



# ÖPNV als kommunale Aufgabe

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

## A. Einleitung

- Gegenstand und Abgrenzung
  - positiv
    - § 2 RegG

„Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Der Verkehr mit Taxen ist öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes, wenn er die in Satz 1 genannte Verkehrsnachfrage zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung befriedigt.“

- § 8 Abs. 1 PBefG (auch i.V.m. § 1 ThürÖPNVG)

„(1) Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.“

- Art. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007

„a) ‚öffentlicher Personenverkehr‘

Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden“

- negativ
  - Art. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007  
„aa) ‚öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste‘ den öffentlichen Schienenpersonenverkehr mit Ausnahme des Personenverkehrs auf anderen schienengestützten Verkehrsträgern wie Untergrund- oder Straßenbahnen.“
  - § 2 AEG (auch i.V.m. § 1 ThürÖPNVG)  
„(12) Schienenpersonennahverkehr ist ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.  
(16) Stadt- und Vorortverkehr ist ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse eines Stadtgebietes oder eines, auch grenzüberschreitenden, Ballungsraumes sowie die Verkehrsbedürfnisse zwischen einem Stadtgebiet oder Ballungsraum und dem Umland abzudecken.“

- „Kommune“
  - Landkreise und kreisfreie Gemeinden → ÖPNV-Aufgabenträger
  - kreisangehörige Gemeinden → ÖPNV-Betroffene
  - interkommunale Zusammenarbeit / Verkehrsverbünde

## **B. Entwicklung**

### ***1. Erste unternehmerische Angebote und Kommunalisierung***

- im 18. Jahrhundert historische Anfänge des ÖPNV als unternehmerische Aktivität (Pferdestraßenbahn)
- Kommunalisierung von Versorgungsunternehmen im späten 19./frühen 20. Jahrhundert
  - finanzielle, soziale und kommunale Gründe
  - Herausbildung der heutigen Stadtwerke
- Sozialisierungspläne während der Weimarer Republik nicht realisiert

## ***II. ÖPNV als Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge***

- „Entdeckung“ und konzeptionelle Entwicklung der Daseinsvorsorge durch Ernst Forsthoff (1902-1974):
  - Die Verwaltung als Leistungsträger, 1938
  - Die Daseinsvorsorge und die Kommunen, 1958
  - Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, 1959
- Kriterien
  - Zweiseitigkeit des Leistungsverhältnisses
  - Angewiesenheit des Einzelnen auf dessen Bestand
  - Freiwilligkeit der Inanspruchnahme der Leistungen

- Daseinsverantwortung
  - = Verantwortung zur Befriedigung des Appropriationsbedürfnisses
  - historisch: individuelle → kollektive → (im nationalsozialistischen Staat) politische Daseinsverantwortung
  - Ziel des Staates sei es, eine „gerechte, sozial angemessene Gestaltung der Appropriationschancen“ zu verwirklichen
  - Verwaltung als wesentlicher Akteur (Leistung oder Lenkung)
  - nach 1945 Zuordnung der Daseinsvorsorge zu Staat und Kommunen als eigene Aufgabe = Leistungsverwaltung

- ÖPNV als anerkannter Bereich kommunaler Daseinsvorsorge
- Trend zur Rekommunalisierung

### **III. ÖPNV als Markt**

- regulierter Wettbewerb „um den Markt“ als Grundmodell der VO (EG) Nr. 1370/2007 für ÖPNV-Leistungen der Daseinsvorsorge
- regelmäßige Durchführung von Wettbewerben um das Recht, Verkehrsleistungen mit finanzieller Unterstützung der öffentlichen Hand oder auf Grundlage einer (begrenzten) Monopolstellung grundsätzlich geboten
- Verleihung in zeitlich beschränktem (öffentlichem) Dienstleistungsauftrag
- höhere Wettbewerbsintensität zulässig  
→ kommerzielle/eigenwirtschaftliche Verkehre
- wettbewerbsfreie Leistungserbringung unter bestimmten Voraussetzungen gestattet

## C. Rechtsrahmen

### *I. Verfassungsrecht*

- Art. 28 Abs. 2 GG

„(2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

- **Art. 106a GG**

„Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.“

- **Grundrechte von Nutzern und privaten ÖPNV-Anbietern**

## II. Kommunalrecht

- § 2 ThürKO

„(1) Eigene Aufgaben sind alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die in der Gemeinde wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises).

