

Magdalena Kreinberger

GEMEINSCHAFTSVERKEHRE ALS TEIL DER MOBILITÄTS- VERSORGUNG?

Kurzfassung

Traditionelle ÖPNV-Angebote sind in ländlichen Räumen meist schlecht ausgelastet. Das liegt an den Strukturen vor Ort: kleine Ortschaften sind gepaart mit einer geringen Bevölkerungsdichte. Diese Ausgangsbedingung schränkt das klassische ÖPNV-Angebot ein, denn dieses zielt auf viele Personen, die in kurzer Zeit auf demselben Reiseweg befördert werden und sich auf nachfragestarke Strecken konzentrieren. Dennoch ist die Mobilität, gerade auch in ländlichen Regionen, ein wichtiger Bestandteil der Daseinsvorsorge: Sie schafft eine Möglichkeit zur Fortbewegung, fördert die Lebensqualität und ist nicht zuletzt ein Mittel zum Erhalt der gesellschaftlichen Teilhabe. Es stellt sich daher die Frage, wie Mobilität in ländlichen Regionen dauerhaft gesichert werden kann. Ideen sind gefragt, die es ermöglichen, Orte abseits der großen Achsen und in Räumen sowie Zeiten schwacher Nachfrage besser zu bedienen.

Bürgerschaftlich getragene Gemeinschaftsverkehre bieten einen Weg, um bisher fehlende Mobilitätsangebote bereitzustellen. Jedoch erschweren bestehende Regulierungen im Verkehrssektor und andere Rahmenbedingungen die Umsetzung sowie den Ausbau von Gemeinschaftsverkehren. Im Verbundvorhaben „KOMOBIL2035“ untersuchten die Projektpartner diese Rahmenbedingungen und erarbeiteten Ansätze, um Gemeinschaftsverkehre langfristig zu stärken und damit einen positiven Beitrag für die Mobilitätsversorgung in ländlichen Regionen zu leisten.

aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.

Ländliche Mobilität

Traditionelle ÖPNV-Angebote sind in ländlichen Räumen meist schlecht ausgelastet. Das liegt an den Strukturen vor Ort, da kleine Ortschaften häufig gepaart sind mit einer geringen Bevölkerungsdichte. Der klassische ÖPNV ist immer dann im Vorteil, wenn viele Personen in kurzer Zeit auf demselben Reiseweg befördert werden und er sich auf nachfragestarke Strecken konzentriert. Im ländlichen Raum sind solche Bedingungen nur selten vorhanden. Dadurch ist der Einsatz von großen Linienbussen unattraktiv.

Mobilität leistet einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge; die vorhandenen Mobilitätsangebote sind ein Standortfaktor, fördern die Lebensqualität und sind nicht zuletzt ein Mittel zur Erhaltung der gesellschaftlichen Teilhabe. Angesichts des demografischen Wandels und begrenzter finanzieller Ressourcen stellt sich die Frage, wie der ÖPNV im ländlichen Raum dauerhaft gesichert werden kann. Entwickelt werden müssen vor allem Verkehrsangebote, die die Mobilität deutlich verbessern, auch wenn sie nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Auf dem Land sind deshalb Ideen gefragt, die es ermöglichen, auch Orte abseits der großen Achsen und in Räumen sowie Zeiten schwacher Nachfrage besser zu bedienen.

Welchen Beitrag können „Gemeinschaftsverkehre“ für die Mobilitätsversorgung in ländlichen Regionen leisten? Und wie sollten diese ausgestaltet werden? Das Projekt „KOMOBIL2035“ befasste sich mit diesem Thema und erarbeitete Konzepte zur Weiterentwicklung von „Gemeinschaftsverkehren“. In der Projektregion Ostwürttemberg (Ostalbkreis und Landkreis Heidenheim) befassten sich die Projektpartner damit, wie die Angebote der Daseinsvorsorge für die Bevölkerung besser erreichbar werden und wie sich ehrenamtlich engagierte Bürger*innen hierfür einsetzen können.

