

The background image shows a historic building with a prominent clock tower and a dark, ornate roof. The building is surrounded by lush green trees, some of which have yellowing leaves, suggesting an autumn setting. In the foreground, there is a stone wall with a metal railing, and several bicycles are parked behind it. A semi-transparent white box with a dark blue horizontal line above the text is overlaid on the left side of the image.

Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung auf Landesebene

Der bundes- und europarechtliche Rahmen

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

I. Einleitung

- straßengebundener ÖPNV = lokales Verkehrsangebot mit überlokalen Dimensionen, insb.
 - Mobilitätsbedürfnisse
 - Deutschlandticket
 - Wirtschaftssektor
- Ziel- und Wunschvielfalt zahlreicher Akteursgruppen
 - Verkehrliche Aspekte
 - Ökologie und Ökonomie
 - Staat und Markt
- finanzielle Zwänge (und Möglichkeiten?)
- Was können die Länder tun?

I. Bundesverfassungsrechtlicher Rahmen

1. Kompetenzverteilung

a) Grundlagen

- Gesetzgebung
 - Art. 70 ff. GG
 - zzgl. spezifischer Einzelzuweisungen, vgl. Art. 21 III, 38 III, 105 GG
 - Einzelne ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

■ Zuweisung nach Sachmaterien

(ausschließliche) Gesetzgebungs- zuständigkeiten der Länder, Art. 70 I GG	konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten: • ohne Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 I GG • mit Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 II GG • ohne Erforderlichkeitsklausel mit Abweichungsrecht der Länder, Art. 72 III GG („Abweichungsgesetzgebung“)	ausschließliche Gesetzgebungskompe- tenz des Bundes, Art. 71 GG
--	---	--

- Verwaltung
 - Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben grds. durch die Länder, vgl. Art. 83 GG
 - keine ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes
 - grds. Verbot der Mischverwaltung
 - Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 28 II GG

b) ÖPNV-relevante Bestimmungen

- Art. 74 GG

(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

11. das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen) ...

22. den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen;

23. die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, mit Ausnahme der Bergbahnen;

- Art. 72 GG
 - (1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.
 - (2) Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, **11**, 13, 15, 19a, 20, **22**, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

- Gegenstände und Voraussetzungen der Erforderlichkeitsprüfung (vgl. BVerfGE 106, 62/143 ff.)
 - gleichwertige Lebensverhältnisse: „erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“
 - Rechtseinheit: „Gesetzesvielfalt auf Länderebene erfüllt die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts oder der Umstand, dass die Länder eine regelungsbedürftige Materie nicht regeln, müssen das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit, verstanden als Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft, bedrohen.“

- Wirtschaftseinheit: „liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht.“
- Erforderlichkeit auch im Hinblick auf Ausmaß der bundesgesetzlichen Regelung („soweit“)
 - „Erforderlich‘ ist die bundesgesetzliche Regelung (...) nur soweit, als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG, also die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.“
 - Prognosespielraum des Bundesgesetzgebers auf Tatsachengrundlage

- 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.

2. Grundrechte

- ÖPNV-Unternehmer: Art. 12 GG
- Mobilitätsgehalte der Nutzergrundrechte

III. Europa- und bundesrechtliche Determinanten

- weitgehende Ausformung des ÖPNV-Rechts, insb. durch
 - VO (EG) Nr. 1370/2007
 - PBefG
 - GWB-Vergaberecht
- vielfach zwingende Vorgaben, insb.
 - abschließendes Förderinstrumentarium einschließlich Nutzungsvoraussetzungen
 - öffentlicher Dienstleistungsauftrag
 - allgemeine Vorschrift

- Genehmigungsrecht
 - Notwendigkeit und Anspruch
 - Voraussetzungen
 - Wirkungen
- Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit
- Sustainable Urban Mobility Plan (gem. VO (EU) 2024/1679 [TEN-V])
- z.T. explizite Gestaltungsfreiräume (v.a. im Vollzug)
 - Zulässigkeit von Direktvergaben
 - Nahverkehrsplan
 - Ermessensnormen
- über punktuelle kartellrechtliche Regelungen hinaus keine bundesrechtlichen Vorgaben für Kooperationen (insb. Verkehrsverbünde)

IV. Konsequenzen für die Gestaltungspotenziale der Länder im ÖPNV

- ÖPNV-Gesetzgebung der Länder (per se) von überschaubarer Bedeutung
 - Zuständigkeitsregeln
 - Lückenfüllung
 - Symbolik
- Unterschiedliche eigenständige Regelungen in den ÖPNV-Gesetzen der Länder
 - landesweite ÖPNV-Pläne / Landesweites ÖPNV-Netz
 - regionale ÖPNV-Pläne / Regionale Nahverkehrsräume
 - Finanzierungsregeln / Investitionsplanung

- Einbindung des ÖPNV in integrierte Verkehrsentwicklung
- Landestarife / Deutschlandticket
- Verwaltungskooperationen und Verkehrsverbünde
- (Mindest-)Bedienstandards
- Anforderungen an Haltestellen und Stationen des ÖPNV
- Störungsvermeidung
- Vorgaben für öffentliche Dienstleistungsaufträge
- Beirat für den ÖPNV
- Mobilitätsbeauftragter
- Bürgerbusse
- Verkehrsunternehmen

- Nutzung von Vollzugsspielräumen
 - Bestimmung
 - Steuerung durch Bundes(förder)mittel

Fazit: erhebliche Entwicklungspotenziale



—
Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!