

Summary

The energy situation calls for a more rational use of energy. Although the overall share of road transport in energy consumption is only 12 %, this sector is looked upon to make a substantial contribution to the saving of energy. The production of more efficient motor vehicles as well as changing patterns in the use of such vehicles will probably lead to a lower overall consumption of fuel by 1985 in spite of an increase in the number of vehicles registered. This can only be achieved if the progress made in vehicle construction is not annihilated by a deterioration in traffic flow owing to insufficient improvement of the road network.

Résumé

La situation actuelle dans la consommation d'énergie demande une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Malgré le fait que le transport routier ne consomme que 12 % de l'énergie on attend une contribution substantielle au but d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie notamment de ce secteur. La production des véhicules qui consomment moins aussi que des changements dans l'utilisation des véhicules résultera dans toute probabilité dans une consommation totale de l'énergie dans l'année 1985 plus bas qu'aujourd'hui malgré l'augmentation du parc des véhicules. Ce résultat ne peut pas être atteint si le progrès fait dans la construction de véhicules est accompagné par une détérioration du flux de transport à cause d'une amélioration insuffisante du réseau routier.

Organisationsformen der Verkehrsverbände

VON DR. JUR. GÜNTER FROMM, KÖLN

Ein Verkehrsverbund liegt nach einer Begriffsbestimmung, die sich inzwischen eingebürgert hat, immer, aber auch nur dann vor, wenn die beteiligten Verkehrsunternehmen eine Gesellschaft gründen, der sie Befugnisse zur eigenen Erledigung übertragen und sich diese Gesellschaft zur Wahrnehmung dieser Befugnisse einen eigenen Organisationsrahmen gibt und mit eigenen Sachmitteln und eigenem Personal arbeitet¹⁾.

Das einzige Gesetz, das sich des Rechtsbegriffs bedient – nämlich das Zonenrandförderungsgesetz vom 5. 8. 1971 (BGBl. I S. 1237) –, meint also sicherlich nicht das, was es aussagt, wenn es in § 4 heißt: „Die Verkehrserschließung und Verkehrsbedienung sind im Zonenrandgebiet im Rahmen des Ausbaues der Bundesverkehrswege bevorzugt zu fördern. Dies gilt auch für die Schaffung von Verkehrsverbänden der dem öffentlichen Verkehr dienenden Verkehrsunternehmen.“ Hier sind erkennbar Verkehrs- und Tarifgemeinschaften angesprochen.

Unter Zugrundelegung der richtig verstandenen Begriffsbestimmung gibt es gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland 5 Verkehrsverbände, nämlich in Hamburg – seit 1965²⁾ –, in München – seit 1971³⁾ –, in Frankfurt – seit 1972 –, in Stuttgart – seit 1977⁴⁾ – und – seit 1978 – im Rhein-Ruhr-Gebiet.

Am Anfang dieser Verkehrsverbände stehen nun allerdings nicht Verbundverträge, sondern *Grundverträge* – in Hamburg Rahmenvertrag genannt –, die folgende Merkmale aufweisen:

- a) Partner sind – nur – die öffentlichen Hände. In Hamburg die Deutsche Bundesbahn und die Freie und Hansestadt Hamburg, in München die Deutsche Bundesbahn, der Freistaat Bayern und die Landeshauptstadt München, in Frankfurt und Stuttgart jeweils die Bundesrepublik Deutschland, das Land und die Stadt. Dasselbe gilt für

Anschrift des Verfassers:

RA Dr. jur. Günter Fromm
Stellv. Verbandsdirektor des
Verbandes öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV)
Kamekestraße 37–39
5000 Köln 1

- 1) Vgl. Stertkamp, W., Die DB und ihre Beteiligung an Verkehrs- und Tarifverbänden, in: DB, 54. Jg. (1978), Heft 11, S. 841.
- 2) Vgl. dazu im einzelnen Petzoldt, A., Der Hamburger Verkehrsverbund, in: DB, 39. Jg. (1965), Heft 23, S. 817 ff.
- 3) Vgl. dazu im einzelnen Bachmann, H., Die Münchner S-Bahn, in: DB, 46. Jg. (1972), Heft 7, S. 337 ff.
- 4) Vgl. dazu im einzelnen Stertkamp, W., Der Stuttgarter Verkehrsverbund, in: DB, 54. Jg. (1978), Heft 2, S. 145 ff., und Sander, O., Kommunale Versorgungswirtschaft und Nahverkehr, Vorlesungsskript Universität Tübingen, 1978, S. 81 ff.

den Rhein-Ruhr-Raum, freilich mit der Variante, daß Städte und Landkreise, die daran beteiligt sind, gemeinsam auftreten, vereint in einem Zweckverband.

b) Allen Grundverträgen ist, mag auch die Wortwahl teilweise voneinander abweichen, gemeinsam, daß ein *Vertragsziel* postuliert wird – die Förderung des Nahverkehrs im Verbundraum – und dafür Grundsätze aufgestellt werden, die wiederum in allen Verträgen im wesentlichen übereinstimmen. Die wichtigsten seien hier genannt:

- Bei der *Bauleitplanung* sollen die Bedürfnisse des ÖPNV angemessen berücksichtigt werden⁵⁾; z. T. wird die „raumwirksame Planung“ überhaupt angesprochen⁶⁾.
- Es wird ein *Vorrang des Schienenverkehrs* innerhalb des ÖPNV statuiert⁷⁾.
- Straßenverkehrsdienste sollen nach Möglichkeit bereits in Außenbezirken an den Schienenverkehr angeschlossen werden⁸⁾.
- Parallelführungen von Verkehrslinien sind abzubauen⁹⁾.
- Im Verkehrsraum ist ein Gemeinschaftstarif einzuführen¹⁰⁾.

