

VERMERK

Datum: 10.12.2021

Anlass: Pflicht zur Aufnahme von Wegebahnen in den neuen Nahverkehrsplan (NVP) des Landkreises Vorpommern-Rügen

Verteiler: IGES Institut GmbH (Christoph Gipp und Annkatrin Nickels), Landkreis Vorpommern-Rügen

1 Ausgangslage und Fragestellung

Der Landkreis Vorpommern-Rügen lässt derzeit durch die Firma IGES Institut GmbH einen neuen NVP erarbeiten. Der Entwurfsprozess ist weit fortgeschritten, der derzeit vorhandene Entwurf umfasst mehr als 217 Seiten und beschreibt umfassend die verkehrsgeografische Ausgangslage des Planungsgebiets, die gegenwärtigen Verkehrsbeziehungen im Landkreis, insbesondere die des ÖPNV sowie die geplanten Angebotsentwicklungen im ÖPNV. Im Landkreis werden vereinzelt auch sogenannte Wegebahnen von verschiedenen privaten Betreibern betrieben, deren Funktion im Wesentlichen in der Anbindung touristischer Ziele an öffentliche Parkplätze durch Nutzung öffentlicher Straßen besteht. Diese Wegebahnen sind nach § 48 Abs. 1 PBefG¹ als Ausflugsfahrten genehmigt, unterliegen damit keiner Betriebspflicht und keiner Tarifpflicht, gesetzliche Anforderungen an Barrierefreiheit bestehen nicht. Die Wegebahnen wurden in begleitend zur NVP-Erstellung durchgeführten Beteiligungsveranstaltungen zur Konzeptionsphase des Nahverkehrsplans, hier konkret im Rahmen der im Juni und September 2020 durchgeführten Workshopreihe „Mobilitätsdialoge zum Nahverkehrsplan“, dargestellt und diskutiert. Im NVP-Entwurf wird diese Verkehrsart durch die Erwähnung von Gelegenheitsverkehren in Form der Ausflugsfahrten benannt, jedoch nicht für das Planungsziel berücksichtigt. Sie werden nicht als Teil des ÖPNV gewertet, so dass mit dem NVP die aus kreislicher Sicht vorgesehenen Verbindungsrelationen des sonstigen ÖPNV inklusive von Anbindungsmöglichkeiten zu touristischen Zielen definiert werden, die als Teil des ÖPNV (versehen mit „normaler“ Liniengenehmigung) anzusehen sein werden. Im

¹ Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.04.2021 (BGBl. I S. 822).

Anhörungsverfahren und per anwaltlichem Schriftsatz wurde sich gegen die geplanten Busverkehre gewendet und verlangt, die planungsrelevante Aufnahme der Wegebahnen in den NVP dergestalt vorzunehmen, dass dann für parallel laufende Buslinien planerisch kein Raum mehr bleibt. Der Landkreis möchte darauf hin prüfen, ob er rechtlich verpflichtet ist, Wegebahnen in den neuen NVP in Form planerisch relevanten Verkehrs („Teil des ÖPNV“) aufzunehmen.

2 Rechtsgrundlage des NVP

Eine rechtliche Verpflichtung des Landkreises zur Berücksichtigung von Wegebahnen in einem NVP müsste sich aus Gesetz ergeben. Die Nahverkehrsplanung („Erstellung eines NVP“) ist in verschiedenen Gesetzen geregelt. Zum einen stellt das PBefG einen relevanten Rahmen dar, dort werden die generellen Verpflichtungen der zuständigen Aufgabenträger hinsichtlich der Förderung der Verkehrsbedienung und dem Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr definiert. Zum anderen regelt das ÖPNVG Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V)² die Zuständigkeiten zur Erstellung eines NVP.

2.1 § 8 Abs. 3 Satz 2 ff PBefG

Gemäß § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG sind die Aufgabenträger (als von den Ländern benannte Behörden) für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zuständig.

In § 8 Abs. 3 Satz 2 ff PBefG werden dann weiter die grundsätzlichen Pflichten des zuständigen Aufgabenträgers bei Erlass eines NVP benannt:

„Der Aufgabenträger definiert dazu [zur Sicherstellung, s. vor; Einfügung OR] die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen.“

² Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V) vom 15.11.1995 (GVObI. M-V 1995, S. 550), zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.05.2020 (GVObI. M-V S. 445).

