

UNTERRICHTUNG

durch die Landesregierung

Bericht der Landesregierung über Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs zur Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum

1. Einleitung

Mit dem Landtagsbeschluss vom 26. Oktober 2018 zur Drucksache 7/2668 ist die Landesregierung aufgefordert worden,

1. dem zuständigen Ausschuss für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung einen Bericht über bestehende Projekte im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zur Verbesserung der Mobilität in ländlichen Räumen in Mecklenburg-Vorpommern vorzulegen und diese hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit und Skalierbarkeit für andere Regionen des Landes zu bewerten.
2. Möglichkeiten zu prüfen, unter welchen finanziellen und technischen Rahmenbedingungen die Ausweitung von Mobilitätsprojekten des ÖPNV für den ländlichen Raum auf das gesamte Bundesland möglich ist und welche Infrastruktur für derartige Angebote notwendig ist.

Mit dem Bericht wird der Landtagsbeschluss umgesetzt. Zur Erstellung des Berichtes konnte ein Gutachten mit herangezogen werden, das als ein Baustein im Rahmen des INTERREG-B-Projektes MARA (Mobility and Accessibility in Rural Areas) erstellt wurde.

2. Ausgangslage

Die ländlichen Räume des Landes umfassen mehr als 90 Prozent der Landesfläche, in denen rund 60 Prozent der Landesbevölkerung leben. Aufgrund der demografischen Entwicklung und der vorhandenen Siedlungsstruktur stellt die Mobilität der Bewohnerinnen und Bewohner dieser Gebiete den öffentlichen Personennahverkehr vor besondere Herausforderungen. Der seitens der Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“ im Jahr 2016 vorgelegte Abschlussbericht hat darauf hingewiesen, dass in den peripheren und dörflichen Bereichen des Landes eine adäquate ÖPNV-Versorgung älterer Menschen nur begrenzt abbildbar ist.

Seitdem sind durch eine Vielzahl an Projekten neue Ansätze für eine Verbesserung der ÖPNV-Versorgung in den ländlichen Räumen erprobt und verstetigt sowie neue Mobilitätskonzepte entwickelt worden. Dabei haben sich verschiedene bedarfsgestützte Angebotsformen herausgebildet, die in unterschiedlichen Flexibilisierungsgraden, Organisations- und Betreiberkonzepten auf spezifische Raum- und Nachfragestrukturen reagieren und den Linienverkehr ergänzen.

Die Landesregierung unterstützt die Landkreise als Aufgabenträger bei der Realisierung entsprechender Projekte, da auch in dünn besiedelten Räumen ein angemessenes, ökonomisch und ökologisch vernünftiges Mobilitätsangebot der Daseinsvorsorge vorzuhalten ist. Insoweit wird auf den Integrierten Landesverkehrsplan Mecklenburg-Vorpommern verwiesen und auf die dort näher ausgeführten Ziele, Handlungsfelder und Maßnahmen zur Mobilität im ländlichen Raum Bezug genommen (<https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Infrastruktur/Landesverkehrsplan/>).

Die Entwicklung entsprechender Mobilitätskonzepte ist ein dynamischer Prozess, der durch neue technologische Möglichkeiten ebenso bestimmt wird, wie durch die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen. Daher kann dieser Bericht lediglich eine Momentaufnahme darstellen und dabei auf die zukünftigen Entwicklungen und Notwendigkeiten hinweisen.

3. Bestehende Mobilitätsangebote im ländlichen Raum

Im Rahmen der durchgeführten gutachterlichen Untersuchung sind vonseiten der als Aufgabenträger zuständigen Landkreise folgende Mobilitätsangebote benannt worden:

Landkreis	Mobilitätsangebot	Angebotstyp	Kennzeichen
Vorpommern-Greifswald	ILSE-Bus	fahrplanfreier Rufbus (in Betrieb)	Rufbus im ÖPNV als Zubringer; Ergänzung des Linienbusverkehrs
Landkreis Rostock	Bürgerbus Poppendorf	Bürgerbus (in Betrieb)	bedarfsgesteuert mit ehrenamtlich tätigem Fahrpersonal; Ergänzung des Linienbusverkehrs
	Anruflinienbus ALF	Fahrplangebundener Rufbus (in Betrieb)	Rufbus im ÖPNV als Ersatz von Linienbussen