Formen von Gemeinschaftsverkehren

Der Begriff Gemeinschaftsverkehr steht für unterschiedliche Formen bürgerschaftlich getragener Mobilitätsangebote. Die Grundidee ist es, Mobilitätsbedürfnisse speziell in

dünn besiedelten Räumen gemeinschaftlich in Zusammenarbeit verschiedener Akteure zu bedienen. Gemeinschaftsverkehre bieten erheblichen Spielraum für Anpassungen an die örtliche Situation. Die Aktiven sowie die kommunalen Mitarbeiter*innen können ihre Ortskenntnis und ihr Engagement in die Gestaltung einbringen, indem sie bspw. mit den Bürger*innen sprechen, örtliche Versorgungseinrichtungen (Einzelhandel, Ärzt*innen, Schwimmbad usw.) in eine Linienführung integrieren oder mobilitätseingeschränkten Fahrgästen beim Ein- und Aussteigen helfen. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zur sozialen Teilhabe und einem stärkeren Gemeinschaftsgefühl geleistet. Der Nutzen von Gemeinschaftsverkehren liegt damit mindestens so sehr in ihrem sozialen wie verkehrlichen Beitrag. Dies steigert die Lebensqualität und trägt zur Zukunftsfähigkeit der Kommune bei. Mobilität ist ein Querschnittsthema und hat dadurch eine Strahlkraft in viele weitere Bereiche.

Gemeinschaftsverkehre integrieren öffentliche, wirtschaftliche, persönliche und bürgerschaftliche Ressourcen. Es gibt drei Grundtypen:

- *Bürgerbus*: Ehrenamtlich betriebener Kleinbus, der im Linienverkehr eingesetzt wird. Alle Personen dürfen mitfahren (vollöffentlich). Für seinen Betrieb ist eine Konzession notwendig (siehe unten Personenbeförderungsgesetz (PBefG)).
- *Bürgerrufauto*: Der Fahrdienst verkehrt bedarfsgesteuert auf Vorbestellung in einem bestimmten Gebiet und beschränkt sich nicht auf eine Zielgruppe (vollöf-

Das Projekt

„KOMOBIL2035 – Netzwerk aus Ehren- und Hauptamt für Mobilität“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Neue ehrenamtliche Mobilitätsangebote bereichern künftig das Verkehrsnetz in der Region Ostwürttemberg. Das Forschungsteam von „KOMOBIL2035“ schuf dafür ein Netzwerk, u.a. mit Kompetenzzentrum und Infoportal. So wird die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge nachhaltig und langfristig gesichert.

weitere Informationen zum Projekt:

» www.kommunen-innovativ.de/komobil2035

fentlich). Bürgerrufautos können sowohl mit Genehmigung nach dem PBefG fahren als auch ohne (genehmigungsfrei).

- *Bürgerfahrdienste*: Diese Angebote verfolgen stärker soziale Ziele und stehen nur bestimmten Personengruppen (nicht-vollöffentlich) zur Verfügung. Sie fahren außerhalb des PBefG (genehmigungsfrei). Eine Variante ist der Pkw-Bürgerfahrdienst; hier verwenden die Fahrer*innen ihr eigenes Auto.

Weitere Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsverkehre liegen in den Fahrzeuggrößen, den Betriebskonzepten, den Betriebszeiten, den Bedienungsgebieten sowie dem Fahrzeugeinsatz. Auch können Mischformen entstehen. Im Projekt „KOMOBIL2035“ wurden bestehende gemeinschaftlich getragene Mobilitätsangebote erhoben. Manche Bürgerbusse kombinieren bspw. unterschiedliche Angebotstypen. So fahren sie an ausgewählten Tagen im Linienbetrieb und an den anderen Tagen auf Vorbestellung. Bei anderen Modellen wie dem Dorfauto teilen sich die Gemeinschaftsverkehre das Fahrzeug entweder mit einem Carsharing Anbieter oder der Kommune. Das Auto kann dann von dem Verein, der Kommune sowie zusätzlich den Bürger*innen (gegen eine Gebühr) genutzt werden. Die Vorteile sind eine bessere Fahrzeugauslastung und Kostenreduktion.

Gemeinschaftsverkehre sind eines von vielen Puzzlestücken, die zur Mobilitäts-sicherung auf dem Land beitragen. Ihre Entwicklung ist ein gemeinsamer Prozess von Bürger*innen, Verkehrsverbänden und -unternehmen, Kommunen und Landkreisen sowie anderen lokalen Akteuren. Mitwirkende müssen gesucht, die Finanzierung gesichert, Genehmigungen eingeholt und zahlreiche Abstimmungsgespräche geführt werden. Der Aufbau eines Gemeinschaftsverkehres ist daher vor allem auch eine Frage von Kommunikation und Kooperationsmanagement.