Einige Grundverträge enthalten darüber hinaus noch weitere Grundsätze, so Stuttgart die Aussage, daß dem ÖPNV bei Zielkonflikten *Vorrang vor dem individuellen Straßenverkehr* gebührt¹¹⁾, und im Rhein-Ruhr-Gebiet heißt es, daß die Beteiligung von *privaten Unternehmen* des ÖPNV am Verkehrsverbund *unter Wahrung ihrer wirtschaftlichen Existenz* zu ermöglichen ist¹²⁾. Außerdem verpflichten sich die Vertragsbeteiligten, eine *Verbundgesellschaft* zu gründen¹³⁾ oder auf die Gründung einer Verbundgesellschaft hinzuwirken¹⁴⁾, und für deren Wirken werden Leitlinien aufgestellt. In den neueren Grundverträgen spielt schließlich noch die *Deckung von Fehlbeträgen* eine Rolle. Eine Verpflichtung eines Vertragsbeteiligten gegenüber einem anderen, für deren Ausgleich zu sorgen, findet sich allerdings nur im Grundvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr¹⁵⁾.

Fragt man nach der Rechtsnatur dieser Verträge, läßt sich eine abschließende Antwort nicht leicht geben. *Bachmann*¹⁶⁾ sowie *Beck/Brockhoff*¹⁷⁾ sprechen von einem *öffent-*

lich-rechtlichen Vertrag, lassen dafür aber eine Begründung vermissen. Für diese Annahme spricht, daß die Beteiligten durchwegs Behördencharakter besitzen. Das trifft auch für die Deutsche Bundesbahn zu¹⁸⁾, die in Hamburg und München zu den Vertragspartnern gehört, obwohl ihre Amtshandlungen nicht immer Ausübung öffentlicher Gewalt darstellen¹⁹⁾. Man zögert indessen, sich zum öffentlich-rechtlichen Vertrag zu bekennen, wenn man die Inhalte daraufhin „abklopft“, ob sie „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ liegen. Die einzige konkrete Verpflichtung, die alle Verträge enthalten, ist auf die Errichtung von Verbundgesellschaften gerichtet. Sie ist kaum öffentlich-rechtlicher Natur, sondern ein bürgerlich-rechtlicher Vorvertrag, besitzen die Gesellschaften selbst doch entweder die Rechtsform einer Gesellschaft des bürgerlichen Rechts oder – wie es jetzt die Regel ist – einer GmbH. Öffentlich-rechtlicher Charakter hat dagegen die Verpflichtung des Landes Nordrhein-Westfalen, dem Zweckverband und der Verbundgesellschaft bestimmte Ausgleichsleistungen zukommen zu lassen. Doch begegnet sie einem, wie ich schon ausführte, nur in dem Grundvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr. Wie aber steht es mit den übrigen Bekenntnissen in den Verträgen, die in den Grundsätzen und Leitsätzen ihren Niederschlag gefunden haben? Sie gehören zwar in ihrer Mehrzahl dem öffentlichen Recht an, begründen aber sicherlich kaum konkrete Rechtsverhältnisse, wie es die Begriffsbestimmung des öffentlich-rechtlichen Vertrages in § 54 VwVfG fordert. Denn es handelt sich durchwegs um *Absichtserklärungen*, nicht weniger, aber auch nicht mehr. Wenn es dafür eines Beweises bedarf, findet er sich in jenen Vorschriften der Verträge, die die bestehenden gesetzlichen Befugnisse der zuständigen Behörden unberührt lassen²⁰⁾, oder bestimmen, daß die Entscheidungsfreiheit der öffentlichen Planungsträger im Rahmen ihrer Kompetenz unberührt bleibt²¹⁾. Die Aussage ist erlaubt, daß dies auch für die Grundverträge gilt, die solche Klauseln nicht enthalten. Das bedeutet, daß die an den Grundverträgen beteiligten Bundesländer, die das PBefG als eigene Angelegenheit ausführen, ihre Genehmigungsbehörden nicht etwa auf die Leitsätze der Grundverträge verpflichtet haben, und ebensowenig haben Bund, Deutsche Bundesbahn, Länder und Gemeinden, die an den Verträgen beteiligt sind, im Verhältnis zueinander einen Rechtsanspruch darauf, daß sie sich vertragsgemäß verhalten, wenn sie sich auf dem Gebiet von Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung bewegen. Was hierüber in den Verträgen geschrieben steht, kann nur als abwägungserheblicher Belang in die Entscheidungen einfließen²²⁾. Die Zurückhaltung, die darin zum Ausdruck kommt, hat gute Gründe. Auch in den jeweiligen Verbundräumen sind die Verbände „nicht allein auf der Welt“, und Verträge, die in Rechte eines Dritten eingreifen, sind unwirksam, solange der Dritte nicht zustimmt²³⁾. Oder kürzer ausgedrückt: Verträge zu Lasten Dritter gibt es nicht. Im Bereich der *Bauleitplanung* aber würde eine vertragliche Vorabbindung gegen die elementaren Grundsätze dieses Instituts verstoßen und damit die Planung rechtlich zumindest fragwürdig machen²⁴⁾. Einen Schritt weiter

18) Vgl. § 6 BbG.

19) Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. 6. 1969, BVerwGE 32, 249.

20) Vgl. Art. 2 Abs. 2 Grundvertrag München, Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Grundvertrag Frankfurt, Art. 5 Nr. 1 Satz 3 Rahmenvertrag Hamburg.

21) Vgl. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 Grundvertrag Stuttgart.

22) Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 15. 4. 1977, BVerwGE 52, 237 m.w.N.

23) Vgl. § 58 VwVfG.

24) Vgl. BVerwG, Urteile vom 12. 12. 1969, BVerwGE 34, 301, und vom 5. 7. 1974, BVerwGE 45, 309; OVG Münster, Urteil vom 25. 11. 1976, OVG 32, 174 = BauR 77, 100.

5) So übereinstimmend Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 Grundvertrag München, Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 Grundvertrag Frankfurt und Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 Grundvertrag Stuttgart.

6) Vgl. Art. 2 Nr. 1 Verbundvertrag Rhein-Ruhr und Art. 3 Abs. 2 Grundvertrag Stuttgart.

7) So übereinstimmend Art. 5 Nr. 2 Rahmenvertrag Hamburg, Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 Grundvertrag München und Art. 3 Abs. 2 Nr. 2 Grundvertrag Frankfurt.

8) So übereinstimmend Art. 5 Nr. 2 Rahmenvertrag Hamburg, Art. 2 Nr. 3 Grundvertrag Rhein-Ruhr, Art. 2 Abs. 1 Nr. 3 Grundvertrag München, Art. 3 Nr. 3 Grundvertrag Frankfurt und Art. 3 Abs. 1 Nr. 4 Grundvertrag Stuttgart.

9) So übereinstimmend Art. 5 Nr. 4 Rahmenvertrag Hamburg, Art. 2 Abs. 1 Nr. 4 Grundvertrag München und Art. 2 Nr. 4 Grundvertrag Rhein-Ruhr.

10) So übereinstimmend Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 Grundvertrag München, Art. 3 Abs. 2 Nr. 5 Grundvertrag Frankfurt, Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 Grundvertrag Stuttgart und Art. 2 Nr. 5 Grundvertrag Rhein-Ruhr.

11) Vgl. Art. 3 Abs. 1 Nr. 2.

12) Vgl. Art. 2 Nr. 7.

13) Vgl. Art. 3 Abs. 1 Grundvertrag München und Art. 2 Abs. 1 Grundvertrag Frankfurt.

14) Vgl. Art. 1 Rahmenvertrag Hamburg, Art. 2 Grundvertrag Stuttgart und Art. 3 Abs. 1 Grundvertrag Rhein-Ruhr.

15) Vgl. Art. 8 daselbst.

16) Vgl. *Bachmann, H.*, Die Münchner S-Bahn, a.a.O., S. 337 (350).

17) Vgl. *Beck, H., Brockhoff, E.*, Der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr vor dem Start, in: *Verkehr und Technik*, 32. Jg. (1979), Heft 3, S. 84 (85).

ist – das sei hier am Rande vermerkt – das Land Nordrhein-Westfalen in der Vereinbarung im Zusammenhang mit der Ost-West-S-Bahn gegangen. Nach § 1 Abs. 1 dieser Vereinbarung verpflichten sich die beteiligten kommunalen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen sowie die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost, für die ihnen genehmigten Omnibuslinienverkehre, spätestens mit der Aufnahme des Betriebes der Ost-West-S-Bahn auch in Teilabschnitten insoweit konkurrierende Verkehrslinien einzustellen und das vorhandene Liniennetz, soweit dies zur optimalen Verknüpfung erforderlich ist, linien- und fahrplanmäßig auf die Verknüpfungspunkte dieser S-Bahn auszurichten. Sie verpflichten sich weiter, mit der Ost-West-S-Bahn konkurrierende Linien nicht neu einzurichten.

In § 1 Abs. 3 heißt es dann, daß alle Partner dieser Vereinbarung – also auch das Land als Träger der Genehmigungsbehörden – darauf hinwirken werden, daß die von Dritten betriebenen Linien- und Sonderlinienverkehre nach §§ 42, 43 PBefG ebenfalls der Ost-West-S-Bahn keine Konkurrenz machen. Sie werden, wie es wörtlich weiter heißt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür sorgen, daß derartige mit der Ost-West-S-Bahn konkurrierende Linien nicht neu eingerichtet werden.

Hier sollen also die verkehrsplanerischen Vorstellungen, die dem Bau der Ost-West-S-Bahn zugrunde liegen und in jener Vereinbarung ihren konkreten Niederschlag gefunden haben, auch bei der Vergabe von Genehmigungen an Dritte berücksichtigt werden. Ob und inwieweit dies möglich ist, wird weitgehend von der Auslegung des § 8 Abs. 4 PBefG abhängen.

In den *Verbundverträgen* haben sich die *Verkehrsunternehmer* zu Gesellschaften zusammengefunden, die den Verkehr im Verbundraum bedienen. Sie sind mit den Partnern der Grundverträge nur insoweit identisch, als sie selbst *unternehmerisch* tätig sind. Das ist die Deutsche Bundesbahn in Hamburg und München. Im übrigen treten hier die städtischen Eigenbetriebe oder die in einer Rechtsform des Handelsrechts geführten Verkehrsgesellschaften in Erscheinung, die sich freilich – darauf sei schon an dieser Stelle hingewiesen – wiederum ganz oder mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Das gilt auch für Hamburg, wo dem Verbund im Laufe der Jahre noch weitere Gesellschafter beigetreten sind.

