GKG-Bbg.

⁹⁷ Vgl. § 96 Abs. 1 Nr. 3 KomVerf-Bbg; § 122 Abs. 1 Nr. 2 GemO-Hess; § 69 Abs. 1 Nr. 5 KomVerf-MV.

untereinander, zwischen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern und zwischen Aufgabenträgern untereinander erfolgen (Linke 2012: 57). Hinsichtlich einer konkreten Ausgestaltung möglicher Verkehrskooperationen hält sich das PBefG im Wesentlichen bedeckt. § 8 Abs. 3b PBefG normiert lediglich die Nichtanwendung von § 1 des Gesetzes über Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für Vereinbarungen von Verkehrsunternehmen und für Beschlüsse und Empfehlungen dieser Unternehmen, soweit sie dem Ziel dienen, für eine Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne, zu sorgen. Eine nähere Bestimmung des Begriffs Verkehrskooperation wird durch das PBefG jedoch nicht vorgenommen.

Von den betrachteten ÖPNVG-Gesetzen der Länder definiert nur § 4 Abs. 4 ÖPNVG-MV Verkehrskooperationen als insbesondere die tarifliche Zusammenarbeit in Form eines Übergangstarifs oder einer Durchtarifizierung, die Bildung einer Verkehrsgemeinschaft oder die Bildung eines Verkehrs- oder Tarifverbundes.

Das Brandenburgische ÖPNVG gibt als Ziel und Grundsatz in § 2 Abs. 9 vor, dass der ÖPNV als ein einheitliches System verfügbar sein soll und hierzu ein einheitlicher Tarif (Verbundtarif) angewendet und die Information durchgängig und möglichst lückenlos gestaltet wird. § 5 Abs. 1 ÖPNVG-Bbg. normiert, dass das Land Brandenburg gemeinsam mit dessen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie mit dem Land Berlin einen Verkehrsverbund (VBB) gebildet hat, welcher im Rahmen seiner Aufgabenstellung nach den verbundvertraglichen Vereinbarungen bei der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Finanzierung der Versorgung mit Nahverkehrsleistungen mitwirkt. Gem. § 5 Abs. 2 ÖPNVG-Bbg. sollen die Aufgabenträger u.a. dafür Sorge tragen, dass der Verkehrsverbund einheitliche Beförderungstarife und Beförderungsbedingungen konzipiert und gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen durchgängige und lückenlose Fahrgastinformationen sowie weitere Vereinheitlichungsstandards entwickelt.

Die detailliertesten gesetzlichen Regelungen zu Kooperationsformen im ÖPNV hält das ÖPNVG-Hess. vor. Nach der begriffsbestimmenden Norm des § 2 Abs. 6 ÖPNVG-Hess. sind insbesondere Verkehrsverbünde, lokale Nahverkehrsorganisationen und gemeinsame Nahverkehrsorganisationen als Aufgabenträgerorganisationen definiert und stellen so den gesetzlichen Anknüpfungspunkt für Verkehrskooperationen dar. Gem. § 6 Abs. 1 ÖPNVG-Hess. können die Aufgabenträger zur Wahrnehmung der (lokalen) Aufgaben nach § 7 Abs. 2 ÖPNVG-Hess. Nahverkehrsorganisationen einrichten. Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind (also solche unter 50.000 Einwohnern, s.o.) können mit ihrer Zustimmung an der Nahverkehrsorganisation beteiligt werden. Aufgaben, welche den SPNV, den Verbundbusverkehr und den regionalen Busnahverkehr gem. § 7 Abs. 1 ÖPNVG-Hess. zum Gegenstand haben, werden von den Aufgabenträgern gemeinsam in Verkehrsverbünden wahrgenommen (§ 6 Abs. 2 ÖPNVG-Hess), z. B. Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Zur Umsetzung der Aufgaben im lokalen Verkehr gem. § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 bis 7 ÖPNVG-Hess. können die Nahverkehrsorganisationen Kooperationsverträge mit dem Verkehrsverbund schließen, dem sie angehören (§ 7 Abs. 2 S. 3 ÖPNVG-Hess).

Aufgrund der Vielzahl der Ausgestaltungsmöglichkeiten möglicher Kooperationsformen zwischen den Akteuren und der verschiedenen Bezeichnungen für die Kooperationsformen in der Praxis und den einzelnen Bundesländern lässt sich eine systematische Gliederung nicht vornehmen. Regelmäßig sind jedoch Verkehrskooperationen in Form eines Verkehrsverbundes gegeben, dessen Ausgestaltung im Folgenden näher beleuchtet wird.

Bei diesen Verkehrsverbünden ist aufgrund der gesetzlich grundsätzlich offenen Gestaltung und wegen Berücksichtigung regionaler Strukturen und Besonderheiten keine einheitliche Struktur festzustellen. Es kann jedoch grundsätzlich zwischen drei Grundmodellen eines Verkehrsverbundes unterschieden werden. Im „Unternehmensverbund“ sind allein die Verkehrsunternehmen Gesellschafter der Verbundgesellschaft. Im „Aufgabenträgerverbund“ sind allein die Gebietskörperschaften (Aufgabenträger) Gesellschafter der Verbundgesellschaft, Verkehrsunternehmen nicht beteiligt. Oftmals wird dieser Aufgabenträgerverbund in Form eines kommunalen Zweckverbands geführt. Im „Mischverbund“ können Verkehrsunternehmen und

Gebietskörperschaften (Aufgabenträger) gemeinsam an der Verbundorganisation beteiligt sein.

4.3.3 Organisationsmodelle im ÖPNV

Im Folgenden werden rechtliche Vorgaben zu Aufgabenverteilungen, insbesondere zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen dargestellt.

Dem PBefG und den landesrechtlichen ÖPNV-Gesetzen ist grundsätzlich wenig bezüglich einer konkreten Aufgabenteilung zwischen den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen bzw. innerhalb der Verkehrskooperationen zu entnehmen.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern liegt nach § 4 Abs. 1 ÖPNVG-MV die Planung des ÖPNV in der Verantwortung des jeweiligen Aufgabenträgers. Er entscheidet über Art und Umfang eines bedarfsgerechten ÖPNV. Die Organisation des ÖPNV liegt gem. § 4 Abs. 2 ÖPNVG-MV ebenfalls im Verantwortungsbereich des Aufgabenträgers. Die Erstellung der Verkehrsleistungen im ÖPNV ist dagegen gem. § 4 Abs. 3 ÖPNVG-MV Angelegenheit von Verkehrsunternehmen. Die Aufgabenträger haben auf eine Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen im Interesse eines aufeinander abgestimmten ÖPNV-Angebotes und der Entwicklung und Förderung flächendeckender Verkehrskooperationen hinzuwirken, § 4 Abs. 4 ÖPNVG-MV. Als solche Verkehrskooperationen gelten insbesondere die tarifliche Zusammenarbeit in Form eines Übergangstarifs oder einer Durchtarifizierung, die Bildung einer Verkehrsgemeinschaft oder die Bildung eines Verkehrs- oder Tarifverbundes (s.o.).

Brandenburg

In Brandenburg ist in § 3 Abs. 5 ÖPNVG-Bbg. lediglich geregelt, dass sich die Aufgabenträger öffentlicher und privater Verkehrsunternehmen für die Durchführung der Verkehrsleistungen des ÖPNV bedienen. Allerdings nimmt § 5 Abs. 1 ÖPNVG-Bbg. unmittelbar Bezug auf einen zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg sowie den Landkreisen und kreisfreien Städten in Brandenburg gebildeten Verkehrsverbund (VBB), welcher bei der Planung, Organisation, Ausgestaltung und Finanzierung der Versorgung mit Nahverkehrsleistungen mitwirkt. Die Aufgabenträger sollen dafür Sorge tragen, dass der Verkehrsverbund einheitliche Beförderungstarife, Tarifbestimmungen und Beförderungsbedingungen konzipiert und gemeinsam mit den Verkehrsunternehmen durchgängige und lückenlose Fahrgastinformationen, Marketingmaßnahmen und Standards für einheitliche Abfertigungs- und Zahlungssysteme entwickelt. Hierdurch wird deutlich, dass in Brandenburg (und Berlin) der Wille besteht, die ÖPNV-Organisation und -Ausgestaltung grundsätzlich unter die Mitwirkung des Verkehrsverbundes zu stellen. Von einer verpflichtenden Konzentration aller Aufgaben ist jedoch aufgrund des Hinweises auf eine bloße Mitwirkung nicht auszugehen.

Hessen

Gem. § 5 Abs. 2 S. 2 ÖPNVG-Hess. sind in Hessen die Aufgabenträger zuständig für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV. Sie können gem. § 6 Abs. 1 ÖPNVG-Hess. zur Wahrnehmung der Aufgaben des lokalen Verkehrs Nahverkehrsorganisationen einrichten und die Zuständigkeit für die Aufgabenträgerschaft ganz oder teilweise durch Beleihung auf diese übertragen. Die Durchführung des ÖPNV obliegt gem. § 8 Abs. 1 ÖPNVG-Hess. den Verkehrsunternehmen nach dem PBefG.

Alle betrachteten Länder-ÖPNVG geben für die Verpflichtung einer konkreten Aufgabenteilung wenig Anhaltspunkte. Es lässt sich jedoch feststellen, dass für die Planung, Organisation und Finanzierung regelmäßig die Aufgabenträger als politische Akteure zuständig sind (Besteller). Die Durchführung der ÖPNV-Leistungen obliegt regelmäßig den Verkehrsunternehmen als unternehmerischem Akteur (Ersteller) (Besteller-Ersteller-Prinzip).

Diese Trennung entspricht auch der politischen Forderung nach einer Trennung zwischen Aufgabenträgerschaft und Betriebsdurchführung.

Innerhalb dieses Besteller-Ersteller-Prinzips sind Aufgabenverteilungen in vielfacher Hinsicht möglich. Lediglich die Bestellfunktionen (Wettbewerbsstrategie, Vergabekonzeption, Sanktionierung für Vertragsbrüche etc.) und wesentliche Elemente der Regiefunktionen (bspw. Tariffestsetzung) muss beim Aufgabenträger verbleiben. Dem Verkehrsunternehmer müssen die Betriebsfunktionen (bspw. Fahrzeuginstandhaltung und Personalplanung) verbleiben (s. Abbildung 10). Weitergehende gesetzliche Regelungen zur Aufgabenverteilung im ÖPNV sind nicht ersichtlich.

Aufgaben im ÖPNV

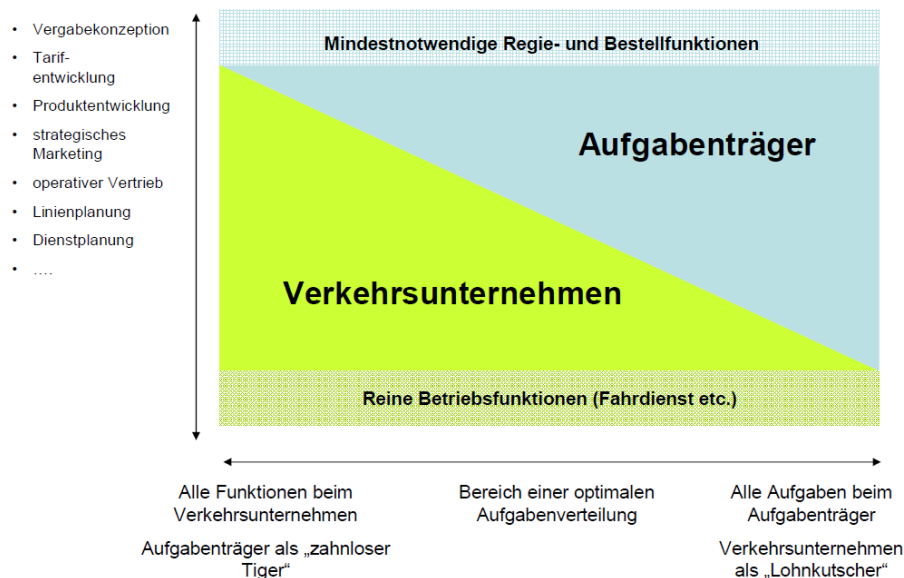


Abbildung 10: Bandbreite der Aufgabenverteilung im ÖPNV

Quelle: Difu 2005, S. 14

Es lässt sich festhalten, dass grundsätzlich vier Akteure bei der Planung, Organisation, Finanzierung und Durchführung des ÖPNV beteiligt sind.

- Die Aufgabenträger (Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden (wenn Aufgabe übertragen wurde))
- Zweckverbände oder Nahverkehrsorganisation (in Hessen)
- Verkehrsverbünde
- Verkehrsunternehmen

Wobei eine Grenze zwischen Zweckverbänden und Verkehrsverbünden teilweise nicht trennscharf gezogen werden kann.

Aus diesen Akteuren lassen sich unterschiedliche Organisationsformen ableiten, die gemeinhin in drei verschiedenen Ebenen-Modellen veranschaulicht werden (wobei das erste Modell aufgrund der Liberalisierung des ÖPNV weitestgehend obsolet geworden ist).

1. Beim Ein-Ebenen-Modell werden alle Aufgaben in einer Hand zusammengeführt, sowohl die politischen Vorgaben, als auch die Betriebsdurchführung. Mit der fortschreitenden Liberalisierung des ÖPNV und der damit einhergehenden Forderung nach Trennung zwischen Aufgabenträgerschaft und Betriebsdurchführung ist dieses Modell jedoch regelmäßig nicht mehr vereinbar.
2. Beim Zwei-Ebenen-Modell ist eine Aufgabenteilung zwischen Aufgabenträger als Besteller der Verkehrsdienstleistung und dem Verkehrsunternehmen als Ersteller der Leistung gegeben.
3. Das Drei-Ebenen-Modell ist gekennzeichnet durch eine zwischen Politikebene und Unternehmensebene eingeführte Regie- bzw. Managementebene.

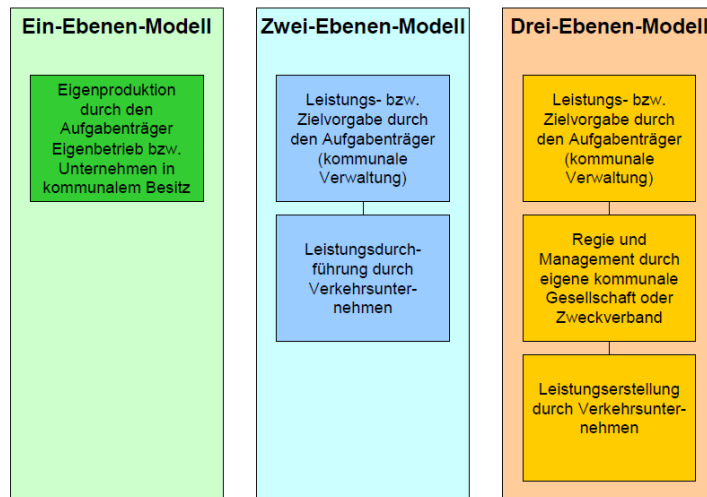


Abbildung 11: Übersicht über Ebenen-Modelle

Quelle: Difu 2005, S. 16

Die Organisationsformen des Zwei- und Drei-Ebenen-Modells finden sich in den Bundesländern in unterschiedlicher Ausprägung, weshalb keine generelle Aussage hier getroffen werden kann. Die folgende Abbildung dient der Übersicht über die grundsätzlich möglichen Optionen im Drei-Ebenen-Modell.

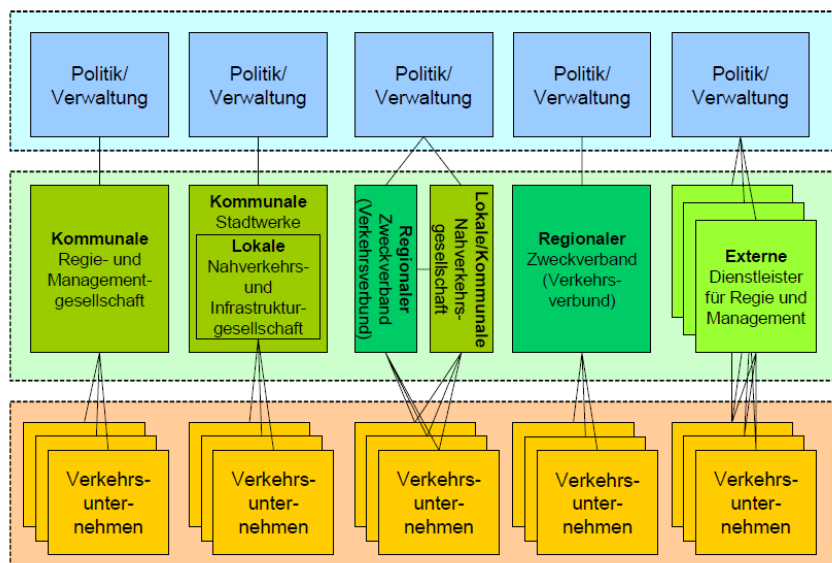


Abbildung 12: Optionen im Drei-Ebenen-Modell

Quelle: Difu 2005, S. 17

Die verschiedenen Aufgaben des ÖPNV lassen sich grundsätzlich einer dieser Ebenen zuordnen.

Aufgrund der oben dargelegten grundsätzlichen Organisationsfreiheit der Akteure, bestehen weitreichende rechtliche Möglichkeiten, einzelne Aufgaben wie bspw. die Verantwortung für die IT-Plattform einer dieser Ebenen zuzuteilen. Die rechtliche Zulässigkeit der Organisationsform ist jedoch grundsätzlich von der bestehenden Organisationsstruktur in der jeweiligen Region abhängig und bedarf der Einzelfallprüfung.

4.4 Bedeutung der Nahverkehrs- und Landesverkehrspläne im Rahmen flexibler Bedienformen (Planungsebene)

In diesem Abschnitt sollen die planerischen Aspekte des öffentlichen Personennahverkehrs dargestellt werden,

welche die Grundlage für das darauf aufbauende Genehmigungsverfahren bilden.

4.4.1 Nahverkehrspläne

Neben der erfolgreichen Subsumtion einer flexiblen Bedienform unter die Definition des öffentlichen Personennahverkehrs gemäß des Personenbeförderungsgesetzes als unabdingbare Voraussetzung für die Genehmigung einer Streckenbedienung im ÖPNV (vgl. hierzu Abschnitt 4.5), müssen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch die Vorgaben des jeweiligen Nahverkehrsplans beachtet werden. Nur wenn das jeweilige umzusetzende Konzept auch den Leitlinien des Verkehrsplans genüge tut, steht es öffentlichen Verkehrsinteressen nicht entgegen und kann entsprechend genehmigt werden. Das Rechtsinstitut des Nahverkehrsplans ist erstmalig 1996 im Rahmen der Bahnstrukturreform in das Personenbeförderungsgesetz eingeführt worden.⁹⁸ Eine explizite Begriffserläuterung findet sich im Personenbeförderungsgesetz nicht, lediglich die Erwähnung der Notwendigkeit eines solchen Plans erfolgt an verschiedenen Stellen im Gesetz.⁹⁹

Gemäß § 8 Abs. 3 PBefG sollen im Nahverkehrsplan durch die jeweiligen Aufgabenträger die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung definiert werden. Mit ihm wird der Grundstein für die spätere Genehmigungsvergabe gelegt und in diesem Sinne bestimmt der Aufgabenträger durch den Plan, welche Anforderungen er an den zu genehmigenden öffentlichen Personennahverkehr stellt. Die Rechtsnatur des Nahverkehrsplans ist nicht abschließend geklärt.¹⁰⁰ Am ehesten vergleichbar ist er mit dem Flächennutzungsplan im Baurecht, der als unverbindlicher Rahmenplan auch nicht unmittelbar verbindlich ist, aber als Konkretisierung öffentlicher Interessen in Genehmigungsentscheidungen einfließt.¹⁰¹ In jedem Fall ergibt sich aus dem Nahverkehrsplan kein Rechtsanspruch für Verkehrsunternehmer auf Zulassung zu bestimmten Linien und auch nicht für Bürger auf die Bedienung bestimmter Linien und Gebiete, auch wenn im Nahverkehrsplan dazu Aussagen getroffen sind.

Gemäß § 8 Abs. 3 S. 9 PBefG obliegt den Ländern die nähere Ausgestaltung der Nahverkehrspläne bzgl. Aufstellungsverfahren und inhaltlichen Vorgaben. Die landesrechtliche Ausgestaltung des Rechtsinstituts Nahverkehrsplan ähnelt sich in allen Bundesländern. So soll in der Regel eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Einrichtungen und Strukturen sowie der Bedienung im öffentlichen Personennahverkehr, eine Verkehrsanalyse, die Ziele und Rahmenvorgaben für die Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs, Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur sowie die geplanten Investitionen und die Finanzierung und Organisation des öffentlichen Personennahverkehrs in den Nahverkehrsplänen enthalten sein. Zum Teil wird sogar explizit festgelegt, dass auch flexible bzw. alternative Bedienformen bei der Gestaltung des Verkehrs im Nahverkehrsplan berücksichtigt werden sollen.

Der Nahverkehrsplan ist ein wichtiges Instrument, um die Vorstellungen für einen zukünftigen öffentlichen Personennahverkehr in der jeweiligen Region zu konkretisieren und festzuschreiben. Sind so in einem strukturschwachen ländlichen Raum aus wirtschaftlichen Gründen bereits viele konventionelle Linienverkehre eingestellt oder zeichnet sich dies ab, so kann durch die Aufführung von flexiblen Bedienformen im Nahverkehrsplan der Weg für eben solche Verkehrsmodelle eröffnet werden. Die Steuerung des öffentlichen Personennahverkehrs durch den Nahverkehrsplan (NVP) hat allerdings dort ihre Grenzen, wo das Gesetz

⁹⁸ Vgl. Art. 6 Abs. 116 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27.12.1993, BGBl I S. 2416 ff.

⁹⁹ Vgl. bspw. § 8 Abs. 3, 3a, 3b sowie § 13 Abs. 2a PBefG.

¹⁰⁰ Eine Qualifikation als Verwaltungsakt gem. § 35 VwVfG scheidet aufgrund der fehlenden unmittelbaren Rechtswirkungen im Außenrechtsverhältnis ebenso aus wie eine Qualifikation als Norm. Auch als Satzung wird der Nahverkehrsplan nicht erlassen.

¹⁰¹ So auch z.B. Knauff, Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge, S. 408 ff., Wachinger/ Wittemann, Regionalisierung des ÖPNV, S. 118 und Barth, in: Barth/Baumeister et al. (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, A3, Rn. 80.

unüberwindliche definitorische Aussagen trifft. So ist es möglich, Konzepte für neue Mobilitätsformen aufzunehmen, eine Umsetzung dieser ist aber trotzdem nur dann möglich, wenn dem keine weiteren rechtlichen Gründe entgegenstehen. Stößt man dabei an Umsetzungsgrenzen, kann durch die Festschreibung im Plan aber zumindest der politische Wille für die neuen Bedienformen zum Ausdruck gebracht werden und so gegebenenfalls eine Diskussion zu einer Neuordnung der rechtlichen Rahmenbedingungen angestoßen werden.

In der vorbereitenden Untersuchungen zum NVP Landkreis Vorpommern-Greifswald, die für Peenetal/ Loitz maßgeblich sind, sind „alternative Bedienungsformen“ adressiert. Dabei können der fahrplangebundene Rufbus (Anruf-Linien-Fahrt) bzw. der räumlich flexible Rufbus (Anruf-Sammeltaxe, Richtungsbandbetrieb) zum Einsatz kommen. Bürgerbusse stellen ein zusätzliches Angebotsselement dar und liegen in finanzieller und organisatorischer Verantwortung der jeweiligen Kommune. Die Verkehrsunternehmen können zur betriebstechnologischen Unterstützung hinzugezogen werden. Zusätzlich wird im Nahverkehrsplan ein grundlegendes Fahrplanraster für den Einsatz alternativer Bedienungsformen vorgegeben (siehe Tabelle 1):

Zeitraum	Einsatzmöglichkeit an Schultagen	Einsatzmöglichkeit an Ferientagen
05:00-06:30	Einsatz möglich	Einsatz möglich
06:30-08:00	<i>kein Einsatz</i>	Einsatz möglich
08:00-12:00	Einsatz möglich	Einsatz möglich
12:00-15:00	<i>kein Einsatz</i>	Einsatz möglich
15:00-18:00	Einsatz möglich	Einsatz möglich
18:00-22:00	Einsatz möglich, ggf. mit SPNV-Anschluss	Einsatz möglich, ggf. mit SPNV-Anschluss

Tabelle 1: Fahrplanraster-Beispiel alternativer Bedienformen

Nahverkehrsplan für den Landkreis Vorpommern-Rügen 2014 - 2019 S. 51¹⁰²

Im Landkreis Märkisch-Oderland gibt der Nahverkehrsplan vor, dass zur Einordnung in ein hierarchisches und arbeitsteiliges gegliedertes Gesamtbedienungssystem bedarfsgesteuerte Angebote in weit höherem Maße als bisher anzuwenden sind. Dabei sollen von Anschluss- oder Abruf-Linienfahrten als den einfachsten Formen bis hin zu Rufbussen im Flächenbetrieb mit hohen Freiheitsgraden die jeweils am besten geeigneten Formen zur Anwendung kommen.¹⁰³

Der Nahverkehrsplan des Main-Kinzig-Kreises enthält (auch) für die Region SpessartRegional detaillierte linienbezogene Aussagen zur Einführung flexibler Bedienformen durch Umwandlung bestehender Linien.¹⁰⁴

4.4.2 Landesverkehrspläne

Während die Nahverkehrspläne von den jeweiligen Aufgabenträgern erstellt werden und somit in der Regel nur einen Landkreis oder eine kreisfreie Stadt betreffen, gibt es in einigen Ländern darüber hinaus ÖPNV-Landespläne, die den Rahmen für die Verkehrsgestaltung im öffentlichen Personennahverkehr landesweit festlegen. So bestimmt beispielsweise § 6 Abs. 1 ÖPNVG MV, dass der vom für Verkehr zuständigen Ministerium und allen Aufgabenträgern gemeinsam aufzustellende ÖPNV-Landesplan die langfristigen überregionalen

¹⁰² . Vorbereitende Untersuchungen zu Nahverkehrsplan für den Landkreis Vorpommern-Greifswald 2014 - 2019

<http://www.rpv->

[vorpommern.de/fileadmin/dateien/dokumente/pdf/Projekte/Abschlussbericht_Vorunters_NahVerkPlan_LK_VG.pdf](http://www.rpv-vorpommern.de/fileadmin/dateien/dokumente/pdf/Projekte/Abschlussbericht_Vorunters_NahVerkPlan_LK_VG.pdf)

¹⁰³ Nahverkehrsplan für den übrigen ÖPNV des Landkreises Märkisch-Oderland 2015 bis 2019 S. 48. Im Internet abrufbar unter http://maerkisch-oderland.de/cms/upload/pdf/Fachbereich_I/wirtschaftsamt/2014_11_05_NahverkehrsplanPNV_Seiten1bis34.pdf (Teil 1)

und http://maerkisch-oderland.de/cms/upload/pdf/Fachbereich_I/wirtschaftsamt/2014_11_05_NahverkehrsplanPNV_Seiten34bis85.pdf (Teil 2).

¹⁰⁴ Nahverkehrsplan Main-Kinzig-Kreis 2013-2018 S. 184. Im Internet abrufbar unter: http://www.kvg-main-kinzig.de/fileadmin/user_upload/PDF/4_NVP/NVP_MKK_2013-2018_Endstand_web.pdf

Planungen für die Leistungsangebote, die Infrastruktur, die Finanzierung und die Organisation des ÖPNV festlegen soll. In Brandenburg regelt § 7 ÖPNVG-Bbg, dass das für Verkehr zuständige Mitglied der Landesregierung gemeinsam mit dem für Infrastruktur zuständigen Ausschuss des Landtages einen Landesnahverkehrsplan für den SPNV und landesbedeutsame Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des öffentlichen Personennahverkehrs aufstellen soll. Dieser Plan muss mindestens Angaben über den Bestand und die Vorstellungen des Aufgabenträgers zur zukünftigen Entwicklung der Netz- und Linienentwicklung, den Bestand und die zu erwartende Entwicklung des Fahrgastaufkommens, die Rahmenvorstellungen des Aufgabenträgers hinsichtlich zukünftiger Anforderungen an die Gestaltung des Verkehrsangebots, den Investitionsbedarf und die Entwicklung der Betriebskosten, das Finanzierungskonzept und die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie enthalten. Er stellt den Rahmen für eine landesweit koordinierte Verkehrsentwicklung des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs dar. Auch in den anderen Bundesländern werden die Rahmenvorstellungen des Landes, die landesweit koordinierte Verkehrsgestaltung im öffentlichen Personennahverkehr sowie Schnittstellen zum Schienenpersonennahverkehr als Inhalte für einen ÖPNV-Landesverkehrsplan festgelegt. In Mecklenburg-Vorpommern finden darüber hinaus derzeit Planungen für einen sog. Integrierten Landesverkehrsplan statt, der den Fokus auf die Schnittstellen zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln legen will, um die verkehrsmittelübergreifenden Mobilitätsketten zu verbessern.¹⁰⁵ Die Rechtsnatur der diversen Landesverkehrspläne ist ähnlich wie beim Nahverkehrsplan nicht klar bestimmbar und auch hier gibt es keine unmittelbaren Rechtswirkungen nach außen. Je nach Ermächtigungsnorm im entsprechenden Landesnahverkehrsgesetz geben die Landesverkehrspläne als Rahmenvorgabe allerdings eine Orientierung für die Aufgabenträger für die Erstellung der Nahverkehrspläne. In der Regel erlangen die Pläne zudem dadurch Bedeutung, dass sie gemeinsam mit dem jeweiligen Nahverkehrsplan die Grundlage für örtliche Maßnahmen im öffentlichen Personennahverkehr bilden. Somit gilt das eben für die Nahverkehrspläne Ausgeführte für die Erstellung der Landesverkehrspläne erst recht. Wenn bereits hier der Mut zur Planung von innovativen Verkehren im öffentlichen Personennahverkehr zum Ausdruck gebracht wird, erleichtert das die Arbeit der Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden.

Zu beachten ist jedoch, dass die Nahverkehrspläne und Landesverkehrspläne kein allzu scharfes Schwert für die Errichtung und Integration flexibler Bedienformen im ÖPNV bereithalten, denn der Nahverkehrsplan hat grundsätzlich keine *unmittelbar* positiven Auswirkungen auf die Genehmigung und Integration flexibler Bedienformen im ÖPNV. Es ist also nicht möglich aus der inhaltlichen Aufnahme solcher Bedienformen in den Nahverkehrsplan auf die Genehmigungsfähigkeit dieser zu schließen. Wenn im Nahverkehrsplan die Förderung von flexiblen Bedienformen niedergeschrieben ist, heißt dies nicht automatisch, dass diese dann auch genehmigungsfähig sind. Vielmehr kann beim Nahverkehrsplan insoweit von negativ umschriebenen Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit gesprochen werden. So kann eine Genehmigung gem. § 13 Abs. 2a S. 1 PBefG versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht im Einklang mit dem Nahverkehrsplan steht. Sollte also beispielsweise im Nahverkehrsplan festgeschrieben sein, dass sämtliche Verkehre nur im Linienverkehr betrieben werden dürfen, dürfte es regelmäßig mit erheblichem Begründungsaufwand verbunden sein, davon abweichende Bedienformen als im Einklang mit dem Nahverkehrsplan anzusehen.

4.5 Genehmigungsmöglichkeiten flexibler Bedienformen im ÖPNV

Der folgende Abschnitt widmet sich dem Genehmigungsrecht im Zusammenhang mit flexiblen Mobilitätsangeboten. Wie sich im weiteren Verlauf dieses Gutachtens ergeben wird, liegt ein wesentliches Problem bei der Genehmigung und Integration flexibler Bedienformen in den ÖPNV nicht im Bereich des

¹⁰⁵ vgl. hierzu mit weiterführenden Informationen auch

http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/vm/Themen/Verkehr/Landesverkehrsplan (zuletzt geprüft am 06.11.2014).

Genehmigungsrechts an sich, sondern vielmehr in der sich darauf aufbauenden, eingeschränkten Möglichkeit der Finanzierung derselben durch die öffentliche Hand. So lassen sich neben den wesentlichen Bedienformen des ÖPNV (Linienverkehr, Sonderlinienverkehr, Gelegenheitsverkehr) mittels der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG grundsätzlich zwar weitreichende Bedienformen nach dem Personenbeförderungsgesetz genehmigen und somit auf die Straße bringen, allerdings ohne dass deren Finanzierung durch die öffentliche Hand gewährleistet ist. So knüpfen die allermeisten Normen welche die Finanzierung des ÖPNV betreffen an das Merkmal des klassischen Linienverkehrs an und ermöglichen eine Finanzierung nur derjenigen Bedienformen, die Linienverkehr darstellen oder diesem zumindest ähnlich sind.

Im Folgenden werden in einem ersten Schritt die Genehmigungsmöglichkeiten für Verkehre nach dem Personenbeförderungsgesetz dargestellt, um darauf aufbauend im nächsten Kapitel 4.6 die Finanzierungslandschaft des ÖPNV zu erörtern.

Möchte man die Mobilitätsangebote und Bedienformen verschiedener Mobilitätsdienstleister miteinander verknüpfen, so bietet sich dies unter dem gemeinsamen Dach des ÖPNV an. Dies gewährt die Möglichkeit der Tarifeinheit, einer gesicherten Finanzierung, nachhaltiger Organisationsstrukturen und einheitlicher Ansprechpartner. Neben dem, problemlos zum ÖPNV gehörenden und in allen drei Modellregionen durchgeführten, klassischen Linienverkehr kommen insbesondere die sog. flexiblen Bedienformen (z.B. Anrufsammeltaxi, Rufbus und Richtungsbandbus) dafür in Betracht. Weitere Alternativen zum klassischen Linien-ÖPNV stellen die Zubringerverkehre (Magistralenbedienung kombiniert mit einem Zubringersystem aus z.B. Radverleih oder Carsharing), die multifunktionalen Bedienformen (z.B. Kurierdienst- und Krankenfahrten, die mit herkömmlicher Personenbeförderung verbunden werden) und die ehrenamtlichen Bedienformen (z.B. Nachbarschaftsauto) dar.

So gibt es in der Region Peenetal/ Loitz bereits Bürgerbusinitiativen, Radverkehrskonzepte und Taxigutscheine für Jugendliche. In der Oderlandregion spielt neben einigen Rufbusverkehren ebenfalls der Radverkehr eine große Rolle und es gibt konkrete Ideen für eine personenbeförderungstechnische Mitnutzung von Krankenfahrten. In der Region SPESARTregional gibt es zwar mit flexiblen Bedienformen bislang wenig Erfahrung, dafür existieren aber konkrete Planungen für eine Ergänzung des bestehenden Busverkehrs um ein Leihfahrradangebot und die Schaffung von Abstellplätzen und Ladestationen für Pedelegs. Allen drei Regionen ist zudem gemein, dass es eine Vielzahl von Altenpflegeheimen gibt, die noch Potenzial für eine Kombination von normaler Personenbeförderung mit Pflege-, Kranken-, und Besorgungsfahrten bieten.

Dieses Kapitel widmet sich schwerpunktmäßig den flexiblen Bedienformen, da diese wegen ihrer grundsätzlich bestehenden Verwandtschaft zum ÖPNV definitorisch eher diesem zugeordnet werden können. Die weiteren erwähnten Alternativen zum klassischen ÖPNV in Gestalt des Linienverkehrs werden in Kapitel 4.7 in den Blick genommen, da sie sich aufgrund des Verkehrsmittels oder des Verkehrszwecks grundsätzlich stark von der ÖPNV-Definition unterscheiden und eine Subsumtion derselben unter die ÖPNV-Definition daher nach derzeitiger Rechtslage grundsätzlich ausscheidet.

Die gesetzliche Grundlage und damit Anknüpfungspunkt für die Frage der Genehmigungserforderlichkeit von ÖPNV-Bedienungsformen ist das PBefG. Nach § 2 i.V.m. § 1 PBefG benötigt grundsätzlich jeder eine Genehmigung, der entgeltlich und geschäftsmäßig Personen befördert. Entgeltlich ist jede Beförderung, für die irgendeine Art von Gegenleistung gewährt wird¹⁰⁶ und geschäftsmäßig handelt, wer beabsichtigt, die Tätigkeit in gleicher Art zu wiederholen und dadurch zu einem wiederkehrenden oder sogar dauernden Bestandteil seiner Beschäftigung zu machen¹⁰⁷. Die Genehmigung wird gem. § 11 Abs. 1 PBefG durch eine von der jeweiligen Landesregierung bestimmten Genehmigungsbehörde erteilt (vgl. hierzu Abschnitt 4.3.1).

