

Entwicklung und Umsetzung von Mobilitätskonzepten über Zuständigkeits- grenzen hinweg

Möglichkeiten interkommunaler Kooperationen

Rechtsanwältin Katrin Meerkamm, LL.M.Eur. (Edinburgh)

München, 17. Januar 2022

Agenda

1. Gestaltungsmöglichkeiten für die Zusammenarbeit von Kommunen
 - > Überblick über Kooperationsformen nach dem bestehenden Rechtsrahmen
 - > Beispiele aus der Praxis

2. Ausblick: Entwicklung einer integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung

3. Fazit

Gestaltungsmöglichkeiten für die Zusammenarbeit von Kommunen

Öffentlich-rechtliche Formen

- > Kommunale Arbeitsgemeinschaft
- > Zweckvereinbarung
- > Zweckverband
- > Gemeinsames Kommunalunternehmen (Anstalt öffentlichen Rechts - AöR)
- > Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Privatrechtliche Rechtsformen

- > BGB-Gesellschaft
- > Eingetragener Verein
- > GmbH
- > AG
- > Schlichter privatrechtlicher Vertrag

Hinweis:

Kompetenzverlagerungen sowie hoheitliche Handlungen (z.B. Erlass eines Verwaltungsaktes oder einer Satzung) sind bei privatrechtlichen Formen der Zusammenarbeit **nicht** möglich!

Interkommunale Koordinierung, Konsensfindung und Planung

- > Beispiel: Verzahnung von Stadt- und Regionalverkehr zur Steigerung der Attraktivität des Stadt-Umland-Verkehrs
- > Voraussetzung: enge, fortlaufende Abstimmung der Planungen der betroffenen ÖPNV-Aufgabenträger über das ÖPNV-Angebot
 - z.B. Abstimmung der Linien, ggf. Überlagerung der Takte
 - z.B. Schaffung von (intermodalen) Verknüpfungspunkten
- > Geeignete Rechtsform für derartige Abstimmung?
 - Einfach und wirksam: **Gründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft (ARGE)**, Art. 4 ff. KommZG
 - Gründung kraft öffentlich-rechtlichen Vertrages
 - ARGE besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit
 - Beteiligung natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts an einer ARGE möglich (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 KommZG)
 - Einfache ARGE gibt nur Anregungen und Empfehlungen; besondere ARGE kann auch bindende Beschlüsse fassen
 - Rechte und Pflichten der Beteiligten einer ARGE als Träger von Aufgaben und Befugnissen bleiben unberührt
 - Organisation, Arbeitsweise und Finanzierung einer ARGE frei gestaltbar
 - Mögliche Entwicklungsperspektive: Gründung eines Zweckverbandes oder einer BGB-Gesellschaft bzw. eines eingetragenen Vereins
- > Auch soweit sich jenseits der Organisation des klassischen ÖPNV Abstimmungsbedarfe ergeben, kommt Gründung einer ARGE in Frage

Umsetzung eines regionalen Mobilitätskonzepts – das Beispiel AZWEIO



- > 2012 gründen die drei niedersächsischen Gemeinden Achim, Ottersberg und Oyten die **AöR** namens AZWEIO auf der Grundlage des NKomZG
 - Errichtung durch Vereinbarung einer anzeigepflichtigen Unternehmenssatzung
 - Einbringung von Stammeinlagen
 - Juristische Person des öffentlichen Rechts
 - Organe: Vorstand und Verwaltungsrat
- > Ziel: Förderung umweltfreundlicher Mobilität auf Pendelbeziehungen zwischen Stadt und Umland
 - Schaffung multimodaler Umsteigepunkte
 - Entwicklung der Mobilitäts-App A2O
 - Errichtung von Fahrradabstellanlagen
 - Anbieten bzw. Vermittlung von Sharing-Diensten (Bike- oder Car-Sharing)
- > Mehrträgerschaft auch in Bayern zulässig (Art. 49 und 50 KommZG)
- > Zu beachten: Kommunalwirtschaftsrecht, Beihilfenrecht

Sicherstellung eines leistungsfähigen Stadt-Umland-Verkehrs – das Beispiel der StUB Nürnberg-Erlangen-Herzogenaurach