Hauptgegenstände des NVP sind demgemäß örtlich-zeitliche Quantitäten (Linienführungen, Haltstellen, Bedienungszeiten und -häufigkeiten, Einsatz von Bedarfsverkehren) sowie Qualitäten (etwa Fahrzeuge).³ Große Relevanz hat die Sicherstellung eines barrierefreien Bedienungsangebots. Bezugsrahmen ist dabei stets der öffentliche Personennahverkehr § 8 Abs. 3 Satz 8 PBefG).

Grundsätzlich gilt bei der Aufstellung eines NVP das allgemeine planungsrechtliche Gebot der Abwägung gegensätzlicher Belange und Betroffenheiten.⁴ Zugleich gibt es keine einklagbare Gestaltungspflicht hinsichtlich der Inhalte eines NVP.⁵ Dies gilt schon deswegen, weil ein NVP nur „in der Regel“ erlassen werden muss, ein „planfreier“ Zustand also keineswegs ein rechtswidriger ist. Wird ein NVP aufgestellt, so müssten also die zuvor skizzierten Hauptgegenstände unter Vornahme der erforderlichen Abwägungen behandelt werden, ohne dass damit ein subjektives Recht verletzt werden könnte.

2.2 Rechtlicher Charakter Wegebahnen im ÖPNV-System

Fraglich ist nun, ob diese objektiv-rechtliche Pflicht dadurch verletzt wurde, dass Wegebahnen zwar im Erstellungsprozess des NVP berücksichtigt bzw. diskutiert wurden und Gelegenheitsverkehre in Form der Ausflugsfahrten Erwähnung im NVP-Entwurf finden, deren Existenz jedoch nicht in die Abwägungen zum Planziel eingeflossen sind. Dazu müssten die Wegebahnen Teil des öffentlichen Nahverkehrs sein.

2.2.1 Wegebahnen als Linienverkehr?

Gemäß § 8 Abs. 1 PBefG ist öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt ist, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Als Maßstab gilt dabei eine Reiseweite von 50 Kilometern bzw. einer Stunde Reisezeit, die von der Mehrzahl der Beförderungsfälle nicht überschritten werden darf. Linienverkehr ist dabei der Verkehr, der nach § 42 PBefG genehmigt worden ist (Genehmigungspflicht: § 2 PBefG). Bereits Sonderformen des Linienverkehrs gemäß § 43 PBefG (etwa Werksverkehr, Markt- und Theaterfahrten) sind trotz Linienförmigkeit des Verkehrs wegen der nicht allgemeinen Zugänglichkeit nicht umfasst.⁶ Zwar dürften die Wegebahnen die Voraussetzungen des § 42 PBefG materiell-rechtlich erfüllen, jedoch ist einzig entscheidendes

³ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 46.

⁴ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 42.

⁵ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 49.

⁶ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 7.

Merkmal für eine Zuordnung die formale Rechtsgrundlage der erteilten Genehmigung. Eine Genehmigung nach § 42 PBefG liegt für die Wegebahnen gerade nicht vor. Die Wegebahnen sind daher nicht als Linienverkehr zu werten.

2.2.2 Wegebahnen als Taxi- oder Mietwagenverkehr?

Als Teil des ÖPNV ist gemäß § 8 Abs. 2 PBefG auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen anzusehen, der eine zuvor aufgeführte Verkehrsart (s. 2.2.1) ersetzt, ergänzt oder verdichtet. Dies muss allerdings auf eine konkrete Verkehrsrelation (Linie oder Linienteil) bezogen sein, eine Bestandslinie des ÖPNV im Linienverkehr ist also vorausgesetzt.⁷ Nur insoweit kann ein als Gelegenheitsverkehr zu klassifizierender Verkehr an den Rechtscharakter des Linienverkehrs heranreichen. Grundsätzlich ist Taxi- oder Mietwagenverkehr der Verkehr, der formal entsprechend genehmigt wurde. Die Genehmigung für Taxiverkehr ergibt sich aus § 47 PBefG, diejenige für Mietwagenverkehr aus § 49 PBefG. Solcher Art Genehmigungen liegen bei den Wegebahnen nicht vor.

2.2.3 Wegebahnen als gebündelter Bedarfsverkehr?

Da eine Genehmigung auch nicht gemäß § 50 PBefG für gebündelten Bedarfsverkehr vorliegt, kommt dieser hier ebenfalls nicht in Betracht.

