The background consists of several overlapping geometric shapes in shades of teal and green. A large teal shape is at the top right, a medium teal shape is in the middle, and various green shapes are at the bottom. The text is positioned in the upper left area of the teal shapes.

TEILSTUDIE
POTENZIALE UND
GESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN
EINES KOSTENGÜNSTIGEN
ÖPNV

Impressum

Auftraggeber

Landeshaupt Potsdam
Koordinierungsstelle Klimaschutz
Friedrich-Ebert-Str. 79/81
14469 Potsdam



Auftragnehmer und Autoren

Innovationszentrum für Mobilität und
gesellschaftlichen Wandel (InnoZ) GmbH

Daniela Sachwitz, Daniel Hosse, Frank Hunsicker

Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM)
(rechtliches Gutachten)

Malte Preuß, Matthias Hartwig



Stand

Juli 2017

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



NATIONALE
KLIMASCHUTZ
INITIATIVE

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	5
Darstellungsverzeichnis	7
1 Aufgaben und Zielstellung	9
1.1. Ausgangslage	9
1.2. Ziele der Teilstudie	10
2 Grundlagen	11
2.1. Kennzahlen der SrV-Erhebung 2013.....	11
2.2. Kennzahlen des ÖPNV.....	15
2.3. Sharing-Systeme	17
2.4. Pendlerbeziehungen.....	18
2.5. Tourismus.....	19
3 Maßnahmen zur Stärkung des ÖPNV	21
3.1. Integriertes städtisches Sharing-System für Elektroautos und Pedelecs als ergänzender ÖPNV.....	21
3.2. Öffentliche Transportdienstleistungen durch Mitnahme in privaten Elektro- Pkw	23
3.3. Ticketloser ÖPNV	25
4 Rechtliches Gutachten (IKEM)	29
5 Fazit	31
Literaturverzeichnis	33

Abkürzungsverzeichnis

BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
kW	Kilowatt
LHP	Landeshauptstadt Potsdam
NEFZ	Neuen Europäischen Fahrzyklus
NO ₂	Stickstoffdioxid
MIV	motorisierter Individualverkehr
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
Pkw	Personenkraftwagen
SrV	System repräsentativer Verkehrsverhaltensbefragungen
StEK	Stadtentwicklungskonzept
UBA	Umweltbundesamt
VBB	Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg
ViP	Verkehrsbetrieb Potsdam GmbH

Darstellungenverzeichnis

Abbildungen

Abb. 2-1	Verfügbarkeit von Verkehrsmitteln und ÖV-Zeitkarten, Quelle: SrV 2013	11
Abb. 2-2	Vergleich Modal Split aller Wege und Binnenverkehr, Quelle: SrV 2013.....	12
Abb. 2-3	Pkw-Dichte Potsdam, Quelle: SrV 2003, 2008, 2013	12
Abb. 2-4	Zugelassene Pkw , Quelle: SteK Verkehr	14
Abb. 2-5	Siedlungsflächen, Quelle. Potsdam in Zahlen	14
Abb. 2-6	Schadstoffklassen Busflotte ViP	16
Abb. 2-7	Liniennetz Potsdam, Quelle: ViP.....	17
Abb. 2-8	Erreichbarkeiten der Innenstadt im ÖV-Netz, Quelle: SteK Verkehr	17
Abb. 2-9	Pendlerbeziehungen in Potsdam aus SteK Verkehr 2014	19
Abb. 2-10	Nadelöhre Potsdam, Quelle: eigene Darstellung, Karte: GoogleMaps	19
Abb. 2-11	Touristische ÖPNV-Linien in Potsdam, Quelle: ViP 2017	20
Abb. 3-1	Kunden und Buchungen – eMobility Cube Wolfsburg, Quelle: InnoZ GmbH	23

Tabellen

Tab. 2-1	Kennzahlen ÖPNV – Fahrzeuge, Quelle: ViP 2017	15
Tab. 2-2	Kennzahlen ÖPNV – Kapazitäten, Quelle: ViP 2017.....	15
Tab. 2-3	Kennzahlen ÖPNV - Linienlänge, Quelle: ViP 2017	16
Tab. 2-4	Kennzahlen ÖPNV - Liniennetz, Quelle: ViP 2017	16
Tab. 3-1	Erreichbarkeiten Krampnitz, Quelle: ProPotsdam	24

1 Aufgaben und Zielstellung

1.1. Ausgangslage

Potsdam muss mit einem weiteren Bevölkerungswachstum rechnen und dieses verkehrlich abbilden. Doch bereits heute gibt es an vielen Straßen Engpässe, Staus, Lärm und Luftverschmutzung. An zwei Messstellen in Potsdam wurden im Jahr 2016 Grenzwertüberschreitungen der Stickstoffdioxid- (NO₂-)werte gemessen. Dabei ging es um die Messstellen in der Zeppelinstraße (43 µg/m³) und in der Großbeerenstraße (40 µg/m³)¹. Der zulässige Grenzwert liegt im Jahresmittel bei 40 µg/m³. Die Herausforderungen im Klima- und Lärmschutz sowie der Luftreinhaltung müssen, vor allem im Hinblick auf den Wachstumstrend, gelöst werden. Dies erscheint nur mit wesentlichen Strukturänderungen möglich, die auf eine deutliche Reduzierung des MIV-Verkehrs und eine Stärkung des sog. Umweltverbund (Fuß-, Radverkehr, Busse und Bahnen im Nahverkehr) abzielen müssen. Diesel-Pkw sind im Verkehrsbereich maßgebliche Verursacher von NO₂-Ausstößen². In der Luftreinhalteplanung konnte die LHP diesbezüglich bereits erste positive Erfahrungen machen. Die neue Einbahnstraßenführung in der Leipziger Straße und die daraus resultierende Verkehrsverringerung halfen, die Grenzwertüberschreitungen der Stickstoffdioxide einzudämmen³. Weitere bereits umgesetzte Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs, zur Steuerung des MIV und die klimarelevanten Bestrebungen der kommunalen Verkehrsbetriebe (ViP) im ÖPNV durch z.B. den Testbetrieb einer Hybrid-Buslinie, haben ebenfalls erste Erfolge bei der Einsparung von klimaschädlichen Schadstoffen gezeitigt (ca. 22,8 % Kraftstoffeinsparungen beim Hybridbus vs. Dieselbus)⁴.

Stickstoffdioxid (NO₂)

Stickstoffdioxid entsteht u.a. bei Verbrennungsprozessen in Dieselmotoren. In Deutschland sind Pkw-Diesel-Abgase für 67 % der direkten Stickstoffdioxid-Emissionen im Straßenverkehr innerorts verantwortlich (UBA). In Potsdam ist ebenfalls der Straßenverkehr Hauptemittent von NO₂. Stickstoffdioxid ist besonders gefährlich für die Atemwege. Zudem ist es in Verbindung mit Kohlenwasserstoffen für die sommerliche Ozonbildung (O₃) verantwortlich.⁵

¹ Umweltbundesamt (2016), NO₂-Jahresmittelwerte Jahr 2016

² UBA/TREMOD (2016)

³ SteK Verkehr 2014, S. 37

⁴ Glaser (ViP), 2016

⁵ SteK Verkehr 2014

Motorisierten Individualverkehr wird es weiterhin geben, wenngleich die Anstrengungen der LHP darin bestehen sollten, den MIV-Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen in Potsdam weiter zu reduzieren. Der verbleibende MIV-Anteil sollte dann mit einem Maximum an alternativen Antrieben abgedeckt werden. Dabei ist es wichtig, frühzeitig die geeignete technische Infrastruktur bereitzustellen und dieser Entwicklung, u.U. auch mit regulatorischen Maßnahmen, bereits heute schon Rechnung zu tragen. Daneben muss der ÖPNV als Rückgrat der städtischen Mobilität und als Alternative zum Pkw weiter gestärkt werden. Die Verknüpfung mit flexiblen Mobilitätsangeboten und ein vereinfachtes Buchungs- und Abrechnungssystem sind dabei wesentliche Bausteine.

1.2. Ziele der Teilstudie

Der „klassische“ öffentliche Personennahverkehr bildet das Rückgrat städtischer Mobilität, auch in Potsdam. Setzt man Busse und Straßenbahnen innerstädtisch entlang der Magistralen ein, ist dies nach wie vor die effizienteste Art der motorisierten Mobilität. Mit Blick auf den Klimaschutz bietet sich hier zudem ein großer Hebel zur Senkung der verkehrsbedingten Emissionen in der Stadt, zumindest, wenn man davon ausgeht, dass die bestehende Busflotte in den kommenden Dekaden sukzessive auf elektrische Antriebe umgestellt wird (batterieelektrisch und/oder Brennstoffzelle). Im Zusammenhang mit dem prognostizierten Wachstum der Stadt sollten im Potsdamer Nahverkehr mögliche Kapazitätserweiterungen ausgelotet werden, um das System auf steigende Nachfragen hin belastbar zu gestalten. Darüber hinaus sollten die starren Angebotsstrukturen an die immer individuelleren Mobilitätsbedürfnisse der Kunden angepasst werden, um einen Umstieg vom MIV auf den Umweltverbund attraktiv zu machen. Dafür müssten, als ein Baustein, neue (Mobilitäts-)Dienstleistungen Einzug in das Gesamtangebot ÖPNV erhalten. Nur so kann die Attraktivität des Systems gesteigert und ein Umstieg vom MIV auf die Fahrzeuge des Umweltverbundes gewährleistet werden. Es bleibt jedoch zu beachten, dass der Nahverkehr, trotz Angebotserweiterung, sozialverträglich bleiben muss. Die Nutzung von Bussen und Bahnen muss für jedermann bezahlbar bleiben.

Die vorliegende Teilstudie untersucht die Potenziale und Ausgestaltungsmöglichkeiten eines kostengünstigen klimaschonenden ÖPNV für die Stadt Potsdam. Dabei handelt es sich nicht um einen Konkurrenzentwurf zu den Planwerken der Stadt (Nahverkehrsplan, STeK Verkehr, Innenstadtverkehrskonzept), sondern es werden verschiedene Stoßrichtungen aufgezeigt, in die der „klassische“ öffentliche Verkehr im digitalen Zeitalter weiterentwickelt werden kann und bei denen er sich sowohl maximal klimafreundlich gestaltet als auch für die Bürgerinnen und Bürger bezahlbar bleibt. Hierbei werden die Einsatzmöglichkeiten neuer integrierter IT- und Mobilitätsformen im Zusammenspiel mit dem grundständigen ÖPNV-Angebot aufgezeigt und diese auf die Realisierbarkeit in Potsdam hin untersucht. Dabei werden zwei Maßnahmen für ein innovatives Angebotssystem formuliert, die durch unterschiedliche Ansätze zum einen auf den dicht besiedelten innerstädtischen Bereich und zum anderen auf die Stadtteile an der Peripherie ausgerichtet sind. Die beiden Maßnahmen mit dem Ziel, das ÖPNV-System grundsätzlich zu stärken, werden auf organisatorische Erfordernisse sowie hinsichtlich ihrer rechtlichen Umsetzbarkeit geprüft.

2 Grundlagen

Als Grundlage für die Studie dient eine Übersicht ausgewählter Kennzahlen aus der letzten Erhebung „Mobilität in Städten - SrV“ aus dem Jahr 2013, dem Stadtentwicklungskonzept Verkehr 2014 und weiteren Planwerken der Stadt. Die Daten dienen vor allem der Potenzialermittlung für die Verlagerung derzeitiger MIV-Verkehre auf den Umweltverbund (Fuß-, Radverkehr und ÖPNV) und als Argumentationsgrundlage für die in dieser Studie näher betrachteten beiden Maßnahmen zur Gestaltung eines zeitgemäßen und bedarfsorientierten ÖPNV, die in Kapitel 3 „Maßnahmen zur Stärkung des ÖPNV“ beschrieben werden. Auf die im Folgenden dargestellten Kennzahlen wird im Verlauf der Studie mehrfach Bezug genommen.

2.1. Kennzahlen der SrV-Erhebung 2013

Potsdam hat derzeit ca. 172.000 Einwohner, mit steigender Tendenz, wovon ein Anteil von 93 % mobil ist. Jede mobile Person unternimmt im Durchschnitt 3,8 Wege am Tag bei einer mittleren Wegelänge von 7,5 km und einer mittleren Dauer des Weges von 23,1 min. Die Verfügbarkeit von Fahrrädern und/oder Pkw liegt deutlich über 60 %, wohingegen die Verfügbarkeit von Pedelecs (<5 %) oder ÖV-Zeitkarten (<40 %) sehr gering ist. Die Unterschiede zwischen Männern und Frauen bzgl. der Verfügbarkeit einzelner Verkehrsmittel sind nicht signifikant. Ein Blick auf Abb. 2-1 zeigt jedoch Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen, mit einer höheren Verfügbarkeit von Pkw und einer geringeren Verfügbarkeit von ÖV-Zeitkarten bei den Erwerbstätigen. In Kapitel 0 wird darauf, im Zusammenhang mit Pendlerverkehren, näher eingegangen.

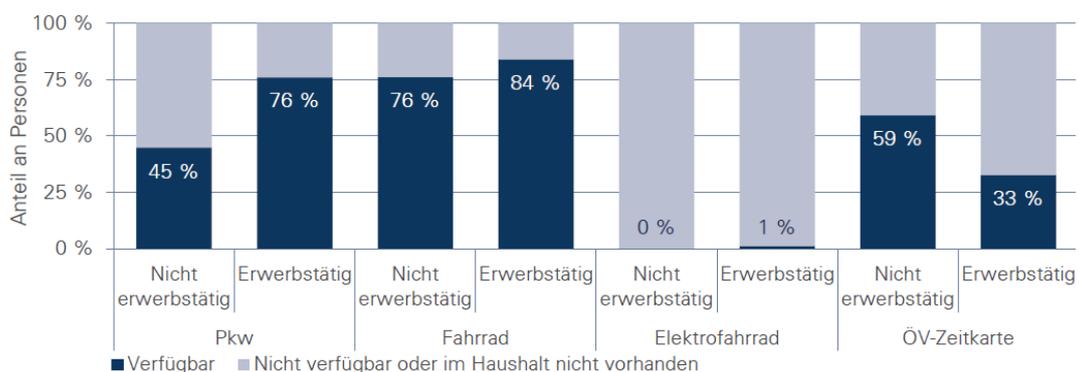


Abb. 2-1 Verfügbarkeit von Verkehrsmitteln und ÖV-Zeitkarten, Quelle: SrV 2013

Für die vorliegende Teilstudie ist die Betrachtung des derzeitigen Modal Split, also der Verteilung der verschiedenen Verkehrsmittel am Gesamtverkehr, wichtig, um Potenziale für mögliche Verkehrsverlagerungen abzulesen. Daneben sind die Daten zum Pkw-Bestand

interessant für die Einbindung von Mitnahmesystemen in den ÖPNV, wie es in Kapitel 3.2. dargestellt wird.

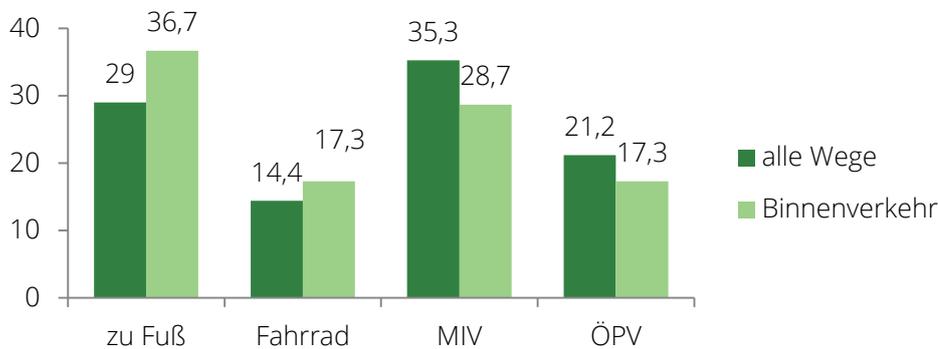


Abb. 2-2 Vergleich Modal Split aller Wege und Binnenverkehr, Quelle: SrV 2013

Bei dem Vergleich in Abb. 2-2 lässt sich das Potenzial für Potsdam ablesen, den MIV-Anteil im Binnenverkehr – also innerhalb des Stadtgebietes – zu verringern und eine Verlagerung der bisherigen MIV-Wege auf den Umweltverbund zu bewirken. Dies gilt vor allem für die kurzen Wege bis 5 km (2/3 der Wege), die derzeit zu ¼ mit dem Pkw zurückgelegt werden. Dabei ist der Pkw-Anteil bei den 25-65 jährigen am höchsten¹.

Der in Abb. 2-3 skizzierte Verlauf der Pkw-Dichte von 2003 - 2017 zeigt, trotz steigender Einwohnerzahlen, einen positiven Trend zu weniger Autobesitz in Potsdam. Der Anteil der Elektro-Pkw liegt hier bei weniger als 1 % und zeigt somit deutliches Wachstumspotenzial.

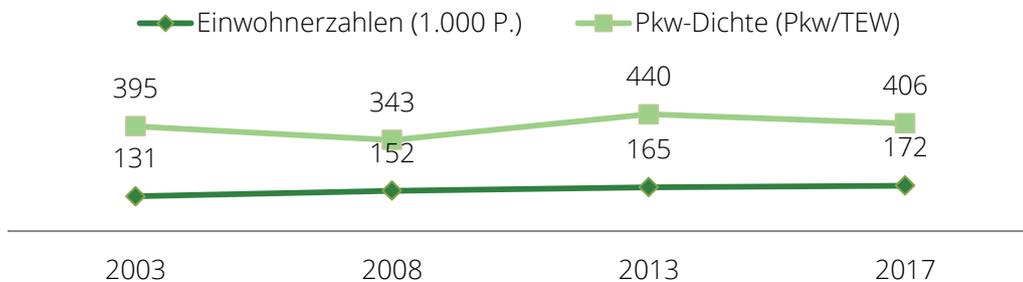


Abb. 2-3 Pkw-Dichte Potsdam, Quelle: SrV 2003, 2008, 2013

Ladeinfrastruktur

Die Anzahl der öffentlichen Ladestationen in Potsdam ist, auf einem mit der Klima-Agentur verlinkten Stromtankstellenverzeichnis (chargemap.com, mit lediglich 10 Stationen nicht nur sehr gering, sondern das System ist auch ausgesprochen unübersichtlich. So gibt es deutschlandweit neben vier verschiedenen kW-Stärken bei den Ladestationen, wobei es die leistungsstärkste (43 kW) in Potsdam nicht gibt, auch zahlreiche Ladestecker-Systeme, Ladekarten und Ladeverbundangebote.

¹ TU Dresden, SrV-Erhebung 2013 - Ergebnisauswahl

Diesen Angebotsdschungel gilt es aufzuheben. Für Potsdam gilt es zudem, eine umfangreichere Infrastruktur von Lademöglichkeiten für Elektrofahrzeuge zu schaffen, um den künftig vermehrten Einsatz elektrisch angetriebener Pkw, auch und vor allem in der kommunalen Flotte, voranzutreiben. Dies wird im Innenstadtverkehrskonzept von Potsdam in Kapitel 5.6 „Elektromobilität“ inhaltsgleich formuliert. Dort sind auf Makroebene bereits acht weitere Standorte für öffentliche Ladestationen im Innenstadtbereich herausgearbeitet worden.

In Abb. 2-4 ist die Verteilung der in Potsdam zugelassenen Pkw auf die statistischen Bezirke dargestellt. Abb. 2-5 zeigt dagegen die Flächen der Wohnbebauung in Potsdam (Stand 2015). Dies ist vor allem für die Ausarbeitung effizienter Mobilitätsangebote, speziell für die Anbindung der peripheren Gebiete, wichtig. Hier müssen flexible Mobilitätsangebote in Abstimmung mit dem ÖPNV ihren Einsatz finden, um den dort lebenden Menschen Zugang zu bezahlbarer und zeitgemäßer Mobilität zu gewährleisten. Aufgrund der prognostizierten Bevölkerungszunahme Potsdams ist mit einer starken Verdichtung der noch wenig besiedelten Gebiete zu rechnen. Derzeit ist die Pkw-Nutzung dort, im Potsdamer Norden mit den „neuen Ortsteilen“ Fahrland, Golm, Groß Glienicke, Marquardt, Neu Fahrland, Satzkorn und Uetz-Paaren sowie in den Potsdamer Nachbargemeinden am stärksten. Der Pkw-Besitz ist dagegen in den innenstadtnahen Bezirken und dem Potsdamer Süden am höchsten.² Hier sind zwei wichtige Hebel zur Reduzierung des MIV-Anteils am Modal Split zu erkennen. Zum einen die Anbindung der Randgebiete Potsdams mit einem stärker auf Flexibilität ausgerichteten ÖPNV und zum anderen die Reduzierung von MIV-Binnenverkehren für kurze, und somit auf den Umweltverbund verlagerbare, Strecken.

