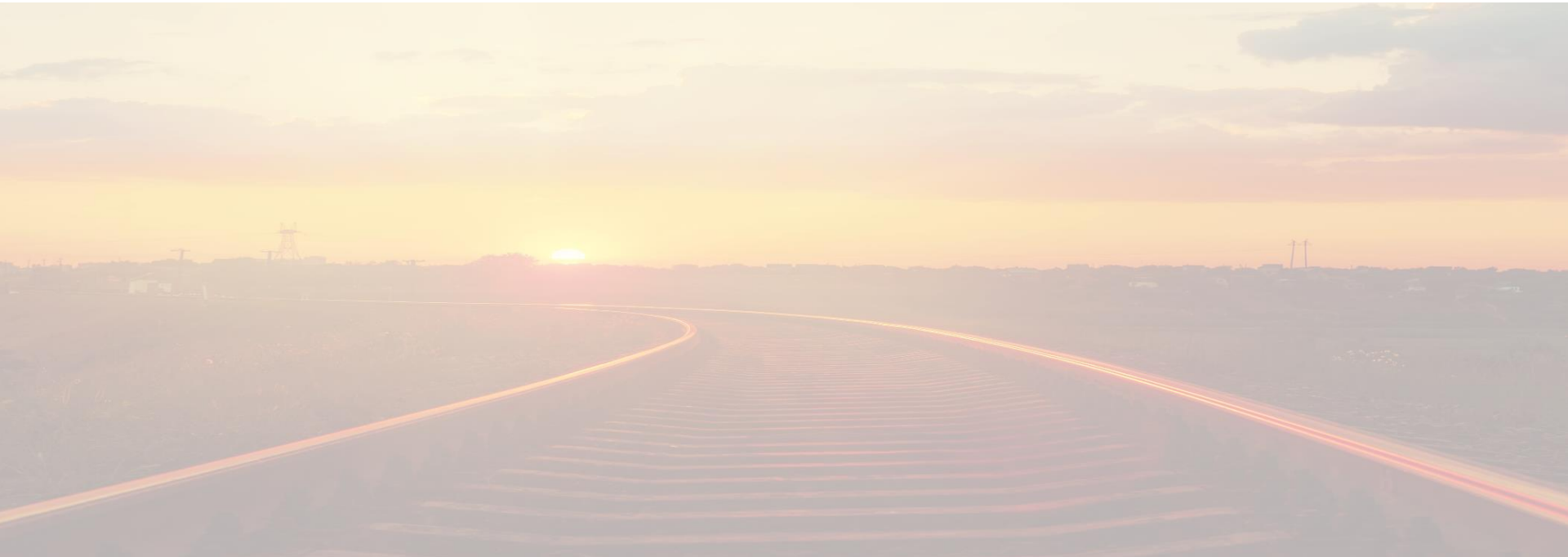


Deutschlandticket: Verfassungsrechtliche Grundlagen



Prof. Dr. Urs Kramer

A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

- I. Regelungs-/Gesetzgebungskompetenz
- II. Verfahren: Zustimmung des Bundesrates

B. Materielle Verfassungsmäßigkeit

- I. Art. 12 GG
- II. Art. 3 I GG
- III. Finanzierungskompetenz: Art. 104a I GG vs. Art. 106a GG



A. Formelle Verfassungsmäßigkeit

(1) ¹Die Länder führen ab dem 1. Mai 2023 ein Ticket ein, das zur bundesweiten Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs berechtigt (Deutschlandticket). ²Es soll in digitaler Form erhältlich sein und für ein Entgelt zum Zeitpunkt der Einführung von 49 Euro je Monat in einem monatlich kündbaren Abonnement angeboten werden. ³Die für die Umsetzung der in Satz 1 genannten Maßnahme erforderliche Zustimmung nach § 39 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 6 Satz 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes sowie die Genehmigung nach § 12 Absatz 3 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes gelten für den Zeitraum bis 31. Dezember 2023 als erteilt. ⁴Der Tarif ist bis zum Erlass entsprechender Regelungen durch die Aufgabenträger, längstens jedoch bis zum 30. September 2023 vorläufig anzuwenden. ⁵Der maßgebliche Ausgleich finanzieller Nachteile entsprechend den Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 wird von den Ländern bzw. den zuständigen Behörden abgewickelt. [...]



I. Regelungs-/Gesetzgebungskompetenz

Aus der Gesetzesbegründung:

„Mit § 9 Absatz 1 Satz 1 und 2 wird **deklaratorisch** an die in den politischen Beschlüssen der Verkehrsministerinnen und Verkehrsminister der Länder sowie in den Beschlüssen von Bundeskanzler und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 2. November 2022 und 8. Dezember 2022 getroffenen Vereinbarungen hinsichtlich der Einführung des Deutschlandtickets angeknüpft. Die Umsetzung dieser Tarifmaßnahme erfolgt in der Zuständigkeit der Länder.“

Bundeskompetenz zur „Regelung“ des Deutschlandtickets

- Kompetenz für die **Zustimmung** nach § 39 Absatz 1 S. 1 und Absatz 6 S. 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes:
 - Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG i. V. m. Artikel 72 Absatz 2 GG
- Kompetenz für die **Genehmigung** nach § 12 Absatz 3 S. 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes:
 - Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG

Eigene Bundeskompetenz zur „Regelung“ Deutschlandtickets?

