

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1384

Die ÖPNV-Abgabe

Rechtliche Möglichkeiten
und Grenzen einer Umlagefinanzierung
des öffentlichen Personennahverkehrs

Von

Denise Gruber



Duncker & Humblot · Berlin

DENISE GRUBER

Die ÖPNV-Abgabe

Schriften zum Öffentlichen Recht
Band 1384

Die ÖPNV-Abgabe

Rechtliche Möglichkeiten
und Grenzen einer Umlagefinanzierung
des Öffentlichen Personennahverkehrs

Von

Denise Gruber



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Rechtswissenschaften
der Universität Regensburg
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Textforma(r)t Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15417-3 (Print)
ISBN 978-3-428-55417-1 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85417-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/2018 von der Universität Regensburg als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten vereinzelt noch bis zur Fertigstellung der Arbeit im Januar 2018 berücksichtigt werden.

Zunächst möchte ich mich bei meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Gerrit Mansen bedanken, der bei mir bereits in den frühen Anfängen meines Studiums die Freude am Verwaltungsrecht geweckt und den Anstoß für die Befassung mit dem Thema dieser Arbeit gegeben hat. Er stand mir stets mit Rat und Tat zur Seite und ermöglichte mir, während meiner Dissertationszeit als wissenschaftliche Hilfskraft an seinem Lehrstuhl tätig zu sein.

Weiterhin danke ich Herrn Prof. Dr. Jürgen Kühling für die sehr zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie für die hilfreichen Anregungen im Doktorandenseminar.

Ferner möchte ich mich bei der Frauenbeauftragten der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg, Frau Prof. Dr. Katrin Gierhake, für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses bedanken.

Besonderer Dank gebührt Herrn Bundesverfassungsrichter a. D. Prof. Dr. Udo Steiner, der das Entstehen meiner Arbeit stets mit großem Interesse verfolgte und mir mit seinen wertvollen Anregungen sowie seiner herzlichen Art über so manche schwere Stunde hinweghalf.

Ich möchte mich auch ganz herzlich bei meinen Freunden bedanken, ohne deren konstante Ermutigung und moralische Unterstützung die Erstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Besonders herausgreifen möchte ich hierbei Martina Pfaffinger und Kerstin Seewald, die mir bei der Korrektur des Manuskripts zur Seite standen. Aber auch meinen Kollegen aus der Kanzlei, die zu sehr lieben Freunden geworden sind, möchte ich für ihren Glauben an mich und die vielen lieben Worte danken.

Der größte Dank gebührt jedoch meinen Eltern, Rita und Werner Gruber. Ohne sie wäre ich nicht der Mensch, der ich heute bin. Sie haben immer an mich geglaubt und ich verdanke ihnen nicht nur die Kraft zur Fertigstellung dieser Arbeit, sondern alle meine persönlichen und beruflichen Erfolge. Sie sind mein größtes Vorbild. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Regensburg, Januar 2018

Denise Gruber

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung 21

A. Einführung in die Problemlage	21
B. Gang der Untersuchung	22

Kapitel 2

Rechtliche Grundlagen und Bedeutung des ÖPNV 25

A. Bedeutung des ÖPNV	25
I. ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge	26
1. Kompetenzkatalog des Grundgesetzes	27
2. Grundrechte als Aufgabenzuweisung	27
3. Sozialstaatsprinzip als Aufgabenzuweisung	31
II. Bedeutung des ÖPNV für den Umweltschutz	32
III. Soziale Bedeutung des ÖPNV	35
IV. Wirtschaftliche Bedeutung des ÖPNV	36
B. Begriff und Rechtsquellen des ÖPNV	37
I. Begriffsbestimmung ÖPNV im Allgemeinen	37
II. Rechtsquellen des ÖPNV	38
1. Bundesebene	38
a) Regionalisierungsgesetz des Bundes (RegG)	39
aa) Sicherstellungsauftrag des § 1 Abs. 1 RegG	40
bb) Definition ÖPNV nach dem Regionalisierungsgesetz	40
b) Personenbeförderungsgesetz (PBefG)	42
aa) Geltungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes	43
bb) Definition ÖPNV nach dem PBefG	45
cc) Beteiligte	47
(1) Genehmigungsbehörde	47
(2) Aufgabenträger	48
(3) Verkehrsunternehmen	48