² TU Dresden, SrV-Erhebung 2013 - Ergebnisauswahl

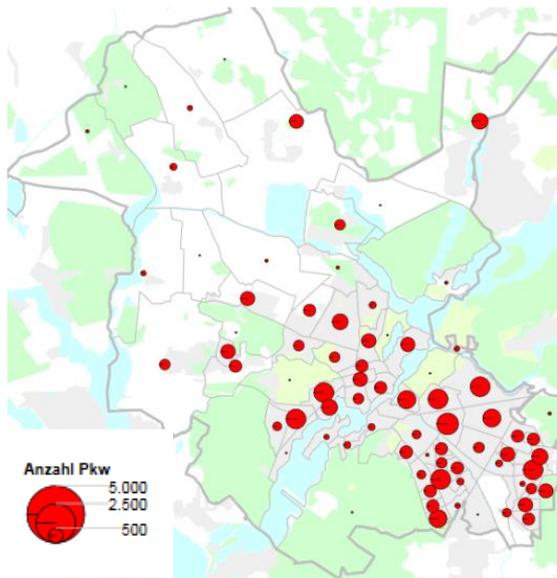


Abb. 2-4 Zugelassene Pkw , Quelle: SteK Verkehr

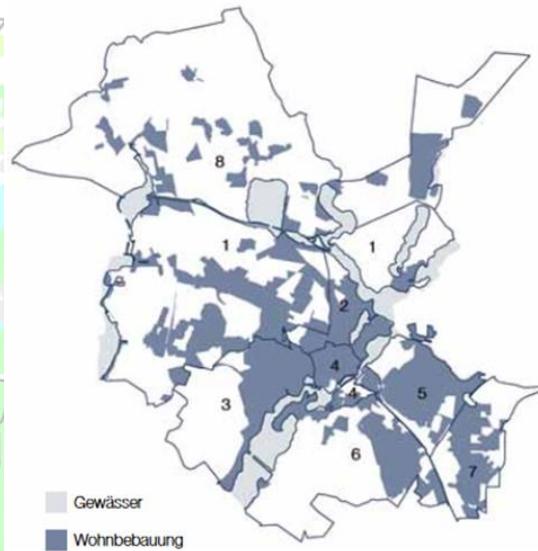


Abb. 2-5 Siedlungsflächen, Quelle: Potsdam in Zahlen

Die Stadt besitzt, bei einer Gesamtfläche von 187,7 km², einen Verkehrsflächenanteil von 7,5 %. Der Gewässeranteil liegt bei 10,9 %, die Siedlungsfläche beträgt 23,1 % und die Vegetation umfasst mit 58,5 % der Gesamtfläche Potsdams den größten Anteil.³

Definition Verkehrsfläche

Unbebaute Flächen, die dem Straßen-, Schienen- oder Luftverkehr dienen sowie Landflächen, die dem Verkehr auf den Wasserstraßen dienen. Hierzu gehören in der Regel auch die Trenn-, Seiten- und Schutzstreifen, Brücken, Gräben und Böschungen, Rad- und Gehwege, Parkstreifen und ähnliche Einrichtungen. (Quelle: destatis)

Der geringe Verkehrsflächenanteil zeigt das Problem Potsdams für mögliche Ausweichplanungen: Es gibt zu wenig Platz. Die steigenden Einwohnerzahlen werden den Trend der langsamen Abkehr der Autofixierung relativieren. Für mehr Verkehr ist jedoch nicht mehr Platz vorhanden, da die Stadt mit ihrer Insellage zahlreiche Nadelöhre besitzt, die auf den Verkehrsstrom wie ein Flaschenhals wirken. Es muss über eine neue Aufteilung des Straßenraumes nachgedacht werden muss. Massentransportmittel wie Straßenbahnen und Busse sind in diesem Fall klar dem privaten Pkw zu bevorzugen. Auch über den, für den ruhenden Verkehr vorgehaltenen, Raum muss neu verhandelt werden. Hier gilt es, das verkehrliche Leitbild des Innenstadtverkehrskonzeptes Potsdams zu beachten, in dem von einer „Neuaufteilung [...] des Gehweges, im Einzelfall durch Einbeziehung von Fahrbahnflächen [...]“ die Rede ist.⁴

³ Potsdam in Zahlen, 2015

⁴ Innenstadtverkehrskonzept 2017, S.35

2.2. Kennzahlen des ÖPNV

Das kommunale Verkehrsunternehmen ViP Verkehrsbetrieb Potsdam GmbH, Tochter der Stadtwerke Potsdam, ist in der Stadt der führende Mobilitätsanbieter. Die folgenden Tabellen zeigen ausgewählte Kennzahlen des Unternehmens und geben einen Einblick in den Umfang des bestehenden Mobilitätsangebotes. Was in Tab. 2-1 und Tab. 2-4 tabellarisch aufgeführt ist, ist in der Abb. 2-6 noch einmal visualisiert.

Tab. 2-1 Kennzahlen ÖPNV – Fahrzeuge, Quelle: ViP 2017

Fahrzeuge	108
davon Bus	55
davon Tram	53 (elektrisch)
Fähre	1 (elektrisch)

Für die Einbindung in ein integriertes Gesamtkonzept sind die Fahrzeuge des ÖPNV mit Blick auf Kapazitätsgrößen, Auslastungen und auf Klimarelevanz zu prüfen. In Tab. 2-2 sind die Kapazitäten der einzelnen Transportgefäße aufgelistet. Ein Kapazitätsvergleich der ViP macht deutlich, welche Potenziale im ÖPNV stecken: **180 Personen = 1 Tram = 2 Gelenkbusse = 140 Pkw**. Dies ist auch aus stadtplanerischer Sicht ein wichtiger Aspekt. Denn der für Pkw vorgehaltene öffentliche Raum als Parkraum kann mit dieser Einsparung Flächen zur Stärkung von z.B. Fahrrädern oder Bikesharing-Systemen bereitstellen und damit ein integriertes „Gesamtkonzept-ÖPNV“ stärken.

Tab. 2-2 Kennzahlen ÖPNV – Kapazitäten, Quelle: ViP 2017

Tram	Anzahl Plätze	Bus	Anzahl Plätze
18x KT4D	35 Sitzplätze	14x Niederflur	27 Sitzplätze
	53 Stehplätze		49 Stehplätze
17x Niederflur	68 Sitzplätze	41x Gelenkbus	37 Sitzplätze
	107 Stehplätze		67 Stehplätze
18x Variobahn	57 Sitzplätze	-	-
	118 Stehplätze		

Der Einsatz von technologisch neuen, abgaseinsparenden Antriebstechnologien in der Busflotte ist aus klimapolitischer Sicht unausweichlich und wird von der ViP auch unterstützt. Derzeit emittiert die Busflotte der ViP im Jahr 5264 t CO² bei 4.256.026 Kilometern Laufleistung und 2.068.549 Litern Dieselmotorenverbrauch⁵. Dabei sind bereits 30 der 41 Gelenkbusse in der Schadstoffklasse EEV („Enhanced Environmental Friendly Vehicle“ – verbessertes umweltfreundliches Fahrzeug) im Einsatz, einem sehr hohen europäischen Abgasstandard. Die Abb. 2-6 zeigt aber, dass es noch Potenzial im Einsatz neuerer Antriebstechnologien in der Busflotte gibt. Der Austausch älterer Busse mit Euro 3 Norm auf die aktuell höchste Abgasnorm Euro VI ist bereits seit dem Jahr 2015 von der ViP mit dem Kauf von Euro-VI-normierten Bussen, an-gestoßen worden. Darüber hinaus gab es in 2014 eine

⁵ Glaser, 2016 (Stand: 2015)

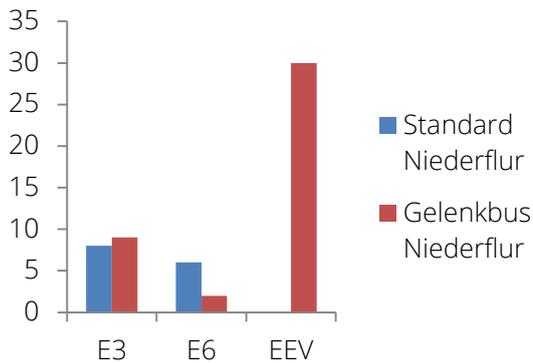


Abb. 2-6 Schadstoffklassen Busflotte ViP

Testphase mit einem Volvo-Hybridbus, der positive Erfahrungen gebracht hat (Kraftstoffeinsparung von 22,8 % im Vergleich zum Dieselmotor). Die Umstellung der gesamten Fahrzeugflotte auf elektrische Antriebe (batterieelektrisch und/oder Brennstoffzelle) bleibt im Hinblick auf die ambitionierten klimapolitischen Ziele Potsdams, im Rahmen der Masterplankommune, mittel-langfristig unausweichlich.

Im Folgenden ist das Potsdamer Liniennetz der ViP in Zahlen und kartographisch dargestellt. Dabei wurden die Nachtlinien im Busverkehr nicht berücksichtigt.

Tab. 2-3 Kennzahlen ÖPNV - Linienlänge, Quelle: ViP 2017

Linienlänge	379,1 km
davon Linienlänge Tramnetz	74,46 km
davon Linienlänge Busnetz	304,42 km
Fähre	0,3 km

Tab. 2-4 Kennzahlen ÖPNV - Liniennetz, Quelle: ViP 2017

Liniennetz	33
davon Straßenbahn	7 Linien
davon Bus	25 Linien
Fähre	1 Linie

Bei der Betrachtung des Liniennetzes wird deutlich, dass die Tram (rote Linien) vor allem den Innenstadtbereich und den Potsdamer Süden abdeckt. Der gesamte nördliche Bereich wird vom Busverkehr (lila Linien) bedient. Es sind, vor allem nördlich der Innenstadt, deutliche Versorgungslücken zu erkennen. Diese gilt es mit der Erweiterung des Liniennetzes und geeigneten flexiblen Mobilitätsangeboten zu füllen.

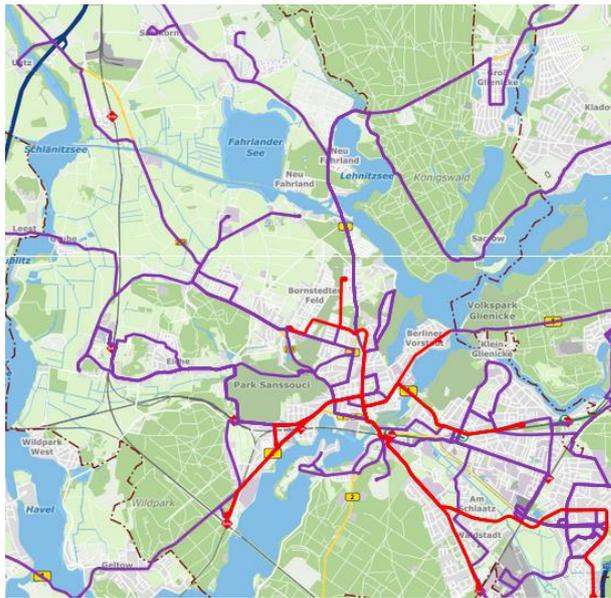


Abb. 2-7 Liniennetz Potsdam, Quelle: ViP

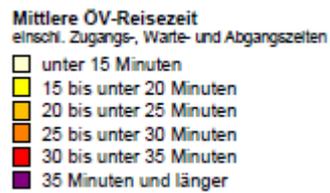
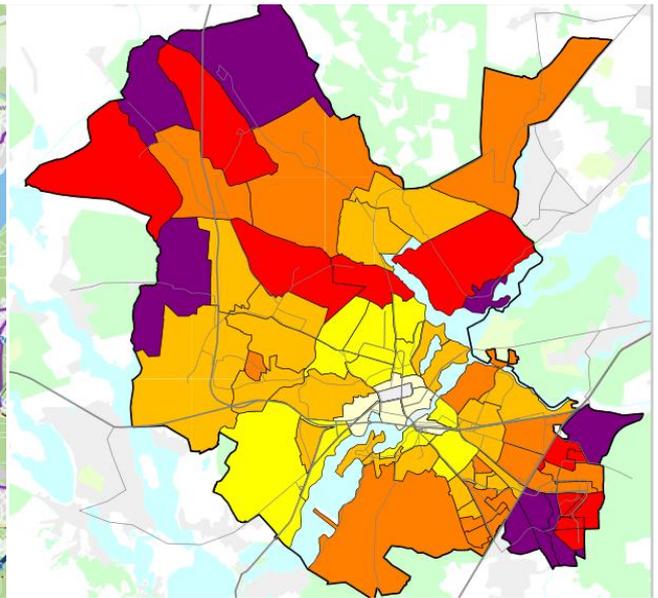


Abb. 2-8 Erreichbarkeiten der Innenstadt im ÖV-Netz, Quelle: SteK Verkehr

2.3. Sharing-Systeme

Bikesharing

In Potsdam betreibt der Anbieter nextbike das „PotsdamRad“ und ist mit 24 Ausleihstationen und über 200 Fahrrädern gut vertreten.⁶ Eine Verknüpfung zum ÖPNV-Tarif der ViP besteht auch. Abo-Kunden dürfen bis zu 120 min. kostenfrei am Tag mit einem der Fahrräder fahren. Eine mögliche Erweiterung des bestehenden Angebotes wird in dem Kapitel „Organisatorische Erfordernisse“ untersucht. Der Fokus liegt dabei auf dem Potenzial von Pedelecs, mit denen einerseits die durchschnittlichen Reichweiten im Radverkehr von 5 km auf 8 km deutlich erhöht und, andererseits die Bedürfnisse bestimmter Zielgruppen (Pendler, Senioren, Frauen mit Kind) angesprochen werden können.⁷

Carsharing

Der Anteil der Carsharing-Nutzer an der Gesamtbevölkerung ist mit 1,4 % in Potsdam vergleichsweise gering. Ein gesamtstädtisches Carsharingkonzept gibt es nicht. Dafür versuchen private Initiativen und einige wenige Firmen, sich in diesem Feld zu etablieren. Die

⁶ LHP, Statistische Grunddaten

⁷ KlimaAgentur Potsdam, Pedelecs

Firma Greenwheels bietet in Potsdam z.B. stationsgebundenes Carsharing an mehreren Stationen im Stadtbereich an. Auch Flinkster ist am Hauptbahnhof in Potsdam mit drei Fahrzeugen vertreten. Daneben gibt es, in zunehmender Zahl, private Initiativen, die sich ein Auto teilen. Ein in Potsdam bekanntes Projekt ist das 2013 ins Leben gerufene Projekt „Stadtteilauto“. Das Angebot hat sich etabliert und ist mit 300 Nutzern (bei zehn Autos und zwei Lastenrädern) das größte privat organisierte Angebot. Ein zweites privat engagiertes Angebot verbindet den Carsharing-Gedanken mit dem Einsatz von Elektromobilität. Die Non-profit-Initiative von Andreas Gamper, der ein privates E-Auto der Öffentlichkeit zum Selbstkostenpreis zur Verfügung stellt, ist derzeit das bekannteste Elektromobilitäts-Projekt der Stadt.

Aus dem BMVI geförderten „Schaufensterprojekt A4 Elektrische Flotten für Berlin/Brandenburg“ gibt es Ergebnisse zu den unterschiedlichen Nutzungsanlässen bei stationsgebundenen im Vergleich zu free floating Sharing-angeboten. Stationsgebundene Angebote werden vor allem bei nicht-alltäglichen Wegen genutzt, wohingegen stationsungebundene Angebote für Erledigungen des täglichen Bedarfs genutzt werden. Mit Blick auf die verschiedenen Zielgruppen Potsdams wären beide Angebotsformen sinnvoll. Einerseits das stationsungebundene Angebot für Touristen, Studenten, etc. mit nicht-alltäglichen Wegen, andererseits das stationsgebundene für Pendler, Bürger, etc. für alltägliche Fahrten.

Die Infrastruktur für Elektromobilität ist mit lediglich zehn Ladestationen deutlich zu gering, zumal nicht alle Ladesäulen frei für die Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, sondern zum Teil nur für die Kunden eines Geschäftes reserviert sind.

2.4. Pendlerbeziehungen

Die Verflechtungen mit den Umlandgemeinden sind für die Verkehrsplanung in Potsdam eine Herausforderung. Die Nähe zur Hauptstadt Berlin und die eigene Stellung als Wissenschafts-, Arbeitgeber- und Hochschulstandort bringen einen hohen Anteil an Pendlerbeziehungen für die Stadt mit (siehe Abb. 2 9). Die Pendler sind damit eine wichtige Zielgruppe für die Umgestaltung des ÖPNV-Angebotes in Potsdam. Hier müssen vor allem Schnittstellen zwischen dem Umweltverbund und dem unzureichend angeschlossenen Umland geschaffen werden. Kommunenübergreifende Fahrradschnellwege sind bereits Planung. Sie sind beispielhaft ein wichtiger Baustein im Hinblick auf das Verlagern von MIV-Verkehren auf den Umweltverbund und mit dem Einsatz passender Schnittstellen dienen sie der Stärkung des ÖPNVs.

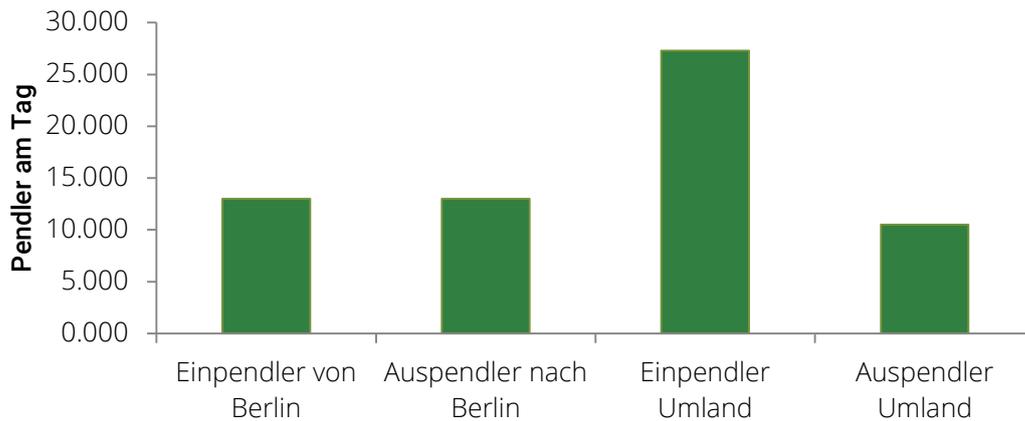


Abb. 2-9 Pendlerbeziehungen in Potsdam aus SteK Verkehr 2014

Die Insellage Potsdams wirkt sich für das Ein- und Ausleiten der, u.a. durch die Pendler, entstehenden Verkehrsströme stark einschränkend aus. Dies betrifft vor allem die Nadelöhre um die Lange Brücke, die Nuthestraße und die Zeppelinstraße (siehe Abb. 2-10). Um Verkehrsstaus an diesen Engpässen künftig zu verhindern und die dort auftretenden Schadstoffbelastungen um eine bedeutende Menge zu reduzieren, können Einschränkungen des MIV und die Stärkung des ÖPNV einen erheblichen Beitrag leisten. Auch die Anbindung der nördlichen Gemeindeteile Potsdams, z.B. Neu Fahrland, Marquardt und Groß Glienicke, an die Innenstadt muss trotz der Engstellen gewährleistet bleiben. Hier kann ein innovatives ÖPNV-System einen erheblichen Beitrag zu einem stabilen Mobilitätsangebot leisten.

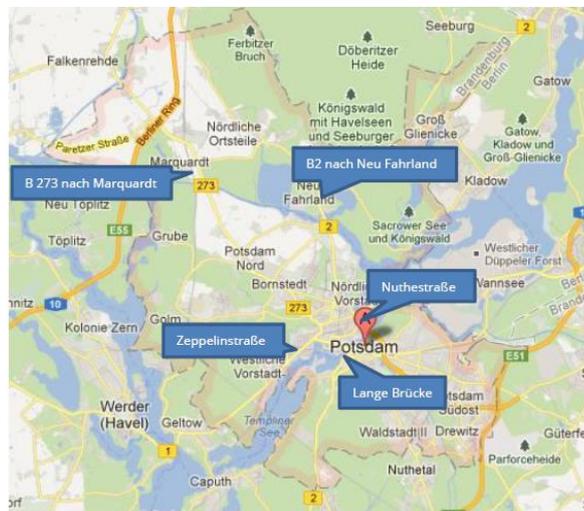


Abb. 2-10 Nadelöhre Potsdam, Quelle: eigene Darstellung, Karte: GoogleMaps

2.5. Tourismus

Für den innerstädtischen Verkehr spielt der Status der Stadt als UNESCO-Welterbe auf einer Fläche von 500 ha als touristischer Anziehungspunkt eine entscheidende Rolle. Die Touristenströme verkehrlich reibungslos und umweltverträglich abzuwickeln, ist eine enorme Herausforderung. Dabei geht es sowohl um Individualtouristen, die mit dem eigenen Pkw anreisen, als auch um eine große Anzahl an Touristengruppen vor allem in Reisebussen, die täglich die Sehenswürdigkeiten Potsdams ansteuern. Im Jahr 2015 gab es, nach eigenen Angaben der Landeshauptstadt, 1.105.264 Übernachtungen von 475.419 Touris-

ten.⁸ Ein modernes ÖPNV-Gesamtsystem muss sich in Potsdam auch dieses Themas annehmen und braucht geeignete Angebote, welche auf die spezifischen Bedarfe von Touristen ausgerichtet sind. Dafür sollten in einem ersten Schritt Sharing-Systeme zur touristischen Nutzung etabliert und offensiv beworben werden. Dabei sollten mögliche Zugangshemmnisse zu stadteigenen Sharing-Systemen (bei Anmeldung, bei Nutzung, bei Rückgabe) so gering wie möglich gehalten werden. Auch die Verknüpfung von Sharing-Angeboten bzw. der Nutzung des ÖPNV mit dem Besuch touristischer Ziele, wie z.B. Theater, Kino, Restaurants, Museen, wäre ein wichtiger Baustein zur Förderung des Umweltverbundes im touristischen Bereich.



