



Ausarbeitung

**Einheitliche Tarife im öffentlichen Personennahverkehr durch
bundesgesetzliche Regelungen**



Einheitliche Tarife im öffentlichen Personennahverkehr durch bundesgesetzliche Regelungen

Verfasser/in: [REDACTED]
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 129/13
Abschluss der Arbeit: 31. Juli 2013
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon: [REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Einleitung | 4 |
| 2. | Geltende Rechtslage | 5 |
| 3. | Einführung weiterer Regelungen | 6 |
| 3.1. | Gesetzgebungskompetenz des Bundes | 7 |
| 3.1.1. | Eisenbahnen des Bundes | 7 |
| 3.1.2. | Schienebahnen | 7 |
| 3.1.3. | Beförderungsmittel innerhalb des Straßenverkehrs | 8 |
| 3.2. | Weitere Grenzen zum Erlass einheitlicher Regelungen | 10 |
| 3.2.1. | Art. 12 GG | 10 |
| 3.2.2. | Art. 28 Abs. 2 GG | 11 |

1. Einleitung

Der öffentliche Personennahverkehr dient einem großen Teil der deutschen Bevölkerung als tägliches Fortbewegungsmittel. In **§ 2 Regionalisierungsgesetz¹ (RegG)** wird er als die „**allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr**“ bezeichnet, „**die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr zu befriedigen**“. Dabei wird in der Regel eine Gesamtreiseweite von 50 Kilometern oder eine Gesamtreisedauer von einer Stunde nicht überschritten. Es wird zwischen Schienenpersonennahverkehr und Straßenpersonennahverkehr unterschieden. Als **Schienepersonennahverkehr** werden die Verkehrsleistungen des öffentlichen Personennahverkehrs bezeichnet, die durch die Eisenbahnverkehrsunternehmen erbracht werden. Der **Straßenpersonennahverkehr** konzentriert sich hingegen auf alle übrigen Personenbeförderungen, die mit Straßenbahnen, Kraftfahrzeugen wie Bussen und Taxen, Oberleitungsbussen oder auch U-Bahnen geleistet werden.

Die entgeltlichen Voraussetzungen, unter denen der öffentliche Personennahverkehr genutzt wird, werden durch ein **Tarifsystem** geregelt. Ein Tarif setzt sich aus dem **Beförderungsentgelt** und den **Beförderungsbedingungen** zusammen, unter denen ein Fahrgast für eine bestimmte Strecke befördert wird.² Definieren lässt sich ein Tarif als „eine systematische, veröffentlichte Zusammenstellung von Preisen und allgemeinen Bedingungen für wiederholte oder wiederholbare Beförderungsleistungen, die für alle Nachfrager oder Nachfragegrößen gleichermaßen gilt“³.

Die **Organisation und Ausgestaltung** des öffentlichen Personennahverkehrs ist gem. **§ 1 RegG** eine **Aufgabe der Daseinsvorsorge** und wird durch die Länder und Kommunen wahrgenommen. Für den eigentlichen Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs können die Länder und Kommunen private Unternehmen beauftragen und gründen. Hierbei haben sich unterschiedliche Modelle entwickelt, in denen in verschiedener Weise mit den privaten Unternehmen zusammengearbeitet wird. Dementsprechend sind aufgrund der verschiedenen Organisationen und strukturellen Gegebenheiten auch die Tarife, unter denen der öffentliche Personennahverkehr genutzt wird, sehr unterschiedlich ausgestaltet. Dies führt dazu, dass beispielsweise eine „Kleingruppe“ in zwei Städten, deren öffentlicher Personennahverkehr durch unterschiedliche Verkehrsverbände betrieben wird, an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft ist und das entsprechende Beförderungsentgelt unterschiedlich hoch ist.

