



---

**Ausarbeitung**

---

**Festlegung von Beförderungstarifen im öffentlichen  
Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund**

**Festlegung von Beförderungstarifen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) durch den Bund**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 089/22, WD 5 - 3000 - 080/22  
Abschluss der Arbeit: 15.07.2022  
Fachbereiche: WD 3: Verfassung und Verwaltung (Abschnitt 4)  
WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft  
(Abschnitte 1-3)

---

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

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Allgemeines (Fachbereich WD 5)</b>	<b>4</b>
2.1.	„ÖPNV“	4
2.2.	Bundesgesetze	5
2.2.1.	Regionalisierungsgesetz	5
2.2.2.	Personenbeförderungsgesetz	6
2.2.3.	Allgemeines Eisenbahngesetz	7
2.3.	Rechtsverordnungen des Bundes	7
2.4.	Landesrecht	8
<b>3.</b>	<b>Einführung des 9-Euro-Tickets (Fachbereich WD 5)</b>	<b>9</b>
3.1.	Nulltarife auf Landesebene zu Werbezwecken	9
3.2.	Siebte Änderung des Regionalisierungsgesetzes	9
3.3.	Verbindlicher Charakter	9
<b>4.</b>	<b>Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes (Fachbereich WD 3)</b>	<b>10</b>
4.1.	Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG	11
4.2.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG	12
4.3.	Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	14
4.4.	Fazit	17

## 1. Einleitung und Fragestellung

In dieser Ausarbeitung wird untersucht, inwieweit das Grundgesetz eine Einflussnahme des Bundes auf die Höhe von Beförderungstarifen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zulässt (Abschnitt 4). Hintergrund ist die Einführung des sog. 9-Euro-Tickets zum 1. Juni 2022.

Zum besseren Verständnis wird zunächst das für den ÖPNV einschlägige Bundes- und Landesrecht in einem Überblick dargestellt (Abschnitt 2). Sodann wird die Neuregelung zum 9-Euro-Ticket kurz erläutert (Abschnitt 3). Aspekte der Finanzverfassung sind Gegenstand einer gesonderten Ausarbeitung.

## 2. Allgemeines (Fachbereich WD 5)

### 2.1. „ÖPNV“

Der Begriff „ÖPNV“ wird im Regionalisierungsgesetz (§ 2 RegG)<sup>1</sup>, dem Personenbeförderungsgesetz (§ 8 Abs. 1 PBefG)<sup>2</sup> und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (§ 2 Abs. 12 AEG)<sup>3</sup> definiert. Die Begriffsbestimmungen stimmen inhaltlich weitgehend überein.

§ 2 RegG definiert den ÖPNV wie folgt:

„Öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes ist 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. Der Verkehr mit Taxen ist öffentlicher Personennahverkehr im Sinne dieses Gesetzes, wenn er die in Satz 1 genannte Verkehrsnachfrage zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung befriedigt.“

Das AEG definiert zusätzlich den „Stadt- und Vorortverkehr“ sowie den „Regionalverkehr“.<sup>4</sup> In der Gesetzesbegründung zu § 2 Abs. 12 AEG wird auf die entsprechende Begriffsbestimmung für den Schienenpersonennahverkehr in der bisher geltenden (nahezu wortgleichen) Regelung des § 2 Abs. 5 AEG (a. F.) verwiesen.<sup>5</sup> Zu § 2 Abs. 5 AEG (a. F.) heißt es in der Begründung:

---

1 <http://www.gesetze-im-internet.de/regg/RegG.pdf>.

2 <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/PBefG.pdf>.

3 [https://www.gesetze-im-internet.de/aeg\\_1994/AEG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/AEG.pdf).

4 Vgl. zur Abgrenzung der Begriffe Schienenpersonenfern- und Schienenpersonennahverkehr, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 5 - 3000 - 071/19 vom 2. August 2019, <https://www.bundestag.de/resource/blob/656022/4a8ace3f18d8824c5f92b30d81a887c0/WD-5-071-19-pdf-data.pdf>.

5 Bundestags-Drs. [18/8334](#) vom 4. Mai 2016, S. 248.

„Der **Schienenpersonennahverkehr** (SPNV) wird **funktional definiert**. Maßgebend ist zunächst die **Zweckbestimmung** oder **Aufgabenstellung**, die das betreibende Unternehmen seinen Zügen beimisst. In der Mehrzahl der Fälle wird die Zuordnung der einzelnen Zuggattungen (in der Unternehmenssprache der DB ‚Produkte‘) zum Fern- oder Nahverkehr problemlos sein. Die Bezeichnung einzelner Zuggattungen unterliegt jedoch ständigen Veränderungen. Deshalb kommt eine konkrete Aufzählung einzelner z. Z. vorhandener Zuggattungen im Gesetz nicht in Betracht. [...] In Zweifelsfällen der Zuordnung soll daher die **Beförderungsleistung** beziehungsweise die **Reisedauer** in der **Mehrzahl der Beförderungsfälle** in den betreffenden Zügen maßgebend sein. [...] Zugrunde gelegt werden dabei nicht nur die im jeweiligen Zug zurückgelegte Reiseentfernung bzw. Reisedauer, sondern die Gesamtbeförderungsweite und Reisedauer in allen während einer Reise mit der Eisenbahn benutzten Zügen (z. B. Benutzung eines Nahverkehrszuges und eines IC-Zuges über eine Gesamtweite von 85 km; wenn davon 6 km auf den Nahverkehrszug entfallen, fällt dieser Beförderungsfall nicht unter den Nahverkehrs begriff im Sinne des Absatzes 5).[...]“<sup>6</sup>

