



Sachstand

**Finanzierung von Beförderungstarifen im öffentlichen
Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund**
Finanzverfassungsrechtliche Fragen

**Finanzierung von Beförderungstarifen im öffentlichen
Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund**
Finanzverfassungsrechtliche Fragen

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 072/22
Abschluss der Arbeit: 28.07.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Finanzierung des ÖPNV	4
2.1.	Grundsatz: Finanzierungskompetenz der Länder	4
2.2.	Finanzierungskompetenz des Bundes gemäß Art. 106a GG	5
2.3.	Weitere Finanzierungen durch den Bund	6
3.	Finanzierung bestimmter Tarife durch den Bund	6
4.	Vorgaben des Bundes	7
4.1.	Vorgaben des Bundes zur Tarifhöhe	7
4.1.1.	Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975	8
4.1.2.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	8
4.2.	Benchmarks als Maßgabe zur effizienten Mittelverwendung	11
5.	Kontrollmöglichkeiten des Bundes	11
5.1.	Verwendungsnachweise	12
5.1.1.	Einfachgesetzliche Regelungen	12
5.1.2.	Meinungsstand in der Literatur	12
5.1.3.	Bericht des Bundesrechnungshofs vom 8. Februar 2022	13
5.2.	Bewertung und Folgerungen	14

1. Fragestellung

Der Auftraggeber stellt verschiedene Einzelfragen im Zusammenhang mit der Finanzierung von Beförderungstarifen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund. Hintergrund ist die Einführung des sog. 9-Euro-Tickets zum 1. Juni 2022.

Hinsichtlich der für den ÖPNV maßgeblichen einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen sowie der diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes wird auf die bereits übersandte Ausarbeitung der Fachbereiche WD 3 und WD 5 verwiesen.¹ Der vorliegende Sachstand knüpft hieran thematisch an und behandelt die finanzverfassungsrechtlichen Fragen, welche sich im Zusammenhang mit der Einführung des 9-Euro-Tickets sowie einer möglichen Folgeregelung stellen.

Dabei werden zunächst grundlegende Fragen zur Finanzierung des ÖPNV erörtert (vgl. hierzu unter 2.). Anschließend wird auf die Frage eingegangen, ob der Bund die Möglichkeit hat, bestimmte Tarife zu finanzieren (vgl. hierzu unter 3.) und welche Vorgaben er bezüglich der Tarifhöhe und sog. Benchmarks machen kann (vgl. hierzu unter 4.). Schließlich werden die Kontrollmöglichkeiten des Bundes hinsichtlich der Verwendung der von ihm gewährten Mittel erörtert (vgl. hierzu unter 5.).

2. Finanzierung des ÖPNV

2.1. Grundsatz: Finanzierungskompetenz der Länder

Gemäß Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt.

Auf diese Weise verankert das Grundgesetz das sog. **Konnexitätsprinzip**, den Zusammenhang zwischen sachlicher Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung. Die Finanzierungslast folgt gemäß Art. 104a Abs. 1 GG der Zuständigkeit einer staatlichen Ebene für eine bestimmte Aufgabe und schafft in der Folge eine kausale Verknüpfung zwischen der Aufgabenerledigung und der Ausgabenlast.² Die Vorschrift normiert damit den allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz, wonach sich die Ausgabenverantwortung aus der Wahrnehmung der zugewiesenen Aufgaben ergibt.³ Allgemein geht man davon aus, dass Art. 104a Abs. 1 GG dem Prinzip der Durchführungskonnexität folgt. Derjenige, der mit der Verwaltung einer Aufgabe betraut ist, hat die Ausgaben des Gesetzesvollzugs zu tragen (Vollzugskausalität).⁴

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Festlegung von Beförderungstarifen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund“, WD 3 – 3000 – 089/22, WD 5 – 3000 – 080/22.

2 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 102.

3 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Rn. 12; vgl. auch den Gesetzesentwurf zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 30. April 1968, BT-Drs. V/2861, Tz. 289.

4 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 115.

