Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst
des Landtags Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen • Postfach 10 11 43 • 40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/223

Alle Abg

Rechtsgutachten

über die Realisierung des „Solidarischen Bürgertickets“ in Wuppertal

Bearbeitung: Prof. Dr. Urs Kramer

Datum: 20. Dezember 2019

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erstellen lassen. Das Gutachten wurde durch die Fraktion zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Institut für Rechtsdidaktik

Lehrprofessur für Öffentliches Recht
Prof. Dr. Urs Kramer

40 Jahre UNIVERSITÄT PASSAU
Juristische Fakultät

Universität Passau, Innstr. 40 – 94032 Passau

Telefon	Prof. Dr. Urs Kramer 0851 509-2378 0851 509-2391 (Sekretariat)
Telefax	0851 509-2392
e-mail	urs.kramer @uni-passau.de
Datum	20.12.2019

Rechtsgutachten über die Realisierung des „Solidarischen Bürgertickets“ in Wuppertal

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt 2
B. Rechtliche Fragestellungen 5
C. Gutachterliche Stellungnahme 5
I. Vereinbarkeit mit abgabenrechtlichen Vorgaben 6
1. Steuern 7
2. Gebühren 9
3. Beiträge 10
4. Ergebnis der kommunalabgabenrechtlichen Prüfung 19
II. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht 19
1. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG 20
2. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG 24
3. Vereinbarkeit mit dem Gebot der Steuerstaatlichkeit 25
4. Gesetzgebungskompetenzen bezüglich der Satzungsermächtigung 25
5. Ausgestaltung der kommunalen Nahverkehrsbeitragssatzung sowie deren Ermächtigungsgrundlage 26
III. Vereinbarkeit mit haushaltsrechtlichen Vorgaben 28
IV. Vereinbarkeit mit Europäischem Recht 28
1. Vergaberecht 28
2. Beihilfenrecht 29
V. Vereinbarkeit mit verkehrsrechtlichen Vorschriften 31
1. Vereinbarkeit mit dem PBefG 31
2. Vereinbarkeit mit dem AEG 33

VI. Vereinbarkeit mit einzelnen Rechtsgrundlagen des VRR 36
1. Betrachtete Gesetze, Verträge, Satzungen, Geschäftsordnungen, etc.: 36
2. Vereinbarkeit mit dem RegG 37
3. Vereinbarkeit mit dem ÖPNVG NRW 37
4. Vereinbarkeit mit der Satzung ZV VRR 43
5. Vereinbarkeit mit der GO ZV VRR.....44
6. Vereinbarkeit mit der Satzung VRR AöR.....44
7. Vereinbarkeit mit dem VGV VRR 49
8. Vereinbarkeit mit dem VGV VRR SPNV.....57
9. Vereinbarkeit mit dem VKV VRR SPNV 58
10. Vereinbarkeit mit den Vorschriften zur Einnahmenaufteilung im VRR.....59
11. Zu ändernde Vorschriften der soeben untersuchten Rechtsquellen.....62
12. Experimentierklausel 63
VII. Fazit.....63

A. Sachverhalt[1]

Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ schlägt vor, die Finanzierung der Betriebskosten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Stadt Wuppertal grundlegend zu reformieren. Die Bürger*innen der Stadt Wuppertal sollen Nahverkehrsbeiträge leisten; im Gegenzug erhalten alle Beitragszahlenden eine unbeschränkte, ticketgebundene Fahrtberechtigung („Solidarisches Bürgerticket“). Die Investitionen für den ÖPNV sind weiterhin durch die Stadt Wuppertal und andere öffentliche Träger zu leisten. Die Stadt Wuppertal und das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) beteiligen sich an der Finanzierung der Betriebskosten. Bisher wird bereits ein Teil der Kosten des ÖPNV von der Allgemeinheit in Form eines so genannten „steuerlichen Querverbundes“ gedeckt.

Die Höhe des Nahverkehrsbeitrages soll sich dabei dreistufig an der Leistungsfähigkeit der Beitragenden orientieren. Grundsätzlich soll dabei gelten: Ticketinhaber*innen – und damit abgabepflichtig – sind alle Einwohner*innen der Stadt Wuppertal, deren Wohnung in den Tarifgebieten 65 oder 66 liegt, in denen eine qualifizierte Bedienungsqualität erreicht wird. Die Abgabepflicht rechtfertige sich wegen des individuellen Sondervorteiles, der sich durch die

[1] Alle Daten sind dem Dokument „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019) entnommen, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

qualifizierte Erschließung ergebe. Inwiefern eine solche (im Busverkehr) gegeben ist, soll anhand folgender Faktoren definiert werden: Entfernung zur Haltestelle; Betriebszeiten, aufgeteilt in Hauptverkehrszeit, Nebenverkehrszeit und Schwachverkehrszeit; Fahrthäufigkeit; Haltestellenausstattung. Die Initiative legt sich darüber hinaus jedoch nicht im Detail fest; stattdessen soll die konkrete Erschließungs- und Bedienungsqualität im Rahmen der Erstellung des Nahverkehrsplans diskutiert und ermittelt werden.

Die Beitragshöhe soll sich dann nach dem verfügbaren Jahreseinkommen jedes abgabepflichtigen Bürgers bzw. jeder abgabepflichtigen Bürgerin bemessen. Die Einkommen von Ehepartnern sollen für die Ermittlung des Satzes kombiniert und gemittelt werden. Letztendlich ergibt sich folgende Abstufung:

Quelle: https://www.buergerticket-wuppertal.de/das-solidarische-buergerticket

Der Beitrag soll monatlich vom Einwohnermeldeamt eingezogen werden.

Nach den Plänen der Initiative soll die Wuppertaler Stadtwerke GmbH (WSW) von der Umstellung der Finanzierung als solche unberührt bleiben. Ebenso soll sie Teil des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr (VRR) bleiben. Für Fahrten außerhalb des Geltungsbereiches des Solidarischen Bürgertickets soll ebenso weiter der VRR-Tarif gelten. Einzelne Fahrten innerhalb des VRR sollen für die Inhaber*innen des Solidarischen Bürgertickets mit dem Erwerb eines Zusatztickets, zu den Verkehrsverbünden AVV und VRS mit dem Erwerb des „Einfach-Weiter-Tickets“ angetreten werden können. Die Gesamtanzahl der zu bezahlenden Zonen bzw. Waben ist dabei um die Waben 65 und 66 (Wuppertal-West und Wuppertal-Ost) verringert, so dass lediglich ein Fahrschein für die übrige Fahrstrecke gekauft werden muss. Für regelmä-

ßige Fahrten in angrenzende Tarifgebiete sollen Solidarische Bürgertickets mit dem Aufpreis entsprechend den jeweiligen Stufen B–D im VRR zu einem Abonnement aufgewertet werden können. Innerhalb der in Rede stehenden VRR-Tarifgebiete Wuppertal-West und Wuppertal-Ost soll das Solidarische Bürgerticket hingegen direkt für beliebig viele Fahrten in allen Verkehrsmitteln – auch im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) – gelten.

Andere Nutzende des ÖPNV sollen für Fahrten im Wuppertaler Stadtgebiet auch weiterhin wie gewohnt Tickets in der vom VRR vorgegebenen Tarifstruktur bezahlen. Die Einnahmen sollen wie bisher über den VRR weitergegeben und entsprechend zwischen den Verkehrsunternehmen verrechnet werden. Vergleichbare Bürgertickets, die im Wesentlichen durch eine Nahverkehrsabgabe finanziert werden, sollen im Geltungsbereich des Wuppertaler Bürgertickets als Fahrkarten akzeptiert werden, wenn das auch in der ausstellenden Kommune für Wuppertaler Bürgertickets praktiziert wird. Darüber hinaus sollen Hotels die Möglichkeit haben, auf freiwilliger Basis für jedes Bett ein Touristenticket zum ermäßigten Preis von 30 €/Monat zu erwerben. Auch Unternehmen sollen dieselbe Möglichkeit haben, für ihre nicht in Wuppertal wohnhaften Mitarbeiter*innen ein Firmenticket zu diesen Konditionen zu erwerben. Bei Veranstaltungen werden preisgünstige Einzeltickets erwogen; eine Einigung wurde unter den Initiator*innen dahingehend aber wohl noch nicht erzielt.

Die Initiative schätzt, dass mit Einnahmen in Höhe von 163 Mio. € zu kalkulieren sei. Das würde bedeuten, dass die Ausgaben der WSW aus dem Jahr 2017 (140 Mio. €) nicht nur vollständig bestritten werden könnten, sondern sogar ein Überschuss erwirtschaftet werden würde, der in die Verbesserung des Angebotes des ÖPNV in der Stadt Wuppertal, in eine Verbesserung der Ausstattung der Busse und in eine bessere Kommunikation der WSW mit ihren Kund*innen fließen soll.

In politischer bzw. rechtlicher Hinsicht fordert die Initiative zunächst die Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (KAG NRW)[2] durch den Landtag dahingehend, dass die Erhebung eines Beitrages eigener Art ermöglicht werden soll. Weiter müsse die Stadt Wuppertal eine Nahverkehrsbeitragssatzung erstellen und verabschieden. Im Anschluss müsse sie einen Tarifwunsch an den VRR gemäß § 8 Abs. 4 des Verbundgrundvertrages über die Kooperation der Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr mit der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VRR AöR) stellen (VGV VRR).[3]

[2] Gesetz v. 21.10.1969 (GV. NW. S. 712), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90).
[3] Stand: 01.07.2014.

B. Rechtliche Fragestellungen

Für die Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN, vertreten durch ihren Fraktionsvorsitzenden *Arndt Klocke*, stellt sich ausgehend vom dargestellten Konzept der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ die Frage, welche gesetzlichen Änderungen und politischen Beschlüsse notwendig wären, um ein solches Konzept in die Realität umzusetzen. Dabei spielen insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie z. B. die Organisation des ÖPNV über Verkehrsverbünde und Unternehmen eine Rolle, ebenso wie die Finanzierung durch das Land und die Kommunen.

Die Rechtsfrage an den Gutachter lautet: „Welche rechtlichen Rahmenbedingungen müssten geschaffen werden, um in der Stadt Wuppertal das Konzept ‚Solidarisches Bürgerticket‘ für den Öffentlichen Nahverkehr umzusetzen? Bitte dabei vor allem klären:

- Welche Landesgesetze etc. müssten für die Umsetzung geändert werden?
- Welche Verträge etc. müssten mit dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr und der Stadt Wuppertal/Wuppertaler Stadtwerke angepasst oder neugestaltet werden?
- Welche Hindernisse ergeben sich ggfs. durch bundes- oder europarechtliche Vorschriften?“

C. Gutachterliche Stellungnahme

Im Folgenden werden alle gestellten – und weitere sich im Laufe der Untersuchung ergebende – Rechtsfragen geklärt. Auf Grund rechtlicher Zusammenhänge, auf die im Gutachten nachfolgend näher eingegangen wird, wird jedoch eine von der Fragestellung abweichende Gliederung gewählt: Zunächst werden abgabenrechtliche Vorgaben, namentlich das KAG und die Abgabenordnung (AO),[4] untersucht. Nach der Darstellung unions- bzw. europa- und verfassungsrechtlicher Anforderungen folgen kurze Ausführungen zur haushaltsrechtlichen Vereinbarkeit, wobei anschließend auf die städtische Nahverkehrsbeitragssatzung eingegangen wird. Im Anschluss daran folgt die Untersuchung (weiterer) formeller Gesetze, nämlich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG)[5] und des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG).[6] Abschließend werden die einzelnen Rechtsgrundlagen des VRR betrachtet.

[4] Gesetz v. 01.10.2002 (BGBl. I S. 3866, ber. 2003 S. 61), zuletzt geändert durch Gesetz v. 26.11.2019 (BGBl. I S. 1794).
[5] Gesetz v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I, S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz v. 08.07.2019 (BGBl. I S. 1040).
[6] Gesetz v. 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz v. 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

I. Vereinbarkeit mit abgabenrechtlichen Vorgaben

Das KAG kennt gemäß seinem § 1 Abs. 1 S. 1 drei Abgabentypen: Steuern, Gebühren und Beiträge. Sie bezeichnen Regelungsinstrumente, welche die Möglichkeit kommunaler Abgaben für bestimmte sachliche Anwendungsbereiche eröffnen und Anforderungen an die Art und Weise ihrer Erhebung stellen. Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ bezeichnet ihren Vorschlag selbst als „Beitrag eigener Art“.[7] Im Folgenden wird demnach darauf eingegangen, ob die Erhebung eines Beitrages hier tatsächlich einschlägig ist. Darüber hinaus muss geklärt werden, ob die im KAG vorzufindenden Regeln den zu begutachtenden Fall umfassen oder ob es einer Änderung des KAG bedarf.

„Vor die Klammer gezogen“ ist dabei festzustellen, dass jede **Abgabe von der Kommune erhoben** wird, sowohl Steuern laut § 3 Abs. 1 S. 1 KAG als auch Gebühren nach § 4 Abs. 1 KAG und Beiträge gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 KAG. Eine Erhebung durch die WSW mobil GmbH als juristische Person des Privatrechts ist hingegen nicht ohne Weiteres möglich. Vielmehr wäre dazu eine Beleihung der WSW mobil GmbH nötig. Eine solche müsste durch ein formelles Gesetz oder auf Grund eines formellen Gesetzes, mithin durch eine Rechtsverordnung (z. B. in Form einer kommunalen Satzung), durch einen Verwaltungsakt oder durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen.[8] Damit müsste die Möglichkeit einer solchen Beleihung jedenfalls gesetzlich eröffnet werden. Für die vorliegende Situation bietet sich dafür das KAG an. Eine entsprechende Regelung müsste noch geschaffen werden. Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ schlägt stattdessen vor, die Stadt Wuppertal, namentlich das städtische Einwohnermeldeamt, mit der Erhebung der Abgabe zu betrauen. Dem stehen keine rechtlichen Bedenken entgegen, die Ausgestaltung der neu zu normierenden Befugnisse des Einwohnermeldeamtes entsprechend den datenschutzrechtlichen Bestimmungen vorausgesetzt. Die bisherige Vorgehensweise – die WSW und damit auch ihre „Tochter“ WSW mobil GmbH sind gesellschaftsvertraglich zur Gewinnabführung an die Stadt Wuppertal verpflichtet, die dann wiederum den Gewinn in den städtischen Haushalt einstellt – kann hingegen keinesfalls aufrechterhalten bleiben. Eine dahingehende vertragliche Regelung würde obsolet. Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ formuliert jedoch: „Durch den Entfall des steuerlichen Querverbundes wird aus dem bisherigen Defizit der WSW mobil GmbH ein Gewinn der WSW in Höhe

[7] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 4, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[8] S. an Stelle vieler *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO; Werkstand: 36. EL, Februar 2019, § 40 Rn. 276 m. w. N.

von ca. 50 Mio. €."[9] Diese Auffassung ist nach dem neuen Modell der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" jedoch falsch: Die WSW mobil GmbH erwirtschaftet dann eben keine „Gewinne" in dem bisherigen Sinn mehr. Stattdessen könnten die von der Stadt eingenommenen Abgaben den ÖPNV-Finanzbedarf übersteigen. Welche rechtlichen Konsequenzen sich aus der sich nicht lediglich in der Kostendeckung erschöpfenden Abgabenerhebung ergeben, wird noch im Folgenden eingehend untersucht (s. S. 14 ff., C. I. 3).

1. Steuern

Das KAG enthält nur wenige eigene Regelungen zu den kommunalen Steuern in § 3 KAG. Neben der Feststellung in § 3 Abs. 1 S. 1 KAG, dass Gemeinden Steuern erheben können, dem Vorbehalt in § 3 Abs. 2 KAG, wonach die Gemeinden und Kreise Steuern nur erheben sollen, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt, und den Hinweisen in Abs. 3, dass Vorauszahlungen angeordnet werden können, und in Abs. 4 zu Dritten als Steuerschuldnern, trifft das KAG keine weiteren Aussagen zur kommunalen Steuererhebung, insbesondere auch nicht zu einem kommunalabgaberechtlichen Steuerbegriff. Stattdessen verweist § 12 KAG auf die AO des Bundes.

Zunächst muss also erarbeitet werden, was unter einer Steuer i. S. des § 3 Abs. 1 S. 1 KAG verstanden wird. § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) KAG verweist hierfür auf § 3 AO. In § 3 Abs. 1 AO wird der **Steuerbegriff** wie folgt definiert: „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein." Das Gesetz geht demnach davon aus, dass die Steuererhebung sozusagen nicht auf einem synallagmatischen Austauschverhältnis beruht. Vielmehr fließt die erhobene Steuer in den städtischen Haushalt und kann dann frei verteilt werden, ohne von Vornherein einem Zweck verpflichtet zu sein.

Eine gewisse **Zweckbindung** kann einer Steuer jedoch durchaus innewohnen. So kann die Erhebung einer Steuer mit einem bestimmten Zweck gerechtfertigt werden. Beispielsweise kann der Konsum bestimmter Produkte durch die Erhebung einer Steuer unattraktiver, weil

[9] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

teurer gemacht werden, und die damit erwirtschafteten Mehreinnahmen können in weitere Präventionsmaßnahmen investiert werden.[10] Ein solcher Zweckzusammenhang schadet demnach nicht, solange darin kein Austausch von Leistungen zu sehen ist, sondern er lediglich zur Rechtfertigung einer Steuererhebung herangezogen wird.[11]

Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal" hält hierzu fest: „Das beauftragte Verkehrsunternehmen, d. h. die WSW mobil GmbH, ermittelt anhand der Kriterien des Nahverkehrsplans sowie der in der Beitragssatzung definierten Erschließungsqualität und unter Hinzuziehung unabhängiger Gutachter*innen die Ausgaben für die nächsten drei Jahre. Anhand dieser Schätzung werden Beitragshöhe und ggf. Anpassungen bei weiteren Finanzierungsquellen festgelegt."[12] Weiter heißt es: „[…] eine Summe von ca. 163 Millionen Euro, mit denen die Betriebskosten des ÖPNV finanziert werden können. Das ist ein Plus von ca. 13 Millionen Euro zum Status Quo (2017). Das bedeutet, dass […] mit Mehreinnahmen in signifikanter Höhe der ÖPNV verbessert und seine ökonomischen, umwelttechnischen, städtebaulichen und gesellschaftlichen Vorteile für alle Einwohner*innen der Stadt Wuppertal verstärkt werden kann."[13] Und schließlich: „Die Einführung eines Solidarischen Bürgertickets soll eng verknüpft werden mit einer Verbesserung des Angebots."[14] Es folgt das bereits bekannte Zitat: „Durch den Entfall des steuerlichen Querverbundes wird aus dem bisherigen Defizit der WSW mobil GmbH ein Gewinn der WSW in Höhe von ca. 50 Mio. €. Diese Summe soll dazu eingesetzt werden, die WSW konkurrenzfähig zu machen, Energiepreise zu senken und in den städtischen Haushalt investiert werden. […] Der städtische Haushalt wird dadurch dauerhaft entlastet und die Stadt Wuppertal kann endlich wieder in ihre Zukunft investieren."[15] Im Fokus soll also zum einen die potenzielle Nutzbarkeit des ÖPNV-Angebotes stehen. Zum anderen sollen die Mehreinnahmen für die Verbesserung des ÖPNV aufgewendet werden. Nicht eindeutig aus-

---

[10] S. hierzu *Gersch*, in: Klein, AO, 14. Aufl., 2018, § 3 Rn. 7.
[11] Vgl. *BVerfG*, Beschl. v. 04.02.1958, Az.: 2 BvL 31/56, 2 BvL 33/56, Rn. 22 – juris; Beschl. v. 20.05.1995, Az.: 1 BvL 1/58, 1 BvL 7/58, Rn. 34 – juris; Beschl. v. 12.10.1978, Az.: 2 BvR 154/74, Rn. 44 – juris.
[12] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 7, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[13] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 15, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[14] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 16, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[15] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

geschlossen wird jedoch, dass die Mehreinnahmen auch für ÖPNV-fremde Zwecke eingesetzt werden. Jedenfalls wird die Verwendung der Mehreinnahmen für die Herstellung des Zustandes eingeschränkt, der notwendig ist, um die durch die Abgabe eingeräumte Berechtigung auch tatsächlich ausüben zu können. Mit anderen Worten: Wenn eine Abgabe zur ansonsten kostenfreien Benutzung des ÖPNV berechtigt, muss der ÖPNV auch in einem Zustand sein, der die Benutzung durch die Berechtigten ermöglicht. Die monatlich abgebuchte Geldleistung berechtigt vergleichbar mit dem Kauf einer Monatskarte zur ansonsten kostenfreien Nutzung der ÖPNV-Dienstleistungen der WSW mobil GmbH. Dieser Gegenleistungszusammenhang, nicht aber der bloße Zweckzusammenhang,[16] reicht aus, um eine Steuer i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) KAG i. V. mit § 3 Abs. 1 AO ausscheiden zu lassen.[17]

Als Ergebnis muss daher festgehalten werden, dass es bei dem Solidarischen Bürgerticket nicht um eine kommunalabgabenrechtliche Steuer i. S. des § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. b) KAG i. V. mit § 3 Abs. 1 AO handelt.

