

**Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Aufbaustudium**

A 503 – Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland

Der ÖPNV als Aufgabe der Kommunen

schriftliche Ausarbeitung des Referats

Till Menke

studium@tillmenke.de

Termin: 01.07.2023

<http://www.tillmenke.de/studium/verwaltungswissenschaft/a503>

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	5
2	Übersicht über die Rechtsquellen.....	5
2.1	Grundgesetz.....	5
2.2	Europarecht	6
2.3	Finanzierungsrecht des Bundes	7
2.4	Finanzierungs- und Organisationsrecht des Landes Baden-Württemberg	7
2.5	Betriebsrecht des Bundes und der Länder	8
3	Landeszuständigkeit für den SPNV	9
4	Grundsatzzuständigkeit der Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene für den übrigen ÖPNV	10
4.1	Zuweisung.....	10
4.2	Umfang der Aufgabe	11
4.3	Landesfinanzierung.....	12
4.4	Finanzierungsübersicht.....	13
5	Schlussbetrachtung.....	14

1 Einführung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist eine Dienstleistung, mit dem ein Großteil der Bürger regelmäßig in Berührung kommt. Große Teile des ÖPNV werden im Verantwortungsbereich der Kommunen erbracht. Mein Vortrag, dessen schriftliche Ausarbeitung mit diesem Dokument vorliegt, möchte ein Verständnis für den Umfang und die Bedeutung dieser kommunalen Aufgabe wecken.

Soweit sich die Situation in den verschiedenen Bundesländern unterscheidet, wird hier als Beispiel die Situation in Baden-Württemberg dargestellt. Ein rechtsvergleichender Ansatz würde den Umfang eines Impulsreferats sprengen. Nur wo es zum Verständnis der Materie relevant ist, wird auf Eigenheiten anderer Bundesländer eingegangen.

2 Übersicht über die Rechtsquellen

Die Regulierung des ÖPNV ist in Deutschland auf verschiedene Rechtsquellen verteilt. In diesem Abschnitt sollen die wichtigsten Gesetze aus diesem Bereich vorgestellt werden, um eine Grundlage für das Verständnis der folgenden Abschnitte zu ermöglichen.



Abbildung 1: Übersicht über die Rechtsquellen

2.1 Grundgesetz

Regelungen über den ÖPNV finden sich im Grundgesetz – mit Ausnahme des Art. 48 Abs. 3 Satz 2 GG, der den kostenlosen Zugang der Bundestagsabgeordneten zu staatlichen Verkehrsmitteln sicherstellt – nur zu Fragen der Zuständigkeit.

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenzen weist Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 23 GG zunächst sowohl den Straßenverkehr als auch die Schienenbahnen der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Eine historisch begründete Sonderstellung nehmen jedoch die bundeseigenen Eisenbahnen ein, über die gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a, 143a Abs. 1 GG der Bund die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit hat. Damit können für die betrieblichen Regelungen des ÖPNV – für den Straßenverkehr vorbehaltlich des Art. 72 Abs. 2 GG – Bundesgesetze erlassen werden. Für Aufgabenzuschreibung und Finanzierung gilt hingegen die Grundregel des Art. 70 GG.

Auch die Verwaltungszuständigkeit für die bundeseigenen Eisenbahnen wird der Gesetzgebungskompetenz folgend gem. Art. 87e, 143a Abs. 2 GG dem Bund zugewiesen, der diese jedoch teilweise den Ländern übertragen kann. Für die übrigen Teile des ÖPNV gilt die Grundregel der Landesverwaltung gem. Art. 83 GG.

Die Finanzierung erfolgt grundsätzlich durch die Länder, welche dafür nach Art. 106a GG einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes erhalten. Zudem dürfen bestimmte Verkehrsprojekte der Gemeinden aufgrund des Art. 125c Abs. 2 GG i. V. m. Art. 104a Abs. 4 GG a. F. unterstützt werden.

2.2 Europarecht

Das Recht des ÖPNV ist europarechtlich durch die Verordnung 1370/2007/EG geprägt. Diese Verordnung regelt die Vergabemodalitäten und definiert dafür auch wesentliche Begriffe im Kontext des ÖPNV.

Unter der Vorgängerverordnung 1191/69/EWG war lange umstritten, ob eine Erbringung durch eigene ÖPNV-Unternehmen der Aufgabenträger ohne wettbewerbliche Ausschreibung erlaubt ist. Dadurch sahen sich einige Kommunen zur Ausschreibung ihres ÖPNV gezwungen. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage hingegen mit Urteil vom 19.10.2006 (Az. 3 C 33/05) bejaht.