Ausweislich des Wortlauts der einfachgesetzlichen Grundlagen und der Gesetzesmaterialien ist für die Abgrenzung zwischen SPNV und Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) zunächst auf die **Zweckbestimmung** des Schienenverkehrs abzustellen, wobei maßgeblich ist, ob ein Zug der Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr dienen soll (§ 2 Abs. 12 S. 1 AEG). Ggf. kommt es in einem weiteren Schritt auf die Zweifelsfallregelung in § 2 Abs. 12 S. 2 AEG (50-Kilometer-Regel oder Reisezeit) an.<sup>7</sup>

„Stadt- und Vorortverkehr“ meint nach der Legaldefinition in § 2 Abs. 16 AEG einen Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse eines Stadtgebietes oder eines, auch grenzüberschreitenden, Ballungsraumes sowie die Verkehrsbedürfnisse zwischen einem Stadtgebiet oder Ballungsraum und dem Umland abzudecken. „Regionalverkehr“ ist in § 2 Abs. 18 AEG definiert als Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse einer, auch grenzüberschreitenden, Region abzudecken.

## 2.2. Bundesgesetze

Der öffentliche Personennahverkehr wird auf Bundesebene insbesondere durch die drei unter 2.1. genannten Gesetze (RegG, PBefG und AEG) bestimmt.

### 2.2.1. Regionalisierungsgesetz

§ 1 Abs. 1 RegG erklärt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV zur Aufgabe der Daseinsvorsorge. Nach § 1 Abs. 2 werden die Stellen, die diese Aufgabe wahrnehmen, durch Landesrecht bestimmt. Den Ländern steht nach § 5 Abs. 1 S. 1 für den ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes nach Maßgabe der Vorschriften des RegG für jedes Jahr ein Betrag zu. Grundlage für die Aufteilung der Beträge unter den Ländern ist der „Kieler Schlüssel“, der sich je zur Hälfte aus der Einwohnerzahl und den von den

---

<sup>6</sup> Bundestags-Drs. [12/4609](#) vom 23. März 1993, S. 95; Hervorhebungen durch Verfasser dieser Ausarbeitung.

<sup>7</sup> Vgl. auch Neumann, Daseinsvorsorgeaufgabe Schienenpersonennahverkehr, 2015, zugl. Diss. Universität Bayreuth 2014, S. 32.

Ländern bestellten Zugkilometern zusammensetzt.<sup>8</sup> Nach § 6 Abs. 1 S. 1 RegG ist mit den Beträgen insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren. Das Gesetz weist den Ländern zudem Mittel zum Ausgleich der während der COVID-Pandemie erlittenen Schäden (§ 7 RegG) sowie zur Unterstützung bei der Umsetzung des 9-Euro-Tickets (§ 8 RegG) zu.

Bei der Verabschiedung der bisherigen Regelungen des Gesetzes, d. h. ohne den neu eingefügten § 8 RegG, hatte der Bund stets die Zuständigkeit aus Art. 106a GG<sup>9</sup> in Anspruch genommen.<sup>10</sup> Danach steht den Ländern ab 1. Januar 1996 für den ÖPNV ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Nähere ist durch Bundesgesetz zu regeln, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

### 2.2.2. Personenbeförderungsgesetz

Das PBefG enthält den gesetzlichen Rahmen für den Marktzugang im **gewerblichen** Straßenpersonenverkehr.<sup>11</sup> Nach § 1 Abs. 1 S. 1 gilt das Gesetz für die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen) und mit Kraftfahrzeugen, also mit den auf Straßen verwendeten Verkehrsmitteln.<sup>12</sup>

§ 8 Abs. 3 PBefG regelt die Verantwortung der Aufgabenträger für die Sicherstellung einer **ausreichenden Verkehrsbedienung**. Die Vorschrift lautet auszugsweise wie folgt:

„(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des **Klimaschutzes** und der **Nachhaltigkeit** entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert 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. [...] Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.“<sup>13</sup>

---

8 Seiler, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 106a Rn. 21.

9 <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>.

10 BT-Drs. 19/30400 vom 8. Juni 2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930400.pdf>, S. 8; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/156/1915622.pdf>, S. 9; BT-Drs. 18/9981 vom 17. Oktober 2016, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/099/1809981.pdf>, S. 13; BT-Drs. 18/3785 vom 20. Januar 2015, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/037/1803785.pdf>, S. 6; BT-Drs. 16/6310 vom 7. September 2007, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/063/1606310.pdf>, S. 6; BT-Drs. 14/8781 vom 16. April 2002, <https://dserver.bundestag.de/btd/14/087/1408781.pdf>, S. 4.