- > April 2016: Gründung des **Zweckverbandes** Stadt-Umland Bahn auf der Grundlage der Art. 17 ff. KommZG
 - Bildung durch Erlass einer genehmigungspflichtigen und amtlich bekannt zu machenden Verbandssatzung
 - Eigenständige Körperschaft des öffentlichen Rechts
 - Recht und Pflicht zur Erfüllung der übertragenen Aufgabe (inkl. der dazu notwendigen Befugnisse) gehen in der Regel auf den Zweckverband über
 - Notwendige Organe: Verbandsversammlung und Verbandsvorsitzender; fakultativ: Ausschüsse
 - In der Regel: Einrichtung einer Geschäftsstelle
 - Finanzierung: Erhebung einer Umlage
- > Mitglieder: Städte Nürnberg, Erlangen und Herzogenaurach als ÖPNV-Aufgabenträger
- > Aufgabe: Planung, Bau und Betrieb der StuB
- > StUB soll als Straßenbahn die drei Städte miteinander verbinden



StUB
STADT-UMLAND-BAHN



Sicherstellung eines leistungsfähigen Stadt-Umland-Verkehrs – das Beispiel der Regio-S-Bahn Donau-Iller

- > Dez. 2015: Gründung des **Vereins** „Regio-S-Bahn Donau-Iller **e.V.**“
 - Gründung durch Beschluss einer Satzung
 - Mit Eintragung in Vereinsregister entsteht rechtsfähige juristische Person des Privatrechts
 - Pflichtorgane: Vereinsvorstand; Mitgliederversammlung
- > Mindestens 7 Gründungsmitglieder erforderlich; nach Eintragung darf Zahl der Vereinsmitglieder auf 3 fallen; hier: 93 Mitglieder (Gemeinden, Landkreise, Verbände)
- > Aufgabe: Koordination der Planung einer regionalen S-Bahn im Bereich Donau-Iller und Ostwürttemberg
- > e.V. darf keine wirtschaftlichen Zwecke verfolgen
- > Großer Spielraum bei Ausgestaltung der internen Organisation



Kommunale Kooperationen im Bereich der Shared-Mobility

- > Beispiel: stationäres Car- oder Bikesharing
- > Zu überprüfende (!) These: Private Sharing Anbieter besetzen den ländlichen Raum nicht von sich aus („Marktversagen“)
- > Mögliche Handlungsoption im Falle eines Marktversagens: Kommune vergibt im Wettbewerb Auftrag über Durchführung von Sharing-Diensten - ggf. mit anderen Kommunen gemeinsam
- > Unter Umständen aber Beschaffung durch öffentliche Hand gar nicht erforderlich? Lässt sich Marktversagen möglicherweise allein schon durch Kooperation/Abstimmung mit vorhandenen Sharing-Anbietern lösen?
- > Schaffung eines kommunalen Angebots durch Beauftragung eines kommunalen Unternehmens – ggf. in Zusammenarbeit mehrerer Kommunen z.B. durch Beauftragung eines gemeinsamen kommunalen Unternehmens
- > Bei free floating Angeboten der Shared Mobility geht es indes vor allem um Möglichkeiten der Regulierung; fraglich, inwieweit dabei kommunale Kooperation erforderlich?

Postfossile Mobilität im Stadt-Umland-Verkehr – Option einer gemeinsamen kommunalen Infrastruktureinheit

- > Hintergrund: Umsetzung der Anforderungen der Clean Vehicles Directive bzw. des nationalen Umsetzungsgesetzes (Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetz)
- > Ausgangslage: Umsetzungsunterschiede zwischen Stadt und Land
 - Vorreiterrolle der Städte beim Einsatz alternativer Antriebe; zurückzuführen auf Dominanz kommunaler Direktvergaben von Stadtverkehren an vollintegrierte interne Betreiber; Anschluss-Direktvergaben geben Investitionssicherheit
 - Im Regionalverkehr hingegen häufig wettbewerbliche Vergaben; Auseinanderfallen Laufzeiten öffentlicher Dienstleistungsaufträge und Nutzungsdauer von Ladeinfrastruktur + Fahrzeuge
- > Ziel: Einsatz alternativer Antriebstechniken auch im Regionalverkehr gerade auch (aber nicht nur) angesichts von in die Städte einbrechenden Regionalverkehrslinien
- > Möglicher Lösungsansatz:
 - Mehrere ÖPNV-Aufgabenträger gründen gemeinsame kommunale Infrastruktureinheit
 - Denkbare Rechtsformen: **GmbH** oder **AöR**; nicht ratsam: AG (mangels Inhouse-Fähigkeit, es sei denn: Beherrschungsvertrag)
 - Aufbau Infrastruktur und Fahrzeugflotte für postfossile Mobilität zentral bei Infrastruktureinheit
 - Beistellung der Mobilitätsressourcen zur Nutzung durch ÖPNV-Betreiber

Überwindung geteilter territorialer Zuständigkeiten

- > Beispiel: Bestellbefugnis für die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages i.S.d. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für eine Gebietsgrenzen überschreitende Buslinie liegt bei zwei ÖPNV-Aufgabenträgern
- > Wie kann die alleinige Zuständigkeit des einen ÖPNV-Aufgabenträgers zur Bestellung der Verkehre auf der ganzen Buslinie, d.h. auch im Gebiet des benachbarten Aufgabenträgers rechtssicher begründet werden?
 - Abschluss einer **delegierenden Zweckvereinbarung** nach Maßgabe von Art. 7 ff. KommZG, mit der die Bestellbefugnis für das fremde Gebiet übertragen wird
 - Recht und Pflicht der Erfüllung der Aufgabe (Bestellbefugnis) gehen auf den übernehmenden ÖPNV-Aufgabenträger über
 - Als Akt der Kompetenzübertragung nach Maßgabe der EuGH-Rechtsprechung vergaberechtsfrei möglich (vgl. EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C 51/15 – *Remondis*)
 - Regelung der Mitfinanzierung durch benachbarte mitbediente Gebietskörperschaft
 - Regelung von Mitwirkungsrechten der benachbarten mitbedienten Gebietskörperschaft
 - Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich; amtliche Bekanntmachung als Wirksamkeitserfordernis
- > Im Wege von Delegationsvereinbarungen lassen sich grundsätzlich nicht nur Bestellbefugnisse i.S.d. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, sondern auch andere Zuständigkeiten übertragen

Ausblick: Entwicklung einer integrativen regionalen Mobilitätsverwaltung als weiterer Lösungsansatz

- > Herausforderung: Organisation der Mobilitätswende mit all ihren Facetten
- > Ausgangslage:
 - Organisation des klassischen ÖPNV auf kommunaler Eben kommt an ihre Grenzen
 - Zersplitterung nicht nur räumlicher (siehe Chart 10), sondern auch sachlicher Zuständigkeiten
- > Möglicher Lösungsansatz: Schaffung einer übergeordneten Verwaltungseinheit, die in der Lage ist, ein inter- und multi-modales ganzheitliches Mobilitätskonzept zu entwickeln und umzusetzen für einen verkehrlich zusammenhängenden Teilraum über die herkömmlichen territorialen und sachlichen Zuständigkeitsgrenzen hinweg
 - Verkehrsträger-übergreifender Ansatz
 - Umfassender Ansatz, der über den klassischen ÖPNV hinaus Mobilität insgesamt und die Verknüpfung von verschiedenen Mobilitätsformen im Blick hat
 - Bündelung relevanter Fachkompetenzen
 - Auflösung räumlich zersplitterter Zuständigkeiten
- > Ausstattung der Verwaltungseinheit mit erforderlichen Befugnissen, finanziellen Mitteln und personellen Ressourcen
- > Klärung der Frage Organisationsform in Abhängigkeit vom konkreten Aufgabenzuschnitt der Verwaltungseinheit und unter besonderer Berücksichtigung der Anforderung der demokratischen Legitimation

1. Die Regionalisierung des ÖPNV (1996) führte im ÖSPV zu einer Kommunalisierung. Die kleinteilige Zuständigkeitsordnung begrenzt (mittlerweile) vieler Orts die Handlungsspielräume.
2. Das Recht der kommunalen Zusammenarbeit ist kein Stolperstein, sondern ein Sprungbrett.
3. Es existiert ein umfangreicher Werkzeugkasten mit Instrumenten zur interkommunalen Zusammenarbeit.
4. Es gilt jeweils für die konkrete Situation vor Ort eine passgenaue Lösung zu finden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Rechtsanwältin Katrin Meerkamm LL.M.Eur. (Edinburgh)
Meerkamm@bbgundpartner.de

BBG und Partner

Rechtsanwälte



BBG und Partner Partnerschaftsgesellschaft mbB

Contrescarpe 75 A | D-28195 Bremen T +49 421 335410 | Partnerschaftsregister: PR 216 | Registergericht: Amtsgericht Bremen