2. Die ÖPNV-Gesetze der Länder, insbesondere das BayÖPNVG	49
a) Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern	50
b) Definition ÖPNV nach dem BayÖPNVG	51
c) Aufgabenträger für den allgemeinen ÖPNV	52
aa) Landkreise und kreisfreie Gemeinden	53
bb) Kreisangehörige Gemeinden	54
cc) Überörtliche Zusammenschlüsse	54
(1) Kommunale Arbeitsgemeinschaften	55
(2) Zweckverbände	56
(3) Gemeinsame Kommunalunternehmen	57
dd) Regionaler Nahverkehrsraum	58
ee) Verkehrskooperationen	58
d) Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr	59
3. Unionsrecht: Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	60
a) Anwendungsbereich	60
b) Definition ÖPNV nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	62

Kapitel 3

Finanzierung des ÖPNV und alternative Reformüberlegungen	64
A. Derzeitige Finanzierungspraxis	64
I. Nutzerfinanzierung	65
II. Öffentliche Finanzierungsmittel	66
1. Betriebskostenfinanzierung	66
a) Tarifersatzleistungen	67
aa) Gesetzliche Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr	67
(1) Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsberechtigte	70
(2) Umfang des Ausgleichsanspruchs	72
bb) Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr durch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen	74
b) Kommunaler Querverbund zwischen Versorgung und ÖPNV	76
aa) Steuerrechtliche Zulässigkeit der internen Subventionierung des kommunalen Querverbunds	78
bb) Beihilferechtliche Zulässigkeit	84
(1) Rechtsprechung zur gesetzlichen Neuregelung des kommunalen Querverbunds	86
(2) Meinungsstand in der Literatur zu der beihilferechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Regelung des kommunalen Querverbunds	89

cc) Auswirkungen des Vierten Eisenbahnpakets auf den kommunalen Querverbund	97
dd) Fazit	101
2. Investitionsfinanzierung	102
a) Regionalisierungsmittel	102
aa) Regionalisierung und Bahnstrukturreform	103
(1) Hintergründe der Bahnstrukturreform	103
(2) Änderungen des Grundgesetzes durch die Bahnstrukturreform ..	106
(a) Eisenbahngewährleistungsverantwortung	108
(b) Übergangsregelung des Art. 143a GG	110
(c) Regelung der finanziellen Folgen der Regionalisierung	111
(3) Einfachgesetzliche Neuregelungen durch die Bahnstrukturreform	113
bb) Finanzmittel aus dem Regionalisierungsgesetz und deren Verteilung ..	114
b) Investitionshilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Entflechtungsgesetz	115
aa) GVFG-Bundesmittel	117
bb) Entflechtungsmittel- und GVFG-Landesprogramm	118
c) Bundesmittel nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz sowie nach der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und Deutscher Bahn AG	123
d) Leistungen nach dem BayÖPNVG	127
aa) Investitionskostenhilfen	128
bb) ÖPNV-Zuweisungen	130
B. Schwächen und Problemstellungen der derzeitigen Finanzierungspraxis	131
I. Demographischer Wandel: Sinkende Schülerzahlen und ihre Auswirkungen auf die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG	131
II. Faktischer Investitionsstopp durch Unsicherheiten bei der Verlängerung des GVFG-Bundesprogramms	132
III. Keine gesicherte Folgeregelung für entfallende Entflechtungsmittel ab 2020 in Bayern	135
IV. Unklare Rechtslage beim kommunalen Querverbund und Energiewende	136
V. Fazit	137
 <i>Kapitel 4</i> „Nulltarife“ im ÖPNV	
A. „Nulltarife“ im ÖPNV zu Werbezwecken	139
I. „Tübingen macht blau“	139

II. Autofreie Sonntage	140
III. Führerscheintausch gegen kostenloses ÖPNV-Ticket	140
IV. Das Kölner PatenTicket	142
B. Steuerfinanzierte Nulltarife im In- und Ausland	144
I. Fahrscheinfreier Stadtverkehr Templin	144
II. Lübben	146
III. Tallinn	148
IV. Hasselt	151
V. Schlussfolgerungen zum Nulltarif im ÖPNV	155