11 BT-Drs. 17/8233 vom 21. November 2012, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11.

12 Vgl. Gruber, Die ÖPNV-Abgabe, Diss. 2018, S. 42.

13 Hervorhebung und Auslassung durch Verfasser dieser Ausarbeitung.

Laut Rechtsprechung zählen auch die Tarife (Preisgünstigkeit und Integration) zu den Merkmalen einer ausreichenden Verkehrsbedienung.<sup>14</sup>

Das PBefG enthält des Weiteren Rahmenbestimmungen zur Festlegung von Beförderungstarifen. So sind die aufgestellten Tarife nach § 39 PBefG vor ihrer Gültigkeit in einem Genehmigungsverfahren zu überprüfen (§ 39 Abs. 1 PBefG). Sind die Beförderungsentgelte Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, hat die zuständige Behörde der Genehmigungsbehörde dies anzuzeigen. Die Zustimmung gilt in diesem Fall als erteilt (§ 39 Abs. 1 S. 2 PBefG). Die Tarife müssen bestimmten Wirtschaftlichkeitsanforderungen entsprechen und zu ihrer Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen (§ 39 Abs. 2 PBefG).

§ 40 PBefG macht verfahrensrechtliche Vorgaben für die Aufstellung von Fahrplänen. Fahrpläne und deren Änderung bedürfen der Zustimmung der Genehmigungsbehörde (§ 40 Abs. 2 S. 1 PBefG).

Das PBefG regelt zudem die behördliche Kontrolle der einzelnen Beförderungsmittel und die Anforderungen an ihren Betrieb.

Der Gesetzgeber stützte sich beim Erlass des PBefG auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG. Eine bundesrechtliche Regelung sei zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich, da die Unternehmen häufig bundesweit operierten. So würden unterschiedliche Regelungen durch einzelne Länder das Gewerbe erheblich belasten und zu Schwierigkeiten bei Kontrollen führen.<sup>15</sup>

### 2.2.3. Allgemeines Eisenbahngesetz

Für Eisenbahnen gilt das AEG (§ 1 Abs. 2 S. 1). Es regelt u. a. die behördliche Kontrolle der Eisenbahnen und die Anforderungen an ihren Betrieb. Auch nach dem AEG unterliegen die **Beförderungsentgelte** einer Genehmigungspflicht (§ 12 Abs. 3 S. 1). Im Eisenbahnverkehr sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet, an der Aufstellung eines durchgehenden Tarifsystems mitzuwirken (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 AEG). Der Gesetzgeber stützte sich bei Erlass der Vorschriften des AEG auf die ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz für Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) sowie die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für nichtbundeseigene Eisenbahnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG).<sup>16</sup>

### 2.3. Rechtsverordnungen des Bundes

Auf Bundesebene sind weitere Regelungen zu der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in Rechtsverordnungen getroffen worden. Im Eisenbahnverkehr gilt die **Eisenbahnverkehrsordnung**

---

14 Baumeister (Hrsg.), Recht des ÖPNV, Band 2, 2013, S. 272 f. unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2010, Az.: 3 C 14.09, <https://www.bverwg.de/240610U3C14.09.0>, Rn. 18.

15 Vgl. z. B. BT-Drs. 17/8233 vom 21. Dezember 2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11 f.; der Entwurf des PBefG von 1961 enthält keine Ausführungen zur Gesetzgebungszuständigkeit, Bundestags-Drs. 3/255, <https://dserver.bundestag.de/btd/03/002/0300255.pdf>.

16 BT-Drs. 19/17289 vom 19. Februar 2020, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/172/1917289.pdf>, S. 8; BT-Drs. 16/1029 vom 22. September 2008, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/102/1610298.pdf>, S. 8.

(EVO)<sup>17</sup>, für Straßenbahnen, Oberleitungbusse und Kraftfahrzeuge die **Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen** für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen (BefBedV)<sup>18</sup>.

Die EVO und die BefBedV stellen Beförderungsbedingungen auf, die grundsätzlich für alle Personenbeförderungen in den jeweiligen Anwendungsbereichen der Verordnungen gelten. Die BefBedV regelt für den Bereich der Straßenbahnen, des Obusverkehrs und des Linienverkehrs mit Kraftwagen beispielsweise, wann ein Fahrgast einen Anspruch auf Beförderung hat und wann ein solcher Anspruch erlischt, wie sich ein Fahrgast zu verhalten hat oder wann und unter welchen Voraussetzungen Tiere oder Sachen befördert werden können.

Ein Fahrgast ist grundsätzlich verpflichtet, für die Beförderung ein **Entgelt** zu entrichten (§ 6 BefBedV bzw. § 5 EVO). Der Fahrpreis wird durch die festgesetzten Beförderungsentgelte im Tarif bestimmt (§§ 2, 3 EVO, § 6 BefBedV). Zudem legen die Verordnungen die Voraussetzungen des **erhöhten Beförderungsentgeltes** fest und dessen minimale und maximale Höhe (§ 5 EVO bzw. § 9 BefBedV).

#### 2.4. Landesrecht

Insoweit ein bundesgesetzlich vorgegebener Rahmen besteht, füllen die Länder diesen aus. Ebenso üben die Länder ihre eigene Gesetzgebungskompetenz aus, auch wenn kein bundesgesetzlich vorgegebener Rahmen besteht. In ihren ÖPNV-Gesetzen legen die Länder nicht nur die Aufgabenträger (insbesondere Landesregierung, Landkreise, kreisfreie Städte) im Sinne des § 1 Abs. 2 RegG fest, sondern bestimmen auch die zuständigen Genehmigungsbehörden.<sup>19</sup> Die Gesetze enthalten des Weiteren u. a. Ziele für den ÖPNV<sup>20</sup>, Vorschriften zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen<sup>21</sup>, zur Zusammenarbeit<sup>22</sup>, zur Aufstellung einheitlicher Tarife<sup>23</sup> und zur Finanzierung allgemein<sup>24</sup>.