2. Gebühren

Es könnte sich aber um eine kommunale Gebühr handeln. Nach § 4 Abs. 2 KAG sind Gebühren Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlung oder sonstige Tätigkeit – der Verwaltung (Verwaltungsgebühren) oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (Benutzungsgebühren) erhoben werden.

Das Solidarische Bürgerticket ist offensichtlich keine Verwaltungsgebühr. § 6 Abs. 1 S. 1 und 2 KAG stellt fest, dass **Benutzungsgebühren** zu erheben sind, wenn eine Einrichtung oder Anlage überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dient, sofern nicht ein privates Entgelt gefordert wird.

Darauf, ob es sich bei den ÖPNV-Dienstleistungen der WSW mobil GmbH um öffentliche Einrichtungen und Anlagen handelt, kommt es jedoch nur dann an, wenn das Solidarische Bürgerticket eine Gegenleistung in Form einer Geldleistung für eine von den Bürger*innen in Anspruch genommene besondere Leistung darstellt. Ein gewisser synallagmatischer Charakter kann nicht bestritten werden (s. dazu bereits S. 7 ff., C. I. 1.). Aber die automatische Abbuchung des Solidarischen Bürgertickets geht nicht mit dessen tatsächlicher Nutzung einher, sondern eröffnet lediglich die Möglichkeit, den ÖPNV kostenlos in Anspruch zu nehmen. Die

[16] Ebenso *Müller Kabisch*, Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen ÖPNV, WD 4 – 3000 – 268/12, S. 7.
[17] Ebenso *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 172 f.

Annahme einer Gebühr setzt jedoch voraus, dass die Inanspruchnahme der **synallagmatischen Gegenleistung** tatsächlich und nicht nur potenziell geschieht.[18] Zwar heißt es in der Literatur, es genüge, dass der Bezahlung der Gebühr die „wahrscheinliche Möglichkeit der Inanspruchnahme"[19] folge. Die Prognose bezieht sich jedoch auf die Bereitstellung der Gegenleistung durch die Kommune, nicht aber auf die Nutzung durch den Gebührenschuldner.[20] Erstere steht jedoch im vorliegenden Fall beim ÖPNV-Angebot außer Frage.

Im Ergebnis handelt es sich bei dem Abgabensatz für das Solidarische Bürgerticket also auch nicht um eine Gebühr.

3. Beiträge

Es bleibt die Subsumtion des Solidarischen Bürgertickets unter den Beitragstatbestand in § 8 KAG. Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 Fall 1 KAG sind Beiträge Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen i. S. des § 4 Abs. 2 KAG dienen. Im Gegensatz zu den bereits vorgestellten Benutzungsgebühren sind Beiträge keine Gegenleistungen für die tatsächliche Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage, sondern als Entgelt für wirtschaftliche Vorteile zu verstehen, die durch die potenzielle Nutzbarkeit der öffentlichen Einrichtung oder Anlage entstehen.[21] Die **mögliche Inanspruchnahme** der ÖPNV-Dienstleistungen ohne über das Solidarische Bürgerticket hinausgehende Kosten stellt gerade eine solche Beitragskonstellation dar.[22] Dem widerspricht auch das *Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)* nicht, wenn es entscheidet: „Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung […] des öffentlichen Personenverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet."[23] Denn das Solidarische Bürgerticket soll nicht für die bloße Bereitstellung des ÖPNV erhoben werden, sondern für dessen Nutzung; die Bereitstellung an sich ist kein ausgleichsfähiger Sondervorteil.[24]

---

[18] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 23 m. w. N.
[19] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 23.
[20] Vgl. *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 23.
[21] *Loening/Schmitz*, Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 1970, § 8, S. 91.
[22] Ebenso *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 173.
[23] *BVerwG*, Urt. v. 17.03.2016, Az.: 6 C 6/15, Rn. 28 – juris.
[24] *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 176 f.

Spätestens an dieser Stelle muss nunmehr entschieden werden, ob es sich bei den ÖPNV-Leistungen der WSW mobil GmbH um eine **öffentliche Einrichtung oder Anlage** i. S. des KAG handelt. Der kommunalabgabenrechtliche Begriff der öffentlichen Einrichtung ist dabei mit dem gleichlautenden Begriff der öffentlichen Einrichtung i. S. der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)[25] identisch. Er wird ergänzt um den Anlagenbegriff, der die öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch meint (also öffentliche Straßen, Wege und Plätze), welche die GO NRW nicht erfasst.[26] In der Literatur wird die Einrichtung hingegen als „etwas Hergestelltes […], das unterhalten werden kann,"[27] definiert. Weiter handele es sich „um Betriebe, Unternehmen, Anstalten und sonstige Leistungsapparaturen höchst unterschiedl. [sic!] Struktur und Zweckbestimmung, denen letztlich nur die Funktion gemeinsam ist, die Voraussetzungen für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung zu schaffen und zu unterhalten."[28] Namentlich werden als Einrichtungen „neben Versorgungs-, Entsorgungs- und Verkehrsbetrieben u. a. Märkte, Straßenreinigung, Bäder, Theater, Friedhöfe, Krankenhäuser, öffentliche Stadthallen"[29] aufgezählt. Letztendlich wird dem Einrichtungsbegriff vorgehalten, als zu unbestimmt zu erscheinen, um aussagekräftig zu sein. Stattdessen komme es auf die Öffentlichkeit einer Einrichtung an.[30] Der vorliegende Fall zeigt jedoch, dass der Begriff der „Einrichtung" durchaus entscheidungserheblich sein kann: Zwar werden Verkehrsbetriebe als solche ausdrücklich benannt; jedoch handelt es sich hier um eine Abgabe, welche die Inanspruchnahme von den ÖPNV-Dienstleistungen ermöglicht, die im VRR-Tarifgebiet Wuppertal-West und Wuppertal-Ost (Waben 65 und 66) von den Verkehrsbetrieben angeboten werden. Anders als die „klassischen" Fälle des § 8 KAG, namentlich straßenbauliche Maßnahmen, für die in § 8 KAG differenzierte Regelungen gefunden wurden, geht es im vorliegenden Fall somit nicht um die potenzielle Nutzung der Einrichtung an sich, sondern „nur" um die Inanspruchnahme der von ihr durchgeführten Dienstleistungen. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass der Begriff der „Einrichtung" weit auszulegen ist.[31] Beiträge für die Nutzbarkeit

[25] Gesetz v. 14.07.1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz v. 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202).
[26] *Bauernfeind/Zimmermann*, Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1979, § 4 Rn. 23.
[27] *Bauernfeind/Zimmermann*, Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1979, § 4 Rn. 23.
[28] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 29, verweisen hierzu auf *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289), und *OVG Münster*, NJW 1976, 820 (820).
[29] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 29.
[30] *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289); *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 30.
[31] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 29, mit Verweis auf *von Loebell*, Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 18 Erl. 2, Stand: März 1982.

einer Einrichtung i. S. des § 8 KAG können demnach auch dienstleistungsbezogen sein. Der ÖPNV einer Kommune ist somit eine (öffentliche) Einrichtung.[32] Jedenfalls die WSW mobil GmbH und ihre ÖPNV-Dienstleistungen sind folglich eine taugliche kommunalabgabenrechtliche Einrichtung.

Das Kommunalabgabenrecht sieht vor, dass für eine rechtlich, technisch bzw. wirtschaftlich **einheitliche Einrichtung** ein einheitlicher Beitrag erhoben werden muss.[33] Fraglich ist daher, ob auf Grund der Beschaffenheit der in Rede stehenden Anlagen eine solche „funktionsbedingte Zusammenfassung"[34] geboten ist. Eine Aufspaltung der Einrichtung „ÖPNV" in jeden Bus, jede Bushaltestelle oder in jede Buslinie, für die jeweils gesonderte Beiträge zu erheben wären, widerspricht jedoch offensichtlich dem gemeinsamen Funktionszusammenhang. Die Beitragsschuldner des Bürgertickets bilden eindeutig eine „Solidargemeinschaft", die gleichermaßen auch von punktuellen Verbesserungen des Netzes profitiert.[35] Eine Untergliederung des ÖPNV kann daher nicht gelingen. Dass innerhalb des einheitlichen ÖPNV-Beitrages Abstufungen hinsichtlich der Beitragshöhe vorgenommen werden, ist dabei im Übrigen unschädlich. Ausschlaggebend ist vielmehr die Einheitlichkeit der Abstufungskriterien und Berechnungsmethoden,[36] an der hier kein Zweifel besteht.

Problematisch bleibt, dass der Beitrag nicht auf Leistungen des kommunalen Verkehrsbetriebes „WSW mobil GmbH" beschränkt ist, sondern auch **Leistungen der Deutschen Bahn AG** (DB AG) bzw. der Tochterunternehmen der DB AG und gegebenenfalls **privaten Busunternehmen**, die möglicherweise ebenfalls in Wuppertal Verkehrsleistungen erbringen könnten, umfasst. Damit korrespondieren die Überlegungen zur **Öffentlichkeit der Einrichtung**. Diese folgt dem Widmungsakt.[37] Die Widmung macht aus einer „Sache" eine öffentlich-rechtliche „Sache". Die Eigentumsverhältnisse bleiben dadurch aber unverändert; der durch die Widmung entstandene öffentlich-rechtliche Status überlagert nur das Privateigentum.[38] Voraussetzung für eine Widmung aus inhaltlicher Sicht ist zum einen, dass die „Sache" in den Dienst der Öffentlichkeit gestellt wird, mithin einem öffentlichen Zweck dienen muss. Zum anderen ist

---

[32] Im Ergebnis ebenso *Müller Kabisch*, Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen ÖPNV, WD 4-3000-268/12, S. 11.
[33] *OVG Weimar*, Urt. v. 17.11.2015, Az.: 4 KO 252/12, Rn. 95 – juris; s. auch *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 39.
[34] *OVG Weimar*, Urt. v. 17.11.2015, Az.: 4 KO 252/12, Rn. 95 – juris.
[35] Vgl. die Argumentation des *OVG Weimar*, Urt. v. 17.11.2015, Az.: 4 KO 252/12, Rn. 95 – juris.
[36] Vgl. *OVG Weimar*, Urt. v. 17.11.2015, Az.: 4 KO 252/12, Rn. 113–115 – juris.
[37] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 30; *Ossenbühl*, DVBl. 1973, 289 (289).
[38] Für das diesbezüglich identische Eisenbahnrecht *Kramer*, in: Kunz/Kramer, Eisenbahnrecht, AEG, § 23 Rn. 9.

ein Hoheitsakt nötig, genauer ein Verwaltungsakt, der die Sachherrschaft über die betroffene Sache dem Hoheitsträger überträgt.[39] Ein solcher muss nicht zwingend schriftlich erfolgen. Nach § 37 Abs. 2 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz[40] bzw. dem inhaltsgleichen § 37 Abs. 2 S. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen[41] kann ein Verwaltungsakt auch konkludent, d. h. durch schlüssiges Verhalten, ergehen.[42] Voraussetzung für die Indienststellung der „Sache" in das Öffentliche Recht bleibt jedoch die Entscheidung des Hoheitsträgers. Unschädlich ist dabei – neben dem öffentlich-rechtlichen Widmungszweck, der bei der Erbringung von Leistungen des ÖPNV offensichtlich zu bejahen ist –, dass die WSW mobil GmbH privatrechtlich organisiert ist. Entscheidend ist vielmehr, dass sich die Kommunen „durch Vertrag oder sonstwie einen so weitgehenden Einfluß gesichert haben, daß hinsichtl. der Einr. zu angemessenen Bedingungen ein allg. Benutzungsrecht der Einwohner gegeben ist und der Benutzer die Leistung der Einr. als solche der Körperschaft empfängt."[43] Die Stadt Wuppertal hält 99,39 % der Anteile an der Wuppertaler Stadtwerke GmbH, die wiederum 100 % der Anteile an der WSW mobil GmbH hält. Eine solche nötige „Beherrschung" der WSW mobil GmbH durch die Stadt Wuppertal ist damit gegeben.[44] Sie fehlt jedoch offensichtlich für die DB AG und die anderen privaten Verkehrsunternehmen, die daher (natürlich) keine Einrichtung i. S. des § 8 KAG sind. § 8 Abs. 1 S. 1 KAG deklariert jedoch Beiträge als Aufwendungsersatzzahlungen. Der Stadt Wuppertal entsteht durch die Verkehrsleistungen der DB AG und der privaten Busunternehmen zwar kein eigener Verkehrsaufwand. Jedoch wird die Anerkennung des Solidarischen Bürgertickets durch die privaten Verkehrsdienstleister in Form vertraglicher Vereinbarungen – wie auch schon heute die Anerkennung der VRR-Tickets in den Zügen der DB AG und in den Bussen der privaten Busunternehmen – „eingekauft" werden, gegebenenfalls mit der VRR AöR als Vertragspartnerin der DB AG und der privaten Verkehrsunternehmen. Die dahingehenden vertraglichen Verbindungen mit privaten (Eisenbahn-)Verkehrsunternehmen stehen der Annahme einer öffentlichen Einrichtung also nicht entgegen.

---

[39] *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2019, Rn. 961, 964.
[40] Gesetz v. 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.06.2019 (BGBl. I S. 846).
[41] Gesetz v. 12.11.1999 (GV. NRW. S. 386), zuletzt geändert durch Gesetz v. 17.05.2018 (GV. NRW. S. 244).
[42] Ebenso *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 34
[43] Wörtlich (mit den Abkürzungen) so *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 4 Rn. 34.
[44] *BGH*, Urt. v. 23.09.1969, Az.: VI ZR 19/68, Rn. 9 – juris, stellt ausdrücklich fest, dass es sich bei rechtlich selbstständigen Verkehrsbetrieben um eine öffentliche Einrichtung handele, sofern deren Anteile gänzlich von der Kommune gehalten würden.

Im Ergebnis ist der Begriff der „öffentlichen Einrichtung“ im kommunalabgabenrechtlichen Sinn weit zu verstehen. Nicht ausschlaggebend ist zum einen jedenfalls die konkrete ÖPNV-Dienstleistungserbringung durch private Verkehrsunternehmen; zum anderen ist offenbar auch die Aufgabenträgerschaft unerheblich: Für den SPNV liegt sie beim Land NRW. Für die Bestimmung des ÖPNV im Stadtgebiet Wuppertal bzw. der WSW mobil GmbH als einer öffentlichen Einrichtung ist aber allein entscheidend, dass die privaten (Eisenbahn-)Verkehrsunternehmen, derer sich die WSW mobil GmbH eventuell bedient, selbst nicht die Merkmale einer öffentlichen Einrichtung aufweisen müssen, sondern die Anerkennung des Bürgertickets lediglich durch vertragliche Vereinbarungen mit der DB AG und den privaten Busunternehmen – ohne am Status der WSW mobil GmbH und des städtischen ÖPNV als öffentlicher Einrichtung zu rütteln – genügt.

Für die Einfügung einer Norm, welche die Erhebung eines kommunalen ÖPNV-Beitrages ermöglicht, streitet auch die Regelungssystematik der §§ 8–11 KAG. Die kommunalrechtlichen Beiträge sind nach deren Verständnis **grundstücksbezogen**, insbesondere eng mit Abgaben für die Beschaffenheit von Straßen, Wegen und Plätzen verwoben, die denklogisch am meisten durch die abgabepflichtigen Anlieger benutzt werden (s. dazu insbesondere die detaillierten Regelungen in § 8 Abs. 4–9 KAG). Zwar spricht der Wortlaut des § 8 Abs. 2 KAG dafür, dass es sich dabei lediglich um den prominentesten Anwendungsfall handelt; der Norm vermag durchaus ein weitaus abstrakterer Anwendungsbereich entnommen zu werden. So kann der Wortlaut des § 8 Abs. 2 S. 1 KAG („Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen“) so verstanden werden, dass es sich bei „Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung,“ lediglich um einen Einschub handelt, der nicht den Anwendungsbereich der kommunalabgaberechtlichen Beiträge auf solche beschränkt, die einen unmittelbaren Bezug zu Straßen, Wegen oder Plätzen aufweisen.

Jedenfalls deuten die ausführlichen Regelungen in § 8 Abs. 2–9 KAG NRW darauf hin, dass auf Grund verfassungsrechtlicher Erwägungen eine ebenso differenzierte Regulierung des ÖPNV-Beitrages getroffen werden muss.

