



---

**Ausarbeitung**

---

**Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)**

---

## **Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 103/22, WD 5 - 3000 - 089/22  
Abschluss der Arbeit: 14.07.2022  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Gewährleistungsverantwortung des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Grundgesetz (Fachbereich WD 5)</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Gesetzgebungskompetenzen des Bundes</b>	<b>5</b>
3.1.	Einzelne Kompetenzen (Fachbereich WD 3)	5
3.1.1.	Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 106a GG	5
3.1.2.	Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG	6
3.1.3.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG	7
3.1.4.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	9
3.2.	Anwendungsfälle (Fachbereich WD 5)	11
3.2.1.	Regionalisierungsgesetz	11
3.2.2.	Personenbeförderungsgesetz	12
3.2.3.	Allgemeines Eisenbahngesetz	13
3.3.	Rechtsverordnungen des Bundes (Fachbereich WD 5)	13

## 1. Fragestellung

Diese Ausarbeitung befasst sich mit den Kompetenzen und den Verpflichtungen des Bundes im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Aspekte der Finanzverfassung sind Gegenstand einer gesonderten Ausarbeitung.

## 2. Gewährleistungsverantwortung des Bundes nach Art. 87e Abs. 4 Grundgesetz (Fachbereich WD 5)

Art. 87e Abs. 4 GG<sup>1</sup> lautet wie folgt:

„Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des **Schienennetzes** der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren **Verkehrsangeboten** auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt.“

Der Bund ist verpflichtet, beim „Ausbau und Erhalt des Schienennetzes“ sowie bei den „Verkehrsangeboten“ der Eisenbahnen des Bundes (Gewährleistungsgegenstand) dem „Wohl der Allgemeinheit“, „insbesondere den Verkehrsbedürfnissen“ (Gewährleistungsziel) zu entsprechen.<sup>2</sup> Dieser Gewährleistungsauftrag bezieht sich auf die Eisenbahninfrastruktur („Ausbau und Erhalt des Schienennetzes“) und die Eisenbahnverkehrsangebote („Verkehrsangebote“). Ausgenommen davon bleibt der **Schienenpersonennahverkehr**. Diese Ausnahme bezieht sich nur auf das Verkehrsangebot, nicht aber auf die Vorhaltung der (multifunktionalen) Eisenbahninfrastruktur.<sup>3</sup> Die Aufgabe des Bundes, – durch ein öffentliches Unternehmen<sup>4</sup> – die Vorhaltung eines funktionstüchtigen Netzes sicherzustellen, besteht unabhängig davon, ob es sich um Fern- oder Nahverkehrsnetze handelt.<sup>5</sup> Die **volle Netzverantwortung des Bundes** für das Gesamtnetz der bundeseigenen Eisenbahnen macht insoweit Sinn, als Schienenwege häufig zugleich für Fern- und Nahverkehrswege genutzt werden.<sup>6</sup>

Allerdings sind die Länder bei der Planung ausreichender **Nahverkehrsangebote** aufgrund der Verantwortung des Bundes für das Schienennetz der bundeseigenen Eisenbahnen von diesem abhängig. Diese Abhängigkeit besteht insbesondere dann, wenn der nötige Ausbau von Schienenwegen unterbleiben sollte oder Schienenwege stillgelegt werden. In der Literatur wird daher zum Teil vertreten, dass die Länder wegen des Grundsatzes der Bundestreue einen Anspruch gegen den Bund haben, dass dieser den Verkehrsbedürfnissen – bei denen den Ländern im Nahverkehrsbereich

---

1 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

2 Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 87e Rn. 66.

3 Gersdorf, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 87e Rn. 67.

4 Vgl. Art. 87e Abs. 3 GG (Schienenwegevorbehalt).

5 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 137.

6 Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 142.

aufgrund deren Aufgabenverantwortung eine Einschätzungsprärogative zukomme – angemessen Rechnung trage.<sup>7</sup>

### 3. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes

Im Folgenden werden zunächst die einzelnen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Bereich des ÖPNV dargestellt (3.1.). Anschließend werden die Gesetze, die der Bund aufgrund dieser Kompetenzen erlassen hat (3.2.) sowie dazugehörige Rechtsverordnungen (3.3.) erläutert.