Im Rahmen der Genehmigungsfähigkeit von Mobilitätsangeboten kann grundsätzlich zwischen den allgemeinen

¹⁰⁶ BGH, Urt. v. 28.5.1991, NZV 199, 348 (349).

¹⁰⁷ BGH, Urt. v. 14.5.1981, NJW 1981, 1842.

Voraussetzungen der Genehmigung (§ 13 PBefG) und solchen, welche die Beförderungsform betreffen unterschieden werden. Ersteres betrifft im Wesentlichen die Voraussetzungen, welche an den Antragsteller bzw. Unternehmer des Verkehrsangebots gestellt werden und soll hier nur kurz dargestellt werden. Zweit genanntes betrifft die Frage der Genehmigungsfähigkeit hinsichtlich der Modalitäten und konkreten Ausgestaltung der Beförderungsform und bildet den Schwerpunkt dieses Abschnitts.

Neben der grundlegenden Entscheidungsmaßgabe in § 2 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 PBefG, wonach eine Beförderungsleistung nicht genehmigt werden darf, wenn sie öffentlichen Verkehrsinteressen widerspricht, nennt § 13 PBefG die wesentlichen Voraussetzungen für eine Genehmigungserteilung. So muss die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs gewährleistet sein (vgl. z.B. Straßenverkehrsrecht, Zulassungsrecht, Arbeitszeitrecht), es dürfen keine Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers vermuten lassen, der Unternehmer muss fachlich geeignet sein und der Antragsteller sowie die von ihm mit der Durchführung von Verkehrsleistungen beauftragten Unternehmer müssen ihren Betriebssitz im Inland haben. Darüber hinaus muss eine finanzielle Leistungsfähigkeit des beantragenden Unternehmens als rechtlich gesicherte Möglichkeit des Zugriffs auf Finanzmittel vorhanden sein.¹⁰⁸ Zu beachten ist überdies, dass keine Genehmigung erteilt wird, wenn der beantragte Verkehr bereits mit vorhandenen Verkehrsmitteln bedient werden kann oder der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Linien aus einem vorhandenen Verkehrsnetz herauspicken würde (sog. Rosinenpickerei). Von Bedeutung ist bei der Genehmigungserteilung überdies das Vorhandensein eines Nahverkehrsplans. Gemäß § 13 Abs. 2a PBefG kann die Genehmigung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr nicht im Einklang mit einem bestehenden Nahverkehrsplan steht (vgl. Kap. 4.4.1). Weiterhin von Bedeutung für die Wirkung der Genehmigung ist § 22 PBefG. Die Vorschrift verpflichtet den Unternehmer dazu, jeden Antrag auf Abschluss eines Beförderungsvertrags mit einem Kunden anzunehmen, sofern die Beförderungsbedingungen eingehalten werden, die Beförderung mit den regelmäßig eingesetzten Beförderungsmitteln möglich ist und die Beförderung nicht durch Umstände verhindert wird, die der Unternehmer nicht abwenden und denen er auch nicht abhelfen kann. Die regelmäßig eingesetzten Beförderungsmittel sind im Straßenverkehr dabei nur die dem Unternehmer gewöhnlich zur Verfügung stehenden und bei durchschnittlichem Verkehrsaufkommen zahlenmäßig und nach ihrer Beschaffenheit ausreichenden Fahrzeuge.¹⁰⁹ Die Beförderungspflicht erstreckt sich auch auf Sachen (Gepäck und Tiere), soweit diese so untergebracht und beaufsichtigt werden können, dass die Sicherheit und Ordnung des Betriebs nicht gefährdet und andere Fahrgäste nicht beeinträchtigt werden.¹¹⁰

Nicht jede beliebige Form der Beförderung ist genehmigungsfähig. Das PBefG normiert in § 2 Abs. 1 S. 1, dass wer mit Straßenbahnen, Obussen, mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, im Sonderlinienverkehr oder mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr Personen befördert, im Besitz einer Genehmigung sein muss. Lässt sich eine Beförderung nicht unter eine dieser Beförderungsarten bzw. -formen fassen, führt dies jedoch nicht dazu, dass die Genehmigungspflicht entfällt, vielmehr geht das PBefG von einem Numerus clausus zulässiger Beförderungsformen im ÖPNV aus. Es dürfen grundsätzlich also nur solche Beförderungsformen genehmigt werden, die im PBefG angelegt sind.¹¹¹ Von den in § 2 Abs. 1 S. 1 PBefG benannten Beförderungsformen sind für das zu begutachtende Projekt insbesondere die drei Beförderungsarten des Linienverkehrs (§ 42 PBefG), des Sonderlinienverkehrs (§ 43 PBefG) und des Gelegenheitsverkehrs (§ 46 PBefG) maßgeblich. Weiterhin ermöglicht § 2 Abs. 7 PBefG für neuartige Einzelfälle als „Experimentierklausel“ eine temporäre Abweichung von bestimmten Vorgaben des PBefG. Daneben existiert mit § 2 Abs. 6 PBefG ein Auffangtatbestand, welcher die Genehmigungsfähigkeit von Verkehren sicherstellen soll, die den benannten gesetzlichen Beförderungsformen zwar nicht entsprechen, ihnen aber ähnlich sind.

¹⁰⁸ OVG Greifswald, Urt. v. 30.9.2005, NVwZ-RR 2006, 673 (675).

¹⁰⁹ Sellmann/Zuck (Hg.), Personenbeförderungsrecht, § 22, Rn 5.

¹¹⁰ BayObLG, Urt. v. 26.6.1986, MDR 1986, 77.

¹¹¹ Vgl. Linke, § 2, in: Saxinger/Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 7.

4.5.1 Klassische Beförderungsformen

Linienverkehr ist in § 42 S. 1 PBefG legaldefiniert als eine zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsverbindung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können.“ Die geforderte Regelmäßigkeit und die Streckenbindung sind im Rahmen dieser Definition für unseren Anwendungsfall hierbei die entscheidenden Tatbestandsmerkmale. Eine Strecke wird regelmäßig im Sinne des § 42 S. 1 PBefG bedient, wenn ein Abfahrtsplan besteht, auf dessen Kontinuität sich potenzielle Fahrgäste einstellen können und wenn die Strecke bereits im Vorhinein so bestimmt ist, dass jeder Interessent entscheiden kann, ob er die Verkehrsleistung in Anspruch nehmen möchte oder nicht.¹¹² Die Fahrten müssen zudem in einem sachlichen Zusammenhang stehen und dürfen nicht aus verschiedenen Anlässen heraus durchgeführt werden.¹¹³ Bei einer regelmäßigen Fahrt hat der Kunde keinerlei Einflussmöglichkeit auf die zu fahrende Strecke und den Zeitpunkt der Beförderung.¹¹⁴ Die Fahrten finden völlig unabhängig von der Nachfrage statt, was gegebenenfalls auch Leerfahrten ohne jegliche Fahrgäste zur Konsequenz haben kann.¹¹⁵ Die Voraussetzung der Festlegung von Ausgangs- und Endpunkten der Fahrt beschreibt das Tatbestandsmerkmal der Streckenbindung. Zwischenhaltestellen sind gem. § 42 S. 2 PBefG nicht notwendig und auch die Entfernung zwischen den Haltestellen am Linienanfang und -ende spielt keine Rolle.¹¹⁶ Wichtig ist aber die Haltestellengebundenheit, d.h. die Fahrgäste müssen die Möglichkeit haben, an vorher festgelegten Haltestellen beliebig ein- und auszusteigen.¹¹⁷

Sonderlinienverkehr gilt gem. § 43 PBefG als Linienverkehr, der unter Ausschluss anderer Fahrgäste der regelmäßigen Beförderung von 1. Berufstätigen zwischen Wohnung und Arbeitsstelle (Berufsverkehr), 2. Schülern zwischen Wohnung und Lehranstalt (Schülerfahrten), 3. Personen zum Besuch von Märkten (Marktfahrten), oder 4. Theaterbesuchen dient.

Gelegenheitsverkehr ist gem. § 46 PBefG die Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen, die nicht Linienverkehr ist. Diese Verkehrsform findet im Taxiverkehr (§ 47 PBefG), in Form von Ausflugsfahrten und Ferienzweckreisen (§ 48 PBefG) oder als Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen (§ 49 PBefG) statt. Für die vorliegende Arbeit erscheint insbesondere der Verkehr mit Mietomnibussen und mit Mietwagen relevant. Nach § 49 Abs. 1 PBefG ist Verkehr mit Mietomnibussen die Beförderung von Personen mit Kraftomnibussen, die nur im Ganzen zur Beförderung angemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt. Die Teilnehmer des Mietomnibusverkehrs müssen ein zusammengehöriger Personenkreis und über Ziel und Ablauf der Fahrt einig sein. Nach § 49 Abs. 4 PBefG ist Verkehr mit Mietwagen die Beförderung von Personen mit Personenkraftwagen, die nur im Ganzen zur Beförderung gemietet werden und mit denen der Unternehmer Fahrten ausführt, deren Zweck, Ziel und Ablauf der Mieter bestimmt und die nicht Verkehr mit Taxen nach § 47 PBefG sind. Wie sich aus den gesetzlichen Vorgaben ableiten lässt, ist der rechtliche Rahmen dieser beiden Verkehre vergleichbar, die Unterscheidung erfolgt im Wesentlichen nach der Fahrzeuggröße.¹¹⁸ Zentrales Unterscheidungskriterium zwischen Linienverkehr und Gelegenheitsverkehr ist die Fahrgastfreiheit, so sind im Gelegenheitsverkehr vorab Fahrgastgruppen zu bilden, während im Linienverkehr diese Einschränkung nicht gilt und Sitzplätze einzeln vergeben werden können.¹¹⁹ Im Unterschied zum Taxiverkehr dürfen im Mietwagenverkehr nur Beförderungsaufträge ausgeführt werden, die am Betriebssitz

¹¹² Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 42, Rn. 2, BayObLGSt 1982, 82 sowie VGH Mannheim, Entscheidung v. 25.2.1993, DÖV 1993, 827

¹¹³ Sellmann/Zuck, § 42, Rn. 1

¹¹⁴ VG Stuttgart, Urt. v. 25.11.1988, NZV 1989, 447

¹¹⁵ Saxinger, § 42, in: Saxinger/Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 10

¹¹⁶ Saxinger, § 42, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 11

¹¹⁷ OVG Hamburg, Beschl. v. 20.9.2004, NJOZ 2004, 4380 (4382)

¹¹⁸ Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 49, Rn. 2.

¹¹⁹ Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 49, Rn. 6.

oder in der Wohnung des Unternehmers eingegangen sind, § 49 Abs. 4 S. 2 PBefG. Grundsätzlich hat der Fahrer des Mietwagens nach Ausführung des Beförderungsauftrags unverzüglich zum Betriebssitz zurückzukehren, es sei denn, er hat vor der Fahrt von seinem Betriebssitz oder während der Fahrt fernmündlich einen neuen Beförderungsauftrag erhalten, § 49 Abs. 4 S. 3 PBefG

4.5.2 Experimentierklausel gem. § 2 Abs. 7 PBefG

Auf Grundlage der „Experimentierklausel“ gem. § 2 Abs. 7 PBefG kann die Genehmigungsbehörde zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen. Zweck der Regelung ist es, das Personenbeförderungsgesetz für neue wirtschaftliche, gesellschaftliche und verkehrspolitische Entwicklungen offen zu halten und den Behörden die Möglichkeit zu geben, neuartige Verkehre und ihre Auswirkungen auf das Gesamtgefüge des öffentlichen Personennahverkehrs zu beobachten und zu bewerten.¹²⁰ Theoretisch kann dies eine Prüfung für die spätere Aufnahme dieser Verkehrsformen in das Personenbeförderungsgesetz darstellen, praktisch findet das aber in aller Regel nicht statt. Vielmehr ist der Regelfall, dass die Verkehre bei Bestand über die Erprobungsdauer hinaus nach Auslaufen der Genehmigung über § 2 Abs. 7 PBefG zu einer Genehmigung über den § 2 Abs. 6 PBefG wechseln.

Ein auf Dauer angelegter Betrieb einer Verkehrsform wird mit § 2 Abs. 7 PBefG nicht ermöglicht, denn spätestens nach dem Ablauf von vier Jahren kann für diesen speziellen beantragten Verkehr keine Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG mehr erteilt werden, da dann in der Regel nicht mehr von einer Experimentierphase ausgegangen werden kann. Hinzu kommt, dass bei strikter Anwendung der Vorschrift eine Genehmigung immer dann abzulehnen ist, wenn für die Bedienform bereits aussagekräftige Praxiserfahrungen vorliegen.¹²¹ Dies ist insbesondere bei den flexiblen Bedienformen wie bspw. Rufbus und Anrufsammeltaxi längst der Fall und bleibt auf Dauer auch für weitergehende Bedienformen nicht aus. Die Frage der Genehmigungsfähigkeit nach dem Personenbeförderungsgesetz wird durch § 2 Abs. 7 PBefG somit nicht abschließend geklärt, sondern lediglich um vier Jahre in die Zukunft verschoben. Insofern scheint die Experimentierklausel für die hier in Frage stehenden Bedienformen wenig relevant.

4.5.3 Auffangnorm für die Genehmigung ähnlicher Beförderungsformen gem. § 2 Abs. 6 PBefG

Neben den dargestellten typisierten klassischen Beförderungsformen besteht nach § 2 Abs. 6 PBefG die Möglichkeit, diesen typisierten Beförderungsformen ähnliche Beförderungsformen zu genehmigen. Der Auffangtatbestand gem. § 2 Abs. 6 PBefG wurde aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in das Gesetz eingeführt, nach welcher festgestellt worden ist, dass der Numerus clausus der Bedienformen (s.o.) einen rechtswidrigen Verstoß gegen das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG darstellt¹²² und insofern ein Auffangtatbestand in das Gesetz eingeführt werden muss, der Abweichungen vom strengen Typenzwang vorsieht.

Bis zum Jahr 2012 hieß es in § 2 Abs. 6 PBefG: „Beförderungen, die in besonders gelagerten Einzelfällen nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform dieses Gesetzes erfüllen, können nach denjenigen Vorschriften dieses Gesetzes genehmigt werden, denen diese Beförderungen am meisten entsprechen“. Wenn somit ein allgemeines Verkehrsinteresse für eine Bedienform bejaht werden konnte und die Durchführung des neuen Verkehrs nicht in eine geschützte andere Genehmigungsform, wie z.B. dem Linienverkehr nach § 42 PBefG eingriff, war die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung möglich.¹²³

¹²⁰ Vgl. Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 2, Rn. 30.

¹²¹ Fielitz/Grätz et al. (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 2, Rn. 28.

¹²² BVerfG, Entsch. v. 07.04.1964, 1 BvL 12/63.

¹²³ Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 2, Rn. 26

Der Gesetzgeber durchbrach den geschlossenen Kreis der zugelassenen Formen der Personenbeförderung im öffentlichen Verkehr und gab den Genehmigungsbehörden einen Ermessensspielraum, Ausnahmen im Einzelfall zuzulassen (ebd.). Hauptanwendungsfälle des § 2 Abs. 6 PBefG a.F. waren Anruf-Sammeltaxen, Zubringerbusse, Frauentaxen, Bürgerbusse und Rufbusse. Dies allerdings in einer solchen Häufigkeit, dass von einem „besonders gelagerten Einzelfall“ kaum noch die Rede sein konnte.

Unter anderem deshalb wurde der Tatbestand des § 2 Abs. 6 PBefG im Rahmen der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes im Dezember 2012 neu gefasst, sodass seit dem 1.1.2013 nunmehr folgender Wortlaut gilt: „Anstelle der Ablehnung einer Genehmigung kann im Fall einer Beförderung, die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt, eine Genehmigung nach denjenigen Vorschriften dieses Gesetzes erteilt werden, denen diese Beförderung am meisten entspricht, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegen stehen.“ Die Genehmigungsvoraussetzung des besonders gelagerten Einzelfalls ist somit entfallen, was den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit bietet, von der Vorschrift mehr als vorher Gebrauch zu machen. Nach wie vor bleibt es aber im Ermessen der Genehmigungsbehörde, die Vorschrift überhaupt anzuwenden.¹²⁴ Zweck der Ausweitung des Tatbestandes war es u.a., den Genehmigungsbehörden mehr Möglichkeiten zu geben, auf die sich insbesondere im ländlichen Raum als Folge demografischer Änderungen entwickelnden neuen Formen der Verkehrsbedienung zu reagieren.¹²⁵ Durch den Wegfall des Merkmals des besonders gelagerten Einzelfalls hat sich wohl auch der Charakter des § 2 Abs. 6 PBefG von einer Ausnahmegenehmigungsvorschrift eher hin zu einem Auffangtatbestand gewandelt.¹²⁶

§ 2 Abs. 6 PBefG ist als „Kann-Vorschrift“ ausgestaltet und ermöglicht der Genehmigungsbehörde insofern einen Ermessensspielraum hinsichtlich der Erteilung der Genehmigung. Aus dem Tatbestandsmerkmal „... nicht alle Merkmale ... erfüllen ...“ wird man ableiten müssen, dass jedenfalls eine gewisse Ähnlichkeit zu einer im PBefG typisierten Verkehrsform (Linien-, Sonderlinien-¹²⁷ oder Gelegenheitsverkehr) bestehen muss, um nach ihr i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt werden zu können, dies jedoch ohne einem der geregelten Typen zu nahe zu kommen.¹²⁸ Insofern kann dem § 2 Abs. 6 PBefG entnommen werden, dass eine wertende Betrachtung vorzunehmen ist, welcher Verkehrsform (insb. Linien- oder Gelegenheitsverkehr) der beantragte Verkehr eher entspricht.¹²⁹

§ 2 Abs. 6 PBefG stellt daher keine Auffangnorm im eigentlichen Sinne dar, durch welche nicht typisierte Verkehre grundsätzlich genehmigt werden können, sondern sie hat Charaktereigenschaften einer „Weichenstellernorm“, indem sie für Beförderungen, welche nicht alle Merkmale der gesetzlich typisierten Beförderungsformen erfüllen, eine Genehmigung nach denjenigen Vorschriften ermöglicht, denen diese Beförderung am meisten entspricht. Es wird also immer nur eine Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich, dem Sonderlinienverkehr ähnlich oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich, möglich sein. Lässt sich keine Beförderungsform finden, welcher der Beförderungstyp in gewisser Weise entspricht, kann die Beförderungsform nicht (auch nicht mittels § 2 Abs. 6 PBefG) genehmigt werden.

Für die Zuordnung als eine Beförderungsform dem Linienverkehr oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich, ist nicht die Bezeichnung der Beförderungsform entscheidend (bspw. Rufbus oder Anrufbus), es muss vielmehr für jeden Einzelfall die konkrete Ausgestaltung der wesentlichen Angebotsmerkmale überprüft werden. Diese Merkmale sind bspw. die Regelmäßigkeit der Verkehrsbedienung, die Frage der Linienführung, ob Ausgangs-

¹²⁴ Vgl. OVG Lüneburg, DÖV 1973, 247

¹²⁵ Sellmann/Zuck, Personenbeförderungsgesetz, § 2, Rn. 13

¹²⁶ Diese Formulierung verwendet auch: Linke, § 2, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 65ff

¹²⁷ Da der Sonderlinienverkehr (§ 43 PBefG) bereits eine Sonderform des Linienverkehrs darstellt, ist eine Zuordnung zur Beförderungsform des § 43 PBefG nur im Ausnahmefall möglich, vgl.: B. LINKE, § 2, in: A. SAXINGER/ M. WINNES (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 68

¹²⁸ Bauer (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 2, Rn. 27

¹²⁹ So auch VG Oldenburg, Urt. v. 16. Juni 2004 – 7 A 508/03

/Endpunkte vorliegen und ob ein Fahrplan vorhanden ist. Bei der Bewertung dieser Merkmale ist keine mathematische Bewertung nach der Anzahl der für die jeweilige Beförderungsform „passenden“ Merkmale vorzunehmen, sondern eine gewichtete Einschätzung, anhand der maßgebenden Charakteristika.¹³⁰ Diese Zuordnung soll folgendes Schaubild grafisch vermitteln:

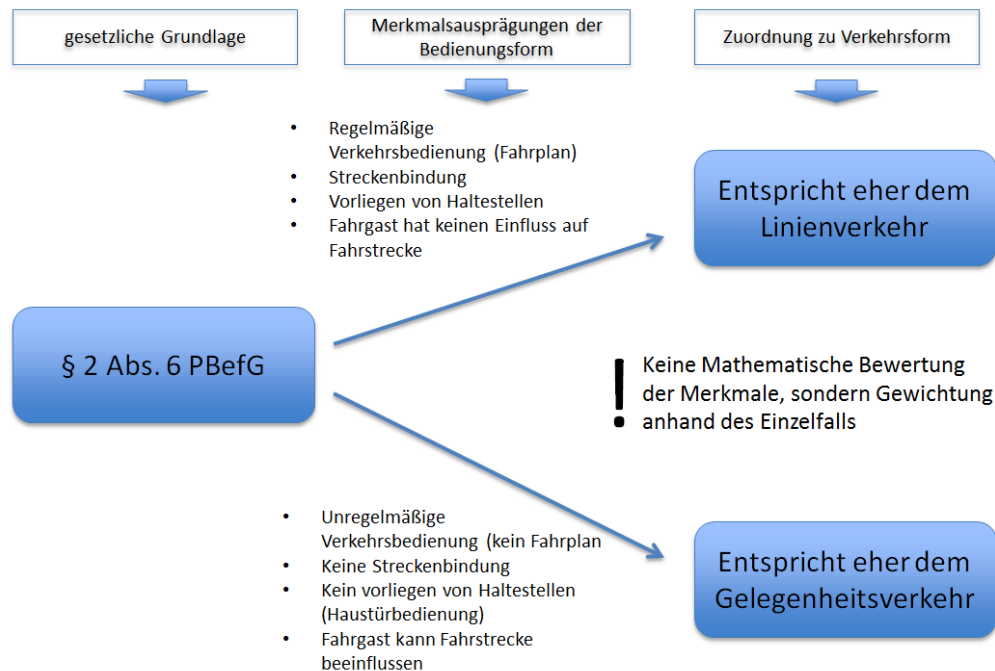


Abbildung 13: Merkmale für die Zuordnung flexibler Bedienformen nach der „Weichenstellernorm“ § 2 Abs. 6 PBefG

Quelle: Eigene Darstellung

Somit kann festgehalten werden, dass durch die Novellierung des § 2 Abs. 6 PBefG ein erheblich weiterer Spielraum eröffnet wurde, alternative Bedienungsformen im ÖPNV genehmigen zu können. Im Folgenden erfolgt in einem Exkurs eine kursorische rechtliche Einordnung verschiedener, gängiger flexibler Bedienformen. Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der konkreten rechtlichen Einordnung der Verkehrsform der zuständigen Genehmigungsbehörde ein weiter Ermessensspielraum zusteht und so je nach örtlicher Zuständigkeit auch andere Zuordnungen denkbar sind, zumal eine telefonische Auskunftseinholung ergeben hat, dass teilweise sehr großzügig vom zustehenden Ermessensrahmen Gebrauch gemacht wird, vermutlich um flexible Bedienformen dem leichter zu finanzierenden Linienverkehr zuzuordnen.

Auf Grundlage der dargestellten Genehmigungsmöglichkeiten erfolgt eine erste Einordnung gängiger flexibler Bedienformen im Rahmen eines Exkurses.

4.5.4 **Exkurs: Erste Einordnung gängiger flexibler Bedienformen**

Der Bürgerbus ist insbesondere durch bürgerschaftliches Engagement gekennzeichnet. So wird regelmäßig ein eingetragener Verein gegründet, auf Grundlage dessen sich engagierte Bürger zusammenfinden, um ehrenamtlich als Busfahrer aufzutreten. Hintergrund dieser Verkehrsform ist es meistens, auch diejenigen Gebiete für die Landbevölkerung zugänglich zu machen, die vom Aufgabenträger als zu unrentabel abgelehnt wurden. Der Fokus liegt hier weniger auf einem möglichst hohen Flexibilisierungsgrad als auf einer regelmäßigen Streckenbedienung. Regelmäßig verkehren Bürgerbusse deshalb in Form eines bedarfsunabhängigen Linienverkehrs, sodass sich der Bürgerbus im Wesentlichen nur organisatorisch vom

¹³⁰ B. LINKE, § 2, in: A. SAXINGER/ M. WINNES (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 68.

Linienverkehr dahingehend unterscheidet, dass den Bus nicht hauptamtliche, sondern ehrenamtliche Busfahrer fahren. Da eine dahingehende Organisationsform grundsätzlich keinen Einfluss auf das Genehmigungsrecht hat, kann ein Bürgerbus regelmäßig als „echter“ Linienverkehr (ohne Zuhilfenahme des § 2 Abs. 6 PBefG) genehmigt werden. Insofern ist der Bürgerbus wohl auch nicht als „echtes“ flexibles Mobilitätsangebot zu qualifizieren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang jedoch darauf, dass der Bürgerbus als entgeltliche Beförderung dem PBefG unterliegt und somit auch betriebspflichtig gem. § 21 PBefG ist. Der genehmigte Verkehr muss demnach auch tatsächlich angeboten werden, was ein hohes Verantwortungsbewusstsein der ehrenamtlichen Fahrer voraussetzt. Weiterhin müssen die ehrenamtlichen Fahrer insbesondere über einen Personenbeförderungsschein (§ 48 FeV) verfügen.

Der Rufbus im Linienbetrieb (L-Bus) verkehrt fahrplangebunden auf festen Linienwegen von Haltestelle zu Haltestelle. Eine Bedienung der Haltestellen erfolgt jedoch nur, wenn ein Fahrgast seinen Einstieg angemeldet hat oder ein Fahrgast aussteigen möchte. Einziger Unterschied zwischen L-Bus und dem konventionellen Linienverkehr ist die völlige Bedarfsunabhängigkeit (Regelmäßigkeit i.S.d. § 42 PBefG) des L-Busses. Da der Fahrgast keinen Einfluss auf den Ablauf der Fahrt hat (Strecken- und Fahrplangebundenheit) und die Fahrgäste kein gemeinsames Interesse am Reisezweck haben, dürfte der L-Bus wegen seiner großen Ähnlichkeit zum Linienverkehr als einem solchen ähnlich genehmigt werden können (§ 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG).¹³¹

Der Rufbus im Richtungsbandbetrieb (R-Bus) bedient fahrplanmäßig und bedarfsunabhängig Haltestellen einer festgelegten Grundroute. Bedarfsabhängig, also nur nach erfolgter Anmeldung werden auch weitere Haltestellen innerhalb eines definierten Richtungsbandes angefahren. Grundsätzlich ist demnach beim R-Bus das Merkmal der regelmäßigen Verkehrsverbindung des Linienverkehrs gegeben. Als einziger Unterschied zum Linienverkehr erfolgt beim R-Bus eine bedarfsorientierte Verdichtung des Haltestellennetzes. Da § 42 S. 2 PBefG eine bestimmte Anzahl und Beschaffenheit von Zwischenhaltestellen nicht voraussetzt, ist die Ähnlichkeit des R-Busses zum Linienverkehr so groß, dass eine Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich nach § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG erfolgen kann.

Das Anrufsammeltaxi im Richtungsbandbetrieb (R-AST) ist gekennzeichnet als fahrplangebundene und bedarfsabhängige Bedienform im Richtungsbandbetrieb, welche von Bedarfshaltestellen oder normalen Haltestellen zur Haustüre eines Fahrgastes oder zu einer Haltestelle verkehrt. Die Zuordnung als dem Linienverkehr oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich, fällt weniger eindeutig aus als dies bei den beiden vorgenannten Verkehrsformen der Fall war. So versucht das R-AST die Vorteile des Linienverkehrs mit den Vorteilen des Gelegenheitsverkehrs zu kombinieren. Wie beim Linienverkehr werden feste Abfahrtszeiten eingehalten, auch findet die Abfahrt an bestimmten Haltestellen statt, sodass ein bestimmter Ausgangspunkt i.S.d. § 42 PBefG gegeben ist. Da das R-AST bedarfsabhängig verkehrt, liegt jedoch keine regelmäßige Verkehrsverbindung vor. Der Endpunkt kann vom Fahrgast bestimmt werden und kann auch an der Haustüre des Fahrgastes liegen, was dazu führt, dass im R-AST-Betrieb kein bestimmter Endpunkt gegeben ist. Dieses Merkmal spricht eher für die Zuordnung als Mietwagenverkehr, da auch hier keine festen Routen vorgegeben sind. Jedoch ist die Route regelmäßig begrenzt auf ein bestimmtes Bedienungsgebiet, sie ist also nicht völlig frei wie beim Mietwagenverkehr. Im Gegensatz zum Mietwagenverkehr findet die Anmietung nicht im Ganzen statt, sondern Sitzplätze werden einzeln vergeben. Auch wird der grundsätzliche Ablauf der Fahrt nicht vom Fahrgast bestimmt, sondern vom Unternehmer.

Da das R-AST somit über einen bestimmten Ausgangspunkt und eine festgelegte Abfahrtszeit verfügt, dürfte es dem Linienverkehr ähnlicher sein als dem Mietwagenverkehr, da bis auf das Merkmal der Regelmäßigkeit und des festen Endpunktes alle Merkmale des Linienverkehrs erfüllt sind. Eine Genehmigung nach § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG scheint daher möglich.¹³²

¹³¹ So auch: Barth, Dennig (2002): AMABILE-Arbeitspapier 3, S. 14. Jedoch bzgl. § 2 Abs. 6 PBefG a.F., wodurch die hier getroffene Auslegung bestärkt wird, da Ziel der Novellierung die verstärkte Einbeziehung flexibler Bedienformen war.

¹³² So auch: Barth/Dennig (2002): AMABILE-Arbeitspapier 3, S. 17; Kritisch und für eine Zuordnung zum Mietwagenverkehr:

Für die rechtliche Einordnung des stark flexibilisierten Rufbusses im Flächenbetrieb (F-Bus) wird auf die tiefergehende Prüfung in Abschnitt 4.9.1 verwiesen.

Auf Rechtsfolgenseite hat die Zuordnung einer Bedienform als dem Linienverkehr oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich erhebliche Auswirkungen auf die Finanzierungsmöglichkeiten dieser Verkehre. So sind - wie im Kapitel 4.6 erläutert - die meisten staatlichen Bezuschussungen vom Merkmal des Linienverkehrs (oder des dem Linienverkehr ähnlichen Verkehrs) abhängig. Dies führt zu dem Umstand, dass die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen im Rahmen der flexiblen Bedienformen grundsätzlich eine Genehmigung als „dem Linienverkehr ähnlich“ einer Genehmigung als „dem Gelegenheitsverkehr ähnlich“ vorziehen.

Exkursende

Die Anwendung und der Umgang mit der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG erfährt jedoch Grenzen und bringt einige Probleme mit sich, deren Behandlung sich folgender Abschnitt widmet.

4.5.5 Grenzen und Probleme im Zusammenhang mit der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG

Während ein Verkehrsunternehmer, welcher eine Liniengenehmigung beantragt, im Wesentlichen die Gewissheit hat, dass er diese auch erhält, wenn die dargestellten Voraussetzungen gegeben sind, liegt die Entscheidung über eine Genehmigung nach § 2 Abs. 6 PBefG im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Bei solchen Ermessensentscheidungen hat der Antragssteller keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, sondern lediglich einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über seinen Antrag, also insbesondere dahingehend, ob ein Verkehr eher als dem Linienverkehr oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich zugeordnet wird. Insbesondere aufgrund des beschriebenen Charakters als „Weichenstellernorm“, welche wegen der relativ weichen Zuordnungskriterien i.e.S. Gesamtbetrachtung über die entsprechende Ähnlichkeit verfügt, sind in einigen Fällen Zuordnungen sowohl zum Linien- als auch zum Gelegenheitsverkehr möglich und damit nicht ermessensfehlerhaft. Dies führt dazu, dass in der Regel von Rechtssicherheit und damit Planbarkeit für den Verkehrsunternehmer im Bereich der Genehmigung flexibler Bedienformen nicht ausgegangen werden kann, was die Integration solcher Bedienformen in den bestehenden ÖPNV erheblich erschweren dürfte.

Auch wenn das Ermessen der Genehmigungsbehörde grundsätzlich weit ist, erfährt es im Wortlaut der Norm des § 2 Abs. 6 PBefG eine Grenze. So kann die „Weichenstellernorm“ nur zur Anwendung kommen, wenn eine beantragte Beförderungsform „nicht alle Merkmale einer [typisierten] Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllt“. Erfüllt eine Beförderungsform überhaupt kein Merkmal einer typisierten Verkehrsform, ist die Anwendung des § 2 Abs. 6 PBefG ausgeschlossen und eine darauf aufbauende Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde wäre unzulässig. Diese Wortlautgrenze ist insbesondere dort beachtlich, wo es um eine beantragte Genehmigung im Linienverkehr für vollflexible Bedienungsformen geht. Liegt bspw. bei einer zu prüfenden Verkehrsform aufgrund einer bedarfsgerechten Fahrweise keine regelmäßige Verkehrsbedienung vor und existieren aufgrund der flexiblen Fahrweise keine Ein- und Ausstiegspunkte, sowie aufgrund einer Haustür-zu-Haustür-Bedienung auch keine bestimmten Haltestellen, so erfüllt diese Bedienform überhaupt kein Merkmal des Linienverkehrs gem. § 42 PBefG und eine Genehmigungserteilung unter Zuhilfenahme des § 2 Abs. 6 PBefG als dem Linienverkehr ähnlich scheidet aus.

Eng hiermit in Zusammenhang steht die Genehmigungspraxis der zuständigen Behörden. So haben telefonische Nachfragen ergeben, dass die Genehmigungsbehörden teilweise ihren Ermessensspielraum in einer solch umfassenden Weise ausschöpfen, dass selbst vollflexible Verkehre mit Haustür-zu-Haustür-Bedienung als dem Linienverkehr ähnlich genehmigt werden. Hieraus lässt sich unmittelbar der Handlungsbedarf und -druck ablesen, der insbesondere im ländlichen Raum durch die bestehende starre ÖPNV-Definition des PBefG und die diesbezüglichen Finanzierungsmöglichkeiten besteht. Näheres zu dieser Problematik, insbesondere mit Blick

Füßer, DVBL 2011, 20, 26 mit Rechtsprechungsnachweisen bzgl. § 2 Abs. 6 PBefG

auf die obergerichtliche Rechtsprechung ist anhand des vollflexiblen Flächenrufbusses dargestellt (Kapitel 4.9.1).

4.5.6 Zusammenfassung genehmigungsfähiger Beförderungsformen

Festgehalten werden kann, dass mit den drei grundsätzlich bestehenden Beförderungsformen des PBefG und unter Zuhilfenahme der novellierten Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG eine große Bandbreite flexibler Beförderungsformen genehmigt werden kann, wenn die jeweilige Beförderungsform einer der drei typischen Beförderungsformen (Linienverkehr, Sonderlinienverkehr oder Gelegenheitsverkehr) entspricht oder ihr zumindest ähnlich ist.

Dabei sind flexiblen Beförderungsformen, welche auf Grundlage einer wertenden Betrachtung eher dem Linienverkehr ähnlich sind, auch nach diesem zu genehmigen (§ 2 Abs. 6 i.V.m. § 42 PBefG). Flexible Beförderungsformen, welche nach wertender Betrachtung eher dem Gelegenheitsverkehr ähnlich sind, sind nach diesem zu genehmigen (§ 2 Abs. 6 i.V.m. § 46 PBefG). Bei der diesbezüglichen Zuordnung verbietet sich eine mathematische Betrachtung dergestalt, dass derjenigen Beförderungsform Vorrang eingeräumt wird, die die meisten Merkmale erfüllt. Vielmehr muss eine wertende Betrachtung anhand des Einzelfalls erfolgen. Dieser Umstand führt dazu, dass das Erstellen einer „Checkliste“ für die Zuordnung einer bestimmten geplanten Beförderungsform kaum möglich ist. Für eine erste Zuordnung gängiger flexibler Beförderungsformen kann der Exkurs in Kapitel 4.5.4 jedoch gute Dienste leisten.