---

17 <https://www.gesetze-im-internet.de/evo/EVO.pdf>.

18 <https://www.gesetze-im-internet.de/befbedv/BefBedV.pdf>.

19 Gruber, Die ÖPNV-Abgabe, Diss. 2018, S. 48 f., vgl. auch § 11 Abs. 1 PBefG.

20 Vgl. z. B. §§ 3 ff. Berliner Mobilitätsgesetz, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-MobGBEV8P21>.

21 Vgl. z. B. Art. 13 Bayerisches ÖPNVG, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayOePNVG/true>.

22 Vgl. z. B. § 5 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz, [https://www.niedersachsen.de/politik\\_staat/gesetze\\_verordnungen\\_und\\_sonstige\\_vorschriften/](https://www.niedersachsen.de/politik_staat/gesetze_verordnungen_und_sonstige_vorschriften/).

23 Vgl. z. B. § 4 Abs. 2 Thüringisches ÖPNVG, <https://landesrecht.thueringen.de/bsth/document/jlr-%C3%96PNVGTH2005V1IVZ>.

24 § 16 Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz, <https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-%C3%96PNVGRP2021pG5>.



### 3. Einführung des 9-Euro-Tickets (Fachbereich WD 5)

#### 3.1. Nulltarife auf Landesebene zu Werbezwecken

Bereits in der Vergangenheit sind – auf Landesebene – Nulltarife im ÖPNV eingesetzt worden. Den Verkehrsteilnehmern sollten dadurch die möglichen Vorteile des ÖPNV aufgezeigt werden. Die mit den kurzfristigen Werbemaßnahmen verbundenen Einnahmeausfälle wurden in Kauf genommen, da die „Schnupper-Angebote“ mittel- und langfristig einen wichtigen Beitrag zur Kundengewinnung und -bindung leisten könnten.<sup>25</sup>

#### 3.2. Siebte Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Am 19. Mai 2022 hat der Deutsche Bundestag die siebte Änderung des Regionalisierungsgesetzes<sup>26</sup> beschlossen. Das Gesetz ist am 1. Juni 2022 in Kraft getreten.<sup>27</sup> § 8 Abs. 1 S. 1 RegG lautet wie folgt:

„Für den Zeitraum Juni bis August 2022 wird ein Tarif angeboten, der für ein Entgelt von 9 Euro pro Kalendermonat die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs ermöglicht.“

#### 3.3. Verbindlicher Charakter

Diese Vorschrift hat anordnenden und nicht lediglich deklaratorischen Charakter. Sie bezieht sich insbesondere nicht nur auf bereits bestehende oder gar noch zu treffende Festlegungen der Länder (z. B. durch entsprechende Absprachen). Zwar ist der Wortlaut diesbezüglich offen. So kann es sich beim Präsens um das häufig verwendete imperative Präsens handeln.<sup>28</sup> Die Zeitform könnte jedoch auch beschreibender Natur sein und sich auf Länderabsprachen außerhalb des Gesetzes beziehen. Einen deklaratorischen Charakter hätte der Gesetzgeber jedoch im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) eindeutig zum Ausdruck bringen können. Er hätte sich z. B. nur auf die Finanzierung beziehen und die Formulierung „Zur Finanzierung des 9-Euro-Tickets ...“ verwenden können. Letztlich dienen Gesetze aber in erster Linie dazu, bestimmte Rechtsfolgen anzuordnen und sich nicht auf Beschreibungen zu beschränken. Hierzu wird im Handbuch für Rechtsförmlichkeit des Bundesministeriums der Justiz erläutert:

---

25 Gruber, Die ÖPNV-Abgabe, Diss. 2018, S. 139 ff.

26 <https://www.gesetze-im-internet.de/regg/RegG.pdf>.

27 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drs. 20/1739 vom 10. Mai 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001739.pdf>; Öffentliche Anhörung im Verkehrsausschuss am 16. Mai 2022, [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a15\\_verkehr/anhoerungen?url=L2F1c3NjaH-Vlc3NIL2ExNV92ZXJrZWWhyL2FuaG9lcuVuZ2VuLz5MTcyMi04OTE3MjI=&mod=mod876632](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a15_verkehr/anhoerungen?url=L2F1c3NjaH-Vlc3NIL2ExNV92ZXJrZWWhyL2FuaG9lcuVuZ2VuLz5MTcyMi04OTE3MjI=&mod=mod876632); Beschlussempfehlung und Bericht des Verkehrsausschusses, BT-Drs. 20/1847 vom 17. Mai 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/018/2001847.pdf>; Plenarprotokoll 20/37 vom 19. Mai 2022, S. 3656 A, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20037.pdf#P.3649>.

28 Vgl. Handbuch für Rechtsförmlichkeit des Bundesministeriums der Justiz, 3. Auflage 2008, Rn. 83, [http://hdr.bmj.de/page\\_b.1.html#an\\_95](http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_95).

