



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA**

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht

Friedrich-Schiller-Universität Jena - Lehrstuhl Knauff - 07737 Jena

Univ.-Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
Richter am Thüringer Oberlandesgericht (Vergabesenat)

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Energiewirtschaftsrecht

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht

Carl-Zeiß-Str. 3, Raum 1.42
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-422 20

Telefax: 0 36 41 9-422 22

E-Mail: LS-knauff@uni-jena.de

Jena, 11. Januar 2021

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zum Thema „Künftige Modelle zur Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

I. Bundesstaatliche Aspekte

1. Organisation

Die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im ÖPNV knüpft an den bundesstaatlichen „Normalfall“ an und ist insoweit grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der gleichmäßigen und sicheren Rechtsanwendung förderlich wäre es jedoch, wenn der Bund seine Gesetzgebungskompetenz punktuell weitergehend in Anspruch nähme.

Dies ist – unabhängig von den nachfolgend angesprochenen Aspekten – zwingend erforderlich in Bezug auf eine Anpassung des deutschen Rechts an Art. 2a Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007. Die darin als Maßstab für Verkehrsbestellungen adressierten mitgliedstaatlichen Strategiepapiere für den öffentlichen Verkehr weisen nach der Konzeption der Vorschrift notwendig einen Bezug zur Bundesebene auf, werden doch ihr „Inhalt und Format ... und die Verfahren für die Konsultation der einschlägigen Interessengruppen ... nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften festgelegt.“ Die Qualifikation der Nahverkehrspläne¹ nach § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG als Strategiepapiere i.S.v Art. 2a Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 scheidet zum einen an einer fehlenden Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens und zum anderen

¹ Für eine Gleichsetzung *Linke*, NZBau 2017, 331 (332 f.); dahingehend auch *Fiedler/Wachinger*, N&R 2017, 218.



am Fehlen ihrer Außenrechtsverbindlichkeit,² die zwar nicht europarechtlich zwingend erscheint, wohl aber im Hinblick auf die Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Der deutschen Rechtsordnung entspräche dabei eine Lösung, welche die Bestimmung der politischen Ziele im öffentlichen Personenverkehr mit zunehmendem Konkretisierungsgrad beginnend von der Bundes- über die Landesebene bis hin zu den Aufgabenträgern durch gesetzliche wie auch sonstige normative und planerische Instrumente (einschließlich des Nahverkehrsplans) festlegt.

2. Finanzierung

Der Bund stellt den Ländern insbesondere auf Grundlage von Art. 106a GG i.V.m. RegG und GVFG erhebliche Mittel für den ÖPNV zur Verfügung. Die zulässige Mittelverwendung wird jeweils hinreichend deutlich festgelegt. Aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt zudem die Verantwortung der Länder für die Finanzierung des ÖPNV darüber hinaus. Aus juristischer Perspektive besteht diesbezüglich kein grundlegender Änderungsbedarf. Die Schaffung neuer Finanzierungsquellen für den ÖPNV (z.B. City-Maut) ist nicht per se ausgeschlossen, bedarf aber einer Einpassung in den finanzverfassungsrechtlichen Rahmen, die kaum gleichsam „nebenbei“ im Rahmen der anstehenden PBefG-Novelle erfolgen kann.

II. Marktdesign

1. Aufgabenträger, öffentliche und private Verkehrsunternehmen

Die Rolle der maßgeblichen Akteure im ÖPNV wird derzeit nur unzureichend normativ ausgestaltet. Hieraus haben sich in der Praxis zahlreiche Probleme und Rechtsstreitigkeiten ergeben. Eine Reform des Personenbeförderungsrechts bietet die Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen.

Den Aufgabenträgern, auf Grundlage des Landesrechts regelmäßig Kreisen und kreisfreien Städten, obliegt nach § 8 Abs. 3 PBefG die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im straßengebundenen ÖPNV. Hierzu haben sie nach § 8a Abs. 1 PBefG Verkehrsbestellungen vorzunehmen, sofern ein entsprechendes Verkehrsangebot nicht eigenwirtschaftlich i.S.v. § 8 Abs. 4 PBefG nicht zustande kommt. Damit sind in der Praxis verschiedene Probleme verbunden.