Art. 104a Abs. 1 GG verlangt, dass Bund und Länder die sich aus ihrer Aufgabenwahrnehmung ergebenden Ausgaben gesondert finanzieren. Neben dem Gebot, die aus der eigenen Zuständigkeit resultierenden Kosten zu tragen, begründet die Bestimmung auch ein **grundsätzliches Verbot der Fremd- und Mischfinanzierung**. Eine finanzielle Beteiligung an der Erledigung fremder Verwaltungsaufgaben ist für Bund und Länder grundsätzlich unzulässig.⁵

Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Mangels einer diesbezüglichen Sonderregelung im Grundgesetz fällt die Bereitstellung des ÖPNV damit in den Aufgabenbereich der Länder. Dies gilt auch bezüglich der Ausführung der bundesgesetzlichen Regelungen⁶ zum ÖPNV. Insoweit bestimmt Art. 83 GG, dass die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Da das Grundgesetz insoweit keine abweichende Regelung trifft, führen die Länder die bundesgesetzlichen Regelungen zum ÖPNV als eigene Angelegenheit aus und regeln sowohl die Einrichtung der Behörden als auch das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 GG).

Ausgehend von dem dargestellten Konnexitätsprinzip haben somit grundsätzlich die Länder die Ausgaben für die Durchführung und Verwaltung der mit dem ÖPNV in Zusammenhang stehenden Aufgaben zu tragen.

2.2. Finanzierungskompetenz des Bundes gemäß Art. 106a GG

Eine **Ausnahme vom Grundsatz der Konnexität** bildet allerdings **Art. 106a GG**.⁷ Nach Satz 1 der Vorschrift steht den Ländern ab 1. Januar 1996 für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere regelt nach Satz 2 ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach Satz 3 bleibt der Betrag nach Satz 1 bei der Bemessung der Finanzkraft nach Artikel 107 Abs. 2 unberücksichtigt.

Hintergrund der Vorschrift ist die Bahnreform von 1993.⁸ Nach Art. 87e GG in Verbindung mit Art. 143a Abs. 3 GG (Regionalisierung) ist die Aufgabenverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr vom Bund auf die Länder übergegangen. Durch Art. 106a GG sollen vor allem die Betriebskostendefizite ausgeglichen werden, die den Ländern infolge des Übergangs der Aufgabenverantwortung entstehen.⁹

5 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 123.

6 Bzgl. der bundesgesetzlichen Rechtsgrundlagen im Bereich des ÖPNV vgl. die bereits übersandte Ausarbeitung der Fachbereiche WD 3 und WD 5 (WD 3 – 3000 – 089/22, WD 5 – 3000 – 080/22).

7 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Rn. 2.

8 Vgl. hierzu eingehend Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 106a, Rn. 5.

9 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Vorbemerkung, Rn. 1.

Der in Art. 106a Satz 1 GG vorgesehene finanzielle Ausgleich für die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes bezieht sich auf den gesamten öffentlichen Personennahverkehr, einschließlich des Straßenpersonennahverkehrs.¹⁰ Das in Satz 2 vorgesehene Bundesgesetz, in dem „das Nähere“ hinsichtlich des den Ländern zustehenden Betrages geregelt wird, ist in Form des Regionalisierungsgesetzes (RegG) erlassen worden.¹¹

§ 8 RegG enthält „Regelungen zur Unterstützung der Länder bei der Umsetzung des Vorhabens 9-Euro-Ticket“. Nach Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift wird für den Zeitraum Juni bis August 2022 ein Tarif angeboten, der für ein Entgelt von 9 Euro pro Kalendermonat die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs ermöglicht. In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass die Umsetzung dieser Tarifmaßnahme in der Zuständigkeit der Länder erfolgt, welche das Antrags- und Bewilligungsverfahren organisieren und **den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen die Mittel in Höhe der entgangenen Fahrgeldeinnahmen und Umsetzungskosten zur Verfügung stellen**.¹² Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 RegG steht den Ländern im Jahr 2022 für den Ausgleich der durch die Einführung und die Umsetzung der in Absatz 1 Satz 1 genannten Maßnahme entstandenen finanziellen Nachteile ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Der Betrag wird gemäß Satz 2 der Vorschrift auf 2,5 Milliarden Euro festgesetzt.