Kapitel 5

Einführung einer „ÖPNV-Abgabe“	156
A. Politische Reformüberlegungen zur Finanzierung des ÖPNV	156
I. „Nulltarif im öffentlichen Nahverkehr“ der Linken	156
1. Erhebung eines wiederkehrenden „ÖPNV-Erschließungsbeitrags“	156
2. Einführung eines beitragsfinanzierten „Bürgertickets“	157
3. Einführung einer sog. „Gästeprobe“	158
II. „Fahrscheinloser ÖPNV“ der Piratenpartei	158
III. Fazit zu den politischen Reformüberlegungen	159
B. Definition der „ÖPNV-Abgabe“	160
C. Finanzverfassungsrechtliche Umsetzung der „ÖPNV-Abgabe“	161
I. Übersicht über die verschiedenen Abgabenarten	161
1. Die Steuer	161
a) Verfassungsrechtlicher Steuerbegriff	161
b) Voraussetzungen für das Vorliegen einer Steuer	164
2. Die Sonderabgabe	165
3. Die Vorzugslasten	168
a) Die Gebühr	168
b) Der Beitrag	170
II. Abgabenrechtliche Einordnung der „ÖPNV-Abgabe“	171
1. Gegenleistungscharakter der Zurverfügungstellung von ÖPNV-Leistungen ..	171
2. „ÖPNV-Abgabe“ ist keine Gebühr	173
3. Einstufung der „ÖPNV-Abgabe“ als Beitrag	173

4. Zwischenergebnis	178
III. Wiederkehrender Beitrag	178
IV. Zwischenergebnis	180
D. Status quo: Rechtslage de lege lata	180
I. Der Anschluss- und Benutzungszwang	181
1. Rechtfertigung durch Gründe des öffentlichen Wohls	184
2. Ausgestaltung eines Anschluss- und Benutzungszwangs	186
3. Unionsrechtliche Aspekte des Anschluss- und Benutzungszwangs	187
4. Verfassungsrechtliche Aspekte des Anschluss- und Benutzungszwangs	187
5. Übertragung rechtlicher Wertungen des Anschluss- und Benutzungszwangs auf den ÖPNV-Beitrag	190
a) Satzungsermächtigung als Flexibilitätsfaktor	190
b) Kriterium der Leistungsfähigkeit als grundrechtliches Korrektiv	191
c) Kein Benutzungszwang in Bezug auf den ÖPNV	192
d) Zwischenergebnis	192
II. Das Semesterticket	193
1. Begriff und Funktionsweise eines Semestertickets	194
2. Semesterticketmodelle	195
3. Beteiligte	197
a) Studentenschaft/Studierendenschaft	197
b) Studentenwerke	199
4. Rechtliche Beziehungen zwischen Studentenschaft/Studentenwerk und Ver- kehrsunternehmen	202
a) Rechtsnatur der geschlossenen Vereinbarung	203
aa) Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichem Vertrag und zivilrecht- lichem Vertrag	203
bb) Abgrenzung zwischen Rahmenvertrag und Vertrag zugunsten Dritter	207
b) Zurückweisungsrecht gemäß § 333 BGB	210
5. Beziehung zwischen Studierenden und Verkehrsunternehmen	212
6. Rechtmäßigkeit der Einführung eines Semestertickets	213
a) Studentenschaft als Zwangsmitgliedschaft	213
b) Beitragsrechtliche Zulässigkeit des Semestertickets	215
c) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Semestertickets	217
7. Semesterticket als erste gesetzliche Ausgestaltung des ÖPNV-Beitrags	219
III. Rundfunkbeitrag	221
1. Hintergründe für die Einführung	221
2. Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit des Rundfunkbeitrags	222