- Für **bundeseigene Eisenbahnen**: Art. 73 I Nr. 6a GG
 - „Verkehr“: Das sind alle Regelungen, die den entgeltlichen Verkehr der Eisenbahnen des Bundes betreffen. Nach ganz h.M. sind davon auch tarifliche Bestimmungen umfasst.
- Für **nichtbundeseigene Eisenbahnen**: Art. 74 I Nr. 23 GG
 - Die von Art. 74 I Nr. 23 GG erfassten Themenbereiche entsprechen jenen des Art. 73 I Nr. 6a GG.
 - Entsprechend ergibt sich die Kompetenz auch hier aus dem Wort „Verkehr“.
- Für den **ÖPNV auf der Straße**: Art. 74 I Nr. 22 GG
 - Nicht einschlägig ist hier der „**Straßenverkehr**“, denn es handelt sich dabei um das sachlich begrenzte Ordnungsrecht zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs.
 - Abzustellen ist auf das „**Kraftfahrwesen**“: Ein Teil davon ist die Personenbeförderung.
 - Von der Kompetenz umfasst sind alle hierbei (= Personenbeförderung) entstehenden Rechts- und Wirtschaftsfragen, dementsprechend wohl auch tarifliche Bestimmungen.

Bundeskompetenz zur „Regelung“ des Deutschlandtickets

- Für die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG müssen dabei die **Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG** erfüllt sein:
- „Wenn und soweit die **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet oder die **Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit** im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“

Aus der Gesetzesbegründung:

„Organisiert wird der ÖPNV meist von Verkehrsverbänden, die in der Regel auch die Beförderungsentgelte festlegen und häufig länderübergreifend tätig sind. Über die Festlegungen zur hälftigen Teilung der finanziellen Nachteile durch Bund und Länder und zur Nachweisführung wirkt der Bund auf bundesweit einheitliche Bedingungen hin. Unterschiedliche Regelungen durch einzelne Länder würden die Akzeptanz und damit die beabsichtigte Lenkungswirkung des bundesweit gültigen Tarifs erheblich beeinträchtigen. Es würde zu Schwierigkeiten im Vollzug kommen und Verkehrsverbände und ÖPNV-Unternehmen erheblich belasten.“

Wissenschaftlicher Dienst des Bundes zum 9-Euro-Ticket:

„Dem Gesetzgeber dürfte daher zumindest ein **Einschätzungsspielraum** dahingehend zustehen, dass abweichende Regelungen der Länder zu einer nicht hinnehmbaren Rechtszersplitterung führen würden und daher eine bundesgesetzliche Vorschrift erforderlich ist, um die Rechtseinheit im Bundesgebiet zu wahren.“

[...]

„Entsprechende Überlegungen dürften auch für die Frage der Erforderlichkeit einer **dauerhaften Tariffestlegung**, etwa durch ein 365-Euro-Ticket, gelten.“



II. Zustimmung des Bundesrates

- Die **Zustimmungspflicht** ergibt sich (zumindest; s. oben → bei einer Regelung zum Eisenbahnrecht greift möglicherweise auch noch Art. 87e Abs. 5 GG) aus **Art. 106a Satz 2 GG**.
- Die **Zustimmung** des Bundesrates zur Änderung des RegG **liegt** für das Gesetz (!) **vor**.
- Weitere mögliche Fehler im **Gesetzgebungsverfahren** sind hier nicht ersichtlich.



B. Materielle Verfassungsmäßigkeit


- Erfolgt eine Verletzung der Berufsfreiheit der Verkehrsunternehmen durch die Entgeltvorgaben?
 - **Schutzbereich:** Die Berufsfreiheit kommt nur für Unternehmen in Frage, die **Träger von Grundrechten** sind.
 - Keine Grundrechtsträgerschaft der **bundeseigenen Eisenbahnen**; daran ändert auch Art. 87e III 1 GG nichts.
 - Für **im Eigentum anderer Staaten stehende Unternehmen** gilt das oben tragfähige „Konfusionsargument“ nicht; diese Unternehmen können Träger von Grundrechten sein (konsequent?).
 - Die hier in Rede stehende Tätigkeit („Verkehrsunternehmen“) ist ein **Beruf**.

- **Eingriff** in den Schutzbereich:
 - Jedenfalls objektiv berufsregelnde Tendenz (auch subjektiv?).
 - Die Tarifvorgaben sind eine bloße Berufsausübungsregelung.
- **Verfassungsrechtliche Rechtfertigung** → Schranken-Schranke der **Verhältnismäßigkeit**:
 - Als „legitimer Zweck“ genügt hier (nach der „Drei-Stufen-Theorie“) jede **vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls**:
 - Finanzielle Entlastung, Förderung des Umstiegs auf den ÖPNV, Energiesparen, Verkehrswende, Entwirrung des „Tarifdschungels“
 - **geeignet** und **erforderlich** (+)
 - **angemessen** (+), zumal „Defizit“ ausgeglichen wird (→ als Allgemeine Vorschrift i. S. der VO [EG] 1370/2007)
- **Im Ergebnis** ist die Berufsfreiheit nicht verletzt.

