

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



KOMOBIL2035 Informationsportal

Rechtliche Grundlagen

Was hat es mit dem „Liebenzell-Urteil“ auf sich?

In vielen Kommunen sind in den letzten Jahren Gemeinschaftsverkehre aufgebaut worden. Sie sind getragen vom bürgerschaftlichen Engagement, zugleich aber auch ein Gemeinschaftswerk mit weiteren Partnern wie Kommune oder örtlichen Unternehmen.

Teil der Vorbereitung sollte immer sein, eine gute Aufgabenverteilung auch mit den übrigen Verkehrsanbietern zu erreichen. Dies hat eine rechtliche und eine praktische Seite. Das [Personenbeförderungsgesetz](#) gibt hier zwar einen Rahmen vor, der jedoch nicht für alle Varianten von Gemeinschaftsverkehren eine klare Handlungsanweisung enthält.

Ausgangslage

In Bad Liebenzell wurde 2013 eines der ersten [Bürgerrufautos](#) eingerichtet. Gemäß dem Konzept ergänzt es den öffentlichen Personennahverkehr, bietet aber auch innerörtliche Fahrten ohne anschließende Bus- oder Bahnbenutzung an. Auf Klage eines örtlichen Taxiunternehmens sah das Verwaltungsgericht Karlsruhe in seinem [Urteil vom August 2017](#) letztere als ein Angebot an, das in Trägerschaft der Kommune unzulässig sei. Infolgedessen musste die Durchführung auf den inzwischen gegründeten Trägerverein übertragen werden, der das Angebot seitdem eigenverantwortlich erbringt.

Kernaussagen des Urteils

Grundlage der Entscheidung war das Gemeindefirtschaftsrecht ([insb. § 102 Gemeindeordnung Baden-Württemberg \(GemO\)](#)). Die Einordnung des Angebots nach dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und der bürgerschaftliche Charakter spielten nur am Rande eine Rolle. Insofern trifft das Urteil keine Aussage über das ehrenamtliche Engagement oder das Modell Bürgerbus. Aus dem Urteil und der Gesetzeslage ergeben sich jedoch einige Merkmale, die Kommunen für ein rechtssicheres Vorgehen bei Aufbau und Unterstützung eines Gemeinschaftsverkehrs beachten sollten.¹

¹ Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Rechtslage in Baden-Württemberg und die Bewertung der Situation in Bad Liebenzell durch das VG Karlsruhe im genannten Urteil. Da Urteile stets Einzelfallentscheidungen sind, sind daraus abgeleitete Schlussfolgerungen stets Interpretationen, die keine Verbindlichkeit beanspruchen können.



Das Gemeindefirtschaftsrecht legt fest, unter welchen Voraussetzungen Gemeinden wirtschaftliche Unternehmen errichten, übernehmen, wesentlich erweitern oder sich daran beteiligen dürfen. Der Betrieb des Bürgerrufautos stellt nach Ansicht des Gerichts ein solches wirtschaftliches Unternehmen dar, auch wenn weder Gewinn erwirtschaftet noch angestrebt wird (vgl. Nr. 52-61 der Urteilsbegründung).

In dem Urteil ging es im Wesentlichen um die Frage, ob § 102 Abs. 1 Nr. 3 GemO – die sogenannte qualifizierte Subsidiaritätsklausel – verletzt wurde. Diese besagt, dass sich eine Gemeinde nur an einem wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen darf, wenn bei einem Tätigwerden außerhalb der kommunalen Daseinsvorsorge der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Anbieter erfüllt wird oder erfüllt werden kann.² Demnach war vom Gericht zu untersuchen

1. ob das Bürgerrufauto als Teil der Daseinsvorsorge anzusehen ist, andernfalls
2. ob die Gemeinde bei dem Betrieb des Bürgerrufautos die qualifizierte Subsidiaritätsklausel hinreichend beachtet hat.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der Daseinsvorsorge ist nicht gesetzlich definiert. Das Gericht entschied im konkreten Fall, dass nur die Fahrten, die einen direkten Zu-/Abbringer zum sonstigen ÖPNV darstellen, darunterfallen. Andere Fahrten wurden dagegen als taxiähnlich und damit potenziell durch den Privatsektor zu erbringen angesehen (vgl. Nr. 62-73 der Urteilsbegründung).

