



Dipl.-Jur. Solvejg Jenssen, Greifswald; Dipl.-Ing. Udo Onnen-Weber, Wismar; Dr. Norbert Targan, Hamburg

Revitalisierung des ÖPNV in ländlichen Siedlungsräumen

Erste Ergebnisse des Modellprojekts inmod

In der Ausgabe 6/2012 dieser Zeitschrift haben die Verfasserin und die Verfasser über das vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und vom Land Mecklenburg-Vorpommern geförderte Modellprojekt *inmod* zur Revitalisierung des ÖPNV im strukturschwachen ländlichen Raum berichtet. *Inmod* geht davon aus, dass der ÖPNV mit seiner derzeitigen Philosophie, die Fahrgäste möglichst an der Haustür abzuholen, unattraktiv ist, weil die Fahrzeiten für viele Nutzer zu lang sind. Ein Wechsel des Verkehrsmittels weg vom Privat-Pkw hin zum ÖPNV kann so nicht motiviert werden. Auch Anrufbusse machen das System nicht schneller, sondern nur zeitlich flexibler.

lichem Engagement oder auf marktwirtschaftlichen Strategien beruhende, Verkehrsformen in Frage.

Nach der Eröffnung zweier Modellstrecken im Sommer 2012 hat sich die Akzeptanz der Nutzer erst langsam eingestellt. In den Spätsommer- und Herbstmonaten fanden daraufhin in den beteiligten Gemeinden Informationsveranstaltungen zur Nutzung des Pedelecsystems (Elektrofahrräder) statt. Insgesamt konnten bei den Informationsabenden knapp 100 Nutzeranfragen registriert werden. Trotz der winterlichen Witterungsverhältnisse war auch in den darauf folgenden Wochen ein stetig steigendes Interesse der Bevölkerung verbunden mit Anträgen auf Ausstellung einer *inmod*-card zu erkennen. Die meisten Nutzer sind auf der Busstrecke *Klützer Winkel* zwischen dem Priwall und der Weißen Wieck zu verzeichnen, wobei die so genannten Bedarfsfahrer derzeit die größte Nutzergruppe darstellen.

Die bisherige Tendenz zeigt, dass vor allem Menschen zwischen 45 und 65 Jahren die neue Attraktivität des Busverkehrs begrüßen und auch nutzen. Belastbare Daten zu Nutzerzahlen und Nutzergruppen werden im Sommer 2013 erwartet, wenn die Strecken nach der Winterpause im März wieder genutzt werden können und Nutzerbefragungen und Datenauswertungen in die entscheidende Phase gehen.

Im November 2012 wurden die Projektverantwortlichen von *inmod* mit dem E-Bike Award, verliehen von der RWE Deutschland und dem Verein *extraenergy* e. V., überrascht. *Durch die Eingliederung der E-Bike-Fahrt in den Bus-Tarif wird das E-Bike als innovatives Verkehrsmittel nicht nur funktional, sondern auch rechtlich Teil des ÖPNV. Dies ist ein richtungsweisender und intelligenter Ansatz, der die Mobilität in ländlichen Räumen sicherstellt und E-Bikes als eigenständiges, ernsthaftes Fortbewegungsmittel in den Alltag integriert*, lautete die Begründung der Expertenjury bei der Preisverleihung.

Forschungsschwerpunkt Recht

Wenngleich die Jury des E-Bike Awards bereits von einer geglückten Integration in den ÖPNV spricht, ist dies juristisch noch keine



Jenssen



Onnen-Weber



Targan

DIE AUTOREN

Dipl.-Jur. Solvejg Jenssen (25) ist seit dem Abschluss ihres rechtswissenschaftlichen Studiums an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald 2011 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e. V. (IKEM e. V.). In dieser Funktion bearbeitet sie die juristischen Fragestellungen des Projekts *inmod*. Parallel dazu promoviert Frau Jenssen am Lehrstuhl für öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht der Universität Greifswald im Bereich ÖPNV-Recht.