Landkreis	Mobilitätsangebot	Angebotstyp	Kennzeichen
Nordwestmecklenburg	flächendeckendes Anrufbussystem	fahrplanfreier Rufbus (in Betrieb)	Rufbus im ÖPNV als Zubringer zum Taktbus-Netz
	MindesO - Minderung der CO ₂ -Emissionen der Schülerbeförderung durch intelligente Systeme zur Fahrweg- oder Fahrweise-Optimierung	Optimierung der Schülerbeförderung (in Planung)	Optimierung der nachmittäglichen Schülerbeförderung durch spontan nachfrageangepasste Fahrtrouten
	Kooperatives Echtzeittransportsystem (KETS)	fahrplanfreier Rufbus (in Planung)	Rufbus mit „Nebenberufspersonal“ im ÖPNV vorrangig als Zubringer zum Taktbus-Netz
	Mobilitäts-App für die NAHBUS Nordwestmecklenburg GmbH	ÖPNV-App (in Planung)	ÖPNV-App für Fahrauskünfte und Vertrieb inklusive Anrufbus-Buchung
Mecklenburgische Seenplatte	Rufbussysteme innerhalb des konventionellen Linienbusverkehrs	Fahrplangebundener Rufbus (in Betrieb)	Rufbus/Anrufsammeltaxi im ÖPNV als Ersatz des Linienbusverkehrs
	Bürgerbus ELLI	Bürgerfahrdienst (in Betrieb)	Bürgerfahrdienst als Zubringer und Ergänzung des Linienbusverkehrs
Ludwigslust-Parchim	Bürger-Aktiv-Bus der Gemeinde Balow	Bürgerfahrdienst (in Betrieb)	bedarfsgesteuerter Bürgerfahrdienst als Ergänzung des Linienbusverkehrs; Kleinbusvermietung an Vereinsmitglieder
	Rufbus	fahrplanbasierter Rufbus (in Betrieb)	Rufbus im ÖPNV im Taktverkehr als Zubringer, Ersatz und Ergänzung des Linienbusverkehrs
	Bürgermobil der Gemeinde Banzkow	Bürgerfahrdienst (in Betrieb)	bedarfsgesteuerter Bürgerfahrdienst als Ergänzung des Linienbusverkehrs, Kleinbusvermietung

Landkreis	Mobilitätsangebot	Angebotstyp	Kennzeichen
Vorpommern-Rügen	alternative Mobilitätsangebote in der Gemeinde Wittenhagen	Fahrdienst (in Betrieb)	bedarfsgesteuerter Fahrdienst eines Pflegedienstes sowie Fahrzeugvermietung in den Kleinbus-Standzeiten
	Mitfahrbänke	im Amt Altenpleen 22 und in Stralsund zwei Wartezonen für Mitfahrgelegenheiten	
	E-Mobility Modellregion Ummanz	Bürgerfahrdienst (in Planung)	bedarfsgesteuerter Bürgerfahrdienst als Ergänzung des Linienbusverkehrs

Diese Mobilitätsangebote variieren im Hinblick auf ihre Angebotstypen und umfassen neben fahrplanfreien und -gebundenen Rufbussystemen auch Bürgerbusangebote sowie sonstige Bürgerfahrdienste, fungieren aber auch in gemischter Form. Sie sind jeweils auf die spezifische lokale Ausgangslage zugeschnitten, sodass diese nicht ohne Weiteres auf andere Regionen des Landes übertragen werden können. Deshalb kann hieraus kein universelles Konzept für Mobilitätsangebote in ländlichen Räumen erstellt werden.

Vielmehr sind bei der Planung eines passgenauen Angebotes die Größe des jeweiligen Bedienungsgebietes, die erwartete Fahrgastnachfrage, die erforderliche Betriebszeit sowie das geeignete Betreibermodell und mögliche Finanzierungsmodelle zu berücksichtigen. Die vielfältigen zu beachtenden Aspekte vor Einführung eines neuen Mobilitätsangebots im ländlichen Raum stellen potentielle Betreiber aus den Kommunen oder dem Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements vor nicht unerhebliche Herausforderungen.

4. Gutachterlich empfohlene Maßnahmen zur Ausweitung von Mobilitätsprojekten im ländlichen Raum und Bewertung aus Sicht der Landesregierung

Im Ergebnis der durchgeführten gutachterlichen Untersuchung können verschiedene zusätzliche Maßnahmen der Weiterentwicklung von Mobilitätsangeboten im ländlichen Raum dienen und insoweit die bestehenden Instrumente ergänzen. Im Folgenden werden diese dargestellt und vonseiten der Landesregierung bewertet.