Als Eigentümer kommunaler Verkehrsunternehmen weisen die Aufgabenträger häufig nicht die personenbeförderungsrechtlich vorausgesetzte Neutralität auf. Auf lokaler Ebene ist verbreitet und zumindest nicht wesentlich von wirtschaftlichen Erwägungen getrieben, ein politischer Wille zur wettbewerbsfreien (Re-)Kommunalisierung des ÖPNV mittels inhouse- oder Direktvergabe entgegen der Unternehmerorientierung des PBefG und dem wettbewerblichen

² Winnes, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 2 lit. 1 VO 1370/2007 Rn. 10 f.; vgl. zu Verwaltungsvorschriften EuGH, Slg. 1991, I-2596 Rn. 20 – Kommission/Deutschland.



Grundansatz der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu erkennen. Um ein Unterlaufen der bundes- und europarechtlichen Regelungskonzepte zu verhindern, sollte die Funktion der Aufgabenträger eindeutiger bestimmt werden. Dies gilt insbesondere für Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung. Neben einem Verbot von wettbewerbsfreien Gesamtvergaben in Anlehnung an die für wettbewerbliche Vergabeverfahren geltende Regelung des § 8a Abs. 4 S. 2 PBefG sind verfahrensrechtliche Regelungsansätze denkbar, da sie die Auswirkung von Entscheidungen einschließlich etwaiger Probleme – auch und gerade für die maßgeblichen politischen Entscheidungsträger in Stadträten und Kreistagen – transparent und verständlich machen.

Private und öffentliche (insbesondere kommunale) Verkehrsunternehmen, die im PBefG anders als in einzelnen Landesnahverkehrsgesetzen³ in ihrer Besonderheit nicht wahrgenommen und als „normale Gewerbetreibende“ angesehen werden,⁴ befinden sich häufig de facto in einem wechselseitigen Verdrängungswettbewerb.⁵ Dieser ist im Hinblick auf die Zugehörigkeit des ÖPNV zur Daseinsvorsorge nicht zielführend, auch wenn sich diese nicht durch Wettbewerbsabstinenz auszeichnen muss und – aus europarechtlicher Perspektive – soll. Eine Anerkennung der Existenz öffentlicher und privater Verkehrsunternehmen für die Funktionsfähigkeit des ÖPNV in seiner Gesamtheit im PBefG könnte dem entgegenwirken. Ohne dass damit Markterfolgs- oder gar Bestandsgarantien für einzelne Unternehmen verbunden wären, würde eine derartige Regelung ungeachtet ihres in erster Linie programmatischen Charakters klarstellen, dass weder eine umfassende (Re-)Kommunalisierung noch eine die legitimen Interessen der Kommunen an der Bewahrung ihrer überkommenen Aktionsfelder im ÖPNV missachtende Anwendung des Personenbeförderungsrechts dessen Zielrichtung entspräche.

Der in § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG normierte Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit vor Verkehrsbestellungen, steht – ohne die Erfüllung der Daseinsvorsorgefunktion des ÖPNV in Frage zu stellen – konzeptionell einer umfassenden Verlagerung der Verkehrsgestaltung auf die Aufgabenträger und damit auf die Verwaltung entgegen. Er scheitert jedoch regelmäßig an der prekären Einnahmesituation der Verkehrsunternehmen. Für die im ÖPNV tätigen Verkehrsunternehmen ist es – nicht zuletzt aufgrund politisch gewollter Begrenzung der Fahrpreise bis hin zum Extremfall eines „kostenlosen“ ÖPNV-Angebots – regelmäßig nicht möglich, ihre Leistungen nur mithilfe von Fahrkartenverkauf und Nebeneinnahmen kostendeckend zu erbringen. Abhilfe könnte die vermehrte Verwendung allgemeiner Vorschriften i.S.v. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 schaffen. Die auf deren Grundlage von der öffentlichen Hand geleisteten Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen lassen nach § 8

³ Siehe etwa Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) Baden-Württemberg; Gesetz Nr. 1908 über den Öffentlichen Personennahverkehr im Saarland (ÖPNVG).

⁴ *Heinze*, in: *Heinze/Fehling/Fiedler*, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 3 Rn. 8.

⁵ Vgl. den OLG Jena, NZBau 2020, 59, zugrunde liegenden Sachverhalt; zur Übernahme des zuvor kommunalen ÖPNV in Pforzheim siehe <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/beteiligungsmanagement/oepnv-pforzheim-privatisierung-wider-willen-30581/> und <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/kommunale-vs-private-betriebe-praezedenzfall-in-pforzheim-schockt-private-betriebe/14853906-2.html>.