(2) Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören insbesondere die harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung unter Beachtung der Belange der Umwelt und des Naturschutzes, des Denkmalschutzes und der Belange von Wirtschaft und Gewerbe, die Bauleitplanung, die Gewährleistung des örtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, die Versorgung mit Energie und Wasser, die Abwasserbeseitigung und -reinigung, die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen, die Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen und sportlichen Lebens, der öffentliche Wohnungsbau, die gesundheitliche und soziale Betreuung, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit, das Bestattungswesen und der Brandschutz.“

- § 87 ThürKO

„(1) Eigene Aufgaben sind die überörtlichen Angelegenheiten, deren Bedeutung über das Kreisgebiet nicht hinausgeht (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises).

(2) Den Landkreisen kann durch Gesetz die Verpflichtung auferlegt werden, bestimmte Aufgaben zu erfüllen, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Wohls erforderlich ist (Pflichtaufgaben). Die Landkreise sind, unbeschadet bestehender Verpflichtungen Dritter und nach Maßgabe der gesetzlichen Vorschriften insbesondere verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen auf den Gebieten des überörtlichen öffentlichen Personennahverkehrs, des Gesundheitswesens, der Sozialhilfe und der Abfallentsorgung zu treffen. Übersteigt eine Pflichtaufgabe die Leistungsfähigkeit eines Landkreises, so ist diese Aufgabe in kommunaler Zusammenarbeit zu erfüllen.

(3) Auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden können die Landkreise deren Aufgaben des eigenen Wirkungskreises (§ 2) übernehmen, wenn und solange diese das Leistungsvermögen der beteiligten Gemeinden übersteigen. Die Übernahme von Aufgaben bedarf der Zustimmung des Kreistags.“

- § 71 ThürKO

„(2) Ungeachtet des mit ihnen verfolgten öffentlichen Zwecks darf die Gemeinde Unternehmen nur gründen, übernehmen oder erweitern, wenn

1. der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt,
2. das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht,
3. die dem Unternehmen zu übertragenden Aufgaben für die Wahrnehmung außerhalb der allgemeinen Verwaltung geeignet sind,
4. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen anderen erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Dies gilt nicht bei einem Tätigwerden im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung und -vorsorge, des öffentlichen Personennahverkehrs, des öffentlichen Wohnungsbaus sowie der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung einschließlich einer Betätigung auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung erneuerbarer Energien sowie der Verteilung von hieraus gewonnener thermischer Energie; hiermit verbundene Dienstleistungen sind zulässig, wenn ihnen im Vergleich zum Hauptzweck eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Gegebenenfalls ist ein Markterkundungsverfahren unter Einbindung der betroffenen örtlichen Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie durchzuführen.

(3) Unternehmen der Gemeinde dürfen keine wesentliche Schädigung und keine Aufsaugung selbständiger Betriebe in Landwirtschaft, Handel, Gewerbe und Industrie bewirken.

(5) Die Gemeinde darf mit ihren Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets nur tätig werden, wenn dafür die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 vorliegen und die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten nur die Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen. ...“

### ***III. Sonstige Vorgaben***

- Verordnung (EG) N r. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße
- Personenbeförderungsgesetz (PBefG)
- Landesnahverkehrsgesetze
- allgemeine Rechtsordnung

## D. Dimensionen

### *I. Verantwortlichkeit*

- § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG

„Für die Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig.“

- § 3 ThürÖPNVG

„(1) Aufgabenträger sind

1. das Land für den SPNV,
2. die Landkreise und kreisfreien Städte für den StPNV,
3. die Großen kreisangehörigen Städte nach § 6 Abs. 4 der Thüringer Kommunalordnung für den Stadtverkehr, soweit der Stadtrat einen entsprechenden Beschluss gefasst hat.

(2) Die Aufgabenträger nach Absatz 1 Nr. 2 und 3 haben den ÖPNV im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis nach Maßgabe dieses Gesetzes zu planen, zu organisieren und zu finanzieren.

(3) Kreisangehörige Gemeinden können das von den Aufgabenträgern vorgehaltene ÖPNV-Angebot im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit eigenverantwortlich erweitern. Dabei ist das Benehmen mit dem Aufgabenträger herzustellen.

(4) Die Aufgabenträger können sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen.

...