„Aus dem Text eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung müssen sich die Adressaten der Regelung, der Tatbestand und die Rechtsfolgen zweifelsfrei ergeben. Insbesondere muss klar zum Ausdruck kommen, inwieweit ein bestimmtes Verhalten gefordert oder verboten wird. Es muss z. B. deutlich werden, ob eine Regelung zwingend oder vertraglich abdingbar ist. Auch muss klar hervorgehen, ob die Verwaltung in ihrem Handeln gebunden ist oder ihr Ermessen eingeräumt wird.“<sup>29</sup>

Der anordnende Charakter der Vorschrift folgt auch aus der Gesetzesbegründung zu den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes. Die entsprechenden Formulierungen lauten wie folgt:

„[...] Hinsichtlich der Bezugnahme auf das Personenbeförderungsgesetz und das Allgemeine Eisenbahngesetz ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG i. V. m. Artikel 72 Absatz 2 GG sowie aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 GG. Das Personenbeförderungsgesetz enthält den gesetzlichen Rahmen für den Marktzugang im gewerblichen Straßenpersonenverkehr, unter anderem auch für den ÖPNV. Organisiert wird der ÖPNV meist von Verkehrsverbänden, die in der Regel auch die Beförderungsentgelte festlegen und häufig länderübergreifend tätig sind. **Unterschiedliche Tarif-Regelungen** durch einzelne Länder würden die **Akzeptanz** und damit die beabsichtigte **Lenkungswirkung** des zeitlich begrenzten und bundesweit gültigen Tarifs erheblich **beeinträchtigen**. Es würde zu Schwierigkeiten im Vollzug kommen und Verkehrsverbände und ÖPNV-Unternehmen erheblich belasten. Eine **bundesrechtliche Regelung** ist deshalb nach Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit **erforderlich**.“<sup>30</sup>

Folglich bezieht sich der Gesetzgeber auf eine „bundesrechtliche Regelung“ zu Tarifen, die nach Art. 72 Abs. 2 GG zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich seien. Zu einem rein deklaratorischen Hinweis auf Tarifregelungen der Länder über ein 9-Euro-Ticket passt diese Begründung nicht. Der Bund hätte in einem solchen Fall gerade nicht von seinen Gesetzgebungszuständigkeiten Gebrauch machen müssen.

#### 4. Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes (Fachbereich WD 3)

Aufgrund des nicht nur deklaratorischen Charakters von § 8 Abs. 1 Satz 1 RegG (siehe unter 3.3.) ist eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Vorschrift **erforderlich**.

Wie bereits oben (unter 2.2.2. und 2.2.3.) dargestellt, macht der Bund im AEG (§ 12 Abs. 3 Satz 1 AEG) und im PBefG (§ 39 Abs. 1 PBefG) unabhängig vom 9-Euro-Ticket bereits **generelle Vorgaben** für die Gestaltung der Tarife bei der Personenbeförderung. So unterliegen die Tarife etwa

---

29 Vgl. Handbuch für Rechtsförmlichkeit des Bundesministeriums der Justiz, 3. Auflage 2008, Rn. 80, [http://hdr.bmj.de/page\\_b.1.html#an\\_95](http://hdr.bmj.de/page_b.1.html#an_95).

30 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Bundestags-Drs. 20/1739 vom 10. Mai 2022, S. 11, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001739.pdf>; Hervorhebung durch Verf. dieser Ausarbeitung.

nach § 12 Abs. 3 Satz 1 AEG und § 39 Abs. 1 PBefG der Zustimmung der zuständigen Genehmigungsbehörde. Nach der neuen Gesetzesänderung in § 8 Abs. 1 Satz 1 RegG gelten die Genehmigungen für den drei Monate lang geltenden 9-Euro-Tarif als erteilt.

Es stellt sich die Frage, ob dem Bund eine Regelungskompetenz für Tarifbestimmungen im ÖPNV überhaupt zusteht. Eine explizite **Gesetzgebungskompetenz für den öffentlichen Personennahverkehr besteht nicht**. Die Kompetenztitel des Grundgesetzes unterscheiden vielmehr im Bereich des Verkehrswesens nach der **Art des Beförderungsmittels**. Differenziert wird zwischen Eisenbahnen, die im Eigentum des Bundes stehen, den Schienenbahnen, die nicht im Eigentum des Bundes stehen sowie allen übrigen Beförderungsmitteln, die Teil des Straßenverkehrs sind.

#### 4.1. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG

Gemäß **Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG** hat der Bundesgesetzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“.

Der Begriff „Eisenbahnen“ umschreibt Verkehrssysteme die auf dem Rad-Schienen-Prinzip beruhen.<sup>31</sup> Nicht alle Schienenbahnen (dazu auch unter 4.2.) fallen unter den Begriff der Eisenbahn: So sind etwa unter anderem Straßenbahnen, Schwebbahnen und Untergrundbahnen nicht umfasst.<sup>32</sup> In den Gesetzesmaterialien wird darauf hingewiesen, dass diese Abgrenzung durch das einfache Recht, nämlich durch das Allgemeine Eisenbahngesetz, vorgenommen werde.<sup>33</sup>

Mit dem Begriff „Eisenbahnen des Bundes“ sind die **Eisenbahnunternehmen** des Bundes gemeint.<sup>34</sup> Die Privatrechtsform ist für die Gesetzgebungskompetenz unbedenklich, solange der **Bund mehrheitlich Eigentümer** des Unternehmens ist.<sup>35</sup>

Die Norm umfasst zum einen die Transportdienstleistungen der Eisenbahnen (Verkehr); zum anderen Regelungen zur Eisenbahninfrastruktur (Bau, Unterhaltung und Betrieb der Schienenwege sowie die Erhebung der Entgelte für die Benutzung der Schienenwege).<sup>36</sup>

---

31 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15.05.2022, Art. 73 Rn. 27; Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 73 Rn. 49.