Abs. 4 S. 2 PBefG die Eigenwirtschaftlichkeit nicht entfallen. Zwar hat das BVerwG einen Anspruch der Verkehrsunternehmer auf Schaffung allgemeiner Vorschriften auf Grundlage des geltenden Rechts zutreffend abgelehnt.⁶ Das gerichtlich festgestellte „Wahlrecht“⁷ der Aufgabenträger zwischen dem Erlass allgemeiner Vorschriften und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge erstreckt sich de facto aber auch auf die Realisierung des Regelungskonzepts des PBefG. Der damit zugleich verbundenen Marktstrukturverantwortung können die Aufgabenträger kaum gerecht werden.⁸ In Anbetracht dessen erscheint dringend geboten, dass eine Reform des PBefG den Umgang der Aufgabenträger mit allgemeinen Vorschriften explizit thematisiert. So könnten diese zur Prüfung ihrer Verwendung einschließlich der lokalen Auswirkungen verschiedener Modelle auf die Verkehrswirtschaft sowie auf den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet werden.

2. Straßen- und schienengebundener ÖPNV

Im Hinblick darauf, dass der ÖPNV zu wesentlichen Teilen mit Eisenbahnen erfolgt, wäre eine stärkere inhaltliche Abstimmung von Personenbeförderungs- und Eisenbahnrecht zu begrüßen. Sowohl dem Europarecht mit der VO (EG) Nr. 1370/2007 als auch den Nahverkehrsgesetzen der Länder liegt bereits ein verkehrsträgerübergreifender Ansatz zugrunde. Unterschiede, wie sie in Bezug auf die eisenbahnrechtlich nicht vorgesehene Nahverkehrsplanung, die Beförderung von Nahverkehrspassagieren im Fernverkehr⁹ oder die im Detail abweichenden Regelungen des Verkehrskartellrechts,¹⁰ bestehen, lassen sich sachlich kaum rechtfertigen und sollten daher beseitigt werden. Die Schaffung eines Bundesmobilitätsgesetzes ggf. unter Einbeziehung von Regelungen anderer lokaler und regionaler Verkehrsformen liegt insoweit nicht fern. Gleichwohl handelt es sich dabei vornehmlich um eine Frage der juristischen Kosmetik.

3. Einbeziehung flexibler Verkehrsangebote

Eine der zentralen Herausforderungen für eine Reform des PBefG im Hinblick auf das Marktdesign im ÖPNV ist die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem herkömmlichen liniengebundenen ÖPNV und flexiblen Bedienformen. Es dürfte unzweifelhaft sein, dass sich in Gebieten mit großer Verkehrsnachfrage der liniengebundene ÖPNV, der mit Bussen und Straßenbahnen – sowie außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG mit Eisenbahnen und vergleichbaren schienengestützten Verkehrsmitteln – auf Grundlage eines Fahrplans erbracht wird, bewährt hat. Ebenso steht jedoch außer Frage, dass ein solcher in Bereichen mit geringer Verkehrsnachfrage, insbesondere im ländlichen Raum, häufig weder ökonomisch tragfähig ist noch den individuellen Verkehrsbedürfnissen hinreichend Rechnung trägt.¹¹ Flexible

⁶ BVerwG, NVwZ 2020, 244.

⁷ BVerwG, NVwZ 2020, 244 (246).

⁸ Näher *Knauff*, GewArch 2020, 321 (323).

⁹ Vgl. auch darüber hinaus zum wettbewerblichen Rahmen *Knauff*, N&R 2019, 28 ff.

¹⁰ Dazu *Knauff*, in: Immenga/Mestmäcker (Begr.), Wettbewerbsrecht I, 6. Aufl. 2019, Verkehr Rn. 72 ff.

¹¹ Siehe nur *Bertocchi*, Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum, 2009, S. 12 ff.