In der Definition der Beiträge nach § 8 Abs. 2 S. 1 KAG als „Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen“ liegt sogleich die Anordnung, dass Beiträge nur in einem angemessenen Umfang erhoben werden

dürfen. Hinsichtlich von Straßen, Wegen und Plätzen wurden in § 8 Abs. 3–9 KAG differenzierte Angemessenheitserwägungen vorgenommen. De lege lata fehlen solche gesetzlichen Überlegungen zur Beitrags-Aufwands-Relation im Übrigen. Dennoch lässt der im hiesigen Fall prognostizierte Überschuss von ca. 50 Mio. €[45] darauf schließen, dass nicht schlicht von der Angemessenheit der Höhe der Beiträge ausgegangen werden kann, wenn doch die Beiträge nach § 8 Abs. 2 S. 1 KAG ein bloßer Aufwandsausgleich sein sollen. Das als solches allgemein anerkannte kommunalabgabenrechtliche **Äquivalenzprinzip**[46] beschreibt eben jenen Kostendeckungszusammenhang, der in § 8 Abs. 4 S. 5 KAG für grundstücksbezogene Beiträge auch gesetzlich verankert wurde („Das veranschlagte Beitragsaufkommen soll den nach Satz 1 bis 4 ermittelten Aufwand, der sonst von der Gemeinde oder dem Gemeindeverband selbst aufzubringen wäre, einschließlich des Wertes der bereitgestellten eigenen Grundstücke, nicht überschreiten und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 2 in der Regel decken“). Die **Mehreinnahmen** sollen jedoch in die Verbesserung des ÖPNV in Wuppertal investiert werden. Mit der Erhebung von Überschüssen soll folglich ein erhöhter Aufwand einhergehen. Zumindest für die Anschlussbeiträge nach § 8 Abs. 4 S. 3 KAG ist dabei anerkannt, dass künftig anfallende Kosten geschätzt und in die Berechnung der Höhe der Beiträge eingestellt werden dürfen.

Zudem bleibt die Höhe sowohl des ermäßigten als auch des regulären Solidarischen Bürgertickets unter den bisherigen Kosten einer Monatskarte für denselben Geltungsbereich. Dass dieses auch von bisher nicht den ÖPNV-Nutzenden erworben werden muss und wird, ist dabei unschädlich: Es kommt allein – wie auch schon für den Beitragsbegriff als solchen – auf die Befugnis und Möglichkeit zur Nutzung des ÖPNV an.[47] Letztendlich kann daher davon ausgegangen werden, dass die Erweiterung des ÖPNV i. S. des § 8 Abs. 2 S. 1 KAG an sich nicht gegen das Äquivalenzprinzip verstößt (s. hierzu zudem S. 27, C. II. 5.).

Jedoch sind eben die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung, nicht jedoch Verbesserungen, Kosten der laufenden Unterhaltung und Instandsetzung der öffentlichen Einrichtungen und Anlagen beitragsfähig. Die Pläne der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ sehen aber gera-

---

[45] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

[46] S. *Bauernfeind/Zimmermann*, Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1979, § 1 Rn. 9.

[47] *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 237, mit Verweis auf *BVerwG*, Urt. v. 12.05.1999, Az.: 6 C 14/98, Rn. 40 – juris.

de die Deckung der (durch die Verbesserung des Angebotes gesteigerten) **Betriebskosten des ÖPNV** in der Stadt Wuppertal vor; Investitionen sollen hingegen von der Stadt Wuppertal und anderen öffentlichen Trägern geleistet werden.[48] Abhelfen würde jedoch, wenn mit der Einführung des Solidarischen Bürgertickets beispielsweise der Ausbau des Nahverkehrsnetzes oder die Anschaffung weiterer Transportmittel einherginge, jedenfalls solange, bis die damit verbundenen Kosten refinanziert wären.[49] Das Solidarische Bürgerticket kann demnach auch nicht diesbezüglich widerspruchsfrei unter die bestehende Regelung des § 8 KAG subsumiert werden. Das KAG müsste um eine Norm ergänzt werden, welche die Kompensation der laufenden Betriebskosten durch den ÖPNV-Beitrag ermöglicht. Eine solche Normierung würde aber keinen Bruch mit grundsätzlichen kommunalabgaberechtlichen Prinzipien darstellen: Im Gegensatz zur Gebührenerhebung, mit der die Kosten gedeckt werden, „die durch die individuelle Nutzung einer öffentlichen Einrichtung entstehen", dient die Erhebung von Beiträgen zur „Deckung von Fixkosten für das Bereitstellen nutzbarer Einrichtungen".[50] Dass laut der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" durch die zu erzielenden Mehreinnahmen der steuerliche Querverbund aufgelöst werden kann und die WSW folglich voraussichtlich einen Gewinn von ca. 50 Mio. € verzeichnen werden, und diese Summe zur Senkung der Energiepreise und zur Investition in den städtischen Haushalt investiert werden soll,[51] tut dem keinen Abbruch. Die Mehreinnahmen werden nur mittelbar durch das Solidarische Bürgerticket erwirtschaftet; sie entstehen lediglich, weil die bereits heute ertragreiche Energiesparte der WSW ihre Gewinne nicht mehr zur Quersubventionierung der bislang nicht kostendeckend arbeitenden Sparten, wie des ÖPNV, zur Verfügung stellen muss. Die Zulässigkeit der Erwirtschaftung von Mehreinnahmen und damit die Zulässigkeit der Höhe der Energiepreise ist jedoch ohne Belang für die (kommunalabgabenrechtliche) Rechtmäßigkeit des Bürgertickets.

Auch die von der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" vorgesehene **Differenzierung der Beitragshöhe** nach dem Einkommen und Wohnort bedarf der Prüfung. Der kommunalabgabenrechtliche **Grundsatz der Praktikabilität** erlaubt „eine gewisse Pauschalisierung mit der Tendenz zur Nichtberücksichtigung individueller Besonderheiten, d. h. das Abstellen auf typische

---

[48] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 4, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[49] *Müller Kabisch*, Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen ÖPNV, WD 4-3000-268/12, S. 12.
[50] Wörtliche Zitate aus *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 170, mit Verweis auf *Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, HdStR V, 3. Aufl., 2007, § 119 Rn. 62.
[51] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

Tatbestände."[52] Eine Staffelung ist daher zulässig.[53] Zudem erschöpft sich der wirtschaftliche Vorteil des Einzelnen, der durch einen Beitrag ausgeglichen wird, in der potenziellen Nutzung der öffentlichen Einrichtung oder Anlage. Die Beitragshöhe kann und darf sich demnach auch mit der Hilfe von Prognosen, die auf der Grundlage empirisch gewonnener Erfahrungswerte beruhen, der wirklichen Inanspruchnahme lediglich annähern.[54] § 8 Abs. 6 S. 2 KAG sieht überdies vor, dass Gruppen von Beitragspflichtigen mit annähernd gleichen Vorteilen zusammengefasst werden können. Eine individuelle Berechnung des wirtschaftlichen Vorteiles ist daher nicht geboten.[55] Die Norm ist zwar abstrakt formuliert; jedoch ist sie auf Grund ihrer systematischen Stellung exklusiv grundstücksbezogen auszulegen. Dennoch kann ihr Rechtsgedanke, der den kommunalabgaberechtlichen Grundsatz der Praktikabilität konkretisiert, auf den vorliegenden Fall übertragen werden. Die bereits aus den anderen vorgestellten Gründen (siehe S. 14 ff., C. I. 3.) nötige Einfügung einer Norm, welche die Erhebung des ÖPNV-Beitrages ermöglicht, sollte zur Klarstellung eine dahingehende Regelung enthalten.

Grundsätzlich ist für die Rechtmäßigkeit der Pauschalisierung von Beiträgen ausschlaggebend, dass zum einen die **Höhe des Beitrages in einem angemessenen Verhältnis zum wirtschaftlichen Vorteil des Einzelnen (Vorteilsprinzip)** steht; des Weiteren muss eine gerechte Abwägung der wirtschaftlichen Vorteile des einzelnen Beitragspflichtigen gegenüber den anderen Beitragspflichtigen erfolgen. Schließlich muss die Gesamtbelastung aller Beitragspflichtigen gegen die wirtschaftlichen Vorteile der Kommune bzw. der Allgemeinheit abgewogen werden.[56] Ein so genannter **„Gemeindeanteil"**, der immer dann zum Tragen kommt, wenn eine Nutzung der öffentlichen Einrichtung oder Anlage durch die Allgemeinheit und nicht durch die Beitragsschuldner zu erwarten ist,[57] muss im vorliegenden Fall jedoch nicht berücksichtigt werden, soll doch der Beitrag zum Solidarischen Bürgerticket von allen Einwohnern und Einwohnerinnen der Stadt Wuppertal getragen werden, die im ausreichend bedienten Gebiet wohnen. Letztendlich muss eine rechnerische Lösung gefunden werden,

---

[52] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 61.
[53] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 61.
[54] *BVerwG*, Urt. v. 14.04.1967, Az.: VII C 15.65, Rn. 21 ff.; ebenso *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 73.
[55] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 73.
[56] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 63.
[57] *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 8 Rn. 59 f.

welche die Belastung des Einzelnen in einem angemessenen Umfang sicherstellt und dennoch eine praktikable Berechnung der Beitragshöhe ermöglicht. Die von der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ vorgeschlagene Abstufung der Beitragshöhe nach dem Wohnort bzw. der Qualität der Erschließung durch den ÖPNV und der Einkommenshöhe des Beitragsschuldners beinhaltet sachlich einschlägige Gründe, deren Legitimität kaum in Frage gestellt werden kann. Deutlich kann damit eine willkürliche Festsetzung der Beiträge ausgeschlossen werden. Zudem ließen das Angemessenheitsprinzip und der Rechtsgedanke des § 8 Abs. 6 S. 2 KAG eine einheitliche Beitragshöhe kaum zu. Somit stehen keine kommunalrechtlichen Erwägungen der geplanten Abstufung entgegen. Inwiefern Vorgaben zur Bestimmung der Beitragshöhe in einer neu zu schaffenden Norm des KAG zu regeln sind bzw. in einer städtischen Satzung normiert werden müssen, wird noch auf S. 19, C. I. 4., und S. 26 f., C. II. 5., bestimmt.

In der Literatur wird eine **maximale Beitragshöhe** eines regulären ÖPNV-Beitrages von 40 € und eines ermäßigten ÖPNV-Beitrages von 15 € pro Monat als zumutbar angesehen.[58] Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ schlägt jedoch eine andere Unterteilung vor: Nicht schulpflichtige Kinder und Schwerbehinderte dürfen den ÖPNV kostenlos im Umfang des Solidarischen Bürgertickets nutzen. Für Schüler*innen wird das bisherige „Schoko-Ticket“ in Höhe von 12 bzw. 6 € aufrechterhalten. Studierende erhalten auch weiterhin mit der Immatrikulation ein Semesterticket (31,57 €). Für die restlichen betroffenen Einwohner*innen Wuppertals wird die Beitragshöhe nach der Höhe ihres Einkommens festgelegt: „Die Einkommen von Ehepartnern werden für die Ermittlung des Satzes kombiniert und gemittelt. Die Höhe des Solidarischen Bürgertickets beträgt 50 € im Monat pro Person (600 € pro Jahr/1.60 € pro Tag). Abgabeschuldner*innen mit einem monatlichen Einkommen zwischen 900 € und 1500 € (netto) können den Satz der Abgabe auf 30 € im Monat reduzieren. Abgabeschuldner*innen mit einem monatlichen Einkommen unter 900 € können den Satz der Abgabe auf 12 € im Monat reduzieren.“[59] Der Maximalbetrag liegt damit über der vorgeschlagenen maximalen Beitragshöhe von 40 € pro Monat. Es ist jedoch anerkannt, dass dem Abgabeerhebenden ein großer Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Beitragshöhe und ihrer Abstufungen zusteht. Letztendlich scheiden demnach nur willkürlich festgesetzte Beitragshöhen aus.[60] Der von der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ vorgeschlagene Maximalbeitrag rechtfertigt sich durch die

[58] S. *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 235–237.
[59] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 7f., abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[60] *VGH München*, Urt. v. 13.08.1998, Az.: 23 N 97.472, Rn. 14 – juris m. w. N.

weiteren Abstufungen, die der Vergleichswert nicht vornimmt. Auch die Höhe des monatlich zu entrichtenden Beitrages ist somit nicht zu beanstanden.

Ebenso ist unschädlich, dass es sich beim Solidarischen Bürgerticket um einen monatlich eingezogenen und damit **wiederkehrenden Beitrag** handelt. Zwar gilt im Kommunalabgabenrecht der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung, wonach für einmalig entstandene Kosten auch nur einmalig ein Beitrag erhoben werden darf. Dem ist jedoch Genüge getan, wenn mit den monatlichen Beiträgen die laufenden Kosten des ÖPNV gedeckt werden. Einmalige Investitionen hingegen können nicht auf die wiederkehrenden Beiträge umgelegt werden.[61] Das gilt zumindest, wenn sich die wiederkehrende Erhebung auf eine dahingehende gesetzliche Grundlage, im KAG, stützen kann.[62]

4. Ergebnis der kommunalabgabenrechtlichen Prüfung

Plakativ kann festgehalten werden, dass kommunalabgabenrechtliche Grundprinzipien der Einführung des Solidarischen Bürgertickets nicht entgegenstehen.

Jedoch bedarf es für die Realisierung des Solidarischen Bürgertickets der Schaffung einer normativen Grundlage im KAG. Die bereits bestehende Normierung des Beitrages in § 8 KAG ist auf Grund ihrer Grundstücksbezogenheit auf ÖPNV-Beiträge nicht widerspruchsfrei anwendbar. Unter Beachtung der kommunalabgabenrechtlichen Prinzipien (also der Äquivalenz, Praktikabilität und Angemessenheit) kann eine dahingehende Regelung aber ohne Weiteres in kohärenter Weise in das KAG eingefügt werden.[63]

Weitere Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an diese Ermächtigungsgrundlage sowie zur Ausgestaltung der darauf beruhenden kommunalen Nahverkehrsbeitragssatzung werden im Folgenden erörtert.

II. Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht

Die konkrete Umsetzung eines beitragsfinanzierten Bürgertickets muss sich sodann am Verfassungsrecht messen lassen, das gemäß Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG)[64] einen verbindlichen Rahmen für den Gesetzgeber vorgibt, an dessen Gesetze sich wiederum die Exekutive und Judikative halten müssen.

---

[61] S. hierzu *Müller Kabisch*, Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen ÖPNV, WD 4-3000-268/12, S. 12.
[62] *BVerfG*, Beschl. v. 25.06.2014, Az.: 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, Rn. 46 f. – juris; *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 178–180.
[63] Einen Gesetzesvorschlag formuliert *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 257.
[64] Gesetz v. 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.11.2019 (BGBl. I S. 1546).

Das Bürgerticket soll auf eine kommunale Satzung gestützt werden (s. unten S. 26 f., C. II. 5.), die ihrerseits einer gesetzlichen Grundlage (Satzungsermächtigung) bedarf. Auf diesen beiden Regelungskomplexen liegt somit auch der Fokus der verfassungsrechtlichen Betrachtung. Was die Vereinbarkeit mit Grundrechten anbetrifft, bedürfen vor allem der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG näherer Betrachtung. Zudem wird geprüft, ob die Staatsstrukturprinzipien und die Gesetzgebungskompetenzen gewahrt werden, und zusammengefasst, wie die Satzungsermächtigung und die Satzung selbst ausgestaltet werden müssen, um verfassungskonform zu sein.

1. Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG

Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es, ohne sachlichen Grund wesentlich Gleiches ungleich und wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln.[65] Um zu prüfen, wann das der Fall ist, müssen zunächst Vergleichsgruppen gebildet werden.[66] Im Fall des Bürgertickets kommen dafür zwei Anknüpfungspunkte in Betracht: Einerseits könnte an einen Vergleich der Einwohner*innen Wuppertals, die vom Bürgerticket erfasst werden sollen, mit den Einwohner*innen Wuppertals bzw. des restlichen Verbundgebietes, die nicht vom Ticket profitieren würden, gedacht werden (dazu S. 20 f., C. II. 1. a.). Andererseits muss geprüft werden, ob das Bürgerticket im Einzelfall so ausgestaltet ist, dass es mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, obwohl von der Gruppe der Beitragsschuldner*innen, also von denen, die das Bürgerticket bekommen sollen und auf die somit der Tatbestand für die Beitragspflicht zutrifft, nicht alle das Ticket auch tatsächlich selbst nutzen können (dazu S. 21 ff., C. II. 1. b.).[67] Abschließend wird noch auf den Grundsatz der Belastungsgleichheit eingegangen (dazu S. 24, C. II. 1. c.).

a. Das Solidarische Bürgerticket soll für alle Bürger*innen gelten, an deren Wohnort eine qualifizierte Bedienungsqualität erreicht wird. Das bedeutet für die Betroffenen sowohl Vorteile (die Bereitstellung des Tickets) als auch Nachteile (die Beitragspflicht), die sie von Bewohner*innen Wuppertals, deren Wohnort nicht ausreichend gut bedient wird, als auch von Bewohner*innen des restlichen Verbundgebietes **unterscheidet**. Bei diesem Kriterium kann allerdings bereits bezweifelt werden, ob die beiden Gruppen hinreichend vergleichbar sind. Stellt man in den Vordergrund, dass beide Gruppen zu den VRR-Fahrgästen gehören, und geht damit von einer Vergleichbarkeit aus, dann ist die Bedienungsqualität jedenfalls ein

[65] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 14.
[66] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 15.
[67] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 241.

sachlicher Grund, der geeignet ist, eine Ungleichbehandlung bei der Frage der Beitragspflicht zu rechtfertigen. Auch die zum Teil[68] zusätzlich geforderte Verhältnismäßigkeit bliebe bei der angedachten Ausgestaltung gewahrt (vgl. insbesondere oben, S. 17 ff., C. I. 3., zur angemessenen Höhe der Beitragssätze). Zum selben Ergebnis kommt eine Einschätzung aus der entgegengesetzten Perspektive derer, die gerne vom vergleichsweise günstigen Tarif und von der unkomplizierten Bezahlung des Bürgertickets profitieren möchten, obwohl sie nicht im qualifiziert bedienten Gebiet wohnen. Zunächst ist nämlich schon fraglich, ob Art. 3 Abs. 1 GG einen Anspruch darauf begründet, gewisse Vorteile zu erhalten. Zweitens sieht die angedachte Ausgestaltung vor, dass das Bürgerticket auch auf freiwilliger Basis erworben werden kann.[69] Dieses Recht haben zwar nur Einwohner*innen der Stadt Wuppertal. Das ist aber konsequent, da die Nahverkehrsbeitragssatzung durch die Stadt Wuppertal verabschiedet werden soll und somit nur für ihre Gemeindeeinwohner*innen gelten kann. Angehörige anderer Gemeinden haben keinen Anspruch darauf, ebenso behandelt zu werden, da sie nicht der Wuppertaler „Abgabenerhebungsgewalt“ unterfallen; er folgt auch nicht aus Art. 3 Abs. 1 GG.

b. Problematischer ist es, dass alle Einwohner*innen der VRR-Tarifgebiete Wuppertal-West und Wuppertal-Ost herangezogen werden sollen, unabhängig davon, ob sie den dort angebotenen ÖPNV tatsächlich nutzen oder das beabsichtigen. Es gibt somit eine Vergleichsgruppe – die Beitragsschuldner –, innerhalb derer eine Ungleichbehandlung dadurch stattfindet, dass manche vom ÖPNV profitieren, während das Ticket für andere nicht nutzbar ist.[70] Es ist aber eine **Rechtfertigung** dieser Ungleichbehandlung denkbar. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* richtet sich die Strenge der Anforderungen nach dem Gegenstand und den Merkmalen der Differenzierung und kann von einem bloßen Willkürverbot bis hin zu einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung reichen.[71] „Der an Gleichheitsverstöße anzulegende Maßstab hängt davon ab, wie weit das Differenzierungskriterium den Menschen in seinen vorgegebenen, unbeeinflussbaren Merkmalen betrifft und deshalb den geschützten Kern seiner Individualität erfasst, insbesondere wenn dieser Kern unter besonderem grundrechtlichen

[68] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 34.
[69] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 5, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[70] Ebenso könnte man in dieser Konstellation die Verkehrsteilnehmenden als Vergleichsgruppe heranziehen und dann klären, ob deren verschiedene Ausgangslagen es erfordern, dass sie im Hinblick auf die Beitragspflicht ungleich behandelt werden. Dadurch würde sich im Ergebnis aber nichts ändern. Vgl. dazu und zum rechtstheoretischen Hintergrund sowie zum Verweis auf die herrschende Meinung *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 241 ff.
[71] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 25.