#### 3.1. Einzelne Kompetenzen (Fachbereich WD 3)

##### 3.1.1. Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG sowie Art. 106a GG

Im Zuge der ab 1993 durchgeführten Bahnreform, die eine Privatisierung der Bundesbahn ermöglichte, wurde **Art. 87e** ins Grundgesetz eingefügt.<sup>8</sup> Hauptanliegen der Norm sind die Trennung zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben im Bereich der Eisenbahnen des Bundes und die damit verbundene Neuverteilung der Verwaltungskompetenzen.<sup>9</sup>

Für die Aufteilung der Verwaltungskompetenzen im Bereich des ÖPNV ist **Art. 87e Abs. 1 Satz 2 GG** relevant. Danach können Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung den Ländern durch Bundesgesetz als eigene Angelegenheiten übertragen werden. Als möglicher Anwendungsfall wird in den Gesetzgebungsmaterialien der **Schienenpersonennahverkehr** genannt.<sup>10</sup> Die Übertragung wurde mit dem Regionalisierungsgesetz<sup>11</sup> umgesetzt (siehe dazu näher unter 3.2.1.), nach dem die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den öffentlichen Schienenpersonennahverkehr seit dem 1. Januar 1996 bei den Ländern liegt.<sup>12</sup>

**Art. 106a Satz 1 GG** bestimmt, dass ab diesem Zeitpunkt den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Für die Regelung des Näheren steht dem Bund nach Art. 106a Satz 2 GG die Gesetzgebungskompetenz zu. Auch diese Regelung erfolgte durch das Regionalisierungsgesetz.<sup>13</sup>

---

7 Vgl. Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 142, m. w. N.; Dolde/Porsch, in: Eisenbahninfrastruktur und Finanzverfassung, NVwZ 2011, 833 (836); vgl. in dem Zusammenhang auch die Position der Länder im Rahmen des Stilllegungsverfahrens nach § 11 AEG.

8 Vgl. BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 5.

9 Vgl. Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 87e Rn. 8, 11.

10 BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 7.

11 Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Mai 2022 (BGBl. I S. 812).

12 Windthorst, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 87e Rn. 11.

13 Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 106a Rn. 6.

### 3.1.2. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG

Gemäß **Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG** hat der Bundesgesetzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“.

Der Begriff „Eisenbahnen“ umschreibt Verkehrssysteme, die auf dem Rad-Schienen-Prinzip beruhen.<sup>14</sup> Nicht alle Schienenbahnen (dazu auch unter 3.1.3.) fallen unter den Begriff der Eisenbahn: So sind unter anderem Straßenbahnen, Schwebbahnen und Untergrundbahnen nicht umfasst.<sup>15</sup> In den Gesetzesmaterialien wird darauf hingewiesen, dass diese Abgrenzung durch das einfache Recht, nämlich durch das Allgemeine Eisenbahngesetz, vorgenommen werde.<sup>16</sup>

Mit dem Begriff „Eisenbahnen des Bundes“ sind die **Eisenbahnunternehmen des Bundes** gemeint.<sup>17</sup> Die Privatrechtsform ist für die Gesetzgebungskompetenz unbedenklich, solange der **Bund mehrheitlich Eigentümer** des Unternehmens ist.<sup>18</sup>

Die Norm umfasst zum einen die Transportdienstleistung der Eisenbahnen (Verkehr); zum anderen Regelungen zur Eisenbahninfrastruktur (Bau, Unterhaltung und Betrieb der Schienenwege sowie die Erhebung der Entgelte für die Benutzung der Schienenwege).<sup>19</sup>

Die Kompetenz für **Bau, Unterhaltung und Betrieb der Schienenwege** umfasst unter anderem die Planung und Planfeststellung sämtlicher Bahnanlagen,<sup>20</sup> unter anderem auch der Bahnhöfe<sup>21</sup>. Die Kompetenz zur **Erhebung von Entgelten für die Benutzung der Schienenwege** betrifft insbesondere

---

14 Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 73 Rn. 27; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 49.

15 Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 142.

16 BT-Drs. 12/5015, vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 6.

17 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 143.

18 Vgl. Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 61; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 73 Rn. 23.

19 Becker, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 177. Aktualisierung Februar 2016, Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Rn. 19.