Verkehrsangebote haben das Potenzial, den liniengebundenen ÖPNV sowohl im Hinblick auf die Deckung der Verkehrsnachfrage zu ergänzen als auch diesen erheblich zu schädigen. Dies lässt eine einheitliche normative Bewertung als zweifelhaft erscheinen. Im Interesse der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit ist vielmehr sicherzustellen, dass negative Auswirkungen möglichst vermieden werden. Aus verkehrswissenschaftlicher Sicht bieten flexible Fahrdienste (nur) dann einen Vorteil, wenn sie den ÖPNV ergänzen, nicht aber in Konkurrenz zu ihm treten.¹² Dann können sie zugleich einen Beitrag zur Zurückdrängung des MIV und damit zur Verkehrswende leisten, während sie andernfalls zu einer weiteren Zunahme des MIV und dessen negativen Folgen für Umwelt und Klima, die sich nicht auf durch den Übergang zur Elektromobilität vermeidbare lokale Emissionen beschränken, beitragen.¹³

Rechtstechnisch kann eine Berücksichtigung derartiger positiver wie auch negativer Auswirkungen flexibler Bedienformen durch eine passgenaue, zugleich aber insgesamt weniger restriktive Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen für derartige Verkehre erfolgen, wobei Typisierungen vorgenommen werden könnten. Die im geltenden Recht vielfach, u.a. in § 2 Abs. 6 und 7 PBefG in Bezug genommenen „öffentlichen Verkehrsinteressen“ können für die „Detailsteuerung“ nutzbar gemacht werden, wenngleich sich eine Konkretisierung, wie sie in § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG für Linienverkehre vorgenommen wird, aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt. § 13 Abs. 5a PBefG-E trägt diesen Anforderungen im Ansatz Rechnung. Auch sollte eine Bestimmung der Relevanz der Nahverkehrspläne insbesondere im Hinblick auf die Vernetzung mit dem ÖPNV erfolgen. Überdies erscheint die Begründung von spezifischen Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten (vgl. im Ansatz § 51a PBefG-E) nahe liegend, wobei es angemessener Differenzierungen bedarf, welche mit den Funktionen neuer Verkehrsangebote im Gesamtsystem korrespondieren. Hierdurch können zugleich Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Anbietergruppen vermieden werden. Zweifel bestehen hinsichtlich der Praktikabilität einer zu erreichenden Bündelungsquote im gebündelten Bedarfsverkehr, die vom Aufgabenträger festzulegen ist, § 50 Abs. 3 PBefG-E. Überdies fehlt es an rechtlich belastbaren Maßstäben für eine solche Festlegung.

Im Zusammenhang mit der Öffnung des ÖPNV-Marktes für neue Akteure sollte der Bundesgesetzgeber zugleich die Frage beantworten, auf welche Verkehrsarten sich Bestellungen beziehen können und sollen. Als Anknüpfungspunkt dient diesbezüglich zwar notwendig der Begriff des öffentlichen Personenverkehrs i.S.v. Art. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1370/2007. Was jedoch „Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die für

¹² Siehe dazu *Knie/Ruhrort*, Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr. Nachfragemuster und Nutzungsmotive am Beispiel von „CleverShuttle“, WZB Discussion Paper SP III 2020–601 (<https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2020/iii20-601.pdf>), sowie den Vortrag von *Kipke*, auf der Tagung der Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena „Lokale Mobilität vor neuen Herausforderungen“ am 24.5.2019, Tagungsbericht: <https://www.internationales-verkehrswesen.de/44-1908/>, PPP: https://www.rewi.uni-jena.de/rewimedia/ls_knauff/dokumente/lokale+mobilität+vor+neuen+herausforderungen/kipke+ppp.pdf.

¹³ *Anair/Martin/Pinto de Moura/Goldman*, Ride-Hailing’s Climate Risks. Steering a Growing Industry toward a Clean Transportation Future, 2020 (<https://www.ucsusa.org/resources/ride-hailing-climate-risks#ucs-report-downloads>).



die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden“ im Einzelnen sind, ist in erheblichem Maße der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung zugänglich. Bereits auf Grundlage des geltenden Rechts wird diskutiert, ob Taxiverkehre erfasst werden.¹⁴ Grundsätzlich erscheint daher die explizite Einbeziehung neuartiger Verkehrsarten in § 8a PBefG nicht ausgeschlossen, sofern deren normative Ausgestaltung „daseinsvorsorgeorientiert“ erfolgt.