Dipl.-Ing. Udo Onnen-Weber (64) ist Architekt und seit 1993 Professor an der Hochschule Wismar. Dort leitet er das Kompetenzzentrum ländliche Mobilität. Er verantwortet zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kompetenzzentrums mehrere Studien zu Elektromobilität und deren Anwendungen vor allem im Tourismus. Das Forschungs- und Entwicklungsprojekt *inmod* ist das jüngste Vorhaben aus dem Bereich Elektromobilität und ländlicher Raum.

Dr. Norbert Targan (63) ist Partner der Targan Voss Rutschmann Partnerschaft, Hamburg. Der Rechtsanwalt, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer hat Rechtswissenschaften in Kiel, Hamburg und Wien studiert. Im Rahmen von Beratungsprojekten für Verkehrs- und Versorgungsunternehmen bearbeitet Dr. Targan rechtliche und steuerliche Fragen im ÖPNV-Bereich und steht dem Projekt *inmod* beratend zur Seite.

Fotos: inmod



Abb. 1: Um *inmod* nutzen zu können, benötigen Nutzer die *inmod*-card. Mit ihr erhalten sie eine persönliche *inmod*-Kundennummer und können an den Pedelecboxen Elektrofahräder entleihen und wieder einstellen.

Das Kompetenzzentrum ländliche Mobilität der Hochschule Wismar, welches das Modellprojekt durchführt, setzt auf ein völlig neues Beförderungsparadigma, das Attraktivität durch Geschwindigkeit in den Vordergrund stellt. Das Verkehrskonzept setzt dabei auf zwei verschiedene Mobilitätsformen. Auf der einen Seite gibt es auf Hauptstraßen Schnellbuslinien mit wenigen Haltestellen und auf der anderen Seite in das ÖPNV-System eingebundene Zubringer aus den Siedlungen und Gewerbegebieten zu diesen Haltestellen.

Dieser Paradigmenwechsel von der Modalität des ÖPNV hin zur Multimodalität wird auf den Modellstrecken in Mecklenburg-Vorpommern mit Elektrobus und Elektrofahrrad realisiert. Für die erste und letzte Meile kommen aber auch andere, auf bürgerschaft-



Realität. Nach wie vor liegt der rechtliche Forschungsschwerpunkt des Projekts auf der Fragestellung, wie eine Qualifikation des Zubringermodells als ÖPNV möglich gemacht werden kann [1]. Die am 14. Dezember 2012 beschlossene Novellierung des PBefG (Personenbeförderungsgesetz), auf die später noch genauer einzugehen ist, hat diesbezüglich keine Erleichterung geschaffen. Die Situation wurde im Gegenteil noch durch die starke Ausweitung des Ausnahmetatbestands zur Genehmigung flexibler Verkehre verschärft.

Das im Rahmen des Projekts *inmod* für den strukturschwachen ländlichen Raum konzipierte Beförderungsmodell ist dem Typus *ergänzende Bedienform* zuzuordnen, der sich durch die Kombination von einem Schnellbussystem im Linienverkehr mit einem individuellen Zubringermodell auszeichnet. Dieser Typus weicht noch wesentlich deutlicher von der ÖPNV-Definition [2] ab als die bereits weit verbreiteten so genannten flexiblen oder auch alternativen Bedienformen. Intermodale Verkehrskonzepte mit individuellen Mobilitätsanteilen müssen streng genommen wohl erst recht aus dem Definitionsbereich fallen. Jüngste Urteile des OVG Magdeburg sowie des Bundesfinanzhofs zeigen die Diskrepanz zwischen enger Wortlautauslegung auf nationaler Ebene und der Möglichkeit weiter europarechtlicher Auslegung der relevanten Definitionen.