2.3. Weitere Finanzierungen durch den Bund

Auf Grundlage des Art. 125c GG und des Gemeindeverkehrswegefinanzierungsgesetzes (GVFG) stellt der Bund außerdem Mittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung. Weiterhin können auf der Grundlage von Gesetzen, bei denen eine andere Zielsetzung im Vordergrund steht, Bundesmittel in den ÖPNV fließen. Als Beispiele können etwa das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) sowie das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) genannt werden.¹³ Darüber hinaus bestehen Förderprogramme, mit denen der Bund den ÖPNV unterstützt. So gewährt der Bund zum Beispiel für im ÖPNV eingesetzte Verkehrsmittel Zuwendungen für Nachrüstungen zur Reduzierung von Abgasen.¹⁴

3. Finanzierung bestimmter Tarife durch den Bund

Im Hinblick auf das 9-Euro-Ticket und mögliche Anschlussangebote stellt sich zunächst die Frage, ob der Bund aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht die Möglichkeit hat, gezielt bestimmte

10 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 106a, Rn. 2 m. w. N.

11 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Vorbemerkung, Rn. 6.

12 BT-Drs. 20/1739, S. 14.

13 Vgl. hierzu Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.1.

14 Vgl. hierzu Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, Ziffer 2.2.

Tarife zu finanzieren oder ob er sich darauf beschränken muss, den Ländern einen Betrag zur Verfügung zu stellen, den diese für Ausgaben im ÖPNV einsetzen müssen.

Gegen die Möglichkeit des Bundes, den Verwendungszweck der den Ländern gewährten Mittel weiter einzuschränken, ließe sich möglicherweise einwenden, dass Art. 106a Satz 1 GG lediglich die Zurverfügungstellung eines Betrages „für den öffentlichen Personennahverkehr“ vorsieht, darüber hinaus jedoch keine weiteren Vorgaben zur Verwendung der Mittel trifft. Andererseits bestimmt Art. 106a Satz 2 GG jedoch, dass „das Nähere“ ein Bundesgesetz regelt, dem der Bundesrat zustimmen muss. Vor diesem Hintergrund dürfte sich eine gesetzliche Konkretisierung des Verwendungszwecks dahingehend, dass den Ländern bestimmte Beträge gezielt zum Ausgleich der durch eine bestimmte Tarifmaßnahme entstehenden Nachteile gewährt werden, im Rahmen der Vorgaben des Art. 106a GG halten.

4. Vorgaben des Bundes

Von den vorstehenden Erwägungen ist jedoch die Frage zu trennen, ob der Bund hinsichtlich der Tarifhöhe selbst verbindliche Vorgaben treffen kann oder ob derartige Vorgaben allein in der Kompetenz der Länder liegen.

4.1. Vorgaben des Bundes zur Tarifhöhe

§ 8 RegG sieht hinsichtlich des 9-Euro-Tickets eine verbindliche Vorgabe hinsichtlich der Tarifgestaltung im ÖPNV vor. Diesbezüglich stehen dem Bund auch die erforderlichen Gesetzgebungskompetenzen zu (hinsichtlich der Verbindlichkeit der Tarifregelung und den diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes vgl. die Ausarbeitung der Fachbereiche WD 3 und WD 5).¹⁵

Fraglich ist jedoch, ob diese Vorgabe des Bundes auch mit finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die verfassungsrechtlich garantierte **Eigenständigkeit der Länder** zu berücksichtigen. Diese wird aus Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 79 Abs. 3 GG abgeleitet¹⁶ und kommt zudem in der finanzwirtschaftlichen Selbstständigkeit von Bund und Ländern (Art. 109 Abs. 1 GG) zum Ausdruck.¹⁷

15 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung „Festlegung von Beförderungstarifen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund, WD 3 – 3000 – 089/22, WD 5 – 3000 – 080/22, Ziffer 3.3 und 4.

16 Vgl. hierzu Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 124; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, S. 74, mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, BVerfGE 39, 96-128, BVerfG, Beschluss vom 7. September 2010 – 2 BvF 1/09 –, BVerfGE 127, 165-224.

17 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 2. Auflage 2019, Rn. 124 m. w. N.