Die gebotene wertende Betrachtung führt grundsätzlich dazu, dass Beförderungsformen, welchen nur einzelne Merkmale des Linienverkehrs fehlen (wie z. B. beim L-Bus) eher dem Linienverkehr entsprechen und als einem solchen ähnlich gem. § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt werden können. Je flexibler, also linienungebundener, flächenhafter und haltestellenunabhängiger eine Beförderungsform ist (wie bspw. der F-Bus), desto eher muss eine Genehmigung als dem Mietwagen- bzw. Mietomnibusverkehr ähnlich gem. § 46 i.V.m. § 49 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG erfolgen (vgl. Kapitel 4.9.1).

Die Novellierung des PBefG und insbesondere des § 2 Abs. 6 PBefG hat die personenbeförderungsrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen für flexible Bedienformen im ÖPNV grundsätzlich erleichtert. Allerdings liegt die Beantwortung der Frage, ob der beantragte Verkehr eher dem Linienverkehr oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich ist, im Ermessen der Genehmigungsbehörde. Hierdurch sind beantragende Verkehrsunternehmer mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit belastet, was sich stark auf die Plan- und Umsetzbarkeit flexibler Bedienformen auswirken kann. Dies und der Umstand, dass die Genehmigungsbehörden ihren Ermessensspielraum hinsichtlich der Zuordnung zu einer ähnlichen Verkehrsform sehr stark strapazieren, charakterisieren die Probleme des ÖPNV im ländlichen Raum. Diesbezügliche Lösungsansätze sind Kapitel 4.8 zu entnehmen.

Wie bereits angedeutet, hat die Frage der Zuordnung eines bestimmten Mobilitätsangebots entweder zum Linien- oder zum Gelegenheitsverkehr entscheidende Bedeutung für die Finanzierung. So werden die meisten Zuschüsse und Ausgleichszahlungen im Rahmen der ÖPNV-Finanzierung vom Merkmal des Linienverkehrs oder der genehmigten Ähnlichkeit zu diesem abhängig gemacht, vgl. §§ 2 RegG, 45a PBefG, 145ff SGB IX¹³³, 12 Abs. 2 Nr. 2 UStG¹³⁴, 3 Nr. 6 KraftStG¹³⁵.

Die Darstellung dieser ÖPNV-Finanzierung ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

¹³³ Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 7. Januar 2015 (BGBl. 2015 II S. 15)

¹³⁴ Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2417)

¹³⁵ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 901)

4.6 Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV bzw. flexibler Bedienformen

Wie bereits angeklungen, liegt der Hemmschuh bei der Einführung und Integration flexibler Bedienformen nicht im Genehmigungsrecht, sondern vielmehr in den Finanzierungsmöglichkeiten dieser flexiblen Bedienformen. Wünschenswert wäre, dass die angebotenen Verkehre ihre Aufwendungen selbst erwirtschaften. Jedoch reichen die Einnahmen aus den Ticketverkäufen regelmäßig nicht aus um die Verkehrsdienstleistung wirtschaftlich anbieten zu können. So stammen nur etwa 42 bis 45 % des Gesamtumsatzes im ÖPNV-Markt aus dem Verkauf von Fahrscheinen.¹³⁶ Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass der Hauptteil der ÖPNV-Leistungen auf öffentliche Zuschüsse angewiesen ist. Da die Sicherstellung eines ausreichenden ÖPNV-Angebots eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist (vgl. § 1 Abs. 1 RegG), hat grundsätzlich der Staat dafür zu sorgen, dass in finanzieller Hinsicht eine ausreichende Verkehrsbedienung sichergestellt ist.

Die Finanzierung des ÖPNV setzt sich aus verschiedenen Elementen zusammen. Zum einen erfolgt die Finanzierung der ÖPNV-Verkehrsleistungen durch leistungsbezogene Einnahmen, zu denen neben den Fahrgeldeinnahmen auch Ausgleichszahlungen sowie Erstattungen gehören, die für günstigere Fahrkarten im Schüler- und Ausbildungsverkehr und für die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten gewährt werden. Einige Gebietskörperschaften bezuschussen zudem einzelne Verkehre sowie Kooperationen und übernehmen in ihrer Funktion als Eigentümer von ÖPNV-Unternehmen deren Verluste. Weiterhin sind steuerliche Querverbünde möglich, in deren Rahmen bei kommunalen Unternehmen Überschüsse aus Versorgungsleistungen aus dem Energie- und Wassersektor zur Deckung von Defiziten im öffentlichen Personennahverkehr verwendet werden können. Neben den direkten Leistungen des Staates und der Kommunen an die ÖPNV-Unternehmen gehören darüber hinaus indirekte Leistungen, z. B. in Form von Steuervergünstigungen. Weiterhin gibt es mit den Regionalisierungsmitteln direkte Finanzierungshilfen für die Unternehmen, die sowohl zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen im Schienenverkehr als auch zur Investition in Fahrzeuge und Infrastruktur dienen. Die ÖPNV-Unternehmen können darüber hinaus für Fahrzeugbeschaffungen und Infrastrukturmaßnahmen Zuschüsse nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz erhalten. Abbildung 14 zeigt überblicksartig die einzelnen „Finanzierungsstränge“ des ÖPNV.

¹³⁶ Wachinger, Lorenz: Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, S. 13; Linke, Benjamin: Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrages im öffentlichen Personennahverkehr, S. 53

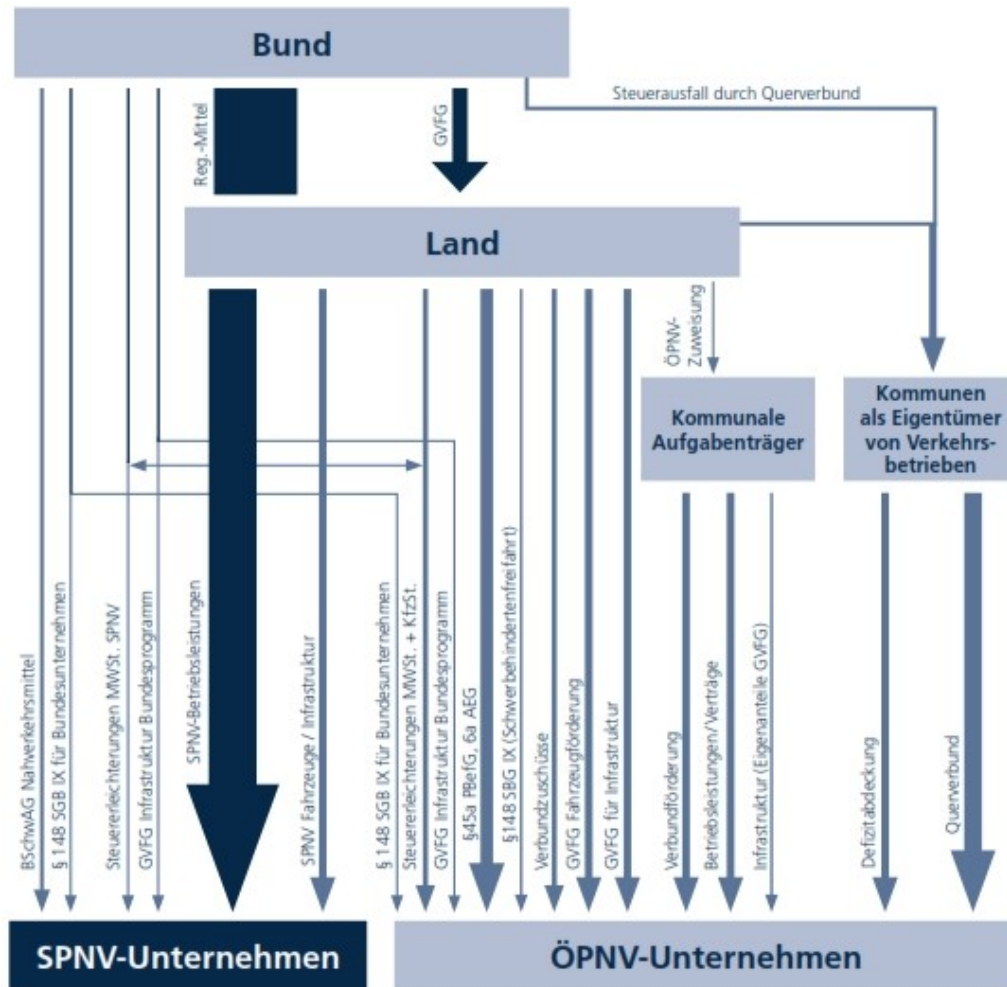


Abbildung 14: Finanzierungsinstrumente des ÖPNV

Quelle: Hickmann, Nahverkehrsberatung Südwest; In: Bormann et. al. 2010, S. 9

Grob unterteilt werden kann das System der „Finanzierungslandschaft“ des ÖPNV in die Finanzierung der Betriebskosten und die Finanzierung der Investitionen.

4.6.1 Betriebskosten

Zu den Finanzierungsquellen der Betriebskosten des ÖPNV zählen im Wesentlichen die Fahrgelderlöse, der Ausgleich nach § 45a PBefG (Ausbildungsverkehr), der Ausgleich nach §§ 145ff. SGB IX (unentgeltliche Behindertenbeförderung) sowie freiwillige Leistungen der öffentlichen Hand und finanzielle Optimierungsmöglichkeiten.

- **Fahrgelderlöse**

Wie bereits angedeutet ergibt sich ein großer, jedoch nicht kostendeckender, Einzelfinanzierungsposten des ÖPNV aus dem Verkauf von Fahrscheinen. Einige Nutzergruppen des ÖPNV werden aus sozialstaatlichen Gründen jedoch von der Zahlung für ÖPNV-Leistungen befreit. Hierzu zählen bspw. die Schüler- und Auszubildendenbeförderung oder die Beförderung Schwerbehinderter. Die daraus resultierenden Mindereinnahmen der Verkehrsunternehmen bzgl. des Fahrgeldes werden von der öffentlichen Hand kompensiert.

- **Ausgleich nach § 45a PBefG (Ausbildungsverkehr)**

Gem. § 45a PBefG sind den Verkehrsunternehmern Ausgleichsleistungen für den Verkehr mit Straßenbahnen und OBussen sowie dem Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen nach den §§ 42 und 43 Nr. 2 PBefG für die

Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen (Monatskarten) des Ausbildungsverkehrs zu gewähren. Voraussetzung des Ausgleichs ist gem. § 45a Abs. 1 Nr. 1 und 2 PBefG, dass die Erträge im Ausbildungsverkehr nicht zur Deckung der Kosten ausreichen und der Unternehmer innerhalb eines angemessenen Zeitraums die Zustimmung zu einer Anpassung der Beförderungstarife beantragt hat.

Ausgleichspflichtig ist gem. § 45a Abs. 3 S. 1 PBefG das Land, in dessen Gebiet der Verkehr betrieben wird. Bei länderübergreifendem Verkehr wird dem Ausgleich der Teil zugrunde gelegt, der in dem jeweiligen Land erbracht wird, § 45a Abs. 3 S. 2 PBefG. Einzelheiten, wie der Begriff des Auszubildenden und die Ermittlung der konkreten Ausgleichsbeträge sind in der Personenbeförderungsausgleichsverordnung (PBefAusglV)¹³⁷ geregelt.

Den Bundesländern steht es gem. § 64a PBefG offen, die Vorschrift des § 45a PBefG durch landesrechtliche Regelungen zu ersetzen, allerdings kann dadurch von den Ländern nur Einfluss auf den Inhalt der Ausgleichsleistung genommen werden (bspw. Pauschalausgleich). Eine ersatzlose Streichung ist nicht möglich.¹³⁸ Alle drei gegenständlichen Bundesländer haben von dieser Ersetzungsbefugnis Gebrauch gemacht.¹³⁹ So gibt § 10a ÖPNVG-Bbg. vor, dass die Ausgleichspflicht des § 45a PBefG durch § 10 Abs. 2 und 4 des ÖPNVG-Bbg. ersetzt wird. § 10 Abs. 2 S. 2 ÖPNVG-Bbg. verweist auf die Wahrnehmung der Aufgabenverantwortung in § 3 ÖPNVG-Bbg. und damit auf die Sicherstellung des öffentlichen Personennahverkehrs. Gem. § 1 Abs. 4 ÖPNVG-Bbg. ist öffentlicher Personennahverkehr auch der Verkehr mit Mietwagen, sofern dieser eine „traditionelle“ Verkehrsart ersetzt, ergänzt oder verdichtet. Demnach setzt das brandenburgische ÖPNVG bei der Frage der Ausgleichspflicht für Schülerbeförderung nicht auf das Merkmal des Linienverkehrs sondern auf den landesrechtlichen Begriff des ÖPNV, zu welchem auch der Gelegenheitsverkehr in Form des Mietwagenverkehrs zählt.

Auch Hessen macht die Ersetzung der Ausgleichszahlungen in § 9a Nr. 1 ÖPNVG-Hess. nicht vom Merkmal des Linienverkehrs abhängig, sodass für die Beurteilung der ÖPNVG-Begriff des § 2 Abs. 1 i.V.m. Abs. 9 ÖPNVG-Hess. maßgeblich ist. Darunter fallen auch flexible Bedienformen, unabhängig davon, ob sie Linienverkehr darstellen.

In Hessen und Brandenburg kann deshalb davon ausgegangen werden, dass äquivalente Ausgleichszahlungen zu § 45a PBefG auch im Mietwagenverkehr möglich sind. Mecklenburg-Vorpommern macht in § 8 Abs. 8 Nr. 1 ÖPNVG-MV hingegen die Ausgleichspflicht vom Merkmal des Linienverkehrs nach §§ 42 und 43 S. 2 PBefG abhängig, mit der Folge, dass Ausgleichszahlungen bei Beförderungsformen, welche als Gelegenheitsverkehr genehmigt werden, nicht geleistet werden.

Demnach ist festzuhalten, dass ein Ausgleichsanspruch gem. § 45a PBefG grundsätzlich im Rahmen des Linienverkehrs stattfindet. In Hessen und Brandenburg ist auch eine Ausgleichszahlung im Rahmen von Verkehren mit Mietwagen möglich, in Mecklenburg-Vorpommern dagegen nicht.

Nach den Schulgesetzen der Länder¹⁴⁰ sind die Schulträger teilweise oder gänzlich zur Übernahme der für den Schulweg entstehenden Beförderungskosten verpflichtet. Entweder finanzieren die Schulträger daher die Betriebskosten von freigestellten Schülerverkehren (§ 1 Nr. 4 lit. d Freistellungsverordnung) oder ersetzen die Kosten für Schülerzeitfahrkarten im Linienverkehr.¹⁴¹

- **Ausgleich nach §§ 145ff. SGB IX (Schwerbehindertenbeförderung)**

Schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, werden gem. § 145 Abs. 1 SGB IX im Nahverkehr

¹³⁷ Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460), die zuletzt durch Artikel 5 Nummer 3 des Gesetzes vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931) geändert worden ist

¹³⁸ Bauer, Michael: Kommentar zum Personenbeförderungsgesetz, § 64a Rn. 2.

¹³⁹ Vgl. § 9a Abs. 1 ÖPNVG-Hess., § 10a ÖPNVG-Bbg. und § 8 Abs. 8 ÖPNVG-MV.

¹⁴⁰ §§ 113 SchulG MV, 161 SchulG Hess, 112 SchulG Bbg.

¹⁴¹ Wachinger, Lorenz: Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, S. 15.

unentgeltlich befördert, wenn sie einen entsprechenden Ausweis vorzeigen. Die diesbezügliche Kompensation der Fahrgeldausfälle richtet sich nach den §§ 148 bis 150 SGB IX auf Antrag des Unternehmers. Ausgleichspflichtig ist gem. § 151 S. 1 SGB IX der Bund im Nahverkehr, soweit Unternehmen, die sich überwiegend in der Hand des Bundes oder eines mehrheitlich dem Bund gehörenden Unternehmens befinden, erstattungsberechtigte Unternehmer sind. Für die unentgeltliche Beförderung im übrigen Nahverkehr sind die Länder ausgleichspflichtig, § 151 S. 2 SGB IX.

Die Regelungen zur unentgeltlichen Mitnahme für Schwerbehinderte und darauf basierende Ausgleichsleistungen gelten nur im Nahverkehr. Dies ist nach § 147 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB IX insb. der öffentliche Personenverkehr mit Straßenbahnen und Obussen im Sinne des PBefG sowie mit Kraftfahrzeugen im Linien- und Sonderlinienverkehr. Im Rahmen von Verkehren mit Mietwagen gilt auch für Schwerbehinderte der reguläre Fahrpreis und ein Ausgleichsanspruch besteht nicht.

Auch im Hinblick auf die Beförderung Schwerbehinderter zeigt sich daher die differenzierte gesetzliche Behandlung des Linien- und des Gelegenheitsverkehrs.

- **„freiwillige“ Leistungen und Optimierungen der öffentlichen Hand**

Neben den gesetzlich normierten Ausgleichspflichten nach §§ 45a PBefG und 145ff. SGB IX kommen freiwillige Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand und finanzielle Optimierungskonstruktionen zur Finanzierung des ÖPNV in Betracht.

Zuschüsse verbundbedingter Belastungen

Immer mehr Verkehrsunternehmen organisieren und integrieren sich in Verkehrsverbünden. Hierdurch kann es zu sog. kooperationsbedingten Mindereinnahmen oder Mehrbelastungen kommen („verbundbedingte Belastungen. Muss der Kunde sonst eine Fahrkarte je Unternehmer lösen, können ihm insbesondere durch einen gemeinsamen Tarif und Fahrschein (gewollte) Vergünstigungen entstehen. Die Differenz zwischen dem fiktiven Fahrgelderlös des Einzelunternehmerfahrscheins und dem Anteil des Einzelunternehmers am Verbundfahrschein nennt sich Durchtarifizierungsverlust. Als Harmonisierungsverlust bezeichnet man die Anpassung des unterschiedlichen Tarifniveaus (meist nach unten im Vergleich zum Einzelunternehmen) und die Erhöhung der Kosten für den Betrieb einer Verbundgesellschaft.¹⁴² Zum Ausgleich dieser Belastungen gewähren die kommunalen Gebietskörperschaften und Länder den Verkehrsunternehmen teilweise Zahlungen, wobei den Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverlusten die monetären Vorteile der Verbundstruktur (Steigerung der ÖPNV-Attraktivität im Verbundgebiet) gegenüberzustellen sind und in eine transparente Berechnung mit einfließen müssen.¹⁴³

Betriebskostenzuschüsse

Teilweise werden auf vertraglicher Basis direkte Betriebskostenzuschüsse durch die öffentliche Hand an Verkehrsunternehmen geleistet. Insbesondere, wenn politisch zusätzliche Leistungen gewünscht sind, die den Grundversorgungsauftrag überschreiten (bspw. Nachtbuslinien).¹⁴⁴

Die dargestellten Zuschüsse der öffentlichen Hand stellen keine gesetzlichen Verpflichtungen der Aufgabenträger, kommunalen Gebietskörperschaften oder Länder dar, sondern erfolgen in der Regel auf freiwilliger bzw. vertragsrechtlicher Basis.

Kommunaler Querverbund

Darüber hinaus kann die Finanzierung durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen optimiert werden, indem ein Querverbund geschaffen wird. Der Querverbund besteht aus einer Zusammenfassung mehrerer Sparten

¹⁴² Linke, Benjamin: Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrages im öffentlichen Personennahverkehr, S. 58.

¹⁴³ Wachinger, Lorenz: Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, S. 17.

¹⁴⁴ Vgl. Wachinger, Lorenz: Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV, S. 17.

eines kommunalen Unternehmens (bspw. ÖPNV, Energieversorgung, Wasserversorgung). Neben organisatorischen Synergieeffekten entsteht ein positiver Effekt insbesondere aus steuerlichen Vorteilen. So kann durch die Verrechnung der Gewinne monetär lukrativer Sparten (bspw. Energie) mit Verlusten aus defizitären Sparten (bspw. ÖPNV) die Ertragssteuerbelastung sinken.

Die dargestellten freiwilligen Leistungen und finanziellen Optimierungen differenzieren grundsätzlich nicht zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehr.

- **Steuerermäßigungen**

Die öffentliche Hand fördert aus verkehrs-, sozial-, umwelt- und Klimaschutzpolitischen Erwägungen den ÖPNV darüber hinaus indirekt über Steuervergünstigungen. So gilt gem. § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG bspw. für die Beförderung von Personen im Schienenbahnverkehr, im Verkehr mit Oberleitungsbussen, im genehmigten Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (auch im freigestellten Linienverkehr und bei Sonderformen des Linienverkehrs¹⁴⁵) und im Verkehr mit Taxen (jedoch nicht im Mietwagenverkehr¹⁴⁶) der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 %. Darüber hinaus sind Kraftomnibusse und Personenkraftwagen mit acht oder neun Sitzplätzen von der Kraftfahrzeugsteuer befreit, wenn das Fahrzeug zu mehr als 50 % im Linienverkehr verwendet wird, § 3 Nr. 6 KraftStG. Weiterhin kommen Steuerermäßigungen und -erleichterungen im Rahmen der Energiesteuer¹⁴⁷, Stromsteuer¹⁴⁸, Grundsteuer¹⁴⁹ (für den öffentlichen Verkehr dienende Straßen) in Betracht.

Festzuhalten ist daher, dass Verkehrsformen des Linienverkehrs in den Genuss ermäßigter Umsatzsteuersätze kommen, wohingegen Verkehrsformen des Gelegenheitsverkehrs den vollen Umsatzsteuersatz von 19 % zu entrichten haben.

4.6.2 Investitionskosten

Wichtiges Standbein der ÖPNV-Finanzierung sind Leistungen der öffentlichen Hand, die im Bereich der Investition und Infrastruktur erbracht werden.

- **Regionalisierungsgesetz (RegG)**

Im Rahmen der Bahnreform ist im Jahr 1996 das Regionalisierungsgesetz in Kraft getreten. Durch dieses Gesetz wird den Ländern ein Ausgleich für die Übernahme der Kosten für den Eisenbahnnahverkehr gewährt. Die Höhe dieser Regionalisierungsmittel ist in § 5 RegG geregelt und betrug 2008 6,675 Mrd. EUR. Gem. § 5 Abs. 2 RegG steigt dieser Betrag jährlich um 1,5 %. Die Verteilung der Regionalisierungsmittel zwischen den einzelnen Bundesländern regelt § 5 Abs. 3 RegG. Danach entfallen auf Brandenburg 5,71 %, auf Hessen 7,41 % und auf Mecklenburg-Vorpommern 3,32 % der Gesamtregionalisierungsmittel.

Verwendet werden sollen die Mittel gem. § 6 Abs. 1 RegG „insbesondere“ für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass die Mittel überwiegend, jedoch nicht ausschließlich dem SPNV zugutekommen sollen. Näheres hierzu ist den ÖPNV-Gesetzen der Länder zu entnehmen.

Die Gewährung der Regionalisierungsmittel hängt gem. § 5 Abs. 1 RegG vom Merkmal des öffentlichen Personennahverkehrs ab, welches in § 2 RegG definiert ist. Danach wird insbesondere auf das Vorhandensein des Linienverkehrs abgestellt.

Auch im Rahmen der Regionalisierungsmittel hängt der Erhalt oder Nichterhalt von Fördermitteln somit eng

¹⁴⁵ Vgl. Abschnitt. 12.13 Abs. 5 Umsatzsteueranwendungserlass (UStAE)

¹⁴⁶ Vgl. Abschnitt. 12.13 Abs. 8 Umsatzsteueranwendungserlass (UStAE)

¹⁴⁷ § 56 Energiesteuergesetz

¹⁴⁸ § 9 Abs. 2 Stromsteuergesetz

¹⁴⁹ § 4 Nr. 3 a) Grundsteuergesetz

mit der Qualifizierung der Verkehrsform zusammen. Verkehre auf Basis des Linienverkehrs oder dem Linienverkehr ähnlich können Fördermittel erhalten. Verkehre auf Basis des Gelegenheitsverkehrs oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich können nicht mit Mitteln des Regionalisierungsgesetzes gefördert werden.

- **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Entflechtungsgesetz**

Seit dem 1971 unterstützt der Bund auf Basis des GVFG Kommunen bei Investitionen, um den öffentlichen Personennahverkehr oder den Straßenverkehr zu verbessern. Zu den durch die Länder förderungsfähigen Vorhaben i.S.d. § 2 Abs. 1 Nr. 6 S. 1 GVFG gehört auch die Beschaffung von Standard-Linienbussen und Standard-Gelenkbussen, soweit diese zum Erhalt und zur Verbesserung von Linienverkehren nach § 42 PBefG erforderlich sind und überwiegend für diese Verkehre eingesetzt werden. Bei sämtlichen Verkehren, die mit Kleinbussen, Pkw oder Fahrrädern arbeiten, scheitert eine Förderung bereits an der Fahrzeuggröße.

Bis auf einige GVFG-Förderprogramme, die weiterlaufen, enden zum 1. Januar 2007 die Bundesfinanzhilfen für die Länder aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Gem. Art. 143c GG stehen den Ländern ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für das Auslaufen der Finanzierungsanteile des Bundes aus dem GVFG jährlich Beiträge aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung. Diese Beiträge werden durch das Entflechtungsgesetz konkretisiert. An der grundsätzlichen Mischfinanzierung von Bund und Ländern hat sich dadurch aber nichts geändert (vgl. Heinze/Kill 2008, S. 153f). Zu beachten ist, dass die Gelder nicht dynamisiert werden, sondern den Ländern gem. § 3 Abs. 1 EntfLG ein jährlicher Festbetrag von 1.335,5 Mio. EUR zusteht. Diese Zahlungen laufen Ende 2019 aus. Die Zukunft der Finanzierung der durch Auslaufen des EntfLG fehlenden Mittel wird derzeit diskutiert.

4.6.3 Zusammenfassung der Finanzierungsmöglichkeiten von ÖPNV-Verkehren

Wie dargestellt, besteht die Finanzierung des ÖPNV aus einem Mix verschiedener Finanzierungsquellen. Insbesondere Ausgleichsleistungen für Ausbildungsverkehre (§ 45a PBefG) und Schwerbehindertenbeförderung (§ 145 ff. SGB IX), Steuerermäßigungen und die Investitionskosten sind jedoch eng an das Merkmal des Linienverkehrs geknüpft (s. Tabelle 2). Daraus folgt, dass flexible Bedienformen, die auf Grundlage einer Genehmigung als Gelegenheitsverkehr oder als solchem ähnlich betrieben werden, an diesen Finanzierungsquellen nicht teilhaben können. Die fehlenden Vergünstigungen müssten mittels anderer Finanzierungsquellen kompensiert werden, wie bspw. eines erhöhten Fahrgeldes oder durch freiwillige Zuschüsse von Seiten der Aufgabenträger um einen attraktiven ÖPNV anbieten zu können. Die Finanzierungsunterschiede zwischen Linien- und Mietwagenverkehr (als Form des Gelegenheitsverkehrs) werden in Tabelle 2 gegenübergestellt.

Finanzierungsinstrument	Finanzierung im Linienverkehr möglich?	Finanzierung im Mietwagenverkehr möglich?
Regionalisierungsmittel (§2 RegG)	JA	NEIN
Schülerbeförderung (§45a PBefG)	JA	NEIN
Ersetzungsnorm Mecklenburg-Vorpommern (§8 Abs. 8 ÖPNVG-MV)	JA	NEIN
Ersetzungsnorm Brandenburg (§10a ÖPNVG-Bbg)	JA	JA
Ersetzungsnorm Hessen (§9a ÖPNVG-Hess)	JA	JA
Schwerbehindertenbeförderung (§145 ff SGB IX)	JA	NEIN
Ermäßigter Umsatzsteuersatz (§12 II Nr. 1o UStG)	JA	NEIN
Kfz-Steuerbefreiung (§3 Nr. 6 KraftStG)	JA (bei Nutzung im Linienverkehr >50 %)	NEIN (außer bei Nutzung im Linienverkehr >50 %)

Tabelle 2: Finanzierungsunterschiede zwischen Linien- und Mietwagenverkehr

Quelle: Eigene Darstellung

Mit der Darstellung des Genehmigungsrechts und der Finanzierungsmöglichkeiten von ÖPNV-Verkehren wurden die wichtigsten Hemmnisse auf dem Weg zur Einbeziehung flexibler Mobilitätsangebote in den bestehenden ÖPNV aufgezeigt.

Festgehalten werden kann, dass sich der eigentliche Hemmschuh für die Einbeziehung in den ÖPNV nicht im Genehmigungsrecht befindet, sondern vielmehr in darauf aufbauenden Finanzierungsfragen. So kann mittels der im PBefG typisierten Beförderungsformen (Linienverkehr, Sonderlinienverkehr und Gelegenheitsverkehr) und unter Zuhilfenahme der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG eine große Bandbreite an flexiblen Bedienformen genehmigt und somit auf die Straße gebracht werden.

Wenn eine genehmigungsrechtlich zu prüfende flexible Bedienform dem Linienverkehr ähnelt, ist sie auf Grundlage des Linienverkehrs (§ 42 i.V.m. der Auffangnorm des § 2 Abs. 6 PBefG) zu genehmigen. Ähneln eine flexible Bedienform eher dem Gelegenheitsverkehr, ist sie auf dessen Grundlage (§ 46 i.V.m. § 2 Abs.6 PBefG) zu genehmigen. Dabei ist eine wertende Betrachtung vorzunehmen und die Genehmigungsbehörde hat einen grundsätzlich weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Zuordnung eines beantragten Verkehrs.

Die genehmigungsrechtliche Einordnung als Linienverkehr oder Gelegenheitsverkehr (oder diesen ähnlich) führt auf Rechtsfolgende zu einer stark unterschiedlichen Behandlung dieser Verkehrsformen in finanzieller Hinsicht. Verkehrsunternehmen welche flexible Bedienformen als Gelegenheitsverkehr betreiben, können in Mecklenburg-Vorpommern keine Ausgleichsleistungen für Ausbildungsverkehre (§ 45a PBefG) in Anspruch nehmen. Ausgleichszahlungen für die Schwerbehindertenbeförderung (§ 145 SGB IX) sind bundesweit ebenfalls nicht möglich. Darüber hinaus erhalten die Verkehrsunternehmen keinen ermäßigten Umsatzsteuersatz, keine Kfz-Steuerbefreiung und ihnen kommen keine staatlichen Zuwendungen für Investitionen (insb. Regionalisierungsmittel) zu Gute.

4.7 Mobilitätsangebote, die keinen ÖPNV darstellen

Während im Rahmen des Genehmigungsrechts flexibler Verkehre (Kapitel 4.5) die Genehmigungsfähigkeit solcher Mobilitätskonzepte begutachtet wurde, die aufgrund ihrer individuellen Ausgestaltung dem ÖPNV grundsätzlich sehr nahe stehen, werden in diesem Abschnitt Mobilitätskonzepte in den Blick genommen, die sich aufgrund ihres Verkehrsmittels oder ihres Verkehrszwecks grundsätzlich stark von der ÖPNV-Definition unterscheiden und somit auch grundsätzlich einer ÖPNV-Finanzierung nicht zugänglich sind. Dazu soll ein rechtlicher Überblick über Zubringerverkehre¹⁵⁰ zu Schnellbuslinien mittels Fahrrad, Pedelec oder Carsharing gegeben werden, um die wesentlichen Hürden einer Subsumtion unter den ÖPNV-Begriff aufzuzeigen. Weiterhin werden unter selber Prämisse Bedienformen vorgestellt, welche die Personenbeförderung mit anderen Dienstleistungen wie Gütertransport oder Pflegedienstoffahrten kombinieren.¹⁵¹ Schließlich wird auf Mobilitätsangebote auf Grundlage bürgerschaftlicher Selbsthilfe eingegangen.¹⁵²

Die Verkehrsbedienung in Form der Zubringerverkehre soll in extrem nachfrageschwachen Regionen die Möglichkeit eröffnen, mittels individueller und auf die Region zugeschnittener Mobilitätskonzepte zu bspw. Haltestellen von Schnellbuslinien im Linienverkehr zu gelangen, die sich nicht in fußläufiger Nähe zum Nutzer befinden.

Zubringerverkehre

Die (personenbeförderungs-)rechtliche Einordnung der Zubringerverkehre zu Schnellbuslinien in der Fläche, bspw. mittels Fahrrad, Pedelec oder Carsharing, gestaltet sich als problematisch. Hier wird bei einigen Formen bereits das Tatbestandsmerkmal der Personenbeförderung gem. § 8 Abs. 1 PBefG zu einer Herausforderung. Wird ein Fahrrad oder Pedelec zur Erschließung der Wegstrecke zur oder von der Haltestelle genutzt, ist es fraglich, ob hier von der Beförderung von Personen gesprochen werden kann. Bei einer normalen Fahrradnutzung wird der Nutzer nicht von einer anderen Person befördert, sondern bewegt sich selber fort, was somit dem Wortlaut nach nicht dem Tatbestandsmerkmal der Personenbeförderung im Sinne einer Beförderung von Fahrgästen genügt.¹⁵³ Allerdings muss hier auch Sinn und der Zweck der Norm betrachtet werden, aus dem sich ergibt, dass die Tatbestandsvoraussetzung der Personenbeförderung in erster Linie der Abgrenzung zum Güterverkehr dienen soll und nicht dem Ausschluss einzelner Verkehrsmittel.¹⁵⁴ Eine Subsumtion auch des Radverkehrs unter den Begriff der Personenbeförderung ist somit möglich. Fraglich ist darüber hinaus aber, inwiefern bei den diversen Zubringerverkehren noch von einem Verkehr mit einem Kraftfahrzeug im Sinne des § 8 Abs. 1 PBefG ausgegangen werden kann. Kraftfahrzeuge sind gem. § 2 Abs. 1 der deutschen Fahrzeug-Zulassungsverordnung (FZV) „dauerhaft spurgeführte Landfahrzeuge, die durch Maschinenkraft bewegt werden“. Bei Carsharing-Pkw, Bürgerbussen und anderen motorisierten Fahrzeugen ist dies unproblematisch zu bejahen und bei herkömmlichen Fahrrädern eindeutig abzulehnen. Einen Grenzfall stellt das batteriebetriebene Elektrofahrrad dar, bei dem genau zwischen den verschiedenen Arten zu unterscheiden ist. Pedelecs besitzen lediglich eine Batterie zur Tretunterstützung, die nur in Verbindung mit dem manuellen Treten zum Einsatz kommt. Damit fällt das Pedelec in die straßenverkehrsrechtliche Kategorie des Fahrrads und somit auch aus dem Anwendungsbereich des ÖPNV. Bei E-Bikes oder Pedelecs hingegen gibt es einen tretunabhängigen Antrieb, der sie zu einem durch Maschinenkraft betriebenen Fahrzeug macht und somit auch in den Anwendungsbereich des § 8 Abs. 1 PBefG einbezieht. Die Zubringerverkehre dienen weiterhin nur der Wegstrecke zwischen abgelegenen Dörfern bzw. Siedlungen und Haltestellen, an denen das Schnellbussystem verkehrt. Das Tatbestandsmerkmal der Befriedigung der Verkehrsnachfrage ausschließlich im

¹⁵⁰ teilweise auch ergänzende Bedienformen genannt

¹⁵¹ teilweise auch multifunktionale Bedienformen genannt

¹⁵² teilweise auch ehrenamtliche Bedienformen genannt

¹⁵³ so auch BMVBS 2010, S. 28

¹⁵⁴ vgl. dazu auch Barth, in: Barth/Baumeister et al. (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, A3, Rn. 13

Vorort- und Regionalverkehr kann somit unproblematisch bejaht werden.