Die schon seit einigen Jahren im Vordringen befindliche Ansicht, bereits der Anrufbus als alternative Bedienform sei kein Linienverkehr im Sinne des § 42 Satz 1 PBefG und demzufolge auch kein Öffentlicher Personennahverkehr, wurde erneut durch das OVG Magdeburg [3] bestätigt. Nach Auffassung des Gerichts fehlt dem Anrufbus das einen Linienverkehr prägende Element einer Verbindung zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten. Dadurch, dass der Streckenverlauf



Abb. 2: Das Elektrofahrrad *Flyer* der Schweizer Qualitätsmarke *Biketec* steht *inmod*-Nutzern kostenlos für den Weg zwischen Bushaltestelle und Zubringerort zur Verfügung.

nach den vorliegenden telefonischen Anmeldungen der Fahrgäste geplant wird und der Fahrgast dann von jeder Haltestelle einer Linie aufgenommen werden kann, gebe es keinen bestimmten Ausgangs- und Endpunkt für die Fahrt und der Fahrtverlauf sei völlig beliebig [4]. Ferner sei die Verkehrsverbindung nicht regelmäßig gemäß § 42 Satz 1 PBefG, da dies Fahrten voraussetze, die in einer erkennbaren zeitlichen Ordnung wiederholt werden, so dass sich die Fahrgäste auf das Vorhandensein einer Verkehrsverbindung einrichten können. Daran fehle es, wenn die Fahrten gerade nicht in einer bestimmten wiederkehrenden Abfolge durchgeführt werden, sondern nur dann, wenn ein Fahrgast einen Fahrtwunsch anmeldet [5]. Einmal mehr wird durch dieses Urteil deutlich, dass aus Sicht der nationalen Bestimmungen wenig Spielraum für vom streng definierten Linienverkehr abweichende Verkehrsmodelle bleibt.

Bereits vor der PBefG-Novelle wurden flexible Bedienformen im großen Stil über den Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 6 PBefG a.F. genehmigt, nachdem Beförderungen, die in

besonders gelagerten Einzelfällen nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllten, nach denjenigen Vorschriften genehmigt werden konnten, denen die Beförderung am meisten entsprach. Mit diesem Ausnahmetatbestand verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, vom Gesetz nicht erfasste Verkehrsformen (so genannter grauer Verkehr), an deren Zulassung aber ein Interesse besteht, im Einzelfall genehmigungsfähig zu machen. Sogar im vom zuständigen Bundesministerium herausgegebenen umfangreichen Ratgeber zum Thema flexibler Bedienformen ist die Rede davon, dass der rechtliche Rahmen nicht ganz unkompliziert sei, sich in der Praxis aber zumeist eine Möglichkeit der Genehmigung finden lasse [6]. Dieser Praxis erteilt das OVG Magdeburg in oben genanntem Urteil ebenfalls eine Absage, da das Anrufbussystem dem durch Taxen und Mietwagen durchgeführten Gelegenheitsverkehr näher stehe als dem Linienverkehr [7].

Durch die PBefG-Novellierung vom Dezember vergangenen Jahres wurde der § 2 Abs. 6 PBefG dahingehend geändert, dass ab sofort kein besonders gelagerter Einzelfall mehr nötig ist, sondern es ausreichend ist, wenn der Genehmigung keine öffentlichen Verkehrsinteressen mehr entgegenstehen. Dadurch hat der Gesetzgeber sehr deutlich gemacht, dass derzeit kein Wille an einer grundlegenden Überarbeitung und Öffnung des ÖPNV-Begriffs besteht. Die alternativ vorgenommene Ausweitung des Ausnahmetatbestandes steht allerdings diametral zu der bereits bisher sehr restriktiven Auslegungspraxis der nationalen Gerichte und zeigt einmal mehr die Hilflosigkeit gegenüber den ständig wachsenden Angeboten flexibler, alternativer, ergänzender und weiterer, in der Zukunft mit Sicherheit noch folgender, Bedienangebote.