Abb. 2-11 Touristische ÖPNV-Linien in Potsdam, Quelle: ViP 2017

⁸ LHP, Statistische Grunddaten

3 Maßnahmen zur Stärkung des ÖPNV

3.1. Integriertes städtisches Sharing-System für Elektroautos und Pedelecs als ergänzender ÖPNV

Vernetzte Mobilitätsdienstleistungen, die den ÖPNV mit verschiedenen elektrifizierten oder nichtmotorisierten Mobilitätsangeboten verknüpfen sowie Information und Austausch zu neuen Mobilitätsformen fördern, sind wichtige Bausteine für eine effiziente Verkehrsabwicklung in urbanen Räumen. Dabei können e-Carsharing-Fahrzeuge an verschiedenen Standorten in der Innenstadt ausgeliehen und im Sinne eines One-Way-Systems an einer anderen Station wieder abgestellt werden. Darüber hinaus stehen Pedelecs an diesen und weiteren Standorten über das Stadtgebiet verteilt zur Verfügung. Wie beim Carsharing handelt es sich auch hier um ein One-Way-System, sodass die Fahrräder frei an jeder dieser Stationen wieder zurückgestellt werden können.

Die Stationen befinden sich vorrangig an stärker frequentierten ÖPNV-Haltestellen bzw. Bahnhöfen und werden diese gestalterisch und funktional zu intermodalen sog. Mobility Hubs auf, wie sie in ähnlicher Form in anderen Städten wie Bremen, Würzburg oder Leipzig umgesetzt werden. Das öffentlich zugängliche elektrische Rad bzw. Auto wird somit quasi zum sichtbaren Bestandteil des ÖPNV. Virtuell bieten eine App und ggfs. auch eine Mobilitätskarte Zugang zu den vollautomatisch ausleihbaren Fahrzeugen. Damit können die e-Fahrzeuge verortet, spontan gebucht, geöffnet und genutzt werden sowie nach Ende der Fahrt an einer freien Ladestation zurückgegeben werden. Abgerechnet wird am Monatsende über eine integrierte „Mobilitätsrechnung“, die auch die mit dem klassischen ÖPNV zurückgelegten Wege umfasst.

Das System ist auf der Grundlage heute erhältlicher Technologien umsetzbar. Die Idee ist sowohl räumlich als auch inhaltlich-technisch skalierbar. Räumlich, da zunächst ein Teilbereich der Innenstadt zur Pilotierung ausgewählt werden kann, inhaltlich-technisch, da Fahrzeugart (z.B. konventionelle Fahrräder, e-Roller, Lastenfahrräder) und Fahrzeugkategorie bzw. -hersteller austauschbar sind. Darüber hinaus kann die Kundenansprache auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Besonders erfolgversprechend ist die Ansprache von Arbeitgebern im Sinne des betrieblichen Mobilitätsmanagements, die Kooperation mit Wohnungsbauträgern oder die Adressierung von Gruppen, die sich in einer Umbruchsituation befinden, wie z.B. die Vielzahl der auch weiterhin zu erwartenden Neubürgerhaushalte. Nicht zuletzt wäre die touristische Nutzung mit einzubeziehen, für die allerdings eine kurzfristige Bezahlform zum Tragen kommen müsste.

Organisatorische Erfordernisse

Ziel dieser Maßnahme ist es, den Umfang des MIV im Innenstadtbereich zu verringern, Bürgern, Pendlern und Touristen ein klimafreundliches und flexibles Mobilitätsangebot zur

Verfügung zu stellen und damit den Umweltverbund zu stärken. Dafür sollten derzeit vorhandene Einzellösungen, wie sie in Potsdam existieren (siehe Kapitel „Carsharing“), miteinander verknüpft werden, sodass sie zusammen ein kompaktes städtisches Mobilitätskonzept ergeben. Dabei können vor allem durch die Gewährleistung kurzer Umsteigezeiten (ÖPNV-Rad, Rad-Pkw, etc.), mit einem einfachen ganzheitlichen Buchungssystem und einem nachvollziehbaren Preissystem gängige Nutzungshemmnisse gemindert oder aufgehoben werden.

Eine Schwierigkeit, verschiedene eCarsharing-Systeme miteinander und mit dem Angebot des ÖPNV zu verknüpfen, liegt vor allem in der Einrichtung eines einheitlichen Buchungs- und Abrechnungssystems. Hier kann ggf. das bestehende Buchungssystem der ViP genutzt (online bzw. App) und die Sharingangebote dort verankert werden. Eine tarifliche Verknüpfung mit dem bestehenden ÖPNV-Tarif würde die Attraktivität des Gesamtsystems stärken und Zugangshemmnisse auf Seiten des Nutzers verringern. In einem späteren Schritt wäre der Einsatz einer Mobilitätskarte, die für alle Mobilitätsangebote einer Stadt gilt, ein guter Ansatz. Bestehende verbundübergreifende Mobilitätskarten wie z.B. die KONUS-Gästekarte¹ sind hier als positives Beispiel zu nennen. Dahinter sollte ein einfaches Abrechnungssystem stecken, was dem Nutzer eine Best-Preis-Garantie bietet. Das bedeutet, dass am Ende des Tages die tatsächlich genutzten Verkehrsmittel und Fahrzeiten ermittelt werden und das für den Nutzer günstigste Ticket abgerechnet wird.

Die LHP und die kommunalen Unternehmen der Stadtwerke GmbH können an dieser Stelle die Vorreiterrolle zur Umsetzung der Maßnahme einnehmen und ein solches Mobilitätssystem mit der eigenen Fahrzeugflotte beginnend aufbauen und an den Firmenstandorten für die Öffentlichkeit zugänglich machen. Ein erstes Ziel wäre hierbei, die Bürger für die Themen Elektromobilität und Bike- oder Car-Sharing zu sensibilisieren und zudem die notwendige Infrastruktur bereitzustellen, um eigene erste positive Erfahrungen machen zu können. Dabei wäre die chronologische Vorgehensweise die schrittweise Umstellung der kommunalen Dienstflotte auf Elektrofahrzeuge, was nach den Verbrauchswerten des Jahres 2016 allein für den Fuhrpark der LHP zu einem signifikanten CO₂-Einsparungspotenzial von ca. 145.000 kg im Jahr führt. Danach käme eine Erweiterung der dienstlichen Fahrzeugflotte um Pedelecs, e-Lastenräder oder e-Scooter. Final können diese Fahrzeuge dann außerhalb der Öffnungszeiten der städtischen Verwaltung für die Öffentlichkeit freigegeben werden. Diesen Prozess müssen die LHP und die kommunale Fuhrparkservice GmbH, die den Fuhrpark der Stadt verwaltet, gemeinsam vorantreiben. Rechtliche Vorgaben bzw. etwaige rechtliche Bedenken sind im Teilgutachten des IKEM unter Punkt 0aufgeführt.

Erste positive Erfahrungen gibt es aus bereits bestehenden Projekten wie jenem der Stadt Wolfsburg. Hier wurde 2015 der sog. eMobility Cube errichtet, eine (elektro-)Mobilitätszentrale in der Nähe des Hauptbahnhofs und weitere Ausleihstationen in der Stadt, an der e-Car- und Bikesharing angeboten werden. Darüber hinaus gibt es in der Mobilitätszentrale auch Informationsangebote rund um das Thema Elektromobilität. Das An-

¹ Link zur Homepage: <http://www.schwarzwald-tourismus.info/service/konus2>

gebot wurde von den Wolfsburgern, Pendlern und Besuchern gut angenommen (siehe Abb. Abb. 3-1).²



Abb. 3-1 Kunden und Buchungen – eMobility Cube Wolfsburg, Quelle: InnoZ GmbH

Auf Potsdam übertragen würde die Einrichtung einer Mobilitätszentrale und von Leihstationen – im einheitlichen Design über die (Innen)stadt verteilt – das Bewusstsein für Elektromobilität in der Bevölkerung, bei Besuchern und Pendlern erhöhen und es könnten erste Erfahrungen vor Ort gesammelt werden. Zudem hat Potsdam den Vorteil, eine Stadt mit einem hohen Anteil an jungen

Menschen zu sein (24.870 Studierende im Wintersemester 16/17)³, die neuen Mobilitätsformen und den Themen Klimaschutz und Nachhaltigkeit gegenüber eher aufgeschlossen sind. Auch Pendler und Besucher aus Berlin oder Touristen aus anderen europäischen Städten, in denen Elektromobilität bereits breiter verfügbar ist, profitieren von einem solchen Angebot in Potsdam und könnten dazu beitragen, es in der Stadt zu etablieren.

3.2. Öffentliche Transportdienstleistungen durch Mitnahme in privaten Elektro-Pkw

Pkw sind in Potsdam im Mittel nur mit etwa 1,3 Personen und damit noch schlechter als im bundesdeutschen Durchschnitt besetzt⁴. Aus ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten ist diese geringe Auslastung höchst ineffizient. Die Mitnahme von Fahrgästen trüge dazu bei, die Besetzungsgrade der Pkw zu erhöhen und damit die Effizienz zu steigern. Gleichzeitig besteht der Pkw-Bestand in Deutschland vornehmlich aus Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor (99,7 % des Pkw-Bestandes). Diese werden in der Regel mit fossilen Kraftstoffen angetrieben und stoßen entsprechend CO₂ sowie Luftschadstoffe aus – im Gegensatz zu elektrisch angetriebenen Fahrzeugen, die mit erneuerbaren Energien angetrieben werden können. Ziel sollte daher sein, den Anteil der E-Pkw an der Gesamtflotte zu erhöhen und gleichzeitig die Versorgung mit erneuerbar gewonnenem Strom sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund könnte - analog zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) - folgender Ansatz Erfolg haben: Organisiert von einem örtlichen Netzbetreiber, z.B. dem Verkehrsunternehmen, wird den Bürgerinnen und Bürgern in einem definierten Bediengebiet außerhalb der Innenstadt folgendes Angebot gemacht: Private Autofahrer können als Anbieter

² Wappelhorst, Hinkeldein, Eggers, 2015

³ Potsdam in Zahlen, 2016

⁴ TU Dresden, 2015

von Transportleistungen im ÖPNV mitmachen. Voraussetzung ist, dass sie über ein E-Fahrzeug, einen Grünstromvertrag und ein Smartphone verfügen. Die Autofahrer müssen sich lediglich auf einer Mitfahr-Plattform des Betreibers registrieren lassen. Mit einem Klick werden private Autofahrer dann mit ihren E-Fahrzeugen praktisch zu Minibussen.

Die angebotene Transportleistung wird bspw. mit 1 Euro pro Kilometer vergütet; die neuen privaten Anbieter erhalten 90 Cent, 10 Cent verbleiben beim Betreiber. Auch die Finanzierung über eine Tarifintegration ist denkbar. Rein rechtlich wäre ein solches Vorhaben vsl. schon heute durchführbar: § 2 Abs. 7 des PBefG enthält eine sogenannte „Experimentierklausel“, die die Umsetzung derartiger neuer Mobilitätsdienstleistungen ermöglicht: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“ Diese beiden Aspekte werden in Kapitel 4 „Rechtliches Gutachten (IKEM)“ genauer beleuchtet.

Diese Maßnahme kann gleich mehrfach zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Potsdam beitragen: Zum einen wird die Erreichbarkeit in den Außenbezirken der Stadt erheblich verbessert, zum anderen werden herkömmliche Pkw-Fahrten auf elektrische Pkw verlagert und damit effizienter gestaltet bzw. durch die Mitfahrt bei Dritten gleich ganz vermieden. Im Idealfall werden Zweit- oder Dritt-Pkw in den betreffenden Stadtteilen abgeschafft und dadurch Neukunden für den ÖPNV gewonnen. Eine preisliche Staffelung kann z.B. dafür sorgen, dass Fahrten bzw. Mitfahrten bis in die Innenstadt teurer sind als lediglich der Transfer aus einem dörflich geprägten Stadtteil zur nächsten Haltestelle inkl. der Weiterfahrt mit Straßenbahn oder Bus.

Organisatorische Erfordernisse

Mitfahrssysteme sind nicht neu, erleben derzeit aber wieder einen Aufschwung. Vor allem in Gebieten mit einem geringen ÖPNV-Angebot wird das private Mitnehmen wieder wirkungsvoll. Es ist vor allem dort schnell umsetzbar, wo soziale Strukturen ein privates Mitnehmen vereinfachen, weil auf bestehende Netzwerke zurückgegriffen werden kann.

Für Potsdam würde sich das neue Wohnquartier in Krampnitz nördlich der Innenstadt als Reallabor für ein privates Mitnahmesystem mit Elektro-Pkw anbieten. Das Quartier wird künftig Platz für ca. 4.000 Menschen bieten. Derzeitige Erreichbarkeiten zu den nächstgelegenen Bahnhöfen sind in Tab. 5 aufgeführt.

Tab. 3-1 Erreichbarkeiten Krampnitz, Quelle: ProPotsdam

	Potsdam Hbf.	Spandau Hbf. (Berlin)
Fahrrad	30 min.	-
Bus	20 min.	30 min.
Auto	15 min.	30 min.

Die Tabelle lässt die Potenziale einer privaten Mitnahme mit Elektroautos erkennen. Fahrzeiten bis 30 min. (ca. 10 km) sind mit dem Elektroauto sehr gut zu bewältigen. Die Strecke von Krampnitz nach Potsdam führt über das bereits erwähnte, Nadelöhr der Bun-

desstraße 2. Vor diesem Hintergrund ist eine Erhöhung des Besetzungsgrades der Pkw im (elektrischen) MIV sehr zu begrüßen. Auf dieses Konto zählt die hier beschriebene Maßnahme ein. Der Anspruch des Entwicklungsträgers ProPotsdam GmbH ist es zudem, in Krampnitz ein CO₂-neutrales Quartier zu entwickeln. Die ProPotsdam formuliert das Ziel für das künftige Mobilitätskonzept in Krampnitz wie folgt: „Die Anbindung an den ÖPNV, ein gut ausgebautes Fahrradwegenetz, Angebote für Car- und Bike-Sharing sowie Mitfahrkonzepte und die Infrastruktur als Basis für E-Mobility sind Bestandteil des zukunftsfähigen Mobilitätskonzeptes.“ Damit ist der Grundstein für die hier beschriebene Maßnahme gelegt. Rechtliche Fragen diesbezüglich werden in dem vom IKEM erstellten Teilgutachten (Verweis in Kapitel 4) näher beleuchtet.

Diese Maßnahme kann gleich mehrfach zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Potsdam beitragen: Zum einen wird die Erreichbarkeit in den Außenbezirken der Stadt erheblich verbessert, zum anderen werden herkömmliche Pkw-Fahrten auf elektrische Pkw verlagert und damit effizienter gestaltet bzw. durch die Mitfahrt bei Dritten gleich ganz vermieden. Im Idealfall werden Zweit- oder Dritt-Pkw in den betreffenden Stadtteilen abgeschafft und dadurch Neukunden für den ÖPNV gewonnen. Eine preisliche Staffelung kann z.B. dafür sorgen, dass Fahrten bzw. Mitfahrten bis in die Innenstadt teurer sind als lediglich der Transfer aus einem dörflich geprägten Stadtteil zur nächsten Haltestelle inkl. der Weiterfahrt mit Straßenbahn oder Bus.

3.3. Ticketloser ÖPNV

Ziel aller hier beschriebenen Maßnahmen ist die Stärkung des ÖPNV und die zeitgleiche Verringerung bisheriger MIV-Fahrten in Potsdam. Zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV gehören, neben einer Vielfalt an flexiblen Mobilitätsangeboten (siehe vorherige Maßnahmen), u.a. Pünktlichkeit, Sauberkeit und einheitliche Tarifstrukturen. Letzteres ist vor allem für die sogenannten Zugangshemmnisse und das Aufbrechen von Mobilitätsroutinen entscheidend. Je einfacher ein System funktioniert, desto eher ist man bereit, es auszuprobieren.

Die Diskussionen um ticketlose ÖPNV-Angebote sind nicht neu und wurden auch in Potsdam bereits geführt. Die Zahl der Pilotprojekte in (vor allem) europäischen Städten steigt und erste Ergebnisse zeigen, dass und wie ein solcher Umstieg funktionieren kann. Eines der bekanntesten Beispiele kommt aus der estnischen Hauptstadt Tallin mit ca. 425.000 Einwohnern. Dort wurde 2013 ein fahrscheinfreier ÖPNV eingeführt, verknüpft mit einer einheitlichen ÖPNV-Abgabe, die für alle Einwohner Tallins gilt. Erste Untersuchungen haben positive Fahrgastnachfragen bestätigt (Groß, 2014, S.14). Weniger positive Beispiele zeigen aber auch, was nicht funktioniert. So ist allein durch die Einführung eines ticketlosen ÖPNV nicht garantiert, dass das erklärte Ziel, den MIV-Anteil am Modal Split zu verringern und diese Wege auf den Umweltverbund zu verlagern, erreicht wird. So wurde in Frankreich (Aubagne) nach der Einführung eines fahrscheinlosen Tramangebotes zur Reduzierung der Pendlerverkehre festgestellt, dass sich zwar die Fahrgastzahlen erhöht, der MIV-Anteil in der Stadt aber nur wenig (um 10 %) verringert hat. Die Evaluation der Einführung eines kostenlosen ÖPNVs in der Stadt Hasselt zeigte die gleichen Ergebnisse. Nur 22,8 % der

(neuen) Fahrgäste sind vorher mit dem Pkw gefahren, aber 32,3 % haben vorher das Rad genutzt oder sind die Wege zu Fuß gegangen (Groß, 2014).

Die Einführung eines ticketlosen ÖPNV ist in den meisten Beispielen keine Einzelmaßnahme. Angebotsverbesserungen, MIV-Restriktionen, etc. werden zeitgleich eingeführt, sodass sich manche Erfolge, wie die in Tallin, nicht ausschließlich auf den ticketlosen ÖPNV zurückführen lassen. Eine Evaluation der König Technischen Hochschule Stockholm⁵ zeigt, dass die positive Fahrgastnachfrage von 3 % in Tallin, nur zu etwas weniger als die Hälfte auf die Einführung des ticketlosen ÖPNV zurückzuführen ist. 1,8 % der befragten Fahrgäste begründeten die Mehrnutzung mit der allgemeinen Angebotsverbesserung. Weitere Ergebnisse haben gezeigt, dass es vor allem einen Umstieg auf den ÖPNV innerhalb des Umweltverbundes gegeben hat, aber nur geringe Verlagerung der MIV-Verkehre stattgefunden hat. Damit ist ein wichtiges Ziel dieser Maßnahme verfehlt (Martin Randelhoff, 2014).

Potsdam ist Mitglied im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH. Der VBB gehört flächenmäßig zu den größten Verkehrsverbänden Europas (30.000 km²). Die politische und die unternehmerische Ebene sind durch die Strukturen klar voneinander getrennt. Für diese Teilstudie wichtige vorrangige Ziele des VBB sind es, eine einheitliche Tarifstruktur zu schaffen und die Anschlusssicherheit für Fahrgäste, unabhängig vom Verkehrsunternehmen, zu gewährleisten. Die Einführung eines ticketlosen ÖPNV in Potsdam wird innerhalb des Verkehrsverbundes nur umsetzbar, wenn der gesamte Verbund diese Entscheidung mitträgt. Für detaillierte Aussagen über die Möglichkeiten Potsdams innerhalb des VBBs alternative Finanzierungsmodelle einzuführen, wären rechtliche Prüfungen der Verträge notwendig, die an dieser Stelle das Volumen der Teilstudie überstiegen hätten.

Derzeit decken die Ticketerlöse im Potsdamer Nahverkehr 40 % der Kosten, ca. 3,5 Mio. Euro trägt die Stadt, die verbleibenden Kosten kommen von den Stadtwerken und öffentlichen Mitteln des Bundes. Das jährliche Defizit beträgt ca. 20 Mio. Euro. Was müsste unter diesen Bedingungen ein Bürgerticket kosten, um die Bedarfe zur Kostendeckung zu decken? Ein Rechenbeispiel aus Tübingen (ca. 89.000 Einwohner) zeigt, dass bei dem Defizit des Tübinger ÖPNV von 14 Mio. Euro ein Ticket pro Kopf 17 Euro pro Monat kosten müsste. In Berlin wären es 15 Euro, in Bremen 20 Euro und in Leipzig 25 Euro pro Kopf im Monat. In Potsdam würde der Beitrag in eben dieser Spanne liegen, um die Kostenbedarfe durch ein Bürgerticket abzudecken. „Der Beitrag dürfte aber maximal die Kosten des kostenfreien ÖPNV-Angebots decken und darf einzelne Einwohner nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belasten und sollte sich an deren finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren“ (aus dem rechtlichen Gutachten IKEM, S.23).

Neben den Bürgern, können auch weitere Akteure zur Querfinanzierung des ÖPNV eingebunden und in die Pflicht genommen werden: die Unternehmen. In zahlreichen Studien sind Ansätze zu verschiedenen Umlagemodellen als weitere Säule der ÖPNV-Finanzierung benannt. Diese Einbindung Dritter in die Finanzierungsverantwortung des ÖPNV soll den

⁵ Cats, O., T. Reinmal and Y.O. Susilo, 2014, Public Transport Pricing Policy – Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia, The Transportation Research Board (TRB) 93rd Annual Meeting, Washington DC, USA.

bestehenden Finanzierungsmix aus Nutzerfinanzierung (Ticketerlöse) und öffentlicher Mitfinanzierung (Defizitausgleich) ergänzen. In Frankreich (Aubagne) wurde, zur Mitfinanzierung des ÖPNV-Angebotes, eine Unternehmenssteuerpauschale eingeführt, die abhängig von der Bruttolohnsumme des Betriebes ist (Bruttolohnsumme = Gesamtbetrag des Geldlohnes und der Naturalleistungen eines Betriebes). Ein Pendant zu dieser Abgabe gibt es in Deutschland jedoch nicht.