Nach Art. 5 § 2 der neuen Richtlinie ist die Erbringung durch eigene Unternehmen ausdrücklich erlaubt, soweit diese nicht selbst am wettbewerblichen ÖPNV-Markt teilnehmen. Da insbesondere Kommunen den ÖPNV durch eigene Unternehmen erbringen, wurde dadurch eine große Rechtssicherheit hergestellt. Die aktuelle Verordnung hat damit keine großen

strukturellen Auswirkungen mehr auf die Leistungserbringungen der Kommunen, sondern regelt faktisch lediglich das zu beachtende Ausschreibungsverfahren speziell.

2.3 Finanzierungsrecht des Bundes

Hauptgesetz des Bundes zum ÖPNV ist das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, RegG), welches in §§ 1, 3 und 4 vor dem Hintergrund der grundgesetzlichen Zuständigkeitsverteilung wenig überraschend feststellt, dass die Länder die Aufgabe erfüllen sowie die EU-Verordnung maßgeblich ist. In § 2 enthält es die in Deutschland gebräuchliche Definition des ÖPNV-Begriffs (vgl. auch § 2 ÖPNVG). §§ 5-6 regeln die grundsätzliche Verteilung der Mittel nach Art. 106a GG. §§ 7-9 enthalten Sonderzuweisungen für die Entwicklungen der letzten Zeit wie das 9-Euro-Ticket sowie das Deutschlandticket. Der verbindliche Regelungsgegenstand des Gesetzes bezieht sich also lediglich auf die Finanzzuweisung an die Länder nach Art. 106a GG.

Ein weiteres – insbesondere für die Gemeinden – wichtiges Finanzierungsinstrument des Bundes ist das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), nach dem bestimmte Vorhaben zur Verbesserung schienengebundene Verkehrsträger (inkl. Straßenbahnen) gefördert werden können. Dieses entstammt einer älteren Kompetenzordnung gem. Art. 104a Abs. 4 GG-1970 und ist daher heute eigentlich gar nicht mehr vorgesehen. Das alte Gesetz kann jedoch nach Art. 125c Abs. 2 Satz 3 GG noch durch Bundesgesetz geändert werden. Anders als der Name impliziert, können gem. § 1 GVFG nicht nur Vorhaben der Gemeinden gefördert werden, sondern Finanzhilfen werden den Ländern zu Förderung zugunsten der Gemeinden ausgezahlt. Die Gemeinden können also auch lediglich faktische Nutznießer der Förderung sein.

2.4 Finanzierungs- und Organisationsrecht des Landes Baden-Württemberg

Die materielle Hauptregelung über den ÖPNV treffen die Länder. Baden-Württemberg hat die Regelungen im ÖPNV-Gesetz (ÖPNVG) zusammengefasst. Da dieses Gesetz im Vergleich zu den anderen hier dargestellten Gesetzen die größte Regelungsvielfalt aufweist, wird an dieser Stelle auf eine Zusammenfassung der Regelungen verzichtet und auf die folgenden Teile verwiesen.

2.5 Betriebsrecht des Bundes und der Länder

Das Recht, nach dem die Verkehrsmittel verkehren, ist hingegen größtenteils bundesrechtlich geregelt. Der schienengebundene Personenverkehr (SPNV) wird durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) geregelt. Dieses enthält zahlreiche Öffnungsklauseln, sodass viele Länder, darunter auch Baden-Württemberg, ein Landeseisenbahngesetz (LEG) erlassen haben. Der straßengebundene Personenverkehr wird durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geregelt. Dieses enthält in §§ 64a-64b PBefG nur sehr beschränkte Abweichungsmöglichkeiten für Landesrecht. Daher existiert kein eigenständiges Personenbeförderungsgesetz für Baden-Württemberg; die zugelassenen Abweichungen beziehen sich auf Finanzierung und Verordnungsermächtigungen und sind daher als nicht betriebsbezogene Regelung in das ÖPNV-Gesetz integriert.