gutachterlich vorgeschlagene Maßnahmen	gutachterlich geschätzter Finanzierungsbedarf	Bewertung durch die Landesregierung
Bundesratsinitiative zugunsten der Gemeinnützigkeit von bürgerschaftlichem Engagement in der Nahmobilität durch Ergänzung von § 52 Absatz 2 der Abgabenordnung	keiner, steuerliche Mindereinnahmen sind gering	Es ist bereits geklärt, dass zivilgesellschaftliche Initiativen, die als reinen Ersatz oder zur Ergänzung des ÖPNV Nahmobilität anbieten, keinen gemeinnützigen Zweck verfolgen. Vielmehr stehen sie zu anderen kommerziellen ÖPNV-Anbietern in einem Wettbewerbsverhältnis, der durch steuerliche Vergünstigungen unangemessen beeinflusst würde. Weiterungen der Gemeinnützigkeitsregelungen stehen die Finanzressorts des Bundes und der Länder in der Regel verhalten gegenüber, weshalb eine Bundesratsinitiative intensiver Vorbereitungen bedürfte. Das Thema wird mit den Verkehrsressorts im Bund-Länder-Fachausschuss „Straßenpersonenverkehr“ noch einmal beraten. Dabei wird insbesondere zu klären sein, inwieweit im Rahmen der Gemeinnützigkeit von Jugend- und Altenhilfe steuerliche Fördermöglichkeiten für zivilgesellschaftlich organisierte Nahmobilität bestehen.
Landesinitiative zugunsten der Verwendung von Kur- und Fremdenverkehrsabgaben für Nahmobilitätsangebote durch Änderung von § 11 des Kommunalabgabengesetzes	keiner	Die Landestourismuskonzeption (Landtagsdrucksache 7/2942) verfolgt neue Lösungsansätze, deren Umsetzung eine Änderung des Kurortgesetzes und daran anschließend gegebenenfalls weitere Anpassungen des kommunalen Abgabenrechts erfordern. Dazu wurde der Projektwettbewerb „Modellregionen 2020 bis 2022 - Umsetzung der Landestourismuskonzeption M-V“ ausgeschrieben. Die entsprechenden Ideen und Vorschläge sollen zunächst in den Modellregionen erprobt und im Anschluss ausgewertet werden. Im Ergebnis dieser Auswertung ist auch zu entscheiden, ob eine entsprechende Anpassung von § 11 des Kommunalabgabengesetzes sinnvollerweise vorzunehmen ist.

gutachterlich vorgeschlagene Maßnahmen	gutachterlich geschätzter Finanzierungsbedarf	Bewertung durch die Landesregierung
Vereinheitlichung der steuerlichen Behandlung von Bürgerbusvereinen	keiner	Aufgrund der Grundlage von Bund-Länder-Beschlüssen zu sogenannten Bürgertaxis, die sinngemäß auch für Bürgerbusvereine gelten, ist eine einheitliche Rechtsanwendung der steuerlichen Behandlung dieser Vereine sichergestellt.
Umsetzungsstrategie für den Integrierten Landesverkehrsplan (ILVP)	ca. 25 000 - 35 000 Euro (brutto)	Mit der Umsetzung des ILVP wurde begonnen. Einer zusätzlichen Umsetzungsstrategie bedarf es daher nicht.
Bürgerbus-Leitfaden Mecklenburg-Vorpommern	ca. 30 000 - 40 000 Euro (brutto)	Zur Ausweitung entsprechender Mobilitätsangebote und zur Stärkung des oftmals zivilgesellschaftlichen Engagements bei der Einrichtung von Bürgerbussen oder Bürgerfahrdiensten wird zeitnah ein Leitfaden erarbeitet. Mittel stehen hierzu bereits zur Verfügung.
Landesweite Umsetzung des Rufbusses (fahrplanfrei ¹ oder fahrplangebunden ²)	3 332 000 Euro pro Jahr	In den Landkreisen Vorpommern-Greifswald und Nordwestmecklenburg bestehen seit 2017 und 2016 fahrplanfreie Rufbussysteme, die überwiegend als Zubringer zum Linienbusverkehr dienen. In den Landkreisen Ludwigslust-Parchim, Mecklenburgische Seenplatte und Rostock verkehren - teilweise seit bereits mehreren Jahren - fahrplangebundene Rufbusse, die von den jeweiligen kommunalen Verkehrsunternehmen betrieben werden. Diese haben den Vorteil der hohen Flexibilität für Fahrgäste, jedoch den Nachteil, dass der Kostendeckungsgrad sehr niedrig ist. Die Landesregierung befürwortet entsprechende Projekte, wenn sie zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und zur Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV beitragen. Es bestehen Fördermöglichkeiten des Landes für ÖPNV-Aufgabenträger nach der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für alternative Bedienungsformen im ÖPNV (AltBedFRL) für Beraterleistungen sowie Sach- und Betriebskosten, soweit es sich um neu begonnene Vorhaben handelt (Begrenzung der Gesamtfördersumme auf 153 388 Euro je Maßnahme).