4 Rechtliches Gutachten (IKEM)

Das rechtliche Gutachten zu dieser Teilstudie hat das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) durchgeführt. Das Dokument kann eigenständig gelesen werden, daher wird an dieser Stelle nur darauf verwiesen. Das Gutachten befindet sich im Anhang dieser Teilstudie. Hier die Kapitelüberschriften in der Vorschau:

- A Überblick: Definition, Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen im ÖPNV
- B Öffentliche Transportdienstleistungen durch Mitnahme in privaten Elektro-PKW
- C Kostenloser ÖPNV
- D Ausblick: integriertes städtisches Sharing-systemen für Elektroautos und Pedelecs als ergänzender ÖPNV

5 Fazit

Das Potsdamer Verkehrsnetz muss hohe Pendlerströme, zahlreiche touristische Verkehre, auf die Innenstadt konzentrierte Binnenverkehre und Fahrten in die Randgebiete auffangen. Dabei ist es zum einen topografisch begrenzt und zum anderen besteht der Anspruch der LHP, den Verkehr weitestgehend klimaneutral umzusetzen. Das bedeutet, den Umweltverbund zu stärken und Anreize zu schaffen, die den MIV minimieren. Verbleibende MIV-Verkehre sollten so klimafreundlich wie möglich gestaltet werden. Als positiver Nebeneffekt würden auch örtlich wirksame Schadstoff- und Lärmemissionen gesenkt. Dabei zielt eine der beschriebenen Maßnahmen darauf ab, den Besetzungsgrad der Pkw zu erhöhen, indem private Mitnahmen unterstützt werden. Zudem sollte die Elektromobilität als dominante Antriebsform im Individualverkehr etabliert werden. Dabei helfen e-Carsharing-Systeme und der Einsatz von Pedelecs. Die Stadt und die kommunalen Betriebe selbst sollten als Vorreiter in Sachen Elektromobilität und Verzicht auf MIV-Fahrten vorangehen. Eine herausragende Empfehlung ist es daher, die kommunalen Dienstfahrzeuge durch Elektrofahrzeuge zu ersetzen und die Fahrzeuge außerhalb der Dienstzeiten für die Öffentlichkeit freizugeben.

Nutzungshemmnisse bzgl. der Erstnutzung von Elektromobilität können mit gezielten Kampagnen und in Reallaboren abgebaut werden. Kampagnen in Schulen, Fahrschulen, in Betrieben und Informationsstände auf öffentlichen Veranstaltungen wären hier eine wirkungsvolle Maßnahme.

Die beschriebenen Maßnahmenvorschläge 3.1. 3.2. und 3.3 können dazu beitragen, ein städtisches Mobilitätssystem aus einem Guss entstehen zu lassen. Für Bürger, Pendler und Besucher der Stadt Potsdam sind im Hintergrund laufende Prozesse im Alltag unwichtig. Wichtiger sind eine Auswahl verschiedener Mobilitätsoptionen, je nach Anlass und Bedürfnis, sowie ein leichter Umstieg zwischen den Verkehrsmitteln. Dabei sollten Tarif-, Buchungs- und Abrechnungssysteme transparent nachvollziehbar sein und auf einer Plattform zusammengefasst werden (App, Mobilitätskarte, Online). Darüber hinaus sollte eine gute Infrastruktur aus Ladestationen und Fahrradboxen für verschiedene Pkw-, Fahrrad- und Pedelecmodelle sowie einer Service- und Beratungseinrichtung vorhanden sein. Dafür ist eine zentrale Mobilitätstation mit den geeigneten Ansprechpartnern und evtl. Servicepartnern (z.B. Werkstätten) zielführend.

Rechtliche Hürden bei der Umsetzung eines stadtweiten Sharing-Systems bestehen nicht. Private Mitnahmesysteme können unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen („Experimentierklausel“) zumindest befristet getestet werden. Weitere Informationen zu den rechtlichen Einschätzungen enthält das Teilgutachten des IKEM (Verweis in Kapitel 4).

Potsdam hat bereits einen starken ÖPNV, der von Bewohnern und Besuchern gut angenommen wird, wenngleich derzeit weniger als 40 % der Potsdamer eine ÖV-Zeitkarten be-

sitzen. Doch die Anzahl der MIV-Fahrten, v.a. im Binnenverkehr, sollte weiter reduziert werden. Der aktuelle Entwurf zum Innenstadtverkehrskonzept formuliert dieses Ziel ebenso. Um es zu erreichen, können MIV-Beschränkungen, ÖPNV-Förderungen und die Kombination mit flexiblen (elektrischen) Sharing-Angeboten einen bedeutenden Beitrag leisten. Bei all der Komplexität der Angebote und Tarifstrukturen muss das Gesamtsystem ÖPNV einfach nutzbar und nachvollziehbar bleiben. Hierzu können eine Mobilitätskarte oder ggf. auch ein ticketloser ÖPNV beitragen.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass auch die hier beschriebenen Maßnahmvorschläge zur Stärkung des ÖPNV allein nicht ausreichen, um eine Verlagerung der bisherigen MIV-Fahrten in Potsdam –und das ist das vorrangige Ziel- zu erreichen, sofern es parallel dazu keine flankierenden Maßnahmen für den MIV gibt (Parkraumbewirtschaftung, Parkraumverknappung, etc.).

Literaturverzeichnis

- Glaser, Oliver. 2016.** *E-mobiles Potsdam - erneuerbar - elektrisch*. Potsdam : s.n., 2016.
- Groß, Marvin/ Gehrke, Stefan. 2014.** *Fahrscheinfrei im ÖPNV - Discussionpaper*. Berlin : Technische Universität Berlin, 2014.
- KlimaAgentur.** Klimaagentur-potsdam.de. [Online] [Zitat vom: 28. 06 2017.] <http://klimaagentur-potsdam.de/beratung/mobilitaet/pedelects/>.
- LHP. 2014.** *STeK Verkehr 2014*. Potsdam : s.n., 2014.
- **2016.** www.potsdam.de. *Potsdam in Zahlen 2016*. [Online] 2016. [Zitat vom: 29. 06 2017.] https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/fl-statistik-2016-www_0.pdf.
- www.potsdam.de. *Statistische Grunddaten zur Landeshauptstat Potsdam*. [Online] [Zitat vom: 12. 06 2017.] <https://www.potsdam.de/content/statistische-grunddaten-zur-landeshauptstadt-potsdam>.
- LHP, Bereich Verkehrsentwicklung. 2017.** *Innenstadtverkehrskonzept für die Landeshauptstadt Potsdam - Entwurf*. Potsdam : s.n., 2017.
- Martin Randelhoff. 2014.** Zukunft Mobilität. www.zukunft-mobilitaet.net. [Online] 10. 02 2014. [Zitat vom: 01. 06 2017.] <https://www.zukunft-mobilitaet.net/45387/analyse/tallinn-nulltarif-fahrscheinloser-oepnv-studie-nachfragesteigerung/>.
- ProPotsdam. 2015.** www.propotsdam.de. *Informationsbroschüre - Entwicklungsbereich Krampnitz*. [Online] Oktober 2015. [Zitat vom: 11. 06 2017.] [https://www.propotsdam.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=16846&token=b74c1a7cef95833d7e18a73c61fb53a267181086&file_log\[pid\]=79](https://www.propotsdam.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=16846&token=b74c1a7cef95833d7e18a73c61fb53a267181086&file_log[pid]=79).
- TU Dresden. 2015.** *Sonderauswertung zum Forschungsprojekt "Mobilität in Städten - SrV 2013" - Städtevergleich*. Dresden : s.n., 2015.
- www.potsdam.de. [Online] [Zitat vom: 10. 06 2017.] https://www.potsdam.de/sites/default/files/documents/1511srv2013_ergebnisauswahl.pdf.
- UBA. 2016.** www.umweltbundesamt.de. [Online] 16. 06 2016. [Zitat vom: 29. 06 2017.] https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/358/dokumente/no2_2016_0.pdf.
- **2016.** www.umweltbundesamt.de. [Online] 2016. [Zitat vom: 29. 06 2017.] www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/luftqualitaet-2016-stickstoffdioxid-weiter [aufgerufen am 29.06.2017].
- ViP.** www.swp-potsdam.de. *Stadtwerke Potsdam*. [Online] [Zitat vom: 22. 05 2017.] http://www.swp-potsdam.de/swp/de/verkehr/ueber-uns-vip/zahlen_und_fakten-vip/stzahlen_fakten_neu.php.
- Wappelhorst, .Hinkeldein, Eggers. 2015.** Mobilitätszentrale in Wolfsburg 2.0. *Der Nahverkehr*. 2015, Heft 12.

Kurzgutachten zu rechtlichen Fragen innerhalb der Teilstudie ÖPNV im Rahmen
des Projekts:

Gutachten 100% Klimaschutz - Masterplankommune

[Juni 2017]

Erstellt durch:

Institut für Klimaschutz, Energie und
Mobilität (IKEM)

Malte Preuß
Matthias Hartwig

Inhalt

A.	Überblick: Definition, Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen im ÖPNV.....	3
I.	ÖPNV-Definition und Zuständigkeiten	3
II.	Finanzierung des ÖPNV	6
B.	Öffentliche Transportdienstleistung durch Mitnahme in privaten Elektro-PKW.....	8
I.	Geprüfter Maßnahmenvorschlag.....	8
II.	Genehmigungsfähigkeit nach geltendem Recht	9
1)	Keine Genehmigungsfähigkeit als „reguläre Bedienform“.....	9
2)	Keine Genehmigungsfähigkeit als „flexible Bedienform“	10
3)	Experimentierklausel.....	13
4)	Ride-Sharing außerhalb der Regulierung durch das ÖPNV-Recht.....	15
5)	Keine weitere Öffnungen des ÖPNV-Begriffs und Ausblick	17
III.	Kommune als Plattformbetreiber	18
IV.	Finanzierung	20
C.	Kostenloser ÖPNV	21
I.	Verzicht auf Fahrgeldeinnahmen widerrechtlich?	21
II.	Auswirkungen auf andere Finanzierungsbeiträge.....	22
III.	Rechtliche Prüfung möglicher Refinanzierungsquellen	22
D.	Ausblick: Integriertes städtisches Sharing-system für Elektroautos und Pedelecs als ergänzender ÖPNV	26
I.	Einleitung.....	26
II.	„Mobilitätsstation“ und ÖPNV	27
III.	Rechtliche Ausformung einer „Mobilitätskarte“	29

A. Überblick: Definition, Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen im ÖPNV

I. ÖPNV-Definition und Zuständigkeiten¹

- Für die Regelung des ÖPNV liegen Gesetzgebungszuständigkeiten sowohl beim Bund als auch bei den Ländern.
- Wichtigstes Bundesgesetz für den ÖPNV ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG); wichtigstes Landesgesetz ist das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg.
- Die entgeltliche Personenbeförderung bedarf der Genehmigung. Genehmigungsfähig sind nur die im Personenbeförderungsgesetz vorgesehenen Bedienformen (Typenzwang), oder Bedienformen mit ähnlichen Merkmalen (flexible Bedienformen).
- ÖPNV ist die allgemein zugängliche Beförderung im Linienverkehr. Taxen, Mietwagen und alternative Bedienformen werden auf Bundes- und Landesebene unterschiedlich einbezogen und sollen den Liniengebundenen Verkehr vornehmlich ergänzen und verdichten und nur ausnahmsweise ersetzen.
- Kann ein Verkehr keiner im Gesetz genannten Bedienform zugeordnet werden, handelt es sich um keinen ÖPNV, soweit dafür keine Sondergenehmigung (sog. Experimentierklausel) ergeht.
- Für den ÖPNV in Potsdam ist grundsätzlich die Stadt zuständig. Nur für den Schienenpersonennahverkehr sowie landesbedeutsame Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des öffentlichen Personennahverkehrs ist das Land Brandenburg zuständig.

Das zentrale Bundesgesetz im Rechtsgefüge des öffentlichen Personennahverkehrs ist das PBefG². Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, welche Aussagen das PBefG zum Begriff des ÖPNV trifft und welchen Regelungsgehalt die weiteren landes- und europarechtlichen Regelungen zum Gegenstand haben.

§ 1 Abs. 1 PBefG bestimmt den Anwendungsbereich des Gesetzes. Dieses gilt für „die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen. Als Entgelt sind auch wirtschaftliche Vorteile anzusehen, die mittelbar für die Wirtschaftlichkeit einer auf diese Weise geförderten Erwerbstätigkeit erstrebt werden.“ Nach Absatz zwei unterliegen dem PBefG nicht Beförderungen mit Personenkraftwagen, wenn diese unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, gleich ob die Beförderungen geschäftsmäßig sind oder nicht. Ebenfalls nicht eröffnet, ist der Anwendungsbereich für des PBefG, wenn mit Krankenkraftwagen kranke oder verletzte oder sonstige hilfebedürftige Personen befördert werden, die während der Fahrt einer medizinisch fachlichen Betreuung oder der besonderen Einrichtung des Krankenkraftwagens bedürfen oder bei denen solches auf Grund ihres Zustandes zu erwarten ist.

¹ Im Gutachten werden blaue Merkkästen dazu verwendet, die Ergebnisse der Prüfung vorab zusammenzufassen. Grüne Merkkästen dienen dazu, Maßnahmen oder erforderliche Anpassungen der Rechtsrahmens für das gewünschte Ergebnis aufzuzeigen.

² Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082).

Die grundlegende Legaldefinition für den öffentlichen Personennahverkehr enthält § 2 RegG³. Diese wurde von § 8 Abs. 1 PBefG und § 2 Abs. 5 AEG⁴ mit der Beschränkung auf die in diesen Gesetzen jeweils behandelten Verkehrsmittel übernommen. Im Folgenden soll an dieser Stelle nur das PBefG interessieren. § 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 Personennahverkehr 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) in einem der festgelegten Verkehrsarten (Linien- oder Gelegenheitsverkehr) Personen befördert werden. Diese Verkehrsmittel sind in § 4 PBefG abschließend definiert. Linienverkehr (Regelmäßige Verkehrsverbindung, feste Linienführung mit vorbestimmten Haltestellen und Fahrplänen) ist für Straßenbahnen und Obussen zwingend (§§ 40, 41 PBefG). Kraftfahrzeuge müssen entweder dem Linienverkehr zugeordnet werden (Bus), wobei neben dem regulären Linienbus konkret definierte Sonderformen des Linienverkehrs zur Verfügung stehen (Berufspendler- und Schülerbusse, Marktfahrten)(§ 43 PBefG). Oder sie müssen dem Gelegenheitsverkehr d. h. im Wesentlichen dem Taxen- oder Mietwagenverkehr zugeordnet werden. Verkehrsleistungen, die diesen vorfestgelegten Verkehrsarten mit den genannten Verkehrsmitteln nicht zugeordnet werden können, können ausnahmsweise nach § 2 Abs. 6 PBefG genehmigt werden, wenn sie zumindest die wichtigsten Merkmale einer vorfestgelegten Verkehrsart aufweist (sog. flexible Bedienformen). Andere Verkehrsarten sind demnach kein ÖPNV. Bereits hier sei jedoch auf die sog. Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG) verwiesen, nach der auch im PBefG bisher nicht vorgesehene Verkehrsarten oder Verkehrsmittel befristet auf vier Jahre als ÖPNV genehmigt werden können „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“. Auch eine Genehmigung nach der Experimentierklausel ist nur möglich, wenn die Überführung der Verkehrsart in einen regulären Verkehr im ÖPNV-Angebot zumindest denkbar ist.

Personenbeförderung ist das Fortbewegen von Fahrgästen von einem Ausgangspunkt zum Endpunkt. 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 offenstehen und damit allgemein zugänglich sein. Es besteht eine Beförderungspflicht für den offenen Personenkreis an Fahrgästen, die das entsprechende Verkehrsmittel nutzen möchten (vgl. § 22 PBefG). Darüber hinaus besteht für alle öffentlichen Verkehrsarten eine Betriebspflicht, den einmal genehmigten Betrieb aufzunehmen und während der Geltungsdauer der Genehmigung zuverlässig aufrechtzuerhalten (§ 23 PBefG). Allgemeinzugänglichkeit, Betriebs- und Beförderungspflicht sind die wichtigsten Instrumente zur „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ als Teil der Daseinsvorsorge, also zur

³ Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 15. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2322).

⁴ Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 29. August 2016 (BGBl. I S. 2082).

Errichtung des obersten Ziels des ÖPNV nach § 2 Abs. 1 ÖPNVG-BBG. Ein Verkehrsmittel, das zu diesem Ziel keinen zuverlässigen Beitrag leistet, kann auch nicht als ÖPNV bezeichnet werden. Vielmehr geht das PBefG davon aus, dass bei Verkehrsmitteln zur entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen, die sich dem Dreiklang Allgemein zugänglichkeit, Betriebs- und Beförderungspflicht nicht unterwerfen, die Gefahr besteht, dass sie die Rentabilität des ÖPNV gefährden. Das ist der Grund, weshalb das PBefG alle nicht von ihm geregelten Arten der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen verbietet.

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. Wenngleich § 8 Abs. 1 PBefG von unter 50 km 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.

Der brandenburgische Landesgesetzgeber hat zudem ein eigenes Gesetz zum ÖPNV erlassen. Dessen § 1 Abs. 1 ÖPNVG-BBG⁵ definiert: „Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr sowie in alternativen Bedienungsformen, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen“. Nach Absatz 4 ist auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, sofern dieser eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet, ÖPNV. Es fällt auf, dass nach der Definition des Landesgesetzgebers nicht nur die Beförderung im Linienverkehr, sondern auch die Beförderung in alternativen Bedienungsformen, Öffentlicher Personennahverkehr ist.

Für den ÖPNV sind in Brandenburg grundsätzlich (als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe) die Landkreise und kreisfreien Städte (sog. Aufgabenträger) zuständig (§ 3 Abs. 3 ÖPNVG-BBG). Für die Zwecke dieses Gutachtens ist das die Stadt Potsdam. Nur für die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im Schienenpersonennahverkehr sowie der landesbedeutsamen Verkehrslinien anderer Verkehrsträger des öffentlichen Personennahverkehrs ist“ das Land Brandenburg zuständig (§ 3 Abs. 1 ÖPNVG-BBG).

§ 2 ÖPNVG-BBG ordnet in seinem Absatz 1 an, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Nach Absatz 2 soll der ÖPNV so ausgestaltet werden, dass er eine attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr darstellt; er soll der Verbesserung der Mobilität der Bevölkerung, der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen, dem Umweltschutz und der Verkehrssicherheit dienen.

⁵ 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 (GVBl.I/14, [Nr. 15]).

II. Finanzierung des ÖPNV

- Die Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV liegt bei den zuständigen Aufgabenträgern. Diese haben insbesondere die Finanzierungsfehlbeträge zu decken.
- Neben den Fahrgeldeinnahmen finanziert sich der ÖPNV auch über verschiedene Zuschüsse der Bundes- und Landesebene.
- Eine Erweiterung der Finanzierungsbasis könnte über eine Drittnutzerfinanzierung erreicht werden.

Ein jedes ÖPNV-Angebot muss auf einer soliden Finanzierungsgrundlage stehen. Die Einnahmen des ÖPNV lassen sich grob in zwei Bereiche einteilen. Einerseits findet durch die erhobenen Fahrpreise eine finanzielle Beteiligung seitens der ÖPNV-Nutzer statt, andererseits stellt die öffentliche Hand über verschiedene Wege Geld bereit. Diese öffentlichen Finanzierungsbeiträge sollen im Folgenden überblicksartig vorgestellt werden.

Hinsichtlich des Verhältnisses der Nutzerfinanzierung zu den Mitteln der öffentlichen Hand, ordnet § 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG an, dass die Verkehrsleistungen nach Möglichkeit durch Fahrgelderträge zu decken sind. Die Finanzverantwortung für den ÖPNV liegt jedoch beim jeweiligen Aufgabenträger (§ 9 Abs. 2 ÖPNVG-BBG), der insbesondere diejenigen Kostendeckungsfehlbeträge zu tragen hat, die er veranlasst hat, indem er zur Erfüllung seiner Aufgaben im Rahmen der Ziele des ÖPNV (§§ 2 und 3 ÖPNV-BBG), die Durchführung des ÖPNV für sein Gebiet veranlasst hat.

Die Kosten des ÖPNV, welche nicht durch die Fahrgelderlöse gedeckt werden können sind somit grundsätzlich vom jeweiligen Aufgabenträger zu finanzieren, wenn nicht ausnahmsweise von anderen öffentlichen Stellen Mittel bereitgestellt werden (z. B. Europa, Bund, Land). So können die Aufgabenträger auf verschiedene Zuschüsse anderer öffentlicher Stellen zurückgreifen, welche im Folgenden überblicksartig dargestellt werden. Oftmals werden diese Zuschüsse danach differenziert, ob die Mittel für investive oder konsumtive Zwecke bereitgestellt werden.

Auf europäischer Ebene gibt es verschiedene Förderprogramme, beispielsweise Mittel aus dem Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder dem CEF-Programm (Connecting Europe Facility).

Der Bund stellt neben den – an dieser Stelle weniger relevanten – Regionalisierungsmitteln für den Schienenpersonennahverkehr (vgl. hierzu aber § 10 Abs. 1 ÖPNVG-BBG) insbesondere GVFG⁶-Mittel für investive Zwecke zur Verfügung. Mit diesen jährlich rd. 333 Mio. € können vornehmlich Großprojekte gefördert werden. Zwar laufen diese Mittel zum Jahre 2019 aus, gleichzeitig ist eine Verlängerung bei gleichbleibender Finanzierungshöhe geplant.