Es handelt sich grundsätzlich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Nur Hamburg macht eine Ausnahme: Hier wurde eine Gesellschaft des bürgerlichen Rechts gebildet²⁵⁾. Das ist darauf zurückzuführen, daß seinerzeit auf seiten der DB Bedenken dagegen bestanden, sich zur Gründung eines Verkehrsverbunds der Rechtsform der GmbH zu bedienen. Die Erwägungen, die dabei eine Rolle spielten, waren nicht mehr ausfindig zu machen. Die Suche danach hatte allerdings ein Resultat mit höchst aktuellem Bezug: Die einschlägige Vorschrift des Bundesbahngesetzes – § 14 Abs. 3 f und g – macht über jeden Zweifel erhaben deutlich, daß die DB befugt ist, ihren Omnibusverkehr in Regionalverkehrsgesellschaften einzubringen. Den verfassungsrechtlichen Kritikern jener Maßnahme ist diese Bestimmung offenbar entgangen.

Doch zurück zum Thema: Die *Aufgaben der Verbundgesellschaften* bestehen in der Planung des Verkehrs, der Vorgabe des betrieblichen Leistungsangebots, der Bildung eines

25) Vgl. Petzoldt, A., Der Hamburger Verkehrsverbund, a.a.O., S. 817 (818)

Verbundtarifs und der Einnahmenaufteilung. Dafür sind, ob dies nun in den Verbundverträgen noch einmal ausdrücklich wiederholt wird²⁶⁾ oder nicht, die Zielsetzungen maßgebend, die in den Grundverträgen ihren Niederschlag gefunden haben²⁷⁾. Allerdings: Was in den Grundverträgen den Charakter von Absichtserklärungen hat, verdichtet sich hier – für die Vertragsbeteiligten – zu *konkreten Verpflichtungen*. Zwar bleiben sie Träger der sich aus dem Gesetz und öffentlich-rechtlichen Genehmigungen ergebenden Rechte und Pflichten, bleiben – weiter – Eigentümer ihrer Anlagen und Verkehrsmittel, führen auch – im eigenen Namen – den Betrieb und tragen den Aufwand dafür²⁸⁾. Darüber, welcher beteiligte Unternehmer welche Leistung zu welchem Preis erbringt, bestimmt jedoch der *Verbund*, und die Beteiligten sind gehalten, entsprechend diesen Vorgaben die jeweils erforderlichen Genehmigungen und Zustimmungen einzuholen²⁹⁾, wenn der Verbund sich dabei nicht sogar ein Mitwirkungsrecht vorbehält³⁰⁾ oder aber diese Befugnisse – wie z.T. im Tarifbereich – kurzerhand sich selbst zuweist³¹⁾. Dem entspricht, daß die Gesellschafter bei allen Anhörverfahren über Anträge Dritter, die die Interessen der Gesellschaft beeinträchtigen können, den Verbund zu unterrichten und bei ihrer Äußerung gegenüber der Genehmigungsbehörde dessen Stellungnahme zugrunde zu legen haben³²⁾. Diese Vorschriften, die bei den meisten Verbänden auch für die Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 gelten³³⁾, machen zweierlei deutlich:

1. Der Verkehrsverbund übt nicht nur, wie Petzoldt es euphemistisch ausdrückt, einen maßgebenden Einfluß auf die Gesellschafter aus³⁴⁾, sondern einen *entscheidenden* Einfluß. Es handelt sich um einen Beherrschungsvertrag in des Wortes ursprünglicher Bedeutung. Wesentliche Zuständigkeiten sind einer besonderen Organisation in eigener Verantwortung übertragen worden³⁵⁾.
2. Wenn sich Verkehrsunternehmer in solcher Weise in ihrer Tätigkeit Beschränkungen unterwerfen und insbesondere vereinbaren, unter bestimmten Umständen keinen Antrag auf Erteilung einer Genehmigung zu stellen oder dem Antrag eines anderen

26) So § 5 Verbundvertrag Hamburg, § 7 Abs. 3 Verbundvertrag München und § 10 Abs. 3 Verbundvertrag Frankfurt.

27) Vgl. Petzoldt, A., Der Hamburger Verkehrsverbund, a.a.O., S. 819.

28) So übereinstimmend § 4 Verbundvertrag Hamburg, § 6 Abs. 5 Verbundvertrag München, § 8 Verbundvertrag Stuttgart und § 8 Verbundvertrag Rhein-Ruhr.

29) Vgl. §§ 4 Abs. 5, 8 Abs. 3 Verbundvertrag Hamburg; §§ 6 Abs. 5, 8 Abs. 4, 9 Abs. 2 Verbundvertrag München; §§ 8 Abs. 5, 10 Abs. 4, 11 Abs. 1 Verbundvertrag Stuttgart; §§ 9 Abs. 5, 11 Abs. 4, 12 Abs. 2 Verbundvertrag Frankfurt; §§ 8 Abs. 5, 11 Abs. 6, 12 Abs. 4 Verbundvertrag Rhein-Ruhr.

30) Vgl. § 5 Abs. 3 Verbundvertrag Hamburg; § 7 Abs. 7 Verbundvertrag München.

31) Vgl. § 8 Abs. 3 Verbundvertrag Hamburg; § 12 Abs. 4 Verbundvertrag Rhein-Ruhr.