Eine offenere und erkennbar von europarechtlichen Gesichtspunkten geprägte Auf-



Abb. 3: Damit dem Nutzer das *Pedelec* jederzeit in einem guten Zustand zur Verfügung steht, wird es sicher und gut geschützt vor Wind und Wetter in einer *Pedelecbox* aufbewahrt. Über ein Anmelde-display kann es entliehen und wieder eingestellt werden.



Abb. 4: Im Nordwesten Mecklenburgs – im Klützer Winkel – wird ein *SOR*-Elektrobus Typ *EBN 8* eingesetzt. Dieser Elektrobus der neuesten Generation ist 8 m lang, bietet 22 Sitze und 35 Stehplätze und seine Akkureichweite beträgt 160 bis 170 km.



Abb. 5: In Pötenitz, einem inmod-Standort auf der Strecke im Klützer Winkel, stellt eine Nutzerin ein Pedelec ein, um anschließend mit dem Elektrobus nach Kalkhorst zu fahren.



Abb. 6: In den Regionen Salzhaff und Usedom werden MAN Lion's City Hybrid-Busse eingesetzt.

fassung vertritt hingegen der Bundesfinanzhof (BFH) in einem Beschluss [8] zur EuGH-Vorlage vom Juli letzten Jahres. Wenngleich Thema des Beschlusses ein anderes war, wird doch deutlich, dass die generelle Auslegungslinie beim PBefG aufgrund europarechtlicher Regelungen eine weite sein sollte. Der BFH gibt zu bedenken, dass auch die maßgebliche Sicht des Durchschnittsverbrauchers für die Frage, was eine Personen-

beförderung ist, zu beachten sei [9] und betont die Notwendigkeit, sich an unionsrechtlichen Vorschriften zu orientieren [10].

Bezogen auf den hiesigen Fall bedeutet dies vor allem das Erfordernis, sich an der Verordnung (EG) Nr. 1370/ 2007 zu orientieren, die ganz offen formuliert von der Notwendigkeit der ausreichenden und angemessenen Verkehrsbedienung spricht und damit ein situati-

ons- und ortsabhängiges Bedienungsniveau ermöglicht. Insbesondere die europarechtlich gebotene weite Auslegung der Begriffe *Öffentlicher Personennahverkehr*, *Personenbeförderung* und *Linienverkehr* würde aber zu großen Teilen eine Auslegung gegen den Wortlaut und Wortsinn des nationalen Gesetzestextes bedeuten. Noch immer unabdingbar ist somit eine gesetzliche Neufassung der ÖPNV-Definition, die auch zukunftsweisende intermodale und flexible Verkehrskonzepte in ihren Anwendungsbereich fallen lässt und somit für alle Beteiligten das Problem lösen würde, die so dringend notwendigen neuen Mobilitätskonzepte in das derzeitige enge „ÖPNV-Korsett“ zwingen zu müssen.

Integrierter Landesverkehrsplan als politische Herausforderung

Jüngste Pläne des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern sehen vor, einen *Integrierten Landesverkehrsplan* aufzustellen, der Leitlinien für eine ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltige Verkehrspolitik enthalten soll. Die Verwendung des Begriffs *integriert* soll darauf hinweisen, dass es in erster Linie um die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln gehen soll. Laut Aussage des Ministeriums wird in Zukunft die Gestaltung von Mobilitätsketten, welche die einzelnen Verkehrsmittel übergreifen, im Mittelpunkt stehen. An die Stelle einer isolierten Sicht auf einzelne Verkehrsleistungen sollen integrierte Verkehrslösungen treten [11].

Derzeit sind Kommunen, Verbände, Institutionen und Bürger dazu aufgerufen, Anregungen und Vorschläge einzubringen. Der Plan soll dann in einem offenen Verfahren mit allen Beteiligten zusammen aufgestellt werden. Dazu soll es prozessbegleitend mehrere Werkstattgespräche geben, in denen die Inhalte gemeinsam besprochen werden.