20 BVerfGE 26, 338 (375).

21 Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 50.

den Fall, dass die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes anderen Unternehmen (inländisch oder ausländisch) zur Verfügung gestellt werden.<sup>22</sup>

Für Regelungen im Bereich des ÖPNV dürfte insbesondere die Kompetenz im Bereich Verkehr in Betracht kommen. Der **Verkehr** im Sinne der Norm umfasst alle unmittelbaren Leistungen der Eisenbahn, das Verkehrsangebot und die Leistungs- und Versorgungspflichten.<sup>23</sup> Unter anderem wird der Bereich der **Personenbeförderung** im Nahverkehr zum Kompetenztitel gezählt.<sup>24</sup> Umfasst sind auch die **tariflichen Bestimmungen**.<sup>25</sup> Des Weiteren verleiht der Titel die Kompetenz für Maßnahmen der **Gefahrenabwehr** im Bereich der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes<sup>26</sup> sowie für **Personal-, Vermögens-, und Organisationsangelegenheiten** bezüglich der Eisenbahnunternehmen des Bundes.<sup>27</sup>

Als „Kernstück“ des Eisenbahnbundesrechts, das auf der Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG beruht, wird das Allgemeine Eisenbahngesetz bezeichnet (siehe dazu unter 3.2.3.).<sup>28</sup>

### 3.1.3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG** ergänzt thematisch die soeben behandelte ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG.<sup>29</sup> Sie umfasst „die **Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind**, mit Ausnahme der Bergbahnen“.<sup>30</sup> Schienenbahnen sind alle spurengelassenen Verkehrssysteme.<sup>31</sup> Dabei sind

---

22 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 147.

23 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 144; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 93.

24 Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014, Vorbemerkung II Rn. 51.

25 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 144; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 93.

26 BVerfGE 97, 198 (221).

27 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 144; Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 51; Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 73 Rn. 30.

28 Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 50.

29 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 151.

30 Hervorhebung nur hier. Die Bergbahnen stehen in der ausschließlichen Gesetzkompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, siehe Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 151.

31 Vgl. Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 115; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 244; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 312.

mit Spuren alle Schienen im weiteren Sinne zu verstehen,<sup>32</sup> sodass nicht nur Eisenbahnen, sondern unter anderem auch Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen erfasst sind<sup>33</sup>.

Nach einer Ansicht in der Literatur fallen Kleinbahnen und sonstige **Privatbahnen** nicht unter die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG, sondern in die ausschließliche Kompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG.<sup>34</sup> Die herrschende Meinung sieht für diese Ansicht keine Begründung.<sup>35</sup> Der Gesetzgeber könne aufgrund von Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG Regelungen zu allen Schienenbahnen ungeachtet ihrer Eigentumsverhältnisse erlassen, solange sie nicht Eigentum des Bundes seien.<sup>36</sup>

Welche Aspekte des Schienenwesens die Norm umfasst, ist (anders als bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) nicht explizit genannt. Nach den Gesetzesmaterialien **entsprechen die umfassten Themenbereiche denen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG.**<sup>37</sup> Damit behandle die Norm die Bereiche Verkehr, Bau und Benutzungsentgelte in Bezug auf diejenigen Schienenbahnen, die nicht im Eigentum des Bundes stehen.<sup>38</sup> Für Regelungen zum ÖPNV dürfte insbesondere der Bereich Verkehr in Betracht kommen (siehe oben unter 3.1.2.). In Bezug auf diesen Bereich werden die ausschließliche Bundeskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG und die konkurrierende Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG überwiegend als übereinstimmend angesehen<sup>39</sup>, sodass sie grundsätzlich die gleichen Regelungsgegenstände umfassen dürften.

Ganz vereinzelt wird angemerkt, dass aufgrund der „teilweise halbherzig“ und „widersprüchlich“ vorgenommenen Regionalisierung nach Art. 87e GG, bei der den Ländern „nicht immer diejenigen Kompetenzen zugewiesen [wurden], die für eine Ausfüllung der Nahverkehrsverantwortung notwendig wären“, **unklar sei, wie weit die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs noch reichten.**<sup>40</sup> Daraus könnte gefolgert werden, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht in vollem Maße ausüben darf,

---

32 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 312.

33 Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 244.

34 So Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar, Art. 74 Rn. 247.

35 So Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 67; Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 98; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 159; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 85.

36 Becker, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 177. Aktualisierung Februar 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 Rn. 9.

37 BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 6.

38 BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 6.

39 Vgl. BVerfGE 15, 1 (13); Bickenbach, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Lieferung 4/18, Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 Rn. 9; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 159; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 67.

40 So Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 15.



soweit Regelungen zum ÖPNV betroffen sind. Für eine solche **Einschränkung** finden sich im Grundgesetz allerdings **keine konkreten Anhaltspunkte**.