32 Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 142.

33 BT-Drs. 12/5015, S. 6.

34 Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 143.

35 Vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 61; Kment, in: Jarass/Piero, GG, 16. Auflage 2020, Art. 73 Rn. 23.

36 Becker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 177. Aktualisierung Februar 2016, Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Rn. 19.

Für Regelungen im Bereich des ÖPNV dürfte insbesondere die Kompetenz im Bereich Verkehr in Betracht kommen. Der **Verkehr** im Sinne der Norm umfasst alle unmittelbaren Leistungen der Eisenbahn, das Verkehrsangebot und die Leistungs- und Versorgungspflichten.<sup>37</sup> Auch der Bereich der Personenbeförderung im Nahverkehr wird zum Kompetenztitel gezählt.<sup>38</sup> Umfasst sind nach ganz herrschender Meinung auch die **tariflichen Bestimmungen** im Bereich des Eisenbahnverkehrs.<sup>39</sup>

Für die Eisenbahnen des Bundes dürfte die Gesetzkompetenz zur Festlegung von Tarifen im ÖPNV damit gegeben sein.

#### 4.2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des **Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG** ergänzt thematisch die soeben behandelte ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG.<sup>40</sup> Sie umfasst „die **Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind**, mit Ausnahme der Bergbahnen“.<sup>41</sup> Schienenbahnen sind alle **spurengelassenen Verkehrssysteme**.<sup>42</sup> Dabei sind mit Spuren alle Schienen im weiteren Sinne zu verstehen,<sup>43</sup> sodass nicht nur Eisenbahnen, sondern unter anderem auch Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen erfasst sind<sup>44</sup>.

---

37 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 144; Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 93.

38 Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Auflage 2014, Vorbemerkung II Rn. 51.

39 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 144; Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 73 Rn. 27; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 73 Rn. 93; Bickenbach, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Lieferung 4/18, Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Rn. 8; Becker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 177. Aktualisierung Februar 2016, Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Rn. 20.

40 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 151.

41 Hervorhebung nur hier. Die Bergbahnen stehen in der ausschließlichen Gesetzkompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, siehe Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 73 Rn. 151.

42 Vgl. Wittreck, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 74 Rn. 115; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 244; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 312.

43 Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 14. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 312.

44 Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar, Art. 74 Rn. 244.

Nach einer Ansicht in der Literatur fallen Kleinbahnen und sonstige **Privatbahnen** nicht unter die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG, sondern in die ausschließliche Kompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG.<sup>45</sup> Die herrschende Meinung sieht für diese Ansicht keine Begründung.<sup>46</sup> Der Gesetzgeber könne aufgrund Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG Regelungen zu allen Schienenbahnen ungeachtet ihrer Eigentumsverhältnisse erlassen, solange sie nicht Eigentum des Bundes seien.<sup>47</sup>

Welche Aspekte des Schienenwesens die Norm umfasst, ist (anders als bei Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG) nicht explizit genannt. Ebenso wird in der verfassungsrechtlichen Literatur nicht diskutiert, ob die Gesetzgebungskompetenz tarifliche Bestimmungen umfasst. Nach den Gesetzesmaterialien **entsprechen die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG umfassten Themenbereiche denen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG.**<sup>48</sup> Damit behandle die Norm die Bereiche Verkehr, Bau und Benutzungsentgelte in Bezug auf diejenigen Schienenbahnen, die nicht im Eigentum des Bundes stehen.<sup>49</sup> Für Regelungen zum ÖPNV dürfte insbesondere der Bereich Verkehr in Betracht kommen (siehe oben unter 3.1.2.). In Bezug auf diesen Bereich werden die ausschließliche Bundeskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG und die konkurrierende Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG überwiegend als übereinstimmend angesehen<sup>50</sup>, sodass sie grundsätzlich die gleichen Regelungsgegenstände umfassen dürften.

Ganz vereinzelt wird angemerkt, dass aufgrund der „teilweise halbherzig“ und „widersprüchlich“ vorgenommenen Regionalisierung nach Art. 87e GG, bei der den Ländern „nicht immer diejenigen Kompetenzen zugewiesen [wurden], die für eine Ausfüllung der Nahverkehrsverantwortung notwendig wären“, **unklar sei, wie weit die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs noch reichten.**<sup>51</sup> Daraus könnte gefolgert werden, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht in vollem Maße ausüben darf, soweit Regelungen zum ÖPNV betroffen sind. Für eine solche **Einschränkung** finden sich im Grundgesetz allerdings **keine konkreten Anhaltspunkte.**

---

45 So Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 247.

46 So Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 67; Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 98; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 159; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 85.

47 Becker, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, 177. Aktualisierung Februar 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 Rn. 9.