Abb. 7: Der inmod-Weg ist einfach, schnell und günstig.



Abb. 8: Am 7. August 2012 wurde in Groß Schwansee die inmod-Strecke Klützer Winkel eröffnet.



Die Projektinhalte von *inmod* passen sehr gut in die Konzeption dieses neuen Landesplans, weswegen auch Vertreter des Projekts an den Werkstattgesprächen beteiligt sind. Die Projektverantwortlichen erhoffen sich eine zeitnahe Planaufstellung und die Festbeschreibung der wesentlichen Inhalte ergänzender Bedienformen.

Unklar ist allerdings bislang der rechtliche Stellenwert eines solchen Plans. Ohne Änderung der gesetzlichen Bestimmungen ist davon auszugehen, dass er nur eine Soll-Vorgabe für die Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden schaffen kann. Deswegen ist es nach wie vor von großer Bedeutung, die Projektgrundsätze in die Nahverkehrspläne gemäß § 7 ÖPNVG M-V (Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern) zu integrieren. Mit der PBefG-Novellierung vom 14. Dezember 2012 wurde zudem das Instrument des Nahverkehrsplans gestärkt und unter anderem die Bindung der Genehmigungsbehörde an den Nahverkehrsplan in § 8 Abs. 3a PBefG normiert.

Geänderte Struktur der Leistungserbringung

Für die Zeit nach dem Projektende 2014 braucht es Ideen für die weitere Organisation des Verkehrskonzeptes. Dabei sollte auch vor völlig neuen Möglichkeiten nicht zurückgeschreckt und in ganz verschiedene Richtungen gedacht werden dürfen.

Ein mögliches Konzept könnte eine Änderung der Leistungserbringerstruktur darstellen: Der Schnellbus wird wie bislang vom Busbetreiber in Rahmen der normalen Zuständigkeitsbereiche betrieben, wohingegen die Gemeinden den Zubringerbetrieb organisieren. Dafür könnte ihnen durch zweckgebundene Mittel pro Person vom Landkreis ein bestimmtes Budget zugewiesen werden. Die Gemeinden könnten dann als diejenigen, die



Abb. 9: Kölns Bürgermeisterin Elfi Scho-Antwerpes (Mitte) übergibt zusammen mit Sebastian Ackermann, Leiter Kommunikation RWE Deutschland (2.v.li.), Hannes Neupert, erster Vorsitzender ExtraEnergy e.V. (links), und Ludger Koopmann, stellvertretender Bundesvorsitzender des ADFC (rechts), den ersten Preis des E-Bike-Awards an die Hochschule Wismar, vertreten von Prof. Udo Onnen-Weber (2.v.r.), Markus Krüger (3.v.li.) und Caterina Kaup (3.v.r.).

den Mobilitätsbedarf vor Ort am besten einschätzen können, entscheiden, für welches Zubringersystem die Mittel verwendet werden. Daneben dürften sie ebenfalls entscheiden, wie die Organisation gestaltet werden soll, wozu insbesondere die Frage gehört, ob die Aufgabe durch einen kommunalen Eigenbetrieb erfüllt oder an Fremdbetriebe vergeben werden soll.

Dieses Konzept ist speziell auf den Raumtypus *sehr strukturschwacher ländlicher Raum* zugeschnitten. Die Landkreise – in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere nach der letzten Kreisgebietsreform 2011 – sind zu groß, um für jedes Gemeindegebiet die beste Mobilitätsform finden und realisieren zu können. Deshalb ist es notwendig, kleinere Einheiten damit zu beauftragen. Die Gemeinden sind hier diejenigen, die am effektivsten speziell auf ihre Gebiete zugeschnittene Lösungen verwirklichen können.

Um der Aufgabe der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen gerecht zu werden, muss

es auch möglich sein, bestehende Finanz- und Organisationsstrukturen zu durchbrechen und so die für alle Beteiligten beste Lösung zu finden.