- Sind **FlixBus** und andere **Fernbuslinien** als „**wesentlich Gleiches**“ hier gleich zu behandeln (wenn kein sachlicher Differenzierungsgrund gegeben ist)?

Ja	Nein
<ul style="list-style-type: none">• Fernbusse sind in dem gleichen Marktsegment tätig (auf 300 km ist die Distanz für Nutzer*innen austauschbar).	<ul style="list-style-type: none">• Der ÖPNV reicht nur bis 50 km. „Züge fahren nur längere Strecken als 50 km, um möglichst viele verschiedene 50 km-Strecken abzudecken.“• Fernbusse halten gerade nicht alle 20 bis 50 km oder häufiger.

- **Im Ergebnis** ist FlixBus schon nicht wesentlich gleich: Daher gibt es keine Ungleichbehandlung. Sie wäre sonst auch gerechtfertigt (→ Spielraum des Gesetzgebers – nur willkürfrei + angemessen).



**III. Finanzierungskompetenz des Bundes:
Art. 104 I GG vs. Art. 106a GG**

Bundeskompentenz zur „Finanzierung“ des Deutschlandtickets

- Grundsatz: **Haushaltstrennung**, Art. 104a I, 109 I GG
- Eine **Ausnahme** davon bildet Art. 106a GG.
- Art. 106a S. 2 GG begründet eine Regelungskompetenz des Bundes zur näheren **Ausgestaltung** etwa für den verfassungsunmittelbaren Anspruch der Länder aus Art. 106a S. 1 GG.

¹Den Ländern steht ab 1. Januar 1996 für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. ²Das Nähere regelt ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. ³Der Betrag nach Satz 1 bleibt bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

Bundeskompentenz zur „Finanzierung“ des Deutschlandtickets

- Dürfen über Art. 106a S. 2 GG auch „**neue**“ **Maßnahmen** finanziert werden, oder werden über sie nur Folgen der Bahnreform „bezahlt“?

Ja	Nein
<ul style="list-style-type: none">• Der Wortlaut ist offen.• Die Länder dürfen ihren ÖPNV weiterentwickeln; der Bund kann dazu die nähere Ausgestaltung des Anspruches im RegG weiterentwickeln.	<ul style="list-style-type: none">• Historischer Kontext:<ul style="list-style-type: none">• Politischer Kompromiss im Zuge der Bahnreform 1993:• Der „situative Charakter“ der Norm hindert daran, zusätzliche, über die regelmäßigen Ausgaben hinausgehende Kosten darunter zu fassen.• Art. 106a GG ist an sich bereits umstritten.• Ausnahmenvorschriften sind immer eng auszulegen.

Bundeskompentenz zur „Finanzierung“ des Deutschlandtickets

- Dürfen über Art. 106a GG auch **konkrete Maßnahmen** explizit von Bund und Ländern mischfinanziert werden?

Ja	Nein
<ul style="list-style-type: none">• §§ 5, 6 RegG gehen implizit auch von einer Mischfinanzierung aus.	<ul style="list-style-type: none">• Die Mittel sind nur allgemein für den ÖPNV zweckgebunden; der Bund darf keine konkreteren Vorgaben machen.

Bundeskompentenz zur „Finanzierung“ des Deutschlandtickets

- Der **Bundesrechnungshof** schlägt vor, „die zurzeit bestehenden gesetzlichen Förderinstrumente möglichst auf[zu]geben“ und die Art. 106a, 125c GG „durch eine **neue verfassungsrechtliche Regel** [zu ersetzen] [...], die die Bundesinteressen ausreichend absichert.“

- Das durch das Regionalisierungsgesetz (scheinbar?) eingeführte Deutschlandticket steht in gesetzgeberischer Hinsicht in Bezug auf die **Kompetenz** auf einem etwas „**wackeligen Fundament**“.
- In materieller Hinsicht stellt sich (nur) die Frage, ob der Bund ein (gewollt) in die Kompetenz der Länder fallendes Tarifangebot des ÖPNV über Art. 106a GG (mit-)steuern oder zumindest „mittragen“ darf oder ob hier eine **verbotene Mischfinanzierung** vorliegt.
- Um hier klare Verhältnisse zu schaffen (und sich so zu dem Ticket zu „bekennen“ ...), ist mit dem Bundesrechnungshof eine **neue verfassungsrechtliche Grundlage** und eine **bessere Absicherung der Bundesinteressen** (dann aber auch mit Finanzverantwortung) zu fordern.
- Dann steht das Deutschlandticket **rechtlich auf sicheren Rädern!**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!