32) Vgl. § 4 Abs. 5 Verbundvertrag Hamburg. In § 6 Abs. 5 Verbundvertrag München, § 9 Abs. 5 Verbundvertrag Frankfurt, § 8 Abs. 5 Verbundvertrag Stuttgart und § 8 Abs. 5 Verbundvertrag Rhein-Ruhr ist lediglich von einer Berücksichtigung der Stellungnahme der Verbundgesellschaft die Rede, was aber nur eine ungenaue Wortwahl sein dürfte.

33) Nur Stuttgart macht hier eine Ausnahme, wo der Auftrag der Gesellschaft nach § 2 Abs. 2 des Verbundvertrages nicht nur den Gelegenheitsverkehr nach § 46 PBefG und den von den Vorschriften des PBefG freigestellten Verkehr ausnimmt, sondern auch das betriebliche Leistungsangebot für den Bahnbusverkehr der DB und die Sonderformen des Linienverkehrs nach § 43 PBefG.

34) Vgl. Petzoldt, A., Der Hamburger Verkehrsverbund, a.a.O., S. 819.

35) Vgl. Fleskes, P., Vereinbarungen öffentlicher Personenverkehrsunternehmen und Kartellrechte, in: Der Betrieb, 25. Jg. (1972), Heft 18, S. 857.

nicht zu widersprechen, handeln sie *wettbewerbsbeschränkend*. Denn diese Abrede enthält einen Verzicht auf zukünftigen Wettbewerb, der immerhin möglich wäre. Und ebenso liegt in dem Übereinkommen, sich eigener Initiativen in bezug auf die Beförderungsentgelte zu enthalten, ein wettbewerbsrechtlich relevanter Vorgang³⁶⁾.

Das GWB hat hierfür, wenn auch erst verhältnismäßig spät, Vorsorge getroffen. Nach § 99 Abs. 2 Nr. 1 a GWB i. d. F. des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 3. 8. 1973 (BGBl. I S. 917) finden die §§ 1, 15 und 18 keine Anwendung auf Verträge von Unternehmen sowie auf Beschlüsse von Vereinigungen dieser Unternehmen, die sich mit der Beförderung von Personen befassen, wenn und soweit sie der aus öffentlichen Verkehrsinteressen erforderlichen Einrichtung und befriedigenden Bedienung, Erweiterung oder Änderung von Verkehrsverbindungen i. S. des § 8 Abs. 3 PBefG dienen. Voraussetzung für diese Ausnahme ist die Anmeldung bei der zuständigen Genehmigungsbehörde, die die Meldung an die Kartellbehörde weiterleitet (Abs. 4 das.).

Mit dieser Regelung, zu der schon 1971 ein erster Anlauf genommen wurde³⁷⁾, sind PBefG und GWB in Übereinstimmung gebracht worden, — dies freilich mit der Maßgabe, daß die Kartellbehörde weiterhin eine Mißbrauchsaufsicht ausübt, bei deren Inanspruchnahme sie allerdings das Benehmen mit der Genehmigungsbehörde herstellen muß, damit die Belange des PBefG Berücksichtigung finden³⁸⁾.

Wenn ich recht unterrichtet bin, sind alle Verkehrsverbände diesem Gesetzesbefehl nachgekommen. Ich habe mir allerdings sagen lassen, daß der Hinweis darauf, daß es noch so etwas wie ein Kartellgesetz — aber auch ein Personenbeförderungsgesetz — gebe, da und dort Überraschung ausgelöst haben soll. Auf den Gedanken, ein Verbundvertrag bedürfe zu seiner Wirksamkeit der Anmeldung bei der Genehmigungsbehörde, sei man gar nicht gekommen.

Diese Reaktion nun halte ich für symptomatisch. Wenn die Grundverträge und ebenso die Verbundverträge auch peinlich darauf bedacht sind, die Befugnisse der nach dem PBefG zuständigen Stellen nicht anzutasten, so vermitteln sie dem unbefangenen Betrachter doch insgesamt den Eindruck, als ob das, was ein Verkehrsverbund tut oder läßt, die Genehmigungsbehörde nur noch herzlich wenig angeht. Sie wird, wie ich das einmal an anderer Stelle ausgedrückt habe, nur noch in der Funktion des Notars gesehen³⁹⁾.

Und ich möchte sagen, daß es *tatsächlich auch so ist*. Denn es ist nur schwer vorstellbar, daß die Genehmigungsbehörde eine Entscheidung eines Verkehrsverbundes etwa über den Leistungsumfang oder den Verbundtarif beanstandet, für deren Zustandekommen um ihrer verkehrspolitischen Bedeutung willen Einstimmigkeit unter den Partnern des Gesellschaftsvertrages — wenn nicht sogar, wie in Stuttgart, des Grundvertrages — Voraus-

36) Vgl. BGH, Urteil vom 30. 9. 1971, BB 1971, S. 1475.

37) Vgl. Bundesratsdrucksache 265/71.

38) Vgl. die seinerzeitige Amtliche Begründung, Bundesratsdrucksache 265/71, S. 38.

39) Vgl. Fromm, G., Zweckverbände für den öffentlichen Personennahverkehr, in: DVBl. (1977), Heft 6, S. 271 ff.

setzung ist⁴⁰⁾. Wir müssen uns indessen nicht nur die Frage stellen, warum es dazu gekommen ist, sondern auch des weiteren fragen, ob diese Entwicklung so begrüßenswert ist, wie dies heute mitunter dargestellt wird.