Zum Verständnis der Unterteilung muss noch hinzugefügt werden, dass nach § 1 Abs. 1 PBefG auch Straßenbahnen dem PBefG unterworfen sind, auch wenn sie technisch schienengebundener Verkehr sind. Zudem sind nach § 4 Abs. 2 PBefG außerhalb der allgemeinen Definition einer Straßenbahn (§ 4 Abs. 1 PBefG) auch zahlreiche andere Bahnen wie Hochbahnen, U-Bahnen und Schwebbahnen im Orts- und Nachbarschaftsbereich dem PBefG unterworfen. Letztlich ist damit der schienengebundene kommunale Verkehr in weiten Bereichen ebenfalls dem PBefG zuzuordnen. Ausnahme hiervon sind einige überörtliche Strecken in kommunaler Hand, wie etwa die Strecken der ehemaligen Oberrheinischen Eisenbahngesellschaft (OEG) im Raum Heidelberg, die heute von der Rhein-Neckar-Verkehr GmbH (rnv) bedient werden.

Das Betriebsrecht ist rechtsformneutral ausgestaltet, d. h. es ist Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts und regelt damit gleichermaßen staatliche wie private Akteure. Zentralbegriff ist folglich gem. § 3 PBefG der genehmigungspflichtige „Unternehmer“ der nach § 8 Abs. 4 PBefG grundsätzlich eigenwirtschaftlich handelt.

3 Landeszuständigkeit für den SPNV

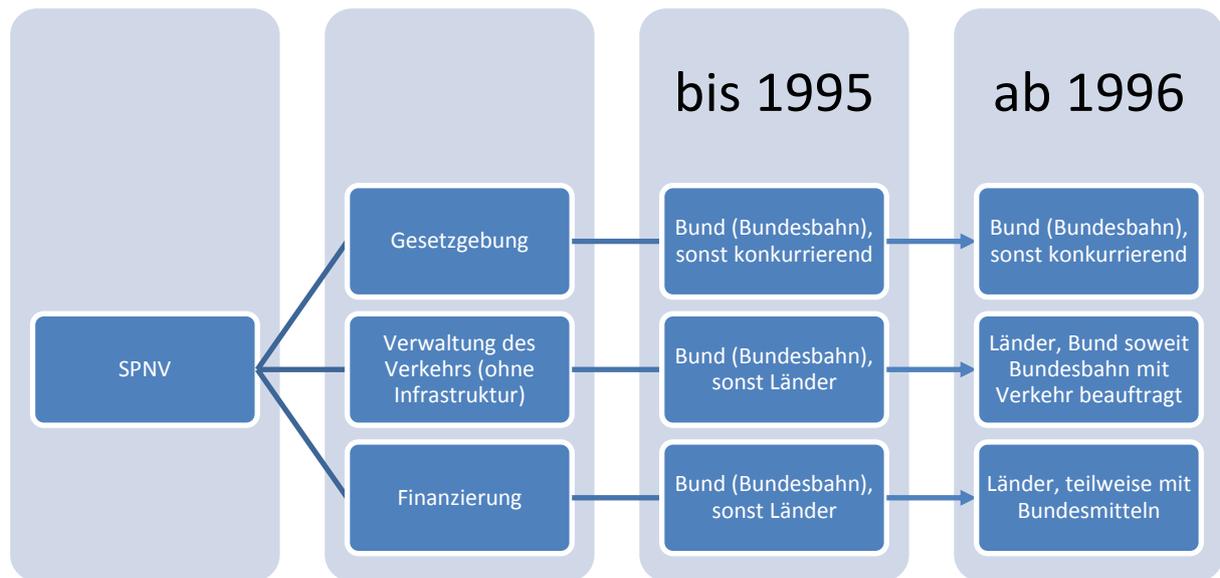


Abbildung 2: Überblick über die grundgesetzlich festgelegten Zuständigkeiten im Bereich des SPNV

Bis zum Jahr 1993 war die Zuständigkeit für den schienengebundenen Personennahverkehr (SPNV) aufgrund der historischen Aufteilung der Eisenbahnen in die Bundeseisenbahnen (die gem. Art. 87 Abs. 1 GG a. F. in unmittelbarer Bundesverwaltung geführt wurden) und sonstige Bahnen, die gem. Art. 83 GG nicht in die Bundeszuständigkeit fielen, geteilt. Diese Aufteilung wurde in Folge der Bahnreform durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 20. Dezember 1993 (BGBl. 1993, 2089) aufgehoben. Nach Art. 143a Abs. 3 GG war der SPNV auf Bundeseisenbahnen¹ seitdem nur noch bis zum Ende des Jahres 1995 Sache des Bundes und fiel anschließend ebenfalls in die Grundsatzzuständigkeit der Länder nach Art. 83 GG. Diese erhalten als finanziellen Ausgleich für diese zusätzliche Aufgabe nach Art. 106a GG einen Ausgleich aus dem Steueraufkommen des Bundes.