4. Genehmigung

Wer eine dem Personenbeförderungsrecht unterfallende gewerbliche Verkehrsleistung erbringt, bedarf nach § 2 Abs. 1 PBefG der Genehmigung. Diese verfügt im ÖPNV jedoch nur noch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren über eine eigenständige Bedeutung. Ungeachtet des damit verbundenen Traditionsbruchs erschiene es daher möglich, bei Verkehrsbestellungen auf die Genehmigung als zusätzliches Erfordernis neben der Erteilung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu verzichten und das Prüfprogramm in die Auftragsvergabe vollständig zu integrieren. Durch an § 13 Abs. 2c PBefG angelehnte Verfahrensvorgaben könnte dabei zur Gewährleistung übereinstimmender Maßstäbe eine Einbeziehung der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde erfolgen.

Hinsichtlich des Gegenstandes einer Genehmigung differenziert das PBefG zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehren. Der überaus engen Begrenzung auf die Linie bei Ersteren steht eine allgemeine Betriebsberechtigung bei Letzteren gegenüber. Im Hinblick auf die Erhöhung der Flexibilität (und damit potenziell der Wirtschaftlichkeit), der verbreiteten Festlegung von Linienbündeln in Nahverkehrsplänen sowie vor dem Hintergrund vielfach großräumig erfolgender Verkehrsbestellungen im ÖPNV erscheint auch in Bezug auf diesen eine Abkehr vom strikten Linienbezug der Genehmigungen (bzw. äquivalent zu erteilender öffentlicher Dienstleistungsaufträge) erwägenswert.¹⁵ § 44 PBefG-E ist insoweit zu begrüßen. Allerdings kommt auch jenseits des neuen Linienbedarfsverkehrs die Ersetzung der Linien durch Korridore in Betracht, die sich zumindest in Randbereichen überlappen und damit zugleich eine Verbesserung zulässiger Verkehrsangebote als auch eine Intensivierung des Wettbewerbs bewirken können.

Bezogen auf den ÖPNV sollte darüber hinaus eine Modifikation der Genehmigungswirkungen erwogen werden. Seit Schaffung der VO (EG) Nr. 1370/2007 ist aufgrund ihrer Wirkungsweise umstritten, ob die Linienverkehrsgenehmigung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PBefG ein ausschließliches Recht i.S.v. Art. 2 lit. f VO (EG) Nr. 1370/2007 vermittelt.¹⁶

¹⁴ Dafür *Bersch*, in: Säcker (Hrsg.), Münchener Kommentar Deutsches und Europäisches Wettbewerbsrecht IV, 2. Aufl. 2019, Art. 2 VO (EG) 1370/2007 Rn. 9; dagegen mangels fortlaufender Erbringung *Saxinger*, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 1 Abs. 2 VO 1370/2007 Rn. 11.

¹⁵ Zur Annahme einer Vielzahl „virtueller Haltestellen“ *Baumeister/Fiedler*, Verkehr und Technik 2019, 17 (20 f.).

¹⁶ So etwa VG Augsburg, Urt. v. 24.3.2015 – Au 3 K 13.2063, Au 3 K 14.34; *Fandrey*, Direktvergabe von Verkehrsleistungen, 2010, S. 127 ff.; *Jürschik*, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste, 2. Aufl. 2020, Art. 2 VO 1370 Rn. 11; *Linke*, Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrags im öffentlichen Personennah-



Dann wäre die Differenzierung zwischen eigenwirtschaftlichen und bestellten Verkehren hin-fällig, da ausschließliche Rechte stets die Erteilung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags voraussetzen, vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007, mithin zu bestellen sind. In Anbe-tracht des Umstandes, dass die EU-Kommission der Ansicht ist, dass auch Rechte, „die nicht-ausschließlich erscheinen, aber andere Unternehmen de facto an einer Marktbeteiligung hin-dern“¹⁷, als ausschließliche Rechte zu qualifizieren seien, besteht hier jedenfalls ein erhebli-ches Risiko der Europarechtswidrigkeit der derzeitigen Ausgestaltung der Genehmigungswir-kungen im ÖPNV. Diese kann der Bundesgesetzgeber mittels einer Reduzierung der wettbe-werbsbeschränkenden Wirkungen der Genehmigung minimieren. Solche ergeben sich insbe-sondere aus dem Ausgestaltungsrecht nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. c PBefG sowie dem aus § 13 Abs. 3 PBefG folgenden Umstand, dass sich im Wettbewerb um die Folgegenehmigung das schlechtere Angebot des Altunternehmers gegen das bessere Angebot eines Neubewerbers durchsetzen kann.¹⁸ Beide Aspekte erscheinen im Hinblick auf die Sicherung der Daseinsvor-sorgefunktion der Verkehre nicht zwingend erforderlich, so dass ihre Beseitigung als Mittel zur Gewährleistung der Nichtausschließlichkeit der Genehmigung dienen könnte.