Linienverkehrsmerkmale

Während die bisher genannten Voraussetzungen für das Vorliegen eines ÖPNV für die meisten Fälle des Zubringerverkehrs noch bejaht bzw. weitestgehend unproblematisch überwunden werden können, steht man bei der Subsumtion unter den Linienverkehr gem. § 42 PBefG vor einer deutlich größeren Herausforderung. Erste Voraussetzung wäre hier die Fahrgastfreiheit, bei welcher der Nutzerkreis nicht festgelegt sein darf und jeder die Möglichkeit haben muss, an den vorher bestimmten Haltestellen ein- und auszusteigen.¹⁵⁵ Bei vielen Fahrradverleih- und Carsharing-Systemen ist bislang eine vorherige Registrierung, ggf. verbunden mit dem Erwerb von Zugangskarten o. ä., für eine Nutzung notwendig. Dies könnte dem Verbot der vorherigen Beschränkung des Nutzerkreises entgegenstehen. Hier muss es im Zweifel darauf ankommen, wie hoch die Zugangshürde konkret gesetzt wird. Ein Verwaltungsaufwand vergleichbar mit dem Erwerb einer konventionellen Abokarte für den Bus wäre hier vermutlich tolerierbar, während sehr langwierige und aufwendige Registrierungsverfahren mit der Fahrgastfreiheit eher nicht vereinbar wären. Die Tatsache, dass gegebenenfalls nicht immer Fahrzeuge und Fahrräder bei Nutzungswunsch zur Verfügung stehen, kann hingegen der Bejahung einer generellen Verfügbarkeit nicht entgegenstehen. Auch im konventionellen Linienbetrieb kann es beispielsweise vorkommen, dass eine Nutzung des Busses wegen Überlastung nicht immer möglich ist. Für den Linienverkehr gem. § 42 PBefG ist es darüber hinaus notwendig, dass Streckenbindung besteht, d.h. dass es festgelegte Ausgangs- und Endpunkte gibt und der Streckenverlauf nicht flexibel gemäß den Wünschen der Fahrgäste festgelegt werden kann. Zumeist werden sowohl als Zubringer eingesetzte Bürgerbusse an festen Haltestellen starten und auch die Ausleihstationen für Fahrräder, Pedelegs oder Carsharing-Fahrzeuge sind – bis auf die Fälle des stationsungebundenen Carsharings – naturgemäß standortgebunden. Allerdings wird in den wenigsten Fällen für das eigenständige Führen eines solchen Fahrzeugs eine feste Streckenführung garantiert werden können. Häufig werden an Ausleihstationen Fahrzeuge sowohl zu touristischen als auch zu öffentlichen Beförderungszwecken ausgegeben. Eine genaue Differenzierung scheint hier fast unmöglich. Sehr kritisch zu bewerten ist bezüglich der Zubringerverkehre überdies das Tatbestandsmerkmal der Regelmäßigkeit. Bei regelmäßigen Fahrten können die Nutzer keinen Einfluss auf den Zeitpunkt der Beförderung nehmen.¹⁵⁶ Zwar muss kein Fahrplan mit festen Abfahrts- und Ankunftszeiten vorliegen¹⁵⁷, aber die Fahrten müssen dennoch im Vorhinein geplant und verlässlich sein. Die Idee, einen flexiblen Zubringerdienst umzusetzen steht dieser Vorgabe schon per se entgegen. Müssen sich die ergänzenden Bedienformen dem Zwang fester Fahrpläne und regelmäßiger Bedienung hingeben, kann eine solche Lösung nicht mehr flexibel genug sein, um auf die Gegebenheiten im ländlichen Raum angemessen reagieren zu können.

Multifunktionale Bedienformen

Die oftmals sog. multifunktionalen Bedienformen sind gekennzeichnet durch die Kombination der Personenbeförderung mit anderen Diensten, wie z. B. dem Güterverkehr oder dem Pflegedienstverkehr. In Betracht kommt hier nicht nur ein Transportmix, wie die Verbindung von Personen- und Güterverkehr, sondern auch ein Ressourcenmix, z. B. in Form der Mehrfachnutzung von Personal, Einrichtungen und Fahrzeugen. Es bietet sich an, häufig stattfindende Fahrten von Kurier- und sozialen Diensten sowie Krankenfahrten mit einer normalen Beförderung von Fahrgästen zu verbinden, wenn dies organisatorisch möglich ist und von der jeweiligen Streckenführung her sinnvoll erscheint. Darüber hinaus ist es aber denkbar, kleinere Güterbeförderungen, wie z.B. Pakettransporte der Post, mit der Personenbeförderung zu verbinden.

Eine irgendwie geartete Kombination von Güterverkehrselemente mit dem Transport von Fahrgästen scheitert

¹⁵⁵ Sellmann/Zuck (Hg.), Personenbeförderungsgesetz, § 42, Rn. 1

¹⁵⁶ Saxinger, § 42, in: Saxinger/Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 11

¹⁵⁷ siehe § 42 S. 2 PBefG

bereits an § 8 Abs. 1 PBefG, der eine allgemein zugängliche Beförderung von Personen für den öffentlichen Personennahverkehr fest schreibt. Das Definitionsmerkmal der Personenbeförderung dient gerade der Abgrenzung zum Güterverkehr¹⁵⁸, sodass hier wenig Spielraum für eine davon abweichende Argumentation ist. Eine Möglichkeit dieses Problem zu umgehen, wäre die Anerkennung der Güterverkehrselemente als Nebenleistung zur Personenbeförderung. Dies wird bislang so bspw. für den Transport von Reisegepäck und mitgeführten Tieren vertreten (vgl. ebd.). Dies erscheint allerdings wenig praktikabel, denn es würde zwangsläufig eine deutliche Unterordnung des Gütertransports und einen sachlichen Zusammenhang der jeweiligen Güter zu der Personenbeförderung voraussetzen. Bei den angesprochenen Formen der multifunktionalen Beförderungen wird aber weder ein Sachzusammenhang zur Personenbeförderung konstatiert werden können, noch ist es praxisrelevant, die Güterbeförderung prinzipiell im Umfang geringer zu halten als die Personenbeförderung. Eine Einordnung des Gütertransports als Nebenleistung zum Personentransport scheidet somit aus.

Der möglichen Verbindung von normaler Personenbeförderung mit Pflegediensten oder Krankentransporten stehen insbesondere definitorische Probleme mit dem ÖPNV entgegen. Für weitergehende Fragen hierzu, vgl. Kapitel 4.9.1. Zwar kann hier nicht von einer Güterbeförderung gesprochen werden, jedoch ist davon auszugehen, dass kein Linienverkehr gem. § 42 PBefG vorliegt. Gerade Pflegedienst- und Krankenhaustransporte sind geprägt von einer Wechselhaftigkeit bzw. Flexibilität in Häufigkeit und Zeitpunkt der Fahrten, sodass es regelmäßig nicht möglich sein wird, feste Ein- und Ausstiege im Vorhinein verbindlich festzulegen. Wenngleich hier sehr intensiv jeder Einzelfall geprüft werden muss, ist davon auszugehen, dass die Tatbestandsmerkmale Regelmäßigkeit der Verkehrsverbindung und Streckenbindung in der Regel nicht erfüllt werden können. Ein Linienverkehr gem. § 42 PBefG und somit auch eine Einordnung als ÖPNV gem. § 8 Abs. 1 PBefG scheiden demnach aus.

Bei den sonstigen Verkehrskonzepten, die auf dem Engagement von Bürgern beruhen, kann sich die Subsumtion unter den Begriff des ÖPNV teilweise noch deutlich schwieriger gestalten. Privaten Mitnahmesystemen, z. B. organisiert durch Erkennungsmerkmale an Person und Fahrzeug, fehlt es häufig an den einen Linienverkehr prägenden Elementen. Stellen sich bspw. Leute mit speziellen Erkennungsmarken an der Kleidung oder der Tasche an eine Bushaltestelle, um von privaten Pkw-Nutzern, die ein ebensolches Symbol an ihrem Fahrzeug haben, mitgenommen zu werden, so kann dies keine regelmäßige Verkehrsbedienung darstellen. Ein verlässliches Angebot an Fahrten kann hier nicht ermöglicht werden.

4.8 Lösungsansätze für die Integration flexibler Bedienformen in den ÖPNV

Seit der Novellierung des § 2 Abs. 6 PBefG können flexible Bedienformen zwar in großem Umfang genehmigt werden, jedoch unterliegen sie – je nach Grad der Flexibilisierung und damit Einordnung der Beförderungsform – einer zum Teil erheblichen Herausforderung bzgl. der Finanzierbarkeit (vgl. Kap. 4.5 und 4.6). Zudem besteht durch den Ermessensspielraum der Genehmigungsbehörde eine grundsätzlich schwächere Rechtsposition des antragstellenden Unternehmers als dies bei reinen Linien- oder Gelegenheitsverkehrsgenehmigungen der Fall wäre, auf die ein Anspruch besteht. Insofern gilt es, Lösungsansätze aufzuzeigen, wie auch solche flexiblen Bedienformen, welche aufgrund der Nähe zum Gelegenheitsverkehr erhebliche Finanzierungslücken aufweisen in den bestehenden ÖPNV integriert werden können, ohne dabei jedoch die Interessen bspw. des bestehenden Taxigewerbes unberücksichtigt zu lassen.

4.8.1 Neugestaltung der ÖPNV-Definition

Hierfür käme zunächst eine Neufassung der ÖPNV-Definition dergestalt in Betracht, dass zukünftig auch vom konventionellen Linienverkehr abweichende und neuartige Bedien- und Mobilitätsformen darunter fassbar wären und so auch deren Finanzierung durch die öffentliche Hand ermöglicht würde.

¹⁵⁸ Vgl. Barth, in: S. Barth/ H. Baumeister/ F. Berschin/ J. Werner (Hg.), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, A3, Rn. 13

Für die Neugestaltung der Definition in § 8 Abs. 1 PBefG wäre ein Änderungsgesetz zum Personenbeförderungsgesetz notwendig, welches das klassische Gesetzgebungsverfahren gemäß der Art. 76 ff. GG durchlaufen muss. Fraglich ist dabei, ob es sich bei dem Änderungsgesetz zum Personenbeförderungsgesetz um ein Zustimmungsgesetz handeln würde. Dies wäre dann der Fall, wenn Länderinteressen nachhaltig berührt werden, so insbesondere wenn das Bundesgesetz die Ausführung desselbigen durch die Länder bestimmt und somit Einfluss auf das Verwaltungungsverfahren und die Einrichtung der Landesbehörden nimmt. Durch die angedachte Neufassung wäre die Dimension des Tätigkeitsbereichs sowohl des Aufgabenträgers als auch der Genehmigungsbehörde deutlich erhöht. Werden mehr und womöglich eine zukünftig noch wachsende und nicht abschätzbare Anzahl von Beförderungsfällen in den Anwendungsbereich des ÖPNV einbezogen, so bedeutet dies wesentlich mehr Verwaltungsaufwand für die Aufgabenträger und auch eine höhere Belastung für die Genehmigungsbehörden. In diesem Sinne muss ein Änderungsgesetz, das die ÖPNV-Definition des Personenbeförderungsgesetzes wesentlich umgestalten will, zustimmungspflichtig sein. Dies bedeutet, dass neben dem Bundestag auch der Bundesrat für ein Zustandekommen des Änderungsgesetzes nach Art. 78 GG über die Zustimmung gem. Art. 7 Abs. 2a GG Beschluss fassen muss.

Inhaltlich stellt im Rahmen des § 8 Abs. 1 PBefG das größte Problem das Tatbestandsmerkmal des Linienverkehrs dar, welches wiederum in § 42 PBefG noch einmal legal definiert ist. Sowohl die Regelmäßigkeit der Verkehrsverbindung als auch die Streckenbindung kollidieren mit flexiblen Bedienformen. Hier kommen nun zwei verschiedene Möglichkeiten in Betracht, das Problem zu beheben. Entweder das Tatbestandsmerkmal des Linienverkehrs wird als zwingende Voraussetzung für den öffentlichen Personennahverkehr aus § 8 Abs. 1 PBefG gestrichen bzw. um eine zusätzliche Möglichkeit erweitert oder die Definition für den Linienverkehr gemäß § 42 PBefG wird geändert. Eine Änderung der Definition des Linienverkehrs würde allerdings eine so starke begriffliche Aufweichung und Substanzveränderung mit sich bringen, dass der in vielen Räumen durchaus auch wichtige und berechtigte klassische Linienverkehr benachteiligt würde. Es bietet sich also eher an, dem gewünschten Nebeneinander der Formen in der Praxis auch im Gesetz Ausdruck zu verleihen und statt einer Änderung des § 42 PBefG eine Erweiterung des § 8 Abs. 1 PBefG bezüglich des Tatbestandsmerkmals des Linienverkehrs in Betracht zu ziehen.

Wichtig ist es dabei, eine Formulierung zu wählen, die sowohl alle aktuell im Raum stehenden neuartigen Bedienkonzepte mit einschließt als auch zukünftige Konzepte mit einbezieht, an die momentan noch gar nicht gedacht wird. Denkbar wäre bspw. die Formulierung „[...] im Linienverkehr sowie in sonstigen Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind [...]“. Hierdurch bestünde Spielraum, flexible und neu zu denkenden Formen, die bezüglich einer der Merkmale Streckenführung, Haltepunkte, Abfahrtzeiten, Häufigkeit der Fahrten und Fahrzeugeinsatz flexibel sein sollen.

Weiterhin ist zu überlegen, ob innerhalb des § 8 Abs. 1 PBefG das Tatbestandsmerkmal der Personenbeförderung und der Numerus clausus der Verkehrsmittel (Straßenbahnen, Obusse und Kraftfahrzeuge) geändert werden sollte. Relevant wäre eine Aufhebung der Beschränkung der Verkehrsmittel für sämtliche Verkehrsmittel, die nicht durch einen Motor betrieben werden, namentlich bspw. Fahrräder und einfache Pedelecs. Eben solche treten aber gerade in einigen Verkehrsmodellen als Zubringerverkehre auf. Wenngleich diese möglicherweise nicht als die Hauptverkehrsmittel im Rahmen neuer Bedienformen im ländlichen Raum eingesetzt werden sollen, so kann im Zuge einer Neufassung der Weg für eben solche durchaus trotzdem geebnet werden. Problematisch ist die Integration des Güterverkehrs in den § 8 Abs. 1 PBefG, um verschiedene multifunktionale Bedienformen zu ermöglichen. Eine vollständige Aufnahme der Güterbeförderung in den Tatbestand hätte weitreichende und kaum zu überblickende Konsequenzen, da dann per se der öffentliche Personennahverkehr nicht mehr nur aus der Personen- sondern auch auf der Güterbeförderung bestehen würde. Abgesehen von der begrifflichen Nichtkonformität würde dies unnötigerweise die grundsätzlich sinnvolle Trennung und unterschiedliche Behandlung der beiden Beförderungsarten aushebeln. Gewollt ist lediglich die Zulassung von besonders gearteten Zwischenfällen, bei

denen die Mischung von Personen- und Güterverkehr praktiziert wird und eine Optimierung des Personenverkehrs und nicht des Güterverkehrs im Vordergrund steht. Hier wäre bspw. ein Zusatz in § 8 Abs. 1 PBefG und die Einführung einer Sondervorschrift zu überlegen. So könnte man im § 8 Abs. 1 PBefG neben der Personenbeförderung die Mischbeförderung mit aufnehmen und diese dann in einem weiteren Paragraphen genauer definieren. In Betracht käme z.B. eine Beschreibung der Mischbeförderung als gemeinsame Beförderung von Personen und Gütern im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr, die der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung in der Personenbeförderung dient. Damit wäre zum einen geregelt, dass dies auch nur für den örtlichen beschränkten Nahverkehr möglich ist und zum anderen klargestellt, dass es zwingend erforderlich ist, dass eine solche Mischbeförderung in erster Linie der Gestaltung und Optimierung der Personenbeförderung dienen muss. Damit können vor allem auch Konkurrenzen zu güterverkehrsrechtlichen Vorschriften und Bevorzungen gegenüber dem herkömmlichen Güterverkehr vermieden werden. Zusätzlich erforderlich sein wird vermutlich eine ergänzende Vorschrift im Teil II des Personenbeförderungsgesetzes „Genehmigung“, in der unter anderem genaue Aussagen zu Ladungssicherung, Ungefährlichkeit der transportierten Güter sowie Art und Weise der räumlichen Trennung von Personen und Gütern getroffen werden müssen.

4.8.2 Öffnung der ÖPNV-Definition unter Einbeziehung der Nahverkehrspläne

Aufgrund der individuellen verkehrlichen Situationen im jeweiligen Bundesland bzw. in den jeweiligen Regionen, wäre auch ein Weg denkbar, den ÖPNV nicht starr über das PBefG zu definieren, sondern vielmehr den ÖPNV-Begriff für differenzierte lokale Verkehrskonzepte zu öffnen, indem die Definition des ÖPNV-Begriffs auf das regionale Planungsinstrument des Nahverkehrsplans verweist. Hierfür böte es sich an, in § 8 PBefG eine weitere Beförderungsform einzuführen, nämlich den nach den Nahverkehrsplänen erforderlichen Verkehr. Durch Erweiterung der oben genannten Normen die Finanzierung betreffend, um diese Beförderungsform könnte die Finanzierung dieser Verkehre durch die öffentliche Hand gewährleistet werden¹⁵⁹. So könnte § 8 Abs. 1 oder Abs. 2 PBefG um bspw. folgende Definition erweitert werden: „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/ oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen oder verdichten und deren Bedarf nach dem von Aufgabenträger zu erstellenden Nahverkehrsplan nachgewiesen ist“.

Hierdurch besteht Genehmigungsspielraum für Mobilitätskonzepte die bzgl. der Merkmale der Streckenführung, Haltepunkte, Abfahrtszeiten, Häufigkeiten der Fahrten und Verkehrsmiteinsatz flexibel sind. Durch diese Vorgehensweise ergäben sich verschiedene Vorteile. Die Planung des ÖPNV bliebe als ureigene staatliche Aufgabe in staatlicher Hand. Individuelle Verkehrskonzepte könnten dort konkretisiert werden, wo sich die Kenntnisse der jeweiligen örtlichen Bedarfe konzentrieren (beim Aufgabenträger). Im jeweiligen Gebiet alteingesessene und bewährte Unternehmen bräuchten nicht um ihre unternehmerische Zukunft zu bangen, da die sonstigen Bedienformen die diesbezüglichen Verkehre nur ergänzen oder verdichten, jedoch nicht ersetzen dürfen. Dieser Schutz der alteingesessenen Verkehrsunternehmen und insbesondere von Taxiunternehmen wird zudem durch das Merkmal des nachzuweisenden Bedarfs gewährleistet. In den Nahverkehrsplänen wäre deshalb darzulegen, weshalb die sonstige Bedienform oder flexible Streckenführung im konkreten lokalen Bereich erforderlich ist. Dabei dürfte ein besonderes Erforderlichkeitskriterium sein, ob der relevante Verkehr nicht ebenso effektiv durch herkömmliche Verkehrsangebote bedient werden kann (bspw. Linienverkehr oder Taxiverkehr). Nur wenn dem nicht so ist, wäre die Zulassung auf Grundlage der neu zu schaffenden Norm zulässig.

¹⁵⁹ Das sind insbesondere: §§ 45a PBefG, 145 ff. SGB IX; § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG; § 5 Abs. 1 RegG.

4.9 Spezifische Fragestellungen aus der Feinkonzepterstellung

Zur Entwicklung der regionalen Feinkonzepte wurden juristische Fragen adressiert, die im Folgenden unter Bezugnahme auf den abstrakten Teil des Gutachtens beantwortet werden. Da die Fragestellungen aus einem spezifischen Kontext bzw. Modellregion heraus entstanden, wird u.U. aus Ressourcengründen nur darauf Bezug genommen.

4.9.1 Genehmigungsmöglichkeiten eines Rufbusses im Flächenbetrieb

Folgende Fragen ergaben sich hinsichtlich der Genehmigungsmöglichkeiten eines F-Busses:

- Ist ein Flächen-Rufbus mit Haustür-Haustür-Bedienung abseits der ÖV-Linien genehmigungsfähig?
- Ist ein Flächen-Rufbus mit Haltestelle-Haustür-Bedienung genehmigungsfähig?
- Dürfen dabei auch Haltestellen verschiedener Linien miteinander verbunden werden?
- **Einführung F-Bus**

Kennzeichnende Merkmale eines F-Busses (Anrufbus im Flächenbetrieb) sind, dass er ohne festgelegten Fahrplan bedarfsabhängig (also auf Anruf) auf nicht festgelegten Linien (Flächenbetrieb) verkehrt. So ist es möglich, in großen, dünn besiedelten Bedienungsgebieten eine hinsichtlich Flexibilität und Komfort kaum zu übertreffende Verkehrsbedienungsform anzubieten. So sind mit dem F-Buskonzept auch Beförderungen von Haustür zu Haustür möglich. Die Anfahrtsreihenfolge des F-Busses ergibt sich aus der räumlichen und zeitlichen Verteilung der Fahrtwünsche. Durch den hohen Flexibilisierungsgrad können sich jedoch im Einzelfall erhebliche Reiseweiten und –strecken ergeben. Da der einzelne Nutzer keinen Einfluss auf die Fahrstrecke hat, sondern diese vielmehr von den Bedarfen der anderen Nutzer bestimmt wird. Dies ist zugleich kennzeichnender Unterschied zum Taxi, bei dem der Nutzer die Fahrstrecke selbst bestimmt.¹⁶⁰

- **Genehmigungsfähigkeit des F-Busses**

Wie in Kapitel 4.6 bereits beschrieben, liegt der Hemmschuh für flexible ÖPNV-Angebote nicht im Genehmigungsrecht, sondern vielmehr in der nachfolgenden Frage der Finanzierung. Beförderungsangebote, welche dem Regelungsregime des Linienverkehrs unterfallen, sind einer erheblich weitergehenden Finanzierung durch die öffentliche Hand zugänglich als dies bei Gelegenheitsverkehren der Fall ist. Insofern wäre erstrebenswert, dass der F-Bus als Linienverkehr oder dem Linienverkehr ähnlich genehmigt werden kann.

Genehmigung als Linienverkehr

Vergleicht man die gesetzlich gebotenen Voraussetzungen eines Linienverkehrs mit den kennzeichnenden Merkmalen des F-Busses, so ergibt sich eine augenfällige Diskrepanz. Der F-Bus in seiner flexibelsten Ausgestaltung (Haustür-zu-Haustür-Bedienung) fährt im Flächenbetrieb, verkehrt also nicht zwischen (vorher) bestimmten Ausgangs- und Endpunkten. Vielmehr ist es der Fahrgast selbst, der seinen Einstiegs- und seinen Ausstiegspunkt festlegt. Damit geht auch das Fehlen von Haltestellen einher. Auch das Erfordernis der Regelmäßigkeit i.S.d. § 42 PBefG ist beim F-Bus nicht gegeben, da er nur bei Bedarf verkehrt. Dem komplett flexibilisierten Angebot des F-Busses, das auch eine Bedienung von Haustür zu Haustür beinhaltet, fehlen somit grundsätzlich alle Merkmale des Linienverkehrs. Eine Genehmigung nach § 42 PBefG ist daher grundsätzlich ausgeschlossen. Diese Auslegung bestätigte auch das Bundesverwaltungsgericht. Das BVerwG hat sich in Leitsatz 1 des Urteils vom 12.12.2013¹⁶¹ zum Linienverkehrserfordernis wie folgt erklärt: „Ruf- oder Anrufbusse, die nach einer telefonischen Voranmeldung des Fahrtwunsches durch den Fahrgast zwischen den dort

¹⁶⁰ Vgl. vertiefend zum Konzept des F-Busses: BMVBS (Hrsg.) Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV, S. 33.

¹⁶¹ BVerwG, Urt. v. 12.12.2013, NVwZ 2014, 746.

angegebenen Haltestellen nicht nur einer Linie, sondern auch linien- und linienbündelübergreifend verkehren, sind kein Linienverkehr im Sinne von § 42 PBefG.“ Dieser Leitsatz betrifft zwar nicht die Frage, ob eine Haustür-zu-Haustür-Bedienung als Linienverkehr zulässig ist, sondern nur die Frage, ob es einen Linienverkehr i.S.d. § 42 PBefG darstellt, wenn Rufbusse zwar grundsätzlich zwischen Haltestellen verkehren, diese jedoch nicht nur auf einer Linie angefahren werden, sondern linien- und bündelübergreifend mehrere Haltestellen unterschiedlicher Linien anfahren (vgl. hierzu Teilfrage 3). Der Entscheidung kann jedoch eine relativ enge Auslegung des § 42 PBefG der Rechtsprechung dahingehend entnommen werden, dass Verkehre, welche noch nicht einmal Haltestellen anfahren (sondern von Haustür-zu-Haustür verkehren und damit noch linienunabhängiger sind als linienübergreifende Verkehre) wohl erst recht keinen Linienverkehr darstellen. So führt das BVerwG in seiner Urteilsbegründung aus: „Sowohl der [...] Rufbusverkehr als auch der Anrufbusverkehr [...] finden, auch wenn¹⁶² der Zu- und Ausstieg der Fahrgäste nach den Feststellungen des Berufungsgerichts nur an den von den Verkehrsunternehmern eingerichteten Haltestellen erfolgt, nicht entsprechend § 42 Satz 1 PBefG zwischen „bestimmten“ Ausgangs- und Endpunkten statt.“¹⁶³

Insofern ist eine Genehmigung eines F-Busses auf Grundlage von § 42 S. 1 PBefG nicht möglich und eine beantragte Genehmigung müsste von der Genehmigungsbehörde versagt werden.

Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich

Weiterhin ist zu prüfen, ob der F-Bus als dem Linienverkehr ähnlich gem. § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG genehmigungsfähig ist. Das ist dann der Fall, wenn der F-Bus nicht alle Merkmale des Linienverkehrs erfüllt, der F-Bus der Form des Linienverkehrs aber am meisten entspricht (vgl. Kapitel 4.5). Da der F-Bus auch weiteren typisierten Verkehrsformen näher sein könnte, ist nach § 2 Abs. 6 PBefG dabei eine wertende Betrachtung dahingehend vorzunehmen, welcher Verkehrsform (insbesondere Linien- oder Gelegenheitsverkehr) der beantragte Verkehr eher entspricht.¹⁶⁴

Wie oben dargestellt, erfüllt der F-Bus, welcher eine Haustür-zu-Haustürbedienung ermöglicht, jedoch keinerlei Merkmale des Linienbetriebs, insofern dürfte das Tatbestandsmerkmal des teilweisen Fehlens von Merkmalen nicht gegeben sein (vgl. Kapitel 4.5.3) und eine Genehmigungsfähigkeit des F-Busses nach § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG kommt daher wohl ebenfalls nicht in Betracht.

Ein F-Bus, welcher lediglich eine Haltestelle-zu-Haustürbedienung ermöglicht, erfüllt zwar das Merkmal des festen Ausgangspunktes, jedoch dürfte die wertende Betrachtung im Rahmen des § 2 Abs. 6 PBefG dennoch dazu führen, dass der F-Bus aufgrund des nachfrageorientierten strecken- und fahrplanungebundenen Betriebs eher dem Gelegenheitsverkehr in Form des Mietwagenverkehrs entspricht als dem Linienverkehr.

Die Genehmigungsbehörden, welche den Ermessensspielraum bei der Zuordnung im Rahmen des § 2 Abs. 6 PBefG grundsätzlich in alleiniger Verantwortung auszugestalten haben, legen die benannte Voraussetzung der Ähnlichkeit des zu genehmigenden Verkehrs mit dem Linienverkehr jedoch teilweise in nicht gleichermaßen strengem Maßstab aus und genehmigen durch großzügige Ermessensausübung zum Teil auch vollflexible F-Busse als dem Linienverkehr ähnlich, wobei sich diese Genehmigungspraxis in Widerspruch zur Rechtsprechung des BVerwG setzt. Daraus wird die Wichtigkeit ersichtlich, bei der Planung von Mobilitätskonzepten mit flexiblen Bedienformen den Akteur der Genehmigungsbehörde frühzeitig mit in die Konzeptionsphase einzubeziehen und die Genehmigungspraxis abzuklären, denn ein einklagbarer Anspruch auf Erteilung eines vollflexiblen F-Busses als Linienverkehr besteht vor dem Hintergrund der dargestellten BVerwG-Rechtsprechung freilich nicht. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sich Konkurrenten an der Erteilung einer vollflexiblen F-Busgenehmigung stören und die Angelegenheit durch Konkurrentenschutzklagen/-verfahren in die Entscheidungssphäre der Rechtsprechung heben. Hieraus lässt sich die unmittelbare Notwendigkeit

¹⁶² Hervorhebung durch den Autor.

¹⁶³ BVerwG, Urt. v. 12.12.2013 Rn. 23.

¹⁶⁴ So auch: VG Oldenburg, Urt. v. 16. Juni 2004 – 7 A 508/03.

ableiten, insbesondere auch mögliche Konkurrenten zum F-Bus, wie bspw. Taxiunternehmen, in den Planungsprozess flexibler Bedienformen mit einzubeziehen und deren Interessen zu berücksichtigen. Daneben besteht jedoch auch die Gefahr, dass der Bundesrechnungshof oder die Landesrechnungshöfe als Kläger in Erscheinung treten, wenn rechtswidrige Genehmigungen erteilt werden und darauf aufbauend auch rechtswidrige Bezuschussungen erfolgen (insb. Regionalisierungsmittel, Steuererleichterungen, Ausgleich nach §§ 145ff. SGB IX; vgl. Kapitel 4.6).

Eine Beantragung eines vollflexiblen F-Busses als dem Linienverkehr ähnlich erscheint demnach trotz der entgegenstehenden Rechtsprechung zwar nicht als unmöglich, ist jedoch aufgrund des entgegenstehenden Wortlauts mit § 2 Abs. 6 PBefG mit erheblichen Rechtsunsicherheiten bzgl. des Bestands der Genehmigung verbunden. Die grundsätzlich wenig kalkulierbare und vom jeweiligen Einzelfall abhängige Entscheidung der Genehmigungsbehörde kann daher in diesem Gutachten nicht vorweggenommen werden und muss mittels Gesprächen über ein konkretes Verkehrskonzeptes erörtert werden. Durch planerische Konzepte, welche die volle Flexibilität einer Haustür-zu-Haustür-Bedienung einschränken, und so die Konkurrentensituation insbesondere zum Taxigewerbe entschärfen, kann im Einzelfall eine verbesserte Ausgangssituation zur Erlangung der Genehmigung erreicht werden. Bspw. könnte eine F-Busbedienung nur mit Haltestellen-zu-Haustür-Bedienung beantragt werden, um dem Typus des Linienverkehrs wenigstens durch einen bestimmten Ausgangspunkt näher zu kommen. Auch sind Modelle denkbar, bei denen durch Errichtung eines engmaschigen, den Gegebenheiten vor Ort entsprechenden Haltestellennetzes der Linienverkehrscharakter i.S.d. oben genannten Rechtsprechung gewahrt wäre und dennoch durch geschickte Wahl der Haltestellen den Bürgern ein attraktives und komfortables ÖPNV-Angebot mit haustürnaher Bedienung gemacht werden kann.

Genehmigung als dem Gelegenheitsverkehr ähnlich

Regelmäßig geringeren rechtlichen Widerstand dürfte dagegen eine Genehmigungserteilung in Form des Mietwagenverkehrs auf Grundlage des § 46 Abs. 2 Nr. 3, 49 i.V.m. 2 Abs. 6 PBefG zu erwarten haben.

Der F-Bus könnte als dem Verkehr mit Mietwagen ähnlicher Verkehr genehmigt werden. Der fehlenden Voraussetzung, dass der Mietwagenverkehr eine Anmietung des Fahrzeugs im Ganzen erfordert, kann wohl über § 2 Abs. 6 PBefG hinweggeholfen werden.

Zu beachten ist jedoch, dass eine etwaige Genehmigung des F-Busses auf Grundlage des Mietwagenverkehrs im Vergleich zur Genehmigung im Linienverkehr einige, insbesondere nachteilige finanzielle Rechtsfolgen mit sich bringt (keine Gewährung von Regionalisierungsmitteln; eingeschränkte Ausgleichspflicht nach § 45a PBefG; keine Ausgleichspflicht nach § 145 SGB IX; kein ermäßigter Umsatzsteuersatz; vgl. Kapitel 4.5).

Linien(bündel)übergreifender Verkehr

Die Frage, ob im Rahmen eines Rufbusbetriebs Haltestellen verschiedener öffentliche Verkehrslinien oder –bündel miteinander verbunden werden dürfen und dadurch das Bediengebiet eines Rufbusses erweitert und flexibilisiert werden kann, ist differenziert zu beantworten. Hinsichtlich einer Genehmigung als Linienverkehr hat das BVerwG¹⁶⁵ entschieden, dass eine solche Bedienung dem Linienverkehr prägendes Merkmal der Begrenzung der Fahrstrecke auf bestimmte Ausgangs- und Endpunkte widerspricht und somit nicht nach § 42 PBefG genehmigungsfähig ist.

In Betrachtung kommt jedoch eine Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich nach § 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG. Zwar hat sich das BVerwG auch hierzu negativ geäußert, jedoch betraf dieses Urteil die Rechtslage bzgl. § 2 Abs. 6 PBefG a.F., als noch der besonders gelagerte Einzelfall Tatbestandsmerkmal war (vgl. Kapitel 4.5.3). Nach dem derzeit gültigen § 2 Abs. 6 PBefG wurde dieses Merkmal gestrichen, sodass die Rechtslage grundsätzlich eine andere darstellt. Da ein Rufbus mit linienübergreifenden Betrieb über bestimmte Haltestellen verfügt, an denen Fahrgäste ein- und aussteigen können, ist ein vollflexibles Fahrtangebot wie dies

¹⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 12.12.2013, NVwZ 2014, 746.

beim Mietwagenverkehr der Fall ist, nicht gegeben. Insofern ist denkbar, dass beim linienübergreifenden Verkehr unter Zuhilfenahme des § 2 Abs. 6 PBefG über das fehlende Merkmal der bestimmten Ausgangs- und Endpunkte sowie der Regelmäßigkeit hinweggeholfen werden kann. Die genaue rechtliche Beurteilung hängt jedoch stark von individuellen Ausprägungsmerkmalen des konkreten Betriebs ab. So dürfte insbesondere ausschlaggebend sein, ob das Konzept nur vereinzelte Linien miteinander verknüpft oder gar ein ganzes Verkehrsnetz bedient werden soll. Nicht ausschlaggebend ist ausweislich der Urteilsbegründung jedoch, ob ein Linien(bündel)wechsel des eingesetzten Fahrzeugs nur an bestimmten Schnittstellen erfolgen soll.

- **Zusammenfassung**

Die Genehmigungsfähigkeit des F-Busses, also die Frage danach, ob ein F-Bus aus personenbeförderungsrechtlicher Sicht betrieben werden darf, stellt nicht das Kernproblem dar. Als dem Mietwagenverkehr ähnliche Bedienform dürfte der vollflexible F-Bus (Haustür-zu-Haustürbedienung) gem. §§ 46 Abs. 2 Nr. 3, 49 i.V.m. 2 Abs. 6 PBefG genehmigungsfähig sein, dann jedoch mit nur eingeschränkter Finanzierbarkeit.

Ob darüber hinaus eine Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich möglich ist, ist aufgrund der differierenden Genehmigungspraxis der Genehmigungsbehörden und der diesbezüglich negativ ausfallenden Rechtsprechung nicht eindeutig zu beantworten. Die Einordnung als dem Linien- oder dem Gelegenheitsverkehr ähnlich, hängt stark vom Einzelfall ab und ist von der konkreten Ermessensausübung der jeweiligen Genehmigungsbehörde abhängig. Eine von der Genehmigungsbehörde vorgenommene Einordnung des F-Busses als dem Linienverkehr ähnlich ist jedoch mit Rechts- und Bestandsunsicherheiten verknüpft.

Ähnliche Aussagen können zum F-Bus mit Haltestellen-Haustür-Bedienung getroffen werden. Eine Genehmigung auf Grundlage des mietwagenähnlichen Verkehrs dürfte möglich sein (mit eingeschränkter Finanzierbarkeit). Hinsichtlich der Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich dürfte die Argumentationsgrundlage auf etwas festeren Beinen stehen als beim vollflexiblen F-Bus, da jedenfalls ein fester Ausgangspunkt besteht und somit immerhin ein Merkmal des Linienverkehrs gegeben ist. Dennoch läge auch eine solche Genehmigung wohl im Widerspruch zur benannten Rechtsprechung des BVerwG.

Hinsichtlich der Frage nach der Genehmigungsfähigkeit von Rufbussen, welche an Haltestellen verschiedener Linien(bündel) halten sollen, ist denkbar, dass ein Verkehr ähnlich des Linienverkehrs (§ 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG) genehmigt werden kann, jedoch ist auch hier eine vorherige Abstimmung mit der zuständigen Genehmigungsbehörde anzuraten, da individuelle Ausprägungsmerkmale des konkreten Mobilitätskonzepts erheblichen Einfluss auf die Einordnung haben können.