Daneben regelt der Bundesgesetzgeber Ersatzleistungen für Fahrgeldausfälle, namentlich in § 45a PBefG für den Auszubildendenverkehr (in Brandenburg landesgesetzlich ersetzt durch § 10a ÖPNVG-BBG) sowie in § 148 SGB IX⁷ für die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen.

⁶Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

⁷Neuntes Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 12 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824).

Eine indirekte Finanzierung des ÖPNV erfolgt auch durch Steuervergünstigungen. So gilt gem. § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG⁸ 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 Linienverkehrs) und im Verkehr mit Taxen (jedoch nicht im Mietwagenverkehr) 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).⁹

Das Land Brandenburg selbst stellt den kommunalen Aufgabenträgern nach § 10 Abs. 1 ÖPNVG-BBG Mittel nach dem RegG sowie nach dem EntflechtG¹⁰ (mit Zweckbindung) sowie Mittel nach Maßgabe des Haushaltsplanes zur Verfügung. Absatz 2 ordnet an, dass den Aufgabenträgern insgesamt 85 Mio. € zur Verfügung gestellt werden, die zweckgebunden zur Aufgabenwahrnehmung für den ÖPNV zu verwenden sind. Die Verteilung dieser Mittel richtet sich nach Absatz 4 sowie der Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg (ÖPNV-Finanzierungsverordnung - ÖPNVFV). Nach Absatz 5 können zudem landesbedeutsame Investitionsmaßnahmen gefördert werden.

Insgesamt lässt sich, deutschlandweit betrachtet, ein Verhältnis der Fahrgeldeinnahmen zu den Finanzierungsbeiträgen der öffentlichen Hand von ca. 50/50 festhalten. Der Finanzierungsanteil der jeweiligen Finanzierungsquellen und der Anteil der Fahrgeldannahmen an der ÖPNV-Finanzierung regional stark schwankend. Je nach der Zusammensetzung der Fahrgäste ist auch die Bedeutung der einzelnen Förderungen durch die öffentliche Hand stark unterschiedlich, beispielsweise schwankt je nach Anteil an den Fahrgastzahlen die Bedeutung der Leistungen für den Ersatz der Fahrgeldausfälle für die Beförderung von Schwerbehinderten oder Auszubildenden.

Die beiden vorgenannten Finanzierungsquellen lassen sich – ein finanzieller Mehrbedarf unterstellt – nicht beliebig erweitern. Die finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand sind bekanntermaßen begrenzt. Auch die Fahrgelderträge lassen sich nicht beliebig steigern, was jedoch stärker politische als rechtliche Gründe hat. Jedoch läuft jede Tarifierhöhung Gefahr, durch eine geringere Anzahl an Fahrgästen konterkariert zu werden. Zudem läuft eine (mögliche) Reduktion der Zahl der Fahrgäste den umweltpolitischen Bestrebungen, eine Verlagerung der Verkehrsströme hin zum ÖPNV zu erreichen, zu wider. Ebenso können sozialpolitische Gesichtspunkte gegen eine Erhöhung von Fahrpreisen sprechen.

⁸ Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 1730).

⁹ Kraftfahrzeugsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3818), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. November 2016 (BGBl. I S. 2498).

¹⁰ Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722).

B Öffentliche Transportdienstleistung durch Mitnahme in privaten Elektro-PKW

I. Geprüfter Maßnahmenvorschlag

Pkw sind in Potsdam im Mittel nur mit etwa 1,3 Personen und damit noch schlechter als im bundesdeutschen Durchschnitt besetzt. Aus ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten ist diese geringe Auslastung höchst ineffizient. Die Mitnahme von Fahrgästen trüge dazu bei, die Besetzungsgrade verkehrender Pkw zu erhöhen und damit die Effizienz zu steigern.

Gleichzeitig besteht der Pkw-Bestand in Deutschland vornehmlich aus Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor (99,7% des Pkw-Bestandes). Diese werden in der Regel mit fossilen Kraftstoffen angetrieben und stoßen entsprechend CO₂ sowie Luftschadstoffe aus – im Gegensatz zu elektrisch angetriebenen Fahrzeugen, die überwiegend mit erneuerbaren Energien versorgt bzw. angetrieben werden. Ziel sollte daher sein, den Anteil der E-Pkw an der Gesamtflotte zu erhöhen und gleichzeitig deren Versorgung mit erneuerbarem Strom sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund soll hier ein Ansatz untersucht werden, der gleichzeitig Anreize für eine bessere Auslastung der Pkw und die Nutzung von E-Pkw gibt. Ziel ist es, organisiert von einem örtlichen Netzbetreiber, z.B. dem Verkehrsunternehmen, private Autofahrer als Anbieter von Transportleistungen in den ÖPNV einzubeziehen. Zur Voraussetzung soll gemacht werden, dass sie über einen E-Pkw, einen Grünstromladevertrag und ein Smartphone verfügen. Die Autofahrer müssen sich darüber hinaus auf einer Mitfahr-Plattform des Betreibers registrieren lassen. Mit einem Klick sollen die private Autofahrer dann mit ihren E-Fahrzeugen die Funktion eines Minibusses übernehmen (s.a. Knie 2016). Die Fahrer sollen dafür beispielsweise 1 Euro pro Kilometer vergütet bekommen; die neuen privaten Anbieter erhalten 90 Cent; 10 Cent verbleiben beim Betreiber. Auch über die Finanzierung durch eine Tarifintegration kann nachgedacht werden.

Ziel dieses Maßnahmenvorschlags war es, gleich mehrfach zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in Potsdam beizutragen: Zum einen sollte die Erreichbarkeit in den Außenbezirken der Stadt erheblich verbessert, zum anderen sollten herkömmliche Pkw-Fahrten auf elektrische Pkw verlagert und damit effizienter gestaltet bzw. durch die Mitfahrt bei Dritten gleich ganz vermieden werden. Im Idealfall sollten Zweit- oder Dritt-Pkw in den betreffenden Stadtteilen abgeschafft und dadurch Neukunden für den ÖPNV gewonnen werden. Eine preisliche Staffelung könne darüber hinaus dafür sorgen, dass Fahrten bzw. Mitfahrten bis in die Innenstadt teurer sind als lediglich der Transfer aus einem dörflich geprägten Stadtteil zur nächsten Haltestelle inkl. der Weiterfahrt mit Straßenbahn oder Bus.

II. Genehmigungsfähigkeit nach geltendem Recht

1) Keine Genehmigungsfähigkeit als „reguläre Bedienform“

- Das hier besprochen Ride-Sharing-System lässt sich nicht als regulärer Linienverkehr, Mietwagen- oder Taxiverkehr einordnen
- Es ist nicht als eine der regulär im PBefG vorgesehenen Verkehrsarten genehmigungsfähig.

Wie erläutert, bedarf die entgeltliche und geschäftsmäßige Beförderung von Personen der Genehmigung nach § 2 PBefG. In § 2 Abs. 1 PBefG wird zunächst die regulär vom PBefG vorgehene Bedienformen (Typenzwang) definiert, hier relevant: Kraftfahrzeuge im Linien- und Gelegenheitsverkehr. Das hier dargestellte „Öffentliche Transportdienstleistung durch Mitnahme in privaten E-Pkw“ lässt sich unter keine der im PBefG grundsätzlich vorgesehenen Bedienformen einordnen und ist daher nicht als solche genehmigungsfähig.

Eine der möglichen Genehmigungsformen nach dem PBefG ist der Linienverkehr (§ 42 PBefG). Hiernach handelt es sich beim Linienverkehr um eine regelmäßige Verkehrsverbindung, welche zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten besteht. Regelmäßig ist ein Verkehr immer dann, wenn er in einer erkennbaren zeitlichen Ordnung wiederholt wird, so dass sich Fahrgäste auf das Vorhandensein der Verkehrsverbindung einstellen können¹¹. Der Ein- und Ausstieg ist nur an den Anfangs- bzw. Endpunkten sowie ggf. eingerichteten Zwischenhaltestellen erlaubt. Zudem unterliegt der Betreiber einer Beförderungs- und Betriebspflicht (§ 21 f. PBefG). Weiter sind vom Betreiber die Vorschriften der BOKraft¹² zu beachten. Dies beinhaltet u.a. die Pflicht zur Bestellung eines Betriebsleiter (§ 4 BOKraft), Fahrzeuge und Betriebsanlagen müssen sich in ordnungsgemäßem Zustand befinden (§ 3 BOKraft) ebenso wie vorhandene Haltestellen entsprechend den Vorgaben des § 32 BOKraft einzurichten sind.

Mit diesen starren Vorgaben lässt sich das angedachte Modell des Ride-Sharing nicht vereinbaren. Das Modell baut darauf auf, dass E-PKW-Fahrer ihre Fahrten für dritte Mitfahrer „öffnen“. Diese Fahrten werden jedoch nur in dem Umfang angeboten, wie sie von den Privatpersonen durchgeführt werden. Es besteht daher keine Regelmäßigkeit des Fahrtangebotes, ebenso wenig finden die geöffneten Fahrten auf einer festen Route zwischen bestimmten Anfangs- und Endpunkten statt.

Ein Ride-Sharing-Angebot könnte nur dann als Linienverkehr genehmigt werden, wenn mit den Privat-PKW ein regelmäßiger Verkehr zwischen Anfangs- und Endpunkt unter Bedienung ggf. vorhandener Zwischenhaltestellen organisiert würde. Zudem besteht dann für potentielle Fahrgäste ein Beförderungsanspruch.

Daneben handelt es sich auch nicht um Gelegenheitsverkehr nach § 46 PBefG. Dieser unterscheidet den Verkehr mit Taxen sowie Mietwagen. Der maßgebliche Unterschied zwischen dem Verkehr mit Taxen und Mietwagen liegt darin, dass der Verkehr mit Taxen deutlich strikter reguliert ist. So unterliegen auch die Taxen einer Betriebs-, Tarif- und Beförderungspflicht (§§ 21 f., 31, 59 PBefG). Diese auferlegten Pflichten rechtfertigen es, den Verkehr mit Taxen als öffentlichen Verkehr zur

¹¹ BT-Drs. 3/2450, S. 8)

¹² Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), zuletzt geändert durch Artikel 483 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Erfüllung von Daseinsvorsorgeaufgaben anzusehen. Die Abgrenzung zum Verkehr mit Mietwagen erfolgt über § 49 PBefG. Hiernach unterfällt der Mietwagenverkehr nicht der strengen Regulierung wie der Taxenverkehr. Jedoch dürfen Mietwagenbetreiber Aufträge lediglich am Betriebsitz entgegennehmen, nach Fahrdurchführung muss der Mietwagen unverzüglich wieder den Betriebsitz aufsuchen, es sei denn es wird fernmündlich ein neuer Auftrag übermittelt.

Bei dem hier besprochenen Modell handelt es sich nicht um einen Mietwagen- oder Mietomnibusverkehr. Hier bestimmt der Mieter Ziel, Zweck und Ablauf der Fahrt (§ 49 Abs. 4 PBefG). Dagegen ist der Fahrer im Ride-Sharing nach dem hier dargestellten Modell derjenige, der die Fahrt mit eigenem Ziel veranlasst, und den Nutzer lediglich mitnimmt, um die Auslastung seines Fahrzeugs zu erhöhen. Auch mit einer Genehmigung als Taxenverkehr wäre dem hier besprochenen Modell nicht geholfen, da andernfalls auch sämtliche Vorgaben für Taxen umgesetzt werden müssten. Hier ist insbesondere die Betriebspflicht zu nennen (§ 21 PBefG). In Potsdam sind Taxiunternehmer „zum Bereitstellen ihrer Taxen an mindestens 16 Tagen eines Kalendermonates für die Dauer von mindestens 6 bis maximal 8 Stunden verpflichtet“ (§ 2 Abs. 4 Taxiordnung Potsdam). Auch einer Beförderungspflicht gegenüber jedermann (§ 22 PBefG) werden sich die Fahrer des Ride-Sharing-Systems kaum aussetzen wollen. Bei einem Ride-Sharing-Angebot stellt sich diese Voraussetzung gerade andersherum dar; der PKW-Fahrer bestimmt Ziel, Zweck und Ablauf seiner Fahrt, er öffnet lediglich seine durchgeführte Fahrt für Mitfahrer. Er will sich weder zum Betrieb des Fahrzeugs noch zu einer Beförderung verpflichten lassen.

2) Keine Genehmigungsfähigkeit als „flexible Bedienform“

- Eine Genehmigung nach dem PBefG kann auch erteilt werden, wenn eine Beförderungsart nicht alle geforderten Merkmale aufweist, „soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen“ (§ 2 Abs. 6 PBefG).
- Genehmigungsfähig nach § 2 Abs. 6 PBefG sind nur Bedienformen, die
 - den Zweck des ÖPNV fördern (Daseinsvorsorge),
 - für deren Durchführung eine wirtschaftliche Notwendigkeit besteht,
 - deren Praxistauglichkeit, Akzeptanz und Zweckdienlichkeit i. S. d. PBefG in Modellversuchen nach § 2 Abs. 7 PBefG nachgewiesen wurde.
- Die Genehmigungsfähigkeit von flexiblen Bedienformen hängt in erheblichem Maße von der tatsächlichen Ausgestaltung ab.
- Eine Verkehrsform, für die keine Allgemein zugänglichkeit, Beförderungspflicht und Betriebspflicht garantiert werden kann, ist kaum genehmigungsfähig. An den Nachweis, dass dies reguläre Bedienformen (insbesondere den Taxenverkehr) nicht verdrängt, sondern der „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ dienlich ist, sind sehr hohe Anforderungen zu stellen.
- Das hier geprüfte Ride-Sharing-System ist daher auch als „flexible Bedienform“ kaum genehmigungsfähig.

Eine weitere Möglichkeit der Genehmigung von Personenbeförderungsleistungen ermöglicht § 2 Abs. 6 PBefG.

„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 entgegenstehen.“

Die Möglichkeit der Genehmigung einer flexiblen Bedienform über diesen Weg hängt in erheblichem Maße davon ab, wie das Angebot konkret ausgestaltet wird. Genehmigungsfähig nach § 2 Abs. 6 PBefG sind jedoch nur Bedienformen, die den Zweck des ÖPNV fördern, für deren Durchführung eine wirtschaftliche Notwendigkeit besteht und deren Praxistauglichkeit, Akzeptanz und Zweckdienlichkeit i. S. d. PBefG in Modellversuchen nach § 2 Abs. 7 PBefG nachgewiesen wurde. Zweck des ÖPNV ist wie erläutert die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ als Teil der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 1 ÖPNVG-BBG). Ein Verkehrsmittel, das zu diesem Ziel keinen zuverlässigen Beitrag leistet, kann auch nicht als ÖPNV bezeichnet werden. Vielmehr geht das PBefG davon aus, dass bei Verkehrsmitteln zur entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen, die sich dem Dreiklang Allgemeinzugänglichkeit, Betriebs- und Beförderungspflicht nicht unterwerfen, die Gefahr besteht, dass sie die Rentabilität des ÖPNV gefährden.

Eine flexible Bedienform, die gleichwohl als Linienverkehr nach den PBefG genehmigt wird, ist der Bürgerbus. Im Regelfall werden Bürgerbusse als nicht-bedarfsabhängige Linienverkehre auf konzessionierten Linien mit Fahrplan, Haltestellen und genehmigtem Tarif betrieben. Teilweise wurde jedoch auch ein bedarfsabhängiger Betrieb mit individueller Fahrtwunschanmeldung (Rufbus) genehmigt. Vom im PBefG geregelten Linienverkehr entfernen sich auch diese flexiblen Bedienformen schon sehr weit. Es ist ihnen jedoch gemeinsam, dass sie aus einer wirtschaftlichen Notwendigkeit bzw. zur Kostenersparnis entwickelt wurden und i. d. R. als kostengünstige Alternative zu einem Bus regulärer Größe mit regelmäßiger Taktung eingesetzt werden. Auch das Linien- und-Haltestellen-Prinzip bleibt weitgehend erhalten, nur dass der Betrieb gezielter am Bedarf ausgerichtet wird. Üblicherweise werden solche Bürger- oder Rufbusse von einem örtlichen Verkehrsunternehmen betrieben. Dieses gewährleistet die Allgemeinzugänglichkeit, die Erfüllung der Betriebs- und Beförderungspflicht, die Erhaltung des Verkehrsmittels in einem verkehrssicheren Zustand (Wartung, vgl. § 21 Abs. 1 PBefG), die Erfüllung weiterer grundlegender Pflichten des PBefG und der BOKraft und garantiert, dass ein qualifizierter Fahrer eingesetzt wird. Diese Verkehrsmittel sind somit nicht getaktet im herkömmlichen Sinne des Linienverkehrs, es kann für sie jedoch eine vergleichbare Zuverlässigkeit bei deutlich geringeren Kosten garantiert werden. Das hier besprochene Ride-Sharing-System kann eine vergleichbare Zuverlässigkeit in keiner Weise garantieren. Auch wenn die offene Formulierung des § 2 Abs. 6 PBefG es durchaus zulässt, von den geregelten Merkmalen weit abzuweichen, ist eine Bedienform, die weder Allgemeinzugänglichkeit, noch die Erfüllung der Betriebs- und Beförderungspflicht garantieren kann, kaum genehmigungsfähig.

Sollte eine Beförderungsart eine Ähnlichkeit zum Gelegenheitsverkehr aufweisen, so kommt auch eine Genehmigung als Gelegenheitsverkehr in Betracht. Das beschriebene Modell des Ride-Sharing weist jedoch auch keine Ähnlichkeiten zu den im PBefG vorgesehene Formen des Gelegenheitsverkehrs auf, denn sobald eine auch ohne Mitfahrer stattfindende PKW-Fahrt lediglich für Dritte zur Mitnutzung geöffnet wird, bestimmt der Fahrgast weder frei über das Ziel der Fahrt noch löst er die Fahrt überhaupt erst aus. Wesentlich ist aber auch hier, dass weder Allgemeinzugänglichkeit, noch die Erfüllung der Betriebs- und Beförderungspflicht durch das System garantiert werden kann. Vielmehr ist nicht auszuschließen, dass die privaten Fahrer zumindest teilweise in Konkurrenz zum Taxiverkehr treten könnten. Dabei ist nicht die Konkurrenz für sich das

Problem, sondern die Konkurrenz zu ungleichen Bedingungen: Taxen werden mit den beschriebenen Pflichten des ÖPNV, insbesondere der Betriebs- und Beförderungspflicht, belastet, um eine zuverlässige Grundversorgung der Bevölkerung mit ÖPNV zu gewährleisten. Dagegen lässt sich auch nicht das häufige Argument einwenden, Taxen seien zu teuer und im ländlichen Raum besteht teilweise gar kein flächendeckendes Angebot mehr. Es kommt nämlich nicht darauf an, dass Taxen die Ziele und Grundsätze aus § 2 ÖPNVG-BBG ideal erfüllen, sondern dass sie derzeit mancherorts die einzige Möglichkeit sind, überhaupt eine, wenn auch lückenhafte Grundversorgung, sicherzustellen. Eine Bedienform die diese Grundversorgung weiter gefährdet, könnte in dieser Logik nur dann diskutiert werden, wenn sie den Taxenverkehr im betroffenen Gebiet mit gleicher oder größerer Zuverlässigkeit und zu mit besserer Allgemeinzugänglichkeit (z. B. niedrigerer Preis) ersetzen könnte. Das ist für die derzeit diskutierten Ride-Sharing-Systeme (auch das hier geprüfte) jedoch nicht absehbar.

Letztlich ist darauf hinzuweisen, dass die Genehmigungserteilung im Ermessen der Genehmigungsbehörde liegt. Es besteht also ein gewisser Spielraum der entscheidenden Behörde welches Verkehrsangebot noch als dem Linien- oder Gelegenheitsverkehr ähnlich angesehen wird. Es darf an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass eine Klage gegen eine erteilte Genehmigung nur schwer möglich ist. Überschreitet die die Behörde bei der Genehmigung die Grenzen des § 2 Abs. 6 PBefG, könnte eine solche rechtswidrige Genehmigung also gleichwohl Bestandskraft erlangen. Man könnte sogar behaupten, dass ÖPNV in flexiblen Bedienformen im rechtlichen Graubereich vor der Anpassung des § 2 Abs. 6 PBefG im Jahr 2012 bereits eine gewisse Tradition hatte. Nach der Legalisierung vieler flexibler Bedienformen mit der Änderung des § 2 Abs. 6 PBefG sollte jedoch mit dieser Praxis des sog. „grauen Verkehrs“ eigentlich Schluss sein.

Was im Rahmen des § 2 Abs. 6 PBefG noch genehmigungsfähig ist, wird darüber hinaus häufig sehr unterschiedlich beurteilt. Die Behörde muss ihr Ermessen jedoch immer am Gesetzeszweck orientieren und kann die hier angestellten Erwägungen auch nicht ganz unberücksichtigt lassen. Das hier diskutierten Ride-Sharing-Systeme wird daher voraussichtlich von keiner Behörde als unter § 2 Abs. 6 PBefG noch Genehmigungsfähig angesehen werden.

Dies schließt gleichwohl nicht aus, dass an manchen Orten flexible und innovative Bedienformen, welche nicht mehr unter den ÖPNV-begriff subsumierbar sind, tatsächlich bereitgestellt werden. Die kommunalen Genehmigungsbehörden haben einen weiten Spielraum und können daher einen „Graubereichs-ÖPNV“ erschaffen. Dieser ist sodann zwar formal genehmigt, die Genehmigung hätte aber unter Beachtung der Vorgaben des PBefG nicht erteilt werden dürfen. Die Genehmigungserteilung erfolgt salopp formuliert nach dem Motto „Wo kein Kläger da kein Richter“.