3. Mögliche Übertragung der Rechtsprechung zum Rundfunkbeitrag auf den ÖPNV-Beitrag	224
E. Ausgestaltung des ÖPNV-Beitrags in der Praxis	225
I. Übertragung des Kriteriums der Leistungsfähigkeit	225
1. Mehrwert des MIV	226
2. Zeitliche Vergleichbarkeit (Flexibilität)	226
3. Räumliche Vergleichbarkeit (Erreichbarkeit)	228
4. Zwischenergebnis	231
II. Beitragshöhe und Beitragsschuldner	231
1. Beitragsschuldner	231
2. Beitragshöhe	233
a) Zumutbare Höchstsumme des regulären ÖPNV-Beitrags	234
b) Zumutbare Höchstsumme des ermäßigten ÖPNV-Beitrags	235
c) Äquivalenzprinzip	237
d) Kostendeckungsprinzip	238
F. Vereinbarkeit des ÖPNV-Beitrags mit dem Grundgesetz	239
I. Vereinbarkeit des ÖPNV-Beitrags mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	240
1. Ungleichbehandlung von Nutzern und Nichtnutzern des ÖPNV	240
2. Rechtfertigung der Gleichbehandlung bzw. der Ungleichbehandlung	244
3. Grundsatz der Belastungsgleichheit	250
II. Vereinbarkeit des ÖPNV-Beitrags mit der allgemeinen Handlungsfreiheit	252
G. Vereinbarkeit des ÖPNV-Beitrags mit dem Gebot der Steuerstaatlichkeit	252
H. Gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Einführung des ÖPNV-Beitrags	255
I. Regelungsort	255
II. Gesetzesvorschlag	257
III. Gesetzesbegründung	257
Literaturverzeichnis	260
Sachverzeichnis	277

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ADFC	Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
AllMBl.	Allgemeines Ministerialblatt
ÄndVO	Änderungsverordnung
AO	Abgabenordnung
BayFAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden – Finanzausgleichsgesetz
BayGVFG	Gesetz über Zuwendungen des Freistaates Bayern zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden – Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
BayHSchG	Bayerisches Hochschulgesetz
BayÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BayVwZVG	Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz
BB	Betriebs Berater
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
BefBedV	Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen
BEG	Bayerische Eisenbahngesellschaft
BerlHG	Berliner Hochschulgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BFM	Bundesfinanzministerium
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BR	Bundesrat
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
BRS	Baurechtssammlung
BSchwAG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes – Bundesschienenwegeausbaugesetz

BStBl.	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
Buchst.	Buchstabe
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
DB	Deutsche Bahn
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drucks.	Drucksache
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
E	Entscheidungssammlung
EFG	Entscheidungen der Finanzgerichte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ENeuOG	Eisenbahnneuordnungsgesetz
EntflechtG	Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen – Entflechtungsgesetz
ERA	Europäische Eisenbahnagentur
EStG	Einkommensteuergesetz
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
FR	Finanz-Rundschau Ertragssteuerrecht
FrStllgV	Verordnung über die Befreiung bestimmter Beförderungsfälle von den Vor- schriften des Personenbeförderungsgesetzes
FS	Freistaat
GewArch	Gewerbearchiv
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVFG	Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsver- hältnisse der Gemeinden – Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HdGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HdStR	Handbuch des Staatsrechts
HHG	Hessisches Hochschulgesetz
HmbHG	Hamburgisches Hochschulgesetz

HRG	Hochschulrahmengesetz
HSchRG	Hochschulrahmengesetz
HSG LSA	Hochschulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
HSG SH	Gesetz über die Hochschulen und das Universitätsklinikum Schleswig-Holstein – Hochschulgesetz
i. E.	im Ergebnis
JStG	Jahressteuergesetz
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	JuristenZeitung
KAG	Kommunalabgabengesetz
Kap.	Kapitel
KommJur	Kommunaljurist
KommZG	Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit
KraftStKompG	Gesetz zur Regelung der finanziellen Kompensation zugunsten der Länder infolge der Übertragung der Ertragshoheit der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift
KVB	Kölner Verkehrsbetriebe
LHG M-V	Gesetz über die Hochschulen des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landeshochschulgesetz
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Verordnungs-gesetz
LT	Landtag
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MüKo	Münchener Kommentar
MVV	Münchener Verkehrs- und Tarifverbund
NHG	Niedersächsisches Hochschulgesetz
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
öKStG	Österreichisches Körperschaftsteuergesetz
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PBefAusgIV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBefKostenV	Verordnung über Kostensätze für Ausgleichszahlungen nach § 45a des Personenbeförderungsgesetzes
PdK	Praxis der Kommunalverwaltung

