

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

# Verfassungs-, europa- und personenbeförderungsrechtliche Grundlagen



## A. Einleitung

- Grundsatz einer eigenwirtschaftlichen Verkehrserbringung im PBefG Ausdruck einer grundsätzlich unternehmerischen Ausgestaltung und Organisation des ÖPNV
- aber: seit jeher intensive Einflussnahme der öffentlichen Hand
- Eigenwirtschaftlichkeit auch nach PBefG-Novelle  
Zentralproblem des ÖPNV-Rechts

## B. Verfassungsrechtlicher Rahmen

- keine Erwähnung des ÖPNV jenseits Art. 106a GG
- I. Gewährleistungen unternehmerischer Betätigung im ÖPNV*
  - Berufsfreiheit, Art. 12 I GG, erfasst Betätigung als Verkehrsunternehmer (auch) im ÖPNV
  - also: Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit = Vorrang der unternehmerischen Grundrechtsverwirklichung

- Art. 12 I GG vermittelt aber nach h.M. keinen Schutz vor Konkurrenz (auch) durch die öffentliche Hand
- auf Grundlage dieses Verständnisses ist ein eigenwirtschaftliches Leistungsangebot im ÖPNV durch öffentliche Unternehmen ebenso wie die Beauftragung von Verkehrsleistungen durch die öffentliche Hand bereits nicht als Eingriff in die Berufsfreiheit zu qualifizieren
- jedenfalls lässt sich Einflussnahme des Staates auf den ÖPNV bis hin zu seiner Organisation grundsätzlich durch die damit verfolgten Zwecke eines bedarfsgerechten Verkehrsangebots rechtfertigen

- Verkehre von kommunalen Verkehrsunternehmen partizipieren von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 II GG, die auch das Angebot von ÖPNV-Leistungen durch die Gemeinden einschließlich ihrer Unternehmen umfasst
- insoweit: Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit = Instrument der bereichsspezifischen Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltung
- aber mangels Konkurrenzschutz kein Vorrang der Kommunalwirtschaft

- II. *Nutzermobilität als Grenze der Eigenwirtschaftlichkeit*
  - Mobilitätsgehalte zahlreicher Grundrechte
  - (beschränkte) staatliche Mobilitätsgarantie als Grundrechtsvoraussetzung
  - zwar kein Anspruch auf Schaffung eines den jeweiligen Mobilitätsbedürfnissen entsprechenden ÖPNV aber Existenz eines damit gleichsam institutionell gewährleisteten leistungsfähigen ÖPNV zur Sicherstellung der grundrechtlichen Mobilitätsgehalte geboten

- Folge für eigenwirtschaftliche Verkehre: Vorrang kann nur in dem Maße bestehen, wie sie den Verkehrsbedürfnissen der darauf angewiesenen Allgemeinheit zumindest grundsätzlich entsprechen
- andernfalls ist eine Einflussnahme des Staates nicht nur möglich, sondern letztlich aufgrund seiner grundrechtlichen Schutzpflichten geboten
- weites Ausgestaltungsermessen (wiederum unter Berücksichtigung der Unternehmergrundrechte)

## c. Wertungen des Europarechts

- VO 1370/07 steht Qualifikation der von ihr erfassten Verkehre als eigenwirtschaftlich entgegen
  - Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgrund öffentlicher Dienstleistungsaufträge
  - ausschließliche Rechte
- aber: Offenheit für sonstige (kommerzielle) Verkehre ohne gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen i.S.v. Art. 2 lit. e VO 1370/07 (aber ggf. mit sonstigen Beihilfen)



- außerdem nach mitgliedstaatlichem Ermessen Verkehre möglich, für die Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgrund allgemeiner Vorschriften gewährt werden
- Ausnahme vom Anwendungsbereich für Ausbildungsverkehre nach Art. 3 III VO 1370/07 (i.V.m. § 8 IV 3 PBefG)
- (nur) bzgl. Festlegung von Höchsttarifen nach Art. 3 II VO 1370/07
  - Berechnung des Ausgleichs nach dem Anhang zur VO 1370/07
  - Qualifikation als eigenwirtschaftlich nach § 8 IV 1 PBefG
- Modifikationen der europarechtlichen Vorgaben sind den Mitgliedstaaten nur insoweit gestattet, als diese im Europarecht angelegt sind

## D. Eigenwirtschaftlichkeit im Personenbeförderungsrecht

### I. *Ausreichende Verkehrsbedienung als Ziel*

- nach § 8 III 1 PBefG, obliegt den Aufgabenträgern die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV
- = zu erreichender Zustand, der sich durch eine spezifische Qualität der Verkehrsleistungen auszeichnet
- = Existenz einer angemessenen Grundversorgung mit ÖPNV-Leistungen
- Konkretisierung str.

- das normative Ziel einer ausreichenden Verkehrsbedienung ist im Ausgangspunkt unabhängig davon zu bestimmen, ob Verkehre (vorzugsweise, vgl. § 8a I 1 PBefG) eigenwirtschaftlich erbracht werden (können) oder nicht
- dabei: Vorrang der eigenwirtschaftlichen Verkehrsleistung, § 8a I 1 PBefG

## II. *Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit*

- Legaldefinition in § 8 IV 2 PBefG
- anders als vor PBefG-Novelle (2013) kann nicht mehr jede Einnahme eines Verkehrsunternehmens zur Eigenwirtschaftlichkeit führen
- Verkehre im ÖPNV sind nach der Legaldefinition des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG eigenwirtschaftlich, wenn sie frei „am Markt“ erbracht werden, wobei staatliche Begünstigungen einschließlich einer Teilfinanzierung nicht schaden, sofern diese nicht auf der Erteilung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 beruht

- aber: öffentlicher Dienstleistungsauftrag muss immer dann erteilt werden, wenn entweder individuell bestimmte Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vorgesehen sind oder ein ausschließliches Recht eingeräumt werden soll
- daher kann nur noch ein geringer Teil der Verkehre im ÖPNV die Kriterien der Eigenwirtschaftlichkeit erfüllen

### *III. Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre*

- Grundsatz gem. § 8 IV 1 PBefG
- behördliche oder behördlich organisierte Leistungserbringung wird normativ als stets nur zweitbeste Lösung angesehen
- Bedeutung für:
  - Nahverkehrsplanung
  - Genehmigungsverfahren
  - Genehmigungswirkungen

## E. Fazit

- Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im ÖPNV Ausdruck von Tradition und Grundrechtssensibilität des Gesetzgebers
- Anspruchsvolle Voraussetzungen an eigenwirtschaftliche Verkehre
  - Qualitativ
  - ökonomisch
- je stärker die Funktion des ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge betont wird, desto geringer sind die Chancen einer Realisierung des Vorrangs der Eigenwirtschaftlichkeit
- Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit daher als relativer zu qualifizieren

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

Friedrich-Schiller-Universität Jena

Rechtswissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Öffentliches Wirtschaftsrecht

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht

Carl-Zeiß-Straße 3

D-07743 Jena

Tel.: +49 3641 / 942220

Fax: +49 3641 / 942222

E-Mail: [matthias.knauff@uni-jena.de](mailto:matthias.knauff@uni-jena.de)