4.1.1. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. März 1975

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 4. März 1975 zur Gewährung von Finanzhilfen nach 104a Abs. 4 GG a. F.¹⁸ ausgeführt, dass Finanzmittel des Bundes, die den Ländern für die Erbringung ihrer Aufgaben gewährt werden, diese in eine Abhängigkeit zum Bund bringen könnten. Sie gefährdeten damit die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder, denen das Grundgesetz die volle Sach- und Finanzverantwortung für die ihnen obliegenden Aufgaben eingeräumt habe. Derartige Finanzhilfen müssten daher die Ausnahme bleiben und ihre Gewährung rechtlich so ausgestaltet werden, dass sie **nicht zum Mittel der Einflussnahme auf die Entscheidungsfreiheit der Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben** werden. Diese Gefahr bestehe insbesondere dann, wenn der Bund allein über das Ob und Wie seiner Finanzhilfe bestimme, die Länder auf die Bundesmittel angewiesen seien und die Entscheidung darüber zugleich wesentliche Teile der Haushaltsmittel der Länder festlege, weil von ihrer finanziellen Beteiligung die Gewährung der Finanzhilfe des Bundes abhängt.¹⁹

Vor diesem Hintergrund führt das Gericht weiter aus, dass vom Bund aufgestellte Bedingungen und Dotationsauflagen finanzieller oder sachlicher Art, die unmittelbar oder mittelbar darauf abzielen, die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder außerhalb der Grenzen des Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG a. F. und ohne Grundlage im Gesetz nach Art. 104a Abs. 4 Satz 2 GG a. F. an bundespolitische Interessen und Absichten zu binden, rechtlich unzulässig seien.²⁰

4.1.2. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Hinsichtlich der Frage, inwieweit sich die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen, ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich diese auf Art. 104a Abs. 4 GG a. F. beziehen. Inhaltlich sind die dort geregelten Finanzhilfen des Bundes nunmehr in Art. 104b GG geregelt. Die in diesem Zusammenhang thematisierte Eigenständigkeit der Länder beansprucht jedoch auch darüber hinaus Geltung und ist daher auch bei der Gewährung von Mitteln nach Art. 106a GG zu beachten. Zu prüfen ist daher, ob die in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck kommenden Grundsätze vorliegend gewahrt sind.

Im Hinblick auf das dem Urteil zugrundeliegende Bundesgesetz (Städtebauförderungsgesetz), welches (wie das RegG) der Zustimmung des Bundesrates bedurfte, führt das Gericht aus, dass die Art und Weise der Gewährung der Finanzhilfe grundlegend die Stellung der Länder und ihre Interessen berühre. Die Länder müssten daher entscheidenden Einfluss auf den Inhalt der entsprechenden Regelungen haben und durchsetzen können, dass die Gewährung der Bundesmittel

18 Art. 104a Abs. 4 GG a. F. lautete wörtlich: „Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt.“

19 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, juris, Leitsatz 1, Rn. 29, 31.

20 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, juris, Leitsatz 4, Rn. 52.

sie nicht in der Freiheit der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben beschränke. Das Zustimmungsgesetz müsse daher alles unter dem dargelegten Gesichtspunkt für die Länder Wesentliche enthalten.²¹

Auch im Rahmen der vorliegenden Fragestellung dürften die **Einflussmöglichkeiten der Länder auf die maßgeblichen Regelungen des RegG** zu berücksichtigen sein. Der Bundesrat hat dem Siebten Gesetz zur Änderung des RegG, mit dem unter anderem die Einführung des 9-Euro-Tickets beschlossen wurde, zugestimmt.²² In § 8 RegG werden insbesondere die Tariffhöhe sowie der Ausgleich der durch die Einführung des 9-Euro-Tickets entstandenen finanziellen Nachteile geregelt. Die Länder hatten aufgrund der Beteiligung des Bundesrates somit die Möglichkeit, Einfluss auf die für sie relevanten Regelungen zu nehmen.

Unabhängig davon müsste § 8 RegG auch hinsichtlich seiner tatsächlichen Regelungswirkung die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder im Bereich des ÖPNV wahren. Problematisch könnte insoweit sein, dass § 8 eine verbindliche Vorgabe hinsichtlich der Tarifgestaltung aufstellt, welche von den Ländern umzusetzen ist. Insoweit ließe sich argumentieren, dass eine solche Vorgabe die Entscheidungsfreiheit der Länder zumindest ebenso stark beeinflussen könnte, wie die vom Bundesverfassungsgericht genannten Bedingungen und Dotationsauflagen. Dafür könnte sprechen, dass Letztere von den Ländern nur dann zu beachten sind, wenn sie im konkreten Fall eine Finanzhilfe beantragen, während die in § 8 RegG genannte Tarifbestimmung unabhängig davon umzusetzen ist.