Das deutsche Personenbeförderungsgesetz war seit jeher — nicht erst das PBefG 1961 — bis zu der Novellierung im Jahre 1969 vom *antragsbedürftigen Verwaltungsakt* geprägt. Die verschiedenen Gesetzgeber gingen davon aus, daß eine Konzession ein höchst erstrebenswertes Gut sei, um das sich immer mehrere bewerben würden, und beschränkten die Genehmigungsbehörde darauf, bei Wettbewerbsstreitigkeiten um die Zulassung gewissermaßen als Schiedsrichter in Erscheinung zu treten. Dafür gaben ihr die verschiedenen Gesetze mehr oder weniger bestimmte Auswahlkriterien an die Hand. Gewiß gab es darüber hinaus für die Genehmigungsbehörden die eine oder andere Möglichkeit, von sich aus gestaltend auf die Verkehrsentwicklung Einfluß zu nehmen. Doch ist abgesehen davon, daß es sich mehr oder weniger um Randerscheinungen handelte, so gut wie niemals Gebrauch gemacht worden⁴¹⁾.

Spätestens Anfang der 60er Jahre war für jedermann erkennbar, daß die Wirklichkeit mit dem Bild, das sich der Gesetzgeber gemacht hatte, jedenfalls in dem Bereich, der uns hier beschäftigt, nicht mehr übereinstimmte. Geld war seit dem, soweit der Linienverkehr in Betracht kommt, im wesentlichen nur noch bei seinen Sonderformen zu verdienen. In die ihnen von Rechts wegen zugeordnete Schiedsrichterrolle kamen die Genehmigungsbehörden nur noch dann, wenn die verschiedenen Verkehrsträger verkehrspolitische Zielsetzungen mit Hilfe neuer Genehmigungen durchzusetzen versuchten. Im übrigen konnten sie nichts mehr bewegen, weil allen Eingriffen der öffentlichen Hand dort eine Grenze gezogen ist, wo die Eigenwirtschaftlichkeit des einzelnen Unternehmers nicht mehr gewährleistet ist⁴²⁾.

Das wollte man 1969 ändern. Man gab den Genehmigungsbehörden ein ganzes Bündel von Befugnissen, mit dem sie Verkehrspolitik betreiben sollten. Dabei stand die einheitliche Bedienung in sich zusammengehöriger Verkehrsräume eindeutig im Vordergrund. § 8 Abs. 2 und 3 legen davon beredtes Zeugnis ab. Doch blieb man *auf halbem Wege stehen*. Man verzichtete nicht nur darauf, Grundsätze der Verkehrsplanung in das Gesetz hineinzuschreiben, wie sie in der Mehrzahl der Verbundverträge ihren Niederschlag gefunden haben⁴³⁾, weil dadurch das Dogma von der Unfehlbarkeit des Besitzstandsschutzes in Frage gestellt worden wäre, sondern hielt auch weiterhin daran fest, daß eine jede von der Genehmigungsbehörde getroffene Maßnahme zumutbar sein müsse. Denn eines wurde den Genehmigungsbehörden verwehrt: Sie wurden nicht in die Lage versetzt,

40) Vgl. §§ 18 Abs. 3, 20 Abs. 4 Verbundvertrag Stuttgart und dazu den Bericht der Landesregierung von Baden-Württemberg, Landtagsdrucksache 7/2220, S. 6; für den MVV und den FVV die Bemerkungen des Bundesrechnungshofs zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1975, Bundestagsdrucksache 8/1164 vom 10. 11. 1977, S. 25.

41) Vgl. auch Sander, O., Kommunale Versorgungswirtschaft . . . a.a.O., S. 73, der zutreffend von einer „Art Polizeigesetz“ spricht.

42) Vgl. dazu im einzelnen Fromm, G., Personenbeförderungsgesetz, in: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, Berlin/München 1978, S. 231 (241).

43) Vgl. z. B. § 10 Abs. 3 Verbundvertrag Frankfurt.

in bestehende Rechte in der Weise einzugreifen, daß sie dafür einen Ausgleich in Geld anbieten konnten⁴⁴⁾.

Das Resultat ist *bekannt*. Als „Löwen mit künstlichem Gebiß“ haben sie keinen einzigen Verkehrsverbund und, wenn ich die Dinge richtig sehe, auch keine einzige Verkehrs- oder Tarifgemeinschaft zustande gebracht⁴⁵⁾. Dieses Geschäft übernahmen, soweit die Verbände in Betracht kommen, Bund, Länder und Gemeinden, aber nicht in ihrer Eigenschaft als Träger von Rechten und Pflichten nach dem Personenbeförderungsgesetz, sondern als Vollstrecker eines politischen Willens.

Man wird freilich – dies muß der Vollständigkeit halber hinzugefügt werden – auch füglich bezweifeln dürfen, ob solcherart umfassende Lösungen für einen Verdichtungsraum überhaupt mit Mitteln des Gesetzes hätten herbeigeführt werden können, – dies selbst dann, wenn die Genehmigungsbehörden Kompetenzen besitzen würden, wie sie ihnen im Regierungsentwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes zugedacht waren⁴⁶⁾. Man vergegenwärtige sich nur, daß z. B. in Hamburg daran die Genehmigungsbehörden von drei Bundesländern hätten mitwirken müssen, und im Rhein-Ruhr-Gebiet hätte es, was die Zahl der Behörden angeht, ähnlich ausgesehen.