Schutz steht."[72] Die Differenzierung resultiert im Fall des Bürgertickets daraus, dass einige Einwohner*innen das ÖPNV-Angebot nutzen möchten, während andere das nicht tun. Dieses Kriterium gleicht nicht den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten besonders problematischen Anknüpfungspunkte für eine Differenzierung, ist von der betroffenen Person grundsätzlich selbst steuerbar und berührt auch ansonsten keine spezielleren Freiheitsrechte, sondern lediglich die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG. Dadurch ist die Ungleichbehandlung im Fall des Bürgertickets eher weniger intensiv, was sich auch auf die im Folgenden anzustellende Prüfung der Verhältnismäßigkeit auswirkt, die zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung gewahrt werden muss.[73]

aa. Dabei ist nun zunächst ein **legitimer Zweck** nötig. Dieser liegt im Fall des Bürgertickets darin, dass der ÖPNV in Wuppertal langfristig ausreichend finanziert werden und sich die Bevölkerung in chancengleicher Weise innerhalb der Stadt fortbewegen können soll. Zudem soll die so erstrebte Steigerung der Attraktivität des ÖPNV dem Klima- und Umweltschutz sowie der Luftreinheit in Wuppertal dienen.[74] Diese Zwecke sind legitim.

bb. Das Bürgerticket muss aber auch **geeignet** sein, diese Zwecke zu fördern. Dadurch, dass alle Bewohner*innen des ausreichend bedienten Gebietes für die Beitragszahlung in Anspruch genommen werden, wird zur Erreichung dieser verschiedenen Zwecke beigetragen. Die Finanzierung des ÖPNV könnte dadurch erleichtert werden, dass zwar möglicherweise mehr Menschen als vor der Einführung des Bürgertickets, aber dennoch nicht alle Zahlenden die Leistungen auch voll in Anspruch nehmen. Zur Verbesserung von Klima-, Umweltschutz und Luftreinheit in Wuppertal kann das Bürgerticket ebenfalls beitragen, wenn der zu erwartende Effekt, dass die Inhaber*innen des Tickets davon auch gerne profitieren möchten und dadurch die Nutzung des ÖPNV zunimmt, eintritt.[75] Dass einzelne Einwohner*innen nicht von dem Ticket profitieren, steht der Geeignetheit, bezogen auf die Gesamtheit der Bevölkerung Wuppertals, nicht entgegen.[76]

---

[72] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 45.
[73] Nach der neueren Rechtsprechung des *BVerfG* ist der Prüfungsmaßstab im Rahmen der Rechtfertigung stets an der Verhältnismäßigkeit orientiert, wobei sich die Strenge der Prüfung nach der Intensität der Ungleichbehandlung richtet. Vgl. hierzu *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 87. EL März 2019, Art. 3 Abs. 1 Rn. 240. Im vorliegenden Fall führt der eher weniger intensive Eingriff somit zu einer vom Willkürverbot ausgehenden Verhältnismäßigkeitsprüfung.
[74] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 2, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[75] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 247 f.
[76] *BVerfG*, Urt. v. 04.08.2000, Az.: 1 BVR 1510/99, Rn. 20 – juris. Fraglich ist allerdings, ob der dort anklingende Solidargedanke, dass es also auf die Vorteile für die Gesamtheit der Studierendenschaft ankomme, übertragbar

cc. Weiter müsste das Ticket zur Zielerreichung **erforderlich** sein; es dürfte also kein milderes gleich geeignetes Mittel geben. Hier muss beachtet werden, dass der ÖPNV grundsätzlich ohnehin aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren, da seine Erbringung ein Teil der staatlichen Daseinsvorsorge ist. Die bisherigen Finanzierungsmodelle sind zwar möglicherweise milder in dem Sinn, dass sie diejenigen Personen mehr belasten, die den ÖPNV auch tatsächlich mehr nutzen; sie bringen jedoch auch jeweils andere Probleme mit sich,[77] so dass sie als weniger effektiv als eine ÖPNV-Abgabe eingestuft werden können.[78]

dd. Schließlich muss die **Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn**, also die so genannte Zweck-Mittel-Relation gewahrt werden. Beim Solidarischen Bürgerticket sprechen mehrere Gesichtspunkte dafür, dass die Belastung derjenigen, die den ÖPNV wenig oder gar nicht nutzen, angesichts der damit verfolgten Zwecke nicht unverhältnismäßig stark ist: Zum einen ist der Eingriff, wie oben ausgeführt, relativ gering, da es jeder Person freisteht, den ÖPNV zu nutzen. Zusätzlich ist es durch die Vorgaben des Beitragsrechts auch sichergestellt, dass jedem gezahlten Beitrag ein qualifizierter Anschluss an die ÖPNV-Infrastruktur und deren Nutzbarkeit als Sondervorteil gegenüberstehen,[79] und der Beitrag ist so ausgestaltet, dass er auch für diejenigen, die den ÖPNV nicht nutzen, keine unverhältnismäßig hohe finanzielle Belastung darstellt.[80] Schließlich soll das Solidarische Bürgerticket nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelt werden,[81] wodurch unverhältnismäßige Härten vermieden werden. Im Ergebnis ist damit – eine Ausgestaltung des Bürgertickets anhand der bisher geplanten sozialen Kriterien[82] und die tatsächliche Sicherstellung der ÖPNV-Bedienungsqualität vorausgesetzt – keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG erkennbar.[83]

---

ist, die Bevölkerung Wuppertals also ebenso wie die Studierendenschaft als *eine* Gruppe betrachtet werden kann.

[77] Als Beispiel kann hier die abnehmende Tragfähigkeit von so genannten steuerlichen Querverbünden genannt werden. Vgl. dazu und zu weiteren Defiziten *Waluga*, Das Bürgerticket für den Öffentlichen Personennahverkehr, Wuppertaler Schriften, Band 9, 2017, S. 25 ff.

[78] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 248 f.

[79] S. wiederum *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 248 f.

[80] Das hatte das *BVerfG* im Rahmen der Verfassungsmäßigkeit des Semestertickets gefordert; vgl. *BVerfG*, Urt. v. 04.08.2000, Az.: 1 BVR 1510/99, Rn. 22 – juris.

[81] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 7f., abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

[82] Vgl. auch noch einmal oben S. 18 f., C. I. 3. zur konkreten Höhe der Gebühren sowie zu deren Staffelung.

[83] Ebenfalls problematisch wäre im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG eine Ausgestaltung des Bürgertickets, die auch solchen Personen, welche die Abgabe nicht zahlen müssen, eine kostenlose Nutzung des ÖPNV ermöglichen würde. Da das von der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ nicht vorgesehen ist, wird im Rahmen des Gutachtens allerdings nicht näher darauf eingegangen. Überlegungen zur Vereinbarkeit solcher Modelle mit dem allgemeinen Gleichheitssatz finden sich unter anderem im Endbericht des Hamburg Instituts für das Ministerium für Ver-

c. Abschließend ist noch der aus dem Gleichheitssatz abzuleitende **Grundsatz der Belastungsgleichheit** zu berücksichtigen, der für das Steuer- und Abgabenrecht gilt. Er besagt, dass nicht-steuerliche Abgaben einer besonderen Rechtfertigung bedürfen, da sie für die Beitragspflichtigen oft zu deren ohnehin bestehender Steuerpflicht hinzutreten.[84] Auch eine beabsichtigte Verhaltenslenkung oder soziale Zwecke sind hierfür denkbar. Sichergestellt werden muss aber, dass der Beitragspflichtige einen erkennbaren Vorteil gegenüber der Allgemeinheit aus seiner Beitragspflicht erlangt.[85] Das Solidarische Bürgerticket dient umwelt- und klimapolitischen Zielen und soll gerade den Einwohner*innen der qualifiziert bedienten Gebiete den Vorteil eines kostengünstigen und flächendeckenden, solidarisch finanzierten ÖPNV ermöglichen. Auswärtigen Nutzern kommt dieser Vorteil nicht in gleichem Maß zugute, da sie Fahrkarten zum regulären Preis erwerben müssen. Damit würde das Bürgerticket Wuppertal in seiner geplanten Ausgestaltung auch nicht gegen den Grundsatz der Belastungsgleichheit verstoßen.

Verstöße gegen den Gleichheitssatz bestehen somit insgesamt nicht.

2. Vereinbarkeit mit Art. 2 Abs. 1 GG

Die Erhebung von Abgaben berührt den Schutzbereich speziellerer Freiheitsgrundrecht nicht, so dass lediglich ein Verstoß gegen das Recht auf Allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG in Betracht kommt. Dieses Grundrecht erfasst auch den Schutz der Bevölkerung davor, in verfassungsrechtlich ungerechtfertigter Weise einer Abgabenpflicht zu unterliegen.[86] Im Fall des Bürgertickets ist der Schutzbereich somit eröffnet, und es liegt auch ein Eingriff vor. Dieser Eingriff, die Beitragspflicht, kann aber mit denselben Argumenten wie oben die Ungleichbehandlung (vgl. die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Rahmen von Art. 3 Abs. 1 GG) gerechtfertigt werden. Ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG liegt damit ebenfalls nicht vor.

Die geplante Einführung des Bürgertickets Wuppertal würde also nicht gegen Grundrechte verstoßen.

---

kehr Baden-Württemberg v. 18.10.2016, Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“, abrufbar unter https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/OEPNV_Grundlagenuntersuchung_Instrumente_Drittnutzerfinanzierung_BW.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

[84] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 250 f.

[85] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 250 ff.

[86] *Kischel*, in: Epping/Hillgruber BeckOK GG, 41. Edition, Art. 3 Rn. 5a.

3. Vereinbarkeit mit dem Gebot der Steuerstaatlichkeit

Hinter dem Gebot der Steuerstaatlichkeit steht das der Finanzverfassung des GG zu Grunde liegende Konzept, dass sich der Staat grundsätzlich aus Steuern finanziert und folglich für die Erhebung aller nichtsteuerlichen Abgaben eine besondere Legitimation erforderlich ist.[87] Dafür kommt es auf verschiedene **Grundsätze der Finanzverfassung** an: Erstens muss für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben ein besonderer sachlicher Grund vorliegen, der über die reine Einnahmenerzielung hinausgeht. Zweitens dürfen diese Abgaben der voraussetzungslos erhobenen Steuer nicht zu ähnlich sein, und drittens muss berücksichtigt werden, dass durch die Auferlegung solcher Abgaben manche Personen zusätzlich zu ihrer Steuerpflicht in Anspruch genommen werden.[88] Zusätzlich muss der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplanes beachtet werden.[89] Im Fall einer ÖPNV-Abgabe, wie sie durch die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ geplant ist, steht der Abgabe jedoch ein konkreter Ausgleich, nämlich die Nutzungsmöglichkeit des ÖPNV, gegenüber, so dass alle Anforderungen an die Einhaltung des Gebotes der Steuerstaatlichkeit gewahrt bleiben.

4. Gesetzgebungskompetenzen bezüglich der Satzungsermächtigung

Neben den aufgezeigten inhaltlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Gesetzesgrundlage, die zum Satzungserlass ermächtigt, sowie an die Satzung selbst, muss das GG auch sozusagen formell im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen für die Schaffung dieser Normen gewahrt werden. „Während es nach zutreffender Auffassung kein Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers gibt, der Kanon der vom Grundgesetz in Art. 105 Abs. 1, 2 GG geregelten Steuern also abschließend ist, ist für die nichtsteuerlichen Abgaben geklärt, dass es keinen Numerus clausus zulässiger Abgabetypen gibt. Die Gesetzgebungskompetenz für nicht-steuerliche Abgaben und damit auch für Gebühren und Beiträge richtet sich nach den Sachgesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff.)“.[90] Für den Öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) sind die Art. 72 I, 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Kraftfahrwesen) einschlägig.[91] Es besteht also eine **konkurrierende Gesetzgebungskompetenz** des Bundes. Das

---

[87] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 252 f.
[88] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 253 f.
[89] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 254, auch zum Folgenden.
[90] *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 2. Aufl., 2019, Rn. 275.
[91] Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Ausarbeitung vom 10.12.2012, Az. WD 4 – 3000 – 268/12, S. 4, abzurufen unter https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiOwP2r7OTlAhWNPFAKHU7fALMQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.bundestag.de%2Fresource%2Fblob%2F405828%2F66

bedeutet, dass die Kompetenz bei den Ländern liegt, solange und soweit nicht der Bund von ihr Gebrauch gemacht hat. Der Rahmen für den ÖPNV wird grundsätzlich vom Bund vorgegeben, der jedoch durch das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG)[92] die Regelung der Details auf die Länder überträgt. Daher kommt nur eine **Regelung auf Landesebene** in Betracht.[93] Etwas anderes folgt für den hier relevanten Fall der Abgabenerhebung auch nicht für die Züge der DB AG, die ebenfalls vom VRR-Tarif in Wuppertal umfasst sind und für die grundsätzlich Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes normiert – durch die Abgabensatzung wird nämlich nicht geregelt, welche Entgelte für die Nutzung der Schienenverkehrsdienstleistungen der DB AG konkret erhoben werden, sondern es geht im Rahmen der Ausgestaltung des ÖPNV vielmehr darum, auf welche Weise und durch wen diese Entgelte erbracht werden.[94]

5. Ausgestaltung der kommunalen Nahverkehrsbeitragssatzung sowie deren Ermächtigungsgrundlage

Alle aufgezeigten verfassungsrechtlichen Prinzipien müssten sich auch in abstrakter Form in der noch durch das jeweilige Bundesland, hier also das Land Nordrhein-Westfalen, zu schaffenden (s. oben S. 14 ff., C. I. 3., wo eine Einfügung der Norm in das KAG vorgeschlagen wurde) Gesetzesgrundlage widerspiegeln, welche die Gemeinden bzw. Landkreise zum Erlass einer Nahverkehrsbeitragssatzung befugt.

Die „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ fordert, dass die Stadt Wuppertal eine Nahverkehrsbeitragssatzung erstellt und beschließt.[95] Diese müsste ebenfalls den oben auf S. 19 ff., C. II., aufgezeigten verfassungsrechtlichen sowie den kommunalabgaberechtlichen Anforderungen (vgl. hierzu S. 10 ff., C. I. 3.) gerecht werden.

§ 2 Abs. 1 KAG normiert hierzu: „Abgaben dürfen nur auf Grund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muß den Kreis der Abgabeschuldner, den die Abgabe begründenden Tat-

---

3173d188190fae3eec6a505b3488a3%2FWD-4-268-12-pdf-data.pdf&usg=AOvVaw3MXmSFeLMPTc8R10DHK-Alf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

[92] Gesetz v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.12.2016 (BGBl. I S. 3234).

[93] *Gruber,* Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 256.

[94] Etwas Anderes könnte sich nur dann ergeben, wenn sich die Einführung des Solidarischen Bürgertickets auf die Einnahmen der DB AG auswirkte. Ob das tatsächlich der Fall ist, hängt von der konkreten vertraglichen Ausgestaltung der Einnahmenaufteilung zwischen dem VRR und der DB AG ab. Diese Verträge konnten im Rahmen der gutachterlichen Untersuchung allerdings nicht eingesehen und berücksichtigt werden.

[95] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 5, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

bestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt ihrer Fälligkeit angeben." Fraglich ist daher, welche (weiteren) Inhalte eine solche Satzung aufweisen müsste. Vor allem ist zu klären, ob bzw. welche Inhalte der Normierung im KAG vorbehalten sind.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht entscheidend sind hierbei neben dem in § 2 Abs. 1 KAG verwirklichten Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes der Parlamentsvorbehalt und die damit eng verknüpfte **Wesentlichkeitstheorie**. Diese gibt vor, dass alles Wesentliche für das Staat-Bürger-Verhältnis, d. h. insbesondere alles Grundrechtsrelevante, durch formelles Gesetz geregelt werden muss.[96]

Die Organzuständigkeit innerhalb der Gemeinde, namentlich des Einwohnermeldeamtes der Stadt Wuppertal, ist unter diesem Blickwinkel nicht in das KAG aufzunehmen. Dafür spricht auch die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung der Gemeinde vorbehaltene Organisationshoheit.[97]

§ 2 Abs. 1 KAG ordnet an, dass der Maßstab und der Satz des Beitrages in der Satzung festzuhalten sind. Unter dem Maßstab eines Beitrages sind dabei die Bemessungsgrundlage und die Bemessungsmethode des Beitrages zu verstehen; der Satz eines Beitrages meint hingegen den zu entrichtenden Geldbetrag für eine Bemessungseinheit. Letzterer umfasst auch etwaige Abstufungen der Beitragshöhe.[98] Letzten Endes sind somit die **Festsetzung der konkreten Beitragshöhe und ihrer Abstufungen** nicht im KAG, sondern – wie das auch die „Bürgerticket Initiative Wuppertal" zutreffend vorschlägt[99] – **in der Satzung** vorzunehmen.

Für die Normierung der Rechtsgrundlage zur Erhebung des Beitrages durch eine kommunale Satzung im KAG bleiben dann die Beschreibung des allgemeinen Tatbestandes und des Zweckes, welche die Beitragserhebung rechtfertigen, weiter die Formulierung allgemeiner kommunalbeitragsrechtlicher Grundsätze, wie etwa des Äquivalenzprinzips, anhand des ÖPNV-Beitrages.[100]

---

[96] S. zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2019, Rn. 259 ff. m. w. N.
[97] S. zur Organisationshoheit der Gemeinde *Mehde*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 87. EL März 2019, Art. 28 Abs. 2 Rn. 65–71.
[98] S. hierzu *Dahmen/Driehaus/Küffmann/Wiese*, Kommentar zum Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., 1977, § 2 Rn. 42–52.
[99] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 5, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[100] S. *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 255–259.