Die Tarifbestimmung berührt die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder. Zwar wird der ÖPNV meist von Verkehrsverbänden organisiert, die in der Regel auch die Beförderungsentgelte festlegen.²³ § 39 Abs. 1 Satz 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sowie § 12 Abs. 3 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) sehen bezüglich der Beförderungsentgelte jedoch eine Genehmigung beziehungsweise Zustimmung der durch das Land bestimmten Genehmigungsbehörde vor. Diese Genehmigungen beziehungsweise Zustimmungen gelten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 RegG für die Umsetzung des 9-Euro-Tickets als erteilt.

Damit stellt sich die Frage, ob die Tarifbestimmung die Eigenständigkeit der Länder in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise einschränkt.

Einen Anhaltspunkt dafür, was zum unabdingbaren Kernbereich der Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder sowie der durch sie benannten Aufgabenträger im Bereich des ÖPNV gehört, bietet **§ 8 Abs. 3 PBefG**. Nach Satz 1 der Vorschrift sind für die Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr die von den Ländern

21 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, juris, Leitsatz 4, Rn. 45.

22 BR-Drs. 220/22. Der Bundesrat hat diesbezüglich zudem eine Entschließung gefasst. Darin äußert er unter anderem die Erwartung, „dass der Bund das Prognoserisiko für die Ticketkosten nicht den Ländern und Verkehrsunternehmen überlässt, sondern (mit einer Nachschusspflicht) selbst übernimmt, wenn die erwarteten Einnahmeausfälle höher ausfallen als bisher prognostiziert.“ (BR-Drs. 220/22, B Ziffer 4.).

23 BT-Drs. 20/1739, S. 11.

benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Nach Satz 2 der Vorschrift definiert der Aufgabenträger dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan.

Als Hauptgegenstände des Nahverkehrsplans werden die „ort-zeitliche Quantität (Linienführungen, Haltestellen, Bedienungszeiten und -Häufigkeiten, insbesondere zum Zweck der Vernetzung, ggf. Beschränkung auf Anrufverkehr), die Qualität (Fahrzeuge, Platzzahlen)“ beschrieben.²⁴ Andere Stimmen in der Literatur gehen dagegen davon aus, dass der Inhalt des Nahverkehrsplans auf konzeptionelle Vorgaben bezüglich der Netzstruktur, der Verkehrsmittelart, Verknüpfungspunkte und den Taktverkehr beschränkt sei.²⁵ Unabhängig davon, welcher der genannten Ansichten man folgt, werden Vorgaben zur Tariffhöhe jedenfalls nicht als zwingende Bestandteile des Nahverkehrsplans genannt. Dementsprechend greift die Vorgabe zur Tariffhöhe nicht in die von den Aufgabenträgern durchzuführenden Nahverkehrsplanungen ein. Auch die Länder, welche die Aufgabenträger bestimmen, dürften somit nicht im Kernbereich ihrer Planungs- und Gestaltungsfreiheit betroffen sein.

Weiterhin hängt die Gewährung der Bundesmittel gemäß § 8 Abs. 2 und 3 RegG nicht davon ab, dass sich die Länder selbst ebenfalls an der Finanzierung des 9-Euro-Tickets beteiligen. Die Haushaltsautonomie der Länder kann daher auch nicht dadurch beeinträchtigt werden, dass diese sich faktisch zur Gewährung eigener Mittel gezwungen sehen, um in den Genuss der Bundesmittel zu kommen.

Zudem ist die Einwirkung auf die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder in zeitlicher Hinsicht dadurch reduziert, dass die Tarifmaßnahme des Bundes gemäß § 8 Abs. 1 RegG auf den Zeitraum Juni bis August 2022 begrenzt wird.