Der Bund dürfte daher im Bereich Verkehr von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz – auch soweit der Schienenpersonennahverkehr betroffen ist – **umfassend Gebrauch** machen können. Zum Regelungsgegenstand kann auf die obigen Ausführungen (unter 3.1.2.) verwiesen werden.

Die sogenannte **Erforderlichkeitsklausel** des Art. 72 Abs. 2 GG, die bei der Anwendung einiger Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 GG zu beachten ist, ist bei der Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht einschlägig. Der Bund darf daher von der Kompetenz unabhängig davon Gebrauch machen, ob dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

Auf die Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG wurde unter anderem das **Personenbeförderungsgesetz** gestützt (siehe dazu unter 3.2.2.), soweit es um schienengebundene Beförderungsmittel geht.<sup>41</sup>

#### 3.1.4. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG

Für denjenigen Teil des ÖPNV, der nicht dem Schienenverkehr unterfällt, dürfte **Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG** relevant sein. Nach dieser Norm besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „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“.

Der **Bau und die Unterhaltung von Landstraßen** betreffen ausdrücklich nur den Fernverkehr. Die **Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten** für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen zielt auf verschiedene Methoden der staatlichen Kostenerhebung, etwa mittels Maut- oder Parkgebühren, ab.<sup>42</sup>

Da im Bereich der Eisen- und sonstigen Schienenbahnen Regelungen zum ÖPNV als Teil des Kompetenzbereichs „**Verkehr**“ angesehen werden, könnten sie dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als Teil des „**Straßenverkehrs**“ unterfallen. Eine Mindermeinung geht davon aus, dass das Straßenverkehrsrecht auch „Beförderungsentgelte und -bedingungen“ umfasse.<sup>43</sup> Entsprechend führen die Gesetzgebungsmaterialien zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes aus dem Jahr 2011 aus, dass das Gesetz sich auf den Kompetenzbereich „Straßenverkehr“ stützt.<sup>44</sup> Nach

---

41 Vgl. BVerfGE 45, 297 (323).

42 Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 84; Kment, Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 66.

43 So ohne weitere Begründung Kment, Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 62.

44 BT-Drs. 17/8233 vom 21. Dezember 2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11.

ganz herrschender Meinung wird allerdings angenommen, dass die Kompetenz für den Straßenverkehr nur ein „**sachlich begrenztes Ordnungsrecht**“ umfasst.<sup>45</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt, dass das Straßenverkehrsrecht dem Zweck diene

„die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“<sup>46</sup>

Gemäß dieser Rechtsprechung dürfte der Kompetenzbereich „Straßenverkehr“ Regelungen zum ÖPNV nur dann umfassen, wenn diese für die Sicherheit im Straßenverkehr relevant sind.

Im Übrigen könnte sich eine Kompetenz für Regelungen zum ÖPNV aber aus der Kompetenz für das **Kraftfahrwesen** ergeben. Dieser Kompetenzbereich betrifft alle Rechts- und Wirtschaftsfragen, die mit der Herstellung und dem Betrieb von Kraftfahrzeugen zusammenhängen.<sup>47</sup> Als umfasster Bereich wird in Rechtsprechung und Literatur ausdrücklich die Güter- und die **Personenbeförderung** genannt.<sup>48</sup> Regelungen zu dem Teil des ÖPNV, der durch Kraftfahrzeuge durchgeführt wird, dürften somit auf diesen Kompetenzbereich gestützt werden können. Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass der Bund den Erlass des Personenbeförderungsgesetzes, soweit es um die Beförderung durch Kraftfahrzeuge geht, aufgrund der Kompetenz für das Kraftfahrwesen erlassen konnte.<sup>49</sup>

Für die Inanspruchnahme der Kompetenz ist zusätzlich die sogenannte **Erforderlichkeitsklausel** des **Art. 72 Abs. 2 GG** zu beachten. Danach hat der Bund auf bestimmten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung nur dann 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“. Zu diesen Gebieten gehören die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG umfassten. „Erforderlich“ ist eine Regelung, wenn sie für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und

---

45 So BVerfGE 40, 371 (380); Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar, Art. 74 Rn. 238; Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 74 Rn. 82; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 81; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 154.

46 BVerfGE 40, 371 (380)

47 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 240; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 155; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 82.

48 So BSG, Urteil vom 30. Januar 2001, B 3 KR 2/00 R, NZS 2002, 31 (31); Kment, Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 64; Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, GG Art. 74 Rn. 110; Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 182. Aktualisierung Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 17.