III. Vereinbarkeit mit haushaltsrechtlichen Vorgaben

Auf die Haushalte der Stadt Wuppertal sowie des Zweckverbandes sind die Vorschriften der GO NRW anwendbar. Für den Zweckverband ergibt sich das aus der Verweisungsnorm des § 18 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW).[101] Wie Einnahmen aus den Beiträgen, mit denen die „Bürgerticket Initiative Wuppertal" rechnet, zwischen der Stadt Wuppertal und dem VRR aufgeteilt werden, ist hingegen eine Frage der vertraglichen Vereinbarung (vgl. dazu noch unten auf S. 59 ff., C. VI. 10.). Sowohl der Zweckverband als auch die Stadt Wuppertal müssen bei der Erhebung und Verwendung der Einnahmen aber die vor allem in § 75 GO NRW niedergelegten **allgemeinen Haushaltsgrundsätze beachten**. Weiterhin ist sicherzustellen, dass die von der Bürgerticket Initiative geplanten zusätzlichen Einnahmen[102] auch tatsächlich für die Finanzierung des ÖPNV genutzt werden dürfen. Die Details dazu können jedoch im Rahmen dieses Gutachtens nicht behandelt werden.

IV. Vereinbarkeit mit Europäischem Recht

Im Kontext des Unions- bzw. Europarechts und des stark europäisch determinierten nationalen Rechts ist auf die vergaberechtlichen und beihilfenrechtlichen Vorgaben einzugehen.

1. Vergaberecht

Das Vergaberecht richtet sich vor allem nach dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB).[103] Fraglich ist, ob die Einführung eines Bürgertickets an der Vergabesituation in Wuppertal etwas ändern würde. Das wäre der Fall, wenn sich durch die geänderte Finanzierung auch der Charakter (das bedeutet: eigen- oder gemeinwirtschaftlicher Verkehr) der erbrachten Leistungen ändern würde. Zu klären ist also, in welchem Maß der Verkehr bisher allein durch Fahrgeldeinnahmen finanziert wird und ob sich daran durch das Bürgerticket etwas ändern würde. Bislang wirtschaftet die ÖPNV-Sparte der WSW nicht kostendeckend; stattdessen muss sie im Rahmen des Querverbundes quersubventioniert werden.[104] Daher wurde bisher der öffentliche Dienstleistungsauftrag an die WSW vergeben – und das sogar direkt,

[101] Gesetz v. 01.10.1979 (GV. NW. S. 621), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90).
[102] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 9, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[103] Gesetz v. 26.06.2013 (BGBl. I S. 1750, ber. S. 3245), zuletzt geändert durch Gesetz v. 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151).
[104] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

d. h. ohne Beteiligung weiterer Konkurrenten im Rahmen einer sogenannten In-House-Vergabe i. S. des § 108 Abs. 1 GWB.

Zwar wird die Abgabenerhebung mit Mehreinnahmen einhergehen. Das ändert jedoch nichts daran, dass die kostendeckende Erbringung der ÖPNV-Dienstleistungen ausschließlich mit (hypothetischen) Fahrgeldeinnahmen nicht möglich wäre. Eine eigenwirtschaftliche Dienstleistungserbringung, d. h. eine solche mit eigenständig erwirtschafteten Mitteln, ist demnach weiterhin ausgeschlossen. Es kann somit auch nach der Einführung des Solidarischen Bürgertickets bei der bewährten In-House-Vergabe an die WSW mobil GmbH bleiben, vorbehaltlich der Erfüllung der Voraussetzungen durch die WSW mobil GmbH bei der nächsten Vergabeperiode. Jedenfalls ändert sich durch die Einführung des Bürgertickets nichts am gemeinwirtschaftlichen Charakter der ÖPNV-Leistungen innerhalb des Wuppertaler Stadtgebietes.

Der mit den Mehreinnahmen einhergehenden Verkehrsangebotsausweitung folgt die Vergabe der neuen ÖPNV-Dienstleistungen, wobei deren In-House-Vergabe als möglich erscheint.

Aus vergaberechtlicher Sicht ergeben sich mithin **keine zu nehmenden Hürden** für die Realisierung des Bürgertickets.

2. Beihilfenrecht

Aus beihilfenrechtlicher Sicht stellen sich zwei getrennt voneinander zu beantwortende Fragen. So muss zum einen geklärt werden, ob es sich bei der „Überweisung“ der von der Stadt Wuppertal zu erhebenden Abgabe an die WSW um eine unionsrechtlich relevante Beihilfe handelt. Des Weiteren ist die Quersubventionierung innerhalb des Querverbundes an sich beihilfenrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Gemäß der so genannten „Altmark Trans-Entscheidung“ des *Europäischen Gerichtshofes (EuGH)* handelt es sich um keine Beihilfe i. S. des Art. 107 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV),[105] wenn folgende vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:[106]

- Das begünstigte Unternehmen ist tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut, und diese Verpflichtungen müssen – um sachgerechte Ergebnisse zu erzielen: schon bei der Auftragsvergabe – klar definiert sein;

[105] Vertrag v. 09.05.2008 (ABl. Nr. C 115 S. 47; ABl. 2010 Nr. C 83 S. 47; ABl. 2012 Nr. C 326 S. 47; ABl. 2016 Nr. C 202 S. 47, ber. ABl. Nr. C 400 S. 1), zuletzt geändert durch Beschl. v. 11.07.2012 (ABl. Nr. L 204 S. 131).
[106] *EuGH*, Urt. v. 24.07.2003, Az.: C-280/00, Rn. 87–94 – juris; s. *Schäfer/Kramer*, in: Streinz, 3. Aufl., 2018, EUV/AEUV, Art. 93 AEUV Rn. 16.

- es sind die Parameter, anhand derer der finanzielle Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen, damit das Empfängerunternehmen nicht gegenüber Konkurrenten wirtschaftlich begünstigt wird – ein nachträglicher Verlustausgleich ist hingegen als Beihilfe zu qualifizieren;
- der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinnes ganz oder teilweise zu decken;
- wenn die Auswahl des Unternehmens im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt – etwa bei der internen („In-house"-)Vergabe an einen Eigenbetrieb –, das die Auswahl des günstigsten Bewerbers ermöglicht, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleiches auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtung hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn zu berücksichtigen sind.

Die WSW bzw. die WSW mobil GmbH erfüllen mit der Erbringung des ÖPNV laut § 1 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)[107] i. V. mit § 107 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GO NRW eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, so dass die erste Voraussetzung gegeben ist. Die Parameter für die Berechnung des Ausgleiches sind weiter nach der zweiten Voraussetzung objektiv und transparent aufzustellen. Hierfür bietet sich die kommunale Beitragssatzung an, im Rahmen derer der Aufwand und die Höhe der laufenden Kosten festgesetzt werden können. Der Ausgleich an die WSW darf schließlich lediglich kostendeckend entfallen. Der von der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" vorgesehene Angebotsausbau erhöht dann den zur Kostendeckung nötigen Ausgleich entsprechend, so dass auch die dritte Voraussetzung bejaht werden kann. Wie bereits gezeigt, handelt es sich im vorliegenden Fall um eine In-House-Vergabe, so dass letztlich alle vom *EuGH* aufgestellten Voraussetzungen kumulativ vorliegen bzw. ohne Weiteres erfüllt werden können. Eine Beihilfe i. S. des Art. 107 Abs. 1 AEUV, die der unionsrechtlichen Rechtfertigung bedarf, ist daher nicht gegeben.

Ob die Quersubventionierung nicht rentabler Sparten innerhalb des Querverbundes mit Beihilfenrecht zu vereinbaren ist, muss im Rahmen des Gutachtens hingegen nicht geklärt wer-

[107] Gesetz v. 07.03.1995 (GV. NW. S. 196), zuletzt geändert durch Gesetz v. 15.12.2016 (GV. NRW. S. 1157).

den: Laut der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ soll der Querverbund mit der Einführung der Abgabe entfallen.[108] Die ÖPNV-Sparte wird jedenfalls aus dem Querverbund herausgenommen, so dass die Frage nach der beihilfenrechtlichen Zulässigkeit des Querverbundes nicht ausschlaggebend für die Realisierbarkeit des Bürgertickets ist.

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass die Einführung des Solidarischen Bürgertickets in Wuppertal mit dem Europäischen bzw. europäisch determinierten Recht, insbesondere dem Vergabe- und Beihilfenrecht, vereinbar wäre.

V. Vereinbarkeit mit verkehrsrechtlichen Vorschriften

Im Folgenden soll nun die Vereinbarkeit des geplanten Bürgertickets mit weiteren nationalen Vorschriften untersucht werden. Im Hinblick auf den ÖSPV ist die Vereinbarkeit mit dem PBefG zu prüfen (dazu 1.), während sich der SPNV in Wuppertal insoweit am AEG messen lassen muss (dazu 2.). An verschiedenen Stellen kann es sich dabei anbieten, einen Vergleich zur rechtlichen Beurteilung bereits existierender ähnlicher Modelle, wie zum Beispiel des so genannten Semestertickets oder der kostenlosen Beförderung bestimmter Personengruppen, anzustellen.

1. Vereinbarkeit mit dem PBefG

Der Anwendungsbereich des PBefG ist gemäß § 1 Abs. 1 PBefG für die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen und mit Kraftfahrzeugen eröffnet. Der ÖSPV in Wuppertal erfüllt diese Kriterien, so dass die Vorgaben des PBefG eingehalten werden müssen. Für die Personenbeförderung mit den genannten Fahrzeugen ordnet § 2 Abs. 1 PBefG eine generelle **Genehmigungspflicht** an, die in § 39 Abs. 1 und 2 PBefG, der über § 41 Abs. 3 PBefG und § 45 Abs. 2 PBefG auch auf den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen und Obussen entsprechend anzuwenden ist, für die Aufstellung und Änderung von Beförderungsentgelten und -bedingungen konkretisiert wird. Bei Einführung des Bürgertickets würde sich das Beförderungsentgelt zumindest für die Einwohner*innen Wuppertals ändern, so dass die Einholung der Zustimmung der Genehmigungsbehörde erforderlich würde, sofern nicht der Sonderfall des § 39 Abs. 1 S. 3 PBefG gegeben wäre, nach dem die Zustimmung als erteilt gilt, soweit die Beförderungsentgelte Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages sind und zuständige Behörde der Genehmigungs-

[108] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 18, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

behörde das anzeigt. Der Prüfungsmaßstab für die Genehmigung richtet sich nach dem Prüfungsmaßstab des § 39 Abs. 2 PBefG. Die zuständige Genehmigungsbehörde bestimmt sich gemäß § 11 Abs. 1 PBefG nach dem jeweiligen Landesrecht. Das Land NRW trifft diese Zuständigkeitsregelung in der Verordnung über die Zuständigkeiten auf den Gebieten des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs und Eisenbahnwesens (ZustVO-OSPV-EW).[109] Dort wird in § 2 Abs. 1 Nr. 1 diesbezüglich die Zuständigkeit der Bezirksregierungen begründet.[110]

Für die rechtliche Beurteilung des Bürgertickets wird insbesondere § 39 Abs. 3 PBefG relevant, der fordert, dass **Entgelte gleichmäßig angewendet** und Ermäßigungen unter den gleichen Bedingungen jeder Person zugutekommen müssen. Diese Pflicht trifft wegen der Vereinbarungen in § 8 des Verbundgrundvertrages über die Kooperation der Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein Ruhr mit der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VGV VRR), wonach der VRR den Tarif aufstellt (§ 8 Abs. 2), die Verkehrsunternehmen ihn anwenden (§ 8 Abs. 6) und der VRR „bei den Genehmigungsbehörden die Anträge namens und im Auftrag des VU“ stellt (§ 8 Abs. 10), den VRR. Vor diesem Hintergrund stellt sich im Fall des Bürgertickets die Frage, ob gegen § 39 Abs. 3 PBefG dadurch verstoßen wird, dass die Inhaber*innen des Bürgertickets den ÖPNV zu besseren Konditionen nutzen können. Gegen einen Verstoß spricht zunächst, dass die vergünstigten Konditionen **auf jede Person anwendbar sind, welche die Voraussetzungen für das Bürgerticket erfüllt**, sie insofern also gleichmäßig angewendet werden.[111] Hinzu kommt, dass das Bürgerticket – zumindest durch die Einwohner*innen Wuppertals, die nicht bereits im qualifiziert bedienten Gebiet wohnen – auch auf freiwilliger Basis erworben werden können soll.[112] Auch ein Vergleich mit der unentgeltlichen Beförderung bestimmter Personengruppen, z. B. von Schwerbehinderten, mit Sonderangeboten oder mit der Vereinbarkeit des Semestertickets mit § 39 PBefG bietet sich an. Im Hinblick auf die unentgeltliche Beförderung z. B. Schwerbehinderter ist dann nicht von einem Verstoß auszugehen, wenn ein Dritter die entstehenden Kosten, die als Entgelt i. S. des Abs. 1 anzusehen sind, aufbringt.[113] Auch Sonderangebote sind tarifrechtlich zulässig, solange die Ange-

[109] Verordnung v. 25.06.2015 (GV. NRW. S. 504).
[110] Abschlussbericht der Enquetekommission zu Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (Enquetekommission IV), LT NRW Drs. 16/5959 (2. Neudruck), S. 76.
[111] *Bauer*, PBefG, Personenbeförderungsgesetz, 2010, § 39 Rn. 18.
[112] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 5, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[113] *Bauer*, PBefG, Personenbeförderungsgesetz, 2010, § 39 Rn. 2; *Bidinger*, Personenbeförderungsrecht, Kommentar, Stand: 2019, § 39 Rn. 56. Der Transport von Schwerbehinderten ist mit dem Bürgerticket aber nicht

bote nicht so niedrig sind, dass sie hinter dem allgemeinen Tarifniveau des Unternehmens unverhältnismäßig stark zurückbleiben.[114] Genauso bedarf ein Semesterticket, das nur einer bestimmten Gruppe, in diesem Fall den Studierenden, vergünstigte Fahrten auf Grund eines solidarischen Finanzierungsmodells ermöglicht, der Genehmigung, ist dann aber grundsätzlich mit § 39 Abs. 3 PBefG vereinbar.[115] Das Beförderungsentgelt i. S. des § 39 Abs. 1 S. 1 PBefG ist im Fall des Semestertickets der Pauschalpreis, der zwischen dem Verkehrsunternehmen und der Studierendenschaft bzw.dem Studentenwerk vereinbart wurde. Das Semesterticket unterscheidet sich zwar insofern vom Bürgerticket, als die gesamte Bevölkerung in dem betreffenden Gebiet weitaus heterogener als die Gruppe der Studierenden ist und deshalb andere Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung zu stellen sind.[116] In den hier relevanten Punkten, also der Vereinbarung eines Pauschalpreises, sind die beiden Modelle aber vergleichbar, so dass viel dafür spricht, dass auch das Bürgerticket – seine Ausgestaltung entsprechend den sonstigen in § 39 PBefG festgelegten Kriterien, insbesondere der Angemessenheit in Abs. 2, vorausgesetzt – nicht gegen § 39 Abs. 1–3 PBefG verstoßen würde. Nach § 39 Abs. 1 S. 1 PBefG bedarf das Bürgerticket jedoch der Zustimmung der Genehmigungsbehörde.

2. Vereinbarkeit mit dem AEG

Das Bürgerticket Wuppertal soll auch dazu berechtigen, den SPNV in Wuppertal zu nutzen.[117] Auf diesen findet das AEG gemäß seinem § 1 Abs. 2 S. 1 Anwendung, so dass die Vorschriften des AEG ebenfalls beachtet werden müssen. Näherer Betrachtung bedarf hier vor allem § 12 AEG, der Vorgaben zu Tarifen, in § 12 Abs. 1 S. 1 AEG selbst definiert als „Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen der Eisenbahnverkehrsunternehmen“, enthält.

Laut § 12 Abs. 2 AEG müssen öffentliche Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Schienenpersonenverkehr Tarife aufstellen (dazu Abs. 2 S.1; Tarifaufstellungspflicht[118]) und diese gegenüber jedermann in gleicher Weise anwenden (Abs. 2 S. 2; Tarifeinheitlichkeit). Die **Ta-**

---

uneingeschränkt vergleichbar, da dem Bürgerticket ein anderes Finanzierungskonzept zu Grunde liegt und es nicht darum geht, dass ein Dritter – wie z. B. eine Gebietskörperschaft – die Tickets für die Bürger*innen (mit-) finanziert.

[114] *Bidinger*, Personenbeförderungsrecht, Kommentar, Stand: 2019, § 39 Rn. 51.

[115] Vgl., auch zum Folgenden, *Bidinger*, Personenbeförderungsrecht, Kommentar, Stand: 2019, § 39 Rn. 75.

[116] *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 219.

[117] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 4, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

[118] *Gerstner*, in: Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl., 2014, § 12 Rn. 31.

rifaufstellungspflicht richtet sich direkt an die EVU und beinhaltet, dass sie die jeweiligen Beförderungsbedingungen und -entgelte unabhängig vom Einzelfall bereitstellen müssen.[119] Das bedeutet aber nicht, dass die EVU die „Tätigkeit" der Aufstellung der Tarife nicht übertragen dürfen. Vorliegend wurde für die Erfüllung dieser Pflicht eine Regelung im Verbundgrundvertrag über die Kooperation der [SPNV-]Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein Ruhr mit der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VGV VRR SPNV) getroffen. Dort ist dazu vereinbart, dass das jeweilige „EVU dem VRR das alleinige Recht zur Aufstellung des Tarifs und der Beförderungsbedingungen für den Verbundtarif nach § 12 AEG [überträgt]" (§ 7a Abs. 1 VGV VRR SPNV), das EVU „den im VRR-Tarifraum jeweils gültigen Verbundtarif, die Beförderungsbedingungen und Tarifbestimmungen nach Maßgabe des VV und der Leistungsbeschreibung an[wendet]" (§ 7a Abs. 2 VGV VRR SPNV) und der VRR im Gegenzug alle nötigen Unterlagen und Informationen bereitstellt (§ 7a Abs. 3 VGV VRR SPNV). Fortgeführt wird das in § 14 Abs. 6 VGV VRR SPNV, wonach der VRR den Verkauf der Fahrausweise und die Organisation der Vertriebsaktivitäten übernimmt und die dafür notwendigen aus § 12 AEG folgenden Rechte dazu vom EVU übertragen bekommt. Bei Einführung des solidarischen Bürgertickets läge es somit am VRR, für das vom Bürgerticket umfasste Gebiet einen abweichenden Tarif aufzustellen und genehmigen zu lassen.