48 BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 6.

49 BT-Drs. 12/5015 vom 25. Mai 1993, <https://dserver.bundestag.de/btd/12/050/1205015.pdf>, S. 6.

50 Vgl. BVerfGE 15, 1 (13); Bickenbach, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum GG, Lieferung 4/18, Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 Rn. 9; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 159; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 67.

51 So Möstl, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 96. EL November 2021, Art. 87e Rn. 15.

Der Bund dürfte daher im Bereich Verkehr von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Schienenbahnen, die nicht im Eigentum des Bundes stehen, **umfassend Gebrauch** machen können. Zum Regelungsgegenstand kann auf die obigen Ausführungen unter 4.1. verwiesen werden. Damit dürften entsprechend den von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG umfassten Kompetenzbereichen auch **tarifliche Bestimmungen** im ÖPNV unter den Kompetenztitel fallen.

Die sog. **Erforderlichkeitsklausel** des Art. 72 Abs. 2 GG, die bei der Anwendung einiger Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 GG zu beachten ist, ist bei der Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht einschlägig. Der Bund darf daher von der Kompetenz unabhängig davon Gebrauch machen, ob dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

#### 4.3. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG

Für denjenigen Teil des ÖPNV, der nicht dem Schienenverkehr unterfällt, dürfte **Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG** relevant sein. Nach dieser Norm besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „den **Straßenverkehr**, das **Kraftfahrwesen**, den **Bau** und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von **Gebühren oder Entgelten** für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen“.<sup>52</sup>

Die **Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten** für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen zielt auf verschiedene Methoden der staatlichen Kostenerhebung, etwa mittels Maut- oder Parkgebühren, ab.<sup>53</sup> Die Kompetenz betrifft die entgeltliche Benutzung der Straße selbst, nicht die Benutzung eines Beförderungsmittels auf der Straße. Tarifregelungen im Bereich des ÖPNV sind aus diesem Grund nicht erfasst.

Da im Bereich der Eisen- und sonstigen Schienenbahnen Regelungen zum ÖPNV als Teil des Kompetenzbereichs „**Verkehr**“ angesehen werden, könnten sie dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG als Teil des „**Straßenverkehrs**“ unterfallen. Eine Mindermeinung geht davon aus, dass das Straßenverkehrsrecht auch „Beförderungsentgelte und -bedingungen“ umfasse.<sup>54</sup> Entsprechend gehen auch die Gesetzgebungsmaterialien zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes aus dem Jahr 2011 davon aus, dass diese sich auf den Kompetenzbereich „Straßenverkehr“ stützt.<sup>55</sup> Nach ganz herrschender Meinung wird allerdings angenommen, dass die Kompetenz für den Straßenverkehr nur ein „**sachlich begrenztes Ordnungsrecht**“ umfasst.<sup>56</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat dazu festgestellt, dass das Straßenverkehrsrecht dem Zweck diene

---

52 Hervorhebung nur hier.

53 Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 84; Kment, Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 66.

54 So ohne weitere Begründung Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 62.

55 BT-Drs. 17/8233 vom 21. Dezember 2011, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/082/1708233.pdf>, S. 11.

56 So BVerfGE 40, 371 (380); Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar, Art. 74 Rn. 238; Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15.05.2022, Art. 74 Rn. 82; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 81; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 154.

„die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund - abweichend vom sonstigen (Polizei-) Ordnungsrecht - die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“<sup>57</sup>

Entsprechend dieser Rechtsprechung wird man davon ausgehen müssen, dass der Kompetenztitel „Straßenverkehr“ Regelungen zum ÖPNV nur dann umfasst, wenn diese für die Sicherheit im Straßenverkehr relevant sind. Tarifbestimmungen dürften damit nicht unter diesen Titel fallen.

Die Kompetenz könnte sich aber aus der Zuständigkeit für das **Kraftfahrwesen** ergeben. Dieser Kompetenzbereich betrifft alle Rechts- und Wirtschaftsfragen, die mit der Herstellung und dem Betrieb von Kraftfahrzeugen zusammenhängen.<sup>58</sup> Als umfasster Bereich wird in Rechtsprechung und Literatur ausdrücklich die Güter- und die **Personenbeförderung** genannt.<sup>59</sup> Regelungen zu demjenigen Teil des ÖPNV, der durch Kraftfahrzeuge durchgeführt wird, dürften somit auf diesen Kompetenzbereich gestützt werden können. Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass das Personenbeförderungsgesetz, soweit es um die Beförderung durch Kraftfahrzeuge geht, aufgrund der Kompetenz für das Kraftfahrwesen erlassen konnte.<sup>60</sup> Da die Kompetenz sämtliche Rechts- und Wirtschaftsfragen auf dem Gebiet des Kraftfahrwesens betrifft, dürften auch **tarifliche Bestimmungen für die Personenbeförderung** umfasst sein.

Für die Inanspruchnahme der Kompetenz ist allerdings zusätzlich die sog. **Erforderlichkeitsklausel** des **Art. 72 Abs. 2 GG** zu beachten. Danach hat der Bund auf bestimmten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung nur dann das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Zu diesen Gebieten gehören die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG umfassten. Für Tarifvorgaben im Bereich des ÖPNV, der mittels Kraftfahrzeugen durchgeführt wird, müsste somit das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung bestehen.<sup>61</sup>

---

57 BVerfGE 40, 371 (380).

58 Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 74 Rn. 240; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 74 Rn. 155; Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 74 Rn. 82.