49 So BSG, Urteil vom 30. Januar 2001, B 3 KR 2/00 R, NZS 2002, 31 (31); Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, GG Art. 74 Rn. 110.

Wirtschaftseinheit **geeignet** und **notwendig** ist.<sup>50</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht ein Bundesgesetz nur dann als erforderlich an, wenn das von Art. 72 Abs. 2 GG vorgegebene Ziel ohne die Regelung nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.<sup>51</sup> Dem Gesetzgeber steht aber eine **Einschätzungsprärogative** sowohl für die grundsätzliche Frage der Erforderlichkeit als auch für das Konzept und die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zu.<sup>52</sup>

### 3.2. Anwendungsfälle (Fachbereich WD 5)

Der Bund hat im Regionalisierungsgesetz (RegG), dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) Regelungen erlassen, die auch den ÖPNV betreffen.

#### 3.2.1. Regionalisierungsgesetz

§ 1 Abs. 1 RegG erklärt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV zur Aufgabe der **Daseinsvorsorge**. Nach § 1 Abs. 2 RegG werden die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, durch Landesrecht bestimmt. Den Ländern steht nach § 5 Abs. 1 S. 1 RegG für den ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes nach Maßgabe der Vorschriften des RegG für jedes Jahr ein Betrag zu. Grundlage für die Aufteilung der Beträge unter den Ländern ist der „Kieler Schlüssel“, der sich je zur Hälfte aus der Einwohnerzahl und den von den Ländern bestellten Zugkilometern zusammensetzt.<sup>53</sup> Nach § 6 Abs. 1 S. 1 RegG ist mit den Beträgen insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren. Das Gesetz weist den Ländern zudem Mittel zum Ausgleich der während der COVID-Pandemie erlittenen Schäden (§ 7) sowie zur Unterstützung bei der Umsetzung des 9-Euro-Tickets (§ 8) zu.

Bei der Verabschiedung der bisherigen Regelungen des Gesetzes, d. h. ohne den neu eingefügten § 8, hatte der Bund stets die Zuständigkeit aus Art. 106a GG in Anspruch genommen.<sup>54</sup> Danach steht den Ländern ab 1. Januar 1996 für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere ist durch Bundesgesetz zu regeln, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

---

50 Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 115; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Hopfauf, GG, 14. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 82.

51 BVerfGE 106, 62 (149).

52 BVerfGE 106, 62 (149); Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 117.

53 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 106a Rn. 21.

54 BT-Drs. 19/30400 vom 8. Juni 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930400.pdf>, S. 8; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/156/1915622.pdf>, S. 9; BT-Drs. 18/9981 vom 17. Oktober 2016, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/099/1809981.pdf>, S. 13; BT-Drs. 18/3785 vom 20. Januar 2015, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/037/1803785.pdf>, S. 6; BT-Drs. 16/6310 vom 7. September 2007, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/063/1606310.pdf>, S. 6; BT-Drs. 14/8781 vom 16. April 2002, <https://dserver.bundestag.de/btd/14/087/1408781.pdf>, S. 4.

### 3.2.2. Personenbeförderungsgesetz

Das PBefG enthält den gesetzlichen Rahmen für den Marktzugang im **gewerblichen Straßenpersonenverkehr**.<sup>55</sup> Nach § 1 Abs. 1 S. 1 gilt das PBefG für die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen, also mit den auf Straßen verwendeten Verkehrsmitteln.<sup>56</sup>

§ 8 Abs. 3 PBefG regelt die Verantwortung der Aufgabenträger für die Sicherstellung einer **ausreichenden Verkehrsbedienung**. Die Vorschrift lautet auszugsweise wie folgt:

„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. Der **Aufgabenträger** definiert dazu 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 bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.“<sup>57</sup>

Laut Rechtsprechung zählen auch die Tarife (Preisgünstigkeit und Integration) zu den Merkmalen einer ausreichenden Verkehrsbedienung.<sup>58</sup>

Das PBefG enthält des Weiteren Rahmenbestimmungen zur Festlegung von Beförderungstarifen. So sind die aufgestellten Tarife nach § 39 vor ihrer Gültigkeit in einem Genehmigungsverfahren zu überprüfen (§ 39 Abs. 1 PBefG). Sind die Beförderungsentgelte Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, hat die zuständige Behörde der Genehmigungsbehörde dies anzuzeigen. Die Zustimmung gilt in diesem Fall als erteilt (§ 39 Abs. 1 S. 2 PBefG). Die Tarife müssen bestimmten Wirtschaftlichkeitsanforderungen entsprechen und zu ihrer Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen (§ 39 Abs. 2 PBefG).