Dieser Tarif müsste sodann gemäß § 12 Abs. 3–5 AEG **genehmigt** werden. In den Fällen, in denen ein Verkehrsverbund die Tarife aufstellt, richtet sich die Zuständigkeit dafür nach § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 AEG, wonach für „die Genehmigung und Überwachung der Einhaltung von Tarifen eines Verkehrs- und Tarifverbundes, die von einem Eisenbahnverkehrsunternehmen angewendet werden, die von der Landesregierung bestimmte Behörde des Landes, in dem der jeweilige Verbund seinen Sitz hat" zuständig ist. Da der VRR seinen Sitz in Essen hat, wäre das die durch Nordrhein-Westfalen bestimmte Behörde.[120]

Parallel zur Frage bezüglich § 39 PBefG (S. 31 ff., C. V. 1.) ist weiterhin zu prüfen, ob das Bürgerticket im Widerspruch zu § 12 Abs. 2 S. 2 AEG stehen würde, wonach „Tarife nach Satz 1 […] **gegenüber jedermann in gleicher Weise** angewendet werden" müssen. Diese Pflicht trifft naheliegender Weise diejenigen, welche die Tarife durch den Verkauf und die An-

[119] *Gerstner*, in: Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl., 2014, § 12 Rn. 31 f.
[120] Vgl. zum Sitz des VRR § 1 Abs. 3 Satzung der VRR AöR v. 24.10. sowie 18.09.2007, zuletzt geändert am 04.04.2017. § 6 Abs. 1 Nr. 1 Verordnung über die Zuständigkeiten auf den Gebieten des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs und Eisenbahnwesens (ZustVO-ÖSPV-EW) weist insoweit erstaunlicherweise nur hinsichtlich § 5 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 AEG die Zuständigkeit den Bezirksregierungen zu. Die Nr. 3 findet sich dort nicht.

erkennung von Tickets anwenden, also auf Grund der oben dargestellten Übertragung der Tarifaufstellungsbefugnis den VRR und die EVU. Durch die Einführung des Solidarischen Bürgertickets erwerben innerhalb der von dem Ticket abgedeckten Zonen die Einwohner*innen des qualifiziert versorgten Gebietes durch das Bürgerticket, das auch für den SPNV gilt, automatische eine Art „Netzkarte“ für Wuppertal, während alle anderen Personen (sowohl die Einwohner*innen des restlichen VRR-Gebietes als auch alle sonstigen Personen, die den SPNV in Wuppertal nutzen) Fahrkarten zu den bisher geltenden Konditionen erwerben müssen. Darin könnte ein Verstoß gegen das in der Norm verankerte Gebot der Tarifeinheitlichkeit[121] gesehen werden. Die explizite Bezugnahme auf § 12 Abs. 2 S. 1 AEG spricht allerdings eher dafür, dass es dem EVU bzw. hier dem VRR lediglich verboten ist, innerhalb eines Tarifes Ausnahmen zu machen, während das Aufstellen verschiedener Tarife, die dann jeweils konsequent auf alle Personen angewendet werden, welche die Voraussetzungen erfüllen, nicht ausgeschlossen ist. Auch bisher war es bereits möglich, eine Fahrkarte im Rahmen des VRR zu erwerben, die auch den SPNV abdeckt und damit eine Zugfahrt zu potenziell anderen Preisen als beim Kauf von Bahnfahrkarten (z. B. im Rahmen einer „Durchfahrt“ durch Wuppertal) für dieselbe Zugfahrt ermöglicht. Zwar ist zu berücksichtigen, dass sich im Vergleich zur bisherigen Ausgestaltung die Art der Beitragserhebung und vor allem die Gruppe der Ticketinhaber*innen ändern würde: Mehr Personen sollen von dem Ticket profitieren (bzw. dieses bezahlen, obwohl sie den ÖPNV nicht nutzen). Der Erwerb erfolgt nicht freiwillig; der Beitrag ist nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelt, und die Einführung führt dazu, dass für die Einwohner*innen des qualifiziert bedienten Gebietes in Wuppertal andere Konditionen als für die Einwohner*innen des restlichen VRR-Gebietes gelten. Allerdings würde der VRR mit der Schaffung eines eigenen Tarifes für die vom Bürgerticket erfassten Gebiete lediglich auf die veränderte Organisation der Finanzierung durch den zu erhebenden Beitrag reagieren, die sich durch die kommunale Nahverkehrsbeitragssatzung ergibt. Schließlich sprechen auch der Sinn und Zweck der Norm für eine Vereinbarkeit des Bürgertickets mit § 12 Abs. 2 S. 2 AEG: Die unternehmerische Freiheit der EVU sollte durch die Norm nicht unterbunden werden.[122] Diese zeigt sich aber auch gerade im Aufstellen von speziellen Tarifen und Vergünstigungen.

[121] *Gerstner*, in: Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl., 2014, § 12 Rn. 35.
[122] Vgl. *Gerstner*, in: Hermes/Sellner, AEG, 2. Aufl., 2014 und § 12 Rn. 12; BR-Drs. 131/93, S. 100, wo auch auf die Vergleichbarkeit mit § 39 PBefG hingewiesen wird.

Als Fazit kann somit festgehalten werden, dass die Vorschriften des PBefG und des AEG der Einführung des Bürgertickets nicht entgegenstehen, aber jeweils eine Genehmigung des neuen Tarifes erforderlich ist.[123]

VI. Vereinbarkeit mit einzelnen Rechtsgrundlagen des VRR

Abschließend folgt eine Betrachtung der besonderen Rechtsgrundlagen des VRR, insbesondere des ÖPNVG NRW sowie der einzelnen vertraglichen Grundlagen des VRR.

1. Betrachtete Gesetze, Verträge, Satzungen, Geschäftsordnungen etc.

Im Rahmen der Untersuchung wurden in diesem Kontext folgende Rechtsquellen betrachtet, auf die im Folgenden näher eingegangen wird:

- das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG),
- das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW),
- die Zweckverbandssatzung für den Zweckverband Verkehrsbund Rhein-Ruhr (Satzung ZV VRR),[124]
- die Geschäftsordnung für die Verbandsversammlung des Zweckverbandes Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (GO ZV VRR),[125]
- die Satzung der „Gemeinsamen Anstalt öffentlichen Rechts“ Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (Satzung VRR AöR),[126]
- der Verbundgrundvertrag über die Kooperation der Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein Ruhr mit der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VGV VRR),[127]
- der Verbundgrundvertrag über die Kooperation der [SPNV-]Verkehrsunternehmen im Verkehrsverbund Rhein Ruhr mit der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (VGV VRR SPNV),

[123] Zu berücksichtigen ist auch § 12 Abs. 7 AEG, der Vereinbarungen zwischen verschiedenen EVU bzw. zwischen EVU und anderen Unternehmen, die sich mit der Beförderung von Personen befassen, betrifft. Geregelt werden die Nicht-Anwendbarkeit von § 1 GWB und die Tatsache, dass solche Verträge zu ihrer Wirksamkeit der Anmeldung bei der Genehmigungsbehörde bedürfen. Hier sollten sich aber keine Änderungen zur aktuellen Rechtslage ergeben.
[124] Satzung v. 21.06.2006, zuletzt geändert am 30.03.2017.
[125] Geschäftsordnung v. 10.12.2008, zuletzt geändert am 27.09.2013.
[126] Satzung v. 24.10.2007 sowie 18.09.2007, zuletzt geändert am 04.04.2017.
[127] Stand: 01.07.2014.

- der Verbundkooperationsvertrag zum … - Verkehrsvertrag über SPNV-Leistungen auf der Linie … (VKV VRR SPNV),[128]
- der Einnahmenaufteilungsvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (EAV) und
- die Richtlinie zur Einnahmenaufteilung im VRR ab dem Jahr 2015 (EARL).[129]

2. Vereinbarkeit mit dem RegG

Das RegG als übergeordnetes Bundesgesetz regelt neben allgemeinen Begriffsbestimmungen und Zielsetzungen vor allem die Finanzierung des ÖPNV (vgl. § 5 RegG). Ansonsten enthält es **nur sehr knappe sowie abstrakte Anforderungen** und überträgt im Übrigen die Zuständigkeit an die „durch Landesrecht bestimmte Stellen", so etwa in § 1 Abs. 2 RegG oder in § 4 S. 2 RegG. Dabei ist nach § 3 S. 1 RegG eine Zusammenführung der Zuständigkeiten für die Planung, Organisation und Finanzierung zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung anzustreben, wobei nach § 3 S. 2 RegG die Länder das Nähere regeln.

Ein Verstoß gegen die Vorschriften des RegG ist durch eine Einführung des Bürgertickets nicht ersichtlich, so dass es keiner Änderung des RegG (die im Übrigen eben durch den Bund erfolgen müsste) bedarf.

3. Vereinbarkeit mit dem ÖPNVG NRW

Das ÖPNVG NRW enthält neben Allgemeinen Regelungen (Erster Abschnitt) und Regelungen zu Zuständigkeiten (Zweiter Abschnitt) auch solche zur Verkehrsplanung (Dritter Abschnitt) und zur Finanzierung des ÖPNV (Vierter Abschnitt). Letztere beiden Abschnitte werden durch die Einführung des Bürgertickets in Wuppertal nicht tangiert; insbesondere wird im Rahmen dieses Gutachtens davon ausgegangen, dass die in den §§ 11 ff. ÖPNVG NRW gewährten Pauschalen weiterhin für ihre im ÖPNVG bestimmten Zwecke eingesetzt werden. Unter dieser Prämisse liegt keine Abweichung vom Dritten und Vierten Abschnitt und im Übrigen auch nicht vom Fünften Abschnitt des ÖPNVG NRW vor.

Eine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Recht könnte sich jedoch im Hinblick auf § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW sowie § 5 f. ÖPNVG NRW ergeben.

---

[128] Die wörtliche Überschrift des Vertrages lautet: „Verbundkooperationsvertrag zum … – Verkehrsvertrag zwischen der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR (Bereich BgA) (im Folgenden VRR genannt) und der … (im Folgenden EVU genannt)". Die obige Bezeichnung bezieht sich auf eine Formulierung der Präambel des VKV VRR SPNV.
[129] Stand: 08.12.2016, Stand der Anlagen: 08.12.2016.

a. § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW („Grundsätze“)

§ 2 Abs. 3 S. 1 ÖPNVG NRW fordert die Gewährleistung einer angemessenen Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV. Zur Erreichung dieses Zieles ist nach § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW die dazu notwendige Zusammenarbeit des Landes, der kommunalen Gebietskörperschaften und der Verkehrsunternehmen des ÖPNV in Verkehrsverbünden mit dem Ziel weiterzuentwickeln, durch koordinierte Planung und Ausgestaltung des Leistungsangebotes, durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife, durch eine koordinierte, kompatible, die Digitalisierungstechnik nutzende Fahrgastinformation unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen sowie durch einheitliche Qualitätsstandards die Fahrgastzahlen sowie die Attraktivität des ÖPNV zu steigern.

Zunächst schreibt § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW nach seinem Wortlaut („Zusammenarbeit … ist […] weiterzuentwickeln“) eine Zusammenarbeit unter anderem der Verkehrsunternehmen in Verkehrsverbünden zwingend vor.[130] Mit der Einführung des Solidarischen Bürgertickets bleibt die WSW mobil GmbH Teil des VRR, so dass diese Anforderung gewahrt ist. Auch soll sich – soweit ersichtlich – nicht das Verkehrsangebot an sich ändern, so dass auch weiterhin von einer koordinierten Planung und Ausgestaltung des Leistungsangebotes im VRR auszugehen ist. Gleiches gilt auch für die in § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW genannte koordinierte, kompatible Fahrgastinformation unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen sowie die geforderten einheitlichen Qualitätsstandards.

Problematisch könnte die Einführung des Solidarischen Bürgertickets jedoch im Hinblick auf die von § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW überdies geforderten **einheitlichen und nutzerfreundlichen Tarife** sein.

Das ÖPNVG NRW enthält keine Definition des Begriffes „Tarif“. Angelehnt an § 12 Abs. 1 AEG, der auf den ÖPNV insgesamt zwar nicht direkt anwendbar ist, jedoch als übergeordnetes Bundesrecht zumindest als Anhaltspunkt für die Auslegung herangezogen werden kann, handelt es sich bei Tarifen um Beförderungsentgelte und Beförderungsbedingungen der Verkehrsunternehmen, so dass auch das Bürgerticket als „Ausdruck“ eines besonderen Beförderungsentgeltes im ÖPNV in Wuppertal als Tarif anzusehen wäre.

Nutzerfreundlich ist ein Tarif dann, wenn er transparent ist und in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung steht.[131] Die geplante Beitragshöhe für das Solidarische Bürgerticket

[130] So auch Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 2 S. 12.
[131] Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 2 S. 12.

gliedert sich, sofern kein Ausnahmetatbestand vorliegt, nach dem verfügbaren Jahreseinkommen jedes*r abgabenpflichtigen Bürger*in. Abgabepflichtig sind dabei nur solche Bürger*innen, deren Wohnort in ein Gebiet mit angemessener Erschließungsqualität fällt. Ein unangemessenes Verhältnis könnte sich jedoch daraus ergeben, dass für Bürger*innen, die bereits Inhaber*innen eines längerfristig geltenden Tickets sind, eine doppelte finanzielle Belastung eintritt.[132] Vorausgesetzt, das Bürgerticket führt langfristig in der Summe zu einer durchschnittlich gleichwertigen bzw. niedrigeren finanziellen Belastung, ist jedoch trotzdem von der Nutzerfreundlichkeit des Tarifes auszugehen.

Die **Einheitlichkeit** der Tarife wird bisher grundsätzlich über die Kooperation in Verkehrsverbünden bzw. über den Landestarif NRW gewährleistet.[133] Geplant ist, das Solidarische Bürgerticket über einen Tarifwunsch an den VRR i. S. des VGV VRR (dazu noch unten, S. 50 ff., C. VI. 7. c. bb.) einzuführen. Die vom VRR vorgegebene Tarifstruktur bliebe also grundsätzlich erhalten und würde lediglich durch das Solidarische Bürgerticket als zusätzlichen Tarif ergänzt. Auf den ersten Blick wäre somit auch diese Anforderung gewahrt.

Etwas Anderes könnte sich jedoch daraus ergeben, dass das Bürgerticket nach dem derzeit ausgearbeiteten Konzept nur von allen Einwohnenden Wuppertals erworben werden muss bzw. kann.[134] Innerhalb Wuppertals, insbesondere in dem noch zu definierenden Gebiet mit angemessener Erschließungsqualität, wäre mit dem Bürgerticket ein einheitlicher Tarif vorhanden. Im übrigen Verbundgebiet des VRR bleibt es dagegen (mit Ausnahme der geplanten Sondertickets) bei den bisher vorhandenen Tarifen des VRR. Im Hinblick auf die Vorgabe des § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW, einheitliche Tarife zu gewährleisten, stellt sich somit die Frage, ob die Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal dieser Vorgabe widerspricht (S. 39 f., C. VI. 3. a. aa.) und ob § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW aus diesem Grund einer Anpassung bedarf (S. 40 f., C. VI. 3. a. bb.).

aa. Vereinbarkeit mit der Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal

Für die Vereinbarkeit spricht zunächst, dass übergeordnetes Ziel des § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW ausweislich seines Wortlautes die Steigerung der Attraktivität des ÖPNV und der Fahr-

[132] Zur Vermeidung einer solchen Mehrbelastung sollten als Übergangslösung bestimmte Umtausch- bzw. Rückgabemöglichkeiten von Jahrestickets geregelt werden.
[133] Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 2 S. 12.
[134] Vgl. „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 5, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

gastzahlen ist. Die in der Vorschrift zuvor genannten Maßnahmen sind lediglich Mittel zur Erreichung dieses Zweckes. Durch die zumindest in Wuppertal größtenteils bestehende Verpflichtung zum Erwerb des Bürgertickets ist – ähnlich wie nach der Einführung des Semestertickets – von einer Steigerung der Fahrgastzahlen auszugehen.[135] Die geplanten Mehreinnahmen erlauben außerdem die nach dem Konzept des Bürgertickets vorgesehenen Investitionen in den ÖPNV, was voraussichtlich ebenfalls zur Erhöhung der Attraktivität des ÖPNV beiträgt. Auch besteht weiterhin auch für die Bürger*innen in Wuppertal die Möglichkeit, die sonstigen VRR-Tarife zu nutzen, insbesondere für Fahrten von außerhalb nach Wuppertal und umgekehrt.[136]

Gegen die Vereinbarkeit spricht jedoch, dass die gewünschten Ziele, nämlich die Erhöhung der Fahrgastzahlen sowie der Attraktivität des ÖPNV durch die Einführung des Bürgertickets auch nur in Wuppertal selbst gefördert werden würden. Selbst wenn das Bürgerticket Teil des Tarifsystems des VRR werden würde, fände es faktisch nur in Wuppertal und fast ausschließlich für dessen Einwohner*innen Anwendung, so dass verbundweit rein **tatsächlich keine einheitlichen Tarife** mehr Anwendung fänden. § 5 Abs. 1 ÖPNVG NRW sieht aber gerade die verpflichtende Bildung von Zweckverbänden vor, um auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV hinzuwirken, was insbesondere die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifes beinhaltet; vgl. § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW (dazu näher noch auf S. 41 f., C. VI. 3. b.). Im Hinblick auf diese Zielsetzung ist davon auszugehen, dass ein Tarif, der nur in einem kleinen Teil des Verbundgebietes Anwendung findet und auch nur von den dortigen Einwohnern*innen genutzt werden kann, keinen einheitlichen Tarif i. S. des § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW darstellt.[137]

bb. Notwendigkeit einer Gesetzesänderung

Die amtliche Überschrift „Grundsätze“ des § 2 ÖPNVG NRW legt zunächst nahe, dass es sich dabei um eher allgemeine und abstrahierte Regelungen handelt, die erst im Folgenden noch näher konkretisiert werden müssen. So sind die genannten Grundsätze vielmehr Abwägungskriterien, die bei der Entscheidung zur Planung und Durchführung konkreter Maßnahmen be-

[135] Zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen kam es etwa durch die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Templin; so *Gruber*, Die ÖPNV-Abgabe, 2018, S. 145 m.w.N. in Fn. 53.
[136] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 4, 8, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[137] Im Gegensatz zur Argumentation auf S. 32 f., C. V. 1., hinsichtlich § 39 Abs. 3 PBefG knüpft die Einheitlichkeit nicht an die Ticketpreise der Fahrgäste, sondern an den Tarif selbst an.

rücksichtigt werden.[138] Trotzdem spricht die gewählte Formulierung „ist mit dem Ziel weiterzuentwickeln“ einen relativ klaren Anwendungsbefehl aus,[139] im Gegensatz etwa zu der Formulierung „soll(en)“ in § 2 Abs. 5 S. 1, Abs. 6 S. 1, Abs. 7 S. 1 ÖPNVG NRW. Auch die sehr ausführliche und abschließende Aufzählung der einzelnen Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des ÖPNV sowie der Fahrgastzahlen in § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW lässt darauf schließen, dass diese nicht nur unverbindliche Maßnahmen zur Durchsetzung der genannten Ziele darstellen, sondern vielmehr diese **Mittel konkret umgesetzt werden müssen**.