Im Folgenden wird geprüft, ob es dem Bundesgesetzgeber rechtlich möglich ist, Tarife für den öffentlichen Personennahverkehr für das gesamte Bundesgebiet einheitlich zu regeln. Zu nennen sind beispielsweise einheitliche Regelungen zu der **Gruppengröße** mehrerer Fahrgäste mit einem Gruppenfahrchein, der **Geltungsdauer** eines Fahrcheins, der Länge einer **Kurzstrecke** und der Höhe des sog. **erhöhten Beförderungsentgeltes**.

1 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598) geändert worden ist.

2 Siehe § 12 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das durch Artikel 5 Absatz 4 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1738) geändert worden ist.

3 Von Bissing in: Verkehrspolitik, Eine Einführung (1956), S. 43.

2. Geltende Rechtslage

Der öffentliche Personennahverkehr wird auf Bundesebene insbesondere durch drei Gesetze bestimmt. Eine bedeutende Regelung für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr stellt das eingangs bereits genannte **RegG** dar. Die weiteren zentralen Bundesgesetze im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs unterscheiden sich nach der Art des Beförderungsmittels. Für Eisenbahnen gilt das **Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)**. Für Straßenbahnen, Oberleitomnibusse und Kraftfahrzeuge gilt das **Personenbeförderungsgesetz⁴ (PBefG)**. Das AEG und das PBefG regeln die behördliche Kontrolle der einzelnen Beförderungsmittel und die Anforderungen an ihren Betrieb. Zudem enthalten sie tarifliche Bestimmungen und Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass bestimmter Rechtsverordnungen.

Im Bereich der Tarifgestaltung können die einzelnen **Verkehrsunternehmen ihre Tarife selbstständig festlegen**. Voraussetzung ist, dass sie für alle Fahrgäste innerhalb ihres Geltungsbereichs einheitlich gelten. Im Eisenbahnverkehr sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen verpflichtet, an der Aufstellung eines durchgehenden Tarifsystems mitzuwirken (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 AEG). Hier wird bereits ein einheitliches Konzept angestrebt, wenn auch keine Pflicht zur Aufstellung eines einheitlichen Tarifsystems besteht. Das Mitwirkungsgebot zielt primär auf aneinander anschließende Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Gewährleistung eines reibungslosen Übergangs innerhalb der einzelnen örtlich angrenzenden Verkehrsverbände ab.⁵

Auch wenn die Aufstellung eines Tarifsystems den Unternehmen vorbehalten ist, können diese ihre Tarife nicht völlig autonom bestimmen. Die aufgestellten Tarife sind vor ihrer Gültigkeit in einem **Genehmigungsverfahren** von einer staatlichen Kontrollstelle zu prüfen. So wird bereits sichergestellt, dass die Tarife bestimmten Wirtschaftlichkeitsanforderungen entsprechen und zu ihrer Leistung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Das Genehmigungsverfahren und die entsprechenden Voraussetzungen werden durch **§ 39 PBefG** bzw. **§ 12 AEG** und im Einzelnen durch **Landesgesetze** geregelt. Die behördliche Zuständigkeit liegt für Eisenbahnen des Bundes beim Bund und im Übrigen bei den Ländern.

Auf Bundesebene sind weitere Regelungen zu der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel in Rechtsverordnungen getroffen. Im Eisenbahnverkehr gilt die **Eisenbahnverkehrsordnung⁶ (EVO)**; für Straßenbahnen, Oberleitungsbusse und Kraftfahrzeuge gilt die **Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linien-**

4 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das durch Artikel 5 Absatz 5 des Gesetzes vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1738) geändert worden ist.

5 Kramer, Allgemeines Eisenbahngesetz, Kommentar, 1. Auflage (2012), § 12 Rn. 1.

6 Eisenbahn-Verkehrsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 1999 (BGBl. I S. 782), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Mai 2009 (BGBl. I S. 1146) geändert worden ist.

verkehr mit Kraftfahrzeugen⁷ (BefBedV) und die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr⁸ (BOKraft).

