

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) Kommunalen 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 ¹	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 Folgeregulierung für entfallende Entflechtungsmittel ab 2020 in Bayern	135
IV. Unklare Rechtslage beim kommunalen Querverbund und Energiewende	136
V. Fazit	137

Kapitel 4

„Nulltarife“ im ÖPNV 139

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. „Gästeabgabe“	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 Verkehrsunternehmen	202
a) Rechtsnatur der geschlossenen Vereinbarung	203
aa) Abgrenzung zwischen öffentlich-rechtlichem Vertrag und zivilrechtlichem 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