

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 578

**Rechtsprobleme der gemeinschaftlichen  
Koordinierung und Finanzierung  
des öffentlichen Personennahverkehrs  
durch Bund, Länder und Gemeinden**

Von

**Hans-Wolfgang Arndt**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HANS-WOLFGANG ARNDT**

**Rechtsprobleme der gemeinschaftlichen Koordinierung  
und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs  
durch Bund, Länder und Gemeinden**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 578**

**Rechtsprobleme der gemeinschaftlichen  
Koordinierung und Finanzierung  
des öffentlichen Personennahverkehrs  
durch Bund, Länder und Gemeinden**

**Von**

**Hans-Wolfgang Arndt**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Arndt, Hans-Wolfgang:**

Rechtsprobleme der gemeinschaftlichen Koordinierung und  
Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch  
Bund, Länder und Gemeinden / von Hans-Wolfgang Arndt. —  
Berlin: Duncker u. Humblot, 1990

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 578)

ISBN 3-428-06827-0

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1990 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06827-0

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	9
------------------	---

## *Erster Teil*

### **Bedeutung des Art. 104 a Abs. 1 GG für die Kostentragung bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben**

1. Allgemeine Bedeutung des Art. 104 a Abs. 1 GG .....	10
2. Inhalt des Art. 104 a Abs. 1 GG .....	10
3. Bedeutung des Art. 104 a Abs. 1 GG für den Untersuchungsgegenstand .....	12

## *Zweiter Teil*

### **Verwaltungszuständigkeit nach Art. 30, 83 ff. GG bei den verschiedenen, der Untersuchung zugrunde liegenden Verträgen**

1. Verträge über den Ausbau von Bahnstrecken, insb. Elektrifizierungs-, Modernisierungs- und Rationalisierungsvorhaben sowie Weiterbetrieb von unrentablen Strecken .....	18
a) Inhalt der Verträge beim Ausbau von Bahnstrecken .....	18
b) Inhalt der Verträge beim Weiterbetrieb von unrentablen Bahnstrecken .....	19
c) Grundsätzliche Verwaltungszuständigkeit bei Bundesbahnstrecken nach Art. 30, 83 ff. GG .....	20
d) Verwaltungskompetenz bei Bundesbahnstrecken, die dem Wirtschaftlichkeitspostulat des § 4 AEG nicht genügen .....	23
e) Ergebnis .....	28
2. Grundverträge über Verkehrs- und Tarifverbände und die dazu gehörenden Gesellschaftsverträge .....	28
a) Inhalt der Verträge .....	28
b) Verwaltungszuständigkeit .....	29
c) Ergebnis .....	31

3. Verträge über Tarifgemeinschaften .....	32
a) Inhalt der Verträge .....	32
b) Verwaltungszuständigkeit .....	33
c) Ergebnis .....	37
4. Verträge über die Durchführung von Personenbeförderungen innerhalb der Gemein- den oder eines Landkreises .....	38
a) Inhalt der Verträge .....	38
b) Verwaltungszuständigkeit .....	38
c) Ergebnis .....	39
5. Verträge zwischen Gemeinden oder Landkreisen und der DB über die Schülerbeför- derung .....	40
a) Schülerbeförderung durch den Bahnbusbereich der DB .....	40
aa) Inhalt der Verträge .....	40
bb) Verwaltungszuständigkeit .....	40
b) Schülerbeförderung durch den Schienenbereich der DB .....	42
aa) Inhalt der Verträge .....	42
bb) Verwaltungszuständigkeit .....	42
c) Ergebnis .....	43
Ergebnis des Zweiten Teils .....	43

### *Dritter Teil*

#### **Ausgabenzuständigkeit nach Art. 104 a Abs. 1 GG bei den verschiedenen, der Untersuchung zugrunde liegenden Verträgen**

I. Zulässigkeit von Vereinbarungen über die Kosten bei Projekten, die der Bundesverwaltung allein unterliegen .....	47
1. Ausgangssituation .....	47
2. Vereinbarkeit der Kostenverträge mit Art. 104 a Abs. 1 GG .....	47
a) Wortlautinterpretation .....	48
b) Historische Interpretation .....	49
c) Systematische Auslegung .....	49
d) Objektiv-teleologische Auslegung .....	50