Es sollen an dieser Stelle exemplarisch zwei Beispiele von Mitfahrerplattformen kurz dargestellt werden.

Das erste Projekt ist das Vorhaben „Mobilfalt“. Das Angebot gliedert sich um eine sog. Mobilitätszentrale, welche die organisatorische Verantwortung für das Angebot trägt. Ziel ist es, im ländlichen Raum – beteiligt sind fünf hessische Kommunen – eine flächendeckende Mobilität zu gewährleisten. Bei Mobilfalt-Fahrten handelt es sich laut der Eigenbeschreibung um „Fahrten, die zu bestimmten Zeiten, auf festgelegten Strecken von Privatpersonen oder Unternehmen durchgeführt werden“. Diese werden entlang von definierten Routen mit festgelegten Haltestellen angeboten ebenso wie sie in den ÖPNV-Fahrplan integriert werden. Dabei werden die Haltestellen nur nach

Bedarf angeboten. Können die Fahrten nicht durch Privatpersonen, welche die Strecke ohnehin bewältigen abgedeckt werden, organisiert die Mobilitätszentrale die Beförderung.

Es handelt sich an dieser Stelle juristisch betrachtet um ein interessantes Projekt. Die Gestaltung als fahrplanmäßiges (!) Angebot, entlang einer definierten Route mit bestimmten Zugangsstellen erfüllt sämtliche notwendige Merkmale des Linienverkehrs. Hieraus folgt jedoch gleichzeitig, dass die Anbieter von Personenbeförderungsleistungen auch den Vorgaben des PBefG genügen müssen. Wie dargestellt führt dies zu erheblichen Verpflichtungen für die fahrt anbietenden Dritten. Es handelt sich auch gerade nicht um ein reines Ride-Sharing-Angebot, in dem ohnehin stattfindende Fahrten für Dritte geöffnet werden. Es besteht ein definiertes fahrplanbasiertes Angebot. Wenn nötig werden Fahrzeugbewegungen nur zum Zwecke der Fahrgastbeförderung durchgeführt. Eine Vergleichbarkeit mit dem vorgeschlagenen Modell für Potsdam besteht nicht.

Ähnlich funktioniert ein Angebot der odenwaldmobil im hessischen Odenwaldkreis. Zentral verwaltet wird auch hier das Angebot von einer Mobilitätszentrale. Im Rahmen einer sog. Mobilitätsgarantie wird für gewisse Strecken (zeitlich und räumlich definiert) eine Beförderung gewährleistet. Gibt es weder ein Angebot im „klassischen“ ÖPNV noch ein Mitnahmeangebot organisiert auch hier die Mobilitätszentrale ein Ersatzangebot und stellt die Beförderungsleistung sicher.

Im Unterschied zum vorgeschlagenen Modell für Potsdam fällt auf, dass die beiden Modelle mehr sind als nur ein bloßes Ride-Sharing-Angebot. So erfolgt die Koordination der Fahrten nicht lediglich über eine bereitgestellte Plattform, auf der sich Nachfrage und Angebot treffen, sondern aktiv durch eine sog. Mobilitätszentrale, welche die Beförderung auf definierten Strecken und zu definierten Zeiten in jedem Fall sicherstellt. Beim klassischen Ride-Sharing entfällt die Fahrt ersatzlos, wenn sich kein Anbieter findet.

Die deutliche Nähe der Systeme zum Linienverkehr bedingt zweierlei. So ist es denkbar eine Genehmigung als Linienverkehr nach dem PBefG zu erteilen. Gleichzeitig sind hiermit deutlich höhere Anforderungen an die Beförderer gestellt.

Es soll an dieser Stelle auch weniger darum gehen, die Notwendigkeit der alternativen Bedienformen zu bewerten denn um die Darstellung der rechtlichen Möglichkeiten der Zulassung dieser Angebote. Es ist im Hinblick auf das PBefG festzustellen, dass dieses weitgehend entweder den klassischen, liniengebunden ÖPNV kennt oder dann eine individuelle Beförderung im Gelegenheitsverkehr mit Taxen. Beide Angebote zeichnet eine Verbindlichkeit aus. So unterliegen Taxen einer Betriebspflicht, ebenso unterliegt der Linienverkehr einer Betriebs- und Beförderungspflicht für die fahrplanmäßig festgelegten Leistungen. Daneben treffen beide Systeme eine Beförderungspflicht.

3) Experimentierklausel

- Die Experimentierklausel ermöglicht die praktische Erprobung von alternativen Mobilitätsformen für maximal vier Jahre.
- Die zeitliche Begrenzung führt dazu, dass es sich bei der Klausel nicht um ein geeignetes Instrument handelt, um ein dauerhaftes Verkehrsangebot genehmigen zu können.
- Eine Genehmigung darf nicht zur Umgehung des § 2 Abs. 6 PBefG erfolgen, um eine Bedienform zu ermöglichen, die gegen öffentliche Verkehrsinteressen verstößt.
- Es sollten keine Bedienformen genehmigt werden, die in Zukunft auch nach einer

entsprechenden Anpassung des PBefG, aller Voraussicht nach, nicht genehmigungsfähig sein werden.

- Aus beiden Erwägungen ist das hier vorgestellte Ride-Sharing-System daher auch unter der Experimentierklausel kaum genehmigungsfähig. Auch wenn es ausnahmsweise genehmigt würde, bestünde keine Perspektive auf langfristige Umsetzung.

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 Personenbeförderungsrecht 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. 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.

Grundsätzlich steht eine Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG im Ermessen der Genehmigungsbehörde, der hier ein Spielraum für die Erprobung für Ihr Zuständigkeitsgebiet denkbarer Verkehrsarten und Verkehrsmittel geschaffen werden soll. Dabei ist jedoch jedes Ermessen nur innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens eröffnet und muss insbesondere den Gesetzeszweck beachten und soll paralleler Regelungen nicht konterkarieren. Eine Genehmigung nach § 2 PBefG darf daher nicht zur Umgehung des § 2 Abs. 6 PBefG erfolgen, um eine Bedienform zu ermöglichen, die gegen öffentliche Verkehrsinteressen verstößt. Auch unter § 2 Abs. 7 PBefG sollten keine Verkehrsarten genehmigt werden, die den Zwecken des ÖPNV zuwiderlaufen. Da die Erprobung eine spätere Einführung einer neuen Verkehrsart oder neuer Verkehrsmittel in den ÖPNV dienen sollen, ist auch keine Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG möglich, wenn eine neuen Verkehrsart oder ein neues Verkehrsmittel nach § 2 Abs. 1 bis 6 schlechterdings nicht genehmigungsfähig ist. Es kann durchaus mit Bedienformen experimentiert werden, die unter geltendem ÖPNV-Recht nicht genehmigungsfähig sind, die nach einer realistisch umsetzbaren Rechtsanpassung jedoch möglich sein könnte. Es ist gerade ein Ziel von § 2 Abs. 7 PBefG neue Wege zu beschreiten, die nicht vor einer zunächst erforderlichen Rechtsanpassung halt machen müssen. Nicht genehmigungsfähig ist eine Bedienform jedoch dann, wenn sie Grundgedanken des ÖPNV-Rechts nicht umsetzt, da dann auch mit der Möglichkeit der Anpassung des Rechtsrahmens nicht gerechnet werden kann, ohne das ÖPNV-Recht (und damit auch § 2 Abs. 7 PBefG) gänzlich neu zu denken. So verhält es sich jedoch mit dem hier dargestellten Ride-Sharing-Systems, wie bereits unter 2) dargestellt wurde.

Ungeachtet einer möglichen Genehmigungsfähigkeit nach der Experimentierklausel wird ein auf Dauer angelegter Betrieb einer Verkehrsform 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. 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.

4) Ride-Sharing außerhalb der Regulierung durch das ÖPNV-Recht

- Außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG und ohne Genehmigung kann das dargestellte Ride-Sharing-System betrieben werden, wenn das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt, also
 - keine Vermittlungsgebühr erhoben wird und
 - das durchschnittliche Gesamtentgelt für den Fahrer die durchschnittlichen Betriebskosten eines durchschnittlichen Pkw abzüglich der Entfernungspauschale nicht übersteigt.
- Das Entgelt könnte durch entsprechende Anpassung der Freistellungsverordnung pauschalisiert werden.
- Es handelt sich in diesem Fall nicht um ÖPNV.
- Eine Förderung über ÖPNV-Mittel ist damit ausgeschlossen.

Das in der Einleitung skizzierte Modell des Ride-Sharing ist nicht als ÖPNV-Angebot genehmigungsfähig. Es gibt jedoch Möglichkeiten der Ausgestaltung des Angebotes, dieses jenseits der Genehmigungserfordernisse des PBefG auszugestalten. Sowohl das PBefG als auch die auf Grundlage des PBefG erlassene Freistellungsverordnung¹³ gibt Ausnahmen von der Anwendbarkeit des PBefG im Wesentlichen für verschiedene Fälle der unentgeltlichen Personenbeförderung.

Für Private Mitfahrgelegenheiten von besonderer Relevanz ist § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG, wonach den Regelungen des PBefG Beförderungen nicht unterliegen, die mit Personenkraftwagen durchgeführt werden und „unentgeltlich sind oder das Gesamtentgelt die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt“. Auch hier sind entgegen häufigen Auffassungen die Grenzen jedoch verhältnismäßig eng. Erstens muss dem Wortlaut entsprechend eine Verknüpfung zwischen Betriebskosten der Fahrt und dem erhobenen Entgelt bestehen. Zweitens bedeutet der Bezug auf das „Gesamtentgelt“, dass die gezahlten Entgelte aller Mitfahrer in Summe die Betriebskosten nicht übersteigen dürfen. Drittens ist bei häufiger Wiederholungsabsicht von Geschäftsmäßigkeit i. S. d. § 1 Abs. 1 PBefG auszugehen. Viertens ist eine Beförderung auch dann Geschäftsmäßig, wenn ein Teilbetrag des Entgelts nicht zur Deckung der Betriebskosten, sondern für die Führung eines Geschäftsbetriebs verwendet wird. Das rückt beispielsweise viele Online-Mitfahrzentralen und die Anbieter von Fahrten dort in einen rechtlichen Graubereich. So machen Vermittlungsgebühren, die derzeit bei vielen Online-Mitfahrzentralen als Teil des Fahrpreises erhoben werden, die Fahrten letztlich zu geschäftsmäßig organisierten Fahrten, deren Entgelt auch eindeutig nicht nur zur Deckung der Betriebskosten der Fahrt erhoben werden. Damit wären diese Bedienformen genehmigungsbedürftig nach dem PBefG. Es zeigt sich hier, dass im rechtlichen Graubereich des PBefG viele Geschäftsmodelle angesiedelt sind, die von dem hier vorgeschlagenen Modell nicht weit entfernt sind. Jedoch ist die Erhebung von Vermittlungsgebühren für die Onlinevermittlung von Mitfahrgelegenheiten auch ein relativ neues Phänomen. Entsprechende Webseiten waren bisher häufig kostenfrei und der größte Anbieter in

¹³ Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes zuletzt geändert durch Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037).

diesem Bereich hat sich erst in diesem Jahr für die Erhebung einer Vermittlungsgebühr entschieden. Es muss also abgewartet werden, wie hier die zuständigen Behörden reagieren.

Das dargestellte Ride-Sharing-System ist nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 PBefG somit genehmigungsfrei, soweit das Gesamtentgelt für den Fahrer die Betriebskosten der Fahrt nicht übersteigt und es sich um keine geschäftsmäßige Beförderung handelt. Diese schließt zum einen eine Vermittlungsgebühr von 10 Cent für den Betreiber gänzlich aus, soweit dieser die Fahrten selbst geschäftsmäßig vermittelt. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn das örtliche Verkehrsunternehmen die Vermittlung im Rahmen seiner Geschäftstätigkeit übernimmt. Auch die Vergütung für den Fahrer von 90 Cent pro km und pro Mitfahrer würde die Betriebskosten des Fahrzeugs pro km und pro Mitfahrer voraussichtlich deutlich übersteigen. Bei den Betriebskosten dürfen dabei auch nur die Kosten angesetzt werden, die dem Fahrer auch tatsächlich entstehen. Da viele Pendler die Betriebskosten ihres Fahrzeugs bereits bei der Veranschlagung der Einkommensteuer geltend machen (insbesondere über die Entfernungspauschale) muss auch in dieser Hinsicht mit einem reduzierten Satz gerechnet werden. Die durchschnittlichen Betriebskosten von Fahrzeugen variieren stark nach Fahrzeugmodell und Nutzungsverhalten. Auch wenn man jedoch davon ausgeht, dass diese Kosten durchaus zwischen unter 30 bis über 100 Cent/km, selbst bei durchschnittlicher Nutzung, variieren können,¹⁴ und reduziert diese um die Entfernungspauschale von 30 Cent/km¹⁵, wird klar, dass 90 Cent/km pro Mitfahrer diese Marge in jedem Fall übersteigt. Eine gewisse Pauschalierung ist hier jedoch sicherlich möglich und auch im Mitfahrbereich durchaus akzeptiert.

Die Freistellungsverordnung normiert weitere Personenbeförderungsdienstleistungen, welche nicht dem PBefG unterfallen. Interessant in Bezug auf das hier untersuchte Ride-Sharing-System ist insbesondere, dass die Beförderung von „Berufstätigen mit Personenkraftwagen von und zu ihren Arbeitsstellen“ freigestellt ist, „es sei denn, dass von den Beförderten ein Entgelt zu entrichten ist“ (§ 1 Nr. 4 FStllgV). Die Entgeltfreiheit zieht sich also durch alle wesentlichen Ausnahmetatbestände, auch hier im Wesentlichen mit der oben erläuterten Überlegung dem ÖPNV ungleiche Konkurrenz an die Seite stellen zu wollen. Entgeltfreien Ride-Sharing-Modelle sind in unterschiedlichen Konstellationen nach der FStllgV darstellbar. Das hier geprüfte Modell kann auch den genannten Gründen zumindest nicht als freigestellt angesehen werden. Auch die FStllgV muss sich in das System der PBefG einpassen, so dass auch ihre Anpassung nur in dem bereits in 2) und 3) skizzierten Rahmen möglich ist, wenn nicht das gesamte ÖPNV-Recht neu gedacht werden soll. Die Vermittlungsgebühr und die hohe Pauschale von 90 Cent/km sind daher auch über eine Änderung der FStllgV nicht darstellbar. Gerade die Freistellungsverordnung eröffnet jedoch die Möglichkeit zur Pauschalisierung. Es wäre daher wohl durchaus denkbar, das dargestellte Ride-Sharing-System mit einem niedrigeren pauschalen Satz zur Deckung durchschnittlicher Betriebskosten abzüglich Entfernungspauschale (z. B. 30 Cent/km pro Mitfahrer) darzustellen. Nachteil an diesem Vorgehen ist jedoch, dass auch in diesem Fall nicht von einer ÖPNV-Leistung i. S. d. Gesetzes ausgegangen werden kann, sondern die Regulierung des PBefG gerade deshalb nicht greift, weil kein ÖPNV vorliegt. Das schließt somit eine Finanzierung des Angebotes über die üblichen Quellen der ÖPNV-Finanzierung aus.

¹⁴ Berechnungen zu durchschnittskosten unterschiedlicher Fahrzeugmodelle finden sich beispielsweise bei ADAC Autokosten 2016: https://www.adac.de/_mmm/pdf/autokosteneuebersicht_s-v_47089.pdf

¹⁵ § 9 Abs. 1 Nr. 4 EStG.

5) Keine weitere Öffnungen des ÖPNV-Begriffs und Ausblick

- Hindernis für flexible Bedienformen ist der Typenzwang des PBefG.
- Durch die Genehmigungsfähigkeit von Verkehrsarten oder Verkehrsformen, die nicht alle Merkmale eines vorgegebenen Typs erfüllen im Zusammenspiel mit der sog. Experimentierklausel, können viele flexible Bedienformen genehmigt werden.
- Eine Öffnung der PBefG für weitere flexible Bedienformen sollte nur erfolgen, soweit die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen der Daseinsvorsorge durch diese für ein bestimmtes Gebiet insgesamt auch langfristig mindestens so zuverlässig erfolgen kann wie durch herkömmliche Bedienformen.
- An den Nachweis der Zuverlässigkeit sind hohe Anforderungen zu stellen, da einmal aufgegebene Formen des ÖPNV sich unter Umständen nur unter hohem Aufwand wieder in vergleichbarer Qualität und Zuverlässigkeit etablieren lassen.
- Insbesondere die Grundvoraussetzungen für den ÖPNV, Allgemeinzugänglichkeit, Betriebs- und Beförderungspflicht, sollten nicht zur Disposition gestellt werden. Auch die Tarifpflicht sollte nur zurückhaltend zur Disposition gestellt werden, soweit die Auswirkungen einer Öffnung den ÖPNV-Zwecken dienlich sind.

Es zeigt sich, dass Typenzwang des PBefG und die Wichtigkeit des Linienverkehrs die Implementierung flexibler, alternativer und/oder innovativer Formen der Personenbeförderung verhindert. Mit dem Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften¹⁶ ist die Möglichkeit zur Genehmigung von flexiblen Bedienformen jedoch erheblich erweitert worden. Bedienformen die nicht alle Merkmale einer Verkehrsart oder Verkehrsform erfüllen, können nach dem Neugefassten § 2 Abs. 6 PBefG nach Ermessen der Genehmigungsbehörde genehmigt werden. Wie jedes verwaltungsbehördliches Ermessen, ist auch dieses Ermessen insbesondere an die Förderung des Gesetzeszwecks gebunden. Mindestvoraussetzung für Genehmigung einer flexiblen Bedienform ist also, dass sie langfristig und zuverlässig zur Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen der Daseinsvorsorge beiträgt, wie herkömmliche Bedienformen. Zusammengenommen mit der Experimentierklausel besteht hier also bereits eine Offenheit für flexible Bedienformen, die nur durch eine sehr grundlegende Reform des ÖPNV-Rechts geändert werden könnte. Insbesondere müssten dann seine Ziele und grundlegenden Elemente überdacht werden, die derzeit (wie dargestellt) eine weitere Öffnung verhindern. Das PBefG ist jedoch ein bewertest Rechtsinstrument, das seit 1961 einen im internationalen Vergleich zuverlässigen, leistungsfähigen und dichten ÖPNV trägt. Dieser ÖPNV ist vielleicht an einigen Stellen verbesserungswürdig. Bevor seine Rechtsgrundlage jedoch zugunsten einiger Ideen der Shared economy infrage gestellt wird, sollte diese zunächst den Nachweis erbringen, dass sie die Daseinsvorsorge der Bevölkerung besser erbringen kann, als der herkömmliche ÖPNV. Werden die bestehenden gesetzlichen Ziele des ÖPNV-Rechts und die öffentlich-rechtlichen Grundsätze der Allgemeinzugänglichkeit, der Betriebs- und Beförderungspflicht infrage gestellt, wird damit aller Voraussicht nach auch der herkömmliche ÖPNV, zumindest in einer erheblichen Konkurrenz, ausgesetzt, wenn nicht teilweise sogar in Frage gestellt. Sind einmal etablierte Formen jedoch erst abgeschafft, können diese voraussichtlich nur unter

¹⁶ Vom 14.12.2012 (BGBl. I S. 1221)

hohem Aufwand wieder in vergleichbarer Qualität und Zuverlässigkeit etabliert werden. Dieser Schritt sollte nur getan werden, wenn das Vertrauen in die neuen Instrumente der Shared economy diesen Bruch rechtfertigen kann. Dabei ist zu bedenken, dass viele flexible Bedienformen (Bürgerbus, Rufbus, Anrufsammeltaxi) im Rahmen des geltenden ÖPNV-Rechts in den ÖPNV integriert werden können und hier durch die Möglichkeiten der Digitalisierung weiterhin großes Entwicklungspotenzial besteht. Andere Formen der Shared economy (Car-Sharing, Online-Mitfahrportale ohne Vermittlungsgebühren etc.) sind ohne weiteres neben dem ÖPNV möglich und etablieren sich zunehmend. Es sollte versucht werden, zunächst das hier bestehende Potenzial zu auszuschöpfen, bevor der Ruf nach einer grundlegenden Neugestaltung des ÖPNV-Rechts erhoben wird.

Mit der Implementierung weiterer entgeltlicher oder geschäftsmäßiger Ride-Sharing-Angebote besteht die Gefahr den Taxen-Verkehr eine ungleiche Konkurrenz gegenüberzustellen. Das angedachte Angebot der Mitnahme im privaten (Elektro-)PKW zeichnet sich gerade dadurch aus, dass das Mitnahmenangebot nicht dauerhaft und verlässlich zur Verfügung steht. Das Angebot hängt vielmehr in hohem Maße zufällig davon ab, wann Privatpersonen eine eigene PKW-Fahrt unternehmen. Es besteht daher die Gefahr, dass ein solches Angebot den Taxen Fahrgäste entzieht; der Taxiverkehr muss jedoch unbeachtet der gesunkenen Fahrgastzahlen seiner Betriebspflicht vollumfänglich nachkommen.

Die Implementierung von Ride-Sharing-Angeboten o.ä. ohne die Auferlegung von Betriebs-, Tarif- und Beförderungspflicht sollte sehr restriktiv vorgenommen werden. Denn eine Lockerung oder gar Befreiung von diesen Vorschriften könnte auch das Einfallstor für kommerzielle Unternehmen werden, welche dann ein Angebot nur zu bzw. in kommerziell „attraktiven“ Zeiten bzw. Gebieten anbieten.