Insbesondere die **EVO** und die **BefBedV** stellen **allgemeine Beförderungsbedingungen** auf, die grundsätzlich für alle Personenbeförderungen in den jeweiligen Anwendungsbereichen gelten. Von den allgemeinen Beförderungsbedingungen kann mit sog. **besonderen Beförderungsbedingungen**⁹ abgewichen werden. Diese Besonderen Beförderungsbedingungen können die Unternehmen auf Grundlage des § 39 Abs. 6 PBefG und § 1 Abs. 1 S. 2 BefBedV für den Bereich der Straßenbahnen, des Obusverkehrs und des Linienverkehrs mit Kraftfahrzeugen und für den Bereich der Eisenbahnen auf Grundlage des § 5 EVO selbst erlassen. Sie sind den Genehmigungsbehörden anzuzeigen und bedürfen einer Genehmigung.

Die **allgemeinen Beförderungsbedingungen** beschäftigen sich inhaltlich mit den **vertraglichen Pflichten** des Beförderungsunternehmens und des Fahrgastes. 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.

Auch in den allgemeinen Beförderungsbedingungen wurden **tarifliche Bestimmungen** getroffen. Ein Fahrgast ist grundsätzlich verpflichtet, für die Beförderung ein **Entgelt** zu entrichten (§ 11 EVO bzw. § 6 BefBedV). § 11 Abs. 1 S. 1 EVO legt fest, dass der **Fahrpreis** durch den **Tarif** bestimmt wird. Zudem werden die Voraussetzungen des **erhöhten Beförderungsentgeltes** und dessen minimale und maximale Höhe bestimmt (§ 12 EVO bzw. § 9 BefBedV). Für Straßenbahnen, Oberleitungsbusse und Kraftfahrzeuge darf das erhöhte Beförderungsentgelt die Grenze von 40 € oder das Doppelte des Beförderungsentgeltes für eine einfache Fahrt nicht übersteigen (§ 9 Abs. 2 BefBedV). Im Eisenbahnverkehr muss das erhöhte Beförderungsentgelt das Doppelte des gewöhnlichen Fahrpreises und mindestens 40 € betragen (§ 12 Abs. 2 EVO).

Darüber hinausgehende konkrete Vorgaben eines einheitlichen Tarifsystems im öffentlichen Personennahverkehr wurden bundeseinheitlich nicht getroffen.

3. Einführung weiterer Regelungen

Detailliertere Regelungen mit dem Ziel eines einheitlichen Tarifsystems im öffentlichen Personennahverkehr wären inhaltlich und systematisch Teil der allgemeinen Beförderungsbedingungen und daher für den Eisenbahnverkehr in der EVO und für Straßenbahnen, den Obusverkehr

7 Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. Februar 1970 (BGBl. I S. 230), die zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 8. November 2007 (BGBl. I S. 2569) geändert worden ist.

8 Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 8. November 2007 (BGBl. I S. 2569) geändert worden ist.

9 Siehe § 39 Abs. 6 S. 1 PBefG, § 1 Abs. 1 S. 2 BefBedV.

und den Linienverkehr mit Kraftwagen in der BefBedV regelbar. Die EVO beruht auf der Ermächtigungsgrundlage des § 3 Abs. 1 AEG i. V. m. § 1 der Verordnung über die Ermächtigung des Bundesministers für Verkehr zum Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Eisenbahnwesens, die BefBedV auf § 57 Abs. 1 Nr. 5 PBefG.

3.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Es stellt sich die Frage, ob der Bund die Regelungskompetenz für weitere vereinheitlichende Tarifbestimmungen im ÖPNV hat. Die Kompetenztitel des Grundgesetzes unterscheiden im Bereich des Verkehrswesens nach der Art des Beförderungsmittels. Zu differenzieren ist zwischen Eisenbahnen, die alleine oder weit überwiegend im Eigentum des Bundes stehen, Eisenbahnen die im Eigentum eines Dritten stehen, anderen Schienenbahnen und allen übrigen Beförderungsmitteln, die Teil des Straßenverkehrs sind.

3.1.1. Eisenbahnen des Bundes

Gem. **Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Grundgesetz (GG)** besitzt der Bundesgesetzgeber die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Verkehr von Eisenbahnen, die ausschließlich oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (**Eisenbahnen des Bundes**). Eisenbahnen sind „Rad-Schienenbahnen“, d.h. Bahnen mit festem Spurweg.¹⁰ Hierzu zählen Schienenbahnen mit einer gesonderten Schienenspur, die nicht Teil des Straßenverkehrs sind. Straßenbahnen sind daher keine Eisenbahnen.¹¹

Tarifbestimmungen, die Eisenbahnen des Bundes betreffen und in der EVO zu regeln wären, könnten von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG umfasst sein, wenn tarifliche Regelungen dem Begriff „Verkehr“ zugeordnet werden können. „**Verkehr**“ umfasst alle unmittelbaren Leistungen der Eisenbahn, das Verkehrsangebot und die Leistungs- und Versorgungspflichten.¹² Zu diesen unmittelbaren Leistungen zählen auch die Bedingungen, unter denen die Leistungen erbracht werden und damit auch die tariflichen Bestimmungen.¹³

3.1.2. Schienenbahnen

Für **Schienenbahnen**, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, hat der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung eine Gesetzgebungskompetenz aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG**. Schie-

10 BVerfGE 26, 338, 382.

11 Degenhart in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage (2011), Art. 73 Rn. 27; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 73 Rn. 70.

12 Stettner in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Auflage (2006), Supplementum 2007, Art. 73 Rn. 36; Uhle in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 73 Rn. 144; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 73 Rn. 72.

13 Stettner in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Auflage (2006), Supplementum 2007, Art. 73 Rn. 37; Degenhart in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage (2011), Art. 73 Rn. 2ff; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 73 Rn. 72.

nenbahnen sind alle **spurengelundenen Verkehrssysteme**.¹⁴ Dabei sind mit Spuren alle Schienen im weiteren Sinne zu verstehen, so dass nicht nur **Eisenbahnen**, sondern u.a. auch **Straßenbahnen** und **U-Bahnen** erfasst sind.¹⁵ Die Reichweite der Kompetenz ist an den „Verkehr“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG angelehnt.¹⁶ Von Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG sind folglich auch Tarifregelungen erfasst. Die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG würde den Bund daher zu dem Erlass von Regelungen innerhalb der **EVO**, die **Eisenbahnen im Eigentum eines Dritten** betreffen und innerhalb der **BefBedV**, die **Straßenbahnen** und **U-Bahnen** betreffen, ermächtigen.

3.1.3. Beförderungsmittel innerhalb des Straßenverkehrs

Für Tarifregelungen innerhalb der BefBedV, die den **Verkehr mit Oberleitungsomnibussen und Kraftwagen** betreffen, könnte der Bund im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung eine Kompetenz aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG** haben. Danach hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Straßenverkehrs, des Kraftfahrwesens, des Baus und der Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr und der Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen.

Die **Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen** zielt auf die Möglichkeit ab, die Besteuerung des Straßengüterverkehrs durch eine andere Finanzierungsmethode, bspw. durch die Erhebung von Mautgebühren, zu ersetzen.¹⁷ Betroffen ist daher die entgeltliche Benutzung der Straße selbst und nicht die entgeltliche Benutzung eines Beförderungsmittels auf der Straße. Eine entgeltliche Regelung im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs ist aus diesem Grund nicht erfasst.

Der Begriff des „**Kraftfahrwesens**“ umfasst von der Herstellung bis zur Benutzung von Kraftfahrzeugen entstehende Rechts- und Wirtschaftsfragen.¹⁸ Aus dieser Kompetenz entstehende Gesetze befassen sich mit dem Bau und Betrieb von Kraftfahrzeugen.¹⁹ Es geht um den Betrieb von Kraft-

14 Stettner in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. II, 2. Auflage (2006), Supplementum 2007, Art. 74 Rn. 116; Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 244; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 303.

15 Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 244; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 303.

16 Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 302.

17 Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 243; Kunig, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage (2012), Art. 74 Rn. 98; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 293 ff.