e) (Zwischen-)Ergebnis der Auslegung .....	52
f) Keine Anwendung des Art. 104 a Abs. 1 GG bei Baulasten? .....	52
g) Ausnahme vom Verbot der Mischfinanzierung bei eindeutigem Willen des historischen Verfassungsgebers? .....	53
h) Ausnahme vom Verbot der Mischfinanzierung beim Betrieb oder Ausbau unwirtschaftlicher Bahnstrecken? .....	54
3. Ergebnis .....	59
II. Zulässigkeit von Vereinbarungen über die Kosten von Projekten, bei denen hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeit eine Gemengelage besteht .....	60
1. Ausgangssituation .....	60
2. Vereinbarkeit der Verträge mit den Art. 30, 83 ff. GG .....	60
a) Verbotene Mischverwaltung? .....	61
b) Vereinbarkeit der Verbundverträge mit den Art. 30, 83 ff. GG .....	64
c) Vereinbarkeit der Verträge über Tarifgemeinschaften mit den Art. 30, 83 ff. GG .....	70
3. Vereinbarkeit der Verträge mit Art. 104 a Abs. 1 GG .....	72
a) Verbotene Mischfinanzierung? .....	72
b) Zulässigkeit der Vereinbarungen nach den speziellen Lastenverteilungsregeln im GG? .....	73
c) Zulässigkeit der Vereinbarungen nach Art. 104 a Abs. 1 GG .....	73
aa) Grundsätzliche Zulässigkeit gemeinsamer Finanzierungen bei Gemengelagen .....	73
bb) Verfassungsmäßigkeit der einzelnen „Mischfinanzierungen“ .....	78
III. Zulässigkeit von Vereinbarungen über die Kosten bzgl. der Landes- oder Kommunalverwaltung unterfallenden Aufgaben, die von der Bundesverwaltung durchgeführt werden .....	79
1. Ausgangssituation .....	79
2. Zulässigkeit der Vereinbarungen über die Übertragung der Aufgabenwahrnehmung .....	80
a) Die Betrauung der DB mit Aufgaben anderer Verwaltungsträger als Organleihe? .....	80
b) Zulässigkeit der Betrauung der DB mit Aufgaben kommunaler Gebietskörperschaften nach den Art. 30, 83 ff. GG .....	81
3. Vereinbarkeit der Kostenvereinbarungen mit Art. 104 a Abs. 1 GG .....	84
4. Vereinbarkeit der Vereinbarungen mit einfachgesetzlichen Regelungen ..	85
<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>89</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>94</b>





## Einleitung

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der Frage, ob und inwieweit im Bundesstaat des Grundgesetzes eine gemeinschaftliche Koordinierung und Finanzierung von Verkehrsvorhaben zulässig ist. Im Mittelpunkt stehen dabei Fragen des öffentlichen Personennahverkehrs.

In der Staatspraxis ist es seit Jahrzehnten üblich, Verkehrsvorhaben — handele es sich um einen Vertrag zwischen der DB und einem Landkreis über die Aufrechterhaltung einer Bundesbahnlinie, deren Stilllegung geplant war oder um einen Vertrag zwischen Kommunen und der DB zur Koordinierung des Bundesbahnbetriebs und dem der kommunalen Verkehrsbetriebe — von den am Vorhaben interessierten Trägern und Gebietskörperschaften gemeinschaftlich zu finanzieren. Diese Praxis ist neuerdings nicht mehr unumstritten. Angesichts des Art. 104 a Abs. 1 GG wird vorgetragen, nur diejenige Gebietskörperschaft oder derjenige Verkehrsträger, in dessen Aufgabenbereich das Vorhaben falle, habe es zu finanzieren. Diese Ansicht hätte zur Folge, daß einige hundert der bereits abgeschlossenen Verträge vor Art. 104 a Abs. 1 GG keinen Bestand hätten.

Angesichts dieser Sachlage war die Gliederung der Untersuchung vorgegeben. Der erste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit Inhalt und Tragweite der hier einschlägigen Norm, Art. 104 a Abs. 1 GG. Im zweiten Teil geht es darum, aus der Fülle unterschiedlicher Verträge eine Typologie herauszuarbeiten und zu klären, welchem Vertragspartner bzw. welchen Vertragspartnern die Verwaltungszuständigkeit (Art. 83 ff. GG) für die zu erfüllende Verkehrsaufgabe zukommt. Im dritten Teil schließlich geht es darum zu prüfen, ob die Finanzierungs- und Koordinierungsvereinbarungen so, wie sie von den jeweiligen Vertragspartnern getroffen wurden, vor den Kompetenzverteilungsvorschriften der Art. 83 ff. GG und der Finanzlastverteilungsvorschrift des Art. 104 a Abs. 1 GG Bestand haben können.

Die Untersuchung betritt dort, wo sie den allgemeinen Anwendungsbereich des Art. 104 a Abs. 1 GG verläßt und sich den konkreten Verträgen und deren Zulässigkeit zuwendet, weitgehend Neuland. Daraus erklärt sich der oftmals nahezu spärliche Nachweis von Belegquellen.

## *Erster Teil*

# **Bedeutung des Art. 104 a Abs. 1 GG für die Kostentragung bei Erfüllung öffentlicher Aufgaben**

## **1. Allgemeine Bedeutung des Art. 104 a Abs. 1 GG**

In der Bundesrepublik Deutschland werden durch die grundgesetzlichen Kompetenzregelungen die staatlichen Aufgaben und Befugnisse auf den Zentralstaat und die Gliedstaaten verteilt.

Ausgehend von der Grundregel des Art. 30 GG, wonach alle staatlichen Aufgaben und Befugnisse grundsätzlich von den Ländern wahrgenommen werden, kodifiziert Art. 104a GG die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern.

Die immense Bedeutung dieser Ausgabenverantwortung wird deutlich anhand der steigenden Zahl von Leistungen, etwa Subventionen und Sozialleistungen, die durch die Verwaltung verteilt werden.