RAO	Reichsabgabenordnung
RBEG	Gesetz zur Ermittlung der Regelbedarfe nach § 28 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Regelbedarf-Ermittlungsgesetz
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Regionalisierungsgesetz
RGBL	Reichsgesetzblatt
RGebStV	Rundfunkgebührenstaatsvertrag
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
RVV	Regensburger Verkehrsverbund
RZStra	Richtlinien für die Zuwendungen des Freistaates Bayern zu Straßen- und Brückenbauvorhaben kommunaler Baustrasträger
SchBefV	Verordnung über die Schülerbeförderung – Schülerbeförderungsverordnung
SchwBG	Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft
SGB	Sozialgesetzbuch
SozR	Sozialrecht
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
StudWV	Verordnung über die bayerischen Studentenwerke
ThürHG	Thüringer Hochschulgesetz
TransportR	Transportrecht
TU	Technische Universität
UG NRW	Gesetz über die Universitäten des Landes Nordrhein-Westfalen – Universitätsgesetz
UG RP	Landesgesetz über die Universitäten in Rheinland-Pfalz – Universitäten-gesetz
UG Saarland	Saarländisches Universitätsgesetz
UmwStG	Umwandlungssteuergesetz
UStG	Umsatzsteuergesetz
VDB	Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfVO	Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VHB	Verkehrsverbund Hegau-Bodensee
VO	Verordnung
VRS	Verkehrsrechts-Sammlung
VVS	Verkehrsverbund Stuttgart
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WissHG	Gesetz über die wissenschaftlichen Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen
WissR	Wissenschaftsrecht
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zur Zeitschrift Gewerbearchiv)
ZAK ³	Gruppe gegen Kapitalismus, Krieg und Kohlendioxid
ZaöR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
ZustV	Zuständigkeitsverordnung

Kapitel 1

Einführung

A. Einführung in die Problemlage

Der ÖPNV boomt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts können im Nah- und Fernverkehr mit Bussen und Bahnen neue Fahrgastrekorde verbucht werden.¹ So wurde der Liniennah- und -fernverkehr mit Bussen und Bahnen im Jahr 2016 rund 11,5 Milliarden Mal genutzt.² Es konnte ein Anstieg von 180 Millionen Fahrgästen im Vergleich zum Jahr 2015 verzeichnet werden.³ „Damit wird auch deutlich: Der ÖPNV ist das Rückgrat einer effizienten und klimaschonenden Mobilität für alle Bürgerinnen und Bürger in Deutschland“.⁴ Die Finanzierung des ÖPNV – wie sie derzeit besteht – kann jedoch aufgrund verschiedener struktureller als auch demographischer Faktoren künftig nicht aufrechterhalten werden. Um weiterhin einen funktionierenden ÖPNV gewährleisten zu können – und damit auch dem staatlichen Daseinsvorsorgeauftrag gerecht zu werden –, müssen Reformen im Bereich der Finanzierung des ÖPNV angestrengt werden. Im Rahmen dieser Reformüberlegungen wird auch die (teilweise) Umlagefinanzierung des ÖPNV diskutiert. „ÖPNV Flatrate für alle“ und „fahrscheinfreier ÖPNV“ ist in diesem Sinne derzeit eine Devise des „linken“ politischen Spektrums.⁵ Gemeint ist damit die unbeschränkte und „fahrscheinlose“ Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel durch die Einführung eines solidarisch (beitrags-)finanzierten Tickets.⁶ Das sog. „Berlin-Ticket“ soll – nach einer ersten Modellrechnung der Linkspartei – etwa

¹ Pressemitteilung Nr. 124 des Statistischen Bundesamts vom 10. April 2017, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/04/PD17_124_461.html;jsessionid=9F4C1661139492CF59E41D0801675D29.cae3 (letzter Abruf: 31. Januar 2018). Vgl. dazu auch *Balsler*, „Der Bund spart am Verkehr“, SZ vom 13. April 2017.

² Pressemitteilung Nr. 124 des Statistischen Bundesamts vom 10. April 2017, abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2017/04/PD17_124_461.html;jsessionid=9F4C1661139492CF59E41D0801675D29.cae3 (letzter Abruf: 31. Januar 2018). Vgl. dazu auch *Balsler*, „Der Bund spart am Verkehr“, SZ vom 13. April 2017.