2.2.4 Wegebahnen als Ausflugsfahrten?

Die Wegebahnen dürften vom Charakter her Ausflugsfahrten entsprechen. Als solche sind Fahrten zu bezeichnen, die ein Unternehmer mit Kraftomnibussen oder Personenkraftwagen nach einem bestimmten, von ihm aufgestellten Plan und zu einem für alle Teilnehmer gleichen und gemeinsamen verfolgten Ausflugszweck anbietet und ausführt (§ 48 Abs. 1 Satz 1 PBefG). Die Fahrten der Wegebahnen sind von der zuständigen Genehmigungsbehörde als eben solche Ausflugsfahrten genehmigt.

2.3 Folgen der Einordnung der Wegebahnen als Ausflugsfahrten – keine zwingende Berücksichtigung in NVP

Da die Wegebahnen als Ausflugsfahrten im Sinne des § 48 Abs. 1 PBefG genehmigt worden sind, sind diese nicht Bestandteil des ÖPNV. Verkehre, die nicht dem ÖPNV zuzuordnen sind, sind schon dem Wortlaut nach nicht notwendiger Bestandteil von Nahverkehrsplänen. Wenn sich der Aufgabenträger aus freien Stücken dazu entscheidet, bestimmte Verkehre außerhalb des ÖPNV in seinen NVP aufzunehmen, dann kann er dies im Rahmen seiner planerischen

⁷ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 8.

Gestaltungsfreiheit vornehmen, ohne dass eine Rechtspflicht daraus erwächst, jede Form von Verkehr überhaupt bzw. mit Bezug zu jeweiligen Planungszielen zu erwähnen. Ein entsprechendes subjektives Recht dazu besteht weder aus grundrechtlichen und/der einfachgesetzlichen Abwehrrechten noch aus dem Gleichheitssatz (Art. 3 GG), da dem NVP schlicht der Charakter als Rechtsnorm bzw. als Verwaltungsakt fehlt.⁸ Spätere belastende Verwaltungsakte anderer Behörden mögen den NVP als Erwägungsgrundlage voraussetzen, er selbst entfaltet dadurch keine ein subjektives Recht verletzende Wirkung.

2.4 § 7 ÖPNVG M-V – Landkreis ist zuständige Behörde

Gemäß § 7 ÖPNVG M-V haben die Aufgabenträger nach § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V einen Nahverkehrsplan im Sinne von § 8 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes aufzustellen. Der Nahverkehrsplan bildet dabei den Rahmen für die regionale Entwicklung des ÖPNV. Der Landkreis Vorpommern-Rügen ist gemäß § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V zuständiger Aufgabenträger, da von der Möglichkeit einer Delegation der Aufgabenträgereigenschaft auf eine kreisangehörige Gemeinde gemäß § 3 Abs. 4 ÖPNVG M-V zumindest mit Bezug zu Gemeinden, in denen Wegebahnen verkehren, kein Gebrauch gemacht worden ist. Damit bestehen auch keine formellen Bedenken gegen die Entscheidung des Landkreises, Wegebahnen im NVP nicht mit Planzielen verbunden aufzuführen sondern lediglich Gelegenheitsverkehre in Form der Ausflugsfahrten zu erwähnen.

Dagegen spricht auch nicht, dass gemäß § 2 Abs. 2 KV M-V die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehört. Durch die vorrangige, da speziellere Vorschrift des § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V wird die Aufgabenträgerschaft für den übrigen ÖPNV klar den Landkreisen zugewiesen. Für eigenes Tätigwerden bleibt den kreisangehörigen Gemeinden daher (abgesehen vom hier nicht einschlägigen Ausnahmefall des § 3 Abs. 4 ÖPNVG M-V, s.o.) kein Raum.

Die Entscheidung über die Nichtberücksichtigung der Wegebahnen als Planungsziel des neuen NVP ist daher von der zuständigen Behörde getroffen worden.

⁸ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 43.

2.5 § 8 Abs. 3 Sätze 6 und 7 PBefG i.V.m. § 7 Abs. 4 ff. ÖPNVG M-V - Einhaltung der Verfahrensvorschriften

Der NVP ist auch nicht deswegen angreifbar, weil die planerische Nichtberücksichtigung der Wegebahnen unter bisheriger Missachtung der Verfahrensvorschriften für die Aufstellung eines NVP ergangen wäre. Die Verfahrensvorschriften sind bisher eingehalten worden.

