

# InfrastrukturRecht

## Energie · Verkehr · Abfall · Wasser

### Geschäftsführende Herausgeber

Hans-Joachim Reck  
VKU  
Prof. Dr. Christian Theobald  
BBH

### Herausgeber

RiBVerfG Prof. Dr. Gabriele Britz  
Bundesverfassungsgericht  
Christian Held  
BBH, GEODE  
Prof. Dr. Georg Hermes  
Universität Frankfurt a.M.  
Folkert Kiepe  
Beigeordneter a.D. Deutscher Städtetag  
Prof. Dr. Christian Koenig  
Universität Bonn  
Dr. Carsten Kreklau  
BDI  
Prof. Dr. Jürgen Kühling  
Universität Regensburg  
Andrees Gentsch  
BDEW  
Reiner Metz  
VDV  
Dr. Christiane Nill-Theobald  
TheobaldConsulting  
Detlef Raphael  
Deutscher Städtetag  
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg  
Adolf Topp  
AGFW

In Zusammenarbeit mit der  
Neuen Juristischen Wochenschrift

### Sonderausgabe „Kommunales Infrastruktur-Management“

Inhaltsverzeichnis	
<b>Editorial</b>	242
<b>Energie</b>	
<i>M. Rodi</i> : Kommunale Handlungsmöglichkeiten in der Energie- und Klimaschutzpolitik	242
<i>U. Scheele</i> : Stromnetze als NIMBY-Güter? Kompensationslösungen zur Verbesserung der Akzeptanz von Energieinfrastrukturen	247
<i>F. Kneuper/M. v. Kaler</i> : Bürgerbeteiligung als Geschäftsmodell für Stadtwerke	250
<i>N. Herrmann/J. Ecke</i> : Die Diskussion um ein neues Strommarktdesign aus Sicht der deutschen Stadtwerke	254
<i>T. Fecht/A. v. Leliwa</i> : Kooperation von Stadtwerken – Heute noch ein Erfolgsmodell?	257
<b>Verkehr</b>	
<i>R. Resch</i> : Europäische Regulierungen am Beispiel des ÖPNV	260
<i>H. Achenbach et al.</i> : Die Vergabe der Verkehrsdienstleistungen der S-Bahn Rhein-Main	263
<i>S. Pasold</i> : Deregulierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Schweden	268
<i>A. Carrarini</i> : Modernes Infrastrukturmonitoring für ein effizientes Management der kommunalen Verkehrsinfrastruktur	270
<i>H. Knoflacher/H. Frey</i> : Langfristige Wirkungen des Infrastrukturmanagements	273
<i>K. Fischer/A. Leupold</i> : Herausforderungen für Kommunen bei der Umsetzung von Kooperationsmodellen in „Smart Cities“-Projekten	275
<b>Elektromobilität</b>	
<i>K. Hechtfischer/F. Pawlitschek</i> : Mobile Metering: Auf mobiler Messtechnik beruhende Ladeinfrastruktur	278
<i>Ch. de Wyl et al.</i> : Der rechtssichere Aufbau einer Ladeinfrastruktur im öffentlichen Raum	280
<i>S. Jossen</i> : Revitalisierung des ländlichen Raums durch intelligente Mobilitätskonzepte	284
<b>Abfall</b>	
<i>H.-G. Baum</i> : Quo vadis Verpackungsverordnung – eine kritische Bestandsaufnahme	286
<i>A. Thürmer</i> : Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz	291
<b>Wasser</b>	
<i>E. Gawel</i> : Kostenkontrolle wasserwirtschaftlicher Entgelte zwischen Wettbewerbsrecht und Kommunalabgabenrecht	293
<i>M. Hellriegel/L. Teichmann</i> : Kartellrechtliche Preiskontrolle auch von Gebühren?	296
<i>P. Gussone/J. Siebeck</i> : Kartellrechtliche Wasserpreiskontrolle – Teil 1: Welche Behörde wie prüft	299
<i>K. Lederer</i> : Die 1999er Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe	302
<i>D. Ünüt</i> : Unternehmen in öffentlicher kommunaler Hand aus der Wasserwirtschaft als Ziel von aktuellen Liberalisierungsmaßnahmen	305
<i>S. Geyler et al.</i> : Nachhaltige Niederschlagswasserbewirtschaftung im Siedlungsbestand	308
<b>Telekommunikation</b>	
<i>N. Grove et al.</i> : Incentivierungsansätze zur Nutzung von Synergieeffekten des Infrastrukturausbaus	311
<b>PPP</b>	
<i>A. Bäuml</i> : Transparenz bei PPP-Projekten	314
<i>C.-F. Waßmuth</i> : Transparenz kann Infrastruktur schützen helfen	317
<i>Iding</i> : Öffentlich Private Partnerschaften im Hochbau	320
<i>H.-W. Käsewieter et al.</i> : Objektivität in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	322
<b>Planung</b>	
<i>S. Trützsch/T. Schmidt</i> : Integrative Planung von Infrastrukturmaßnahmen	325
<i>A. Schliwen</i> : Methodenansätze und Konzepte zur Reform der ärztlichen Bedarfsplanung	328
<b>Öffentliche Unternehmen/Rekommunalisierungen</b>	
<i>J. Libbe</i> : Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen	331
<i>H. Tegner et al.</i> : Angemessenheit von Eigenkapitalrenditen öffentlicher Unternehmen	333