Selbst wenn man von einem **Eingriff in die Planungs- und Gestaltungsfreiheit** ausginge, dürfte dieser vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen eine eher **geringe Intensität** haben und mithin durch das Interesse des Bundes an einer einheitlichen Tarifregelung zu rechtfertigen sein. In diesem Zusammenhang sind auch die Erwägungen der Gesetzesbegründung zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes von Bedeutung. Darin wird ausgeführt, dass unterschiedliche Tarifregelungen durch einzelne Länder die Akzeptanz und damit die beabsichtigte Lenkungswirkung der Maßnahme erheblich beeinträchtigen würden. Zudem, so die Gesetzesbegründung weiter, würde es zu Schwierigkeiten im Vollzug und einer erheblichen Belastung der Verkehrsverbände und ÖPNV-Unternehmen kommen.²⁶

Vor diesem Hintergrund dürfte sich im Hinblick auf das 9-Euro-Ticket gut vertreten lassen, dass die Vorgaben des Bundes bezüglich der Tariffhöhe die Eigenständigkeit der Länder nicht in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise einschränken, solange die für den Ausgleich der entstandenen finanziellen Nachteile gewährten Bundesmittel auskömmlich sind.

24 Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014, § 8, Rn. 46.

25 Vgl. hierzu die Nachweise bei Biletzki, NZV 2000, 313, 316.

26 BT-Drs. 20/1739, S. 11.

4.2. Benchmarks als Maßgabe zur effizienten Mittelverwendung

Der Auftraggeber fragt zudem danach, inwiefern die Etablierung von sog. Benchmarks (wie etwa Bedienstandards, nach denen jede Haltestelle im Land in bestimmten Zeitabständen angefahren werden muss) als Maßgabe zur effizienten Mittelverwendung verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Eine Regelung des genannten Inhalts auf bundesgesetzlicher Ebene müsste (wie die vorstehend erörterte Tarifregelung) mit der verfassungsrechtlich garantierten Eigenständigkeit der Länder vereinbar sein.

Wie bereits ausgeführt, werden Bedienungszeiten und -häufigkeiten zu den Hauptgegenständen des durch die Aufgabenträger in der Regel aufzustellenden Nahverkehrsplans gezählt.²⁷ Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Nahverkehrspläne nur konzeptionelle Vorgaben enthalten dürfen, würde eine verbindliche Regelung der Bedienstandards durch den Bund dazu führen, dass die von den Ländern benannten Aufgabenträger ihre Nahverkehrsplanungen in erheblichem Umfang anhand der bundesweit vorgegebenen Bedienstandards auszurichten hätten.

Die Intensität des damit verbundenen Eingriffs in die Planungs- und Gestaltungsfreiheit der Länder dürfte im Falle einer bundesgesetzlichen Vorgabe der Bedienstandards somit deutlich höher sein, als im Falle einer Tarifbestimmung und sich daher verfassungsrechtlich nicht ohne Weiteres rechtfertigen lassen. Vor diesem Hintergrund dürfte die Festlegung von Benchmarks in Form von Bedienstandards gegen die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder verstoßen.

Zudem sieht § 5 Abs. 1 Satz 2 RegG grundsätzlich vor, dass der Bund lediglich einen „Finanzierungsbeitrag“ zum ÖPNV als Länderaufgabe leistet. Soweit somit im RegG keine weiteren Finanzierungsregelungen zu den genannten Benchmarks vorgesehen werden, wäre somit davon auszugehen, dass die Umsetzung der entsprechenden Vorgaben nicht in vollem Umfang aus Bundesmitteln, sondern zu einem Teil auch aus Landemitteln finanziert werden müssten. Die Länder wären somit aufgrund der inhaltlichen Vorgaben des Bundes zu den Bedienstandards gezwungen, eigene Haushaltsmittel für die Umsetzung dieser Vorgaben vorzusehen, wodurch zusätzlich ihre **Haushaltsautonomie** in Frage gestellt würde. Auch insoweit würde eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder verletzen.

5. Kontrollmöglichkeiten des Bundes

Schließlich fragt der Auftraggeber danach, welche Möglichkeiten zur besseren Kontrolle und Sicherstellung von mehr Transparenz denkbar seien und wo das Interesse des Bundes an Offenlegung an verfassungsrechtliche Grenzen stoße.