§ 40 PBefG macht verfahrensrechtliche Vorgaben für die Aufstellung von Fahrplänen. Fahrpläne und deren Änderung bedürfen der Zustimmung der Genehmigungsbehörde (§ 40 Abs. 2 S. 1).

Das PBefG regelt zudem die behördliche Kontrolle der einzelnen Beförderungsmittel und die Anforderungen an ihren Betrieb.

---

55 BT-Drs. 17/8233 vom 21. November 2012, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11.

56 Vgl. Gruber, Die ÖPNV-Abgabe, Diss. 2018, S. 42.

57 Hervorhebung und Auslassung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

58 Baumeister (Hrsg.), Recht des ÖPNV, Band 2, 2013, S. 272 f. unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2010, Az.: 3 C 14.09, <https://www.bverwg.de/240610U3C14.09.0>, Rn. 18.

Der Gesetzgeber stützte sich beim Erlass der Regelungen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Eine bundesrechtliche Regelung sei zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich, da die Unternehmen häufig bundesweit operierten. So würden unterschiedliche Regelungen durch einzelne Länder das Gewerbe erheblich belasten und zu Schwierigkeiten bei Kontrollen führen.<sup>59</sup>

### 3.2.3. Allgemeines Eisenbahngesetz

Für Eisenbahnen gilt das AEG (§ 1 Abs. 2 S. 1). Es regelt u. a. die behördliche Kontrolle der Eisenbahnen und die Anforderungen an ihren Betrieb. Auch nach dem AEG unterliegen die **Beförderungsentgelte** einer Genehmigungspflicht (§ 12 Abs. 3 S. 1). Im Eisenbahnverkehr sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet, an der Aufstellung eines durchgehenden Tarifsystems mitzuwirken (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 AEG). Der Gesetzgeber stützte sich bei Erlass der Vorschriften des AEG auf die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG).<sup>60</sup>

### 3.3. Rechtsverordnungen des Bundes (Fachbereich WD 5)

Auf Bundesebene sind weitere Regelungen zu der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in Rechtsverordnungen getroffen worden. Im Eisenbahnverkehr gilt die **Eisenbahnverkehrsordnung (EVO)**<sup>61</sup>; für Straßenbahnen, Oberleitungsbusse und Kraftfahrzeuge die **Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen** für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV)<sup>62</sup>.

Die EVO und die BefBedV stellen Beförderungsbedingungen auf, die grundsätzlich für alle Personenbeförderungen in den jeweiligen Anwendungsbereichen der Verordnungen gelten. Die BefBedV regelt für den Bereich der Straßenbahnen, des Obusverkehrs und des Linienverkehrs mit Kraftwagen beispielsweise, wann ein Fahrgast einen Anspruch auf Beförderung hat und wann ein solcher Anspruch erlischt, wie sich ein Fahrgast zu verhalten hat oder wann und unter welchen Voraussetzungen Tiere oder Sachen befördert werden können.

Ein Fahrgast ist grundsätzlich verpflichtet, für die Beförderung ein **Entgelt** zu entrichten (§ 6 BefBedV bzw. § 5 EVO). Der Fahrpreis wird durch die festgesetzten Beförderungsentgelte im Tarif bestimmt (§§ 2, 3 EVO, § 6 BefBedV). Zudem legen die Verordnungen die Voraussetzungen des **erhöhten Beförderungsentgeltes** und dessen minimale und maximale Höhe fest (§ 5 EVO bzw. § 9 BefBedV).

\*\*\*

---

59 Vgl. z. B. BT-Drs. 17/8233 vom 21. Dezember 2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11 f.; der Entwurf des PBefG von 1961 enthält keine Ausführungen zur Gesetzgebungszuständigkeit, BT-Drs. 3/255, <https://dserver.bundestag.de/btd/03/002/0300255.pdf>.

60 BT-Drs. 19/17289 vom 19. Februar 2020, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/172/1917289.pdf>, S. 8; BT-Drs. 16/1029 vom 22. September 2008, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/102/1610298.pdf>, S. 8.

61 <https://www.gesetze-im-internet.de/evo/EVO.pdf>.

62 <https://www.gesetze-im-internet.de/befbedv/BefBedV.pdf>.