

# Die neue ÖPNV-Verordnung und ihre Auswirkung auf die interkommunale Zusammenarbeit

Daniel Schön, München\*

Der folgende Beitrag befasst sich mit der neuen ÖPNV-Verordnung 1370/2007,<sup>1</sup> die am 3. 12. 2009 in Kraft tritt.<sup>2</sup> Dabei wird insbesondere deren Auswirkung auf die interkommunale Zusammenarbeit beleuchtet.<sup>3</sup> Der Öffentliche Personennahverkehr ist seit jeher ein auf allen Ebenen politisch brisantes wie umstrittenes Thema, das stets die Seiten der Lokalpresse und die Debatten in Stadt- und Gemeinderäten beherrscht. Die Gemeinden stehen bei der Erfüllung dieser freiwilligen Aufgabe<sup>4</sup> vor enormen Herausforderungen: einerseits werden die Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger an den ÖPNV immer größer, zum Beispiel weil in Zeiten der Globalisierung Mobilität zu einem Schlüsselwort am Arbeitsmarkt geworden ist, oder weil aus demografischen Gründen immer mehr Schulen in ländlichen Regionen schließen müssen und die Schulkinder daher auf Bus und Bahn angewiesen sind, um die nächstgelegene Schule zu erreichen.

## I. Einführung

Nicht zuletzt wegen der Diskussion um den Klimawandel rückt der Umweltaspekt bei immer mehr Bürgern in das Bewusstsein, weswegen vom Privat-PKW auf die Alternative ÖPNV umgestiegen wird. Andererseits stehen diesen Wünschen Gemeinden als Aufgabenträger gegenüber, deren Haushalte kaum mehr finanzielle Spielräume eröffnen, um den grundsätzlich defizitären ÖPNV<sup>5</sup> weiter auszubauen. Aus ökonomischen Gründen setzen daher immer mehr Kommunen gerade in diesem Bereich auf interkommunale Zusammenarbeit.<sup>6</sup> Gleichzeitig steht die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen seit langem im Fokus der europäischen Wettbewerbspolitik<sup>7</sup>.

In diesem Spannungsfeld zwischen kommunaler Daseinsvorsorge und Wettbewerb hat sich die EU-Kommission nach zähem Ringen<sup>8</sup> dazu entschlossen, auf kontrollierten Wettbewerb statt auf das freie Spiel der Märkte zu setzen,<sup>9</sup> was schließlich von Rat und Parlament gebilligt wurde. Diese Entscheidung ist der richtigen Einsicht geschuldet, dass in diesem prinzipiell defizitären Markt eine vollkommene Deregulierung keine Verbesserung brächte, sondern allenfalls zu einem Versorgungsabbau oder Lohndumping führen würde, da in diesem Segment bei Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Versorgung keine Gewinne erwirtschaftet werden können.<sup>10</sup> Vor dem Hintergrund der Verfassungsdiskussion hat die Kommission die wichtige Rolle der Kommunen erkannt und versucht, einen Kompromiss zwischen deren Interessen und denen des Marktes zu Gunsten der Bürger zu finden und hat

daher ein grundsätzliches Wahlrecht zwischen Ausschreibung im Wettbewerb und Direktvergabe an eigene Unternehmen statuiert. Sie orientiert sich dabei an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, geht aber teilweise auch zu Gunsten der Kommunen über diese hinaus.

## II. Die neue ÖPNV – Verordnung

### 1. Anwendungsbereich

Damit der Anwendungsbereich der ÖPNV-VO eröffnet ist, muss es sich bei der Auftragsvergabe entgegen dem irritierenden Wortlaut der Verordnung zunächst um eine Dienstleistungskonzession handeln. Dagegen werden Dienstleistungsaufträge für öffentliche Personenverkehrsdienste mit Bussen und Straßenbahnen nach dem in den Vergaberichtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG vorgesehenen vorrangigen allgemeinen Vergabeverfahren vergeben. Die Abgrenzung dieser beiden Begriffe ist im Einzelnen schwierig.<sup>11</sup> Nach Art. 1 IV der Richtlinie 2004/18/EG und Art. 1 III lit. b der Richtlinie 2004/17/EG handelt es sich bei einer Dienstleistungskonzession um einen Vertrag, der von einem Dienstleistungsauftrag nur insoweit abweicht, als die Gegenleistung für die Erbringung der Dienstleistungen ausschließlich in dem Recht zur Nutzung der Dienstleistung oder in diesem Recht zuzüglich der Zahlung eines Preises besteht. Ausschlaggebend ist danach, dass der Konzessionär das wirtschaftliche Nutzungsrisiko trägt. In welchen Fällen eine Übernahme des Betriebsrisikos als gegeben angesehen wird, hängt vom jeweiligen Finanzierungsmodell ab. Hängt das Entgelt des Verkehrsunternehmens von der Zahl der verkauften Fahrkarten ab, so liegt das wirtschaftliche Risiko beim Unternehmen, während bei einem von den Einnahmen unabhängigen gezahlten Festbetrag durch die Behörde ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag vorliegt, der nicht unter den Anwendungsbereich der ÖPNV-VO fällt.<sup>12</sup>

Schwierig einzuordnen sind die Fälle, in denen der öffentliche Auftraggeber den Verkehrsunternehmen eine Ausgleichszahlung für verbleibende Defizite gewährt. Da nach bisherigen Erfahrungen kaum ein Nahverkehrsnetz kostendeckend betrieben werden kann, kommen Zahlungen für den Verlustausgleich in der Praxis häufig vor, was sich wiederum problematisch auf die Qualifizierung als Dienstleistungskonzession auswirkt. Für solche Ausgleichszahlungen hat die ÖPNV-VO unter Berücksichtigung des Altmark-Trans-Urteils<sup>13</sup> eigene Kriterien im Rahmen der Direktvergabe aufgestellt.<sup>14</sup> Die verbreitete

Praxis des vollständigen ex-post-Verlustrisikos genügt diesen Anforderungen allerdings nicht, da kein wirtschaftliches Risiko beim Verkehrsunternehmen verbleibt.<sup>15</sup> Da dies beihilferechtlich ohnehin nicht haltbar ist, wird künftig die Festlegung der Parameter für den Verlustrisiko ex ante erfolgen, womit dem Verkehrsunternehmen dann durchaus ein wirtschaftliches Risiko verbleibt. Unter diesen Umständen wird für ÖPNV-Leistungen grundsätzlich die ÖPNV-VO einschlägig sein.

## 2. Wahlrecht

Nach der neuen ÖPNV-VO hat die zuständige Behörde ein in ihrem Ermessen stehendes Wahlrecht, ob sie Aufträge direkt an einen internen Betreiber vergibt bzw. selbst ausführt oder aber mittels Ausschreibung an einen externen Dritten nach den Grundsätzen des allgemeinen Vergaberechts vergibt.

Ausgenommen von der Pflicht zur Ausschreibung bei Vergabe an einen externen Dritten und somit ebenfalls im Wege der Direktvergabe erteilbar sind nach Art. 5 IV ÖPNV-VO grundsätzlich Dienstleistungsaufträge, die einen geschätzten Jahresdurchschnittswert von weniger als 1 Mio. Euro oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300 000 km aufweisen, darüber hinaus auch solche, die direkt an kleine oder mittlere Unternehmen, die nicht mehr als 23 Fahrzeuge betreiben, vergeben werden, bei einem geschätzten Jahresdurchschnittswert von weniger als 2 Mio. Euro oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 600 000 km.

Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts und die Direktvergabe an einen internen Betreiber ist nach Art. 5 II ÖPNV-VO die Ausübung der Kontrolle der zuständigen Behörde über den internen Betreiber und die geografische Beschränkung dieses Betreibers auf das Zuständigkeitsgebiet der Behörde.

### a) Kontrolle

Die zuständige örtliche Behörde muss die Kontrolle über den internen Betreiber wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben. Kriterium dafür sind nach Art. 5 II lit. a ÖPNV-VO der Umfang der Vertretung in Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsgremien, diesbezügliche Bestimmungen in der Satzung, Eigentumsrechte, tatsächlicher Einfluss auf und tatsächliche Kontrolle über strategische Entscheidungen und einzelne Managemententscheidungen. Es ist nicht erforderlich, dass die zuständige Behörde zu 100% Eigentümerin ist, sofern ein beherrschender öffentlicher Einfluss besteht. In Abkehr zur bisher rigiden Auffassung ermöglicht dies auch die Direktvergabe an öffentlich-private Partnerschaften, wenn der öffentliche Auftraggeber mit mehr als 50% beteiligt ist und dadurch nachvollziehbar die Kontrolle über den Betreiber ausübt.

### b) Geografische Beschränkung

Der interne Betreiber und jede andere Betreiber, auf die dieser einen auch nur geringfügigen Einfluss ausübt, darf gemäß Art. 5 II lit. b ÖPNV-VO seine Dienstleistung nur innerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Behörde erbringen und nicht an au-

ßerhalb des Zuständigkeitsgebiets der zuständigen örtlichen Behörde organisierten wettbewerblichen Vergabeverfahren für die Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten teilnehmen. Da eine sinnvolle Netzanbindung oft nicht an den Gemeindegrenzen endet, sind davon allerdings abgehende Linien oder sonstige Teildienste ausgenommen, die in ein benachbartes Zuständigkeitsgebiet führen. Macht ein interner Betreiber also von der Möglichkeit der Direktvergabe Gebrauch, ist der Preis für diesen Vorteil sein Ausschluss vom Wettbewerb in anderen Gemeinden.

## III. Auswirkung auf die interkommunale Zusammenarbeit

Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit bedienen sich Gemeinden bei besonders kostspieligen und raumübergreifenden Aufgaben wie dem ÖPNV gerne dem Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit.<sup>16</sup> Die Aufgabenträger in Deutschland machen dabei von den verschiedenen Möglichkeiten einer solchen Zusammenarbeit,<sup>17</sup> von den öffentlich-rechtlichen wie den privatrechtlichen, umfassend Gebrauch. Es gilt daher zu untersuchen, ob interkommunale Zusammenarbeit beim ÖPNV und entsprechende Auftragsdirektvergabe nach Inkrafttreten der Verordnung wie bisher möglich ist.

Zur Verdeutlichung der Problematik seien folgende vereinfachte Beispiele aus der Praxis vorangestellt:

*Eine kreisfreie Stadt und ein Landkreis haben einen Zweckverband zur Erfüllung der ÖPNV-Aufgabe errichtet, in dessen Verbandsversammlung sie zu gleichen Teilen Sitz- und Stimmrecht innehaben.*

*Ein Landkreis und seine 30 kreisangehörigen Gemeinden in NRW haben eine GmbH zur Erfüllung der ÖPNV-Aufgabe errichtet, an der sie zu jeweils gleichen Anteilen beteiligt sind.*

### 1. Gruppe von Behörden

Wie oben gesehen kann die zuständige örtliche Behörde nach Art. 5 II ÖPNV-VO öffentliche ÖPNV-Dienstleistungsaufträge bei Vorliegen der beiden Kriterien direkt an eine rechtliche getrennte Einheit vergeben. Diese Möglichkeit der Direktvergabe besteht auch dann, wenn es sich bei der zuständigen Behörde um eine Gruppe von Behörden handelt, allerdings muss dann wenigstens eine dieser Behörden die Kontrolle ausüben, die der über ihre eigenen Dienststellen entspricht.

### 2. Zuständige Behörde

Zunächst muss es sich bei den Behörden, die eine interkommunale Zusammenarbeit eingehen, um zuständige örtliche Behörden handeln. Zuständige örtliche Behörde ist nach Art. 2 lit. c ÖPNV-VO jede zuständige Behörde, deren geografischer Zuständigkeitsbereich sich nicht auf das gesamte Staatsgebiet erstreckt. Zuständige Behörde ist nach Art. 2 lit. b ÖPNV-VO jede Behörde oder Gruppe von Behörden, die zur Intervention im öffentlichen Personenverkehr in einem bestimmten geographischen Gebiet befugt ist, oder jede mit einer derartigen

Befugnis ausgestatteten Einrichtung. Die zuständige örtliche Behörde wird demnach durch das deutsche Recht definiert. Nach § 1 RegG i.V.m. den ÖPNV-Gesetzen der Länder sind dies grundsätzlich die kreisfreien Städte und Landkreise.<sup>18</sup>

#### a) Beteiligung von Aufgabenträgern

Die ÖPNV-VO hat zwar die Relevanz interkommunaler Zusammenarbeit prinzipiell erkannt, aber die praktische Umsetzung verkannt: meist wird nämlich nicht eine zuständige Behörde die geforderte Kontrolle ausüben. In der Regel gehen die Gebietskörperschaften untereinander gleichberechtigte Partnerschaften ein, so dass bereits bei nur zwei Partnern einer interkommunalen Zusammenarbeit keiner der beiden mehr eine solche Kontrolle ausübt wie über seine eigene Dienststelle.<sup>19</sup> Würde man diese Vorgabe wörtlich nehmen, wäre interkommunale Zusammenarbeit beim ÖPNV kaum mehr möglich. Jedoch hat der EuGH in seinem Urteil vom 13. 11. 2008<sup>20</sup> eben diese Frage mit überzeugender Argumentation beantwortet: Wenn eine öffentliche Stelle einer interkommunalen Genossenschaft, deren Mitglieder sämtlich öffentliche Stellen sind, beiträgt, um ihr die Verwaltung eines gemeinwirtschaftlichen Dienstes zu übertragen, kann die Kontrolle über die Genossenschaft durch die ihr angeschlossenen Stellen, damit sie als eine Kontrolle wie über deren eigene Dienststellen angesehen werden kann, von den angeschlossenen Stellen gemeinsam, gegebenenfalls mit Mehrheitsbeschluss, ausgeübt werden.<sup>21</sup> Diese Entscheidung kann auch auf ähnliche Formen interkommunaler Zusammenarbeit wie etwa Zweckverbände oder gemeinsame GmbHs übertragen werden.

Der Gerichtshof kommt zu dem Ergebnis, dass es systemwidrig wäre, bei einer interkommunalen Zusammenarbeit eine individuelle Kontrolle einer Behörde zu fordern und dadurch eine Ausschreibungspflicht zu statuieren, da die öffentlichen Stellen die Möglichkeit haben müssen, ihre im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben mit eigenen Mitteln zu erfüllen,<sup>22</sup> wovon sie in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen Gebrauch machen können.<sup>23</sup> Folgerichtig muss es ausreichen, wenn die öffentlichen Stellen gemeinsam die Kontrolle wie über eigene Dienststellen ausüben, für deren Beurteilung die Möglichkeit eines Mehrheitsbeschlusses unerheblich ist.<sup>24</sup> Diese überzeugende Rechtsprechung ist trotz des Wortlautes der ÖPNV-VO auch auf diese anwendbar und deren Art. 5 II ÖPNV-VO entsprechend auszulegen, da diese Vorschrift ansonsten nicht mit Primärrecht vereinbar wäre. Daher reicht es zur Begründung einer Direktvergabe aus, dass die zuständigen örtlichen Behörden gemeinsam die Kontrolle über die rechtlich getrennte Einheit ausüben, was in der Regel der Fall ist.

*Der Zweckverband zwischen der kreisfreien Stadt A und dem Landkreis B ist demnach europarechtlich unbedenklich, eine Direktvergabe kann erfolgen. Sie sind beide Aufgabenträger und üben die Kontrolle gemeinsam aus.*

#### b) Beteiligung von Nicht-Aufgabenträgern

Aus finanziellen und politischen Gründen beteiligen sich mithin auch kreisangehörige Gemeinden an interkommuna-

len Unternehmen in Bereich des ÖPNV. Nur wenn diese auch zuständige örtliche Behörden im Sinne der ÖPNV-VO sind, ist deren Beteiligung unschädlich, da dann die gemeinsame Kontrolle ausreicht, ansonsten aber die beteiligten Landkreise oder kreisfreien Städte die Kontrolle ausüben müssten. Die Zuständigkeit wird durch nationales Recht festgelegt. Zwar sind grundsätzlich die kreisfreien Städte und Landkreise Aufgabenträger,<sup>25</sup> jedoch sehen die Ländergesetze oftmals Übertragungsmöglichkeiten an die kreisangehörigen Gemeinden vor.<sup>26</sup> Findet eine solche Übertragung statt, sind auch kreisangehörige Gemeinden zuständige Behörden, und zur Rechtfertigung einer Direktvergabe ist eine gemeinsame Kontrolle aller Beteiligten ausreichend. Ist die kreisangehörige Gemeinde allerdings keine zuständige Behörde, so müssen die beteiligten Landkreise und kreisfreien Städten alleine die Kontrolle ausüben<sup>27</sup>. Dieses Ergebnis ist argumentativ durchaus angreifbar, da es dem Sinn und Zweck der Verordnung widerspricht,<sup>28</sup> wenn kreisangehörige Gemeinden in ihrem eigenen Hoheitsgebiet den ÖPNV nicht fördern können<sup>29</sup> und es auf Grund mangelnder finanzieller Ausstattung dann zur Ausdünnung des Streckennetzes und höherer Taktung kommt. Die Verordnung will kontrollierten Wettbewerb ermöglichen, jedoch nicht kreisangehörige Gemeinden von einer Beteiligung im eigenen Landkreis ausschließen. Es ist in gewisser Hinsicht systemwidrig, interkommunale Zusammenarbeit zuzulassen und zu fördern, die unmittelbar betroffenen Gemeinden, die sich freiwillig bereit erklären, sich finanziell am ohnehin defizitären ÖPNV im eigenen Landkreis zu beteiligen, um ihren Bürger ein hohes Maß an Mobilität zu gewährleisten, hiervon aber auszunehmen.

Trotz dieser Bedenken ist das aus dem Wortlaut der Verordnung gewonnene Ergebnis deshalb vertretbar, weil dort die Definition des Begriffs „zuständige Behörde“ ausdrücklich in die Hände der Mitgliedsstaaten gelegt wird und keine europaweite Festlegung erfolgt. Es ist also an den Landesgesetzgebern, den kreisangehörigen Gemeinden entsprechende Möglichkeiten einzuräumen. Solange dies nicht geschieht und auch keine Übertragung stattfindet, können sich kreisangehörige Gemeinden nur als Minderheitsbeteiligte engagieren; die Kontrollmehrheit muss bei den Aufgabenträgern, also kreisfreien Städten oder Landkreisen, liegen.

*Da die 30 kreisangehörigen Gemeinden mangels Übertragung keine Aufgabenträger sind, können ihre Anteile bei der Frage der Kontrolle über das Unternehmen nicht berücksichtigt werden. Der zuständige Landkreis hat allerdings keine alleinige Kontrolle über das Unternehmen, da er nur etwa 2,6 % der Anteile hält. Folglich darf eine Direktvergabe nicht erfolgen.*

## IV. Fazit

Die neue ÖPNV-VO, die in den meisten Fällen von Vergabe von ÖPNV-Leistungen anwendbar sein wird, ist ein akzeptabler Kompromiss zwischen den Befürwortern einer wettbewerbsorientierten und denen einer kommunalfreundlichen Gestaltung von Verkehrsdienstleistungen. Dank des Einsatzes der

Kommunalverbände wurden die Interessen der Gemeinden in diesem Bereich der Daseinsvorsorge im Gegensatz zu früheren Vorschlägen ausreichend berücksichtigt. Nachvollziehbar fordert die Verordnung im Gegenzug für die Möglichkeit der Direktvergabe an interne Betreiber dessen regionale Beschränkung. Dies ist nicht nur aus wettbewerbsrechtlichen Gründen, sondern auch im Sinne einer bürgernahen Verwaltung, die sich auf ihre Kernkompetenzen konzentriert, erforderlich. Als weitere Bedingung für die Direktvergabe wurde eine ausreichende Kontrolle der zuständigen Behörde über den internen Betreiber statuiert, wobei eine beherrschende Mehrheitsbeteiligung ausreicht.

Die Notwendigkeit interkommunaler Zusammenarbeit beim ÖPNV wurde zutreffend von der EU-Kommission erkannt und nach entsprechender Auslegung der Verordnung im Lichte der EuGH-Rechtsprechung bleibt sie grundsätzlich weiter möglich. Problematisch und daher Handlungsbedarf auslösend sind lediglich solche Kooperationen, bei denen Nicht-Aufgaben-träger einen kontrollierenden Einfluss auf den internen Betreiber ausüben.

#### (Footnotes)

- \* Der Autor ist Rechtsanwalt in der Sozietät Schön Mikulic Rechtsanwälte in München und war bis 2008 Gemeinderat in Bayern.
- 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. 10. 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, ABLEU L 315 vom 3. 12. 2007, S. 1 („ÖPNV-VO“).
  - 2 Art. 12 ÖPNV-VO mit Übergangsregelungen nach Art. 8 ÖPNV-VO.
  - 3 Die notwendigen Änderungen des PBefG sind nicht Gegenstand dieses Beitrags, dazu *Kiepe/Mietzsch*, IR, 56
  - 4 *Otto*, Die öffentliche Finanzierung und die Genehmigung des ÖPNV im Binnenmarkt, 2003, S. 116
  - 5 *Tödtmann / Schauer*, NVwZ 2008, 1 (2).
  - 6 *Müller*, Interkommunale Zusammenarbeit und Vergaberecht, 2006, S. 5.
  - 7 Vgl. insbesondere EuGH, NJW 2003, 2515 – Altmark-TranS.
  - 8 Vgl. die vorherigen Entwürfe der EU-Kommission KOM (2000) 7 endg., KOM (2002) 107 endg., KOM (2005) 319 endg.
  - 9 Vgl. Art. 1 I ÖPNV-VO.
  - 10 Vgl. Erwägungsgrund 4 und 5 der ÖPNV-VO.
  - 11 Vgl. zur Unterscheidung EuGH, NZBau 2005, 623 – Parking Brixen.
  - 12 *Fehling/Niehnus*, DÖV 2008, 662 (663).
  - 13 EuGH, NJW 2003, 2515.
  - 14 Art. 6 ÖPNV-VO i. V. m. Anhang.
  - 15 *Tödtmann/Schauer*, NVwZ 2008, 1 (4); vgl. auch OLG München, Beschl. v. 12. 8. 2008 – Verg 6/08.
  - 16 Dokumentation Nr. 39 des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, S. 12.
  - 17 Vgl. *Teuber*, KommJur 2008, 444.
  - 18 Z.B. Art. 8 II 1 BayÖPNVG, § 3 I ÖPNVG NRW.
  - 19 Vgl. auch EuGH, NZBau 2009, 54 (57) – Coditel Brabant.
  - 20 EuGH, NZBau 2009, 54.
  - 21 EuGH, NZBau 2009, 54 (3. Ls).
  - 22 EuGH, NVwZ 2005, 187 – Stadt Halle und RPL Lochau.
  - 23 EuGH, EuZW 2007, 416 – Asemfo.
  - 24 EuGH, NZBau 2009, 54 (57).
  - 25 Z.B. in NRW nach § 3 I ÖPNVG NRW auch mittlere und große kreisangehörige Städte, allerdings nur wenn sie ein eigenes Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind. Eine wesentliche Beteiligung liegt nach den Verwaltungsvorschriften zum ÖPNVG NRW (Mbl. NRW vom 21. 12. 2007, S. 870) aber erst ab einer Beteiligung von mehr als 50% vor, womit nach Art. 5 II lit. a ÖPNV-VO ohnehin eine alleinige Kontrolle gewährleistet ist.
  - 26 Z.B. Art. 9 BayÖPNVG, § 4 ÖPNVG NRW.
  - 27 Vgl. zur ähnlichen Problematik bei der VO 1191/69: *Barth / Baumeister*, ZUR 1997, 17 (19).
  - 28 Vgl. Erwägungsgrund 5 der ÖPNV-VO; auch in Art. 5 II lit. a ÖPNV-VO findet die öffentlich-öffentliche Partnerschaft im Gegensatz zur öffentlich-privaten Partnerschaft keine Erwähnung.
  - 29 Eine kreisangehörige Gemeinde wird sich nicht am ÖPNV beteiligen, wenn sie dafür keine Stimmrechte erhält