§ 8 Abs. 3 Sätze 6 PBefG gebietet eine frühzeitige Beteiligung vorhandener Unternehmer bei der Planaufstellung. Auch nicht konzessionierte Unternehmer gehören dazu.⁹ Hinzu kommt die Beteiligung von Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten, Verbänden der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste sowie Fahrgastverbände (§ 8 Abs. 3 Satz 6 2. HS PBefG). Beteiligung bedeutet dabei die Gewährung von Gelegenheit zur Einflussnahme, etwa durch Anhörungen, Insbenedmensetzen und Abwägen geltend gemachter Interessen.¹⁰ Dabei sind die Interessen angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 3 Satz 7 PBefG). Dies ist im Rahmen eines umfassenden Anhörungsverfahrens mit Elementen wie einer Frühbeteiligung aller Ämter, Gemeinden und amtsfreien Gemeinden des Landkreises, von zwei Workshopreihen „Mobilitätsdialoge zum Nahverkehrsplan“, einer öffentlichen Online-Befragung zur Nahverkehrsplanung und eines förmlichen Verfahrens zur Beteiligung Träger öffentlicher Belange aufbauend auf den konkreten Entwurf des NVP erfolgt, auch Betreiber von Wegebahnen konnten Stellung nehmen. Dazu wurde der Plan-Entwurf allen Trägern öffentlicher Belange öffentlich zugänglich gemacht. Ausdrücklich nicht erfordert ist eine Zustimmung der Angehörten.¹¹ Weitere Verfahrensvorgaben ergeben sich aus dem ÖPNVG M-V. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind alle vorgeschriebenen Verfahrensschritte erfolgt:

- § 7 Abs. 4: Mit benachbarte Aufgabenträgern ist sich abzustimmen, ein Benehmen mit den regionalen Planungsverbänden ist herzustellen: Dies ist nach Auskunft von IGES Institut GmbH erfolgt. Hierbei ist festzuhalten, dass „Benehmen“ nicht mit „Zustimmung“ verwechselt werden darf (siehe Ausführung oben).
- § 7 Abs. 5: Die Aufgabenträger sollen sich eines ÖPNV-Beirates bedienen: Dies ist nach Auskunft von IGES Institut GmbH erfolgt.
- § 7 Abs. 6: Mit den betroffenen Gemeinden ist das Benehmen herzustellen: Dies ist nach Auskunft von IGES Institut GmbH erfolgt. Hierbei ist festzuhalten, dass „Benehmen“ nicht mit „Zustimmung“ verwechselt werden darf (siehe Ausführung oben).

⁹ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 51.

¹⁰ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 52.

¹¹ Heinze in: Heinze/Fehling/Fiedler, PBefG – Kommentar, 2. Auflage, München 2014, § 8 Rz. 52.

- § 7 Abs. 7: Der Nahverkehrsplan wird von der Vertretungskörperschaft des Aufgabenträgers beschlossen und ist anschließend beim Aufgabenträger zur kostenlosen Einsicht durch jedermann während der Sprechzeiten auszulegen: Dies ist nach Auskunft von IGES Institut GmbH nun vorgesehen.

Verfahrensfehler wurden im bisherigen Erstellungsprozess des NVP nicht begangen, daher ist eine Angreifbarkeit des NVP zum gegenwärtigen Zeitpunkt nach nicht gegeben.

3 Abschließendes Fazit

Die bisherige Erstellung des NVP erfolgt durch die zuständige Behörde im Rahmen eines rechtmäßigen Verwaltungsverfahrens, dass alle Form- und Verfahrensvorschriften bisher eingehalten hat. Materiell-rechtlich legt ein NVP die Zielvorstellungen des Aufgabenträgers für den öffentlichen Personennahverkehr in seinem Zuständigkeitsgebiet für einen begrenzten Zeitraum fest. Da Wegebahnen als Ausflugsverkehr genehmigter Gelegenheitsverkehr nicht Bestandteil des ÖPNV sind, waren sie nicht als Teil des Planungszieles in den NVP aufzunehmen. Wegebahnen deskriptiv in einen NVP aufzunehmen ist nicht unzulässig, dies hat nur keinerlei nachfolgende Rechtswirkungen für den ÖPNV im Plangebiet, insbesondere mit Blick auf künftige Abwägungsentscheidungen der Genehmigungsbehörde.

Für die Rödl GmbH Rechtsanwalts-gesellschaft Steuerberatungsgesellschaft
Hamburg, 10.12.2021

Jörg Niemann

Diplom-Jurist

Leiter Kompetenz-Center Mobilität

Oliver Ronnisch

Rechtsanwalt