³ VDV Pressemitteilung vom 25. Januar 2017, abrufbar unter <https://www.vdv.de/presse.aspx?id=2d32df11-d22e-45af-8475-ebfae152192b&mode=detail> (letzter Abruf: 31. Januar 2018).

⁴ Pressestatement des VDV Präsidenten Fenkse vom 10. April 2017 zum Fahrgastrekord bei Bussen und Bahnen, abrufbar unter <https://www.vdv.de/presse.aspx?id=462d39f1-7932-4743-9467-7d7b237caa6f&mode=detail> (letzter Abruf: 31. Januar 2018).

⁵ *Leidig*, Disput 9/2014, 12, 12.

⁶ *Heine*, Tagesspiegel 30. Mai 2015, Parteitag in Berlin, abrufbar unter: www.tagesspiegel.de/berlin/parteitag-in-berlin-linke-stimmt-fuer-flatrate-fuer-bus-und-bahn/11847742.html (letzter Abruf: 31. Januar 2018).

30 Euro kosten und von allen Einwohnern der Bundeshauptstadt bezogen werden.⁷ Dadurch lägen die Kosten für die Nutzung des ÖPNV deutlich unter den bisherigen Ticketpreisen, die derzeit für das gesamte Stadtgebiet Berlins – inklusive des Umlandes – 100,50 Euro pro Monat betragen.⁸ Zudem wäre es möglich, Investitionen zur Instandhaltung des bestehenden Angebots zu tätigen und Bauvorhaben zur Verdichtung des bestehenden Angebots anzustreben.⁹

Ziel dieser Dissertation ist es, die juristische Umsetzungsfähigkeit einer solchen Umlagefinanzierung des ÖPNV zu untersuchen.

B. Gang der Untersuchung

Zu Beginn der Arbeit werden zunächst die rechtlichen Grundlagen des ÖPNV dargestellt und die Bedeutung des ÖPNV für das tägliche Leben herausgearbeitet. Abgestellt wird dabei zunächst vor allem auf den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge. Besonderes Augenmerk wird jedoch auch auf die umweltpolitischen Belange des ÖPNV gelegt, indem auf nationale sowie internationale Klimaschutzziele eingegangen wird und die Rolle des ÖPNV im umweltpolitischen Prozess aufgezeigt wird. Aber auch der sozialstaatliche und wirtschaftliche Wert des ÖPNV wird herausgestellt (Kapitel 2).

Der erste Schwerpunkt der Arbeit liegt dann auf der Analyse und Darstellung der derzeitigen Finanzierungssituation des ÖPNV. Da sich die Finanzierung des ÖPNV durch eine „unübersichtliche Finanzierungslandschaft“¹⁰ auszeichnet, ist es zunächst wichtig, eine Übersicht der wichtigsten Finanzierungsquellen zu erarbeiten. Dabei wird zwischen der Nutzerfinanzierung und der Finanzierung durch öffentliche Mittel unterschieden. Im Rahmen der öffentlichen Finanzierungsmittel ist zwischen der Betriebskostenfinanzierung des ÖPNV, die sich unter anderem aus Tarifersatzleistungen wie den gesetzlichen Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG) und der Erstattung von Fahrgeldausfällen im Nahverkehr durch die unentgeltliche Beförderung von schwerbehinderten Menschen zusammensetzt, sowie der Investitionsfinanzierung zu trennen. Für ein besseres Verständnis der verschiedenen Finanzierungsstränge ist auch auf die Auswirkungen der Bahnstrukturreform im Jahr 1993 einzugehen. Am Ende der Analyse ist eine

⁷ Benn, *Öffi-Flatrate*, in: extraDrei, Ausgabe September 2015, abrufbar unter: <http://www.die-linke-pankow.de/nc/politik/nachrichten/detail/zurueck/ausgabe-september-2015/artikel/oeffi-flat-rate/> (letzter Abruf: 31. Januar 2018).

⁸ Vgl. dazu die Informationen auf der Internetpräsenz der Berliner Verkehrsbetriebe unter <https://shop.bvg.de/index.php/tickets> (letzter Abruf: 31. Januar 2018).