¹ bedarfsgesteuerter Kleinbusverkehr zum ÖPNV-Tarif ohne Fahrplan- und Linienbindung

² bedarfsgesteuerter Kleinbusverkehr zum ÖPNV-Tarif mit Fahrplan- und Linienbindung

gutachterlich vorgeschlagene Maßnahmen	gutachterlich geschätzter Finanzierungsbedarf	Bewertung durch die Landesregierung
Landesweite Umsetzung Bürgerbus ³ /Bürgerfahrdienst ⁴	280 000 Euro pro Jahr	<p>Zivilgesellschaftlich betriebene Bürgerbusse und Bürgerfahrdienste sind in den Ämtern Rostocker Heide und Röbel-Müritz (seitens des Amtes für beendet erklärt) sowie in den Gemeinden Balow, Banzkow und Ummanz (in Planung) aktiv.</p> <p>Da die Vorhabenträger in der Regel nicht aus dem Verkehrsbereich kommen, ist für den Erfolg des Projektes vor seiner Umsetzung insbesondere eine genaue Abschätzung der Gegebenheiten vor Ort, der Fahrgastbedürfnisse, Fragen der Konzessionierung, Vermeidung von Konkurrenzsituationen, Marketingstrategien und Finanzierung vorzunehmen. Fördermöglichkeiten sind aus dem ELER-Programm LEADER möglich, aus dem nach dem Bottom-up-Prinzip lokale Aktionsgruppen unterstützt werden können. Darüber hinaus bestehen Fördermöglichkeiten im Rahmen der AltBedFRL.</p>
Carsharing auf dem Land und in Kleinstädten	171 000 Euro pro Jahr	<p>Seitens der Landesregierung wird gegenwärtig kein Bedarf für die Auflage eines Förderprogramms zur Unterstützung des privatwirtschaftlich und in Kleinstädten eher zivilgesellschaftlich betriebenen Carsharings gesehen. Es wird geprüft, ob in der nächsten EFRE-Förderperiode über eine Innovationsklausel ein modellhaftes Vorhaben gefördert werden kann. Es steht derzeit nicht zu erwarten, dass die EU-Vorgaben eine Kofinanzierung des Betriebs solcher Projekte aus EFRE-Mitteln zulassen werden.</p>

³ Kleinbusverkehr mit ehrenamtlichem Fahrpersonal mit festen Fahrzeiten/Fahrtrouten/Fahrtagen (zum Teil auch Mischform mit Bürgerfahrdienst)

⁴ Kleinbusverkehr mit ehrenamtlichem Fahrpersonal nur bei Bedarf (zum Teil auch Mischform mit Bürgerbus)

gutachterlich vorgeschlagene Maßnahmen	gutachterlich geschätzter Finanzierungsbedarf	Bewertung durch die Landesregierung
Übergreifendes Dispositionssystem	90 000 Euro pro Jahr	<p>Auf Initiative der Landesregierung haben mehrere Verkehrsunternehmen im Land die Machbarkeit eines kreisübergreifenden Dispositionssystems geprüft. Angesichts der unterschiedlichen Anforderungen und Rahmenbedingungen vor Ort vertreten die Unternehmen die Auffassung, dass eine einheitliche Software nicht sinnvoll und daher derzeit praktisch nicht umsetzbar ist.</p> <p>Die VMV - Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH setzt derzeit zusammen mit der Verkehrsgesellschaft Ludwigslust-Parchim (VLP) die Einbindung einer Buchungsweiterleitung für den Rufbus aus dem landesweiten Fahrplanauskunftssystem um. Die Dispo- und Systemhoheit verbleibt dabei beim jeweiligen Verkehrsunternehmen. Dadurch erhalten die Kunden einen zentralen Zugang für das Informationsbedürfnis. Die Abwicklung erfolgt jedoch durch das jeweilige Verkehrsunternehmen, das sein dort vorhandenes Know-how nutzt. Nach Umsetzung mit der VLP ist eine Ausweitung auf weitere Rufbussysteme geplant.</p>
Callcenter zur Rufbus-Buchung und Mobilitätsauskünfte	99 000 Euro pro Jahr	<p>Aufgrund der regionalen Spezifika und der Vielfältigkeit der Angebotsstrukturen wird ein zentrales Callcenter als Buchungsinstanz von der Landesregierung eher skeptisch gesehen. Zudem sind Callcenter in der Regel zeitlich nur eingeschränkt erreichbar, während digitale Informationsangebote jederzeit abgerufen werden können.</p>