Die Antwort auf die Frage der Finanzierungsrechte und -pflichten enthält Art. 104a GG, der die Lastenverteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten regelt<sup>1</sup>. Zur Klärung der Zulässigkeit der in der Einleitung angesprochenen Vereinbarungen muß zunächst der Inhalt der Lastenverteilungsregelung des Art. 104a Abs.1 GG näher ausgeleuchtet werden.

## **2. Inhalt des Art. 104 a Abs. 1 GG**

Die in Art. 104 a Abs. 1 GG enthaltene Grundregel der Lastentragung verteilt die Finanzierungskompetenz derart, daß jedem Bundesglied die Finanzierungslast und -befugnis entsprechend seinen Aufgaben zugewiesen ist. Rechte und Pflichten zur Wahrnehmung einer Aufgabe fallen demnach mit den Rechten und Pflichten zur Finanzierung dieser in einer Hand zusammen. Dieser Konnexitätsgrundsatz geht nach dem Wortlaut des Art. 104a Abs.1 GG von der verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgabenverteilung aus; an dieser hat sich die Finanzie-

---

<sup>1</sup> Vogel / Kirchhof, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 11; Fischer-Menshausen, in: v. Münch, GG-Kommentar, Art. 104 a Rdnr. 2; vgl. S. Luther, Die Lastenverteilung zwischen Bund und Ländern nach der Finanzreform, Diss. Münster, S. 39 ff.; Schmidt-Bleibtreu / Klein, GG-Kommentar, Art. 104 a Rdnr. 2.

rungslast auszurichten<sup>2</sup>. Denn wenn nach dem Text der Norm Bund und Länder „die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben“ gesondert tragen, dann heißt das nichts anderes, als daß sich die Kostentragungslast an der Aufgabenzuständigkeit orientiert.

Bestimmt damit die Aufgabenverantwortung zugleich die Finanzierungslast, so ist der Begriff „Aufgaben“ i.S.d. Art. 104a Abs.1 GG näher zu präzisieren.

Der Wille des historischen Gesetzgebers war es, die Aufgabenzuständigkeit von Bund und Ländern einer eindeutigen Klärung zuzuführen<sup>3</sup>. Dazu wurde sowohl im Entwurf der Bundesregierung als auch in den Stellungnahmen des Bundesrates der Aufgabenbegriff an die Verwaltungskompetenz geknüpft<sup>4</sup>. Aufgabe i.S.d. Art. 104a Abs.1 GG sollte nach dem Willen des Gesetzgebers die Verwaltungskompetenz nach den Art. 30, 83 ff. GG sein, die Kostentragungslast sollte dieser Verantwortungsübertragung folgen<sup>5</sup>.

Schließlich bestätigen auch Überlegungen zu den Zwecken der Norm, nämlich das Nebeneinander der unterschiedlichen Aufgabenzuständigkeiten verwaltungsökonomisch zu organisieren<sup>6</sup>, die Auslegung des Begriffes „Aufgaben“ als Verwaltungszuständigkeit. Würden die finanziellen Lasten von einer Körperschaft aufgebracht, von einer anderen dagegen verwaltet werden, so müßte die verwaltende Körperschaft jeweils die Finanzierung gesondert bewilligen lassen. Abrechnungen, Rückerstattungen etc. wären notwendig, schließlich müßten die Kosten der Verwaltung auf beiden Seiten zusätzlich getragen werden. Soll hingegen dem Postulat der Effizienz der Verwaltung und der Verwaltungsökonomie Rechnung getragen werden, so ist der Konnexitätsgrundsatz dahingehend auszulegen, daß Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand vereint sind.

Daneben dient Art. 104a Abs.1 GG auch der Verwirklichung der Bundesstaatsgarantie<sup>7</sup>. Durch Art. 104a GG sollte der Zentralisierung der Finanzkraft beim Bund entgegengewirkt und der Entscheidungsspielraum der Länder sichergestellt werden. Dies kann aber insbesondere dadurch erreicht werden, daß die Übernahme der Finanzierungszuständigkeit mit der Verantwortungsübertragung verbunden wird; eine Verschiebung der Finanzierungsbereiche zugunsten des Bundes kann so wirksam verhindert werden.

Die gesamten Überlegungen zeigen, daß „Aufgaben“ i.S.d. Art. 104a GG i.d.R. *Verwaltungsaufgaben* sind<sup>8</sup>. Darüber hinaus umfaßt der Begriff der „Auf-

---

<sup>2</sup> Vogel / Kirchhof, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 21; Luther, a. a. O., S. 49 f.

<sup>3</sup> BT-Drucks. V / 2861, S. 23 Tz. 74.

<sup>4</sup> BT-Drucks. V / 2861, S. 30 Tz. 114; Stellungnahme des Bundesrates V / 2861, S. 85.

<sup>5</sup> BT-Drucks. V / 2861, S. 30 Tz. 114.

<sup>6</sup> Vogel / Kirchhof, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 38; Fischer-Menshausen, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 4.

<sup>7</sup> Vogel / Kirchhof, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 39; Fischer-Menshausen, a. a. O., Art. 104 a Rdnr. 4.