27 Vgl. hierzu bereits unter 4.1.

5.1. Verwendungsnachweise

Eine Möglichkeit, den Einsatz der gewährten Mittel durch die Länder zu kontrollieren, besteht in der Vorlage von Verwendungsnachweisen durch die Länder und deren Prüfung durch den Bund.

5.1.1. Einfachgesetzliche Regelungen

Auf einfachgesetzlicher Ebene bestimmt § 6 Abs. 2 Satz 1 RegG, dass die Länder dem Bund jährlich, beginnend mit dem Jahr 2016, die Verwendung der Mittel nach Maßgabe der Anlage 4 des RegG bis zum 30. September des jeweiligen Folgejahres nachweisen. Nach Satz 2 der Vorschrift erstellt die Bundesregierung jährlich aus den Nachweisen der Länder einen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet und veröffentlicht wird.

Einen Verwendungsnachweis durch die Länder sieht zudem § 7 Abs. 12 RegG für solche Mittel vor, die der Bund den Ländern zur Unterstützung beim Ausgleich von finanziellen Nachteilen durch die COVID-19-Pandemie gewährt.

Hinsichtlich der Mittel, die der Bund den Ländern für das 9-Euro-Ticket gewährt, bestimmt § 8 Abs. 6 Satz 1 RegG, dass die Länder für die zweckentsprechende Verwendung der Beträge verantwortlich sind und dem Bund die Verwendung dieser Mittel bis zum 30. Juni 2024 gemäß Anlage 6 des RegG nachweisen.

5.1.2. Meinungsstand in der Literatur

In der Kommentarliteratur wird darauf hingewiesen, dass der auf Grundlage des Art. 106a GG in Verbindung mit dem RegG vom Bund an die Länder gezahlte Betrag zweckgebunden zu verwenden und somit „zur Deckung von Ausgaben im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs einzusetzen“ sei.²⁸

Hinsichtlich der Reichweite der Kontrollmöglichkeiten des Bundes werden indes unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Nach einer Auffassung darf eine Verwendungskontrolle durch den Bund „nicht weiter gehen als bei Art. 104b“²⁹. Dieser sieht in Absatz 2 Satz 4 Folgendes vor: *„Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen.“*

Nach anderer Auffassung muss die Verwendungskontrolle durch den Bund auf Grundlage des RegG dagegen hinter der in Art. 104b GG vorgesehenen Verwendungskontrolle zurückbleiben.³⁰

28 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Rn. 4; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 106a, Rn. 5 m. w. N.

29 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 51. Edition, Stand: 15.05.2022, Art. 106a, Rn. 4;

30 Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, Art. 106a Rn. 3 mit Verweis auf Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 106a, Rn. 5.

Zum Teil wird auch vertreten, dass die zweckentsprechende Verwendung anders als bei Art. 104b GG nicht im Einzelnen nachgeprüft werden könne.³¹ Zudem wird davon ausgegangen, dass „eine detaillierte Kontrolle der Mittelverwendung einschließlich der Erhebung entsprechender Daten“ verfassungsrechtlich unzulässig sei.³² Dies sei im Hinblick auf § 6 Abs. 2 RegG zu berücksichtigen.³³

In Bezug auf § 6 Abs. 2 RegG werden zudem „ernstliche verfassungsrechtliche Zweifel“ geäußert.³⁴ Die darin vorgesehene „anlasslose Überprüfung der länderseitigen Aufgabenerledigung durch den Bund“ greife „ohne verfassungsrechtliche Grundlage in den eigenen Kompetenzbereich der Länder ein“. § 6 Abs. 2 RegG widerspreche „demgemäß der **grundsätzlich eigenständigen Sach- und Finanzverantwortung von Bund und Ländern**“ und lasse sich auch nicht allein mit dem legitimen Interesse des Bundes an einer zweckentsprechenden Verwendung der von ihm gewährten Finanzmittel rechtfertigen“.³⁵

Weiterhin wird bezweifelt, dass der in § 6 Abs. 2 RegG vorgesehene Verwendungsnachweis „der nur eingeschränkt zulässigen Verwendungskontrolle durch den Bund“ entspreche.³⁶ Das BVerfG habe eine solche Verwendungskontrolle ohne besondere verfassungsrechtliche Grundlage nur bei „konkreten Tatsachen im Einzelfall“ zugelassen, die „einen Haftungsanspruch nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 GG als möglich erscheinen“ ließen.³⁷

5.1.3. Bericht des Bundesrechnungshofs vom 8. Februar 2022

Der Bundesrechnungshof nimmt in seinem Bericht vom 8. Februar 2022 ebenfalls zu den Kontrollmöglichkeiten des Bundes im Hinblick auf die den Ländern für den ÖPNV gewährten Mittel Stellung.³⁸

31 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 106a, Rn. 5.