59 So BSG, Urteil vom 30. Januar 2001, B 3 KR 2/00 R, NZS 2002, 31 (31); Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 74 Rn. 64; Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, GG Art. 74 Rn. 110; Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum GG, 182. Aktualisierung Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 17.

60 So BSG, Urteil vom 30. Januar 2001, B 3 KR 2/00 R, NZS 2002, 31 (31); Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, GG Art. 74 Rn. 110.

61 Für den Schienenverkehr gilt die Erforderlichkeitsklausel hingegen nicht, da die dafür bestehende Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG im Katalog des Art. 72 Abs. 2 GG nicht aufgeführt wird.

„Erforderlich“ ist eine Regelung, wenn sie für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder für die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit **geeignet** und **notwendig** ist.<sup>62</sup> Zur Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** ist eine Regelung nur dann notwendig, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“.<sup>63</sup> Erforderlich für die **Wahrung der Rechtseinheit** ist eine Vorschrift, wenn eine Vielfalt unterschiedlicher Landesgesetze zu einer „Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen [führen würde], die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“.<sup>64</sup> Zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit** ist eine Regelung erforderlich, „wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung geht, wenn also Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“.<sup>65</sup>

Das Bundesverfassungsgericht sieht ein Bundesgesetz nur dann als erforderlich an, wenn das von Art. 72 Abs. 2 GG vorgegebene Ziel ohne die Regelung nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann.<sup>66</sup> Dem Gesetzgeber steht aber eine **Einschätzungsprärogative** sowohl für die grundsätzliche Frage der Erforderlichkeit als auch für das Konzept und die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen zu.<sup>67</sup>

Die Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung des 9-Euro-Tickets begründen die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung wie folgt:

„Das Personenbeförderungsgesetz enthält den gesetzlichen Rahmen für den Marktzugang im gewerblichen Straßenpersonenverkehr, unter anderem auch für den ÖPNV. Organisiert wird der ÖPNV meist von Verkehrsverbänden, die in der Regel auch die Beförderungsentgelte festlegen und häufig länderübergreifend tätig sind. Unterschiedliche Tarif-Regelungen durch einzelne Länder würden die Akzeptanz und damit die beabsichtigte Lenkungswirkung des zeitlich begrenzten und bundesweit gültigen Tarifs erheblich beeinträchtigen. Es würde zu Schwierigkeiten im Vollzug kommen und Verkehrsverbände und ÖPNV-Unternehmen erheblich belasten. Eine bundesrechtliche Regelung ist deshalb nach Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich.“<sup>68</sup>

---

62 Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 115; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 14. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 82.

63 BVerfGE 112, 226 (244).

64 BVerfGE 106, 62 (145).

65 BVerfGE 112, 226 (248 f.).

66 BVerfGE 106, 62 (149).

67 BVerfGE 106, 62 (149); Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 117.

68 BT-Drs. 20/1739 vom 10. Mai 2022, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/017/2001739.pdf>, S. 11.



Das 9-Euro-Ticket ist Teil eines Maßnahmenpakets, das dazu dienen soll, die Bürger wegen der gestiegenen Kosten für Strom, Lebensmittel, Heizung und Mobilität **finanziell zu entlasten**.<sup>69</sup> Ferner soll das vergünstigte Ticket einen **Anreiz zum Umstieg auf den ÖPNV und zur Energieeinsparung** setzen. Würde man die Erforderlichkeit der Maßnahme verneinen, so hätte dies zur Folge, dass der Bund nur auf dem Gebiet des Schienenpersonennahverkehrs einen einheitlichen 9-Euro-Tarif vorgeben könnte, da hierfür die Erforderlichkeit nicht vorliegen muss (siehe unter 4.2.). Abweichende Tarifbestimmungen der Länder im Bereich des Straßenpersonennahverkehrs würden in diesem Fall die Nutzung des ÖPNV, die häufig von einem Wechsel zwischen unterschiedlichen Verkehrsmitteln verbunden ist, für die Bürger erheblich erschweren und aufgrund der unterschiedlichen Tarifsysteme innerhalb der einzelnen Bundesländer zu Vollzugsproblemen führen. Ferner würden in diesem Fall die Entlastungsmaßnahmen nicht denjenigen Nutzern des ÖPNV zugutekommen, die ausschließlich den Straßenpersonennahverkehr nutzen. 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.

#### 4.4. Fazit

Dem Bund dürften für die gesetzliche Einführung des **9-Euro-Tickets** die Gesetzgebungskompetenzen zustehen. Die Kompetenzen für den Schienenpersonennahverkehr ergeben sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG (Eisenbahnen des Bundes) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG (Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind). Die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG ist dabei nicht zu beachten. Das ist anders für den Teil des ÖPNV, der durch Kraftfahrzeuge durchgeführt wird. Insoweit kommt als Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz nur Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG in Betracht. Vor dem Hintergrund des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers bei der Erforderlichkeitsprüfung erscheint es vertretbar, vom Vorliegen der Kompetenz auszugehen. Die dabei maßgeblichen Überlegungen dürften auch für die Einführung einer **dauerhaften Tarifbestimmung** durch den Bund gelten.

\* \* \*