Um die Versorgung mit Taxi-Leistungen durch Ride-Sharing-Angebote nicht zu gefährden, ist es eine Mindestvoraussetzung diese mit einem Bedarfsplan zu hinterlegen, der auch mögliche Auswirkungen in diesem Bereich klar benennt. So kann sichergestellt werden, dass Ride-Sharing-Angebote dort, wo es Bedienungslücken mit Taxen gibt, dennoch ein ergänzendes Verkehrsangebot bereitstellt und gerade nicht in ungleiche Konkurrenz zu diesem Tritt.

In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf die Zielsetzung des Personenbeförderungsgesetzes hinzuweisen. Die staatlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge erfordern unter anderem, dass jedermann die Möglichkeit hat, sich fortzubewegen. Besonders schutzbedürftig sind in diesem Zusammenhang all diejenigen, welche für ihre Mobilität auf die Hilfe Dritter angewiesen sind, beispielsweise wegen Alter, Krankheit oder auch mangels Zugriff auf einen eigenen PKW. Tragendes Merkmal der Verkehrsangebote zur Erfüllung der Daseinsvorsorgeaufgaben sind Allgemeinzugänglichkeit, langfristige Zuverlässigkeit und Planbarkeit im Angebot und eine Betriebs- und Beförderungspflicht für die Anbieter.

III. Kommune als Plattformbetreiber

- Eine Vermittlungsplattform für privates Ride-Sharing ist kein ÖPNV.
- Die Kommune kann als Betreiber einer Vermittlungsplattform für privates Ride-Sharing innerhalb ihres Gebietes auftreten.
- Bei einer Umsetzung sind die Schranken der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zu beachten.

Ein weiteres Element des hier besprochenen Ride-Sharing-Systems ist, dass ein kommunales Unternehmen eine Internetplattform errichtet werden soll, durch die gemeinsame Fahrten von Privatpersonen vermittelt werden können. Das dargestellte Ride-Sharing-System als ÖPNV ist nicht genehmigungsfähig. Unter den in II. 4) geprüften Einschränkungen, kann das Ride-Sharing-System jedoch außerhalb des ÖPNV durch private Fahrten ermöglicht werden. Die Kommune kann als Betreiber einer Vermittlungsplattform solchen privaten Ride-Sharing-Fahrten innerhalb ihres Gebietes auftreten. Hierdurch können zwar möglicherweise Kosten für eine Beförderung durch den ÖPNV eingespart werden, weil der Mobilitätsbedarf der Bürger untereinander befriedigt wird, dadurch könnten jedoch insbesondere wenig ausgelastete ÖPNV-Fahrten vermieden werden. Die dadurch freigewordenen ÖPNV-Mittel könnten z. B. einer Steigerung nachfragestarker Strecken zugeführt werden. Jedoch ist immer zu beachten, dass die Kommune ihre Pflicht zur „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ im Rahmen der Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 1 ÖPNVG-BBG) durch ein privates Verkehrsangebot nicht erfüllen kann.

Anderweitige Hemmnisse aus dem ÖPNVG-BBG sind grundsätzlich nicht gegeben, da es sich bei dem Vorhaben nicht um ÖPNV handelt, sondern Fahrten von Privaten vermittelt werden sollen. Aus rechtlicher Sicht muss grundsätzlich unterschieden werden: handelt es sich um eine reine Zusammenstellung und Darstellung von Fahrtinformationen, oder tritt die Kommune/Nahverkehrsgesellschaft als echter Vermittler auf.

Erstgenannte Alternative birgt grundsätzlich weniger rechtliche Hürden, wohingegen sich die zweite Alternative an den Regelungen zum kommunalen Wirtschaftsrecht messen lassen muss. 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 (§ 91 BbgKVerf)¹⁷. Wirtschaftliche Unternehmen dürfen zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft nur errichtet werden, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht (Nr. 2). Soweit durch die zu schaffende Vermittlungsplattform eine Vermittlung von Bürgern zu gemeinsamer Fahrtenbestreitung angestrebt wird, stellt dies einen öffentlichen Zweck dar, da durch die Vermittlung Mobilitätsbedürfnisse befriedigt werden. Zusätzlich werden im Gebiet der Kommune durch gemeinsame Fahrten die öffentlichen Straßen entlastet und der öffentliche Daseinsvorsorgeauftrag erfüllt. 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 weiterer Beurteilungsspielraum zukommt. Es ist nicht ersichtlich, dass die Stadt Potsdam mit dem Betrieb einer Internetplattform die

¹⁷ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]).

Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit erreicht. Zumal eine Internetplattform weder Ressourcen noch Kapital in nennenswertem Umfang bindet.

Die wichtigste Einschränkung ist vor diesem Hintergrund, dass die Gemeinde sich ausschließlich „zur Erledigung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich betätigen“ darf (§ 91 Abs. 1 BBgKVerf). Eine ansprechende Internetseite nur für das Gemeindegebiet zu konzipieren wird aber sowohl aus Kostengründen schwer als auch aus Gründen der angemessenen Außendarstellung. Die Internetseite einer einzelnen Gemeinde wird voraussichtlich kaum Aufmerksamkeit für sich erzeugen können. Diese Bindung könnte jedoch durch den überregionalen Zusammenschluss wie etwa den Deutscher Städte- und Gemeindebund durchbrochen werden, bei dem eine Webseite für ein deutschlandweites Vermittlungssystem für Pendlermitfahrten durchaus gut angesiedelt sein könnte.

IV. Finanzierung

- Weder der Betrieb des dargestellten Ride-Sharing-Angebots noch eine Internetplattform zur Vermittlung kann aus ÖPNV-Mitteln finanziert werden.
- Sinnvoll wäre eine eigene Bundesförderung für digitale Angebote der Kommunen wie die hier besprochene Internetplattform für die Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten im Pendlerverkehr.

Die oben dargestellten Finanzierungstöpfе des ÖPNV stehen für das dargestellte Ride-Sharing-System nicht zur Verfügung. Auch eine entsprechende Rechtsanpassung ist nicht aussichtsreich, da es sich nicht um ÖPNV handelt.

Was die Förderungen des Bundes angeht, so ist die Förderfähigkeit zu verneinen. Die aufgezeigten Steuererleichterungen als indirekte ÖPNV-Finanzierung aus dem Umsatzsteuer- bzw. Kraftfahrzeugsteuergesetz knüpfen für die Steuererleichterung daran, dass ein Betrieb im Linienverkehr stattfindet. Sofern nicht das Ride-Sharing-Angebot als Linienverkehr genehmigt wird, scheidet die finanzielle Förderung aus. Gleiches gilt für die Erstattung von Fahrgeldausfällen für die Beförderung von Schwerbehinderten. Die Förderung knüpft an die genehmigten Beförderungsentgelte an. Sofern das Ride-Sharing-Angebot nicht in dem Maße ausgestaltet wird, dass eine Genehmigung nach dem PBefG erfolgt, scheidet die Finanzierung aus. Eine investive Förderung der Implementierung von Ride-Sharing-Systemen ist nach dem GVFG nicht möglich.

Die finanziellen Mittel des Landes werden nach § 10 BBG-ÖPNVG zur Finanzierung von Verkehrsleistungen und Investitionen in den ÖPNV zur Verfügung. Der Landesgesetzgeber hat jedoch die Definition des ÖPNV für das ÖPNV-Gesetz Brandenburg weiter gefasst und bezieht auch die Beförderung in allgemein zugänglichen, flexiblen Bedienformen mit ein. Mindestvoraussetzung ist hier, dass als ÖPNV genehmigungsfähig ist.

Auch die dargestellte Vermittlungsplattform kann daher nicht aus Landesmitteln finanziert werden, da es sich dabei nicht um eine Beförderungsleistung handelt, was jedoch Voraussetzung für die Nutzung der Landesmittel aus § 10 ÖPNV-G-BBG ist.

Perspektivisch sollte gerade die ÖPNV-Finanzierung des Bundes und die ÖPNV-Planung deutlich stärker auf flexible Bedienformen, die nach dem PBefG genehmigungsfähig sind, eingestellt werden. Auch zur Hebung des hier bestehenden Digitalisierungspotenzials sollten ÖPNV-Mittel zur Verfügung

gestellt werden. Da es sich bei dem hier besprochenen Ride-Sharing-Systemen nicht um ÖPNV handelt, kann die Frage hier jedoch nicht vertieft werden.

Auch die Schaffung von digitalen Angeboten jenseits des ÖPNV sollten die Kommunen nicht ausschließlich privaten überlassen werden müssen. Beispielsweise, die hier angedachte Internetplattform für die Vermittlung von Mitfahrgelegenheiten im Pendlerverkehr, können die Kommunen durchaus als ihre Aufgabe betrachten. Im überregionalen Zusammenschluss wäre eine solche Aufgabe sicherlich mit großem Mehrwert für ihre Einwohner zu erfüllen. Daher ist zu fordern, dass es eine eigene Bundesförderung für solche Digitalen Angebote geben sollte. Aufgrund der erforderlichen überregionalen Initiative zur Errichtung einer solchen Plattform wären hier auch ein Engagement und eine Unterstützung der Kommunen durch das BMVI wünschenswert.

C. Kostenloser ÖPNV

Vielfältig diskutiert wird die Frage des „fahrscheinlosen“, „kostenlosen“ oder auch „kostenfreien“ ÖPNV. Unabhängig von der gewählten Bezeichnung ist stets ein Konzept gemeint, wonach die Angebote des ÖPNV genutzt werden können, ohne dass hierfür ein Fahrschein erworben werden muss. Ein solches Modell könnte möglicherweise einen erheblichen Anreiz dafür bieten, dass Verkehrsteilnehmer auf den ÖPNV umsteigen.

Wie bereits dargestellt, leisten jedoch die Fahrgeldeinnahmen einen erheblichen Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung. Der Einführung der Freifahrt im ÖPNV stehen rechtliche Vorgaben entgegen. Zudem sind bei einer Umsetzung der Freifahrt die wegfallenden Erlöse aus dem Fahrscheinverkauf zu kompensieren. Sofern dies nicht aus dem allgemeinen Haushaltsaufkommen finanziert werden kann oder soll, müssen alternative Finanzierungsquellen erschlossen werden. Eine Auswahl dieser möglichen Finanzierungsinstrumente soll einer rechtlichen Prüfung unterzogen werden.

I. Verzicht auf Fahrgeldeinnahmen widerrechtlich?

Nach geltender Rechtslage ist ein kostenfreier ÖPNV nicht gestattet

§ 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG müsste geändert werden, um kostenfreien ÖPNV zu ermöglichen.

In § 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG findet sich die Anordnung, dass die Verkehrsleistungen „nach Möglichkeit“ durch die Fahrgelderträge zu decken sind. Der Landesgesetzgeber geht hierbei davon aus, dass ein eigenwirtschaftlicher Betrieb des ÖPNV ausgeschlossen ist. Gleichzeitig ist die Norm von der Vorstellung getrieben, dass die Fahrgelderträge eine „zentrale Finanzierungsform“ darstellen sollen.¹⁸

§ 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG steht somit der Einführung der Freifahrt im ÖPNV entgegen. Die Formulierung „nach Möglichkeit“ kann nur dahingehend verstanden werden, dass die Möglichkeiten Fahrgeldeinnahmen zu generieren zu nutzen sind. Der Landesgesetzgeber stellt fest, dass eine vollständig eigenwirtschaftliche Finanzierung nicht möglich ist. Die vorhandenen Potentiale, um Fahrgeldeinnahmen zu generieren, dürfen jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Dies ergibt sich aus

¹⁸ LT-Drs. 3/7211.

der klaren gesetzgeberischen Entscheidung, die Nutzerfinanzierung im ÖPNV als eine wesentliche Finanzierungssäule zu sehen. Der vollständige Verzicht auf (generierbare) Fahrgeldeinnahmen mittels der Einführung der Freifahrt im ÖPNV ist mit § 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG nicht vereinbar.

Höherrangiges Recht steht einer Änderung des § 9 Abs. 1 ÖPNVG-BBG nicht entgegen, so dass es vornehmlich eine landespolitische Entscheidung ist, ob kostenfreier ÖPNV ermöglicht werden soll. Insbesondere der Gleichheitssatz gebietet es nicht etwa, vergleichbare Vergünstigungen auch für andere Verkehrsarten außerhalb des ÖPNV zu schaffen.

II. Auswirkungen auf andere Finanzierungsbeiträge

- Die Einführung der Freifahrt hat keine Auswirkungen auf die finanziellen Fördermöglichkeiten des dann weiterhin angebotenen Linienverkehrs.
- Lediglich die Erstattung für die Beförderung von Schwerbehinderten würde nicht mehr gewährt.

Wie oben dargestellt, stehen verschiedene Finanzierungsquellen von Bund und Ländern zur Verfügung. Diese Töpfe bleiben zunächst unberührt davon, ob neben ihnen auch Einnahmen durch Nutzer generiert werden oder nicht. Als Anknüpfungspunkt für die Förderung ist hier maßgeblich, dass es sich um ÖPNV nach der jeweiligen gesetzlichen Definition handelt. Die Frage, ob ein Fahrgeld erhoben wird, ist nicht Bestandteil der Definition des öffentlichen Personennahverkehrs.

Die indirekte Finanzierung durch Steuervergünstigungen bleibt möglich, da es sich weiterhin um Linienverkehr handelt. Zu beachten ist jedoch, dass die Erstattungsleistungen nach § 148 ff. SGB IX an Fahrgeldausfälle anknüpfen. Sofern jedoch für die ÖPNV-Nutzung bereits keine Fahrgelder erhoben werden, können hier auch keine Ausfälle entstehen. Eine Erstattung kommt folglich nicht in Betracht. Sofern diese Finanzierungsquelle auch weiterhin notwendig ist, müsste eine entsprechende Gesetzesänderung erwirkt werden. Hierbei könnten beispielsweise bei Systemen der Freifahrt die Erstattungsbeträge anhand fiktiver, angemessener Fahrpreise errechnet werden. Auch investive Fördermittel der Bundesebene für den ÖPNV können weiter genutzt werden.

Die Finanzierung der Mittel vom Land aus § 10 ÖPNV-G bleibt ebenfalls unberührt.

- Die Erstattung für die Beförderung von Schwerbehinderten müsste auf für ÖPNV-Systeme mit Freifahrt ausgeweitet werden.
- Da schwerbehinderte Menschen in diesem Fall kostenfrei gleichgestellt mit Menschen fahren, die diesen Nachteil nicht haben, wäre es noch besser, eine alternative Finanzierung zu finden.

III. Rechtliche Prüfung möglicher Refinanzierungsquellen

- Die Fahrgeldausfälle, welche durch die Einführung der Freifahrt entstehen, könnten dadurch ausgeglichen werden, dass von allen Einwohnern der Stadt eine Abgabe zur Finanzierung des ÖPNV erhoben wird.
- Der Erhebung eines solchen Beitrags steht bei richtiger Ausgestaltung höherrangiges Recht nicht entgegen.

Um eine Abgabe für die Finanzierung des ÖPNV zu erheben, muss

- eine gesetzliche Grundlage im Landesrecht geschaffen werden und
- die Stadt Potsdam eine Beitragssatzung erlassen, die die Höhe des Beitrags regelt.

Der ÖPNV-Beitrag

- darf maximal die Kosten des kostenfreien ÖPNV-Angebots decken,
- darf seiner Höhe nach nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, die dem Einzelnen aus dem kostenfreien ÖPNV erwachsen können,
- darf einzelne Einwohner nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belasten und sollte sich an deren finanziellen Leistungsfähigkeit orientieren,
- darf nur erhoben werden, wenn ein erheblicher Teil Einwohner den ÖPNV auch tatsächlich nutzen würde.

Unterstellt, dass die durch den fahrscheinlosen ÖPNV entstandene Finanzierungslücke nicht durch die Stadt Potsdam aus dem allgemeinen Haushaltsaufkommen gegenfinanziert werden kann, ist die Frage zu klären, ob Möglichkeiten der Refinanzierung bestehen.

Neben den vielen allgemeinen Möglichkeiten der Kommune, ihre Einnahmesituation aufzubessern, wird im Rahmen der Diskussion zu einem fahrscheinlosen ÖPNV-Angebot regelmäßig in Betracht gezogen, von sämtlichen Bürgern der betroffenen Gebietskörperschaft eine Abgabe zur Finanzierung des ÖPNV zu erheben. Hierfür darf dann der ÖPNV ohne weitere Zahlungen genutzt werden. Angeknüpft für die Abgabe wird daran, dass die Bürger Einwohner der Stadt Potsdam sind. Vergleichbar ist dies mit dem Modell des Rundfunkbeitrages.

Die Zulässigkeit einer solchen Abgabe ist von der konkreten Ausgestaltung abhängig, grundsätzlich jedoch mit höherrangigem Recht vereinbar.

Zu unterscheiden sind im Kanon der Abgabenarten Gebühren, Beiträge und Steuern. Während Steuern der Finanzierung des allgemeinen Haushaltsaufkommens dienen und gerade ohne einen Anspruch auf Gegenleistung erhoben werden, zeichnen sich Gebühr und Beitrag gerade dadurch aus, dass diesen Abgaben eine Gegenleistung gegenübersteht. Gebühren knüpfen hierbei an die tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung an, Beiträge hingegen können unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme für die bloße Bereitstellung einer Leistung erhoben werden. Folglich ist eine Abgabe zur Gegenfinanzierung der Freifahrt im ÖPNV als Beitrag zu qualifizieren.

Was die Erhebung des Beitrages angeht, so müssen sich die Beitragsschuldner durch eine räumliche oder persönliche Nähe zu der die Beitragspflicht auslösenden Einrichtung befinden. Dies ist für die Einwohnerschaft Potsdams in Bezug auf das ÖPNV-System anzunehmen. Bei der Ausgestaltung der Beitragshöhe ist zu beachten, dass ein innerer Zusammenhang zwischen der Beitragshöhe sowie dem beim jeweilig Beitragspflichtigen entstandenen Sondervorteil¹⁹ besteht. Absolute Grenze für die Bemessung der Beitragshöhen stellt der Grundsatz der Kostendeckung dar; d.h. mehr als ein bloßer Ausgleich der entstandenen Kosten durch die Beiträge darf nicht erwirtschaftet werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich zwar nicht mit der Frage eines Bürgertickets auseinandergesetzt, jedoch mit einer vergleichbaren Konstellation, als es die Rechtmäßigkeit eines Semestertickets zu prüfen hatte (BVerwG NVwZ 2000, 318 ff.). An dieser Stelle hat es die Möglichkeit zur Nutzung als ausreichenden Vorteil für die Erhebung eines Beitrages angesehen. Bei der

¹⁹ Durch staatliches Handeln entstandener Vorteil, welcher aber nur bestimmten Personen zugutekommt.

Beitragshöhe hat es darauf abgestellt, dass der erhobene Beitrag auch für denjenigen, der das Ticket nicht nutzen möchte, noch zumutbar sein muss.

Um einen solchen Beitrag erheben zu können, bedarf es einer Rechtsgrundlage. § 2 Abs. 1 BBG-KAG²⁰ ordnet hierbei an, dass Abgaben nur aufgrund einer Satzung erhoben werden dürfen. § 8 Abs. 1 BBG-KAG stellt fest, dass Gemeinden Beiträge erheben können. Abs. 2 stellt in diesem Zusammenhang fest: „Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen [...] oder Teilen davon, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen.“

Ungeachtet der Frage, ob der ÖPNV überhaupt als öffentliche Einrichtung qualifiziert werden kann, lässt sich ein laufender Beitrag für den Betrieb nicht subsumieren. Von § 8 Abs. 2 BBG-KAG erfasst sind lediglich einmalige Investitionen für Herstellung, Anschaffung u. a. einer öffentlichen Sache. Darüber hinaus geht § 8 Abs. 2 BBG-KAG derzeit davon aus, dass Beiträge lediglich von Grundstückseigentümern erhoben werden, da in § 8 Abs. 3 BBG-KAG auch vornehmlich von der Erhebung von Beiträgen für Einrichtungen und Anlagen der Ver- und Entsorgung ausgegangen wird, die maßgeblich den Grundstücken einer Gemeinde zugutekommen.

Aus Sicht des höherrangigen Rechts spricht jedoch weder etwas dagegen, auch die laufende Unterhaltung einer Einrichtung wie der des ÖPNV aus Beiträgen zu finanzieren, noch auch an einen breiteren Kreis von Beitragspflichtigen anzuknüpfen. Dabei kann eine Gemeinde in aller Regel nur solche die Gemeindeangehörigen, d. h. die Einwohner, mit Abgaben belegen, soweit nicht der Bezug zum Gebührenschuldner wie bei einer Gebühr durch eine Leistungsbeziehung hergestellt wird. „Abgaben dürfen nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit angeben.“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1 BBG-KAG). Darüber hinaus bedarf der Erlass einer solchen Satzung einer gesetzlichen Grundlage. Diese müsste an geeigneter Stelle geschaffen werden. Systematisch stringent könnte eine solche gesetzliche Grundlage sowohl in das Kommunalabgabengesetz integriert werden als auch thematisch passend in das ÖPNV-Gesetz.