32 Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 106a, Rn. 12, m. w. N., unter anderem mit Verweis auf die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes, BT-Drs. 16/6310, S. 9 sowie auf BVerfGE 127, 165, 211 und BVerfGE 137, 108, 182.

33 Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 106a, Rn. 12.

34 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 106a, Rn. 22 m. w. N.

35 Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 96. EL November 2021, Art. 106a, Rn. 22 (Hervorhebung nur hier).

36 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 106a, Rn. 14 m. w. N.

37 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 106a, Rn. 14 mit Verweis auf BVerfGE 127, 165 (191, 204).

38 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, S. 6 ff., 29 ff.

Dabei bemängelt er insbesondere, dass der Bundesverwaltung beim RegG **Befugnisse fehlten, die Richtigkeit der Angaben in den Verwendungsnachweisen der Länder zu prüfen**.³⁹ Sie könne lediglich vertiefende Informationen von den Ländern erbitten. Insoweit unterscheide sich die Rechtslage bezüglich der Regionalisierungsmittel von den rechtlichen Möglichkeiten bei Finanzhilfen, die der Bund den Ländern gemäß Art. 104b GG zur Verfügung stelle. Hinsichtlich dieser Finanzhilfen könne die Bundesregierung zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Verwendung Berichte und Vorlage der Akten verlangen sowie Erhebungen bei allen Behörden durchführen.⁴⁰

Der Bundesrechnungshof vertritt weiter die Auffassung, dass die unzureichenden Informationsmöglichkeiten der Bundesverwaltung Anlass sein sollten, beim Erlass eines ÖPNV-Gesetzes angemessene Informationsrechte der Bundesverwaltung zu sichern. Zudem wird vorgeschlagen, die bisher einschlägigen Artikel des Grundgesetzes (Art. 106a GG und Art. 125c GG) durch eine neue verfassungsrechtliche Regelung zu ersetzen, welche die Bundesinteressen ausreichend absichere.⁴¹

5.2. Bewertung und Folgerungen

Die herrschende Meinung in der Literatur sowie der Bundesrechnungshof gehen somit davon aus, dass dem Bund hinsichtlich der Verwendungskontrolle der auf Grundlage von Art. 106a GG in Verbindung mit dem RegG an die Länder gewährten Mittel nicht dieselben Befugnisse zustehen, wie im Rahmen des Art. 104b GG. Für diese Auffassung spricht zum einen der Wortlaut des Art. 106a GG, der entsprechende Kontrollmöglichkeiten – anders als Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG – gerade nicht vorsieht. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Art. 104b GG a. F. (der entsprechende Kontrollmöglichkeiten ebenfalls noch nicht enthielt), entschieden, dass „weitergehende Nachweise“ nur beim Vorliegen konkreter Anhaltspunkte auf das Bestehen eines Haftungsanspruchs aus Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG vorzulegen seien.⁴²

Für eine Verwendungskontrolle, die über die bereits im Rahmen des RegG bestehenden Möglichkeiten hinausgeht, wäre somit eine Verfassungsänderung erforderlich, die eine weitergehende Verwendungskontrolle (etwa entsprechend der Vorgaben des Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG) auch im Fall der Mittelgewährung aufgrund von Art. 106a GG (beziehungsweise einer entsprechenden Nachfolgeregelung) vorsieht.

39 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, S. 29.

40 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, S. 29 mit Verweis auf Art. 104b Abs. 2 Satz 4 GG.

41 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 8. Februar 2022, BT-Drs. 20/599, S. 31.

42 BVerfG, Urteil vom 4. März 1975 – 2 BvF 1/72 –, juris, Orientierungssatz 3c., Rn. 111 ff.