4.9.2 Bundesfreiwilligendienstleistende als Fahrer flexibler Bedienformen

Es stellt sich die Frage, ob Bundesfreiwilligendienst-Leistende als Fahrer flexibler Bedienformen des ÖPNV in Betracht kommen.

Die Rechtsgrundlage für den Bundesfreiwilligendienst (BFD) ist das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG)¹⁶⁶. Im BFD engagieren sich Frauen und Männer für das Allgemeinwohl, insbesondere im sozialen, ökologischen und kulturellen Bereich. Die Einsatzbereiche der BFD-Leistenden regelt § 3 Abs. 1 BFDG. Danach sollen in der Regel Hilfstätigkeiten in gemeinwohlorientierten Einrichtungen geleistet werden, wie bspw. Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, der Gesundheits- und Altenpflege, der Behindertenhilfe, der Kultur- und Denkmalpflege etc. Der Einsatz als Fahrer im ÖPNV ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Die Einsatzbereiche der BFD-Leistenden sind zwar gesetzlich nicht abschließend aufgezählt, eine Vergleichbarkeit des ÖPNV mit den genannten Einsatzbereichen dürfte aber nicht vorliegen, da dem ÖPNV ein Gemeinwohlcharakter i.S.d. BFDG wohl nicht zukommt.

¹⁶⁶ Bundesfreiwilligendienstgesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 687).

Darüber hinaus ist der BFD nach § 3 Abs. 1 a.E. BFDG arbeitsmarktnutral auszugestalten. Es sollen folglich nur unterstützende, zusätzliche Tätigkeiten ausgeführt werden und nicht eine Substitution hauptamtlicher Arbeitskräfte erfolgen.

Weiterhin spricht gegen den Einsatz BFD-Leistender als Fahrer im ÖPNV, dass der BFD grundsätzlich pädagogisch zu begleiten ist und fachlich angeleitet werden soll, mit dem Ziel, soziale, kulturelle, ökologische und interkulturelle Kompetenz zu vermitteln (§ 4 Abs. 1 BFDG). Bei einer reinen Fahrtätigkeit wäre eine pädagogische Begleitung jedoch nicht gegeben.

Insgesamt scheint ein Einsatz Bundesfreiwilligendienst-Leistender für Fahrzwecke flexibler Bedienformen daher mit der bestehenden Rechtslage nicht vereinbar zu sein.

Anzudenken wäre jedoch, dass BFD-Leistende als Fahrer für Verkehre eingesetzt werden können, die vom PBefG freigestellt sind (FreistellVO)¹⁶⁷ (vgl. zu den Voraussetzungen der FreistellVO Kapitel 2.2.1).

4.9.3 ÖPNV-Angebote als Linientestbetrieb und bedarfsorientierte Zu- bzw. Abbringerverkehre

Es wurde die Frage gestellt, was erforderlich ist, um einen Kultur- /Veranstaltungs-/Nachtbusangebot (oder Nachtzug) am Samstagabend als Linientestbetrieb einzuführen. Darauf aufbauend wurde die Frage gestellt, was erforderlich ist, wenn zusätzlich zu diesem Linienverkehr bedarfsorientierte Zu- bzw. Abbringerverkehre angeboten werden sollen (bspw. in Form von AST, 50/50-Taxi oder Rufbus).

Zunächst bedarf es für das in Frage stehende Angebot einer Genehmigung durch die zuständige Genehmigungsbehörde, da es sich um eine Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr handelt, § 2 Abs. 1 Nr. 3 PBefG. Soweit es um einen Nachtzug geht, ist das Angebot genehmigungspflichtig nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 AEG, da eine Eisenbahnverkehrsleistung angeboten wird.

Die allgemeinen Voraussetzungen für die Genehmigung sind in § 13 PBefG sowie § 6 Abs. 2 AEG geregelt. Es muss also insbesondere die Zuverlässigkeit des antragstellenden Unternehmers gegeben sein, der Antragsteller als Unternehmer muss finanziell leistungsfähig sein und der Antragsteller als Unternehmer oder die für die Führung der Geschäfte bestellten Personen müssen die erforderliche Fachkunde haben. Bei der Beförderung mittels eines Kraftfahrzeuges (Bus) muss der Unternehmer seinen Betriebssitz im Inland haben. Ferner darf der beantragte Verkehr nicht bereits mit vorhandenen Verkehrsmitteln bedient werden und er muss im Einklang mit dem Nahverkehrsplan stehen (vgl. vertiefend Kapitel 4.5).

Die samstägliche Bedienung kann als zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtete regelmäßige Verkehrsbedienung, auf der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können, angesehen werden, sodass die Voraussetzungen hinsichtlich der klassischen Beförderungsform des Linienverkehrs gegeben sein dürften. Dabei dürfte es keine Rolle spielen, dass die Beförderung nur samstags angeboten wird, denn Regelmäßigkeit liegt vor, wenn ein Abfahrtsplan besteht, auf dessen Kontinuität sich potenzielle Fahrgäste einstellen können und wenn die Strecke bereits im Vorhinein so bestimmt ist, dass jeder entscheiden kann, ob er bzw. sie die Verkehrsleistung in Anspruch nehmen möchte oder nicht.

Testbetrieb

Soweit ein Testbetrieb der Liniengenehmigung gewünscht ist, ist hiermit die Geltungsdauer der Genehmigung angesprochen. Erstrebenswert erscheint hier zunächst eine verhältnismäßig kurze Dauer der Genehmigung, um bei geringer Nachfrage des Linienverkehrs die Linie zeitnah wieder einstellen zu können. Die Geltungsdauer der Genehmigung regelt § 16 PBefG. Nach dessen Abs. 2 ist die Geltungsdauer der Genehmigung für Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen unter Berücksichtigung der öffentlichen Verkehrsinteressen zu bemessen. Sie beträgt höchstens zehn Jahre. Das öffentliche Interesse kann sich insbesondere aus verkehrsplanerischen Tätigkeiten

¹⁶⁷ Freistellungs-Verordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist.

des Aufgabenträgers (Nahverkehrspläne) ergeben.¹⁶⁸ Zu einer kurzen Befristung der Genehmigung - bspw. auf ein Jahr - schweigt das Gesetz, es ist lediglich die Höchstdauer von zehn Jahren geregelt. Soweit dem genehmigten Verkehr ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag zugrunde liegt, ist bei der Entscheidung über die Genehmigungsdauer einer Genehmigung für Linienverkehre mit Kraftfahrzeugen die Laufzeit eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages als wesentlicher Ermessens Gesichtspunkt zu berücksichtigen. Genehmigungsdauern, die kürzer sind als die Laufzeit des öffentlichen Dienstleistungsauftrages sind nur zulässig, wenn hierfür einzelfallbezogene besondere Gründe angeführt werden können (vgl. ebd., RN14).

Genehmigung von Bedarfsverkehren

Soll das beschriebene Linienangebot um bedarfsorientierte Zu- bzw. Abbringerverkehre ergänzt werden, ist für diese Verkehre ebenfalls eine Genehmigung nach dem PBefG erforderlich, da es sich auch dabei um eine entgeltliche Personenbeförderung i.S.d. §§ 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 PBefG handelt. Die genehmigungsrechtlichen Voraussetzungen dieser, sich grundsätzlich vom klassischen Linienverkehr unterscheidenden Beförderungsformen sind in Kapitel 4.5 dargestellt. Die bedarfsorientierten Beförderungsformen des Anrufsammeltaxis und des Rufbusses können weder dem Linienverkehr noch dem Gelegenheitsverkehr unmittelbar zugeordnet werden. Für die Genehmigung ist vielmehr die „Auffangnorm“ des § 2 Abs. 6 PBefG in Form einer „Weichenstellernorm“ hinzuzuziehen, die die Genehmigung als dem Linien- oder Gelegenheitsverkehr ähnlich ermöglicht. Die diesbezügliche Zuordnung zu einer Genehmigungsform hängt stark von den konkreten Ausgestaltungen des Einzelfalls ab und ist aufgrund des eingeräumten Ermessensspielraumes auch von der Genehmigungspraxis der zuständigen Genehmigungsbehörde abhängig. Je näher die Beförderungsform dem Linienverkehr kommt, desto eher ist eine Genehmigung als diesem ähnlich möglich. Je näher sie dem Gelegenheitsverkehr kommt, desto eher muss sie als dem Gelegenheitsverkehr ähnlich genehmigt werden. Zur genehmigungsrechtlichen Zuordnung des bedarfsabhängigen Anrufsammeltaxis im Richtungsbandbetrieb vgl. Kapitel 4.5.4; zur genehmigungsrechtlichen Zuordnung des Rufbusses im Flächenbetrieb vgl. Kapitel 4.9.1.

Fifty/fifty-Taxi

Das fifty/fifty-Taxi zeichnet sich dadurch aus, dass Jugendliche (regelmäßig ist in den Benutzungsordnungen ein Alter zwischen 16 und 25 festgelegt) für eine Taxifahrt zu gewissen Zeiten, nämlich vorwiegend nachts - wenn kein sonstiger ÖPNV angeboten wird - für eine Taxifahrt nur rund die Hälfte des regulären Preises bezahlen müssen. Hierdurch sollen Jugendlichen animiert werden, die Heimfahrt bspw. von der Diskothek oder dem Kino nicht mit dem eigenen Fahrzeug - möglicherweise unter Alkoholeinfluss - anzutreten, sondern mit regulären Taxen, jedoch zu vergünstigten Preisen. Genehmigungsrechtliche Besonderheiten sind bei den fifty/fifty-Taxen wohl nicht gegeben. Die teilnehmenden Taxiunternehmen verfügen über eine Genehmigung im Taxiverkehr gem. § 47 PBefG. Die fehlenden Tarifeinnahmen der Taxiunternehmen werden durch Zuschüsse der Aufgabenträger und/oder mittels Sponsorengeldern ausgeglichen. Regelmäßig werden hierzu „Taxi-Wertmarken“ verkauft, für die nur die Hälfte des eigentlichen Wertes von den Jugendlichen zu entrichten ist. Diese Wertmarken können dann bei der Taxifahrt als Ersatz für die Hälfte des regulären Tarifs eingesetzt werden. Die Taxiunternehmen stellen anschließend die angenommenen „Taxi-Wertmarken“ den Aufgabenträgern bzw. Sponsoren in Rechnung und erhalten die Differenz zum regulären Fahrpreis von diesen zurück.

Bei der Errichtung eines solchen fifty/fifty-Angebots ist insbesondere auf Folgendes zu achten: Die Nutzungsbedingungen sollten den gewünschten Personenkreis der Leistungsberechtigten und die Nutzungszeiten enthalten, also insbesondere das Alter und den Wohnort der teilnahmefähigen Personen, die genauen Bedienzeiten und das Bediengebiet der fifty/fifty-Taxen. Sinnvoll erscheint auch eine Begrenzung der maximal zu erwerbenden „Taxi-Wertmarken“ pro Jugendlichen und Jahr, um Missbrauch bspw. dahingehend

¹⁶⁸ Faber, § 16 Abs. 2, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 13.

zu vermeiden, dass die Vergünstigung für Wegstrecken zu Freunden bzw. zur Arbeit genutzt werden. Auch erscheint es sinnvoll, das von den Aufgabenträgern bzw. den Sponsoren bereitgestellte Budget auf einen gewissen Betrag pro Jahr zu begrenzen, um das Angebot kalkulierbar zu gestalten.

4.9.4 Bedarfsorientierter Schülerverkehr (Rechtsrahmen der Schülerbeförderung)

Weiterhin wurde in einer der Modellregionen Interesse an einem bedarfsorientierten Schülerverkehr bekundet, wie er in Olfen (Kreis Coesfeld, ca. 12.000 Einwohner) initiiert wurde. Dabei geht es im Kern um die Genehmigungsfähigkeit eines Verkehrsangebots, bei dem in den Schulbus einsteigende Schüler mittels Speicherkarte und Lesegerät registriert werden. Mittels eines Tablet-Computers im Bus sowie einer Verbindung zu einem zentralen Betriebsrechner wird die erforderliche Fahrroute für den Bus ermittelt und dem Busfahrer direkt über ein Navigationsgerät dargestellt.

Aus genehmigungsrechtlicher Sicht spielt die technikbasierte Umsetzung mittels moderner Tablet-Computer keine Rolle, sondern vielmehr die Tatsache der bedarfsgerechten Fahrweise und der diesbezüglichen Genehmigungsmöglichkeiten.

Auch der Rechtsrahmen des Schülerverkehrs ist durch das PBefG vorgegeben. So bestehen grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten, Schülerinnen und Schüler von zu Hause in die Schule und wieder zurück zu befördern.

- Erstens durch Schülerfahrten in Form des Sonderlinienverkehrs gem. § 43 Nr. 2 PBefG. Bei dieser Verkehrsform findet die regelmäßige Schülerbeförderung unter Ausschluss anderer Fahrgäste statt. Die Norm des § 43 PBefG steht in engem Zusammenhang mit § 42 PBefG, der die Definition des Linienverkehrs enthält. Obwohl die Schülerfahrten nicht sämtliche Tatbestandsmerkmale des Linienverkehrs erfüllen, entschied der Gesetzgeber sich, diese dem Linienverkehr zuzuordnen. Der Kernunterschied zum klassischen Linienverkehr liegt im Ausschluss anderer Fahrgäste und in der Anpassung der Fahrten an die Bedürfnisse des jeweiligen Nutzerkreises gem. § 43 S. 2 PBefG. Auch im Rahmen des § 43 PBefG darf grundsätzlich nicht von der für den Linienverkehr charakteristischen Streckenbindung abgewichen werden. Es müssen also im Vorhinein festgelegte Ausgangs- und Endpunkte vorliegen, bei denen es sich um Haltestellen handeln muss, an denen Fahrgäste ein- und aussteigen können.¹⁶⁹ Auch auf das Tatbestandsmerkmal der Regelmäßigkeit wird nicht vollkommen verzichtet, jedoch bietet § 43 S. 2 PBefG insoweit eine erhebliche Vereinfachung, indem er normiert, dass die Regelmäßigkeit nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass der Ablauf der Fahrten wechselnden Bedürfnissen der Beteiligten angepasst wird. Dies ermöglicht bspw. eine Fahrteneinstellung während der Schulferien, was das typische Risiko des klassischen Linienverkehrs – Leerfahrten durchführen zu müssen – erheblich eindämmt (ebd.). Wenn Fahrten jedoch nur nach Bedarf der Fahrgäste durchgeführt werden, ist jedoch eine Grenze des Linienverkehrscharakters des § 43 PBefG erreicht (ebd.). Als Schülerfahrten i.S.d. § 43 Nr. 2 PBefG sind Verkehre zur Beförderung von Schülern zwischen Wohnung und Lehranstalt definiert. Die Begriffe Wohnung und Lehranstalt sind grundsätzlich weit auszulegen. Es wird nicht verlangt, dass die Schüler direkt an der Wohnung abgeholt werden, vielmehr sind auch Sammelhaltestellen als Fahrtausgangspunkt möglich. Auch muss es sich bei der Lehranstalt nicht zwingend um die Schule handeln, sondern es können auch Schüler bspw. in ein Schwimmbad zum regelmäßigen Schwimmunterricht befördert werden (ebd.). Eine gewisse Flexibilität ermöglicht § 43 PBefG somit.
- Zweitens können Schülerverkehre auf Grundlage des regulären Linienverkehrs gem. § 42 PBefG angeboten werden, bei dem neben den Schülern auch alle anderen Bürger an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Teilweise sehen die ÖPNVG der Länder vor, dass Sonderlinienverkehre i.S.d. § 43 PBefG und damit auch die Schülerfahrten, soweit möglich und wirtschaftlich sinnvoll, in den

¹⁶⁹ A. Saxinger, § 43 PBefG, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 7

öffentlichen Linienverkehr gem. § 42 PBefG zu integrieren sind.¹⁷⁰

- Eine dritte Möglichkeit der Schülerbeförderung stellt der freigestellte Schülerverkehr nach der Freistellungsverordnung dar, bei dem der Schulträger für die Beförderung zuständig ist und die Fahrten ohne Erbringung eines Eigenanteils erfolgen. Gem. § 1 Nr. 4 lit d) FreistellungsVO werden Beförderungen mit Kraftfahrzeugen durch oder für den Schulträger zum oder vom Unterricht von den Vorschriften des PBefG freigestellt, sofern diese (für die Nutzer) unentgeltlich erfolgen. Diese Regelung ermöglicht die Beförderung von Schülern unter Ausschluss anderer Fahrgäste, ohne dass die Vorgaben des PBefG Anwendung finden. Eigenanteile für die Beförderungsleistung von Schülern oder Eltern dürfen nicht verlangt werden, da sonst die Unentgeltlichkeit nicht mehr vorliegt. Eine Kostenübernahme durch den Schulträger selbst ist hingegen unschädlich.¹⁷¹ § 1 Nr. 4 lit. d) FreistellungsVO verlangt keine unmittelbare Durchführung der Verkehrsleistung durch den Schulträger selbst, vielmehr kann der Schulträger die Beförderung auch in Auftrag geben. Grundsätzlich besteht Wahlfreiheit, ob ein Verkehrsunternehmen von den Regelungen der FreistellungsVO Gebrauch macht oder eine (Sonder)liniengenehmigung beantragt. Macht es von der Freistellungsverordnung Gebrauch, können im Gegenzug jedoch auch keine Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG in Anspruch genommen werden.

Ausweislich dieser drei Möglichkeiten der Schülerbeförderung bietet sich hier der freigestellte Schülerverkehr am ehesten an, um einen bedarfsgerechten Schülerverkehr ähnlich dem „Olfener Modell“ zu genehmigen, da er von den gesamten Voraussetzungen des PBefG befreit wird. Insofern können auch völlig bedarfsgesteuerte Verkehrsformen eingesetzt werden. Nachteil ist jedoch, dass weitere Fahrgäste nicht befördert werden dürfen und die Kosten durch bspw. den Schulträger vollständig übernommen werden müssen bzw. keine weiteren Deckungsbeiträge erwirtschaftet werden können.

In Einklang mit den landesrechtlichen Regelungen, die den Schülerverkehr in den ÖPNV integriert sehen wollen (bspw. § 2 Abs. 5 ÖPNVG-Bbg.), stünde dagegen eine Genehmigung als dem Linienverkehr ähnlich (§ 42 i.V.m. § 2 Abs. 6 PBefG). Hier stehen jedoch die unter Abschnitt 4.5.3 und im Rahmen der Feinkonzepte im Abschnitt 4.9.1 beschriebenen Hemmnisse entgegen. Grundsätzlich ist der bedarfsorientierte Schülerverkehr dem F-Bus mit Haltestelle-zu-Haustür sehr ähnlich. Die Haltestelle entspricht dabei der Schule. Soweit die Befragung in Olfen ergeben hat, dass dort eine Genehmigung auf Grundlage des Linienverkehrs ähnlich erfolgte, muss auch hier darauf hingewiesen werden, dass die Genehmigungsbehörde von ihrem Ermessen in sehr großen Umfang Gebrauch gemacht hat (vgl. zur Problematik die Abschnitte 4.5.3 und 4.5.4).

Auf rechtssichererem Boden stünde daher ein Verkehr nach der Freistellungsverordnung, jedoch mit den beschriebenen Einschränkungen.

4.9.5 Mitfahrmöglichkeiten eines privaten Pflegedienstes

Im Zug der Entwicklung von Mobilitätskonzepten kann die Frage auftreten, ob ein privater Tagespflegedienst, welcher einen grundsätzlich zweckgebundenen Fahrdienst dahingehend anbietet, dass er morgens Senioren von deren zu Hause abholt und zum Tagespflegedienst chauffiert sowie am Abend wieder nach Hause bringt, während der unbesetzten Zeiten des Fahrzeugs und des Fahrers Mitfahrmöglichkeiten für andere Personen anbieten darf.

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein solches Mobilitätskonzept dem PBefG unterliegt. Die Anwendbarkeit des PBefG ist in dessen § 1 geregelt. Nach dessen Abs. 1 unterliegt dem PBefG die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung unter anderem mit Kraftfahrzeugen. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG gilt hiervon eine Ausnahme, wenn die Beförderung unentgeltlich erfolgt oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt. Dies gilt gem. § 1 Abs. 2 S. 2 PBefG sogar, wenn die Beförderung geschäftsmäßig ist.

¹⁷⁰ vgl. beispielsweise § 2 Abs. 5 ÖPNVG-Bbg.

¹⁷¹ B. Linke, § 1 FreistellungsVO, in: A. Saxinger/ M. Winnes (Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Rn. 11.

Sofern also für eine Mitnahme ein Gesamtentgelt (dies entspricht der Summe der Einzelentgelte aller Fahrgäste) vereinbart wird, das die Betriebskosten (Kraftstoff, Abnutzung, etc.) nicht übersteigt (ebd.), liegt diese Fahrt nicht im Anwendungsbereich des PBefG. Die konkrete Höhe der Betriebskosten ist dabei abhängig vom jeweils eingesetzten Fahrzeug. Eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung (Personenbeförderungsschein nach § 48 FeV) und eine Genehmigung nach § 2 PBefG wären bei Nichtübersteigen des Gesamtentgeltes über die Betriebskosten entbehrlich.

Soweit der private Pflegedienst jedoch mit Gewinnerzielungsabsicht handelt, wäre das PBefG anwendbar und der angebotene Verkehr unterläge der Genehmigungspflicht nach § 2 PBefG und der Fahrer bräuchte eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung.

Eine weitere Möglichkeit, aus dem Anwendungsbereich des PBefG zu gelangen, eröffnet die Freistellungsverordnung, welche auf Grundlage des § 57 Abs. 1 Nr. 8 PBefG für Beförderungsfälle erlassen wurde, die im Rahmen des Gesamtverkehrs nicht besonders ins Gewicht fallen. Beförderungsfälle, welche unter die FreistellungsVO fallen, werden vollständig von der Beachtung der Vorgaben des PBefG befreit (ebd.). In § 1 FreistellungsVO sind katalogartig gewisse Beförderungsformen aufgezählt, die insbesondere wegen ihres Beförderungszweckes eine Befreiung vom PBefG erfahren. Im Folgenden werden die relevanten Befreiungstatbestände vorgestellt. Dabei ist jedoch auf die Besonderheit zu achten, dass die Befreiungstatbestände nur eingreifen, wenn die Beförderung für die Beförderten unentgeltlich erfolgt (vgl. dazu unten).

So sind bspw. in § 1 S. 1 Nr. 4 lit. c) FreistellungsVO Beförderungen mit Kraftfahrzeugen durch oder für Kirchen oder sonstige Religionsgemeinschaften zu oder von Gottesdiensten von den Vorgaben des PBefG freigestellt. Der Begriff des „Gottesdienstes“ ist dabei weit auszulegen und erfasst auch Veranstaltungen der Kirche oder sonstigen Religionsgesellschaften, die mit der Ausübung der Religion zusammenhängen (bspw. Fahrten zum Kommunion- oder Konfirmationsunterricht (ebd.)). Sofern also Beförderungen zu Gottesdiensten oder ähnlichen religiösen Veranstaltungen angeboten werden, sind diese vom PBefG befreit.

Beförderungen mit Kraftfahrzeugen durch oder für den Schulträger zum oder vom Unterricht können gem. § 1 S. 1 Nr. 4 lit. d) FreistellVO ebenfalls vom PBefG befreit werden. Der Begriff des „Unterrichts“ ist dabei ebenfalls weit zu verstehen, sodass auch Fahrten zu Studienzwecken oder zu pädagogischen Sportveranstaltungen darunter fallen, jedoch muss es sich um zeitlich sowie örtlich regelmäßig und planmäßig durchgeführte Veranstaltungen handeln (ebd.). Soweit die ungenutzten Zeiten des Pflegedienstfahrzeugs daher zu den Schulend bzw. -anfangszeiten passen, ist eine Schülerbeförderung möglich. Jedoch stellt sich die Frage, ob der Schulträger ein Interesse an nur vereinzelt Fahrten durch den Pflegedienst hat oder ob er nicht eine Beförderung der Schüler aus einer Hand bevorzugt. Denkbar wären aber bspw. Fahrten zum bzw. vom Schwimm- oder Sportunterricht, sofern die Sporteinrichtungen nicht fußläufig zu erreichen sind.

Weiterhin kommt eine Beförderung von Berufstätigen von und zu ihren Arbeitsstellen gem. § 1 S. 1 Nr. 4 lit. f) FreistellVO in Betracht.

Nach § 1 S. 1 Nr. 4 lit. g) FreistellVO ist die Beförderung von körperlich, geistig oder seelisch behinderten Personen von und zu Einrichtungen, die der Betreuung dieser Personenkreise dienen von den Regelungen des PBefG befreit, wobei auch hier die Anfangs- und Endzeiten dieser Einrichtungen mit den Anfangs- und Endzeiten der Tagespflege kollidieren dürften.

Die genannten Ausnahmetatbestände des § 1 S. 1 Nr. 4 FreistellVO gelten allesamt jedoch nur, wenn von den Beförderten kein Entgelt für die Beförderung zu entrichten ist. Dabei kommt es ausweislich des Wortlautes nur darauf an, dass ein Entgelt nicht von den Beförderten selbst gezahlt werden darf. Die Zahlung eines Entgeltes von Seiten Dritter (bspw. Arbeitgeber oder Unfallkasse) ist grundsätzlich unschädlich, sofern die beförderte Personengruppe nicht mittelbar belastet wird, bspw. durch ein verringertes Arbeitsentgelt im Rahmen der Berufstätigenbeförderung.

Eine analoge Anwendung der Vorschriften der FreistellVO, etwa auf Beförderungsleistungen hinsichtlich Senioren oder andere nicht in der Verordnung genannte Gruppen, ist aufgrund des Wortlauts und des Umstandes, dass die Ausnahmetatbestände grundsätzlich eng auszulegen sind, nicht möglich.¹⁷²

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die entgeltliche Beförderung von anderen Personengruppen als den im Pflegedienst stehenden, dem Anwendungsbereich des PBefG unterliegt und somit eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung und eine Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung voraussetzen. Lediglich einige oben genannte Personengruppen sind von den Regelungen des PBefG für Beförderungen zu den oben beschriebenen Zwecken bzw. Einrichtungen freigestellt. Für diese Beförderungen bedarf es keiner Genehmigung oder Fahrerlaubnis zur Personenbeförderung.

Eine Idee könnte darin liegen, dass der private Pflegedienst auf Basis des freigestellten Schülerverkehrs als „Härtefall-Fahrdienst“ im Rahmen der Vergabe von Mobilitätsgutscheinen fungiert. So könnten einzelne Schüler, denen eine Selbstorganisation des Schulwegs aus verschiedenen besonderen Gründen nicht möglich ist, bspw. mit einem vom Träger der Schülerbeförderung beauftragten privaten Pflegedienst zur Schule bzw. schulnächsten Haltestelle des ÖPNV befördert werden (vgl. hierzu Kapitel 4.9.8).

4.9.6 Fahrzeugvermietung durch privaten Pflegedienstes

Weiterhin kam die Frage auf, ob ein Tagespflegedienst mit Fahrdienst das Fahrzeug während der ungenutzten Zeit anderen zur Verfügung stellen darf (im Sinn des Carsharing).

Soweit nur das Fahrzeug, also ohne Fahrer bzw. Beförderungsleistung anderen zur Verfügung gestellt werden soll, greift der Anwendungsbereich des PBefG nicht. Da es sich bei einem Tagespflegedienst in aller Regel um eine juristische Person des Privatrechts handeln dürfte, gelten für die Zurverfügungstellung des Fahrzeugs an Dritte keine Besonderheiten, soweit die gewählte Rechtsform (bspw. gemeinnütziger Verein oder gemeinnützige GmbH) nicht nur auf gemeinnütziges bzw. unwirtschaftliches Handeln abzielt. Unproblematisch können die Fahrzeuge auf vertraglicher Basis Dritten im Rahmen bspw. eines Mietvertrages gem. §§ 535ff. BGB überlassen und im Gegenzug ein Mietzins verlangt werden. Handelt es sich bei der Rechtsform des Pflegedienstes um einen gemeinnützigen Verein oder eine gemeinnützige GmbH, ist zu beachten, dass eine wirtschaftliche Betätigung nur zulässig ist, wenn die erwirtschafteten Mittel gemeinnützigen Zwecken dienen.

4.9.7 Nutzung kommunaler Fahrzeuge durch Private

Weiterhin war eine Frage, ob kommunale Verwaltungen Fahrzeuge aus ihrem Fuhrpark an private Bürger oder ortsansässige gemeinnützige Vereine vermieten dürfen. Und wenn ja, welche versicherungsrechtlichen Fragen dadurch hinzukommen und durch Zusatzversicherungen abgedeckt werden müssten.

Dahinterstehende Idee ist es, Fahrzeuge, welche im kommunalen Eigentum stehen, jedoch nur zu gewissen Zeiten genutzt werden (regelmäßig nach den Arbeitszeiten unter der Woche und am Wochenende) den Bürgern oder ortsansässigen Vereinen zur Verfügung zu stellen.

Die Vermietung von Fahrzeugen durch Kommunen tangiert grundsätzlich Fragen des kommunalen Wirtschaftsrechts (vgl. zur Vertiefung den Exkurs zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen in Kapitel 4.3.1).

Soweit Fahrzeuge an private Bürger vermietet werden sollen, handelt es sich um eine wirtschaftliche Betätigung der Kommune gem. § 68 KomVerf-MV, da Dienstleistungen solcher Art auch von einem Privaten mit der Absicht der Gewinnerzielung erbracht werden könnte (private Fahrzeugvermieter).

Gem. § 68 Abs. 2 KomVerf-MV sind wirtschaftliche Betätigungen der Kommune nur zulässig, wenn

¹⁷² Linke in Saxinger/Wines: Recht des öffentlichen Personennahverkehrs Teil 4 § 1 FreistellungsVO Rn. 2.

- der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt (Nr. 1)
- das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und (Nr. 2)
- die Gemeinde die Aufgabe ebenso gut und wirtschaftlich wie Dritte erfüllen kann. (Nr. 3, Subsidiaritätsklausel)

Bei der Vermietung eines kommunalen Fahrzeugs an einzelne Private dürfte bereits der öffentliche Zweck fehlen (Nr. 1), schon allein, weil die Vermietung an einen Einzelnen der Allgemeinheit und damit der Öffentlichkeit nicht zugutekommt. Auch würde eine solche Vermietung gegen die Subsidiaritätsklausel verstoßen, da hierdurch ein nicht rechtfertigungsfähiger Eingriff in die private Marktwirtschaft vorläge, der zu Marktverzerrungen hinsichtlich privatrechtlich organisierter Fahrzeugvermietungen führen würde (Nr. 3).

Die Vermietung des Fahrzeugs an einen ortsansässigen gemeinnützigen Verein dürfte hingegen grundsätzlich möglich sein und nach Sinn und Zweck des kommunalen Wirtschaftsrechts diesem nicht entgegenstehen. Die gemeinnützigen Zwecke aus § 52 der Abgabenordnung (AO) dürften öffentliche Zwecke i.S.d. § 68 KomVerf-MV (Nr. 1) darstellen und auch hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Kommune bestehen keine Bedenken (Nr. 2).

Von der Subsidiaritätsklausel, welche den freien Markt vor Wettbewerbsverzerrungen schützen soll, dürfte hier eine rechtfertigungsfähige Ausnahme gemacht werden können, da es sich bei einem gemeinnützigen Verein grundsätzlich nicht um einen Marktteilnehmer handelt, jedenfalls soweit es seine gemeinnützige Betätigung und nicht die wirtschaftliche Betätigung betrifft.

Zu beachten ist jedoch, dass Fahrzeuge der Kommunen regelmäßig dem öffentlichen Sachenrecht unterfallen und im speziellen „öffentliche Sachen im (internen) Verwaltungsgebrauch“ sind. Die Fahrzeuge dürften grundsätzlich aufgrund eines Gemeinderatsbeschluss angeschafft worden sein und dienen der öffentlichen Verwaltung zur Aufgabenerfüllung unmittelbar durch den Amtsträger selbst¹⁷³ (bspw. zu Dienstfahrten). Eine eigenständige oder unmittelbare Nutzungsbefugnis von Vereinen gibt es an Sachen im Verwaltungsgebrauch grundsätzlich nicht (ebd.). Regelmäßig dürfte die Zweckbestimmung der öffentlichen Sache durch Gemeinderatsbeschluss festgelegt worden sein. Insofern wäre es wohl möglich, durch einen weiteren Gemeinderatsbeschluss (actus contrarius), die Zweckbestimmung des Fahrzeugs dergestalt abzuändern, dass das Fahrzeug nur während der Dienstzeiten exklusiv der Aufgabenerfüllung der Gemeinde dient und außerhalb dieser Dienstzeiten eine weitere Nutzung durch Vermietung an gemeinnützige ortsansässige Vereine in Betracht kommt.

Hinsichtlich der Versicherungsfragen muss grundsätzlich für Kraftfahrzeuge eine Haftpflichtversicherung abgeschlossen werden (§ 1 PfIVG). Ausnahmen gelten gem. § 2 Nr. 1 -4 PfIVG für Fahrzeuge, deren Halter die Bunderepublik Deutschland, die Länder, die Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern, die Gemeindeverbände sowie Zweckverbände, denen ausschließlich Körperschaften des öffentlichen Rechts angehören, sind. In diesen Fällen haben die benannten Halter für Schäden in gleicher Weise und in gleichem Umfang einzutreten wie ein Versicherer bei Bestehen einer Haftpflichtversicherung, § 2 Abs. 2 PfIVG.

Weitere Versicherungsfragen sind nicht Gegenstand gesetzlicher Regelungen und können daher im Rahmen dieses Gutachtens nicht erbracht werden. Insoweit ist auf Klärungen mit der Versicherungswirtschaft hinzuweisen.

4.9.8 Mobilitätsgutscheine im Schülerverkehr

Als weitere Frage kam auf, welche rechtlichen Voraussetzungen zu erfüllen sind, um es zu ermöglichen, für den Schülerverkehr in sehr dispersen Gebieten Mobilitätsgutscheine auszugeben (zum Konzept vgl. Canzler/Karl 2011). Um unnötig lange Busfahrten für Schüler und andere Fahrgäste zu vermeiden, sind Linienstraffungen in vielen ländlichen Regionen wünschenswert. Die Fahrzeiten würden signifikant sinken und die Attraktivität der

¹⁷³ Papier: Recht der öffentlichen Sachen, 3. Auflage S. 34.

Verbindung verbessert. Dem steht bisher entgegen, dass dem öffentlich organisierten und garantierten Schülertransport eine hohe soziale Bedeutung zugemessen wird: Einzelne Schüler dürfen nicht einfach von einer Linie „abgeschnitten“ werden. Eine Kompensation für entstehende Lücken könnte die Ausgabe von „Mobilitätsgutscheinen“ an diejenigen darstellen, die keine direkte ÖPNV-Verbindung in zumutbarer Entfernung haben. In bisheriger Logik würde der Schulträger einen Schülerspezialverkehr organisieren, der extrem kostenaufwändig ist. Als alternative Lösung tritt hier nun die Idee der Mobilitätsgutscheine ein: Die betroffenen Schüler erhalten Anspruch auf eine Mobilitätspauschale. Diese wird in der Höhe als Summe aus den Kosten einer normalen Schülermonatskarte plus eines Fixbetrages ausgestaltet. Der Fixbetrag stellt die pauschale Vergütung der Selbstorganisation von Zubringerfahrten zur weiter entfernt liegenden ÖPNV-Haltestelle dar. Diese Zubringerfahrten könnten von der Nutzung des Fahrrads über die Mitnahme im Fahrzeug der Eltern, bis hin zu von Eltern oder Dritten organisierten Fahrgemeinschaften reichen.