Knackpunkte beim Aufbau von Gemeinschaftsverkehren

Die Erfahrungen aus dem Projekt „KOMOBIL2035“ zeigen, dass nicht angemessene Regelungen zu Unsicherheiten und Verzö-

gerungen beim Aufbau von Gemeinschaftsverkehren führen. Schwierig sind insbesondere Standards und Maßnahmen, die auf „professionelle“ Akteure (z.B. ausgebildetes Fachpersonal, Verwaltungen) zugeschnitten sind. Dadurch kann gerade bei den freiwillig engagierten Personen die Motivation leiden und die Umsetzung verzögert oder möglicherweise aufgegeben werden.

Ehrenamtliche finden und fördern

Das Suchen und Finden von ausreichend Fahrpersonal ist entscheidend für den Betrieb von Gemeinschaftsverkehren. Oft zeigt sich jedoch im Laufe eines Projekts, dass der Einbezug Ehrenamtlicher nicht so einfach ist. Zudem ist die Qualifizierung (u.a. Fahrtrainings oder Erste-Hilfe-Kurse) der ehrenamtlichen Fahrer*innen wichtig. Diese Aufgabe übernehmen die Betreiberorganisationen. Um schneller Nachwuchs zu gewinnen, bietet es sich an, den Eintritt möglichst niedrigschwellig zu gestalten. Folgende Instrumente können hier zum Einsatz kommen:

- Eine zeitlich begrenzte Mitgliedschaft bzw. Einsatz anbieten.
- Eine Probezeit vereinbaren, damit potenziell Interessierte positive Erfahrungen sammeln und Interesse an der längerfristigen Mitwirkung bekommen.
- Eine regelmäßige Abstimmung von Dienstplänen einführen, um z.B. auf Urlaube oder zwischenzeitlich auftretende Termine besser reagieren zu können.
- Eine Vertretungsregelung (z.B. durch Reservefahrer*innen aus der Verwaltung) gewährleisten, damit sich die Ehrenamtlichen bspw. im Falle einer Krankheit nicht verpflichtet fühlen, zu fahren.

Gemeinnützigkeit und das PBefG

In Deutschland wird durch das PBefG geregelt, welche Voraussetzungen für den Transport von Fahrgästen erfüllt sein müssen, damit die Genehmigungsbehörde eine Genehmigung bzw. „Konzession“ erteilt. Dabei liegt ein genehmigungspflichtiger Verkehr vor, wenn eine „entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen“ (§1 I PBefG) angeboten wird. Bürgerbusverkehre gelten in der Regel als

Teil des ÖPNV, was eine Reihe von Anforderungen (wie Vermeidung von Konkurrenz, Fahrplan-, Betriebs- sowie Tarifpflicht), aber auch Vorteile (wie planerische und betriebliche Unterstützung, Zugang zu ÖPNV-spezifischen Geldquellen, rechtliche Absicherung) nach sich zieht. Bei einem genehmigungsfreien Verkehr müssen Pkw (bis acht Fahrgastplätze) eingesetzt werden und es darf kein Entgelt für die Fahrt erhoben werden. Es ist jedoch erlaubt, eine Spendendose aufzustellen. Werden vom Anbieter dafür Beträge vorgeschlagen, sind diese als „Unkostenbeitrag“ zu betrachten und so niedrig anzusetzen, dass maximal die Betriebskosten der Fahrt erwirtschaftet werden. Wegen der geringeren formalen Anforderungen haben in den letzten Jahren die genehmigungsfreien Verkehre besonders zugenommen.

Die Problematik liegt hierbei jedoch in der Einordnung der Gemeinschaftsverkehre durch das Finanzamt in gemeinnützig oder nicht gemeinnützig. Für den Betrieb eines Gemeinschaftsverkehrs wird meist ein Verein gegründet. Vereine werden bisher als nicht gemeinnützig bewertet, so dass diese keine Steuervergünstigungen und Spenden erhalten können. Die Finanzierung bei genehmigungsfreien Angeboten wird besonders dann ein kritisches Thema, wenn ein Verkehr droht, in den genehmigungspflichtigen Bereich des PBefG zu fallen. Dies ist der Fall, wenn die Einnahmen die Betriebskosten übersteigen. Diese Regelung gilt auch für Spenden. Bei einem genehmigungspflichtigen Verkehr würden zudem die oben genannten Pflichten entstehen, die von den ehrenamtlichen Initiativen allein meist nicht erfüllt werden können und daher nicht erstrebenswert sind.