18 Oeter in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2010), Art. 74 Rn. 154; Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 240; Pieroth in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 11. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 64; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 290.

19 Kunig, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Auflage (2012), Art. 74 Rn. 97; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 74 Rn. 290.

fahrzeugen im Sinne ihrer mechanischen Nutzung und nicht um den Betrieb von Kraftfahrzeugen als Hilfsmittel der Daseinsvorsorge. Tarifrechtliche Regelungen sind aus diesem Grund nicht dem Kraftfahrwesen zuzuordnen.

Sie könnten allerdings Teil des „**Straßenverkehrs**“ sein. Der Begriff des „Straßenverkehrs“ umfasst die Ausübung des Gemeingebrauchs an öffentlich gewidmeten Wegen und Straßen²⁰ und alle Regelungen, die im Zusammenhang mit der Benutzung öffentlicher Straßen durch Fahrzeuge und Fußgänger zu Verkehrszwecken stehen.²¹ Auf Grundlage dieser Kompetenz erlässt der Bund primär Regelungen im Bereich des Straßenverkehrsrechts und der Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit dem Straßenverkehr.²² Regelungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs sind kein Gefahrenabwehrrecht. Allerdings wurde auch das PBefG auf Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erlassen.²³ Zudem steht der öffentliche Personennahverkehr in einem engen Zusammenhang mit der Benutzung der Straßen, da seine Ausgestaltung auch auf den unmittelbaren Straßenverkehr, bspw. auf das Verkehrsaufkommen, Auswirkungen hat. Aus diesem Grund dürften wohl auch tarifliche Regelungen im Bereich des Verkehrs mit Oberleitungsbussen und Kraftwagen von der Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erfasst sein.

Art. 72 Abs. 2 GG beschränkt die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG jedoch dahingehend, dass der Bundesgesetzgeber eine Regelung nur treffen kann, sofern sie für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse **erforderlich** ist. Entscheidend ist somit, ob eine vereinheitlichende Regelung in der BefBedV für das gesamte Bundesgebiet erforderlich ist.

Erforderlich ist eine Regelung, wenn sie für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit **geeignet** und **notwendig** ist.²⁴ Diese allgemeine Subsidiaritätsklausel wird vom Bundesverfassungsgericht restriktiv gehandhabt. Dem Gesetzgeber verbleibt aber eine **Einschätzungsprärogative** sowohl für die grundsätzliche Frage der Erforderlichkeit als auch für das Konzept und die Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen.²⁵ Dabei genügt eine Annäherung an das erstrebte Ziel, ohne dass es direkt erreicht werden muss.²⁶

20 BVerfGE 67, 299, 321f.

21 Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 238.

22 BVerfGE 40, 371, 378 ff.; BVerwGE 62, 376, 378.

23 Maunz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 74 Rn. 243.

24 Oeter in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2010), Art. 72 Rn. 115; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 72 Rn. 68.

25 BVerfGE 106, 62, 149; s.a. Oeter in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2010), Art. 72 Rn. 117; Kunig in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 6. Auflage (2012), Art. 72 Rn. 27; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 72 Rn. 72.

26 Oeter in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2012), Art. 72 Rn. 117; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 72 Rn. 70.

Die bundeseinheitliche Regelung muss jedoch nicht nur in ihrem Gesamthalt, sondern **auch in ihrer Regelungsdichte erforderlich** sein.²⁷ Grundsätzlich kann der Gesetzgeber einheitliche Regelungen innerhalb seiner **Einschätzungsprärogative** frei ausgestalten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass Regelungen nur dann erforderlich sind, wenn sie bei regional unterschiedlichen Voraussetzungen offen gestaltet sind und den einzelnen Bundesländern und Verkehrsbetrieben die Möglichkeit lassen, auf diese unterschiedlichen Voraussetzungen individuell zu reagieren. Bei einem starren Tarifsysteem ohne Ausnahmen könnte auf strukturelle Besonderheiten, die beispielweise eine Großstadt aufweist, nicht in angemessener Weise Rücksicht genommen werden. In diesem Fall würden einheitliche Regelungen den unterschiedlichen Lebensbedingungen innerhalb des Bundesgebietes nicht gerecht werden und würden eine Angleichung der Lebensverhältnisse und Wahrung einer Rechts- und Wirtschaftseinheit gerade verhindern.