Die Schulpflicht (vgl. §§ 36ff. SchulG-Bbg.) verpflichtet junge Menschen zum Schulbesuch. Korrespondierend hierzu obliegt dem Schulträger die Organisation und (Teil-)Finanzierung der Schülerbeförderung von der Wohnung des Schülers zur Bildungseinrichtung und wieder zurück, § 112 SchulG-Bbg. Diese Norm bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Schülerbeförderung und gestattet diesen die nähere Ausgestaltung der Schülerbeförderung in eigener Verantwortung durch Satzung. Der Landkreis Märkisch-Oderland kam dieser gesetzlichen Aufforderung durch Erlass einer Schülerbeförderungssatzung (SchülBefS) nach, in der die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Schülerbeförderung bzw. Schülerfahrtkostenerstattung sowie die Art und der Umfang der Beförderung und Erstattung festgelegt sind. Im Folgenden werden die Regelungen dieser Satzung auf die Vereinbarkeit mit der Vergabe von Mobilitätsgutscheinen überprüft.

Gem. § 1 SchülBefS befördert der Landkreis Märkisch-Oderland die Schüler oder gewährt nach Maßgabe der Satzung einen Zuschuss zu den Kosten der Schülerbeförderung für die in § 4 geregelten Mindestentfernungen des Schulweges.

§ 5 SchülBefS regelt die förderfähigen Beförderungsarten. So sind gem. § 5 Abs. 1 vorrangig öffentliche Verkehrsmittel (ÖPNV) zu nutzen. Soweit die Beförderung durch den ÖPNV möglich und zumutbar ist, ist der Anspruch auf Gewährung eines Zuschusses zu einem anderen Beförderungsmittel oder auf Beförderung im Schülerspezialverkehr in der Regel ausgeschlossen. In diese Richtung des Vorrangs des ÖPNV tendiert auch § 112 Abs. 2 S. 2 SchulG-Bbg, der besagt, dass die Schülerbeförderung in den ÖPNV eingegliedert werden soll. Die Bezuschussung erfolgt gem. § 8 Abs. 1 SchülBefS in Höhe der notwendigen Schülerfahrtkosten abzüglich eines selbst zu tragenden Eigenanteils. Da die SchülBefS die Höhe der notwendigen Schülerfahrtkosten nicht bestimmt, ist davon auszugehen, dass hiermit die Kosten für den Erwerb einer Schülermonatskarte im jeweiligen Verkehrsverbund gemeint sind.

Ist die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel möglich und zumutbar, besteht ebenfalls die Möglichkeit zur Gestattung der Benutzung eines Privatfahrzeugs gem. § 5 Abs. 3 S. 2 SchülBefS, jedoch mit der Bezuschussungsregelung nach § 8 Abs. 1 S. 3 SchülBefS, die dann ebenfalls auf die (fiktiven) Kosten für den Erwerb einer Schülermonatskarte abstellt.

Bei Möglichkeit und Zumutbarkeit der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel besteht folglich ein Wahlrecht des Berechtigten zwischen der Bezuschussung zu einer Monatskarte und der Auszahlung des Zuschussbeitrages zu einer (fiktiven) Monatskarte, jeweils abzüglich eines Eigenanteils gem. § 8 Abs. 4 SchülBefS.

Ist die Nutzung des ÖPNV nicht möglich oder unzumutbar, besteht gem. § 5 Abs. 2 der Satzung grundsätzlich ein Anspruch auf Teilnahme am Schülerspezialverkehr. Auch dann muss ein Eigenanteil gem. § 8 Abs. 4 SchülBefS gezahlt werden.

Ist weder die Nutzung des ÖPNV noch die Beförderung im Schülerspezialverkehr möglich oder zumutbar, kann gem. § 5 Abs. 3 der Satzung die Benutzung eines Privatfahrzeugs gestattet werden mit der Bezuschussungsfolge

aus § 8 Abs. 2 SchülBefS, nach der die Schülerfahrkosten kilometerbezogen abzüglich eines Eigenanteils bezuschusst werden (bei Kfz 0,10 EUR/km, bis 200 EUR/Monat; bei Nutzung des Fahrrads 0,07 EUR/km).

Soweit ersichtlich ist es demnach auf Antrag des Berechtigten und mit Zustimmung des Landkreises als Träger der Schülerbeförderung möglich, einen pauschalisierten Betrag in Höhe der (fiktiven) Erwerbskosten für eine Schülermonatskarte abzüglich des Eigenanteils (10,50 EUR pro Monat für den ersten Schüler eines Haushaltes) zu gewähren, was den gewünschten Mobilitätsgutscheinen sehr nahe kommt.

Da jedoch nach der SchülBefS grundsätzlich ein Anspruch auf Beförderung durch den Schulträger besteht und die dargestellte Möglichkeit der Gewährung einer Pauschale für die Nutzung eines eigenen Fahrzeugs auf freiwilliger Basis des Berechtigten erfolgt, müssten, wenn keine Anträge aller betroffenen Schüler vorliegen dennoch Schülerspezialverkehre vorgehalten werden (dann u.U. sogar für weniger Schüler). Für eine konsequente Umsetzung der Idee der Subjektförderung ist es daher erforderlich, die Grundlagen der Schülerbeförderung anzupassen. In Anlehnung an die Regelung in NRW könnte etwa von einer Pflicht zur Organisation der Beförderung der Anspruchsberechtigten Abstand genommen und im Ausgleich für diejenigen Anspruchsberechtigten ohne direkte ÖPNV-Anbindung eine Mobilitätsgutscheinlösung vorgesehen werden. Konsequenterweise würde auch der Schülerspezialverkehr durch diese Regelung erfasst werden.

Unbedingt berücksichtigt werden müssen jedoch Härtefälle, bei denen bspw. beide Elternteile keine Fahrerlaubnis besitzen und Nachbarn mit Kindern in derselben Schule ebenfalls nicht fähig oder willens sind, den betroffenen Schüler zur Haltestelle zu befördern und aus gesundheitlichen Gründen o.ä. eine Selbstfahrt mit dem Fahrrad nicht möglich ist, denn eine völlige Selbstorganisation des Schulweges der i.d.R. minderjährigen Schüler wäre mit der Schulpflicht aller Voraussicht nach nicht vereinbar.

Auszug aus Schülerfahrkostenverordnung – SchfkVO NRW

§ 2 Geltungsbereich

(1) Anspruch auf Übernahme von Schülerfahrkosten haben nach dieser Verordnung Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in Nordrhein-Westfalen für den Besuch der in § 97 Abs. 1 und 2 SchulG bezeichneten Schulformen bis zu einem Höchstbetrag von monatlich 100 EUR, gegebenenfalls vermindert um den vom Schulträger nach Absatz 3 festgesetzten Eigenanteil. Die Höchstbetragsbegrenzung gilt nicht für schwerbehinderte Schülerinnen und Schüler sowie für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf im Sinne von § 19 SchulG.

§ 3 Zuständigkeit

Der Schulträger entscheidet im Rahmen dieser Verordnung über Art und Umfang der Schülerbeförderung. Ihm obliegt keine Pflicht zur Beförderung. *In besonders zu begründenden Ausnahmefällen, in denen die Selbstorganisation des Schulwegs ausscheidet, bleibt der Träger der Schülerbeförderung zu einer Beförderung verpflichtet.*¹⁷⁴

Wenn ohnehin grundsätzlich „nur“ eine Pflicht zur Beförderung oder zur Erstattung der Kosten des Schulwegs besteht, reicht es unter Umständen auch aus, durch Änderung der Schülerbeförderungssatzung die Einführung von Mobilitätsgutscheinen für die Selbstorganisation des Schulwegs zu ermöglichen.

Die Anpassung der Schülerbeförderungssatzung könnte folgendermaßen aussehen:

Vorschlag zur Anpassung von Schülerbeförderungssatzungen

„Anspruchsberechtigte, bei denen die Entfernung zwischen Wohnsitz und der nächsten ÖPNV-Haltestelle, von der aus eine Verbindung zur zuständigen bzw. nächsterreichbaren Schule besteht, die zumutbare Grenze¹⁷⁴ überschreitet, erhalten auf Antrag eine Mobilitätspauschale. Als nächsterreichbare Schule der gewählten Schulform gilt die mit dem geringsten Aufwand an Fahrtkosten erreichbare Schule. Mit der Mobilitätspauschale werden die Kosten für die Selbstorganisation des Schulwegs pauschal erstattet. Die Höhe der Mobilitätspauschale ist gestaffelt in Abhängigkeit von den Kosten, die für die Monatskarte für den

¹⁷⁴ Hier kann vom Träger der Schülerbeförderung eine konkrete Entfernung im Hinblick auf eine „Bannzone“ bestimmt werden, bspw. 1 km.

Anspruchsberechtigte anfallen würde (kürzeste Verbindung). Die Höhe der Pauschale ist so bemessen, dass durch sie die Kosten für Zubringerwege zur ÖPNV-Haltestelle in Kombination mit den Kosten der jeweils anzusetzenden ÖPNV-Monatskarte pauschal abgegolten werden. *In besonders zu begründenden Ausnahmefällen, in denen die Selbstorganisation des Schulwegs ausscheidet, bleibt der Träger der Schülerbeförderung zu einer Beförderung verpflichtet.“*

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vergabe von Mobilitätsgutscheinen auf freiwilliger Basis grundsätzlich möglich ist. Für eine verpflichtende Einführung von Mobilitätsgutscheinen müssten jedoch Rechtsänderungen insbesondere der SchülBefS getätigt werden, die grundsätzlich Abstand von der Beförderungspflicht des Trägers der Schülerbeförderung nehmen. Um Härtefällen und der Schulpflicht gerecht zu werden, ist es jedoch unerlässlich, für gewisse besondere Ausnahmesituationen bei der Beförderungspflicht des Trägers der Schülerbeförderung zu verbleiben.

Eine Idee könnte darin bestehen, dass in solchen Härtefällen auf Grundlage des freigestellten Schülerverkehrs vom Träger der Schülerbeförderung bspw. ein privater Pflegedienst beauftragt wird, der den betroffenen Schüler von zu Hause zur Schule bzw. zu schulnächsten ÖPNV-Haltestelle befördert (vgl. zu den Beförderungsvoraussetzungen eines privaten Pflegedienstes Kapitel 4.9.5).

4.9.9 Fahrtenvermittlung außerhalb des ÖPNV durch Kommunen/kommunale Organisationen

Ebenfalls zum Fragenkompendium gehört die Frage, inwieweit es die gesetzlichen Voraussetzungen den Aufgabenträgerorganisationen (Regieebene Nahverkehrsgesellschaft) erlauben, Aufgaben wahrzunehmen, die deutlich über die eigentliche Organisation des ÖPNV hinausgehen; diese werden im Folgenden aus rechtlicher Perspektive erörtert.

Idee ist, dass ein kommunales Unternehmen (z. B. Regiegesellschaft bzw. Nahverkehrsgesellschaft) eine Internetplattform errichtet, durch welche gemeinsame Fahrten von Privatpersonen vermittelt werden können. Hierdurch sollen Kosten für eine Beförderung durch ÖPNV (je nach Akzeptanz und Nutzungsgrad der Mitfahrvermittlung) eingespart werden, weil der Mobilitätsbedarf der Bürger untereinander befriedigt wird. Dadurch könnten insbesondere wenig ausgelastete ÖPNV-Fahrten vermieden werden. Die dadurch freigewordenen ÖPNV-Mittel könnten z. B. einer Steigerung nachfragestarker Strecken zugeführt werden.

Rechtliche Bewertung

Hemmnisse aus dem ÖPNVG Hessen sind grundsätzlich nicht gegeben, da es sich bei dem Vorhaben nicht um ÖPNV handelt, sondern Fahrten von Privaten vermittelt werden sollen. Soweit der Gesellschaftsvertrag der Nahverkehrsgesellschaft jedoch lediglich das Tätigwerden im Rahmen des ÖPNV gestattet, wäre ein solcher an den Zweck der Errichtung und des Betriebs einer Vermittlungsplattform anzupassen.

Da es sich beim Betrieb einer Vermittlungsplattform für Privatfahrten nicht um Leistungen des ÖPNV handelt, scheiden die ÖPNV-Finanzierungsregelungen aus (vgl. Kap. 4.6).

Aus rechtlicher Sicht muss grundsätzlich unterschieden werden, ob es sich bei dem Angebot um eine reine Zusammenstellung und Darstellung von Fahrtinformationen handelt, auf deren Umsetzung durch die Gemeinde/ Nahverkehrsgesellschaft kein Einfluss genommen wird und genommen werden kann, oder ob die Gemeinde/ Nahverkehrsgesellschaft als echter Vermittler auftritt, bspw. indem mittels einer Internetplattform Buchungen hinsichtlich der Zusammenführung von Fahrer und Mitfahrer angeboten werden.

Erstgenannte Alternative birgt grundsätzlich weniger rechtliche Hürden (vgl. Teilfrage 2), wohingegen sich die zweite Alternative an den Regelungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht der Gemeindeordnung Hessen messen lassen muss. Dabei spielt es keine Rolle, dass die in Frage stehende öffentliche Nahverkehrsgesellschaft in privatrechtlicher Form betrieben wird (z. B. GmbH), denn auch dann gelten gem. § 122 GemO-Hess. die Grenzen der wirtschaftlichen Betätigung für Kommunen.

Da eine Vermittlungsplattform in Form einer Fahrtenvermittlung ihrer Art nach eine Dienstleistung mit der

Absicht der Gewinnerzielung ist, sind die Vorschriften über die (beschränkende) wirtschaftliche Betätigung der Kommunen anwendbar. Hiervon ist auszugehen, da jedenfalls kommerzielle Mitfahrplattformen (z. B. Mitfahrgelegenheit.de oder BlaBlaCar.de) über Provisionserhebung und Werbeeinnahmen einer Gewinnerzielung nachgehen und damit die Art der angebotenen Dienstleistung auch mit Gewinnerzielungsabsicht zu bringen ist.

Wirtschaftliche Unternehmen dürfen nach § 121 Abs. 1 GemO-Hess. nur errichtet oder wesentlich erweitert werden (vgl. Exkurs zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen in Kapitel 4.9.9), wenn

- der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt (Nr. 1),
- die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht (Nr. 2) und
- der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann (Nr. 3).

Soweit durch die zu schaffende Vermittlungsplattform eine Vermittlung von Bürgern zu gemeinsamer Fahrtenbestreitung angestrebt wird, dürfte dies einen öffentlichen Zweck darstellen, da durch die Vermittlung Mobilitätsbedürfnisse befriedigt werden. Zusätzlich werden im Gebiet der Kommune durch gemeinsame Fahrten die öffentlichen Straßen entlastet und es könnte sich ein Zubringersystem zum ÖPNV etablieren.

Das wirtschaftliche Unternehmen einer Kommune muss grundsätzlich nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune und zum voraussichtlichen Bedarf stehen. Diese Voraussetzung soll die Kommunen vor Aktivitäten bewahren, die ihre Verwaltungs- und/oder Finanzkraft überfordern. Aufgrund des als eher gering einzuschätzenden Verwaltungs- und Finanzaufwands einer reinen Vermittlungsplattform dürfte die Angemessenheit hier bejaht werden können, zumal der Begriff der Leistungsfähigkeit ein unbestimmter Rechtsbegriff ist und somit der Kommune ein weiter Beurteilungsspielraum zukommt.

Schließlich darf der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden oder erfüllt werden können (Subsidiaritätsklausel). Hierdurch soll eine ungehemmte wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden zu Lasten der Privatwirtschaft verhindert und marktverzerrende Eingriffe des Staates in die Privatwirtschaft unterbunden werden.

Diese Voraussetzung der „Schränkentrias“ stellt hinsichtlich der geplanten Betätigung das Nadelöhr dar. So kann zwar argumentiert werden, dass sich kommerzielle privatwirtschaftliche Mitfahrgelegenheitsplattformen regelmäßig wirtschaftlich nur betrieben lassen, wenn sehr große Einzugsbereiche (bspw. Bundesgebiet) bedient werden können und kleine Einzugsbereiche (wie sie hier angestrebt werden) für solche Angebote prinzipiell unrentabel sein dürften. Jedoch stellt § 121 Abs. 1 GemO-Hess. grundsätzlich nicht nur auf den momentanen Zeitpunkt ab, sondern verbietet die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen auch schon, wenn der Zweck ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt werden kann. Die Norm schützt folglich auch vor *potenziell marktverzerrenden Eingriffen*. So ist denkbar, dass in Zukunft wegen Änderungen der Mobilitätsgewohnheiten auch Mitfahrgelegenheitsplattformen in kleinen Einzugsbereichen wirtschaftlich rentabel betrieben werden können. Durch Schaffung einer kommunalen Vermittlungsplattform besteht demnach die abstrakte Möglichkeit, dass diesbezüglich der privatwirtschaftliche Markt verzerrt werden könnte.

§ 121 Abs. 7 GemO-Hess. regelt, dass die Voraussetzungen der „Schränkentrias“ in regelmäßigen Abständen überprüft werden, insbesondere, inwieweit die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können. Hieraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die Gemeindeordnung Fälle von wirtschaftlichen Betätigungen, die derzeit noch nicht wirtschaftlich betrieben werden können, jedoch zukünftig möglicherweise rentabel sind, regelt und somit vorsieht, dass wenn die Voraussetzungen nicht mehr vorliegen, der Betrieb einzustellen ist. Auf der anderen Seite ist es möglich, dass sich interessierte Bürger auch jetzt schon im Rahmen privatwirtschaftlicher Mitfahrgelegenheitsplattformen für nur kurze Fahrten innerhalb eines Gemeindegebiets

zusammenfinden. Zwar dürften diese Personen nicht der Hauptzielgruppe der kommerziellen Mitfahrgelegenheitsplattformen sein, jedoch verdienen sie grundsätzlich auch an ihnen, zumindest mittelbar über Werbeeinnahmen.

§ 121 Abs. 2 GemO sieht Ausnahmen vor, die nicht als wirtschaftliche Betätigung gelten und somit grundsätzlich nicht den Restriktionen des kommunalen Wirtschaftsrechts unterfallen. Nach Nr. 2 sind das Tätigkeiten auf den Gebieten des Bildungs-, Gesundheits- und Sozialwesens, der Kultur, des Sports, der Erholung, der Abfall- und Abwasserbeseitigung und der Breitbandversorgung. Betätigungen die das Mobilitätsbedürfnis der Gemeindebürger befriedigen, sind von diesen Ausnahmen nicht umfasst. Eine analoge Anwendung auf solche Betätigungen erscheint aufgrund des abschließenden Charakters nicht möglich.

Insgesamt kann daher ausgesagt werden, dass die Errichtung und der Betrieb einer Fahrvermittlungsplattform für Privatfahrten grundsätzlich in die Hand privater Unternehmer gelegt werden sollte und eine diesbezügliche Betätigung von staatlicher Seite demnach unzulässig ist.

Praktische Einschätzung

Aufgrund der wohl nur geringen Konkurrenzsituation zu privaten Betreibern wegen der angedachten geringen Größe des Bediengebietes stellt sich jedoch die Frage, welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen das Verbot wirtschaftlicher Betätigung hätte. Unternehmer privater Mitfahrgelegenheitsplattformen könnten aufgrund der drittschützenden Wirkung des Verbots gem. § 121 Abs. 1b GemO grundsätzlich Unterlassung fordern und Schadenersatz verlangen, wenn durch die kommunale Betätigung ihrerseits Gewinneinbußen zu verzeichnen sind. Wegen der geringen Größe des Bediengebietes erscheint jedoch höchst fraglich, ob eine errichtete Mitfahrgelegenheitsplattform auf kommunaler Basis als Konkurrenz angesehen wird, gegen die gerichtlich vorgegangen werden muss. Des Weiteren dürfte ein möglicher Schaden nur von geringem Ausmaß sein. Ferner kommen der Bundes- bzw. Landesrechnungshof oder auf kommunaler Ebene die Rechnungsprüfungsämter als potenzielle Kläger in Betracht. Soweit jedoch die Errichtung einer Vermittlungsplattform mit geringen Kosten verbunden ist und durch Erhebung eines geringen Entgeltes für die Vermittlung oder durch Beiträge Dritter (z. B. Sponsoren) Haushaltsmittel ausgeglichen werden, ist ein Verstoß gegen den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht gegeben, der die Prüfungsorgane zum Handeln zwingt.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass die Errichtung und der Betrieb einer Plattform für die Vermittlung von Privatfahrten grundsätzlich gegen das kommunale Wirtschaftsrecht verstößt. Dass sich bei einer Errichtung und dem Betrieb entgegen dieses Verbotes negative Folgen für die handelnden Kommunen abzeichnen, ist zwar nicht sehr wahrscheinlich, dennoch sei hier ausdrücklich auf ein grundsätzlich bestehendes Schadenersatz- und Unterlassungsrisiko hingewiesen.

- **aktive Verlinkung einer gewerblichen Mitfahrvermittlung auf die von der ÖPNV-Regiengesellschaft betriebene Internetseite**

Im Unterschied zum zuvor erörterten Betrieb einer eigenen Fahrvermittlungsplattform, soll in diesem Konzept eine bereits bestehende Vermittlungsplattform für Mitfahrgelegenheiten eines privatwirtschaftlichen Akteurs zum Einsatz kommen. Dabei soll bspw. eine Suchmaske einer privatwirtschaftlich betriebenen Mitfahrgelegenheitsplattform in die Internetseite der Nahverkehrsgesellschaft integriert werden, um so Besucher dieser Internetseite zu animieren das Angebot zu nutzen.

Dieses Konzept ist aus rechtlicher Sicht unproblematischer, da es sich bei der reinen Darstellung bestehender Mobilitätsangebote auf einer Internetseite der Nahverkehrsgesellschaft nicht um eine wirtschaftliche Betätigung mit Gewinnerzielungsabsicht handelt und somit nicht von einer marktverzerrenden Wirkung zwischen Staat und Privatem auszugehen ist, mit der Folge, dass die Regelungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht nicht einschlägig sind.

Unbedingt ist jedoch darauf zu achten, dass dabei nicht das Angebot eines einzelnen privaten Marktakteurs eingebunden wird. Die EU-Wettbewerbsregeln nach Art. 107 Abs. 1 AEUV verbieten staatliche Beihilfen, gleich

welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Soweit demnach nur einem einzelnen Unternehmer die Möglichkeit eröffnet wird, sein Angebot auf der Internetseite der Nahverkehrsgesellschaft darzustellen, würde dies den Wettbewerb verfälschen, da andere Unternehmer unangemessen benachteiligt würden.

Demnach ist grundsätzlich allen interessierten Wettbewerbern ein Anspruch auf Darstellung ihres Angebots auf der Internetseite zu gewähren. Um nicht den Schein einer unzulässigen Beihilfe zu erzeugen, bietet es sich an, mehrere (große) Marktakteure auf die Möglichkeit aufmerksam zu machen und deutlich sichtbar auf der Internetseite den Anspruch auf Darstellung vergleichbarer Angebote zu formulieren.

Wie bereits erörtert bieten kommerzielle Mitfahrgelegenheitsplattformen i.d.R. ein großes, oftmals bundesweites Vermittlungsangebot an und stehen damit grundsätzlich in Konkurrenz zum ÖPNV. Somit ist es geboten, nur solche Mitfahrgelegenheitsangebote auf der Internetseite der Nahverkehrsgesellschaft veröffentlichen zu lassen, die Strecken bedienen, welche nicht vom ÖPNV bedient werden.

4.9.10 Qualifizierung von „Mobilitätshelfern“

Unter „Mobilitätshelfern“ werden Personen verstanden, welche Bürger bei der Einführung und Nutzung neuer Mobilitätsformen unterstützen. Darauf aufbauend stellt sich die Frage, ob die Ausstattung der Regieebene des ÖPNV (Personal, Technik) für Schulungsmaßnahmen dieser Personen genutzt werden darf. Diese Frage ist in erster Linie von den Aufgaben der Aufgabenträgerorganisation abhängig, sekundär jedoch auch die Frage nach der Finanzierbarkeit zu beantworten.

Gem. § 7 Abs. 2 i.Vm. Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ÖPNVG-Hess. obliegt den Aufgabenträgerorganisationen die Sicherstellung der Erfüllung allgemeiner Anforderungen nach § 4 ÖPNVG-Hess. für den lokalen Verkehr. Zu diesen allgemeinen Anforderungen gehört gem. § 4 Abs. 2 ÖPNVG-Hess. die Gestaltung eines leicht zugänglichen und transparenten Fahrpreis- und Vertriebssystems. Insgesamt verlangt § 4 ÖPNVG-Hess. die Einfachheit und Verständlichkeit des ÖPNV-Angebots, so bspw. den Zugang und die Nutzung des ÖPNV-Angebots durch einheitliche Normen mindestens verbundweit zu unterstützen bzw. zu vereinfachen.

Soweit aufgrund neuer Mobilitätsformen die Komplexität des ÖPNV-Angebots aus Kundensicht wächst, muss es auch Aufgabe der Aufgabenträgerorganisationen sein, geeignete Schulungsmaßnahmen anbieten zu können. Soweit es dabei um Schulungsmaßnahmen hinsichtlich der ÖPNV-Nutzung geht, dürfte es möglich sein, die nötige Infrastruktur hierfür auf Grundlage der ÖPNV-Finanzierung (insbesondere Regionalisierungsmittel, vgl. Kapitel 4.6) zu erschaffen und zu nutzen.

Schulungsmaßnahmen hinsichtlich des Individualverkehrs sind jedoch grundsätzlich nicht aus ÖPNV-Mitteln finanzierbar, jedoch dürften Mischformen und diesbezügliche Schnittstellen wohl noch vom ÖPNVG-Hess. gedeckt sein. So verlangt § 4 Abs. 3 ÖPNVG-Hess, dass die verschiedenen Angebote des ÖPNV untereinander und mit den Angeboten anderer Verkehrssysteme verknüpft werden sollen. Besteht die Gefahr der Überforderung einzelner Fahrgäste dahingehend, dass sie aufgrund der aus ihrer Sicht komplexen Verknüpfung des ÖPNV mit anderen Verkehrssystemen dem ÖPNV generell fern bleiben, kann es Aufgabe der Aufgabenträgerorganisation sein, dieser Gefahr durch geeignete Schulungsmaßnahmen in Form der Bereitstellung von „Mobilitätshelfern“ zu begegnen. Der Schwerpunkt der Schulungsmaßnahme und damit auch die dahingehende Qualifikation der „Mobilitätshelfer“ sollten jedoch auf Angeboten des ÖPNV liegen.

4.9.11 Rechtliche Hemmnisse der beruflichen Pkw-Nutzung für die Mitnahme

Es stellt sich die Frage, welche Einschränkungen und Risiken sich für Angestellte und Gewerbetreibende ergeben, die mit einem für dienstliche/ berufliche Zwecke vom Dienstherrn/ Arbeitgeber bereitgestellten Pkw bzw. bei Selbständigen mit auf den Betrieb zugelassenen Fahrzeugen Dritte mitnehmen möchten. Relevante gesetzliche Anknüpfungspunkte finden sich im Personenbeförderungsrecht, Haftungsrecht, Dienst- bzw. Arbeitsrecht und dem Reisekostenrecht.

- **Personenbeförderungsrecht**

Soweit vom Fahrer für die Mitnahme kein Gesamtentgelt erhoben wird, das über den Betriebskosten der Fahrt liegt, sind personenbeförderungsrechtliche Regelungen (Genehmigung, Personenbeförderungsschein) nicht zu beachten (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG). Soweit das erhobene Gesamtentgelt über den Betriebskosten liegt, wären eine personenbeförderungsrechtliche Genehmigung und eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung notwendig. Die Höhe der Betriebskosten (Kraftstoff, Abnutzung)¹⁷⁵ hängt vom jeweiligen Fahrzeug(typ) ab.

- **Haftungsrecht**

Hinsichtlich des Haftungsrechts für Mitnahmefahrten ergeben sich keine Besonderheiten. Nach § 7 StVG¹⁷⁶ ist der Halter des Fahrzeugs verschuldensunabhängig zum Schadenersatz verpflichtet, wenn beim Betrieb seines Fahrzeugs ein Mensch getötet, der Körper oder die Gesundheit eines Menschen verletzt oder eine Sache beschädigt wird. Die Halterhaftung differenziert folglich nicht zwischen den geschädigten Personen. Schadenersatzberechtigt sind folglich sowohl Fahrer und Insassen eines anderen Fahrzeugs, Fußgänger und auch Insassen des eigenen Fahrzeugs, unabhängig des Anlasses der Mitnahmefahrt. Der Fahrer haftet verschuldensabhängig nach § 18 StVG. Für Kraftfahrzeuge ist der Abschluss einer diesbezüglichen Haftpflichtversicherung - auch für den Fahrer - obligatorisch (§ 1 PflVG)¹⁷⁷.

Hinsichtlich der Person des Halters ergeben sich jedoch Unterschiede. Im öffentlichen Dienstverhältnis, bei dem bspw. einem Beamten ein staatseigener PKW zu dienstlicher oder privater Nutzung überlassen wird, sind grundsätzlich sowohl die öffentliche Hand als auch der Beamte Halter.¹⁷⁸ Bei privaten Dienstverträgen bleibt der Arbeitgeber Halter, auch wenn der Arbeitnehmer den betrieblich überlassenen PKW gegen Kostenbeteiligung auch privat nutzen darf.¹⁷⁹

Soweit es um die Versicherung für Schäden am eigenen Fahrzeug geht (Kaskoversicherung), ergeben sich keine rechtlichen Besonderheiten. Hinsichtlich diesbezüglicher Fragen wird auf die Kompetenz der Versicherungswirtschaft verwiesen.

- **Dienstrecht/Arbeitsrecht**

Bezüglich der Verwendung von Dienstfahrzeugen im weiteren Sinne ist zwischen Dienstwagen, welche vom Dienstherrn bereitgestellt werden (öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis), und Geschäftswagen, welche vom Arbeitgeber bereitgestellt werden (privatrechtlicher Arbeitsvertrag) zu unterscheiden.

- Dienstwagen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis

Der Einsatz von Dienstfahrzeugen ist in den Bestimmungen über Beschaffung und Betrieb von Dienstfahrzeugen (Kfz-Bestimmungen) vom 28. November 2013¹⁸⁰ geregelt. Danach (D.11) dürfen Dienstfahrten mit Dienstfahrzeugen nur mit Zustimmung der Dienststellenleitung durchgeführt werden. Privatpersonen dürfen in Dienstfahrzeugen nur dann mitgenommen werden, wenn dies im Interesse des Landes liegt. Bei Mitnahme privater Dritter zur Reduzierung der Betriebskostenanteile dürfte ein solches Landesinteresse regelmäßig nicht bestehen.

Die Nutzung des Dienstfahrzeugs für private Zwecke ist nach D. 12 grundsätzlich unzulässig. Nur in Notfällen, oder wenn ein dienstliches Interesse an der privaten Nutzung besteht, können Ausnahmen zugelassen werden.

¹⁷⁵ Linke in Saxinger/Wines: Recht des öffentlichen Personennahverkehrs Teil 2 § 1 Rn. 28.

¹⁷⁶ Straßenverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. März 2003 (BGBl. I S. 310, 919), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. Juni 2015 (BGBl. I S. 904)

¹⁷⁷ Pflichtversicherungsgesetz vom 5. April 1965 (BGBl. I S. 213), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 48 des Gesetzes vom 1. April 2015 (BGBl. I S. 434)

¹⁷⁸ König (2013) in: Hentschel/König/Dauer (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht Kommentar, § 7 Rn. 24; Ce VersR 60, 764.

¹⁷⁹ König (2013) in: Hentschel/König/Dauer (Hrsg.), Straßenverkehrsrecht Kommentar, § 7 Rn. 25; Dü VersR 76, 1049.

¹⁸⁰ Staatsanzeiger für das Land Hessen – 16. Dezember 2013 Nr. 51 S. 1553ff.

Regelmäßig stehen daher Dienstfahrzeuge nur für die Durchführung von Dienstfahrten zur Verfügung und die Mitnahme privater Dritter ist nicht zulässig.

- Geschäftswagen im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis:

Die Bedingungen einer Geschäftswagenbenutzung ergeben sich grundsätzlich nicht aus gesetzlichen oder untergesetzlichen Vorschriften, sondern unterliegen Regelungen auf arbeitsvertraglicher Basis zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Insofern kann keine pauschalisierte Aussage zur Zulässigkeit von Mitnahmefahrten privater Dritter getroffen werden. Die diesbezüglichen Einschränkungen sind dem jeweiligen Arbeits- oder Geschäftswagenüberlassungsvertrag zu entnehmen.

- **Reisekostenrecht**

Im Rahmen des Reisekostenrechts ist wiederum zwischen gesetzlichen Reisekostenregelungen bei öffentlichen Dienstverträgen und Arbeitsverträgen der Privatwirtschaft zu unterscheiden

- Gesetzliche Reisekostenregelung (öffentliche Dienstverträge)

Die Regelungen zur Reisekostenerstattung ergeben sich aus dem hessischen Reisekostengesetz (HRKG)¹⁸¹. Grundsätzlich ist hier wiederum zwischen der Nutzung des PKW zu dienstlichen Zwecken und der Nutzung des PKW zu privaten Zwecken zu differenzieren.

- Fahrt zu dienstlichen Zwecken

Werden landeseigene Beförderungsmittel für Dienstfahrten genutzt, können grundsätzlich keine Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigungen gewährt werden, § 6 Abs. 6 HRKG. Hier trägt die jeweilige Behörde bereits die Kosten des PKW und die Betriebskosten.

Sofern ein privater PKW für Dienstfahrten genutzt wird, richtet sich die Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach § 6 HRKG. Grundsätzlich sei darauf hingewiesen, dass Dienstfahrten mittels privater PKW und Wegstreckenentschädigung i.H.v. 0,35 EUR/Kilometer nur bei Vorliegen triftiger Gründe genehmigt werden können, § 6 Abs. 1 HRKG. Liegen keine triftigen Gründe vor, wird eine Entschädigung lediglich i.H.v. 0,21 EUR/Kilometer gewährt, § 6 Abs. 2 HRKG. Bei dienstlicher Veranlassung haben Dienstreisende gem. § 4 Abs. 1 HRKG einen Anspruch auf Erstattung der notwendigen Reisekosten bzgl. ihres privaten PKW, Art und Umfang der Erstattung richten sich nach dem HRKG. Insofern ist denkbar, dass sich der Dienstreisende, wenn er gegen ein Entgelt in Höhe der Betriebskosten des PKW private Dritte mitnimmt, sich dieses Entgelt auf den Erstattungsanspruch anrechnen lassen muss.

Einen Anrechnungstatbestand enthält § 4 Abs. 3 HRKG, wonach solche Leistungen anzurechnen sind, die Dienstreisende ihres Amtes wegen von dritter Seite für dieselbe Dienstreise erhalten. Da der Dienstreisende bei der Mitnahme privater Dritter keine Leistungen seines Amtes wegen erhält, dürfte dieser Anrechnungstatbestand regelmäßig nicht erfüllt sein.

Gesetzlich ist auch der Fall geregelt, dass Dienstreisende mit dem eigenen PKW weitere Personen mitnehmen, die einen Anspruch auf Fahrtkostenerstattung nach dem HRKG oder anderen Vorschriften des Landes haben. In solchen Fällen erhält der Fahrer eine zusätzliche Mitnahmeentschädigung in Höhe von 0,02 EUR je Person und Kilometer.

Auch dieser Fall passt jedoch nicht auf die Mitnahme von privaten Dritten, da diese regelmäßig keinen Anspruch auf gesetzliche Reisekostenerstattung haben. Zur Mitnahme privater Dritter trifft das HRKG daher grundsätzlich keine Aussagen. Jedoch ist davon auszugehen, dass Entgelte Dritter, die die Betriebskosten nicht übersteigen, auf die gesetzlich gewährten Reisekostenerstattungen anzurechnen sind, denn schließlich kommt der betreffende Dienstherr bereits für die Betriebskosten vollumfänglich auf. Sofern also ein Dritter für die

¹⁸¹ Hessisches Reisekostengesetz - Verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Reform des hessischen Reisekostenrechts und zur Verlängerung der Geltungsdauer des Hessischen Personalvertretungsgesetzes vom 9. Oktober 2009 (GVBl. I S. 397)

Betriebskosten gegenüber dem Angestellten/Beamten bezahlt, stehen diese Zahlungen dem Dienstherrn und nicht dem Angestellten/Beamten zu. Der diesbezügliche Regressanspruch richtet sich wohl nach den Grundsätzen des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs.