gutachterlich vorgeschlagene Maßnahmen	gutachterlich geschätzter Finanzierungsbedarf	Bewertung durch die Landesregierung
Mobilitätsmanager	100 000 Euro pro Jahr	Insbesondere bei Projekten auf ehrenamtlicher Basis liegen im Vorfeld der Umsetzung oftmals nicht hinreichende Kenntnisse über die erforderlichen Rahmenbedingungen vor. Daher sollte vor Projektstart zur Fehlervermeidung insbesondere eine umfassende Abschätzung zu den Gegebenheiten vor Ort, den Fahrgastbedürfnissen, Fragen der Konzessionierung, zur Vermeidung von Konkurrenzsituationen, zu Marketingstrategien sowie zur Finanzierung vorgenommen werden. Inwieweit neben dem Leitfaden auch ein zentraler Ansprechpartner unterstützende Beratungsleistungen anbieten könnte, wäre nach einer Evaluierung zu entscheiden. In einigen Bundesländern ist in unterschiedlicher Organisationsform eine solche Stelle eingerichtet worden.

5. Nächste Handlungsschritte

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im sonstigen ÖPNV und deren Finanzierung obliegt den Landkreisen und kreisfreien Städten im eigenen Wirkungskreis (vgl. § 3 Absatz 3 und § 8 Absatz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern - ÖPNVG M-V). Die Landesregierung kann die Landkreise und kreisfreien Städte mit Hilfeleistungen unterstützen. So wird das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung zur Ausweitung entsprechender Mobilitätsangebote und zur Stärkung des oftmals zivilgesellschaftlichen Engagements bei der Einrichtung von Bürgerbussen oder Bürgerfahrdiensten zeitnah einen Leitfaden erarbeiten, der zukünftigen Betreibern von Bürgerbussen und entsprechenden Fahrdiensten die erfolgreiche Umsetzung erleichtern soll. Damit wird dem Bedürfnis insbesondere der Betreiber Rechnung getragen, die bisher noch über keine oder nur wenig Erfahrung im Bereich des ÖPNV verfügen und denen die notwendigen Kenntnisse zur erfolgreichen Verwirklichung entsprechender Projekte fehlen. Generell soll mit dem Bürgerbus-Leitfaden auch ein Beitrag zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements geleistet werden. Für die Erarbeitung des Leitfadens werden bereits bestehende Ansätze, wie zum Beispiel der Werkzeugkasten für flexiblen Nahverkehr der Metropolregion Hamburg, herangezogen.

Nach einer Anwendungsphase soll eine Evaluierung durchgeführt werden, in der ermittelt wird, inwieweit die im Leitfaden enthaltenen Informationen und Handlungsempfehlungen zu einer Ausweitung zivilgesellschaftlich betriebener Mobilitätsangebote geführt haben. Im Ergebnis dessen wird dann zu entscheiden sein, ob gegebenenfalls weitere Maßnahmen von der Landesregierung zur Ausweitung der Mobilität im ländlichen Raum, beispielsweise durch die Einrichtung eines Mobilitätsmanagers, zu ergreifen sind.

Zudem wird im Ergebnis der Auswertung des Projektwettbewerbes „Modellregionen 2020 bis 2022 - Umsetzung der Landestourismuskonzeption M-V“ eine Entscheidung darüber zu treffen sein, inwieweit eine Gesetzesänderung zur Erhebung und Verwendung von Kur- und Fremdenverkehrsabgaben für die Erbringung von Nahmobilitätsangeboten erforderlich ist.

Die Umsetzbarkeit der dargelegten Maßnahmen unterliegt jedoch dem Finanzierungsvorbehalt. Im Hinblick auf die Abfederung der Folgen der Corona-Krise gilt derzeit die Aufmerksamkeit der Landesregierung und der Aufgabenträger des sonstigen ÖPNV kurz- und mittelfristig vorrangig der Stabilisierung und Wiederherstellung des ÖPNV-Angebotes, wie es vor Ausbruch der Pandemie bestand. Die zwischenzeitlich bei den Verkehrsunternehmen eingetretenen Umsatzeinbußen sind nur durch zusätzliche Unterstützungsleistungen von Bund, Land und Kommunen auszugleichen, sodass derzeit noch nicht absehbar ist, inwieweit weitere finanziellen Mittel zur Ausweitung des Mobilitätsangebotes im ländlichen Raum zur Verfügung stehen werden.