Hervorgehoben werden muss jedoch, dass nach der Konzeption der Bahnreform zwischen Schienennetz und Verkehren auf diesem Schienennetz unterschieden wird, wobei der Bund nach Art. 87e Abs. 4 GG für das Schienennetz voll und für die Verkehrsleistungen soweit diese durch seine Bahngesellschaft erbracht werden dem Allgemeinwohl verpflichtet ist.

Wie die Zusammenstellung bei Wikipedia² zeigt, haben die meisten Länder haben ihre Auf-

¹ Das Gesetz hat mit der Bahnreform den Begriff „Bundeseisenbahnen“ durch „Eisenbahnen des Bundes“ ersetzt. Da dies sprachlich äquivalent ist, wird hier einheitlich der kürzere Begriff „Bundeseisenbahnen“ bzw. kurz „Bundesbahn“ verwendet, der sich auf die jeweils zeitlich zutreffende körperschaftliche Organisationsform bezieht.

² https://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Schienenpersonennahverkehr&oldid=233070591#Schienenpersonennahverkehr_nach_Ländern, abgerufen am 27.05.2023.

gabe als Träger des SPNV nicht subdelegiert, sondern erfüllen sie mithilfe landeseigener Nahverkehrsgesellschaften oder sogar in unmittelbarer Staatsverwaltung. Lediglich Hessen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Sachsen delegieren ihre Aufgaben im SPNV grundsätzlich auf Zweckverbände bzw. Verkehrsverbände, in denen meist auch die betroffenen Gemeinden vertreten sind. In Baden-Württemberg (Region Stuttgart) und Niedersachsen (Region Hannover und Zweckverband Großraum Braunschweig) wurde die Aufgabe nur auf vollintegrierte Regionalverbände für sehr große Städte übertragen. Daneben existieren noch einige Verkehrsverbände mit tariflicher SPNV-Integration, in denen aber die originäre Aufgabenträgerschaft des Landes erhalten bleibt („Zusammenarbeit“ gem. § 9 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG); die Gemeinden haben also nur mittelbare und/oder inoffizielle Mitwirkungsmöglichkeiten. Auch wenn – in Baden-Württemberg durch Vereinbarung gem. § 7 ÖPNVG – eine Übertragung des SPNV in den kommunalen Wirkungskreis grundsätzlich zulässig wäre, spielt der SPNV daher als Aufgabe der Gemeinden praktisch keine Rolle.

4 Grundsatzzuständigkeit der Gebietskörperschaften unterhalb der Landesebene für den übrigen ÖPNV

4.1 Zuweisung

Für den übrigen ÖPNV besteht in Baden-Württemberg gem. § 6 Abs. 1 ÖPNVG folgende Zuständigkeitsregelung:

Träger der freiwilligen Aufgabe nach § 5 [„Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge.“] sind mit Ausnahme der Regelungen des Absatzes 2 [SPNV] sowie [...; Sonderregelungen Stuttgart] die **Stadt- und Landkreise** in eigener Verantwortung. Die Befugnis der **Gemeinden**, Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr zu fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen zu erbringen, bleibt unberührt. Sieht eine Gemeinde davon ab, weiterhin entsprechend Satz 2 tätig zu werden, so wird hierdurch nicht die Verpflichtung des Aufgabenträgers begründet, diese Leistungen fortzuführen oder selbst zu erbringen.

Demnach sind außerhalb des SPNV primär die Stadt- und Landkreise „zuständig“, wobei dies ausdrücklich eine „freiwillige Aufgabe“ darstellt. Die Gemeinden haben die „Befugnis“ zur Erbringung von ÖPNV-Leistungen, womit i. V. m. § 2 Abs. 1 GemO faktisch ebenfalls eine freiwillige Aufgabe besteht. Nach § 6 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG sind die Gemeinden zudem zuständige Stelle im Sinne des EU-Rechts, soweit sie tätig werden. Die begrifflich zunächst wenig einleuchtende Unterscheidung erklärt sich daher in rechtlicher Hinsicht erst in Verbin-

dung mit Verweisen aus anderen Teilen des Gesetzes, etwa mit der weisungsfreien Pflichtaufgabe zur Nahverkehrsplanung nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG oder den Finanzierungsregelungen. § 6 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG hingegen ist wohl allenfalls als Warnung an die Gemeinden, die nicht Stadtkreise sind, zu verstehen, dass diese Aufgabenzuweisung nicht bedeutet, dass sie sich aus ihrem kostenträchtigen Engagement im ÖPNV-Bereich zurückziehen können, ohne Leistungseinbußen fürchten zu müssen.