- Fahrten zu privaten Zwecken

Die Zurverfügungstellung eines dienstlichen PKW auch zu privaten Zwecken stellt eine Ausnahme dar (vgl. D 12. der Kfz-Bestimmungen) und dürfte nur bei Landräten, Behördenleitern o.ä. hohen Positionen in Betracht kommen. In solchen Fällen wird wohl regelmäßig ein Fahrtenbuch für die privaten Fahrten geführt, um den privat genutzten Anteil errechnen zu können. Da in der Regel dann die Kosten für das Fahrzeug (bspw. Leasingraten) und die Betriebskosten anteilig auf die Privatfahrten umgelegt werden können und diese der Amtsträger als Privatperson zu tragen hat, bestehen gegen die Annahme von Betriebskostenzuschüssen seitens Dritter grundsätzlich keine Bedenken aus dem HRKG.

- Privatrechtliche Ausgestaltung der Reisekostenregelung

Das Reisekostenrecht bei privatrechtlich Angestellten richtet sich maßgeblich nach den arbeitsvertraglichen Regelungen. Da diese Arbeitsverträge, und darauf aufbauend die Regelungen zu Erstattungen von Geschäftsreisen bzw. Bereitstellung von Geschäftswagen regelmäßig einzelvertraglich vereinbart werden, kann hier keine pauschalisierte Antwort gegeben werden.

Regelmäßig dürfte jedoch auch hier der Grundsatz gelten, dass wenn der Arbeitgeber die Betriebskosten übernimmt, etwaige diesbezügliche Zuschüsse privat mitgenommener Dritter diesem zustehen und dementsprechend auf gewährte Reisekosten angerechnet werden. Wenn der Arbeitnehmer die Betriebskosten selbst zu tragen hat (bspw. bei einer Fahrtenbuchregelung), darf er diesbezügliche Zuschüsse Dritter einbehalten. Die genauen Regelungen sind jedoch dem jeweiligen Arbeitsvertrag oder Geschäftswagenüberlassungsvertrag zu entnehmen.

4.9.12 Nutzungsbedingungen für Mitfahrvermittlungen

Eine Frage im Rahmen der Entwicklung innovativer bzw. integrierter Mobilitätskonzepte bezieht sich auf die Anforderungen an die Nutzungsbedingungen von nachfragegesteuerten Mobilitätsangeboten mit ehrenamtlichen Fahrern.

Nutzungsbedingungen im hier verwendeten Sinne sind allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB), also für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierte Vertragsbedingungen, die eine Vertragspartei der anderen Vertragspartei bei Abschluss eines Vertrages stellt (§ 305 Abs. 1 S. 1 BGB¹⁸²). Unablässig für die Verwendung solcher AGB ist die Konkretisierung der vertraglichen Beziehungen der Akteure untereinander, denn grundsätzlich nur aus diesen erwachsen Rechte und Pflichten der Akteure untereinander, auf welche im Rahmen der AGB Bezug genommen werden kann.

In einem konkreten Beispiel in der Modellregion SPESARTregional soll ein Projekt im Rahmen einer Gemeindekooperation ins Leben gerufen werden, das die Vermittlung von Fahrten mit PKW innerhalb der Gemeindegebiete anbietet. Die Fahrer sollen dabei ehrenamtlich tätig sein und für die Beförderung anderer Bürger von den Projektbetreibern/Vermittlungsplattformbetreibern eine Bezuschussung zu den Betriebskosten ihres PKW i.H.v. 0,30 EUR/km erhalten. Für die Inanspruchnahme des Mobilitätsangebotes sollen die Fahrgäste für jede genutzte Fahrt eine streckenabhängige Anzahl von Wertmarken im Wert von je 1 EUR gegenüber dem Plattformbetreiber entrichten.

Da es sich bei der Errichtung einer solchen Plattform durch eine Gemeinde bzw. durch eine kommunale Gesellschaft grundsätzlich um eine kommunalwirtschaftsrechtlich relevante Betätigung handeln dürfte, sind die

¹⁸² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 29. Juni 2015 (BGBl. I S. 1042) geändert worden ist

unter Kap. 4.3.1/Exkurs und 4.9.9 aufgezeigten Grenzen zu beachten.

Grundsätzlich bestehen somit drei Akteure im Rahmen des Mobilitätsangebots. Der Betreiber der Vermittlungsplattform, der Fahrer und der Mitfahrer. Für die Gestaltung der vertraglichen Beziehung dieser Akteure kommen nach kursorischer Betrachtung insbesondere zwei Möglichkeiten in Betracht.

a) „Echter Beförderungsvertrag“

Zum einen kommt in Betracht, dass der interessierte Mitfahrer mit dem Plattformbetreiber einen Beförderungsvertrag schließt (§ 631 BGB). Der Plattformbetreiber verpflichtet sich dadurch zur Beförderung des Mitfahrers auf der vereinbarten Strecke. Im Gegenzug verpflichtet sich der Mitfahrer zur Zahlung eines Entgeltes für diese Beförderung.

Mit dem Fahrer schließt der Plattformbetreiber einen „Fahrtdurchführungsvertrag“, in dem der Fahrer sich verpflichtet, den Beförderungsvertrag aus dem Verhältnis Mitfahrer/Plattformbetreiber für den Plattformbetreiber ähnlich einem Subunternehmer zu erfüllen. Im Gegenzug wird ihm ein Betriebskostenzuschuss für seinen Fahrzeugeinsatz gewährt.

Zwischen Mitfahrer und Fahrer wird in diesem Modell grundsätzlich kein direkter Vertrag geschlossen. Die Pflicht zum Erscheinen am vereinbarten Zeitpunkt sowie die Mitnahme bei rechtzeitigem Erscheinen resultiert aus den jeweiligen Vertragsbeziehungen zum Plattformbetreiber.

In dieser Konstellation bündeln sich die vertraglichen Pflichten aus den jeweiligen Vertragsverhältnissen beim Plattformbetreiber (siehe Abbildung 15).

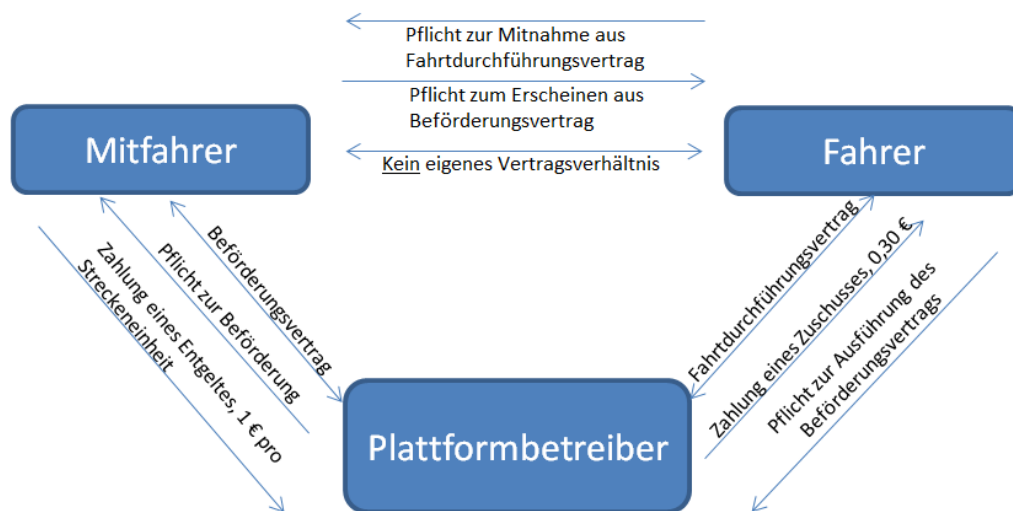


Abbildung 15: Vertragsverhältnisse bei „echtem Beförderungsvertrag“

Quelle: Eigene Darstellung

b) „Vermittlungsvertrag“

Eine weitere Möglichkeit ist, dass ein Plattformbetreiber lediglich als Vermittler auftritt und mit dem Fahrer und Mitfahrer keinen eigenen Beförderungsvertrag eingeht, sondern ein solcher direkt zwischen Fahrer und Mitfahrer geschlossen wird (siehe Abbildung 16).

Der Plattformbetreiber schließt mit dem Mitfahrer einen Vermittlungsvertrag, der den Plattformbetreiber zur Vermittlung einer Beförderung zwischen Mitfahrer und Fahrer verpflichtet. Der Vermittler erhält ein Entgelt für die Vermittlung (z. B. 1 EUR je vermittelter Fahrt).

Mit dem Fahrer schließt der Plattformbetreiber ebenfalls einen Vermittlungsvertrag, der zur Vermittlung einer

Beförderung zwischen Fahrer und Mitfahrer verpflichtet. Für die durchgeführte Beförderung erhält der Fahrer einen Betriebskostenzuschuss für seinen Fahrzeugeinsatz (z. B. 0,30 EUR je vermittelter Fahrt).

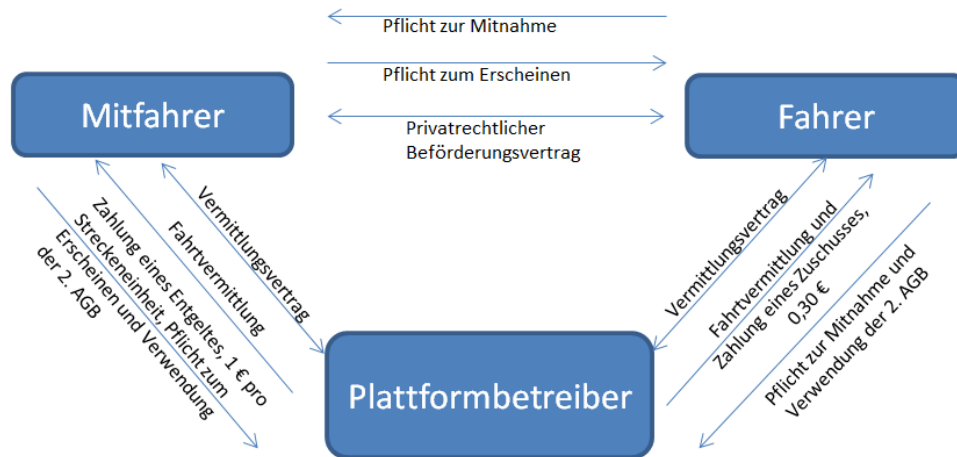


Abbildung 16: Vertragsverhältnisse der Fahrtenvermittlung bei „Vermittlungsvertrag“

Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich scheint beim Einsatz von ehrenamtlichen Fahrern die zweite Vertragskonstellation geeigneter, da erstgenannte durch den „Fahrtdurchführungsvertrag“ eine Art arbeitsrechtliches Vertragsverhältnis des ehrenamtlichen Fahrers zum Plattformbetreiber suggeriert. Zudem träte der Plattformbetreiber in erstgenannter Konstellation unmittelbar als Vertragspartner aus dem Beförderungsvertrag mit diesbezüglichen Beförderungspflichten in Erscheinung. Damit würde er das volle Risiko der erfolgreichen Geschäftsabwicklung tragen.

Bei der Ausgestaltung der AGB für die bevorzugte Variante zwei wäre es zweckmäßig, keine einheitlichen, zusammengefassten Nutzungsbedingungen zu verfassen, sondern diese in zwei einzelne AGB zu trennen.

Die ersten AGB betreffen die Vertragsverhältnisse zwischen Plattformbetreiber und Fahrer sowie Mitfahrer (Vermittlungsverträge). Diese AGB regeln das Registrierungsverfahren und die Nutzungsbedingungen für die Vermittlungsplattform. Darin wäre bspw. zu regeln, dass der Plattformbetreiber grundsätzlich nur als Vermittler zwischen Fahrer und Mitfahrer auftritt und hinsichtlich der Beförderung keine Verpflichtung eingeht. Für jede Vermittlung eines Beförderungsvertrages hat der Mitfahrer ein Entgelt an den Plattformbetreiber zu zahlen und für jede erfolgreich durchgeführte Fahrt gewährt der Plattformbetreiber dem Fahrer einen Betriebskostenzuschuss. Fahrer und Mitfahrer verpflichten sich darüber hinaus beim Abschluss eines Beförderungsvertrages, die vom Plattformbetreiber bereitgestellten zweiten Nutzungsbedingungen zu verwenden.

In diesen zweiten AGB wird das Beförderungsvertragsverhältnis zwischen Fahrer und Mitfahrer konkretisiert. So wären hier Bedingungen zur Überprüfung der Identität der Personen und der Fahrerlaubnis, Zustand des Fahrzeugs, möglichen Beförderungsausschlusskriterien, Regelungen über Verspätungen und Wartezeiten, sowie Regelungen zu Meldepflichten von Fahrer und Mitfahrer gegenüber dem Vermittlungsportal (bspw. bei Nichterscheinen oder anderen Vertragsverletzungen) aufzunehmen.

5 Handlungsempfehlungen

5.1 Empfehlungen

Die nachfolgenden Handlungsempfehlungen richten sich primär an den Bund, die Länder und die Kommunen und zielen vorwiegend auf die Anpassung des Rechtsrahmens ab.

- **ÖPNV-Definition durch Linienverkehrsmerkmale**

betr. Instrumente: § 8 Abs. 1 PBefG

Das Merkmal des Linienverkehrs in § 8 Abs. 1 PBefG, welches wiederum in § 42 PBefG nochmals definiert ist, stellt einen zentralen Problempunkt dar, da sowohl die Regelmäßigkeit der Verkehrsverbindung als auch die Streckenbindung mit den Eigenschaften flexibler Bedienformen kollidieren.

Zur Lösung dieser Problematik kommt neben der Aufhebung oder Erweiterung der Linienverkehrsmerkmale als zwingende Voraussetzung für den ÖPNV in § 8 Abs. 1 PBefG oder in § 42 PBefG insbesondere eine Öffnung der ÖPNV-Definition in § 8 PBefG unter Einbeziehung der Nahverkehrspläne in Betracht.

So wäre denkbar, dass § 8 Abs. 1 oder Abs. 2 PBefG um bspw. folgende Definition erweitert wird: „Als öffentlicher Personennahverkehr gelten auch sonstige Bedienformen, die bedarfsorientiert und/oder in der Streckenführung flexibel sind, welche die in § 8 Abs. 1 S. 1 PBefG genannten Verkehrsarten ergänzen, oder verdichten und deren Bedarf nach dem vom Aufgabenträger zu erstellenden Nahverkehrsplan ausgewiesen ist.“

Dies erscheint unter mehreren Gesichtspunkten als sinnvoll. Für Mobilitätskonzepte besteht dann bzgl. der Merkmale der Streckenführung, Haltepunkte, Abfahrtszeiten und Häufigkeit der Fahrten und Verkehrsmiteinsatz ein höherer Genehmigungsspielraum. Die ureigene staatliche Aufgabe der Planung des ÖPNV bliebe in öffentlicher Hand und individuelle Verkehrskonzepte könnten dort konkretisiert werden wo sich die Kenntnisse der jeweiligen örtlichen Bedarfe konzentrieren (beim Aufgabenträger). Schließlich bräuchten auch für die jeweiligen Gebiete alteingesessene und auch wichtige Unternehmen nicht um ihre unternehmerische Zukunft zu bangen, da die sonstigen Bedienformen die diesbezüglichen Verkehre nicht ersetzen, sondern nur ergänzen und verdichten dürfen. Dieser Schutz der alteingesessenen Unternehmen wird zudem durch das Merkmal des nachzuweisenden Bedarfs im Nahverkehrsplan gewährleistet.

- **Finanzierung flexibler Bedienformen analog Linienverkehr**

betr. Instrumente:

§ 8 Abs. 1 PBefG i.V.m. § 45a PBefG und landesrechtliche Ersetzungsnormen (Ausbildungsverkehr)

§§ 145ff. SGB IX (unentgeltliche Behindertenbeförderung)

§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG (Steuerermäßigungen)

§ 3 Nr. 6 KraftStG (Kfz-Steuerbefreiung) u. a.

Die für die Finanzierung des ÖPNV wesentlichen Normen knüpfen an die Merkmale des Linienverkehrs an. Das in ländlichen Räumen geeignete ergänzende Angebot flexibler Bedienformen ist umgekehrt aufgrund der Genehmigung als Gelegenheitsverkehr (oder als solchem ähnlich) von diesen Finanzierungsquellen ausgeschlossen und auf andere Finanzierungsquellen mit erschwerten Refinanzierung angewiesen. Ohne eine Neudefinition des ÖPNV bzw. eine Erweiterung dieser Merkmale wird die Finanzierung von Bedienformen, die eher dem Gelegenheitsverkehr oder Mietwagenverkehr als dem Linienverkehr ähneln, extrem schwierig bleiben.

- **Planungsgrundlagen für flexible Bedienformen**

betr. Instrumente: § 13 Abs. 2a PBefG, Nahverkehrspläne

Die Förderung flexibler Bedienformen sollte ausdrücklich in den Landesverkehrsplänen und Nahverkehrsplänen erwähnt werden, um die Arbeit der Aufgabenträger und der Genehmigungsbehörden zu erleichtern bzw. die Genehmigungsfähigkeit von flexiblen Bedienformen zu erhöhen, auch wenn dies im Einzelfall zu prüfen ist. Werden in einem Nahverkehrsplan nur Aussagen zu Linienverkehren gemacht, ist die Einführung abweichender Bedienformen regelmäßig mit erheblichem Begründungsaufwand verbunden, um im Einklang mit dem Nahverkehrsplan zu stehen.

- **Erweiterte Aufgaben der Aufgabenträger**

betr. Instrumente: am Beispiel § 4 ÖPNVG Hessen durch landesspezifisches ÖPNV-Gesetz gedeckt

Grundsätzlich sollten nicht nur infrastrukturelle Verkehrsmaßnahmen gefördert werden, da eine komplexe Akteurslandschaft ein aktives Mobilitätsmanagement erfordert, welches die (potenziell) Betroffenen von alternativen Mobilitätslösungen und neuen Wegen überzeugt. In diesem Sinne sollten die Aufgabenträger nicht nur die Rolle des Bestellers von Verkehrsleistung einnehmen, sondern grundsätzlich auch außerhalb des derzeit gesetzlich definierten ÖPNV in komplementärer Weise aktiv auf die Verbesserung von Mobilität und Erreichbarkeit hinwirken, z. B. in Form des Aufbaus bzw. Betriebs einer Plattform zu Integration verschiedener Mobilitätsformen.

- **Kommunale Fahrzeuge als Carsharing-Angebot**

betr. Instrumente: „Schrankentrias“ der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen

Kommerzielles Carsharing lohnt sich in den meisten ländlichen Regionen nicht. Kommunale Verwaltungen, Betriebe und Vereine sollten daher Steuererleichterungen und/oder Fördermöglichkeiten erhalten, wenn sie Fahrzeuge aus ihrem Fuhrpark zu bestimmten Zeitfenstern als Carsharing-Fahrzeuge vermieten.

- **Förderung von Radverkehrsanlagen außerorts**

betr. Instrumente:

Grundsätze für Bau und Finanzierung von Radwegen im Zuge von Bundesstraßen in der Baulast des Bundes (Schreiben des BMVBS vom 17.10.2008)

Förderbestimmungen der Länder für Verkehrsanlagen

Auch separat geführte Radwege sowie Markierungslösungen¹⁸³ außerorts sollten förderfähig sein, da diese einen wichtigen Lückenschluss ermöglichen und so die Fahrradnutzung fördern können. Die Finanzierungsgrundsätze für Radwege an Bundesstraßen bzw. im Zusammenhang mit diesen erfordern benutzungspflichtige Radwege.

- **Mobilitätsoptimierte Terminvergabe**

¹⁸³ Die Markierung von Schutzstreifen außerorts ist derzeit entsprechend der StVO und des technischen Regelwerks nicht zulässig. In Abhängigkeit von im Regelwerk definierten Kfz-Verkehrsstärken und Kfz-Fahrgeschwindigkeiten sind gemeinsame Geh- und Radwege das Standardelement zur Führung des Radverkehrs außerorts. Gleichwohl gibt es in außerörtlichen Bereichen auch unterhalb dieser Schwelle einen Bedarf zur Sicherung des Radverkehrs sowie zur Verbesserung und Verdeutlichung der Radverkehrsführung. Es wird auf die ausstehenden Ergebnisse des Modellversuchs des Bundes zur Abmarkierung von Schutzstreifen außerorts und zur Untersuchung der Auswirkungen auf die Sicherheit und Attraktivität im Radverkehrsnetz verwiesen.

betr. Instrumente: dienstliche Organisation von Jobcenter/Agentur für Arbeit

Die Jobcenter und die Bundesagentur für Arbeit sollten angehalten werden oder zumindest die explizite Möglichkeit bekommen,

- a) bestimmte Beratungs-Zeitfenster für Personen einer Region einzuplanen (um Fahrgemeinschaften zu erleichtern) und/oder
- b) mobile Beratungen anzubieten (z. B. einmal im Monat an zentralen, gut erreichbaren Orten im ländlichen Raum).

- **Auskömmliche und verlässliche Finanzierungsgrundlagen**

betr. Instrumente: RegG, (Bundes-)GVFG, EntflechtG-Nachfolgeregelung

Die Gestaltung eines hinreichend attraktiven Mobilitätsangebots beinhaltet auch im ländlichen Raum wie auch immer geartete ÖPNV-Angebote, die einer auskömmlichen und verlässlichen Finanzierungsgrundlage bedürfen. Situation und Perspektive der wesentlichen Finanzierungsinstrumente des Bundes sind jedoch diesbezüglich kritisch zu sehen.

Für die öffentliche Finanzierung des ÖPNV sind die Mittel des Regionalisierungsgesetzes ein maßgeblicher Baustein. Für den SPNV erhalten die Länder vom Bund Regionalisierungsmittel in Höhe von gegenwärtig gut 7 Mrd. EUR. Davon fließen knapp 80 % in die Bestellung von SPNV-Leistungen. Bis 2014 werden die Regionalisierungsmittel mit einer Rate von 1,5 % dynamisiert, dann erfolgt eine Überprüfung über die weitere Entwicklung der Mittel ab 2015. Wie alle Prognosen vermuten, wird zukünftig der Bedarf an SPNV weiter zunehmen (vgl. VDV 2009).

Im Rahmen der Föderalismusreform II wurde die Finanzierung der Länderprogramme nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zum 31.12.2006 beendet und zwischen Bund und Ländern das Auslaufen der bisherigen Fördermittelkulisse für die ÖPNV-Infrastruktur Ende 2019 beschlossen. Dann sollen sowohl die bisherigen Mittelaufkommen aus dem Entflechtungsgesetz (1,335 Mrd. EUR) als auch aus dem GVFG-Bundesprogramm (für Neuinvestitionen in Großvorhaben größer als 50 Mio. EUR; 333 Mio. EUR p.a.) entfallen. Beide Programme werden bis dahin noch für dringliche Vorhaben im kommunalen Bereich (Straße und ÖPNV) eingesetzt. Das Auslaufen der beiden Programme würde zu einer spürbaren Finanzierungslücke für Länder und Kommunen führen; schon heute erscheinen die Mittel zu gering, um erforderliche Investitionen zu tätigen. Der Bund lehnte bisher eine Erhöhung der Mittel nach EntflechtG ab.

- **Kompetenzzentrum Rechtsfragen**

betr. Instrumente: BMVI (Förderung eines entsprechenden Projekts)

Eine öffentliche Datenbank zu allen Rechtsgutachten und -prüfungen im Rahmen von Förderprojekten des Bundes wäre sehr hilfreich für Aufgabenträgern, Planungsbüros und Forschungseinrichtungen, die an integrierten Mobilitätskonzepten arbeiten. Alternativ oder ergänzend wäre auch ein Entscheidungsbaum oder Leitfaden mit Checklisten nützlich. Als Vorbild für ein Kompetenzzentrum zu Rechtsfragen dient die Online-„Förderfibel Radverkehr“ im Nationalen Radverkehrsplan.

- **Vermeidung von Siedlungsentwicklung in nichtintegrierten Lagen**

betr. Instrumente:

konsequente Anwendung des Bau- und Planungsrechts,

Steuerung auf bauordnungs- und raumordnungsrechtlicher Ebene durch wirksame Einzelhandelserlasse

Um die Abhängigkeit vom MIV nicht weiter voranschreiten zu lassen oder ggf. sogar zu verringern und damit

den Umweltverbund, insbesondere den Fuß- und Radverkehr zu stärken, gilt es, die Standortbedingungen integrierter Lagen zu verbessern und die vorhandenen Möglichkeiten des Bau- und Planungsrechts zur Vermeidung einer (weiteren) Zunahme nichtintegrierter Lagen konsequent einzusetzen. Dabei können auch kleinere Gemeinden bzw. Gemeinden im ländlichen Raum aktiv werden, indem sie Einzelhandelsstandorte nicht (weiter) an der Peripherie zulassen, sondern in zentralen Lagen sowohl eine gute Erreichbarkeit für die (potenziellen) Kunden im Sinn der Nahmobilität als auch eine Funktionsbereicherung dieser Standorte ermöglichen. In größeren Gemeinden unterstützen Einzelhandelskonzepte die geordnete Entwicklung, ggf. auch in größeren gemeindeübergreifenden Kooperationsräumen, wobei die Verbindlichkeit durch politische Beschlussfassungen gestärkt wird. Weiterhin regeln seitens der Bundesländer Einzelhandelserslasse die baurechtliche und raumordnungsrechtliche Planung und Zulässigkeit insbesondere des großflächigen Einzelhandels, der eine bedeutende Wirkung auf die räumliche Entwicklung hat. Diese Rechtsinstrumente können bzw. sollten mit praxisorientierten Arbeitshilfen für Planer und Gemeinden flankiert werden (z. B. Sortimentslisten zur Abgrenzung zentrenrelevanter und nicht zentrenrelevanter Sortimente).

5.2 Übertragbarkeit der Ansätze auf andere Regionen

Unabdingbar für die Passfähigkeit von neuen bzw. innovativen Konzepten ist es, einen kleinteiligen Ansatz in Bezug auf die Ermittlung der Verkehrsnachfrage, der Mobilitätsangebote und der Standorte der Daseinsvorsorge zu verfolgen. Dies bedeutet, die üblicherweise auf Ebene von Gemeinden oder Gemeindeverbänden erfolgende Analyse und Konzeption auf die Ebene der Ortslagen herunterzubrechen. Dabei kann sich gerade für Bundesländer mit einem hohen Grad der Zusammenfassung von Gebietskörperschaften zu größeren Verwaltungseinheiten (also v. a. in den neuen Bundesländern) eine doppelter Aufwand ergeben, wenn Datengrundlage nur für Verwaltungsgemeinschaften bzw. Ämter vorhanden sind und zudem eine disperse Siedlungsstruktur vorherrscht. Zugleich steigt damit der Anspruch an die Bearbeitung von Daten erheblich und kann die Kapazität vorhandener Datenverarbeitungssysteme erschweren oder gar überfordern.

In Bezug auf die Verkehrsnachfrage stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Datenverfügbarkeit bzw. nach der Art verfügbarer Daten, aber auch dem vorliegenden Erkenntnisinteresse. In den meisten Fällen wurde die Bevölkerung auf Ebene von Kommunen für den aktuell (noch) üblichen Zeithorizont des Jahres 2030 in mehr oder weniger differenzierten Altersklassen vorausberechnet. Somit besteht mit dem einfachen Verfahren der Verwendung personenspezifischer Verkehrsnachfrageraten aus repräsentativen Erhebungen (MiD) die Möglichkeit zur Abschätzung aggregierter Verkehrsnachfragen. Allerdings besteht damit (noch) nicht die Möglichkeit, die räumliche Verteilung zu analysieren und als Grundlage für weitere planerische Schritte zugrunde zu legen. Dies wiederum setzt den Einsatz von Verkehrssimulationswerkzeugen (Makrosimulation) voraus, die aufgrund von Kosten- und Erfahrungsansprüchen nur von wenigen Dienstleistern eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist i.d.R. auch Aufwand zur Sammlung und Aufbereitung von Grundlagendaten erforderlich, da Fahrplandaten häufig nur als pdf-Dateien vorliegen sowie Linienwege und Haltestellen nicht georeferenziert sind. Hinzu kommt eine im ländlichen Raum typische differenzierte Struktur von Linienverläufen und Fahrplänen, z. B. nach Wochentagen, Ferien- bzw. Schultagen, Einzeldaten, etc.

Die Analyse von Standorten der Daseinsvorsorge stellt geringere Anforderungen an das Datenhandling. Gleichwohl empfiehlt sich der Einsatz von Geoinformationssystemen (GIS), da so Verschneidungen und angepasste Darstellungen ermöglicht werden. Allerdings sind georeferenzierte Standorte einschließlich von Attributen (Art, Größe, etc.) nicht in bzw. für allen Kommunen vorliegend. Deren Ermittlung kann also durchaus ressourcenzehrend erforderlich sein, indem vorhandene öffentlich zugängliche Informationsquellen wie Gelbe Seiten oder Verzeichnisse niedergelassener Ärzte seitens der kassenärztlichen Vereinigungen genutzt werden,

aber eine Aufbereitung erfordern. Hinzu kommt die Dynamik der Wirklichkeit: Bereits morgen kann sich eine Veränderung der heute erhobenen Daten ergeben.

Die erstellten integrierten Mobilitätskonzepte sind aus aufeinander abgestimmten, einzelnen Angebotsmaßnahmen zusammengesetzt. Basierend auf einer „Best-Practice“-Recherche und einer Ideen- bzw. Instrumentensammlung zu innovativen Mobilitätsangeboten wurde ein Baukastensystem mit den einzelnen Angebotsmaßnahmen erstellt. Aus diesem Baukasten kann sich auch in Zukunft bedient werden, um integrierte Mobilitätskonzepte in anderen Regionen zu erstellen. Allerdings ist eine eins-zu-eins Übertragung auf andere Regionen im Allgemeinen nicht ohne weiteres möglich. Unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse müssen die Passfähigkeit der Einzelmaßnahmen z.B. in Bezug auf Nachfragestrukturen, Finanzierungsoptionen sowie bürgerschaftliches Engagement geprüft und ein integrierte Gesamtkonzepte neu arrangiert werden. Ein wesentlicher Aspekt bei der Entwicklung von Mobilitätskonzepten ist die Einbeziehung regionaler bzw. lokaler Akteure. Deren Erfahrungen und Kenntnisse ergänzen, gewichten oder ggf. korrigieren Informationen bzw. Daten der Analyse von Mobilitätsangeboten und Verkehrsnachfrage bzw. deren Zusammenspiel. Gerade Personen mit langjährigem Engagement in einem bestimmten Handlungsfeld einer Region oder Kommune können wertvolle Hinweise zu den Bedürfnissen der Bevölkerung im Planungsraum sowie über bereits erfolgte (und ggf. aufgegebenen) und (ggf. ansatzweise) konzipierte Planungen geben. Darüber hinaus muss auch verstärkt über eine Bürgerbeteiligung nachgedacht werden, um die Akzeptanz unpopulärer Maßnahmen sowie innovativer Technologien zu erhöhen oder das persönliche Engagement zu stärken. Hierzu ist auch ein Mobilitätsmanagement, welches vom Aufgabenträger bis hin zum Ehrenamt reichen kann, zur Unterstützung eines Mobilitätskulturwandels und bei Einführung neuer Angebote essentiell.

Ein wichtiger Punkt ist die Berücksichtigung von Kostenaspekten bzw. eine überschlägige Kostenschätzung, da nur so die Machbarkeit bzw. Durchsetzbarkeit technisch umsetzbarer Lösungen in Bezug auf finanzielle Ressourcen eingeschätzt werden kann (wenngleich die Bewertung der Umsetzbarkeit auch außerhalb der externen Planer liegen kann). Die Kostenschätzung ist zugleich ein kritischer Punkt, da die verwendeten Kostensätze regionalen Unterschieden unterliegen, aber auch zeitlich unterschiedlich bewertet werden können (z. B. im konjunkturellen Verlauf). Grundsätzlich besteht aber ein erhebliches Wissensdefizit hinsichtlich spezifischer Kosten, da dies den Datenschutz berühren kann oder zumindest unternehmerisch wie politisch sensible Daten berührt. Ferner sind ggf. nicht ausreichende Ressourcen zur Kostenabschätzung berücksichtigt bzw. der Aufwand unterschätzt worden.

6 Fazit

Die Herausforderungen für die Mobilitätsentwicklung sind insgesamt vielfältig und von zahlreichen Abhängigkeiten und einem hohen Maß an Komplexität gekennzeichnet. In besonderem Maß besteht die Herausforderung dabei, Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen jenseits der alleinigen Pkw-Nutzung zu schaffen und vorhandene Angebote zu optimieren. Ideologische Perspektiven zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge und gesellschaftlichen Teilhabe dürfen dabei genauso wenig den Blick verstellen wie Wunschenken. Dabei sind die planerischen Herausforderungen für den klassischen öffentlichen Personennahverkehr vor allem infolge des demografischen Wandels mit der nach wie vor fortbestehenden Dominanz des Pkws in einem verkehrsmittel- und systemübergreifenden Ansatz zusammenzubringen.

Dadurch ist eine starke Koordinierung erforderlich, weil die Anbieter von (neuen) Mobilitätsdienstleistungen und die bislang involvierten alteingesessenen Akteure am Mobilitätsmarkt teils im Wettbewerb miteinander stehen. Stimmige Angebote mit einer wirtschaftlichen Nachfrage können nur nachhaltig bestehen, wenn ein ergänzendes Zusammenspiel von alten und neuen Playern am Mobilitätsmarkt erreicht werden kann. Dabei sind im Sinn eines Gegenstromprinzips sowohl Kümmerer für kleinräumige, lokale Mobilitätsangebote als auch organisatorische Clusterungen (Klammern) einzelner kleinräumiger Angebote erforderlich. Wesentlich dabei sind Informations- und Telekommunikationstechnologien, die eine starke Dynamik aufweisen (v. a. bei mobilen Anwendungen) und vielfältige Mobilitätsdienstleistungen -auch als virtueller Mobilitätsberater- unterstützen. Neben der konsequenten Weiterentwicklung von Verkehrsangeboten und Mobilitätsdienstleistungen sind Beratungen und Kommunikationswege Voraussetzung für eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens. Gewohnheiten zu verändern bzw. neue Mobilitätsformen zu erfahren sind jedoch Prozesse, die erst in das Bewusstsein verankert werden müssen und eine veränderte Mobilitätskultur entstehen lassen, die in Zukunft vermehrt durch das Sharing-Prinzip geprägt ist. Hierzu gehört auch, dass die bislang im Kreis von Familie und Freunden stattfindende Selbstorganisation von Mitnahme bzw. Mitfahrt ausgeweitet wird. Das in Prozessen, die in ländlichen Räumen bzw. Gesellschaften in der Summe zu derartigen Mobilitätslösungen führen (sollen), ehrenamtliches Engagement einen herausragenden Stellenwert hat. Daher ist auf das sehr deutliche West-Ostgefälle hinzuweisen. Handlungsansätze, die im Bereich der Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement substanziell wirken, sind gesucht.

Ergänzend ist an eine neue Dienstleistungskultur mit verkehrlicher Substitutionswirkung zu denken (service to people, E-Services), dabei ist allerdings die vergangene Euphorie im Gedächtnis zu behalten. Eine mit der IuK-Nutzung verbundene Frage bzw. Hoffnung ist die nach dem Kohorteneffekt unter älteren Menschen. Der demografische Wandel unterliegt wie alle gesellschaftlichen Phänomene einer dynamischen Entwicklung, die einerseits mit einem hohen, andererseits mit einer nicht vorhandenen Vorhersehbarkeit einhergeht. So wird die aktuelle Wanderungsentwicklung aktuelle Bevölkerungsprognosen deutlich verändern, aber auch qualitativ und in Teilräumen zu bedenken sein. Hinzu kommt, dass die kleinräumige Verteilung von Bevölkerung bzw. verkehrlicher Nachfrage von hoher Bedeutung für die Ausrichtung regionaler Mobilitätskonzepte ist. Dies erfordert entsprechende methodische Kompetenz sowie Datengrundlagen, ist aber auch mit einer Volatilität verbunden; so kann ein (größeres) neues Baugebiet die lokalen Verhältnisse stark verändern.