Somit ist trotz der nach dem Wortlaut sehr abstrakten Formulierung des § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW sowie dessen systematischer Einordnung als „Grundsätze“ des ÖPNVG NRW vor dem Hintergrund einer eindeutigen Rechtslage eine Ergänzung bzw. Anpassung des § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW nötig.

b. § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW („Überörtliche Zusammenschlüsse, Koordination“)

Gemäß § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW hat der Zweckverband in Abstimmung mit seinen Mitgliedern auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV hinzuwirken, insbesondere auf die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifes, auf die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifes, auf ein koordiniertes Verkehrsangebot im ÖPNV und einheitliche Beförderungsbedingungen, Produkt- und Qualitätsstandards, kompatible, auch die Digitalisierungstechnik nutzende Fahrgastinformations- und Betriebssysteme und ein übergreifendes Marketing.

Parallel zu den obigen Ausführungen auf S. 39 f., C. VI. 3. a. aa., stellt sich auch hier die Frage, ob die Einführung des Solidarischen Bürgertickets mit der in § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW vorgesehenen integrierten Verkehrsgestaltung im ÖPNV vereinbar ist, insbesondere mit der dort genannten Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifes. Was unter **„integrierter Verkehrsgestaltung“** zu verstehen ist, wird nicht explizit definiert, aber durch den Gesetzgeber selbst im Folgenden anhand der in § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW genannten Kriterien konkretisiert, darunter auch die Hinwirkung auf die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifes. Hinsichtlich der Frage, ob nach der Einführung des Bürgertickets immer noch von einem einheitlichen Gemeinschaftstarif innerhalb des VRR auszugehen ist, kann auf die oben (S. 39 f., C. VI. 3. a. aa.) getätigten Ausführungen verwiesen werden, so dass im Ergebnis auch hier die Einführung des Bürgertickets mit dem Gebot einer integrierten Verkehrs-

[138] Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 2 S. 8.
[139] Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 2 S. 8.

gestaltung unvereinbar wäre. Das bekräftigen im Übrigen auch die weiteren Kriterien der integrierten Verkehrsgestaltung in § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW, die nahezu alle auf die Bildung einheitlicher Standards in sämtlichen den ÖPNV betreffenden Bereichen abzielen, was auch gerade Hintergrund und Zweck der Bildung von Verkehrsverbünden ist, die im ÖPNVG NRW mittelbar über die Pflicht zur Bildung von Zweckverbänden oder gemeinsamen Anstalten in § 5 Abs. 1 – anders als etwa in den ÖPNVG anderer Bundesländer[140] – sogar verbindlich vorgeschrieben ist. Daraus wird deutlich, welch hohen Stellenwert der Gesetzgeber einer einheitlichen Verkehrsgestaltung, insbesondere auch bezüglich der Tarife, beigemessen hat.

Zwar soll auch der Begriff „hinzuwirken“ in § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW nicht i. S. eines geschuldeten Erfolges zu verstehen sein;[141] jedoch ist entsprechend den obigen Ausführungen wiederum i. S. der Rechtsklarheit eine entsprechende Änderung des § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW zur Einführung des Bürgertickets erforderlich.

c. § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW

§ 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW bestimmt, dass die Zweckverbände auf die Bildung von **landesweiten Tarif- und landeseinheitlichen Beförderungsbedingungen** sowie die **Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife** mit dem Ziel eines landesweiten Tarifes hinwirken sollen. Zwar betrifft das Bürgerticket als geplanter Tarif innerhalb des VRR zunächst nur dieses Kooperationsgebiet; doch stellt sich die Frage, ob ein solcher uneinheitlicher Tarif innerhalb des Kooperationsgebietes (s. dazu S. 38 ff., C. VI. 3. a., sowie S. 41 f., C. VI. 3. b.) nicht auch dem Ziel der Bildung eines kooperationsraumübergreifenden bzw. landesweiten Tarifes entgegensteht und es deswegen auch einer Änderung des § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW bedarf.

Dagegen spricht zwar, dass die Einführung eines Bürgertickets das Ziel eines kooperationsraumübergreifenden bzw. landesweiten Tarifes nur sehr mittelbar betrifft, indem es lediglich die Einheitlichkeit der Tarife innerhalb des Verbundraumes beeinträchtigt. Besteht jedoch schon innerhalb des Kooperationsraumes, d. h. innerhalb des VRR, kein einheitlicher Tarif, so erschwert dies das Ziel des § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW erheblich. Außerdem enthält auch die Formulierung „sollen (…) hinwirken“ die Anweisung, diesem Ziel entgegenstehende Maßnahmen möglichst zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist wiederum i. S. der Rechtssicherheit auch in § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW eine Änderung nötig.

[140] So nennt etwa das ÖPNVG BW in § 9 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 die Bildung eines Verkehrs- und Tarifverbundes nur als eine mögliche Art der Verkehrskooperation, ebenso wie Art. 7 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 des ÖPNVG Bayern.
[141] Praxis der Kommunalverwaltung Nordrhein-Westfalen, Kommentar, ÖPNVG NRW, 2016, § 5 S. 33.

4. Vereinbarkeit mit der Satzung ZV VRR

a. Präambel

Nach der Präambel der Satzung des ZV VRR wirkt dieser darauf hin, „dass die Verbandsmitglieder (…) unter Beachtung der regionalen Verkehrsbeziehungen den weiteren Ausbau eines einheitlichen Verkehrssystems fördern."

Die Formulierung „einheitlichen Verkehrssystems" legt auch hier angesichts der obigen Ausführungen nahe, dass es bei der Einführung des Solidarischen Bürgertickets einer Änderung bedarf. Jedoch ist der Passus im Vergleich zu denen im ÖPNVG NRW **sehr abstrakt gehalten** und **fordert gerade keine konkreten Maßnahmen** hinsichtlich der Einheitlichkeit der Tarife im Besonderen. Auch der vergleichsweise schwächere Appel, der Zweckverband „wirkt darauf hin, dass die Verbandsmitglieder (…) den weiteren Ausbau eines einheitlichen Verkehrssystems fördern", zeigt, dass an dieser Stelle nur das allgemeine Ziel dargestellt wird. Einer Änderung der Präambel der Satzung des ZV VRR bedarf es somit nicht.

b. § 1 Abs. 3 Satzung ZV VRR („Verbandsmitglieder")

Nach § 1 Abs. 3 Satzung ZV VRR verpflichten sich die Verbandsmitglieder, die Ziele des Zweckverbandes aktiv zu fördern, und wirken auf die Umsetzung der Beschlüsse des Zweckverbandes in ihrem Einflussbereich hin.

Zwar enthält § 1 Abs. 3 Satzung ZV VRR mit seiner Formulierung „verpflichten sich, (…) aktiv zu fördern" einen wesentlich klareren Handlungsbefehl an die Verbandsmitglieder des Zweckverbandes VRR; jedoch **nennt die Vorschrift selbst keine Ziele** des Zweckverbandes, die mit der Einführung des Bürgertickets in Widerspruch stehen könnten, so dass es auch keiner Änderung des § 1 Abs. 3 Satzung ZV VRR bedarf.

c. § 4 Abs. 1 Satzung ZV VRR („Grundsätze")

§ 4 Abs. 1 Satzung ZV VRR nimmt Bezug auf den schon oben untersuchten § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW, indem er bestimmt: „Der Zweckverband verfolgt in Anlehnung an § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW das Ziel, eine angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV zu gewährleisten. Die dazu notwendige Zusammenarbeit des Landes, des Zweckverbandes, der Aufgabenträger, der Verbandsmitglieder und der Verkehrsunternehmen des ÖPNV in Verkehrsverbünden sowie die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit dem NVN[142] ist mit dem Ziel weiterzuentwickeln, durch koordinierte Planung und Ausgestaltung des Leistungsangebo-

[142] Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein.

tes, durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife, durch eine koordinierte Fahrgastinformation unter Berücksichtigung von Menschen mit Hör- und Sehbehinderung sowie durch einheitliche Qualitätsstandards die Attraktivität des ÖPNV zu steigern."

Im Gegensatz zur Präambel der Satzung ZV VRR und zu § 1 Abs. 3 Satzung ZV VRR wird hier das konkrete Ziel des Zweckverbandes genannt. **Entsprechend den Ausführungen zu § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW** bedarf es bei der Einführung des Solidarischen Bürgertickets somit einer Änderung des § 4 Abs. 1 Satzung ZV VRR.

5. Vereinbarkeit mit der GO ZV VRR

Die GO ZV VRR enthält **lediglich zweckverbandsinterne Regelungen** zu den einzelnen Sitzungen und deren Ablauf und steht der Einführung des Solidarischen Bürgertickets somit nicht entgegen.

6. Vereinbarkeit mit der Satzung VRR AöR

a. § 3 Abs. 7 Satzung VRR AöR („Begriffsbestimmungen")

§ 3 Abs. 7 Satzung VRR AöR lautet wie folgt: „Verbundgebiet ist der räumliche Bereich, in dem der VRR-Verbundtarif gilt. Der Verbundtarif setzt sich aus dem VRR-Regeltarif, den Übergangs-, Gemeinschafts- und Anerkennungstarifen, dem NRW-Tarif sowie Sondervereinbarungen zusammen."

Eine Änderung des § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR wäre dann nötig, wenn das Bürgerticket keinem der in § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR genannten Tarife, aus denen sich der Verbundtarif zusammensetzt, unterfällt. Beim Bürgerticket handelt es sich weder um einen Übergangs-, Gemeinschafts- oder Anerkennungstarif noch um den NRW-Tarif. In Betracht käme somit eine Einordnung unter den VRR-Regeltarif oder als Sondervereinbarung, wobei angesichts der Tatsache, dass sich das Bürgerticket nur in Wuppertal nutzen lässt, eine Einordnung als Sondervereinbarung zunächst näherliegt. Eine Definition oder Konkretisierung solcher Sondervereinbarungen erfolgt nicht. Auch an anderer Stelle der Satzung VRR AöR oder in anderen Verträgen des VRR wird der Begriff nicht in einem anderen Kontext als dem des § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR verwendet, so dass sich hieraus keine Auslegungshilfen ergeben.

Mehrfach verwendet wird dagegen der Begriff **„Sonderangebot"**, so etwa in § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR, wonach die VRR AöR verbundeinheitliche Sonderangebote mit Geltung für

das Verbundgebiet erstellen kann. Zudem sieht die EARL unter A38.1 Sonderangebote einiger VRR-Unternehmen vor, die nur auf deren jeweiligem Stadtgebiet gültig sind. Angesichts des gleichen Wortlautes liegt nahe, dass die in der EARL genannten Sonderangebote solche i. S. des § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR darstellen. Dann stellt sich jedoch die Frage, wie „verbundeinheitlich“ im Rahmen des § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR zu verstehen ist, wenn auch solche Sonderangebote erfasst sind, die in nur einem Stadtgebiet gültig sind. Jedenfalls an dieser Stelle kann diese Frage noch offenbleiben: Auch wenn **„Sondervereinbarung“** sich nicht auf die oben genannten Sonderangebote bezieht, ist mit dem natürlichen Wortsinn doch davon auszugehen, dass der Begriff spezielle Tickets, die unter keine der oben genannten Tarifkategorien fallen, erfassen soll, mithin eine Art „Auffangtatbestand“ darstellt, der angesichts seiner weiten Formulierung auch das Bürgerticket beinhalten kann. Einer Änderung des § 3 Abs. 7 Satzung VRR AöR bedarf es somit nicht.

b. § 4 Abs. 1 Satzung VRR AöR („Allgemeine Regelung“)

Gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 Satzung VRR AöR sorgt die VRR AöR „für die Mobilität der Bürger im Kooperationsraum A durch eine integrierte Verkehrsgestaltung des ÖV sowie durch Vernetzung und Integration der Verkehrssysteme und der Verkehrsträger (Anstaltszweck).“

Weiter fördert nach § 4 Abs. 1 S. 3 Satzung VRR AöR „die Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR das Ziel, für die Bevölkerung im Kooperationsraum A ein bedarfsgerechtes und an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtetes ÖPNV-Leistungsangebot sicherzustellen, durch koordinierte Planung und Ausgestaltung des ÖPNV-Leistungsangebotes, durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife, durch eine koordinierte Fahrgastinformation unter Berücksichtigung von Menschen mit Hör- und Sehbehinderung, durch einheitliche Qualitätsstandards sowie durch Verbesserung des Übergangs vom Individualverkehr auf den ÖPNV, durch Vereinfachung des Zugangs zum ÖPNV auf der Grundlage einer engen Vernetzung aller Verkehrsträger die Attraktivität des ÖPNV zu steigern.“

§ 4 Abs. 1 S. 2 Satzung VRR AöR nimmt Bezug auf den bereits in § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW genannten Begriff der **„integrierten Verkehrsgestaltung“**. Folglich muss auf Grund der auf S. 41 f., C. VI. 3. b., ausgeführten Argumente auch an dieser Stelle eine Anpassung erfolgen. Gleiches gilt für § 4 Abs. 1 S. 3 Satzung VRR AöR, der – wiederum in Wiederholung des § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW bzw. § 4 Abs. 1 Satzung ZV VRR – die Steigerung der Attraktivität des ÖPNV unter anderem durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife fordert. Aus den oben genannten Gründen ist auch hier eine Anpassung vorzunehmen.

c. § 6 Satzung VRR AöR („Tarif und Beförderungsbedingungen“)

Nach § 6 Abs. 1 Satzung VRR AöR wirkt die VRR AöR „im Kooperationsraum A gemäß § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV, insbesondere auf die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs, hin.“ Gemäß § 6 Abs. 2 Satzung VRR AöR bildet sie hierzu „gemäß § 5 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG einen Gemeinschaftstarif und einheitliche Beförderungsbedingungen und wirkt auf deren Anwendung und Fortentwicklung hin.“

Sowohl in § 6 Abs. 1 Satzung VRR AöR als auch in § 6 Abs. 2 Satzung VRR AöR wird ausweislich des Normwortlautes auf § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW Bezug genommen. Mit den auf S. 41 f., C. VI. 3. b., genannten Argumenten ist somit an diesen Stellen ebenso eine Anpassung vorzunehmen.

Außerdem unterstützt die VRR AöR nach § 6 Abs. 3 Satzung VRR AöR „im Sinne von § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW die Bildung von landesweiten und landeseinheitlichen Beförderungsbedingungen sowie die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs.“ Entsprechend den Ausführungen zu § 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW (siehe S. 43, C. VI. 3. c.) ist auch hier eine Änderung erforderlich.

§ 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR erlaubt der VRR AöR die **Erstellung verbundeinheitlicher Sonderangebote** mit Geltung für das Verbundgebiet. Hier stellt sich die auf S. 44 f., C. VI. 6. a., noch offengelassene Frage, ob das Bürgerticket ein solches verbundeinheitliches Sonderangebot darstellen könnte. Ist das nicht der Fall, ist § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR durch die Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal bereits nicht tangiert, so dass es folglich auch keiner Änderung der Vorschrift bedarf. Angesichts des Wortlautes „verbundeinheitlich“ liegt zunächst der Schluss nahe, dass das ausschließlich in Wuppertal gültige Bürgerticket gerade kein solches verbundeinheitliches Sonderangebot darstellt. Dagegen spricht jedoch der bereits erwähnte Punkt A38.1 in Anlage 38 der EARL, der ebenfalls den Begriff „Sonderangebot(e)“ verwendet, diese Sonderangebote einzelner VRR-Unternehmen jedoch nur auf dem jeweiligen Stadtgebiet der Verkehrsunternehmen gültig sind. Angesichts der übereinstimmenden Terminologie kann davon ausgegangen werden, dass der Terminus „Sonderangebote“ in § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR auch solche Angebote umfasst, die nur auf einem Stadtgebiet Gültigkeit besitzen. Diese Auslegung wirft jedoch die Frage auf, wie „verbundeinheitlich“ zu verstehen ist, wenn anscheinend auch Sonderangebote mit Gültigkeit auf nur einem Stadtge-

biet unter „verbundeinheitliche Sonderangebote“ zu fassen sind. Fasst man die in Anlage 38 Punkt 38.1 EARL aufgeführten Sonderangebote auf der anderen Seite nicht unter Sonderangebote i. S. des § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR, stellt sich die Frage nach deren Rechtsgrundlage. Letztlich liefern die Rechtsquellen des VRR hier keine eindeutige Antwort. Insbesondere angesichts der teilweise uneinheitlichen Terminologie (s. etwa die Verwendung des Begriffes „Sondervereinbarung“ ausschließlich im Kontext des § 3 Abs. 7 Satzung VRR AöR, dazu schon auf S. 44 f., C. VI. 6. a.) kann die Frage, ob „verbundeinheitliche Sonderangebote“ i. S. des § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR auch solche Angebote umfassen, die nur auf einem Stadtgebiet innerhalb des Verbundgebietes des VRR Gültigkeit besitzen, nicht mit Sicherheit beantwortet werden.

Erfasst § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR solche Sonderangebote nicht, die nur auf einem Stadtgebiet gültig sind, bedarf es zur Einführung eines Bürgertickets einer Änderung des § 6 Abs. 4 Satzung VRR AöR. Andernfalls bedarf es aus den genannten Gründen keiner Änderung.[143]

d. § 7 Satzung VRR AöR („Verkehrsintegration“)

§ 7 Abs. 1 Satzung VRR AöR bestimmt, dass die VRR AöR im Kooperationsraum A gemäß § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW auf eine integrierte Verkehrsgestaltung hinwirkt, und zählt anschließend ebenfalls in Anlehnung an § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW einzelne Kriterien dafür auf. Entsprechend den obigen Ausführungen zu § 5 Abs. 3 ÖPNVG NRW (S. 41 f., C. VI. 3. b.) muss auch an dieser Stelle eine Anpassung erfolgen. Insbesondere belegen das auch die weiteren Absätze des § 7 Satzung VRR AöR sowie die §§ 8 und 12 Satzung VRR AöR, die als systematisches Argument für die im ÖPNV angestrebte Einheitlichkeit herangezogen werden können, jedoch keiner Änderung bedürfen.

e. § 15 Satzung VRR AöR („Neutralität“)

§ 15 S. 1 Satzung VRR AöR verpflichtet die VRR AöR zur Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit, wobei sie gemäß § 15 S. 2 Satzung VRR AöR gegenüber den Verbundverkehrsunternehmen, den im Rahmen der Finanzierung von ÖPNV-bedingten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen antragstellenden Betreibern öffentlicher Personenverkehrsdienste und/oder Infrastrukturbetreibern sowie den an Vergabeverfahren im SPNV teilnehmenden Verkehrsunternehmen betriebs-, interessen- und wettbewerbsneutral wirken muss.

[143] Einer Änderung bedarf es jedoch dann nicht, wenn bereits die Möglichkeit einer Einführung des Bürgertickets über den VRR-Regeltarif besteht.