Nr. 11 • 8. November 2012

9. Jahrgang

Mit Internet-Volltext-Service [www.IR.beck.de](http://www.IR.beck.de) der besprochenen Entscheidungen

Verlag C.H.Beck München und Frankfurt a.M.

ein Engagement der Kommunen für die Elektromobilität indes unerlässlich.

## Revitalisierung des ländlichen Raums durch intelligente Mobilitätskonzepte – Vorstellung und rechtliche Einordnung eines Modellprojekts

Dipl. jur. Solvejg Jenssen, Greifswald\*

*Die Probleme in den sog. strukturschwachen Räumen sind vielfältig – die mehrdimensionalen Schwächungs- und Schrumpfungprozesse in diesen Regionen bedingen unter anderem ein stetig sinkendes Mobilitätsangebot für die Bewohner. Das Modellprojekt inmod versucht durch ein integratives Verkehrskonzept, bestehend aus Schnellbussen und Pedelec-Zubringern, den öffentlichen Personennahverkehr in den betroffenen ländlichen Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern wieder attraktiver zu machen. Bei der Umsetzung solcher integrierten Verkehrskonzepte gilt es allerdings einige rechtliche Hürden zu überwinden.*

### I. Ausgangssituation

3% der Fläche der Bundesrepublik Deutschland fallen in die Raumkategorie „strukturschwacher ländlicher Raum“, in Mecklenburg-Vorpommern sind es 83% der Fläche<sup>1</sup>. Der überwiegende Teil dieser Raumkategorie innerhalb Deutschlands entfällt somit auf Mecklenburg-Vorpommern. Das prädestiniert dieses Bundesland wie kein anderes dazu, hier Forschung zu demographischen Problemen zu betreiben um Lösungen zu entwickeln, von denen in Zukunft ganz Deutschland profitieren kann.

Hauptmerkmal des sog. peripheren, strukturschwachen Raums ist der Umstand, dass kaum Arbeitsplätze angeboten werden und aufgrund dessen die arbeitswilligen Personen wegziehen. Zurück bleiben die Älteren und diejenigen mit geringen Erwartungen an Lohnarbeit.

Die öffentliche Hand reagiert darauf, indem sie die Daseinsvorsorge dort nur noch sehr maßvoll betreibt, was sich besonders deutlich im Mobilitätsbereich darstellt. Der ehemals intakte und stündliche Busverkehr wird immer mehr reduziert, bis irgendwann nur noch der Schülerverkehr als rudimentäres ÖPNV-Angebot übrig bleibt. Allzu häufig wird allerdings auch dieser noch wegen zu geringer Schülerzahl eingestellt.