Versicherungsschutz

Außerdem ist für Ehrenamtliche – gerade im Zusammenhang mit Mobilität – das Thema Versicherungsschutz wichtig. Eine einfache Lösung ist schwierig, da die Gemeinschaftsverkehre zu individuell sind und es um unterschiedliche Aspekte geht: Schutz der Fahrgäste bei Unfällen, Schutz des ehrenamtlichen Fahrpersonals bei Arbeitsunfällen und Haftungsrisiken, Haftung des Rechtsträgers (Betreiber des

Verkehrs) sowie Versicherungsschutz für das Fahrzeug. Zu diesen Fragen gibt es unterschiedliche Versicherungsangebote, die zum Teil zwingend erforderlich sind (etwa die Kfz-Haftpflichtversicherung), während andere freiwillig abgeschlossen werden können. Da nicht alle Angebote sinnvoll sind, bietet es sich an, einen Versicherungsmakler hinzuzuziehen. Im Projekt „KOMOBIL2035“ wurde ein Versicherungsleitfaden erstellt, der die wichtigsten Punkte zum Thema Versicherungen und Gemeinschaftsverkehre zusammenstellt und den Anbietern von Gemeinschaftsverkehren eine erste Orientierung bietet.

Rolle der Kommunen

Die Mitarbeiter*innen der Kommunalverwaltungen übernehmen bei der Organisation von Gemeinschaftsverkehren eine wichtige Rolle. Die Verwaltung als zentraler Ansprechpartner sollte die Ideen für ein Gemeinschaftsverkehrs-Projekt mittragen. Anfragen, Probleme oder Anliegen der Ehrenamtlichen werden u.a. durch sie in die Kommunalpolitik getragen und finden dort von Entscheidungsträgern und Unterstützern Gehör. Das Spektrum der möglichen Unterstützungsleistungen ist vielfältig. Sie lassen sich grob in drei Bereiche untergliedern:

- Sachleistungen (z.B. das Bereitstellen von Räumlichkeiten oder Geräten)
- finanzielle Leistungen (z.B. Sponsoring oder Kostenersatz)
- Dienstleistungen (z.B. Unterstützung in der Abrechnung oder bei Antragstellungen).

Mangelnde Ressourcen in den Kommunen führen jedoch dazu, dass eigene Stellen für Fragen des bürgerschaftlichen Engagements selten sind, da sich besonders kleine Gemeinden dies nur schwer leisten können. Häufig übernehmen die Bürgermeister*innen oder andere Mitarbeiter*innen zusätzlich diese Aufgabe. Konflikte entstehen unter anderem, wenn die Ehrenamtlichen sich nicht anerkannt fühlen (siehe auch Kummel u.a. in diesem Band). Umgekehrt kann die Empfindsamkeit der Ehrenamtlichen die Zusammenarbeit für die Hauptamtlichen erschweren. Die kommunalen Mitarbeiter*innen

stehen oft vor dem Problem, dass sie an bestimmte Regeln und Rechtsgrundlagen gebunden sind und diese in manchen Fällen mit den Anforderungen und Wünschen der Ehrenamtlichen kollidieren.

Gemeinschaftsverkehre ausbauen und unterstützen

Der Nutzen von Gemeinschaftsverkehren geht über den Verkehr hinaus, denn er ermöglicht mobilitätseingeschränkten Personen, wieder mobil zu werden. Mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit bürgerschaftlich getragener Gemeinschaftsverkehre müssen die zuvor genannten Rahmenbedingungen neu ausgehandelt werden. Dabei können verschiedene Akteure Gemeinschaftsverkehre mit begrenztem, aber zielgerichtetem Einsatz unterstützen und fördern.

Wie können Gemeinschaftsverkehre zukünftig also unterstützt werden? Im Projekt „KOMOBIL2035“ wurden dazu zahlreiche Maßnahmen diskutiert, die auf ganz verschiedene Weise wirken. Denkbar wären:

- *hauptamtliche Koordination*
Sie hilft den Aktiven bei Aufgaben wie Planung, Organisation und der Verwaltung. Zudem kann sie fachlich beratend zur Seite stehen und Ehrenamtliche durch ihr fachliches Know-How entlasten.
- *Sachleistungen*
Verwaltung oder örtliche Unternehmen können Gemeinschaftsverkehre bei einzelnen Aufgaben durch Sachleistungen oder auf Vertragsbasis entlasten.
- *Kultur der Wertschätzung*
Engagement sollte öffentlich gewürdigt werden, bspw. durch Einladung der Ehrenamtlichen zu gemeinsamen Essen.
- *Partizipation und Mitbestimmung*
Durch einen regelmäßigen Austausch zwischen den Engagierten und Vertreter*innen der Kommunen sowie das gemeinsame Diskutieren von Wünschen und Vorschlägen können bedarfsgerechte Lösungen entwickelt werden.
- *kostenfreie Weiterbildungen*
Mit Hilfe von Seminaren erlangen die Ehrenamtlichen die Möglichkeit, ihre Kompetenzen weiter auszubauen, die ihnen auch im privaten Bereich nützlich

lich sein können, bspw. durch Fahrtrainings oder Erste-Hilfe-Kurse.

- *Förderung der intensiveren Zusammenarbeit mit der Verkehrsbranche*
Nicht nur durch die Weitergabe von verkehrsplanerischem Wissen, sondern auch durch die Unterstützung bspw. von Werbe- und Informationsmaßnahmen oder der Nutzung von Planungstools sowie Services (bspw. Call Center) könnten Verkehrsunternehmen oder verbundene Initiativen helfen, ihre Vorhaben zu professionalisieren.
 - *Weiterbildung des Personals bei den Genehmigungsbehörden*
Entsprechende Stellen auf Landkreisebene müssten geschult werden, um eine bessere Beratung für die Initiativen von Gemeinschaftsverkehren gewährleisten zu können.
 - *Weiterbildungsmöglichkeiten für lokale und kommunale Kümmer*innen*
Für die vielfältigen Aufgaben könnten Seminare angeboten werden, die das nötige Wissen in kompakter Form vermitteln.
 - *weitere Fördermaßnahmen*
Auch die Politik auf Landes- und Bundesebene ist aufgerufen, weitere niedrigschwellige Finanzmittel für Gemeinschaftsverkehre bereitzustellen.
 - *Änderungen des PBefG*
Viele Formen von Fahrdiensten lassen sich nur schwer in die Struktur des PBefG einordnen. Dadurch werden u.a. Möglichkeiten der Finanzierung und Haftung beschränkt. Innovationen in dem Bereich entstehen nur sehr schwer. Eine Überarbeitung des PBefG scheint erforderlich.
- Die vielfältigen Modelle der Gemeinschaftsverkehre führen zu neuen Anforderungen an Unterstützungsleistungen. Dabei ist es wichtig, die Stärken der Gemeinschaftsverkehre – bürgerschaftliches Engagement für die Lebensqualität in den Gemeinden sowie die Kreativität der Aktiven – zu erhalten und konstruktiv einzusetzen.

Zum Weiterlesen

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.) (1990): Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 433) geändert worden ist. Online verfügbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/> (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Bürgerbus Baden-Württemberg (o.J.): KOMOBIL2035-Infoportal. Online verfügbar unter: <https://www.buergerbus-bw.de/faq/> (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Bürgerbus Baden-Württemberg (o.J.): Mit Engagement unterwegs – das Landesportal für Gemeinschaftsverkehre. Online verfügbar unter: <https://www.buergerbus-bw.de/aktive-verkehre/> (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Kummel, Olivia / Schneider, Gregor / Schwarzkopf, Frank (2020): Daseinsvorsorge durch Ehrenamt – Ermöglichende Rahmenbedingungen auf lokaler und übergeordneter Ebene herstellen, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: www.kommunen-innovativ.de (zuletzt geprüft 01.07.2020).

NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Hrsg.) (2020): BürgerBusse in Fahrt bringen. Stationen auf dem Weg zum BürgerBus. Online verfügbar unter: https://www.buergerbus-bw.de/fileadmin/nvbw/user_upload/PDF_Downloads/Broschuere_Buergerbus_2020_Web.pdf (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Schiefelbusch, Martin (2020): Versicherungsleitfaden für bürgerschaftliche Mobilitätsangebote. Online verfügbar unter: https://www.buergerbus-bw.de/fileadmin/nvbw/bildmaterial/Projekte/KOMOBIL2035/Fact-Sheets/EI-4_Versicherungsleitfaden_v1_200212.pdf (zuletzt geprüft 18.05.2020).

Die Autorin

Magdalena Kreinberger, MA; NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH, Kompetenzzentrum Neue ÖPNV-Angebotsformen; magdalena.kreinberger@nvbw.de