Eine Unvereinbarkeit des Bürgertickets mit § 15 S.1 Satzung VRR AöR kommt etwa dann in Betracht, wenn die Stadt Wuppertal bzw. die dort tätigen Verkehrsunternehmen durch die Einführung des Bürgertickets in Wuppertal wirtschaftlich bessergestellt würden. Ob das der Fall ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Vereinbarungen bei der Einführung des Solidarischen Bürgertickets ab. Sofern der Grundsatz der Gleichbehandlung und Diskriminierungsfreiheit aus § 15 S. 1 Satzung VRR AöR dabei gewahrt wird, bedarf es hier keiner Änderung der Satzung.

f. § 16 Satzung VRR AöR („Kooperationsverträge“)

Nach § 16 Abs. 1 Satzung VRR AöR schließt die VRR AöR mit allen den VRR-Verbundtarif (Gemeinschaftstarif) anwendenden Verkehrsunternehmen Kooperationsverträge ab. § 16 Abs. 3 Satzung VRR AöR bestimmt den Mindestinhalt dieser Kooperationsverträge, nämlich Regelungen über die Ausgestaltung der Anwendung des VRR-Verbundtarifes, die Zusammenarbeit im VRR zur Umsetzung der Verbundaufgaben gemäß dieser Satzung und die Finanzierung der Verbundaufgaben der VRR AöR.

Die Einführung des Bürgertickets würde dabei der Ausgestaltung der Anwendung des VRR-Verbundtarifes unterfallen, so dass dieser Paragraf – auch angesichts seines hohen Abstraktionsgrades – keiner Änderung bedarf.

g. § 17 Satzung VRR AöR („Sonstige Abkommen“)

§ 17 S. 1 Satzung VRR AöR bestimmt, dass die VRR AöR Kooperationsabkommen und andere Vereinbarungen, auch Vereinbarungen über die Übernahme oder Übertragung von Zuständigkeiten, mit Gebietskörperschaften, Zweckverbänden, Verkehrsunternehmen, Verbundgesellschaften, ÖPNV- bzw. SPNV-Aufgabenträgern, Verkehrs- und Tarifgemeinschaften oder ähnlichen Institutionen abschließen kann. Hierzu zählen gemäß § 17 S. 2 Satzung VRR AöR auch Verträge über die Geschäftsbesorgung in Zusammenhang mit der gemeinsamen Beschaffung von SPNV-Fahrzeugen und der Organisation des technischen und betriebswirtschaftlichen Controllings nach Eigentumserwerb, insbesondere für Gemeinschaften mit Bruchteilseigentümern (Bruchteilsgemeinschaften).

Sofern sich das Bürgerticket über eine in § 17 S. 1 Satzung VRR AöR genannte Vereinbarung realisieren ließe, bedarf es möglicherweise an anderer Stelle keiner Änderung der Rechtsquellen. Die systematische Stellung der Vorschrift abseits von den Regelungen zu den Tarifen in § 6 Satzung VRR AöR sowie die in § 17 S. 2 Satzung VRR AöR beispielhaft be-

nannten Verträge legen jedoch den Schluss nahe, dass es sich bei den Vereinbarungen i. S. des § 17 S. 1 Satzung VRR AöR um solche handelt, die eine organisatorische Zusammenarbeit zur Gewährleistung des reibungslosen Ablaufes im Betrieb des ÖPNV bzw. SPNV und nicht etwa die Einführung eines neuen Tarifes im Tarifsystem des VRR betreffen. Somit lässt sich das Bürgerticket nicht über § 17 Satzung VRR AöR realisieren; § 17 Satzung VRR AöR ist von der Einführung eines Solidarischen Bürgertickets vielmehr nicht berührt, und es bedarf daher auch keiner Änderung dieser Vorschrift.

7. Vereinbarkeit mit dem VGV VRR

a. Präambel

Die Präambel des VGV VRR lautet in ihrem letzten Absatz: „Die Zusammenarbeit im Rahmen dieses Vertrages und die daraus resultierenden Standards, Richtlinien und Rahmenvorgaben des VRR dienen insbesondere dazu, für den Fahrgast im ÖPNV eine möglichst verbundeinheitliche Benutzeroberfläche vorzuhalten. Das bedeutet, dass dazu über die unterschiedlichen Verkehrsträger und Unternehmen des ÖPNV hinweg ein möglichst einfacher und vereinheitlichter Zugang zum System des Öffentlichen Nahverkehrs zu bewirken ist. Neben dem Verbundtarif betrifft dieses hauptsächlich Maßnahmen in den Bereichen Fahrplankoordination, Qualität, Vertrieb sowie Kommunikation (Information und Öffentlichkeitsarbeit.)“

Die Präambel schreibt somit den Vertragspartnern die Schaffung einer möglichst verbundeinheitlichen Benutzeroberfläche zur Gewährleistung eines möglichst einfachen und vereinheitlichen Zuganges zum ÖPNV vor, was insbesondere den Verbundtarif betreffen soll. Wie bereits mehrfach dargestellt (siehe nur auf S. 38 ff., C. VI. 3. a., und S. 41 f., C. VI. 3. b.), widerspricht die Einführung des Bürgertickets in Wuppertal dieser angestrebten Einheitlichkeit der Tarife. Allerdings enthält auch im VGV VRR die Präambel lediglich abstrakte Zielvorgaben, die außerdem durch die Formulierung „möglichst“ weiter abgeschwächt werden. Zwar wird der Verbundtarif im Zuge der angestrebten Einheitlichkeit erwähnt, jedoch in so abstrakter Form, dass es an dieser Stelle keiner Änderung bedarf.

b. § 1 Abs. 3 VGV VRR („Grundsätze und Zuständigkeiten“)

§ 1 Abs. 3 VGV VRR bestimmt, dass der VRR für die Mobilität der Bürger*innen im Verbundgebiet durch eine integrierte Verkehrsgestaltung des ÖV sowie durch Vernetzung und Integration der Verkehrssysteme und der Verkehrsträger sorgt und überdies „gemäß § 2 Absatz 3 ÖPNVG NRW das Ziel verfolgt, für die Bevölkerung im Verbundgebiet ein bedarfsgerechtes

und an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichtetes ÖPNV-Leistungsangebot sicherzustellen, durch koordinierte Planung und Ausgestaltung des ÖPNV-Leistungsangebotes, durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife, durch eine koordinierte Fahrgastinformation unter Berücksichtigung von Menschen mit Hör- und Sehbehinderung, durch einheitliche Qualitätsstandards sowie durch Verbesserung des Übergangs vom Individualverkehr auf den ÖPNV, durch Vereinfachung des Zugangs zum ÖPNV auf der Grundlage einer engen Vernetzung aller Verkehrsträger die Attraktivität des ÖPNV zu steigern (…)“

Hinsichtlich der integrierten Verkehrsgestaltung ist parallel zu den obigen Ausführungen auf S. 41 f., C. VI. 3. b., eine Anpassung notwendig. Überdies muss auf Grund der Formulierung „durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife“ entsprechend zu § 2 Abs. 3 S. 2 ÖPNVG NRW (S. 38 ff., C. VI. 3. a.) ebenfalls eine Anpassung erfolgen.

c. § 8 VGV VRR („Verbundtarif und Beförderungsbedingungen“)

§ 8 des VGV VRR enthält Regelungen zum Verbundtarif und den Beförderungsbedingungen. Diese sind teilweise deutlich ausführlicher als in den zuvor genannten Rechtsquellen, so dass an dieser Stelle alle Absätze einzeln betrachtet und auf gegebenenfalls nötige Änderungen hin überprüft werden.

aa. § 8 Abs. 1 VGV VRR

§ 8 Abs. 1 VGV VRR nimmt Bezug auf § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR, indem er bestimmt, dass sich der Verbundtarif aus dem VRR-Regeltarif, den Übergangs-, Gemeinschafts- und Anerkennungstarifen, dem NRW-Tarif sowie Sondervereinbarungen zusammensetzt. Entsprechend den Ausführungen zu § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR (s. dazu S. 44 f., C. VI. 6. a.) bedarf es somit keiner Änderung des § 8 Abs. 1 VGV VRR.

bb. § 8 Abs. 2 VGV VRR

Nach § 8 Abs. 2 S. 1 VGV VRR stellt der VRR den Verbundtarif auf. Dieser ist gemäß § 8 Abs. 2 S. 2 VGV VRR auf der Grundlage der VRR-Marketingstrategie, der Kostenentwicklung und der Marktanforderungen sowie unter ranggleicher Beachtung der verkehrspolitischen Ziele, Leitlinien und Grundsatzbeschlüsse des VRR und der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Interessen des Verkehrsunternehmens möglichst kostendeckend zu gestalten, jährlich zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Dabei sind Tarifwünsche des Verkehrsunternehmens nach § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR zu beachten, „soweit sie die Ergiebigkeit steigern und die einheitliche Anwendung des Verbundtari-

fes sowie seine Struktur und Höhe nicht in Frage stellen und andere Verkehrsunternehmen nicht beeinträchtigen, insbesondere in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit nicht benachteiligen." Einer Änderung des § 8 Abs. 2 VGV VRR bedürfte es auf jeden Fall dann nicht, wenn sich das Bürgerticket für Wuppertal über einen Tarifwunsch nach § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR realisieren ließe.

aaa. Tarifwünsche des Verkehrsunternehmens

Das Bürgerticket Wuppertal würde durch die Stadt Wuppertal selbst beschlossen werden, so dass angesichts des Wortlautes **„Tarifwünsche des VU"** zunächst fraglich ist, ob § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR schon dahingehend angepasst werden muss, dass auch Gebietskörperschaften, die Teil des ZV VRR sind, entsprechende Tarifwünsche stellen können und diese zu beachten wären. An sich könnte die Stadt Wuppertal als Eignerin der WSW als Verkehrsunternehmen auch mittelbar über diese einen solchen Tarifwunsch einbringen.

Will die Stadt Wuppertal selbst einen Tarifwunsch einbringen, so müsste § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR grundsätzlich entsprechend ergänzt werden, es sei denn, die Möglichkeit eines Tarifwunsches der Stadt Wuppertal ergibt sich an anderer Stelle aus dem VGV VRR, etwa aus § 8 Abs. 4 VGV VRR. Demnach wird der VRR „Tarifwünschen, die den Abs. 2 und 3 nicht entsprechen, nachkommen, wenn dadurch die einheitliche Anwendung des Verbundtarifes im Verbundraum sowie seine Struktur und Höhe nicht in Frage gestellt werden" und die vom VRR kalkulierten finanziellen Auswirkungen ausgeglichen werden. Der Passus „Tarifwünschen, die den Abs. 2 und 3 nicht entsprechen," könnte als „Tarifwünsche Dritter" zu verstehen sein. Dagegen spricht jedoch, dass der VGV VRR ausweislich seiner Präambel nur „die Zusammenarbeit zwischen dem VRR und dem VU" regelt, weswegen naheliegt, dass im VGV VRR auch nur Tarifwünsche der Verkehrsunternehmen vorgesehen sind. Somit wären „Tarifwünsche(n), die den Abs. 2 und 3 nicht entsprechen," vielmehr solche, die entgegen § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR nicht die Ergiebigkeit steigern oder andere Verkehrsunternehmen beeinträchtigen.

Letztlich kann auch hier angesichts der mehrdeutigen Formulierung nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Stadt Wuppertal selbst bereits nach der derzeitigen Formulierung des VGV VRR über § 8 Abs. 4 VGV VRR einen Tarifwunsch einbringen kann. Jedenfalls i. S. der Rechtsklarheit empfiehlt sich eine Änderung des § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR (bzw. eine Klarstellung bzw. Änderung im Rahmen des § 8 Abs. 4 VGV VRR).

bbb. Steigerung der Ergiebigkeit

Überdies müsste der Tarifwunsch nach dem Bürgerticket gemäß § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR die **„Ergiebigkeit steigern“**; andernfalls wäre allenfalls eine Umsetzung über § 8 Abs. 4 VGV VRR möglich. Auch der Begriff der „Ergiebigkeit“ ist nicht definiert. Synonyme sind etwa Einträglichkeit oder Rentabilität,[144] so dass Ergiebigkeit wohl i. S. des Ertrages eines Tarifwunsches zu verstehen ist. Nach den vorläufigen Berechnungen[145] führt das Bürgerticket zu deutlich höheren Einnahmen. Jedoch beschränken sich diese voraussichtlich nur auf Wuppertal. § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR differenziert zwar nicht danach, bei wem dieser höhere Ertrag eintreten muss; aus der Zusammenschau mit den umliegenden Vorschriften (so etwa § 8 Abs. 2 S. 1: „Der VRR stellt den Verbundtarif auf.“) liegt jedoch der Schluss nahe, dass der Tarifwunsch die Ergiebigkeit im VRR selbst steigern muss. Ob das tatsächlich der Fall ist, kann allein auf Grund der Rechtsquellen des VRR wiederum nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Jedenfalls angesichts der Existenz des § 8 Abs. 4 VGV VRR, der gerade nicht auf die Steigerung der Ergiebigkeit abstellt, allerdings den Ersatz finanzieller Auswirkungen durch den Antragsteller oder einem Dritten vorsieht, wäre eine Umsetzung des Bürgertickets Wuppertal über § 8 Abs. 4 VGV VRR möglich. Trotzdem empfiehlt sich auch hier – allein i. S. der Rechtsklarheit – eine Änderung des § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR.

ccc. Infragestellung der einheitlichen Anwendung des Verbundtarifes sowie seiner Struktur und Höhe

Zunächst dürfte die Einführung des Bürgertickets nicht der **einheitlichen Anwendung des Verbundtarifes** entgegenstehen. Geplant ist eine Einführung des Bürgertickets als zusätzliche (wenngleich verpflichtende) „Tarifoption“ und Bestandteil des Verbundtarifes. Dabei stellt sich die Frage, ob noch von einer einheitlichen Anwendung des Verbundtarifes gesprochen werden kann, wenn durch das Bürgerticket die Bürger*innen Wuppertals dort fast ausschließlich das Bürgerticket nutzen würden. Mit den bereits auf S. 38 ff., C. VI. 3. a., und S. 41 f., C. VI. 3. b., genannten Argumenten ist vielmehr davon auszugehen, dass das Bürgerticket trotz seiner Einbindung in den Verbundtarif dessen einheitliche Anwendung in Frage stellt.

Zudem könnte das Bürgerticket die **Struktur des Verbundtarifes** i.S. des § 8 Abs. 2 S. 3 VGV VRR in Frage stellen. Auch an dieser Stelle fehlt wiederum eine Definition; doch ist mit

[144] www.duden.de, Stichwort: „Ergiebigkeit“, abzurufen unter: https://www.duden.de/rechtschreibung/Ergiebigkeit (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).
[145] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal“ der „Bürgerticket Initiative Wuppertal“ (Stand: 30.01.2019), S. 11 ff., abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

dem natürlichen Sprachgebrauch davon auszugehen, dass „Struktur des Verbundtarifes“ dessen innere Zusammensetzung, hier bestehend aus den einzelnen verfügbaren Tarifoptionen, meint.

Der Verbundtarif setzt sich gemäß § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR aus dem VRR-Regeltarif, den Übergangs-, Gemeinschafts- und Anerkennungstarifen, dem NRW-Tarif sowie Sondervereinbarungen zusammen. Diese Tarife enthalten wiederum eine Vielzahl unterschiedlicher Tickets,[146] so etwa Einzel-, 4-er-, 10-er, 24-Stunden-Tickets, deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass der Tarif innerhalb der jeweiligen Preisstufen gleich hoch ist und der Geltungsbereich frei gewählt werden kann. Beim Bürgerticket ist der Geltungsbereich dagegen von vornherein festgelegt. Es entspricht somit eher dem Semesterticket, SchokoTicket, YoungTicketPLUS, Ticket1000 oder SozialTicket, also Tickets, bei denen beliebig viele Fahrten innerhalb eines bestimmten Geltungsbereiches möglich sind. Zumindest in dieser Hinsicht ist das Bürgerticket der Struktur des Verbundtarifes nicht fremd. Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch darin, dass jedes dieser oben genannten Tickets die Möglichkeit einer (relativ) freien Wahl des Geltungsbereiches (entweder frei wählbar im Verbundraum, frei wählbare Zone, Region Nord/Süd, ganz NRW) bietet, das Solidarische Bürgerticket jedoch nur in Wuppertal und damit in einem räumlich – im Vergleich zu den oben genannten Gebieten – sehr stark eingeschränkten Geltungsbereich verfügbar ist.

Im Unterschied dazu sieht jedoch die Anlage 38 EARL Sonderangebote von einzelnen VRR-Unternehmen vor, die nur auf deren jeweiligem Stadtgebiet gültig sind. So berechtigt beispielsweise das CityO.-Ticket (A38.2 EARL) eine Person ab der Entwertung vier Stunden zu beliebig vielen Fahrten mit allen Bussen und Straßen innerhalb von Oberhausen. Das Ab-in-die-City-Ticket (A38.3 EARL) ist ein Tagesticket für bis zu fünf Personen und gilt innerhalb Wuppertals sowohl im ÖSPV als auch im SPNV. Diese Sonderangebote gelten somit nur für einen sehr stark eingeschränkten Geltungsbereich und ermöglichen beliebig viele Fahrten innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Auch hier besteht jedoch der Unterschied, dass beim Bürgerticket – anders als bei den oben genannten Sonderangeboten – beliebig viele Fahrten mit allen verfügbaren Verkehrsmitteln in einem unbegrenzten Zeitraum möglich sind.

Ein weiterer, entscheidender Unterschied besteht darin, dass das Bürgerticket – im Gegensatz zu allen anderen verfügbaren Tarifen – für einen Großteil der Einwohnenden in Wupper-

[146] Quelle, auch im Folgenden: VRR-Handbuch für Tarif und Vertrieb, Stand: 01.08.2019, B. Tarifbestimmungen

tal verpflichtend ist. Deswegen und auch auf Grund der vorangegangenen Erwägungen ist davon auszugehen, dass das Solidarische Bürgerticket nicht der Struktur des Verbundtarifes entspricht.

Zuletzt könnte das Bürgerticket zudem die **Höhe des Verbundtarifes** in Frage stellen. Wiederum erfolgt keine Definition oder Konkretisierung der Formulierung „Höhe des Verbundtarifes". Das Solidarische Bürgerticket ermöglicht zu einem bestimmten Festpreis (mit einzelnen Abstufungen für bestimmte Personengruppen) beliebig viele Fahrten in seinem Geltungsbereich. Je nach der Inanspruchnahme des ÖPNV, ist der für das Bürgerticket anfallende Festpreis günstiger oder teurer als der reguläre Tarif des VRR. Im Ergebnis kann auf die bereits auf S. 32 f., C. V. 1., getätigten Ausführungen zur Vereinbarkeit des Bürgertickets mit § 39 Abs. 3 PBefG verwiesen werden. Die Höhe des Verbundtarifes wird durch das Bürgerticket somit nicht in Frage gestellt.

ddd. Beeinträchtigung anderer Verkehrsunternehmen

Überdies könnte das Bürgerticket zu einer Beeinträchtigung, d. h. Benachteiligung der wirtschaftlichen Tätigkeit, anderer Verkehrsunternehmen führen. Grundsätzlich verbleiben gemäß § 4 Abs. 1 EAV jedem Verbundverkehrsunternehmen die von ihm erzielten kassentechnischen Einnahmen, vermehrt bzw. vermindert um Ausgleichsbeträge.[147] