



Ausarbeitung

Helgoland und die Finanzierung des ÖPNV zum Festland

Hans Anton Hilgers

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Rechtsrahmen und die Finanzierung des ÖPNV	5
2.1.	Die grundgesetzliche Zuständigkeit	5
2.2.	Der ÖPNV-Begriff des § 2 RegG	6
3.	Ergebnis	8

1. Einleitung

Die Gemeinde Helgoland hat für die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes ein Gesamträumliches Entwicklungskonzept im Mai 2009 vorgelegt. Das Entwicklungskonzept nimmt auch Stellung zum „Verkehr zur Insel“. Die Anreise von und nach Helgoland bewältigen hiernach die Helgoländer und ihre Gäste mit den Seebäderschiffen, dem Katamaran und dem Flugzeug.

Während der Touristensaison fahren täglich Seebäderschiffe sowie eine schnelle Katamaranfähre von verschiedenen Häfen auf dem deutschen Festland und teilweise auch von den nord- und ostfriesischen Inseln nach Helgoland. Wichtigste Häfen für den Helgolandverkehr sind Büsum (Reederei Rahder und Reederei Cassen Eils), Cuxhaven (FRS Förde Reederei Seetouristik) und Wilhelmshaven (Wilhelmshaven Helgoland Linie GmbH & Co. KG (Kooperation der Reederei AG „Ems“ und AG Reederei Norden-Frisia)). Im Gegensatz zur Katamaranfähre dürfen die Seebäderschiffe den Hafen von Helgoland während der Hauptsaison nicht direkt anlaufen, sondern müssen auf Reede gehen. Dort müssen die Passagiere in die kleinen so genannten Börteboote umsteigen, die sie dann an Land bringen.

In der Wintersaison von Oktober bis März, in der nur wenige Touristen Helgoland besuchen, steuert nur noch ein einziges Seebäderschiff von Cuxhaven aus den Südhafen an. Alle übrigen Seebäderschiffe und der Katamaran haben in dieser Zeit den Betrieb eingestellt. Die Fahrzeiten der Schiffe von und nach Helgoland vom nächstgelegenen Hafen in Cuxhaven belaufen sich auf 130 Minuten bei einem konventionellen Seebäderschiff und auf 75 Minuten bei dem Katamaran.

Da dies als sehr einschränkend empfunden wird, regten die Einwohner der Gemeinde Helgoland an, dass die Schiffe Helgoland in kürzeren Abständen anfahren. Da dies aber oftmals dem Bedarf durch zu geringe Auslastung nicht gerecht werden würde, wurde in Erwägung gezogen, dass die Gemeinde Helgoland ein eigenes Schiff anschafft. Außerdem könnte das Schiff bei entsprechender Ausstattung auch Fracht transportieren. Die hohen Frachtkosten würden dann am Markt orientiert sein und nicht über die Monopolstellung eines Anbieters diktiert werden. Die Umsetzung / Finanzierung eines gemeindeeigenen Schiffes dürfte ohne Inanspruchnahme von Fördermitteln schwierig umzusetzen sein. Welche Mittel in Anspruch genommen werden können, müsse nach den Ausführungen in dem „Gesamträumlichen Entwicklungskonzept Insel Helgoland (Mai 2009)“ zudem noch geprüft werden, da sämtlicher Verkehr von und nach Helgoland bislang nicht im Sinne des **Regionalisierungsgesetzes**¹ oder des ÖPNV-Gesetzes² organisiert, sondern eigenwirtschaftlich finanziert ist.

Im Zusammenhang mit der Bearbeitung einer entsprechenden Anfrage gelangte der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages in einer kurzen Stellungnahme – WD 7 – 3000 – 113/10 – im Ergebnis zu der Auffassung, dass es möglicherweise den Bundesländern bei der Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nicht verboten ist, über die – relativierbaren – Angaben in § 2 RegG auch Strecken von mehr als 50 km als ÖPNV anzuerkennen. Hierzu und

1 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz – RegG) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Art. 1 Zweites Änderungsgesetz vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2871).

2 Vgl. hierzu Gemeinde Helgoland (Hrsg.), Gesamträumliches Entwicklungskonzept Insel Helgoland (Mai 2009), S. 15/16.

insbesondere zur Finanzierung des ÖPNV werden die folgenden, teilweise auch verfassungsrechtlichen Regelungen vorgestellt. Die Finanzierung der Mittel zum Betrieb eines Schiffspersonenverkehrs durch die Gemeinde Helgoland ist maßgeblich davon anhängig, ob dieser als ÖPNV zu qualifizieren ist. Im Vordergrund der folgenden Ausführungen steht deshalb die Untersuchung, ob ein derartiger Schiffsverkehr als ÖPNV behandelt und finanziert werden kann. Die Fragestellungen hierzu sind auch dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vorgelegt worden. Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass das BMVBS im Ergebnis zutreffend darauf verweist, dass es in der Verantwortung der Länder liege zu entscheiden, inwieweit der Schiffspersonenverkehr nach Helgoland ÖPNV darstellt.

2. Der Rechtsrahmen und die Finanzierung des ÖPNV

Wie bereits einleitend dargestellt, soll ein künftiger in Eigenregie zu betreibender Schiffsverkehr zwischen der Gemeinde Helgoland und dem Festland sowohl dem Personen– als auch dem Güterverkehr dienen. Hierzu ist zunächst darauf hinzuweisen, dass das in diesem Zusammenhang in Betracht zu ziehende Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG)³ und das RegG sich allein auf den Personennahverkehr beziehen.

Mittel aus dem GVFG-Bundesprogramm können nur für den schienengebundenen Nahverkehr eingesetzt werden. Die GVFG-Länderprogramme sind im Jahr 2006 ausgelaufen; Ersatz wurde durch Mittel aus dem Entflechtungsgesetz⁴ geschaffen, die mit der Zweckbindung „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“ in der alleinigen Verfügung der Länder stehen und investiv zu verwenden sind. Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu (vgl. § 1 EntflechtG). Die Mittel müssen nicht ausschließlich für den schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (SPNV), sondern können auch für den ÖPNV im allgemeinen verwendet werden (vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 GVFG). Weder das GVFG noch das EntflechtG definieren, was unter ÖPNV zu verstehen ist. Die Regelungen schließen auch nicht von vornherein aus, den Schiffspersonenverkehr nach Helgoland hierunter zu subsumieren.

2.1. Die grundgesetzliche Zuständigkeit

Grundsätzlich liegt es in der Verantwortung der Länder zu entscheiden, inwieweit der Schiffspersonenverkehr nach Helgoland öffentlicher Personennahverkehr im Sinne von Art. 106a des Grundgesetzes (GG) darstellt.

3 Vom 28.01.1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986, 2998). Das GVFG bezog sich in der Fassung bis 2006 auch auf den kommunalen Straßenbau.

4 Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz – EntflechtG) vom 05.09.2006 (BGBl. I S. 2098, 2102).

Den Ländern steht gemäß Art. 106a GG für den ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes ein entsprechender Betrag zu. Das nähere ist im RegG geregelt. Gemäß § 2 RegG ist öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.

Diese offensichtlich für den Landverkehr entwickelte, abstrakt generelle Bestimmung des ÖPNV dürfte sich nicht ohne weiteres auf den Schiffspersonenverkehr und insbesondere nicht im Zusammenhang mit der besonderen geographischen Gegebenheiten der Insel Helgoland anzuwenden sein.

2.2. Der ÖPNV-Begriff des § 2 RegG

Die Regelung hat im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens als Art. 4 Eingang in das Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz – EneuOG)⁵ gefunden. Die amtliche Begründung des § 2 RegG hat folgenden Wortlaut:

„Die Bestimmung enthält eine – bislang noch fehlende – allgemein gefasste Begriffsbestimmung für den ÖPNV. Sie hat den Zweck, eine eindeutige Zuweisung der einzelnen Verkehrsleistungen zum Nah- oder zum Fernverkehr zu ermöglichen und so eine klare Zuordnung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung treffen zu können. Durch Verwendung der Begriffe „Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr“ knüpft sie an die Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 an.

ÖPNV wird in erster Linie nach der überwiegenden Zweckbestimmung des eingesetzten Verkehrsmittels definiert. Verkehrsmittel ist dabei weniger im fahrzeugtechnischen Sinne zu verstehen. Für die Abgrenzung im Einzelfall ist vielmehr auf eine bestimmte, im Fahrplan dargestellte Verkehrsleistung abzustellen.

Die Zuordnung eines Verkehrsmittels zum Nah- oder zum Fernverkehr wird in den meisten Fällen schon auf Grund der Zweckbestimmung durch das Verkehrsunternehmen möglich sein. Für Zweifelsfälle sieht die Vorschrift vor, dass die Zugehörigkeit zum ÖPNV auf Grund der tatsächlichen Nutzung des Verkehrsmittels festgestellt wird. Nach allgemeiner Lebenserfahrung können Beförderungen mit einer gesamten Reiseweite von 50 Kilometern oder einer gesamten Reisezeit von einer Stunde noch zum Nahbereich gezählt werden. Die Vorschrift entspricht insoweit § 2 Abs. 5 AEG (E) und § 8 Abs. 1 PBefG (E).“⁶

5 Vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, ber. BGBl. 1994 I S. 2439)

6 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, BT-Drucks. 12/6269, S. 136.

Die Begründung zu der Regelung des § 2 RegG verweist zunächst auf das europäische Recht und darauf, dass diese aus der entsprechenden EG-Verordnung entwickelt worden sei. Zunächst ist hierzu festzustellen, dass Art. 1 Abs. 2 der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69⁷ den „Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr“ nicht auf eine Reiseweite von 50 km oder einer Reisezeit von einer Stunde begrenzt. Im Übrigen ist diese Verordnung jedenfalls für den Personenverkehr zwischenzeitlich aufgehoben worden. Auch die ergangene Verordnung (EG) Nr. 1370/2007⁸ enthält eine derartige Eingrenzung des ÖPNV nicht. Beachtlich ist in diesem Zusammenhang besonders der Erwägungsgrund 10 dieser Verordnung, der folgenden Satz beinhaltet:

„Diese Verordnung steht der Einbeziehung von Verkehrsdiensten [...] auf dem Meer innerhalb der Hoheitsgewässer in weiter gefasste Stadt-, Vorort- oder Regionalnetze des öffentlichen Personenverkehrs nicht entgegen.“

Helgoland liegt „auf dem Meer innerhalb der Hoheitsgewässer“ der Bundesrepublik Deutschland; für derartige Gegebenheiten können nach den europarechtliche Vorgaben Stadt-, Vorort- oder Regionalnetze des ÖPNV räumlich weiter gefasst werden. Mit anderen Worten: ÖPNV kann auf dem Meer innerhalb der Hoheitsgewässer räumlich großflächiger ausgestaltet werden als für den Landpersonenverkehr. In diesem Sinne sind auch die nationalen Rechtsvorschriften europarechtskonform auszulegen.

Nach der amtlichen Begründung des § 2 RegG wird ÖPNV in erster Linie nach der überwiegenden Zweckbestimmung des eingesetzten Verkehrsmittels definiert. Bei dem einleitend angestrebten Schiffspersonenverkehr von Helgoland zum Festland würde diese Verkehrsleistung als solche in einem Fahrplan ausgewiesen werden. Diese fahrplanmäßig ausgewiesene Zweckbestimmung des Schiffspersonenverkehrs ist auf eine regelmäßige Verbindung zum Festland gerichtet. Die Frage, ob Nah- oder Fernverkehr vorliegt, entscheidet sich in erster Linie nach der Funktion dieses Personenverkehrs. Dieser ist auf eine unmittelbare infrastrukturelle Anbindung innerhalb des Bundesgebietes gerichtet und hat daher die gleiche Funktion wie ÖPNV im Landverkehr.

Der von der Gemeinde Helgoland angestrebte Schiffspersonenverkehr ist deshalb von seiner Zweckbestimmung und Funktion her bereits nach Satz 1 des § 2 RegG als ÖPNV zu qualifizieren. § 2 Satz 2 RegG, nach dem „im Zweifel“ eine Reiseweite von 50 Kilometer oder eine Reisezeit von einer Stunde zugrunde zu legen ist, findet daher keine Anwendung. Die Gemeinde Helgoland hat nicht die Möglichkeit, zwischen Nah- oder Fernverkehr ihres Schiffspersonenverkehrs zu wählen. Vielmehr strebt sie mit diesem Personenverkehr eine infrastrukturelle unmittelbare Anbindung an das Festland an. Es verbietet sich deshalb aus diesen tatsächlichen Gegebenheiten, hier schematische auf „nach allgemeiner Lebenserfahrung“ offensichtlich für den Landverkehr⁹

7 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.06.1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABL. L 156 vom 28.06.1969, S. 1).

8 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 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABL. L 315 vom 03.12.2007, S. 1).

9 Entsprechende Regelungen finden sich im für den Landverkehr geltenden Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG).

entwickelte Kriterien einer Reiseweite von 50 km oder einer Reisezeit von einer Stunde abzustellen.

Selbst wenn man den § 2 Satz 2 RegG für anwendbar hielte, ließen sich dessen Voraussetzungen (Reiseweite 50 km oder Reisezeit eine Stunde) unter den geographischen Gegebenheiten Helgolands gegebenenfalls herstellen. Helgoland liegt mit einer Entfernung von weniger als 50 km vom Festland auf offener See, aber gehört, wie die gesamte Deutsche Bucht, zum Bereich des Festlandssockels. Die 12-Meilen-Zonen an der Küste des Festlands und um Helgoland überlappen sich, so dass Helgoland nicht durch internationales Gewässer vom Staatsgebiet des deutschen Festlands getrennt ist. Von weiteren Überlegungen, dass unter Zugrundelegung einer durchschnittlichen Reisegeschwindigkeit eines Verkehrsmittels von wenig mehr als 50 Kilometern pro Stunde, noch ÖPNV im Sinne des § 2 Satz 2 RegG vorläge, wird insoweit Abstand genommen.¹⁰

3. Ergebnis

Als Ergebnis ist daher festzustellen, dass der durch die Gemeinde Helgoland angestrebte Schiffs-personenverkehr von und zum Festland ÖPNV im Sinne des § 2 Satz 1 RegG darstellen dürfte.

Dieses Ergebnis wird durch die Vorschriften des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) vom 26. Juni 1995 (GVBl. 1995, S. 262) bestätigt. Hiernach soll der ÖPNV im Sinne des § 2 RegG der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, also sowohl auf den Inseln als auch auf dem Festland in Schleswig-Holstein „sowie der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur“ dienen (vgl. § 1 Abs. 2. ÖPNVG).¹¹

Nach der Entstehungsgeschichte und dem sich aus der amtlichen Begründung ergebenden Sinn und Zweck ist der Anwendungsbereich des § 2 Satz 2 des RegG für den ÖPNV von und nach Helgoland nicht gegeben. Selbst wenn der Anwendungsbereich gegeben sein sollte, ist er europarechtskonform dahin auszulegen, dass Stadt-, Vorort- oder Regionalnetze des ÖPNV „auf dem Meer innerhalb der Hoheitsgewässer“ weiter zu fassen sind als solche, die sich ausschließlich auf dem Festland befinden.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung von Helgoland mit Verkehrsleistungen des ÖPNV, wie der angestrebte Schiffs-personenverkehr und wohl auch der Güterverkehr, stellt damit eine Aufgabe der Daseinsvorsorge dar. Hierfür stand den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes für das Jahr 2008 ein Betrag von 6 675 Millionen Euro zu. Der Betrag für das Jahr 2008 steigt ab dem Jahr

10 Entsprechendes gilt für den Hinweis, dass der einleitend erwähnte Katamaran lediglich die fragliche Reisezeit von einer Stunde um 15 Minuten überschreitet. Verzichtet wird auch darauf zu prüfen, ob der Einsatz der so genannten Börteboote von und zu den Seebäderschiffen als ÖPNV qualifiziert werden kann.

11 Vgl. auch § 2 Abs. 4 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28.06.1995 (GVBl. S. 180), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes zur landesweiten Umsetzung der mit dem Modellkommunengesetz erprobten Erweiterung kommunaler Handlungsspielräume vom 28.10.2009 (GVBl. S. 366)

2009 um jährlich 1,5 vom Hundert. Von den so ermittelten Beträgen erhält das Land Schleswig-Holstein jährlich 3,11 vom Hundert und das Land Niedersachsen 8,53 vom Hundert (vgl. § 5 RegG).

Gemäß § 6 Abs. 1 RegG sind diese Mittel zwar insbesondere für die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs zu verwenden. Dies schließt aber nicht aus, diese Mittel stattdessen allgemein für Investitionen in den ÖPNV, wie den von der Gemeinde Helgoland angestrebten Schiffspersonenverkehr zu nutzen. Für die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel sind allein die Länder verantwortlich, die auch die entsprechenden Voraussetzungen zu prüfen haben.

Hans Anton Hilgers