3.2. Weitere Grenzen zum Erlass einheitlicher Regelungen

Der Vereinheitlichung des Tarifsystems sind neben der Gesetzgebungskompetenz verfassungsrechtlich weitere Grenzen gesetzt. Insbesondere Art. 12 GG und Art. 28 Abs. 2 GG sind zu berücksichtigen.

3.2.1. Art. 12 GG

Soweit es sich bei den Verkehrsunternehmen um **private** Wirtschaftsunternehmen handelt, genießen sie den grundrechtlichen Schutz der **Berufsfreiheit** aus **Art. 12 GG**. Der Schutzbereich des Art. 12 GG umfasst neben der Berufswahl auch die **Berufsausübungsfreiheit**.²⁸ Geschützt sind alle realen Äußerungen, in denen sich ein Beruf niederschlägt, insbesondere auch die Unternehmerfreiheit, die das Recht der freien Gründung und Führung von Unternehmen schützt.²⁹

Bei einer Vereinheitlichung des Tarifsystems wird die unternehmerische Freiheit des Betreibers, seine Bedingungen und Fahrpreise nach seinen Vorstellungen zu gestalten, begrenzt. Er ist bestrebt und gem. § 39 Abs. 2 PBerfG auch verpflichtet, seine Tarife an seinen wirtschaftlichen Erwartungen und Möglichkeiten auszurichten. Durch die gesetzliche Verpflichtung, Tarife aufzustellen und von der Behörde genehmigen zu lassen, wird bereits jetzt in seine Berufsausübungsfreiheit eingegriffen. Diese Beschränkung würde einen zusätzlichen Eingriff in seine Berufsausübungsfreiheit darstellen.

Der Eingriff könnte jedoch gerechtfertigt sein, sofern er den Verhältnismäßigkeitsanforderungen entspräche. Ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit ist verhältnismäßig, wenn er aufgrund **vernünftiger Allgemeinwohlinteressen** zweckmäßig erscheint³⁰ und im Übrigen die **allgemeinen**

27 Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage (2011), Art. 72 Rn. 69.

28 Manssen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Auflage (2010), § 12 Rn. 66; Gubelt in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Auflage (2012), Art. 12 Rn.27.

29 BVerfGE 50, 290, 363; s.a. Manssen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Auflage (2010), Art. 12 Rn. 69.

³⁰ BVerfGE 7, 377, 405 f.; 65, 116, 125; 93, 362, 369.

Grundsätze der Verhältnismäßigkeit gewahrt sind³¹. Vereinheitlichende Regelungen müssen in ihrem jeweiligen Regelungsgehalt dahingehend überprüft werden, ob sie zur Förderung eines vernünftigen Allgemeinwohlinteresses geeignet, erforderlich und im Verhältnis zu der Begrenzung der unternehmerischen Freiheit angemessen sind.

Zu Verwirklichung des Ziel einer **verbraucherfreundlicher Nutzung** könnte ein weiter vereinheitlichtes Tarifsysteem geeignet sein. Der Bürger könnte sich im ÖPNV deutschlandweit zurechtfinden. Kennt der Fahrgast das Tarifsysteem seiner Heimatregion, könnte er gezielt den für passenden Tarif überall in Deutschland wählen. Diese Überlegungen könnten zumindest für eine **einheitliche Gruppengröße** mehrerer Fahrgäste mit einem Gruppenfahrtschein und der **Geltungsdauer** eines Fahrtscheins greifen. Ob sie bspw. auch auf die **Länge einer Kurzstrecke** übertragen werden können, ist fraglich. Die Fahrwege mit den einzelnen Beförderungsmitteln sind in den jeweiligen Städten und Gemeinden unterschiedlich lang. Auch sind die Abstände von Haltestellen innerhalb des Bundesgebietes sehr unterschiedlich. Letztlich würden die Fahrgäste abhängig von den regionalen Gegebenheiten einen unterschiedlichen Leistungsumfang erhalten. Ob vor diesem Hintergrund die bundesweite Tarifvereinheitlichung mit dem Ziel einer verbraucherfreundlichen Nutzung tatsächlich uneingeschränkt geeignet ist, erscheint bereits fraglich. Punktuelle Vereinheitlichungen, wie z.B. die Festlegung von Gruppengrößen, dürften aber nicht ausgeschlossen sein.

Die **Vereinheitlichung von Beförderungsentgelten** dürfte dagegen nicht den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit genügen, da es jedenfalls an der Angemessenheit fehlen dürfte. Letztlich würde in die unternehmerischen Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als Teil der Berufsausübungsfreiheit im Übermaß eingegriffen. Bereits nach geltender Rechtslage werden die durch die Tarifgenehmigungspflicht entstandenen Nachteile der einzelnen Verkehrsunternehmen zur verhältnismäßigen Abfederung des Eingriffs auf Grundlage der „Verordnung (EG) 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates“ teilweise durch staatliche Unterstützung ausgeglichen.

Die in § 9 BefBedV und § 9 EVO getroffenen Regelungen bzgl. eines **erhöhten Beförderungsentgeltes** sind bereits sehr konkret. Inwieweit eine darüber hinausgehende Regelungen erforderlich sein könnten, erscheint schon aus diesem Grunde fraglich.

3.2.2. Art. 28 Abs. 2 GG

Der Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs ist gem. § 1 RegG Aufgabe der Daseinsvorsorge. **Daseinsvorsorge** ist die Bereitstellung lebensnotwendiger Leistungen der öffentlichen Verwaltung zur Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bürger.³² Sie ist Teil der **kommunalen Selbst-**

³¹ Scholz in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 12 Rn. 343.

³² ForsthoFF, Die Verwaltung als Leistungsträger (1938); ders., Die Daseinsvorsorge und die Kommunen (1958); Tettinger/Schwarz in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2010), Art. 28 Rn.207; Mehde in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 28 Rn. 92.

verwaltung und verfassungsrechtlich durch **Art. 28 Abs. 2 GG** geschützt.³³ Regelungen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs können die Kommunen in ihrer Freiheit, ihre Aufgabe der Daseinsvorsorge selbstständig und eigenverantwortlich wahrzunehmen, einschränken und somit in die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Selbstverwaltungsgarantie eingreifen. Da die Organisationshoheit es den Kommunen ermöglicht, ihre Aufgaben auch durch Gründung privater Unternehmen wahrzunehmen und ggf. deren Regelausgestaltung zu beeinflussen,³⁴ greifen die Regelungen unabhängig von der Organisationsstruktur und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in kommunale Selbstverwaltungsgarantie ein.

Der Eingriff in Art. 28 GG durch weiter vereinheitlichende Tarifregelungen wären unter Berücksichtigung der **allgemeinen Verhältnismäßigkeitsanforderungen** gerechtfertigt.³⁵ Es wird insoweit auf die Argumentation zu Art. 12 GG verwiesen (siehe oben 3.2.1).



³³ Tettinger/Schwarz in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, 6. Auflage (2010), Art. 28 Rn. 207 ff.; Mehde in: Maunz/Düring, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 28 Rn. 92.

³⁴ Mehde in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 67. EL (2013), Art. 28 Rn. 94; Jarass, Kommunale Wirtschaftsunternehmen und Verfassungsrecht, in: DÖV 2002, 489, 497; zu den Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftlicher Betätigung durch die Kommunen: Schink, Wirtschaftliche Betätigung kommunaler Unternehmen, in: NVwZ 2002, 129.

³⁵ BVerfGE 26, 228, 241; 56, 298, 313.