⁹ Leidig, *Disput* 9/2014, 12, 12.

¹⁰ Bormann/Bracher/Dümmeler/et al., *Neuordnung der Finanzierung des ÖPNV*, S. 6; vgl. auch *Lehr*, *Beihilfen zur Gewährleistung des ÖPNV*, S. 63; vgl. auch Targan/Neumann, *ZöGU* 2005, 93, 98. Zimmer verwendet das Begriffsbild einer „Spaghetti-Finanzierung“, *Der ÖV-Beitrag*, S. 14.

Bewertung der Finanzierungsquellen anhand einer wirtschaftlichen Betrachtung vorzunehmen. Weiterhin ist auf sich stellende Problempunkte wie das Auslaufen verschiedener staatlicher Fördermittel des ÖPNV einzugehen (Kapitel 3).

Im vierten Kapitel wird eine verkehrswissenschaftliche Betrachtung von bereits bestehenden „Nulltarifen im ÖPNV“ vorgenommen. Dabei werden verschiedene Werbekampagnen wie zum Beispiel die Aktion „Tübingen macht blau“ oder die Veranstaltung von autofreien Sonntagen und deren Wirkung auf die ÖPNV-Nutzung erörtert. Im Anschluss daran werden steuerfinanzierte „Nulltarife“ im In- und Ausland betrachtet. Als deutsches Beispiel ist dabei unter anderem der fahrscheinfreie Stadtverkehr in der brandenburgischen Stadt Templin anzuführen. Im internationalen Vergleich wird verstärkt das Augenmerk auf den steuerfinanzierten Nulltarif im ÖPNV der belgischen Stadt Hasselt und den fahrscheinfreien Nahverkehr in der estnischen Hauptstadt Tallinn gelegt (Kapitel 4).

Ein Kernpunkt der Untersuchung liegt bei der Frage, ob und gegebenenfalls wie eine Umlagefinanzierung des ÖPNV durch die Erhebung einer „ÖPNV-Abgabe“ juristisch umzusetzen ist. Dafür ist zunächst herauszuarbeiten, was konkret unter einer solchen „ÖPNV-Abgabe“ zu verstehen ist und welche Ausgestaltung ihr zugrunde liegt. Im Anschluss daran stellt sich die Frage ihrer finanzverfassungsrechtlichen Umsetzung. Es muss zunächst geprüft werden, unter welchen spezifischen Abgabentypus die „ÖPNV-Abgabe“ subsumiert werden kann und welche konkreten Voraussetzungen zu erfüllen sind. Einzugehen ist zudem auf die Problematik der Zulässigkeit einer monatlich wiederkehrenden Abgabenerhebung.

Ist ein geeigneter Abgabentypus gefunden worden, müssen geeignete Kriterien erarbeitet werden, bei deren Vorliegen von einer Einhaltung der (finanz-)verfassungsrechtlichen Anforderungen auszugehen ist. Dabei kann auf Erkenntnisse aus bereits bestehenden Rechtsinstituten zurückgegriffen werden. Mit in die Überlegungen einzubeziehen sind vor allem die Kriterien des kommunalen Anschluss- und Benutzungszwangs sowie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Semesterticket und zum Rundfunkbeitrag, da all diese Rechtsinstitute Anknüpfungspunkte und Parallelen zu der Erhebung einer „ÖPNV-Abgabe“ aufweisen.

Sind geeignete Kriterien für die Erhebung einer „ÖPNV-Abgabe“ gefunden worden, ist auf die Frage einzugehen, welche konkreten Abgabenschuldner in Anspruch genommen werden können und welche Abgabenhöhe (finanz-)verfassungsrechtlich zumutbar ist.

Weiterhin ist die „ÖPNV-Abgabe“ aus verfassungsrechtlicher Sicht zu betrachten. Zu beleuchten ist dabei vor allem die Frage, ob durch die Erhebung der „ÖPNV-Abgabe“ der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG berührt wird und ob eine solche Tangierung verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist. Zudem ist im Anschluss ein möglicher Eingriff in die persönliche Freiheitsentfaltung im vermögensrechtlichen Bereich aus Art. 2 Abs. 1 GG zu thematisieren.