Diese Einordnung wäre zwar aus verkehrlicher Sicht diskussionswürdig; sie ist auf Basis des aktuellen Personenbeförderungsgesetzes jedoch möglich, da dieses keine klare Zuordnung der von einem Bürgerrufauto angebotenen Sammelfahrten zum Linienverkehr bzw. ÖPNV enthält. Dies könnte sich mit der derzeit [diskutierten Neufassung des PBefG](#) jedoch ändern.

Für das über Zu-/Abbringer zum sonstigen ÖPNV hinausgehende Beförderungsangebot kommt daher die qualifizierte Subsidiaritätsklausel zur Anwendung, d.h. das Beförderungsangebot wäre nur zulässig, wenn das Beförderungsangebot von privaten Anbietern nicht ebenso gut und wirtschaftlich erfüllt wird oder erfüllt werden kann. Hierzu wäre ein Privatanbietervergleich durchzuführen gewesen.

Das Urteil nennt verschiedene Aspekte, die bei einer solchen Vergleichsbetrachtung zur Anwendung kommen können, etwa

- wirtschaftliche Aspekte im engeren Sinne, aber auch

² Zweck der Regelung ist, die Privatwirtschaft vor einer evtl. unfairen Konkurrenz durch kommunale Anbieter zu schützen. Diese könnten durch die fehlende Notwendigkeit der Kostendeckung bzw. Gewinnerzielung ein unter sonst gleichen Bedingungen erstelltes privates Angebot unterbieten.



- die Qualität der zu erwartenden Leistung (etwa Zuverlässigkeit, Dauerhaftigkeit) oder
- soziale und ökologische Ziele.

Diese Fragen können auch anhand eines Anforderungsprofils der geplanten Dienstleistung konkretisiert werden. Auf der anderen Seite sind die Verfügbarkeit und Bereitschaft privater Anbieter sowie die möglichen Auswirkungen einer kommunalen Leistungserstellung auf selbige zu bedenken.

In der Ausgestaltung eines solchen Vergleichs haben die Gemeinden durchaus Gestaltungsspielraum (vgl. Nr. 74-80 der Urteilsbegründung). Entscheidend sind jedoch ein systematisches Vorgehen sowie eine Dokumentation der getroffenen Abwägungen.

Nach Ansicht des Gerichts sind im konkreten Fall keine Anhaltspunkte ersichtlich, dass der langjährig ansässige Taxiunternehmer nicht in der Lage wäre, die von dem Bürgerrufauto angebotenen Beförderungsleistungen ebenso gut und ebenso wirtschaftlich zu erbringen.

Das genannte Urteil setzt – daran sei abschließend erinnert – am Engagement der Kommune beim wirtschaftlichen Unternehmen Bürgerrufauto an. Allgemeingültige Aussagen dazu, wie weit ein solches Engagement gehen kann, sind an dieser Stelle zwar nicht möglich. Festzuhalten bleibt jedoch, dass eigenständig (ohne Beteiligung der Kommune) betriebene Verkehre von dem Urteil nicht betroffen sind.

Ausblick

Das „Liebenzell-Urteil“ ist kein Argument gegen bürgerschaftliche Verkehrsangebote an sich. Es macht jedoch deutlich, dass – besonders in vergleichbaren Fällen – der Aufgabenverteilung zwischen den Beteiligten besondere Bedeutung zukommt. Die Praxis zeigt, dass in vielen Fällen schon durch eine offene Kommunikation eine sinnvolle Aufgabenverteilung³ gefunden werden kann.

Autoren

Dr. Martin Schiefelbusch, NVBW mbH

³ Zwischen Bürgerrufauto und Taxi/Mietwagen bestehen außerdem mehrere funktionale Unterschiede (z.B. hinsichtlich Vorbestellfristen, Fahrtenbündelung, Bedienungszeit und -gebiet), die im Rahmen der Detailplanung verdeutlicht und ggf. im Sinne einer besseren Abgrenzung verändert werden können.