Weiter zu beachten ist, dass es zu keinen Verstößen gegen Art. 3 GG kommt. Diese Gefahr besteht insbesondere dann, wenn die Freifahrt im ÖPNV denjenigen gewährt wird, welche nicht zum Kreise der Beitragsschuldner gehören. Wenn auch diese in den Genuss der Freifahrt kommen, so entfällt für die beitragspflichtigen Einwohner auf den ersten Blick der Sondervorteil. Dies liegt jedoch allgemein in der Sache beitragsfinanzierter gemeindlichen Einrichtungen, denn nach § 12 BbgKVerf²¹ ist „Jedermann [...] im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen.“ Dahinter steht der Gedanke, dass keine künstlichen Grenzen zwischen den Gemeinden und keine Zugangsschranken für nicht dauerhaft in einer Gemeinde ansässige andere Bürger errichtet werden sollen. Ausgeglichen wird dies dadurch, dass die Einwohner einer Gemeinde im Gegenzug öffentlichen Einrichtungen anderer Gemeinden nutzen können und es gleichzeitig in selbst in der Hand haben, welche öffentlichen Einrichtungen sie im Rahmen der Kommunalverwaltung auf welcher Finanzierungsgrundlage schaffen möchten.

²⁰ Kommunalabgabengesetz für das Land Brandenburg (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 2004 (GVBl.I/04, [Nr. 08], S.174), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]).

²¹ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S.286) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. Juli 2014 (GVBl.I/14, [Nr. 32]).

Grenzen für die Beitragserhebung sind in diesem Rahmen vornehmlich das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Ersteres verlangt, dass der Beitrag die Kosten der durch ihn finanzierten Einrichtung (hier des kostenfreien ÖPNV) nicht übersteigen darf. Das Äquivalenzprinzip stellt nach der Rechtsprechung des BVerwG eine beitragsrechtliche Ausformung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar. Danach soll (1) ein erheblicher Teil der belasteten Gruppe den vermittelten Sondervorteil auch nutzen, (2) die Höhe der Beiträge nicht im Missverhältnis zu dem Vorteil stehen, den sie abgelten sollen und (3) einzelne Einwohner nicht im Verhältnis zu anderen übermäßig hoch belastet werden. Es ist allerdings nicht erforderlich, dass der Beitrag einen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil ausgleicht, der sich bei jedem belasteten Einwohner messbar niederschlägt. Es kommt auch nicht darauf an, ob der den Beitragspflichtigen zuzurechnende Vorteil tatsächlich genutzt wird. Es genügt, wenn ihnen ein entsprechender Vorteil geboten wird und sie diesen nutzen können.²²

Ein beitragsfinanzierter kostenfreier ÖPNV kann diesen Anforderungen je nach Ausgestaltung leicht gerecht werden. Dass insbesondere die durch den Beitrag belasteten Einwohner vom freien ÖPNV profitieren, ergibt sich bereits aus dem räumlichen Bezug. Bei der Einführung eines kostenfreien ÖPNV hätte die Gemeinde hier durchaus einen großen Prognosespielraum und es reicht die Erwartung, dass ein erheblicher Teil der Einwohner den kostenfreien ÖPNV auch nutzen würde. Erst wenn sich später herausstellen sollte, dass der bereitgestellte ÖPNV nicht oder vornehmlich durch Ortsfremde genutzt würde, müsste ggf. über eine Modifikation des Konzepts nachgedacht werden. Die soeben unter (2) und (3) genannten Anforderungen des Äquivalenzprinzips hängen insbesondere von der veranschlagten Beitragshöhe und von der Art des Beitragsansatzes ab. Auch hier hat die Gemeinde einen relativ breiten Gestaltungsspielraum und kann insbesondere soziale Faktoren (Beitragsstaffelung nach Einkommen) oder vergleichbare Erwägungen einbeziehen. Bis zu welcher Höhe ein Beitrag dabei noch verhältnismäßig ist, hängt insbesondere von der Gegenleistung und von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Beitragsschuldners ab. Als Richtwert kann dabei beispielsweise dienen, dass auch für wohlhabende Haushalte der Beitrag nicht die Kosten übersteigen sollte, die eine moderate werktägliche Nutzung des ÖPNV mit kostenpflichtigen Tickets verursachen würde (vgl. die üblichen Kosten von Semestertickets).

²² BVerwG NVwZ 2000, 318 ff.

D Ausblick: Integriertes städtisches Sharing-system für Elektroautos und Pedelecs als ergänzender ÖPNV

I. Einleitung

Vernetzte Mobilitätsdienstleistungen, die den ÖPNV mit verschiedenen elektrifizierten Mobilitätsangeboten verknüpfen, sowie Information und Austausch zu neuen Mobilitätsformen fördern, sind wichtige Bausteine für eine effiziente Verkehrsabwicklung in urbanen Räumen. Dabei können e-Carsharing-Fahrzeuge an verschiedenen Standorten in der Innenstadt ausgeliehen und im Sinne des One-Way-Systems an einer anderen Station wieder abgestellt werden. Darüber hinaus stehen Pedelecs an diesen und weiteren Mobilitätsstationen über das Stadtgebiet verteilt zur Verfügung. Wie beim Carsharing handelt es sich auch hier um ein One-Way-System, sodass die Fahrräder frei an jeder dieser Mobilitätsstationen wieder zurückgestellt werden können.

Die Mobilitätsstation befinden sich vorrangig an stärker frequentierten ÖPNV-Haltestellen bzw. Bahnhöfen und werden diese gestalterisch und funktional zu intermodalen sog. Mobility Hubs auf, wie sie in ähnlicher Form in anderen Städten wie Bremen, Würzburg oder Leipzig umgesetzt werden. Das öffentlich zugängliche elektrische Rad bzw. Auto wird somit auch sichtbar ein Bestandteil des ÖPNV. Virtuell bieten eine App und ggfs. auch eine Mobilitätskarte Zugang zu den vollautomatisch ausleihbaren Fahrzeugen. Damit können die e-Fahrzeuge verortet, spontan gebucht, geöffnet und genutzt werden und nach Ende der Fahrt an einer freien Ladestation zurückgegeben werden. Abgerechnet wird am Monatsende über eine integrierte „Mobilitätsrechnung“, die auch die mit dem klassischen ÖPNV zurückgelegten Wege umfasst.

Das System ist auf der Grundlage heute erhältlicher Technologien umsetzbar (das InnoZ hat in der Stadt Wolfsburg einen Pilotversuch erfolgreich gestartet, vgl. Stadt Wolfsburg 2016). Die Idee ist sowohl räumlich als auch inhaltlich-technisch skalierbar. Räumlich, da zunächst ein Teilbereich der Innenstadt zur Pilotierung ausgewählt werden kann und inhaltlich-technisch, da Fahrzeugart (z.B. konventionelle Fahrräder, e-Roller, Lastenfahrräder) und Fahrzeugkategorie bzw. -hersteller austauschbar sind. Darüber hinaus kann die Kundenansprache auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Besonders erfolversprechend ist die Ansprache von Arbeitgebern im Sinne des betrieblichen Mobilitätsmanagements, die Kooperation mit Wohnungsbauträgern oder die Adressierung von Gruppen, die sich in einer Umbruchsituation befinden, wie z.B. die Vielzahl zu erwartender Neubürgerhaushalte.

Damit potenzielle Nutzer das Angebot solcher Mobilitätsstationen möglichst häufig nutzen und dadurch einen zusätzlichen Anreiz erhalten, auf den ÖPNV und entsprechen Ergänzungsangebote umzusteigen, ist insbesondere ein einfacher unkomplizierter Zugang zu den Mobilitätsmöglichkeiten der Station und eine einfache und transparente Abrechnung der Leistungen gegenüber dem Nutzer erforderlich. Am vorteilhaften wäre es, wenn sie beispielsweise mit der Ausstellung einer Monatskarte oder einer vergleichbaren langfristigeren Berechtigung zur Nutzung des herkömmlichen ÖPNV ohne weiteres auch Zugang zur Nutzung des Angebots der Mobilitätsstationen hätten. Beispielhaft soll hier davon ausgegangen werden, dass entweder eine Monatskarte auf Wunsch des Kunden mit einem RFID-Chip versehen wird, über den Authentifizierung und Zugang des Kunden hergestellt werden. Parallel (insbesondere wenn auch die Monatskarte nur elektronisch gelöst wurde) sollen Authentifizierung und Zugang des Kunden auch über eine einheitliche ÖPNV App

gewährleistet werden können. Beide Authentifizierungs- und Zugangsmöglichkeiten sollen auch unabhängig vom Erwerb anderer Leistungen des ÖPNV-Unternehmens möglich sein, das auch die Mobilitätsstationen betreibt. Wichtig ist jedoch, dass dem Kunden mit jeder langfristigen Bindung an das ÖPNV-Unternehmen gleichzeitig die Zugangs- und Authentifizierungsmöglichkeit ohne einen gesonderte Zugangspreis angeboten wird, um für die zusätzlichen Mobilitätsoptionen möglichst geringe Zugangshürden zu schaffen. Die tatsächliche Nutzung einer Mobilitätsoption (z. B. e-Carsharing, Pedelec) wird jedoch mit einem angemessenen Leistungspreis in Rechnung gestellt. Die Abrechnung soll dabei grundsätzlich über eine integrierte „Mobilitätsrechnung“ erfolgen, also beispielsweise gemeinsam mit der Rechnung für das Monatskartenabo des ÖPNV-Kunden.

II. „Mobilitätsstation“ und ÖPNV

- Mobilitätsstationen sowie Leihsysteme sind kein ÖPNV
- Eine Finanzierung dieser Maßnahmen über ÖPNV-Mittel scheidet aus

Die Mobilitätsstationen unterfallen weder der ÖPNV-Definition des PBefG noch der des ÖPNVG-BBG. Vorausgesetzt wird jeweils, dass im Rahmen des ÖPNV eine Beförderungsleistung erbracht wird. Mit dem bloßen Angebot von Mobilitätsstationen sowie einem Leihsystem für PKW und Pedelec wird keine Beförderungsleistung erbracht. Auch das bloße Bereitstellen eines Fahrzeuges stellt keine Beförderungsleistung dar, da die Ortsveränderung erst durch das Tätigwerden des Nutzers erreicht wird.

Sofern auch solche Mobilitätsdienstleistungen ÖPNV darstellen sollen, muss die ÖPNV-Definition der vorgenannten Gesetze geändert werden. Die neugefasste Formulierung darf nicht mehr darauf abstellen, dass ÖPNV die Beförderung von Personen ist. Vielmehr müsste darauf hingewirkt werden, dass auch das Bereitstellen von Fahrzeugen zur Ortsveränderung ÖPNV ist. Eine solche Begriffsverschiebung würde jedoch sehr weitgehende Folgen mit sich bringen, sodass im Rahmen dieser Ausblicks nicht entschieden werden kann, ob eine Integration solcher Mobilitätsformen in das geltenden ÖPNV-Recht sinnvoll und umsetzbar wäre, oder ob es besser wäre, hier eine öffentlichen Kofinanzierung außerhalb oder parallel zum ÖPNV zu entwickeln. So viel Nutzen alternative Verkehrsformen mit sich bringen können, sollte nicht vernachlässigt werden, dass die unbeschränkte Öffnung des ÖPNV-Begriffs auch Nachteile mit sich bringen kann (dazu bereits ausführlich unter Ziffer B II 5). Es sollte daher durch Bund und Länder über Förderkonzepte außerhalb des ÖPNV nachgedacht werden, mit denen der Aufbau von Mobilitätsstationen und vergleichbarer Mobilitätsangebote durch die Kommunen als Ergänzung des ÖPNV finanziell unterstützt werden können.

Da es sich bei den vorgeschlagenen Maßnahmen bereits nicht um ÖPNV handelt, kann eine Finanzierung mit den in Teil „B.“ vorgestellten Finanzierungsmitteln nicht erfolgen.

Sofern die Stadt Potsdam die Mobilitätsstationen oder auch Leihsysteme selbst betreiben möchte, sind die bereits unter „C. III.“ dargestellten Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde zu beachten. Auch an dieser Stelle ist eine Aussage zur Zulässigkeit pauschal nicht möglich, die Zulässigkeit hängt vielmehr von der konkreten Ausgestaltung ab. Entscheidend ist hierfür einerseits die Vorgabe, dass kein privater Dritter die Leistung wirtschaftlicher anbieten kann, ebenso

wie der Schutzzweck der Vorschriften, nach dem die wirtschaftliche Betätigung in angemessenem Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Stadt stehen muss.

Eine interessante Möglichkeit, um eine Vielzahl von verschiedenen Mobilitätsangeboten von unterschiedlichen (privaten) Anbietern im Stadtraum zu koordinieren, bietet die Einbettung in ein Konzept zur Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen. An dieser Stelle kann das „Berliner Modell“ als best-practice-Beispiel fungieren. Zwar bezieht sich dieses Modell auf die Einrichtung von Ladestationen für E-Fahrzeuge im öffentlichen Raum, nichtsdestotrotz ist eine Übernahme der Grundgedanken auch für die oben beschriebenen Mobilitätsstationen möglich. Das skizzierte Mobilitätsangebot benötigt verschiedene Infrastruktureinrichtungen, beispielsweise Leihstationen für Pedelecs oder auch Ladepunkte. Eine koordinierte Errichtung dieser Infrastruktur kann durch ein Sondernutzungskonzept gesteuert werden. Finanzielle Anreize für Unternehmen können parallel durch eine passgenaue öffentliche Auftragsvergabe geschaffen werden, die in der Angebotskalkulation der Unternehmen berücksichtigt, dass diese zwar Pedelecs und Carsharing nicht in jedem Bereich kostendeckend anbieten können, jedoch durch die Zahlungsbereitschaft der Kunden den Bedarf an öffentlicher Kofinanzierung voraussichtlich deutlich senken können (vgl. auch hier das „Berliner Modell“ zur Errichtung öffentlicher Ladestationen). Öffentliche Ausschreibungen, Sondernutzungskonzepte und vergleichbare Gestaltungsmöglichkeiten sollten in einem Mobilitätskonzept sorgfältig aufeinander abgestimmt sein.

Dies ist auch rechtlich zulässig. Nicht nur steht Kommunen bei der Verfolgung von verkehrlichen Konzepten im öffentlichen Raum ein weiter Gestaltungsspielraum zu, sie dürfen diese auch zur Grundlage ihrer Entscheidungen über konkrete Sondernutzungserlaubnisse machen. Dabei ist zu beachten, dass die privaten Interessen an der Sondernutzung sehr bedeutsam sein müssen, wenn ein dritter Betreiber den öffentlichen Straßenraum in Anspruch nehmen möchte. Dies gilt umso mehr, wenn ein Sondernutzungskonzept Grundlage der jeweiligen Entscheidungen ist. Der koordinierte Aufbau der nötigen Infrastruktur ermöglicht zudem einen effizienten Umgang mit den knappen Platzressourcen in der Stadt.

- Sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen der ÖPNV-Definition unterfallen, müssen die Definitionen im PBefG und ÖPNVG-BBG geändert werden. Eine solche Anpassung bedürfte in ihren Wirkungen jedoch umfassender Prüfung und kann hier nicht ohne weiteres empfohlen werden.
- Eine Umsetzung von Mobilitätsstationen und der für PKW-/Pedelec-Leihsysteme nötigen Infrastruktur kann auch im Rahmen eines Sondernutzungskonzeptes erfolgen, ggf. ergänzt durch passgenaue öffentliche Auftragsvergabe im Rahmen eines abgestimmten Mobilitätskonzeptes.
- Bund und Länder sollten Förderkonzepte außerhalb des ÖPNV entwickeln, mit denen im Rahmen solcher Mobilitätskonzepte der Aufbau von Mobilitätsstationen und vergleichbarer Mobilitätsangebote durch die Kommunen als Ergänzung des ÖPNV finanziell unterstützt werden können.

IV. Rechtliche Ausformung einer „Mobilitätskarte“

- Das Schlagwort der „Mobilitätskarte“ bezeichnet die Möglichkeit, eine Vielzahl von Mobilitätsdienstleistungen mit einem einheitlichen Zugangs- und Abrechnungssystem nutzen zu können.
- Dies kann sowohl mittels einer „analogen“ Zugangskarte als auch app-basiert erfolgen
- Die Vereinbarkeit einer solchen Maßnahme mit höherrangigem Recht ist grundsätzlich gegeben

Unter dem Schlagwort der „Mobilitätskarte“ versteht man eine kombinierte Zugangs- und Abrechnungsmöglichkeit für verschiedene Mobilitätsdienstleistungen. Mit der Nutzung dieses Systems ist nur eine einmalige Registrierung notwendig, um dennoch die Dienstleistungen der verschiedenen Anbieter nutzen zu können. Unbenommen hiervon arbeitet gleichzeitig jeder Anbieter weiterhin auf eigene Rechnung. D.h. es sind mit der „Mobilitätskarte“ keine Vorgaben zu Tarifhöhe, -bedingungen o. Ä. verknüpft. M.a.W.: Es werden für die Tarifgestaltung der angebotenen Dienstleistungen keine weiteren Vorgaben gemacht.

Für die Umsetzung ist zunächst daran zu denken, ein solches System auf vertraglicher Basis abzuschließen. Rechtliche Bedenken bestehen hierbei nicht. Die Vertragsparteien können die Modalitäten der Mobilitätskarte frei aushandeln. Allerdings ist zu beachten, dass bei einer vertraglichen Lösung kein Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen dazu verpflichtet werden kann, am System zu partizipieren. Die Zusammenarbeit beruht lediglich auf Freiwilligkeit.

Sofern die Teilnahme am System auch für Anbieter, welche sich nicht freiwillig anschließen möchten, verpflichtend sein soll, stellt diese Verpflichtung einen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der jeweiligen Anbieter dar. Ein solcher Eingriff bedürfte in jedem Fall einer gesetzlichen Ausgestaltung. Ob er sich rechtfertigen lässt, hängt stark von den Umständen und der Ausgestaltung der „Mobilitätskarte“ und dem Maß der Verpflichtung der einbezogenen Verkehrsunternehmen ab und kann im Rahmen dieses Ausblicks nicht allgemein beantwortet werden.

Der Eingriff kann gerechtfertigt werden, wenn die Maßnahme geeignet, erforderlich und angemessen ist. Dabei hängt die Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs von der Ausgestaltung der Verpflichtung ab. So wird eine Maßnahme geeignet sein, wenn sie den Zugang zu den Mobilitätsdienstleistungen tatsächlich vereinfacht und ein attraktives Verkehrsangebot als Alternative zur Nutzung des eigenen PKW schafft. Die Maßnahme ist erforderlich, wenn der Zweck nicht mit anderen Mitteln erreicht werden kann, welche sich bei gleicher Wirksamkeit für die Betroffenen als weniger einschneidend darstellen. Insbesondere bietet ein Hinwirken auf eine lediglich freiwillige Zusammenarbeit der Anbieter keine Garantie dafür, dass sich sämtliche Akteure beteiligen. Daher wird eine richtig ausgestaltete Verpflichtung auch erforderlich sein, wenn kein milderes Mittel zur Verfügung steht, ein derart starkes Verkehrsangebot herzustellen. Insbesondere die Angemessenheit einer solchen Verpflichtung hängt sehr stark von den genauen Umständen ab und kann hier kaum abstrakt geprüft werden. Die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Teilnahme an einer solchen Mobilitätskarte darf dabei nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Vorliegend ist festzuhalten, dass ein attraktives, einfach nutzbares und verkehrsträgerübergreifendes Mobilitätsangebot dem Gemeinwohl zu Gute kommt. Insbesondere in verdichteten und verkehrlich hochbelasteten Innenstädten stellt es ein legitimes Gemeinwohlanliegen dar, den motorisierten Individualverkehr aus ökologischen und

stadtplanerischen Gründen zurückzudrängen und für diese Zwecke ein attraktives und konkurrenzfähiges Mobilitätsangebot zu implementieren. Das hinter der „Mobilitätskarte“ stehende Modell des einheitlichen Zugangs und Abrechnung kann einen starken Gemeinwohlbeitrag leisten, indem Zugangshürden genommen werden und die Nutzung radikal vereinfacht wird. Es ist davon auszugehen, dass sich solche Zugangsvereinfachungen in einem Anstieg der Nutzerzahlen widerspiegeln und gleichsam geeignet sind, Verkehrsverlagerungen zulasten des motorisierten Individualverkehrs herbeizuführen. Gleichwohl kann eine „Mobilitätskarte“ je nach Ausgestaltung dazu führen, dass die Verkehrsunternehmen in ihrer Preisgestaltung in totale Abhängigkeit vom Anbieter der „Mobilitätskarte“ (etwa der Kommune) geraten und in ihrer Berufsausübung sehr weitgehend reguliert werden. Ob ein so weitreichender Eingriff noch gerechtfertigt werden könnte, würde insbesondere vom damit einhergehenden Vorteil für das Gemeinwohl abhängen (z. B. tatsächlicher Rückgang des motorisierten Individualverkehrs, Nutzerzahlen des ÖPNV, messbare Umweltvorteile etc.). Ob diese Vorteile erzielt werden können, kann nur anhand eines konkreten Betreiberkonzepts und zumindest halbwegs belastbaren Prognosen über seine Umsetzbarkeit und seine Auswirkungen in der Praxis beantwortet werden.

Unabhängig vom hier gewählten schlagwortartigen Begriff der „Mobilitätskarte“ gelten die Ausführungen auch für ein übergreifendes Authentifizierungs- und Zugangssystem, welches nicht mittels einer „analogen“ Zugangskarte bedient wird, sondern beispielsweise App-basiert funktioniert.

Insbesondere bei einem app-basierten Nutzungssystem sind auch die Vorgaben des Datenschutzes zu beachten. Diese Prüfung ist entsprechend der Leistungsbeschreibung nicht Gegenstand des vorgelegten Kurzgutachtens.

- Zur Umsetzung der „Mobilitätskarte“ muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden
- Die rechtliche Umsetzbarkeit kann nur anhand eines konkreten Betreibermodells beantwortet werden
- Vor der Implementierung des Systems sind datenschutzrechtliche Fragestellungen zu klären