Dennoch: Wo Licht ist, pflegt auch Schatten zu sein. Die „Flucht ins Privatrecht“ ermöglicht zwar einerseits individuelle Lösungen, verführt die öffentliche Hand aber andererseits nur allzu leicht dazu, sich des „goldenen Zügels“ zu bedienen, um ihre Vorstellungen durchzusetzen. Ich denke dabei insbesondere, aber nicht nur an die etwas eigenwillige Koppelung der Bereitschaft zum Verbundbeitritt mit der Gewährung von Beihilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Investitionshilfeprogramm, wie sie hierzulande zu beobachten war, – ein Prozedere, das vor kurzem mit dem Satz beschrieben wurde, der faktische Druck einer Subvention könne dem rechtlichen eines Indienstnahmeakts zur Verfolgung staatlicher Zwecke gleichkommen⁴⁷⁾. So zu verfahren, fällt der öffentlichen Hand naturgemäß denen gegenüber leicht, die politisch in das Geschehen eingebunden sind, und ich habe deshalb nicht ohne Grund in meinen einleitenden Ausführungen immer wieder darauf hingewiesen, daß – jedenfalls bisher – nur Unternehmen, die sich ganz oder mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befinden, Verbundpartner geworden sind. Diejenigen, die bei den Verhandlungen das Sagen haben, neigen dazu, sachlich begründete Einwände als das Werk von „Miesmachern und Kritikern“ abzutun, ob nun auf die Rechtslage hingewiesen oder aber die sicherlich nicht ganz fernliegende Frage gestellt wird, wie es auf längere Sicht um den Ausgleich von Einnahmeausfällen bestellt ist. Man spricht dann schnell von „politischen Entscheidungen“.

44) Vgl. dazu im einzelnen Fromm, G., Die Novelle zum Personenbeförderungsgesetz, in: BB, 24. Jg. (1969), Heft 27, S. 1157 ff.

45) Vgl. Pailmann, W., Sten. Bericht über die Anhörung vor dem Ausschuß für Verkehr und für das Post- und Fernmeldewesen des Deutschen Bundestages am 15. 2. 1978.

46) Vgl. dazu Fromm, G., Zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes, in: BB, 23. Jg. (1968), Heft 5, S. 177 ff.

47) Vgl. Fergler, H., Ausgleichsansprüche bei der Indienstnahme Privater für Verwaltungsaufgaben, Kölner Dissertation 1979, S. 5.

obwohl nichts verräterischer ist als dies, wird doch dieses Wort längst als Synonym für ein Handeln benutzt, das von der Sache her zumindest fragwürdig ist^{47a)}.

Hier überkommt den kritischen Betrachter – und, wie ich betonen möchte, gerade den wohlwollend kritischen Betrachter – ein Unbehagen. Denn es braucht nur jemand auf den Plan zu treten, der – aus welchen Gründen auch immer – einen noch längeren Atem hat. Dann ist es ihm ein leichtes, den Preis für die vielzitierte „politische Entscheidung“ zu seinen Gunsten in die Höhe zu treiben. Dort, wo von Rechts wegen ein bestimmtes Verfahren vorgegeben ist, ist das nicht oder jedenfalls nur in Grenzen möglich. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der z. B. das Enteignungsrecht beherrscht, läßt eine Enteignung einerseits nur dann zu, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann (vgl. § 87 Abs. 1 BBauG). Das bedeutet, daß die öffentliche Hand mit Hilfe dieses Instituts nicht Wunschvorstellungen durchzusetzen vermag. Sie muß sich vielmehr peinlich darauf befragen lassen, ob das, was sie vorhat, nicht möglicherweise „eine Nummer zu groß“ ist. Andererseits aber kann der Betroffene nicht „a tout prix“ auf einem freihändigen Erwerb des zu enteignenden Grundstücks bestehen. Dies muß vielmehr zu angemessenen Bedingungen geschehen; sonst findet eine Enteignung statt.

Wo es an solchen Kriterien fehlt, vermögen auch Rechnungshöfe keinen Ersatz zu bieten. Abgesehen davon, daß sich ihr Wirken gerade bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung häufig mit einem „stumpfen Schwert“ vergleichen läßt, setzt jede Kontrolle notwendigerweise einen Kontrollgegenstand voraus⁴⁸⁾, und gerade daran gebicht es hier. Das ist bekanntlich auch das Motiv für die immer wieder erhobene Forderung, die Vergabe von Subventionen nicht im Haushaltsgesetz zu regeln, sondern dafür Spezialgesetze zu erlassen, die sich über die Voraussetzungen für ihre Gewährung im einzelnen auslassen. Vergessen Sie bitte nicht: Viele höchst unsachliche Einwendungen gegen die Beihilfen, die dem ÖPNV zugute kommen, lassen sich mit einem schlichten Verweis auf das GVFG ausräumen. Hier ist das anders.

Vielleicht wäre manche Kritik, die in jüngster Zeit gegenüber den Verbänden laut geworden ist und die sich beispielsweise in dem Hinweis niederschlug, man möge alle Organisationsformen auf überschaubare Räume beschränken⁴⁹⁾, nicht oder jedenfalls nicht in dieser Form laut geworden, wenn wir über ein Regelwerk verfügten, das das Bedürfnis für die Bildung von Verbänden transparent macht, indem es entsprechende Maßstäbe setzt, aber auch für die Tragung der Kosten Bestimmungen trifft, die den Zusammenhang zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabenverantwortung wahren. Daß die Einnahmeverteilung der beteiligten Unternehmen untereinander und die Erstattung von Ein-

47a) Vgl. auch Erzdrot, W., Die Einbeziehung privater Unternehmen bei der Bildung von Verkehrsverbänden, in: Das Rathaus – Zeitschrift für Kommunalpolitik, 33. Jg. (1980), S. 115 ff.