Eine wichtige wie schwierige bzw. schwieriger werdende Komponente ist die Finanzierung von Mobilitätsangeboten und insbesondere des ÖPNVs. Aufgrund des strukturellen Defizits von Haushalten vieler kommunaler Gebietskörperschaften und mittelfristig weiterer einschränkender Bedingungen (Schuldenbremse von Bund und Länder) sowie der Unsicherheiten der Fördermöglichkeiten (v. a. Entflechtungsgesetz) werden die Handlungsspielräume für den ÖPNV in Zukunft tendenziell geringer werden. In Folge sind Kompensationsmöglichkeiten einzuführen, die nicht vom „Rasenmäherprinzip“ geleitet werden, sondern räumlich und inhaltlich differenziert passfähig gemacht werden. Aber das Angebot muss (weiter) reduziert

werden, sofern neue Mobilitätsformen und alternative Angebote nicht deutlich stärker entwickelt und nachgefragt werden. Der Einfluss der Einkommensentwicklung ist ein weiterer, in der Verkehrswissenschaft hinlänglich bekannter und bedeutender Faktor mit Einfluss auf entscheidende Mobilitätsvoraussetzungen (z. B. Pkw-Besitz). Hier sind bei differenzierter Betrachtung ein begünstigender Einfluss (z. B. Kostendruck bei der Pkw-Nutzung) oder ungünstige Wirkungen (Altersarmut) auszumachen.

Welche Elemente aus dem „Baukasten der Mobilitätslösungen“ schließlich in einer Region konkret ausgewählte bzw. (weiter)entwickelt werden, um die Weichen für eine zukunftsfähige Mobilität in Form stimmiger Konzepte strategisch einzuleiten, ist nach der Präsentation und Diskussion mit (Beteiligung von) Entscheidungsträgern schließlich durch die entsprechenden Akteure einschließlich der politischen Gremien festzulegen. Dabei sollte auch die Bevölkerung, die ja nicht nur (überzeugte) Nutzer, sondern ggf. auch Teil des Angebots sein sollen (Bürgerbus, Mitfahrvermittlung) informatorisch wie partizipativ eingebunden werden.

7 Quellen

AGFS (Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen)(Hg.) (2015): Nahmobilität 2.0. Krefeld.

AGFS (Arbeitsgemeinschaft fußgänger- und fahrradfreundlicher Städte, Gemeinden und Kreise in Nordrhein-Westfalen)(Hg.) (2012): Parken ohne Ende? Eine AGFS-Broschüre zum Thema Nahmobilität und Autoparken. Krefeld.

Ahrend, Christine; Herget, Melanie (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum. Handbuch für Nachhaltige Regionalentwicklung. Berlin.

Ahrens, Gerd-Axel; Aurich, Tanja; Böhmer, Thomas; Klotzsch, Jeannette; Pietrone, Anne (2009): Interdependenzen zwischen Fahrrad- und ÖPNV-Nutzung - Analysen, Strategien und Maßnahmen einer integrierten Förderung in Städten. Vorhaben im Rahmen der Umsetzung des Nationalen Radverkehrsplanes. Endbericht (Entwurfsstand: 07.08.2009). Dresden.

Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern (2014): Raumordnerischer Radverkehrsplan für die Planungsregion Vorpommern.

Anemüller, Stephan (2012): Erfolgreiches Empfehlungsmarketing mit dem Paten-Ticket. Die physische und mentale Zugänglichkeit prägt bei Senioren das Image des ÖPNV. In: Der Nahverkehr 6/2012, S. 36-41.

Arbeitskreis Park&Ride regional (Hg.)(2009): P+R-Anlagen - Planen, Bauen und Betreiben. Ein Praxis-Leitfaden. München.

BAG SPNV (Hg.)(2010): Die Finanzierung des SPNV sichern - nachhaltige Mobilität ermöglichen. Positionspapier. Berlin.

Bamberg, Sebastian; Heller, Jochen; Heipp, Gunnar; Nallinger, Sabine (2008): Multimodales Marketing für Münchner Neubürger. In: Internationales Verkehrswesen 60 (3), S. 73-76.

Bamberg, Sebastian; Schreiner, Martin; Vallee, Dirk; et al. (2009): Evaluation von Dialogmarketing für Neubürger. Abschlussbericht. Aachen.

Barth, Sibylle (2000): Nahverkehr in kommunaler Verantwortung, Bielefeld, Konstanz.

Barth, Sibylle; Baumeister, Hubertus; Berschin, Felix; Werner, Jan (Hg.)(2009), Recht des öffentlichen Personennahverkehrs, Praxis-Handbuch. Neuwied/Kriftel.

Barth, Sibylle; Dennig, Daniela (2002): AMABILE-Arbeitspapier, Genehmigung Alternativer Bedienungsformen nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Bremen.

Bauer, Michael (Hg.)(2010): Personenbeförderungsgesetz, Kommentar. Köln.

Baum, Herbert; Heinicke, Benjamin; Mennecke, Christina (2012): Carsharing als alternative Nutzungsform von Elektromobilität. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 83 (2), zuletzt geprüft am 10.10.2012.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum Bd. 6. Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.) (2010): ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen. Berlin/Bonn.

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hg.)(2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen (BBSR-Online-Publikation 02/2013). Bonn.

BCS (Bundesverband CarSharing)(Hg.)(2008): Klimaschutz durch CarSharing. Daten und Fakten zur klimawirksamen CO2-Einsparung durch die integrierte Mobilitätsdienstleistung CarSharing. Freiburg.

Beckmann, Klaus (2004): Verkehrsaufwandsmindernde Strukturen und Dienste zur Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Endbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld Stadtentwicklung und Stadtverkehr. Bonn.

Bertelsmann-Stiftung (Hg.)(2014): Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt. messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland. Gütersloh.

BEVH (Bundesverband E-Commerce und Versandhandel)(Hg.)(2015): Interaktiver Handel in Deutschland. Ergebnisse 2014.

BEVH (Bundesverband E-Commerce und Versandhandel); Creditreform Boniversum (Hg.)(2015): Sonderauswertung Einkaufspräferenzen im Online- und Versandhandel sowie im klassischen Einzelhandel, Befragung Sommer 2014. Neuss/Berlin.

Bickelhaupt, Reinhold; Heeren, Markus; Sparmann, Udo (2011): Organisation des Schülerverkehrs. Ein Kommunikationsleitfaden für den Kreis Bergstraße. In: Der Nahverkehr 29 (3), S. 42-45.

BLE (Hg.)(2013): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn.

Blees, Volker (2010): Mobilitätsmanagement und Städte. Betrachtungen am Beispiel von wohnstandortbezogenen Mobilitätsmanagements. In: Der Nahverkehr 28 (1-2), S. 61-65.

Blees, Volker; Wieskotten, Greta; Vogel, Jens (2013): Schulisches Mobilitätsmanagement. Sichere und nachhaltige Mobilität für Kinder und Jugendliche. Handbuch für die kommunale Praxis. Hg. v. ivm. Frankfurt am Main.

BMVBS (Hg.)(2012): Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Exklusion. Fähigkeiten und Ressourcen einer ländlichen Bevölkerung für eine angemessene Versorgung und Teilhabe am öffentlichen Leben (BMVBS-Online-Publikation, 27/2012).

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)(Hg.)(2011a): Nahversorgung und Nahmobilität: Verkehrsverhalten und Zufriedenheit. Bonn (BMVBS-Online-Publikation, 8/2011). Online verfügbar unter <http://www.bbsr.bund.de>, zuletzt geprüft am 08.12.2012.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)(Hg.)(2011b): Ohne Auto einkaufen. Nahversorgung und Nahmobilität in der Praxis. Berlin (Werkstatt : Praxis, 76).

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)(Hg.)(2010): Innovative Mobilität in Städten – Integration öffentlicher Fahrradverleihsysteme in den ÖPNV: Rechtliche und finanzielle Aspekte. BMVBS-Online-Publikation 14/2010. Berlin.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)(Hg.)(2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV, Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bonn (BMVBS-Online-Publikation, 2009).

BMVBS (2012): Chancen des ÖPNV in Zeiten einer Renaissance der Städte. BMVBS-Online-Publikation 01/12.

BMVBS (2013): Öffentliche Fahrradverleihsysteme - Innovative Mobilität in Städten. BMVBS-Online-Publikation 29/13.

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur)(Hg.)(2013): Langfristige Sicherung der Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen. Demografische Herausforderungen, interkommunale Kooperationen und Mobilitätsstrategien am Beispiel Nordfriesland. Berlin.

BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie)(Hg.)(2011a): Zu Fuß im höheren Alter. mobil bleiben: sicher, komfortabel, selbstbewusst. Leitfaden für PlanerInnen, EntscheidungsträgerInnen und MultiplikatorInnen. Wien.

BMVIT (Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie)(Hg.)(2011b): Kosteneffiziente

Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs in Gemeinden. Wien.

Böhler, Susanne; Jansen, Ulrich; Koska, Thorsten; Schäfer-Sparenberg, Carolin (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Hg. v. BBSR. Bonn.

Boltze, Manfred; Groer, Stefan (2012): Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Ein Leitfaden für Aufgabenträger. Darmstadt.

Bormann, René; Bracher, Tilmann; Holzapfel, Helmut; Mietzsch, Oliver; Werner, Jan (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Hg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn (WISO-Diskurs).

Borrmann, Matthias; Peistrup, Matthias (2006): Leere öffentliche Kassen - wie geht es weiter mit dem ÖPNV? In: Der Nahverkehr (11), S. 19-26.

Bracher, Tilmann; Gies, Jürgen; Schlünder, Irene; Warnecke, Thomas (2013): Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. - Hg. v. Difu. Berlin (Difu-Papers 01/2014).

Bruns, Andre; Farrokhikhiavi, Reyhaneh; Schmidt, Rolf; von der Ruhren, Stefan; Heckert, Daniel (2011): Potenziale und Möglichkeiten zur Vernetzung internetgestützter Fahrgemeinschaftenvermittlungen für regelmäßige Fahrten (Berufspendler). In: Stadt Region Land, Bd. 88, S. 73-83.
[entsprechender Projektbericht seitens BMVBS nicht veröffentlicht]

Burmeister, Joachim (2007): Radverkehrsmobilität von Senioren/innen in ländlichen Räumen. Neubrandenburg.

Burmeister, Jürgen 2014a: Großes Angebot, kleine Preise – so will Nordwestmecklenburg Fahrgäste gewinnen. In: ÜberLandBus Nr. 3./2014: Informationen für den Nahverkehr in der Fläche, S.1-2

Burmeister, Jürgen 2014b: Projekt Mobilfalt in Nordhessen: Erst zehn Prozent der Fahrten per privatem Pkw. In: ÜberLandBus Nr. 3./2014: Informationen für den Nahverkehr in der Fläche, S. 6

Busch, Fritz; Friedrich, Markus; et al. (2012): Wirkungen individueller und kollektiver Verkehrsinformation in Straßennetzen. In: Straßenverkehrstechnik (11), S. 719-727.

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias; Blanke, Hermann-Josef (Hg.)(2011): EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta; Kommentar (4. Aufl.). München.

Canzler, Weert; Karl, Astrid (2011): Innovativer Landverkehr - Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine. InnoZ Baustein Nr. 9. Berlin.

Degenhart, Christoph (2014): Staatsorganisationsrecht, Mit Bezügen zum Europarecht (30. Aufl.). Heidelberg/Hamburg.

Difu (Deutsches Institut für Urbanistik)(Hg.)(2005): Umweltfreundlicher, attraktiver und leistungsfähiger ÖPNV – Ein Handbuch, Kurzfassung. Berlin.

Europäische Kommission (2001): Weißbuch Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. Brüssel.

Evangelinos, Christos; Matthes, Andreas (2011): Zu Anwendbarkeit und Grenzen von Effizienz- und Produktivitätsanalysen im ÖPNV. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft H. 3/2011, S. 209-221.

Fabry, Beatrice; Augsten, Ursula (Hg.)(2011): Handbuch Unternehmen der öffentlichen Hand (2. Aufl.). Baden-Baden.

Fahle, Sylvia: Elektrisch mobil im ländlichen Raum - Erfahrungen aus einem Dorfauto-Projekt der Leader-Region Eifel (Präsentation bei "MobilitätsImpuls Carsharing" am 9. April 2014 in Havixbeck).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen)(Hg.)(2012): Hinweise zum Fahrradparken (FGSV Nr. 239). Köln.

Fielitz, Karl Heinrich; Grätz, Thomas; Meier, Hans; Montigel, Eberhard (Hg.)(2013): Personenbeförderungsgesetz, Kommentar, 66. Aktualisierung. Neuwied.

Follmann, Jürgen; Biederbick, Marcell; Barthelmes, Klaus; Maatz, Andreas (2011): Konzept für einen zukunftsfähigen Schülerverkehr im Kreis Offenbach. Ergebnisse einer Befragung zum Mobilitätsverhalten von Schülern. In: Der Nahverkehr 29, H. 3/2011, S. 46-52.

Füßer, Klaus, Flexible Bedienformen im ÖPNV (2011): Rechtliche Möglichkeit und Grenzen auf der Grundlage des geltenden Personenbeförderungsrechts. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1/2011, S. 20-29.

Gatzweiler, Hans-Peter; Pütz, Thomas (2008): Strategien zur Sicherstellung einer flächendeckenden Grundversorgung der Bevölkerung. In: Landwirtschaft und Verbraucherschutz Bundesministerium für Ernährung (Hg.): Zukunft ländlicher Räume. Beiträge der Konferenzreihe „Zukunft ländlicher Räume“ des BMVEL. Stuttgart: Kohlhammer, S. 68-87.

Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl., Baden-Baden.

Gwinner, Regine (2013): Multilaterale Bahnbeziehung. In: Fairkehr. 01/2013. S.20-22

Hahne, Ulf (2009): Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. In: Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung. Heft 1/2009. Hannover, S. 2-25.

Hailer, Thomas (2012): Angebot und Qualität des ÖPNV finanziell absichern, Branche braucht Investitionsklarheit, Der Nahverkehr, 10/2012, S. 13-15.

Hamburg Institut Research (2015): Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin. Hg. Piratenfraktion Berlin. Berlin.

Havelbus Verkehrsgesellschaft (Hg.)(2014): Sicher Bus fahren – Verkehrswacht und Havelbus trainieren Kleinmachnower Senioren (Pressemitteilung).

Heinze, Wolfgang (2009): Ein Gemeinschaftsverkehr für den ländlichen Raum als strategische Herausforderung. Zusammenfassung des Vortrags auf der Verkehrskonferenz der Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) Umwelt der LINKEN, Landesverband Brandenburg, am 13. Juni 2009 in Potsdam.

Heinze, Wolfgang; Kill, Heinrich Heinrich (2008): Finanzierung des ÖPNV in dünnbesiedelten, strukturschwachen Regionen: Neue Wege zu einem attraktiven ÖPNV. Abschlussbericht. Berlin.

Hentschel, Peter; König, Peter; Dauer, Peter (Hg.)(2013): Straßenverkehrsrecht Kommentar, 42. Aufl., München.

HLUG (Hessisches Landesamt für Umwelt und Geologie)(Hg.)(2006): Integriertes Klimaschutzprogramm Hessen - InKlim 2012. Endbericht. o.O.

Holz-Rau, Christian (2009): Raum, Mobilität und Erreichbarkeit - (Infra-)Strukturen umgestalten? In: Informationen zur Raumentwicklung (12), S. 797-804.

Holz-Rau, Christian; Sicks, Kathrin (2013): Stadt der kurzen Wege und der weiten Reisen. In: Raumforschung und Raumordnung 71 (1), S. 15–31.

Hoppe, Werner; Uechtritz, Michael; Reck, Hans-Joachim et. al. (Hg.)(2012): Handbuch Kommunale Unternehmen, 3. Aufl., Köln.

Horn, Burkhard; Heinrichs, Eckhart; Kaptain, Jörg (2012): Umverteilung von Verkehrsflächen zugunsten des Radverkehrs - Ein Beispiel für die Integration von Lärm- und Verkehrsplanung. In: Straßenverkehrstechnik 56 (10), S. 631-638.

HSV (Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen)(Hg.)(2001): Leitfaden zur Bedarfsermittlung und Planung von P+R-/B+R-Anlagen. Schriftenreihe der Hessischen Straßen- und Verkehrsverwaltung Heft 46.

Wiesbaden.

Huber, Felix; Reutter, Ulrike (2013): Elektromobilität und alternative Mobilitätsmaßnahmen Leipzig. In: Stadt Leipzig Dezernat Stadtentwicklung und Bau (Hrsg.): Mobilität 2020. Stadtentwicklungsplan Verkehr und öffentlicher Raum. Neun Fachgutachten zur Fortschreibung. Leipzig 2013. S. 3-16.

infas; DLR (2010): Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht: Struktur - Aufkommen - Emissionen - Trends. Berlin/Bonn.

Interlink; raumkom (2011): KEP-Dienste als ideale Partner für Kombibus. In: KEP aktuell 4/2011.

Ipsen, Jörn (2014): Staatsorganisationsrecht, 26. Aufl. München.

ITS works Team (2010): Die Wirkungen von multimodalen Verkehrsinformationssystemen untersucht am Beispiel des Routenplaners "AnachB.at". Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt ITSworks. Wien.

Jaekel, Michael; Bronnert, Karsten (2013): Smart City-Initiativen in Action – Vernetzte urbane Mobilität. Wiesbaden.

Jansen, Ulrich (2009): Zahlt sich mehr Flexibilität im Nahverkehr aus? LandInForm, 3/2009, S. 20–21.

Jenssen, Solvejg; Onnen-Weber, Udo; Targan, Norbert (2013): Revitalisierung des ÖPNV in ländlichen Siedlungsräumen. Erste Ergebnisse des Modellprojekts inmod. In: Der Nahverkehr 3/2013, S. 48-51

Jungermann, Franziska (2012): Schwedens Politik zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge am Beispiel Jämtlands. In: Europa Regional (2-3), S. 71-78.

Kagermeier, Andreas (Hg.)(2004): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum. Mannheim.

Kamphausen, Carsten; Burghardt, Stefan (2011): Kundenbindung durch telefonische Abonnentenbetreuung optimiert. Potenzial einer Erfolgsgeschichte vom ESWE und RMV. In: Der Nahverkehr (10), S. 42-44.

Karl, Astrid/Canzler, Weert (2011): Innovativer Landverkehr - Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine. InnoZ Bausteine 9. Berlin: Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel (InnoZ).

Kaufmann, Marcel (2010): VO (EG) 1370/2007, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, Kommentar. München.

Kittler, Wolfgang (2010): Beeinflussung der Zeitwahl von ÖPNV-Nutzern (Dissertation). Darmstadt.

Knauff, Matthias (2004): Der Gewährleistungsstaat: Reform der Daseinsvorsorge. Berlin/Würzburg.

Knittelfelder, Franz (2013): Eine mobile Bücherei schafft Begegnung. Das neue MEdienMObil – derBücherbus des Bildungshauses Schloss Großrußbach im Wechselspiel der regionalen Entwicklung. in: Magazin Erwachsenenbildung.at 19/2013.

Kocks, Martina (2014): Integrierte und effiziente Infrastrukturplanung im ländlichen Raum (Region Lommatzcher Pflege)(Hg.: BBSR). Bonn.

Krichel, Peter; Sommer, Carsten Witte Claudia (2011): Verlagerung des Lieferverkehrs auf Fahrradkuriere - Methode und Ergebnisse einer Potenzialstudie. In: Uwe Clausen (Hg.): Wirtschaftsverkehr 2011 Modelle - Strategien - Nachhaltigkeit. Dortmund.

Krummheuer, Florian; Hübl, Michael; Frehse, Lars (2015): Regionaler ÖPNV am Scheideweg. Digitale Geschäftsmodelle sprengen etablierte Strukturen. In: Der Nahverkehr 33 (6), S. 7-15.

Krummheuer, Florian; Hübl, Michael; Frehse, Lars (2015): Regionaler ÖPNV am Scheideweg. Digitale Geschäftsmodelle sprengen etablierte Strukturen. In: Der Nahverkehr 33 (6), S. 7-15.

Landkreis Kassel (Hg.)(2014): Bürgerbusse und Fahrdienste im Landkreis Kassel. Ein Leitfaden für Projektentwickler. Kassel.

Landkreis Märkisch-Oderland (2014): Nahverkehrsplan für den übrigen ÖPNV des Landkreises Märkisch Oderland 2015 bis 2019.

Lange, Gerd (1997): Erste Erfahrungen bei der Durchführung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg, Landes- und Kommunalverwaltung, 4/1997, S. 117-120.

Laschinsky, Nils (2013): Nur von marginaler Bedeutung? Carsharing als Verkehrsträger. Ergebnisse eines Modellierungsvorschlags. In: Der Nahverkehr 31 (9), S. 42-45.

Lehmbrock, Michael; Uricher, Angelika (2009): Pilotvorhaben Parkhäuser und Park-and-Ride. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 2 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“. Hg. v. Difu. Berlin.

Lenz, Barbara (2011): Verkehrsrelevante Wechselwirkungen zwischen Mobilitätsverhalten und Nutzung von IuK-Technologien. In: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) (10), S. 609-618.

Linke, Benjamin (2010): Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrags im öffentlichen Personennahverkehr. Baden-Baden. 2010.

Maertins, Christian (2006): Die Intermodalen Dienste der Bahn: Mehr Mobilität und weniger Verkehr? Wirkungen und Potenziale neuer Verkehrsdienstleistungen. Discussion Paper SP III 2006-101. Berlin.

MBV (Ministerium für Verkehr und Bauen NRW)(Hg.)(2006): Fahrradstationen in NRW – eine Idee wird Programm. Düsseldorf.

MWEBWV (Ministerium für Verkehr, Energie, Bauen und Verkehr NRW) (Hg.)(2011): Fahrradstationen in Nordrhein-Westfalen. Leistungsfähige Schnittstellen für einen starken Umweltverbund. Düsseldorf.

ÖPNV-Zukunftskommission NRW (Hg.)(2013): Zukunft des ÖPNV in NRW Weichenstellung für 2020/2050. Abschlussbericht der Kommission (Langfassung) - Handlungsbedarf und Empfehlungen. Düsseldorf/Berlin.

Papier, Hans-Jürgen (1998): Recht der öffentlichen Sachen, 3. Aufl. Berlin.

Planersocietät (2013): Evaluation zum Flexiblen Bürgerbussystem Olfen. Dortmund.

Preißner, Claudia; Wittowsky, Dirk; Kemming, Herbert (2013): Einstellungsorientierte Akzeptanzanalyse zur Elektromobilität im Fahrradverkehr. Dortmund.

Prenzel, Thorben (2012): Hemnisse und Erfolgsfaktoren für den Umweltverbund. In: Verkehr und Technik (11), S. 419-424.

Priester, Roland; Büttner, Benjamin; Wulfhorst, Gebhard; Nallinger, Sabine; Heipp, Gunnar (2012): Tramlinie 23: Impulsgeber für nachhaltige Siedlungsentwicklung. Effekte einer neuen Straßenbahnlinie in München auf Siedlungsstruktur und Mobilität. In: Der Nahverkehr (4), S. 26-33.

Rahm, Volker; Landschreiber, Sonja (2012): Finanzierungsprobleme des ÖPNV Plädoyer für eine Abgabe. Modell zu einer neuen dauerhaften Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs am Beispiel des Main-Kinzig-Kreises. In: Der Nahverkehr 12/2012, S. 30-33.

Randelhoff, Martin (2012): Radschnellwege für mehr Radverkehr auf dem Land und zwischen Städten, Zukunft Mobilität 2012. <http://www.zukunft-mobilitaet.net/10616/konzepte/radschnellwege-kopenhagen-radschnellweg-ruhr-ruhrgebiet/> (Zugriff 22.07.2014)

Regionaler Planungsverband Vorpommern (2011): Vorbereitende Untersuchungen zum Nahverkehrsplan für den Landkreis Vorpommern-Greifswald.

Reutter, Ulrike; Freudenau, Henrik (2007): Sicherung von Nahversorgung und Nahmobilität: Zusammenhänge zwischen Lebensmittelversorgung und Mobilitätsverhalten. ILS-Trends, 2/07. Dortmund.

Saxinger, Andreas; Winnes, Michael (2012)(Hg.), Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Kommentar zur Personenbeförderung auf Straße und Schiene. Köln.

Schelewsky, Marc; Jonuschat, Helga; Bock, Benno; Jahn, Valentin (2013): Einfach und komplex.

Nutzeranforderungen an Smartphone-Applikationen zur intermodalen Routenplanung. InnoZ-Baustein 13. Berlin.

Schmitt, Volker; Sommer, Carsten (2012): Mitnahmesysteme als Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs in ländlichen Räumen - das Beispiel „Mobilfalt“. In: REAL CORP Tagungsband, S. 453–461.

Schwarze, Björn; Spiekermann, Klaus (2012): Räumliche Disaggregation der Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030 für die Modellregion SPESARTregional (überarbeitete Fassung, 17. Oktober 2012), Arbeitspapier S&W 12/HE-SPE-2. Dortmund.

Schweizer, Thomas; Bernhard, Samuel (2012): Verkehrsparen in Siedlung und Quartier. Wohnungsbezogene Mobilität in der 2000-Watt-Gesellschaft. 2. ergänzte Auflage. Zürich.

Sellmann, Klaus-Albrecht; Zuck, Holger (Hg.)(2013): Personenbeförderungsrecht, Personenbeförderungsgesetz mit Freistellungs-Verordnung, BOKraft, Berufszugangsverordnung, VO (EG) Nr. 1370/2007 sowie weiteren EU-Vorschriften und nationalen Nebenbestimmungen, 4. Aufl., München.

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr Bremen (2009): Aktionsplan Carsharing für Bremen. Bremen.

Sozialforschungsstelle Universität Zürich; Interface Institut für Politikstudien; Büro für Verkehrsplanung/Verkehrswirtschaft (2005): Bilanz der wissenschaftlichen Evaluation des Pilotprojekts CARLOS. Zürich/Luzern.

Stadt Frankfurt am Main (Hg.)(2011): Förderung der Nahmobilität in Frankfurt am Main. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.frankfurt.de/sixcms/media.php/738/nahmobilit%C3%A4t_31.1.12_web.pdf.

Steininger, Karl; Berdnik, Sandra; et al. (2007): Klimaschutz, Infrastruktur und Verkehr. Wissenschaftlicher Bericht Nr. 15-2007. Graz.

Steinrück, Barbara; Küpper, Patrick (2010): Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, 02/2010. Braunschweig.

Stiewe, Mechthild/Reutter, Ulrike 2012: Mobilitätsmanagement Praxisbeispiele. ILS-Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (Hg.): S. 251-256

Stiewe et al. (2012): Ermittlung und Bewertung der Potenziale für betriebliches und standortbezogenes Mobilitätsmanagement in ausgewählten Städten und Landkreisen der Region Frankfurt RheinMain, Vortrag am 17.01.2012.

StMWI (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur Verkehr und Technologie)(Hg.)(2011): Innerstädtischer Verkehr und Handel in bayerischen Klein- und Mittelstädten. München.

Straßen.NRW (Hg.)(2012): Leitfaden 2012. Barrierefreiheit im Straßenraum. Gelsenkirchen.

Targan, Norbert; Jenssen, Solveig; Onnen-Weber, Udo (2013): Revitalisierung des ÖPNV in ländlichen Siedlungsräumen. Das Modellprojekt inmod sucht in Mecklenburg-Vorpommern nach Lösungen für die Revitalisierung des ÖPNV. In: Der Nahverkehr (3), S. 48-51.

TCI Röhling; PTV (2008): Kosten-Nutzen-Analyse: Bewertung der Effizienz von Radverkehrsmaßnahmen. Schlussbericht. FOPS Projekt 70.785/2006. Denzlingen/Karlsruhe.

Teuber, Christian (2009): Interkommunale Kooperation unter Berücksichtigung vergabe- und wasserrechtlicher Fragestellungen, Teil 1, KommJur 2008, S. 444ff.; Teil 2, KommJur 2009, S. 8ff.

Topp, Hartmut (2013): Hauptverkehrsstraßen, Straßenraum und Immobilien. In: Straßenverkehrstechnik 57 (1), S. 19-25.

UBA (Umweltbundesamt)(2011): Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege. Gutachten im Kontext der Biodiversitätsstrategie. Dessau-Roßlau.

- VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg)(Hg.)(2008): Handbuch Alternative Bedienung. im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg. o.O.
- VCD (Verkehrsclub Deutschland)(2014): Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen. Koblenz.
- VCD Dortmund (Hg.)(2009): Das Fahrradparkhaus vor der Haustür. Dortmund.
- VCÖ (Verkehrsclub Österreich)(Hg.)(2006): Radfahren – Potenziale und Trends. Wien.
- VDV (Verband deutscher Verkehrsunternehmen)(Hg.)(2005): Benchmarking im Vertrieb. VDV-Mitteilungen Nr. 9713. Köln.
- VDV (Verband deutscher Verkehrsunternehmen)(Hg.)(2009): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025. Köln.
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen)(Hg.)(2013): VDV-Jahresbericht 2012/2013. Köln.
- VRN (Verkehrsverbund Rhein-Neckar)(Hg.) (2010): Kommunikationsleitfaden für den Schülerverkehr im Kreis Bergstraße.
Online verfügbar unter http://www.kreis-bergstrasse.de/pics/medien/1_1280142883/Kommunikationsleitfaden_24S_Schlussfassung.pdf.
- VVO (Verkehrsverbund Oberelbe); VDV (Hg.)(2010): Vom Papier aufs Handy. Das Handy-Ticket. Projektdokumentation. Dresden.
- Wachinger, Lorenz (2006): Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV: Genehmigung, Vertragsvergabe und Finanzierung im straßengebundenen ÖPNV nach deutschen und europäischen Recht (Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 94. 1. Aufl., Berlin.
- Wachinger, Lorenz; Wittemann, Martin (1996): Regionalisierung des ÖPNV, Der rechtliche Rahmen in Bund und Ländern nach der Bahnreform. Bielefeld.
- Walter, Lasse (2012): Mobilitätsmanagement und die Förderung von Fahrgemeinschaften im Unternehmen – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Studie im Auftrag der flinc AG. Berlin.
- Walther, Christoph (2004): Individualverkehr mit dem ÖPNV, Grenzen der Finanzierbarkeit Öffentlicher Verkehrsangebote. In: Kagermeier, Andreas (Hg.): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum. Mannheim. S. 331-341.
- Wissenschaftlicher Beirat BMVBS (2013): Verkehrsfinanzierungsreform - Integration des kommunalen Verkehrs. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 84 (2), S. 138-194.
- Wuppertal Institut (2010): Projektmonitoring der Kampagne „Kopf an: Motor aus.“ im Jahr 2009. Endbericht. Wuppertal.
- Wuppertal Institut (Hg.)(2007): Zukunft des Carsharing in Deutschland. Schlussbericht. Wuppertal.
- x-sample; verkehrplus (2010): INFO-EFFECT. Zielgruppenspezifische Wirkungen von multimodalen Verkehrsinformationen auf individuelles Verkehrsverhalten. Endbericht. Graz.
- Ziekow, Jan; Völlink, Uwe-Carsten (Hg.)(2011): Vergaberecht, Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - 4. Teil, Vergabeverordnung, Sektorenverordnung, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste, Kommentar. München.
- Zumkeller, Dirk; Chlond, Bastian; Kuhnimhof, Tobias; Wirtz, Matthias (2008): Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen. Karlsruhe.
- Zyweck, Michael; Erm, Karl (2009): Mitpendler: Ein Portal für Fahrgemeinschaften und ÖPNV. Planung und Umsetzung eines deutschlandweit einzigartigen Projekts. In: Der Nahverkehr (9), S. 29-33.

- **Gesetzliche Grundlagen**

Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz/ BGG) in der Fassung vom 19.12.2007

Personenbeförderungsgesetz (PBefG) in der Fassung vom 7.8.2013

Verordnung zur Ausführung des § 97 Abs. 4 Schulgesetz NRW (Schülerfahrkostenverordnung - SchfkVO) (2005).

- **Internetseiten**

Carsharing Witzenhausen (Hessen): [Kurzbeschreibung Fallbeispiel](#)

Busverkehr Märkisch-Oderland GmbH/Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH: Flyer Rufbus Oderbruch Süd (2013):

http://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/cbd069c26eee65f5a6ead5e1c6a1de7b_rufbus.pdf Zugriff 22.07.2014

CARLOS GmbH: <http://www.carlos.ch/index.html> Zugriff 22.07.2014

ELTIS: The Urban Mobility Portal, Zugriff 22.07.2014:

1. My Bus - a new Demand Response Transport in the Strathclyde region, UK
2. Tür-zu-Tür Bus Service: http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=2841
3. Kopplung einzelner Personenverkehrsinformationen mit Gesundheitsterminen: http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=2357
4. Promoting cycling for young people, Scarborough & Filey: http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=3635

Fahrbibliothek.de (2014): Die deutschen Fahrbibliotheken im Internet. <http://www.fahrbibliothek.de/> Zugriff 22.07.2014

FahrradBus macht Nahverkehr für Besucher noch attraktiver, Großraumverkehr Hannover (GVH), 2009.

[http://www.gvh.de/29.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=1198&cHash=37feb5f8d87c5720a1746a973805b488](http://www.gvh.de/29.html?&tx_ttnews[tt_news]=1198&cHash=37feb5f8d87c5720a1746a973805b488), Zugriff 22.07.2014

Förderverein Ilztalbahn (2008): <http://www.ilztalbahn.net/>, Zugriff am 22.07.2014

IVM (Integriertes Verkehrsmanagement Region Frankfurt RheinMain)(2013):

- Ergebnisse der Park&Ride-Untersuchungen. www.ivm-rheinmain.de/News/ergebnisse-der-parkride-untersuchungen/ Zugriff 22.07.2014
- Betriebliches Mobilitätsmanagement: www.ivm-rheinmain.de/kommunaler-service/betriebliches-mobilitaetsmanagement, Zugriff 22.07.2014
- Schulisches Mobilitätsmanagement: <http://www.ivm-rheinmain.de/kommunaler-service/schulisches-mobilitaetsmanagement/> Zugriff 22.07.2014
- Zukunftsfähiger Schülerverkehr: <http://www.ivm-rheinmain.de/Events/zukunftsfahiger-schulerverkehr> Zugriff 22.07.2014

ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung)/Transferstelle Mobilitätsmanagement: Rijnstate Krankenhaus, Arnhem (NL): Mobilitätsplan mit verschiedenen Bausteinen:

http://www.mobilitaetsmanagement.nrw.de/cms1/download/niederlande_rijnstate.pdf, Zugriff 22.07.2014

Inmod: <http://www.inmod.de/>, Zugriff am 22.07.2014

Initiative Haller Willem (2014): www.hallo-willem.de/index.html, Zugriff am 22.07.2014

IVM/ Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hg.)(2008) Parken + Mitnehmen in Hessen, staufreies Hessen 2015: parken + Mitnehmen: <http://www.pundm.hessen.de/> Zugriff 22.07.2014

moBiel GmbH: Zukunft Mobilefeld, Mitdenken, Mitgestalten, Mitfahren, <http://www.zukunftmobilefeld.de/>,

Zugriff 22.07.2014

Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (Hg.)(2014): MITFAHREN.RLP - Das Portal für Berufspendler in Rheinland-Pfalz: <http://www.mitfahren.rlp.de/> Zugriff 22.07.2014

www.ivm-rheinmain.de/buergerservice/parken-und-mitnehmen-pm/, Zugriff 22.07.2014

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg (2014): <http://jugend-mobil.net/>

Radstationen in NRW: <http://www.radstation-nrw.de/willkommen-bei-den-radstationen-nrw.html> ; Zugriff 10.09.2015

VCD Kreisverband Passau/Freyung-Grafenau (2014): Radroutennetz zur Ilztalbahn Bergauf mit dem Zug - Bergab mit dem Rad. Online [Fallbeispiel Ilztalbahn](#) Zugriff 22.07.2014

Verkehrsclub Österreich (VCO): Projektwettbewerb Gebietskörperschaften 2013, Zugriff 22.07.2014:

- <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10399>
- <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10302>
- <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=9502>
- Top-Jugendticket: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10544>
- Jugendtaxi/60+ Taxi: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10491>
- Bürgerbus – Region Zell am See: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10435>
- Oktobus & Verkehrsverein Kitzbühel: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10584>
- Bücherbus: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10319>
- Gemeinschaftliches Fahren und Helfen mit CarSharing Seekirchen: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10168>
- Sparsprit.at: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10282>
- E-Bike Paradies Südburgenland: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10573>
- Pilotprojekt bikebox, Linz: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10326>
- onYOURway: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10570>
- Mobilitätstag des LFZ für Gartenbau: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10541>
- Online-Verkauf von Verbundtickets: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10525>
- ÖBB SeniorMobil: <http://frame.vcoe.at/frame.asp?b=1&ID=10382>