Die Flexibilität von Verkehrsangeboten im ÖPNV wird schließlich nicht nur durch deren Li-niengebundenheit, sondern auch durch die mit der Genehmigung verbundenen Fahrplan-pflichten eingeschränkt. Jedenfalls bei eigenwirtschaftlichen Verkehren könnten diese zumin-dest in den Randzeiten durch zeitliche Bedienstandards jenseits starrer Fahrpläne ersetzt wer-den, die in den Nahverkehrsplan Eingang finden und infolgedessen als Genehmigungsmaß-stab dienen könnten.

III. Klimaschutz/Verkehrswende

Für Verkehrswende und Klimaschutz kommt dem Ausbau des ÖPNV zentrale Bedeutung zu. Gleichwohl kann das Personenbeförderungsrecht zur Reduzierung des Ausstoßes von Schad-stoffen und CO₂ nur einen überschaubaren Anteil leisten, etwa durch eine Vereinfachung der Planfeststellung für Straßenbahnen oder einer gewissen „Ökologisierung“ des Nahverkehrs-plans über die vorgesehene Ergänzung des § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG um die Worte „und um-weltverträglichen“ hinaus, z.B. durch zwingende Vorgaben für eine Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen für umweltfreundliche Verkehre. Die wesentlichen Entscheidungen sind im Umwelt-, Fahrzeugzulassungs- und Straßenverkehrsrecht zu treffen. Nur symbolischer Wert kommt daher § 1a PBefG-E zu.

Eine umfassende Verdrängung des MIV durch den ÖPNV und damit verbundene flexible Verkehrsangebote im Zuge der Verkehrswende ist höchst unwahrscheinlich – und wäre als gesetzliche Vorgabe auch grundrechtlich zweifelhaft. Zwar kann die Nutzung des privaten Kfz insbesondere in den Großstädten durch verkehrsplanerische und finanzwirksame Maß-

verkehr, 2010, S. 172 ff.; *Saxinger*, in: *Saxinger/Winnes*, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 2 lit. f VO 1370/2007 Rn. 11 ff.; *Winnes*, DVBl. 2019, 969 (970).

¹⁷ Auslegungsleitlinien der Kommission, ABl. 2014 C 92/1 (7).

¹⁸ BVerwGE 148, 307 (323 ff.)



nahmen weniger attraktiv gestaltet und hierdurch rechtlich ein „Umstiegsdruck“ zugunsten des ÖPNV erzeugt werden. Solange es jedoch nicht gelingt, in ländlichen Bereichen den Verkehrsbedürfnissen der Pendler hinreichend Rechnung tragende öffentliche Verkehrsangebote zu etablieren, sind diese auf die Nutzbarkeit des MIV angewiesen. Dem tragen im Übergangsbereich zu städtischen Verkehren insbesondere Park & Ride-Angebote Rechnung. Ihr Erfolg ist wesentlich davon abhängig, ob ihre Nutzung den Betroffenen hinreichend attraktiv oder gar alternativlos erscheint.¹⁹ Eine Weiterentwicklung des PBefG könnte dem im Rahmen der Vorgaben über die Nahverkehrsplanung Rechnung tragen.

Eine Integration des Verkehrs muss schließlich den ÖPNV mit dem Fernverkehr verzahnen, um den Verkehrsbedürfnissen umfassend Rechnung zu tragen. Eine Vertaktung kann hierzu einen Beitrag leisten, die allerdings ihrerseits auf ökonomische und rechtliche Grenzen stößt.²⁰ In jedem Falle sollte die Zugänglichkeit sämtlicher verkehrsbezogener Informationen gewährleistet werden, wie dies bereits partiell durch § 12a Abs. 2 und 3 AEG vorgesehen ist. Der Regelungsansatz des § 3a PBefG-E ist insoweit zielführend.

¹⁹ Näher *Koch*, Potenziale der Verkehrsverlagerung vom MIV zum ÖPNV. Beispielhafte Analyse von P&R-Anlagen und Mobilitätsverhalten von Pendlern im Raum Jena, 2018.

²⁰ Näher *Knauff*, NVwZ 2019, 120 ff.