Was der noch vorhandenen Bevölkerung dann bleibt, um ihre Mobilitätsbedürfnisse zu befriedigen, sind in der Regel nur das Taxi, der Privat-PKW, das Moped und das Fahrrad. Die Region wird aufgegeben, wodurch sämtliche Stabilisierungs- und Entwicklungschancen unmöglich werden. Stattdessen kommen zum Teil gravierende politische, soziale und Sicherheitsfolgekosten auf die öffentliche Hand zu. Was hier gebraucht wird, ist eine starke, gesicherte und verlässliche Mobilität. Nur

so kann die völlige Aufgabe der strukturschwachen ländlichen Räume verhindert werden.

Hinzu kommt, dass gerade diese von sozialen und wirtschaftlichen Schrumpfungprozessen betroffenen Regionen touristisch besonders attraktiv sind: intakte Landschaftsbilder, Ruhe und Natur sowie aufwendig restaurierte Gutshäuser und Schlösser sind gerade in Mecklenburg-Vorpommern zu finden. Der Tourismus als stärkste regionale Wirtschaftskraft muss hier gefördert werden. Auch das ist aber ohne sinnvolle nachhaltige und funktionierende Mobilitätskonzepte nicht möglich. Immer mehr Touristen haben das Bedürfnis, ökologisch anspruchsvollen Urlaub zu machen, und werden auf Dauer keine auf motorisiertem Individualverkehr basierende Mobilität akzeptieren. Trotzdem möchten sie aber stets individuell und flexibel mobil sein.

Hier muss eine ÖPNV-orientierte und nach Möglichkeit auch elektroasierte Mobilität geschaffen werden, um attraktiven Tourismus zu gewährleisten und gleichzeitig den Naturraum zu schützen.

Für den flächendeckenden Einsatz von Elektroautos ist es noch zu früh. Erprobt ist aber sowohl der Einsatz von Elektro- und Hybridbussen als auch von Elektrofahrrädern, den sogenannten Pedelecs. Genau hier setzt das Forschungsprojekt inmod an.

### II. Projektdesign

„Inmod – intermodaler öffentlicher Nahverkehr im ländlichen Raum auf Basis von Elektromobilitätskomponenten“ ist ein Modellprojekt unter der Leitung des *Zentrums für ländliche Mobilität* an der *Hochschule Wismar*. Als wissenschaftliche Partner sind darüber hinaus das *Hanseatic Institute for Entrepreneurship and Regional Development (HIE-RO)* an der *Universität Rostock*, *extraenergy e.V.* und das *Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM e.V.)* an der *Universität Greifswald* beteiligt.

Das Projekt wird vom *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* mit ca. 3,4 Mio. EUR sowie vom *Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern* mit ca. 1,7 Mio. EUR gefördert. Inmod ist am 1.11.2011 mit einer dreijährigen Laufzeit gestartet. Momentan befindet sich das Projekt bereits in der Praxisphase, das heißt, der Betrieb auf den Modellstrecken hat begonnen.

Inmod geht einen integrierten und wegekettensorientierten Ansatz, der hier „ergänzende Bedienform“ genannt werden soll. Dabei wird ein attraktiver Expressbus mit möglichst wenigen Haltestellen und dem schnellsten Weg vom Start zum Ziel systematisch um die Zubringer aus den umliegenden Ortsteilen zu den Haltestellen ergänzt. Diese Zubringer können unterschiedlich ausge-

\* Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V., Greifswald).

1 *Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Demographischer Wandel; Berlin 2009.*

staltet sein. Bei inmod sind es Pedelecs, die die Nutzer zu den Haltestellen transportieren<sup>2</sup>. Für den Busverkehr werden sowohl Hybrid- als auch Elektrobusse verwendet, die von den regionalen Verkehrsunternehmen betrieben werden.

Auf diese Weise beginnt die Mobilität bereits vor der Haustür und die Intermodalität ermöglicht eine schnelle und flexible Zielerreichung, die besonders für Pendler interessant ist.

In den Orten im Umfeld der Bushaltestellen, teilweise auch in kleinsten Siedlungen oder touristischen Anlagen, stehen Radboxen bereit, aus denen sich die Fahrgäste nach vorheriger Registrierung mittels einer inmod-card ein Pedelec entnehmen können. Sie fahren dann mit diesem zur nächstgelegenen Haltestelle, identifizieren ihr Fahrrad mit der inmod-card, stellen das Pedelec in die Haltestellenbox, schließen das Ladekabel an und steigen in den inmod-Bus. Eine intelligente Software (inmod-Manager) und verschiedene Sensoren in den Boxen und an den Rädern identifizieren das Rad, geben gegebenenfalls Alarm, wenn sich das Rad aus einem bestimmten Radius um Ortschaft und Haltestelle heraus bewegt und erkennen, ob das Rad technisch einsatzbereit ist.

Erprobt wird das Modell auf vier Teststrecken in Mecklenburg-Vorpommern: Boltenhagen – Priwall (Klützer Winkel), Wismar – Peelow (Salzhaff), Anklam – Heringdorf (Usedom) und Waren – Neustrelitz (Mecklenburgische Seenplatte). Die letzte Teststrecke hebt sich allerdings vom eigentlichen Projektdesign ab. Hier geht es um die Verbindung von Bahn und Rad und ausschließlich um die Pendler der Stadtverwaltungen Waren und Neustrelitz.

Auf den anderen drei Strecken liegt der Schwerpunkt vor allem auf den folgenden drei Benutzergruppen: Erstens Einheimische, meist Ältere, die Bedarfsverkehrswünsche haben, zweitens Berufspendler, die regelmäßig Nah- und Fernverkehre benötigen, und drittens Touristen, die von ihren Hotelanlagen oder Ferienhäusern aus ins Binnenland fahren möchten.

### III. Forschungsschwerpunkt „Rechtliche Integration in den ÖPNV“

Es ist aber nicht nur eine Verknüpfung von Individualverkehr (Pedelecverleih) und ÖPNV (Busstrecken) gewollt, sondern eine Intermodalität innerhalb des ÖPNV. Darauf konzentrieren sich auch die vier Forschungsschwerpunkte des Projekts. Der erste Schwerpunkt beschäftigt sich mit den technischen und logistischen Bedingungen für eine Intermodalität aus öffentlichem und privatem Verkehr. Darüber hinaus wird ermittelt, welche

generelle Raumwirksamkeit eine solche wiedererwachte Mobilität hat. Ebenso erforscht werden die volkswirtschaftlichen Kosten und Erlöse einer Revitalisierung von ländlichem Raum durch Intermodalität im ÖPNV.

Die vom *IKEM* zu bearbeitende Fragestellung, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll, zielt auf die rechtlichen und sonstigen normativen Voraussetzungen ab, die notwendig sind, um den ÖPNV um private Verkehrsanteile zu erweitern.

Eine rechtliche Verknüpfung von Individualverkehr und ÖPNV setzt voraus, dass auch die Bereitstellung und Nutzung der Räder als Teil des ÖPNV angesehen wird. Ein wichtiger Punkt ist hier einerseits die rechtsdogmatische Frage, inwiefern der jetzige ÖPNV-Begriff eine Erweiterung privater Verkehrsanteile zulässt, bzw. ob und wie er ggf. geändert werden müsste. Andererseits ist es praktisch notwendig, eine Integration des Systems in die Nahverkehrspläne zu erreichen, die instrumentell dafür vorgesehen sind, eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen.

#### 1. Subsumtion unter den ÖPNV-Begriff

Gem § 1 des Gesetzes über den Öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V) definiert sich ÖPNV als „[...] allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr zu befriedigen.“

Hier tun sich gleich mehrere Problemkreise auf. Fraglich ist zum Beispiel wie es sich auswirkt, dass die Person sich mit dem Pedelec im Prinzip selbst befördert. Ist dies dann noch eine Beförderung „von“ Personen? Darüber hinaus ist eine Personenbeförderung im Linienverkehr gem. § 42 PBefG nötig. Demnach braucht es den regelmäßigen Verkehr auf einer bestimmten Strecke sowie das Angebot der Beförderung an einen bestimmten Personenkreis. Das Tatbestandsmerkmal der Streckenbindung ist hier streitbar, wenngleich es mit den Pedelecboxen in den Siedlungen und an den Bushaltestellen feste Ausgangs- und Endpunkte gibt und eine freie Routenführung in den AGB untersagt ist.

Für die bereits existierenden sog. „alternativen Bedienformen“ wie das Anruf-Sammeltaxi oder den Sammelbus gibt es bereits juristische Auffassungen, die davon ausgehen, dass eine konkrete Subsumtion unter der ÖPNV-Begriff gar nicht nötig ist, sondern diese Bedienformen stattdessen bereits aufgrund ihrer Verkehrsfunktion zum ÖPNV gehören<sup>3</sup>. Diese Meinung wird nicht zuletzt deswegen vertreten, weil eine saubere Subsumtion unter den aktuellen ÖPNV-Begriff schon für die alternativen Bedienformen kaum möglich ist. Jüngst hat sogar das *OVG Magdeburg* entschieden, dass Anrufbusse kein Linienverkehr im Sinne des PBefG sind<sup>4</sup>. Noch kritischer ist die Lage bei den sogenannten „ergänzenden Bedienformen“, zu denen auch das Verkehrsmodell des hier vorgestellten Projekts inmod gehört. Intermoda-

<sup>2</sup> Zu weiteren Ansätzen eines multimodalen Angebots: *Niemann/Koch*, DER NAHVERKEHR, 4/2012, 44-47.

<sup>3</sup> *Barth*, in: Handbuch ÖPNV, Köln 2009, A3, S. 12b.

<sup>4</sup> *OVG Magdeburg*, Urt. v. 1.8.2012, Urteil mit Entscheidungsgründen noch nicht veröffentlicht (Stand: 16.8.2012).

le Verkehrskonzepte mit ursprünglich privaten Mobilitätsanteilen müssen streng genommen wohl aus dem Definitionsbereich fallen.

Zukunftsweisende intermodale und flexible Verkehrskonzepte aufgrund eines zu eng definierten ÖPNV-Begriffes aus dem Anwendungsbereich fallen zu lassen, ist allerdings nicht zeitgemäß und bringt für alle diesbezüglichen Ansätze und Projekte hohe organisatorische, strukturelle und finanzielle Hürden mit sich.

Daher ist grundsätzlich zu überlegen, ob und wie man den ÖPNV-Begriff gesetzlich weiter fassen kann, so dass auch die so dringend notwendigen neuen Mobilitätskonzepte noch in das „ÖPNV-Korsett“ passen. Möglicherweise könnte hier eine europarechtliche Argumentation hilfreich bzw. sogar notwendig sein. In der 2009 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rats, die allgemeine Grundsätze für die Vergabe im ÖPNV festlegt, ist bspw. keine konkrete ÖPNV-Definition zu finden. Hier ist nur generell von „ausreichender und angemessener Verkehrsbedienungs“ die Rede. Die mutmaßliche Intention des Verordnungsgebers, hier einen weiten Spielraum für die verschiedenen ÖPNV-Modelle in den Mitgliedstaaten zu lassen, beansprucht auch für die hiesige Definition des ÖPNV-Begriffes in den ÖPNV-Gesetzen der Länder, im PBefG und im Regionalisierungsgesetz (RegG) Gültigkeit und sollte in solche Überlegungen mit einbezogen werden.

Die Alternative ist der Versuch einer sehr weiten Auslegung des jetzigen ÖPNV-Begriffes. Hilfreich kann auch hier die o.g. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sein. Die hier so offen formulierte Notwendigkeit der ausreichenden und angemessenen Bedienung meint ein Bedienungsangebot, das über das vom Markt bereitgestellte Niveau hinausgeht. Zudem ist es situations- und ortsabhängig, welches Bedienungsniveau den jeweiligen Belangen angemessen Rechnung trägt<sup>5</sup>. Die ausreichende und angemessene Verkehrsbedienungs ist ein ausfüllungsbedürftiger und unbestimmter Rechtsbegriff, bei dem der zuständigen Behörde ein weites Ermessen zusteht<sup>6</sup>. Der Begriff wäre beispielsweise mit Umweltschutzbelangen, Aspekten der Daseinsvorsorge und der Berücksichtigung der Probleme des strukturschwachen Raums auszufüllen.

Die (rechts-)sicherere und nachhaltigere Variante ist wohl aber die Neustrukturierung des nationalen ÖPNV-Begriffes, um eine klare und verbindliche Definition festzulegen, die auch alternative und ergänzende Bedienformen mit einschließt.

## 2. Integration in die Nahverkehrspläne

Ferner ist es erstrebenswert, die Projektgrundsätze in die Nahverkehrspläne der betroffenen Landkreise und den ÖPNV-Landesplan aufzunehmen, da die Nahverkehrspläne gem. § 7 ÖPNVG M-V instrumentell dafür vorgesehen sind, eine ausreichende Verkehrsbedienungs sicherzustellen. Da sich aufgrund der 2011 in Mecklen-

burg-Vorpommern vorgenommenen Kreisgebietsreform momentan ein Großteil der Nahverkehrspläne in Überarbeitung befindet, ist dies derzeit theoretisch auch umsetzbar. Durch die Verankerung im Nahverkehrsplan würde vom Aufgabenträger signalisiert, dass das vorgeschlagene Modell eine erstrebenswerte Entwicklung für den ÖPNV bedeutet. Die Aussagen des Nahverkehrsplans sind für die Aufgabenträger bindend, sie sind von der zuständigen Genehmigungsbehörde bei ihrem Hinwirken auf eine integrierte Nahverkehrsbedienungs zu berücksichtigen und sie sind bei Genehmigungsverfahren und Konzessionsvergaben zu beachten. Damit wäre es den Verkehrsbetrieben wesentlich erleichtert, intermodale Verkehrskonzepte mit ergänzenden ÖPNV-Leistungen durchzuführen und somit einen Beitrag zur Revitalisierung strukturschwacher ländlicher Räume zu leisten.

## IV. Ausblick

Zu der derzeit so viel propagierten „Energiewende“ gehört auch eine Mobilitätswende, die eine Entkoppelung des Fahrzeugbesitzes von der Deckung des Mobilitätsbedarfs durch innovative und ganzheitliche Verkehrskonzepte nötig macht. Das Ziel ist ein effizienter und umweltfreundlicher ÖPNV, der mehr ist als nur Schülerbeförderung, sondern echte, die Attraktivität der Region erhöhende Daseinsvorsorge.

Im August 2012 erfolgte der praktische Projektstart von inmod. Ca. 300 Pedelecs, zwei Hybridbusse und ein Elektrobus sind seitdem in vier Modellregionen unterwegs und liefern bis zum Projektende im Oktober 2014 hoffentlich noch viele weitere Erkenntnisse darüber, wie man strukturschwache Räume durch intelligente Mobilitätskonzepte revitalisieren kann.

## Abfall

### Quo vadis Verpackungsverordnung – eine kritische Bestandsaufnahme

StB Prof. Dr. Heinz-Georg Baum, Fulda\*

*Die Entsorgung von Verpackungsabfällen aus haushaltsnahen Anfallstellen soll erneut nachjustiert werden. Der Verwertungspfad der dualen Entsorgung soll um sog. stoffgleiche Nichtverpackungen verbreitert werden. Ein solches Vorgehen macht nur Sinn, wenn die bisher gemachten Erfahrungen mit diesem Entsorgungsregime über jeden Zweifel erhaben erscheinen. Diese kritische Bestandsaufnahme zeigt die Mängel dieses Ansatzes auf.*

5 Jenssen/Onnen-Weber/Targan, DER NAHVERKEHR, 6/2012, 26-29.

6 EuGH, Urt. v. 17.9.1998 – Rs. C-412/96 damals noch zu VO (EWG) Nr. 1191/69.