48) Vgl. Pagenkopf, M., Grenzen behördlicher und gerichtlicher Plankontrolle, in: BauR, 10. Jg. (1979), S. 1 (7).

49) Vgl. den Bericht des Abg. Dr. Waffenschmidt über die Anhörung der Verbände zum Dritten Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Neuregelung des § 8 des Personenbeförderungsgesetzes am 15. 2. 1978 vom 19. 4. 1978 (Bundestagsdrucksache 8/1731) sowie die Ausführungen des Abg. Hoffie in der 117. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. 11. 1978, Sten. Bericht S. 9161 A.

nahmeausfällen durch die verschiedenen öffentlichen Hände in einem selbst für Fachleute kaum noch durchschaubaren Verfahren ausgehandelt werden und erstere darüber hinaus in einigen Fällen zur „Verschlußsache“ erklärt wird, halte ich für unbefriedigend. Auf die Problematik hat auch der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1975 hingewiesen⁵⁰⁾. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß einige Verkehrsverbände bei den Beratungen über die inzwischen erlassene Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV) vom 2. 8. 1977 (BGBl. I S. 1460) auf eine Sonderregelung bei den Einnahmeverteilungsverträgen drangen. Sie wiesen darauf hin, daß bei ihnen eine Verteilung des Ausgleichs nach Maßgabe der bestehenden Einnahmeverteilungsverträge zu höchst unbilligen Ergebnissen führen würde, weil bei der Vereinbarung des Verteilungsschlüssels politische Erwägungen die entscheidende Rolle gespielt hätten. So kam es dazu, daß § 5 Abs. 2 der genannten Verordnung die an einem Verkehrsverbund beteiligten Unternehmer nunmehr – mit Zustimmung der Genehmigungsbehörde – eine andere geeignete Schlüsselung für die Zuweisung der Ausgleichsanteile vereinbaren können.

Die Versuche der Fraktionen der SPD in den Landtagen von Baden-Württemberg und von Rheinland-Pfalz, Verkehrsverbundgesetze auf den Weg zu bringen⁵¹⁾, sind deshalb im Prinzip begrüßenswert⁵²⁾, wengleich die Voraussetzungen, die für die Bildung von Verbänden danach gelten sollen, noch zu unscharf erscheinen. Insbesondere fehlt es im einen wie im anderen Falle an einer Aussage darüber, wie groß die Zahl der Umsteiger sein muß, damit die Bildung eines Verbunds gerechtfertigt ist.

Eine solche gesetzliche Regelung ist, wie die Entwicklung gezeigt hat, zwar nicht unverzichtbar; es ist aber augenscheinlich geworden, daß sie wünschenswert ist.

50) Vgl. Bundestagsdrucksache 8/1164, S. 24 ff., 43 ff.

51) Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von regionalen Verkehrs- und Tarifverbänden im öffentlichen Personennahverkehr (Verkehrsverbundgesetz) der Fraktion der SPD im Landtag von Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache 7/2501 vom 27. 10. 1977), der jedoch in der zweiten Beratung abgelehnt wurde (Sten. Bericht über die 75. Sitzung am 5. 4. 1979, S. 5050 ff.), und den Entwurf der Fraktion der SPD im Landtag Rheinland-Pfalz für ein Landesgesetz zur Förderung von regionalen Verkehrs- und Tarifverbänden im öffentlichen Personennahverkehr (Verkehrsverbundgesetz) vom 17. 10. 1978 (Drucksache 8/3482), der mit Ablauf der Legislaturperiode im Frühjahr 1979 seine Erledigung fand.

52) Ebenso Sander, O., Kommunale Versorgungswirtschaft . . . , a.a.O., S. 81.

Summary

In the Federal Republic of Germany there are now five integrated public transport systems in operation. Their formation was not due to legal regulations. It is based on contracts concluded (at least in principle) among administrative units (Federal Government, Länder and cities). The public transport systems are essentially integrated under private law. All the same, they exert considerable influence on the transport scene of a region. This arises both from their goal and from the tasks they are charged with. Compared with them the public authorities responsible for enforcing the passenger transport act play the rôle of a notary public. This has advantages and drawbacks. On the one hand "resorting to private law" permits doing justice to local conditions. But on the other hand there is the danger of resorting to the "reins of government" for getting one's wishful political thinking through. That is why the idea of placing integrated public transport systems on a statutory footing requires close and careful scrutiny.

Résumé

En République fédérale d'Allemagne, on compte actuellement 5 unions des transports publics. Elles ne doivent pas leur création à des prescriptions légales, mais à des contrats qui ont été conclus – du moins en principe – par les collectivités à compétence territoriale (gouvernement fédéral, Länder et villes). Elles relèvent essentiellement du droit privé.

Les unions des transports publics ont pourtant une influence considérable sur l'organisation de la circulation dans leur domaine. Ceci résulte de leurs objectifs ainsi que des tâches qui leur ont été attribuées. Les autorités responsables de l'exécution de la Loi relative aux Transports de personnes ont vis-à-vis de ces unions un rôle de notaire. Cet état a des avantages et des inconvénients. D'un côté, il permet la "fuite dans le droit privé" qui tient compte des données locales. D'autre part, il ne faut pas négliger le danger que représentent des objectifs politiques réalisés à l'aide de "rènes d'or". La conception de vouloir créer pour les unions des transports publics une base légale doit être soumise à un examen minutieux.