Abbildung 3: auseinanderlaufende Grundsatzzuständigkeit gem. § 6 Abs. 1 ÖPNVG

4.2 Umfang der Aufgabe

Da die eigentliche Aufgabe gem. § 5 ÖPNVG freiwillig ist, sind die Gemeinden in der Ausgestaltung frei. Das Land hat in § 4 ÖPNVG lediglich Leitlinien aufgestellt, welche die Aufgabenträger berücksichtigen „sollen“. Diese sind zudem recht allgemein gehalten und enthalten kaum etwas, was eine Gemeinde nicht schon von alleine berücksichtigen würde, wenn sie guten ÖPNV anbieten möchte. Pflichtig ist lediglich die tarifliche Gestaltung, da § 9 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG eine Gewährleistungsverantwortung für den flächendeckenden Bestand von Verkehrsverbänden enthält. Diese können nach § 9 Abs. 2 Satz 3 ÖPNVG auch in Kooperation von Land und Kommunen geführt werden. Für verbundübergreifende Fahrten ist nach § 9 Abs. 3 ÖPNVG der „BW-Tarif“ anzuwenden. Eine weitere Pflicht zur tariflichen Gestaltung ergibt sich durch § 16 ÖPNVG, welcher den rabattierten Ausbildungsverkehr regelt.

Einzigste Pflichtaufgabe der Aufgabenträger ist die Aufstellung eines Nahverkehrsplanes gem. § 11 ÖPNVG.

Pflichtinhalt (§ 11 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG)	Sollinhalt (§ 11 Abs. 4-5 ÖPNVG)
<ul style="list-style-type: none"> • Bestandsaufnahme • Bewertung der Bestandsaufnahme • Verkehrsprognose • Ziel- und Rahmenvorgaben • Maßnahmen zur Steigerung der Barrierefreiheit 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzierungsplan • Entwicklungsplan <ul style="list-style-type: none"> • langfristige Verkehrsentwicklungsprognose • angestrebte Angebotsverbesserungen <ul style="list-style-type: none"> • betrieblich • tariflich • Fördermöglichkeiten

Abbildung 4: notwendiger und freiwilliger Inhalt des Nahverkehrsplans

Nach der Verfahrensvorschrift des § 12 ÖPNVG sind dabei einige Stellen zu beteiligen. Die Planungsgrundsätze finden sich in § 3 ÖPNVG.

4.3 Landesfinanzierung

In der Grundkonzeption des ÖPNVG ist die Finanzierung in § 13 ÖPNVG geregelt. Nach dessen Abs. 2 sind die Mittel nach dem RegG grundsätzlich für den SPNV und damit durch das Land zu verwenden. Für die gemeindlichen Verkehre verbleiben damit bis 2018 eine zweckgebundene Förderung zum Aufbau von Verkehrsverbänden nach § 9 ÖPNVG (insgesamt 50 Mio. € für kooperationsbedingte Lasten, wobei die Aufgabenträger denselben Betrag für diese aufbringen müssen) oder Finanzhilfe „nach Maßgabe des Staatshaushaltsplans“. Insgesamt war die institutionalisierte Förderung des Landes damit sehr schwach ausgestaltet. Hauptfördergeldquelle für die Kommunen war daher (soweit sie den Verkehr selbst erbrachten) der gem. § 45a PBefG dem Unternehmer zu gewährende Ausgleich für vergünstigte Fahrkarten des Ausbildungsverkehrs, der gem. § 45a Abs. 4 PBefG durch die Länder zu erfolgen hatte.

Durch das Gesetz vom 24.10.2017 (GBl. S. 557) hat das Land Baden-Württemberg die Finanzierung umgestellt. Nach § 15 Abs. 1 ÖPNVG erhalten nun die Aufgabenträger neben den bisherigen Fördermöglichkeiten feste Zuweisungen, die 2023 ein Volumen von insgesamt 250 Mio. € überschritten. Nach § 15 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG ist Bemessungsgrundlage nicht mehr der Ausbildungsverkehr, sondern ein Verteilschlüssel nach Leistung und raumstrukturellen Kriterien. Dieses Fördersystem ersetzt nach § 14 ÖPNVG jedoch die Förderung nach

§ 45a PBefG, was das PBefG durch eine Öffnungsklausel in § 64a PBefG zulässt. Damit dessen Voraussetzungen erfüllt sind, wird in § 15 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG festgeschrieben, dass die Zuweisungen den Betrag nach dem alten Fördersystem nicht unterschreiten dürfen.

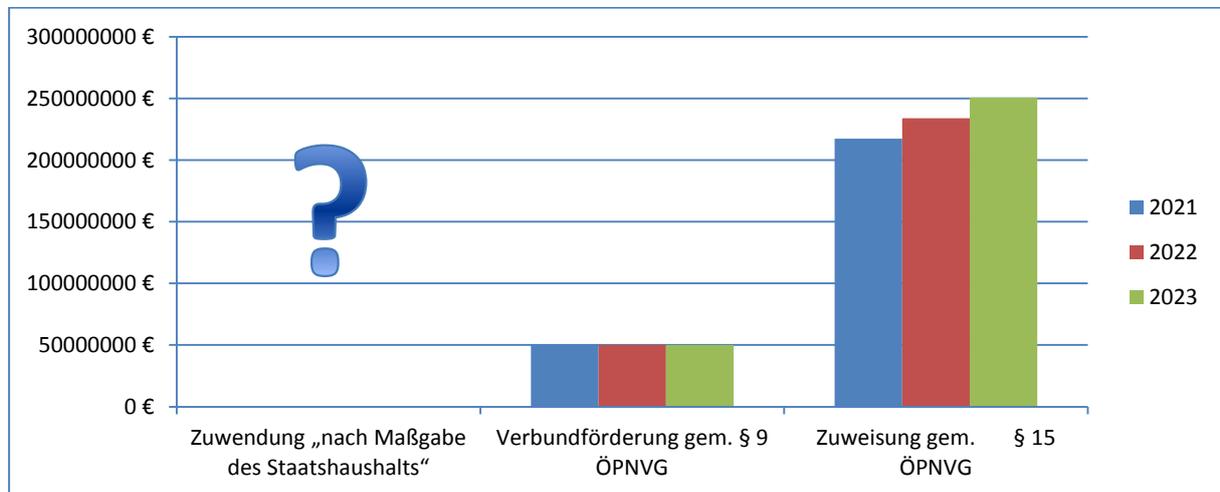


Abbildung 5: Übersicht über die Finanzierungsarten nach dem ÖPNVG

4.4 Finanzierungsübersicht

Mittelart	Mittelherkunft	Summe	Anteil
Nutzerfinanzierung (37 %)	Fahrgeldeinnahmen	8,99 Mrd.	37 %
Öffentliche Zuschüsse (63 %)	Betrieb	8,39 Mrd.	34 %
	- darunter SPNV (inkl. Trassenentgelte)	5,34 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	3,05 Mrd.	
	Investitionen	2,28 Mrd.	9 %
	- darunter SPNV	0,43 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	1,85 Mrd.	
	Sonstiges	4,95 Mrd.	20 %
- darunter Tarifersatzleistungen	2,17 Mrd.		
- darunter steuerrechtliche Regelungen	2,78 Mrd.		
Summe		24,61 Mrd.	100 %

Abbildung 6: Finanzierungsquellen des ÖPNV in Baden-Württemberg im Überblick³

Die vorstehende Abbildung zeigt die Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg. Es wird deutlich, dass die Summen öffentlicher Zuschüsse bei weitem nicht durch den Landeszuschuss nach § 15 ÖPNVG gedeckt sind. Damit ist klar, dass der ÖPNV für die Kommunen recht teuer ist. In den Zahlen noch nicht berücksichtigt ist die Einführung des Deutschlandtickets.

³ https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/OEPNV_Grundlagenuntersuchung_Instrumente_Drittnutzerfinanzierung_BW.pdf, Seite 10, abgerufen am 27.05.2023.

5 Schlussbetrachtung

Der ÖPNV außerhalb des SPNV ist als freiwillige Aufgabe der Kommunen ein Bereich, in dem die kommunale Selbstverwaltung stark ausgelebt werden kann. Dabei hat er unmittelbare Auswirkungen auf das tägliche Leben vieler Bürger.

Da nach der hergebrachten Konzeption des PBefG der Verkehr eigenwirtschaftlich erfolgt und dementsprechend bis 2018 keine institutionelle Förderung des ÖPNV durch Landesmittel erfolgte und auch seitdem nur bei weitem nicht kostendeckende Zuschüsse erbracht werden, ist er jedoch auch eine kostspielige Aufgabe.