Ausblick

Inmod wird 2013 vor allem versuchen, Berufspendler und Touristen anzusprechen und ihnen die Vorzüge des neuen, attraktiven ÖPNV-Systems zu verdeutlichen. Dazu wird das Konzept etwas nachjustiert, es werden neue Features wie Gästekarten und „Dorfpaten“ eingeführt, alles in allem der Versuch einer weiteren Steigerung der Attraktivität.

In einem weiteren Aufsatz wird 2014 davon zu berichten sein, ob und bei wem sich der Modal Split zugunsten des ÖPNV verändert hat und wie die Gesetzgeber auf die rechtlichen Anregungen aus dem Modellversuch *inmod* reagiert haben.

Anmerkungen/Literatur

- [1] Vgl. dazu vertiefend: Jenssen/Onnen-Weber/Targan, Intermodalität und Elektromobilität in strukturschwachen Räumen, DER NAHVERKEHR, 6/2012, S. 28f. sowie Jenssen, Revitalisierung des ländlichen Raums durch intelligente Mobilitätskonzepte – Vorstellung und rechtliche Einordnung eines Modellprojekts, IR 11/2012, S. 285f.
- [2] § 1 ÖPNVG M-V: [...] *allgemein zugängliche Beförderung von Personen im Linierverkehr* [...].
- [3] OVG Magdeburg, Urte. v. 1.8.2012 – 3 L 2/11.
- [4] OVG Magdeburg, Urte. v. 1.8.2012 – 3 L 2/11, BeckRS 2012, 60842, S. 12 <zitiert nach beck-online>.
- [5] Ebd.
- [6] BMVBS, Handbuch zur Planung flexibler Bedienformen im ÖPNV, Bonn 2009, S. 85.
- [7] OVG Magdeburg, Urte. v. 1.8.2012 – 3 L 2/11, BeckRS 2012, 60842, S. 12 <zitiert nach beck-online>.
- [8] BFH, Beschl. v. 10.7.2012, XI R 39/10.
- [9] BFH, Beschl. v. 10.7.2012, XI R 39/10, DSStR 42/2012, S. 2132.
- [10] Ebd.
- [11] Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung, Infobrief Nr. 16, November 2012.

ANZEIGEN

DER STELLENMARKT für Führungskräfte im ÖPNV

langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Personennahverkehrs und 800 engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiterinnen in Hamm.

verkehrsunternehmen suchen wir zum 01.09.2011 den

bearbeiter Betriebsplanung (m/w)

beraten und optimieren die Fahrzeugumlaufpläne sowie die Dienstpläne für den öffentlichen Personennahverkehr und die Turnuspläne. Sie schreiben die monatlichen Zielfernpläne für den öffentlichen Personennahverkehr und bereiten die Betriebsleistungsdaten für das betriebliche Informationssystem und das Datenbanksystem vor.

Anforderung Bewerber bis zum Ende April 2012 wegen der Wahl des Stadtrats.

Aufgabenschwerpunkte sind über die Ausarbeitung des öffentlichen Personennahverkehrs, die Ausarbeitung von rechtlichen, wirtschaftlichen und anderen Aufgabenfeldern sowie die

monatlich in DER NAHVERKEHR · dreimal im Monat (1., 10., 20.)
in den NAHVERKEHRS-NACHRICHTEN (NaNa)
Rufen Sie uns an. Wir beraten Sie gerne.

Andrea Schwemmer

Alba Fachverlag · Telefon 02132-91395-76 · Fax 02132-91395-77
E-Mail: schwemmer@alba-verlag.de · www.alba-verlag.de

OHNE SIEBEN SIEGEL

KONZEPT+UMSETZUNG
VON MOBILITÄTSENTWICKLUNGEN

Praxisorientierte Beratung
rund um den Kundendialog
im ÖPNV

Kirsch konkret

Kirstin Schwemmer · 0251.20881846 · schwemmer@kirschkonkret.de · www.kirschkonkret.de