## II. Planung

- § 8 Abs. 3 S. 2 ff. PBefG (i.V.m. §§ 5 f. ThürÖPNVG)  
„Der Aufgabenträger definiert ... 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. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.“

- Aufstellung des Nahverkehrsplans = hoheitliches Tätigwerden, LG Köln, U.v. 14.4.2016 – 88 O (Kart 61/15)
- Ausrichtung an Verkehrsbedürfnissen
  - Prognose
  - grds. aus Sicht des Aufgabenträgers (VG Augsburg, U.v. 24.3.2015 – Au 3 K 13.2063, Au 3 K 14.34)
  - auch „Angebotsplanung“ zulässig

- verbleibende Gestaltungsmöglichkeiten für  
Verkehrsunternehmen erforderlich

VG Köln, U. v. 18.3.2019 – 18 K 11690/16: Der Nahverkehrsplan „bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs, § 8 Abs. 3 Satz 8 PBefG, ohne sämtliche Einzelheiten für die konkrete Ausgestaltung und Durchführung einzelner Linienverkehre oder Teile derselben sowie Struktur und Höhe der ÖPNV-Tarife enthalten zu müssen. Diese sind Kernelemente der unternehmerischen Eigenverantwortung der beteiligten Verkehrsunternehmen und von diesen in erster Linie unter wirtschaftlichen Aspekten festzulegen.“

- keine Außenrechtsverbindlichkeit des Nahverkehrsplans aber Versagungsgrund / Maßstab bzgl. Genehmigungsantrag, § 13 II 1 Nr. 3 lit. d, § 13 IIa, IIb 2 PBefG → jenseits vorgesehener Linienbündelung besteht Ermessen;  
„[ü]bt die Genehmigungsbehörde das ihr insoweit eingeräumte Ermessen fehlerhaft zu Lasten des Aufgabenträgers aus, kann dieser die Genehmigung unter Berufung auf eine Verletzung seiner Selbstverwaltungsgarantie anfechten“, VG Köln, U. v. 18.3.2019 – 18 K 11690/16

### **III. Finanzierung**

- § 3 Abs. 2 ThürÖPNVG: Kommunen
- § 8 ThürÖPNVG

„(1) Das Land gewährt den Aufgabenträgern und Unternehmen zur Gewährleistung attraktiver und bedarfsgerechter ÖPNV-Angebote nach Maßgabe des jeweiligen Haushalts Finanzhilfen nach den Absätzen 2 bis 4.

(2) Aufgabenträger nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 können vom Land zweckgebundene Zuwendungen für eine bedarfsgerechte Verkehrsbedienung erhalten. Die Förderung erfolgt nach Maßgabe einer Förderrichtlinie, die das für Verkehr zuständige Ministerium erlässt.

(3) Die Aufgabenträger nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie Unternehmen erhalten vom Land Zuwendungen für ÖPNV-Investitionen. ...

(4) Die Aufgabenträger nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 sowie Unternehmen erhalten vom Land Zuwendungen zur Förderung von Verkehrskooperationen. ...

(6) Die dem Land nach dem Regionalisierungsgesetz zustehenden Mittel sind zweckgebunden für den ÖPNV zu verwenden. Mit ihnen sind insbesondere die Planung, Organisation und Bestellung des SPNV sowie der SPNV-Ersatzleistungen und die Investitionen im ÖPNV zu finanzieren. ...

- wichtige Finanzierungsgrundlagen
  - Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG)
    - ÖPNV-Mittel des Bundes für die Länder
    - Deutschlandticket
  - Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG)

## ***IV. Organisation***

- Voraussetzung: kein eigenwirtschaftliches ÖPNV-Angebot, vgl. § 8 Abs. 4 PBefG
- Bestellung von Verkehrsleistungen nach VO (EG) Nr. 1370/2007

## V. Leistungserbringung

- Zulässigkeit der Erbringung von ÖPNV-Leistungen durch kommunale Unternehmen wird i.d.R. rechtlich vorausgesetzt und nur punktuell in Bezug genommen
- eigenwirtschaftliche Erbringung auch durch kommunale Unternehmen grds. möglich
- „Bestellung“ → Eigenleistung/inhouse-Vergabe/Direktvergabe
  - § 8a Abs. 3 PBefG  
„(3) Die zuständige Behörde ist unter den in der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 genannten Voraussetzungen befugt, Verkehrsleistungen im Nahverkehr nach Artikel 5 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 selbst zu erbringen oder nach Artikel 5 Absatz 2 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 direkt zu vergeben.“
  - § 108 GWB

## E. Fazit

- straßengebundener ÖPNV zählt zur „kommunalen DNA“ und ist als solche gewährleistet
- aber:
  - zahlreiche rechtliche Bindungen
  - Notwendigkeit differenzierter Betrachtung



—  
Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!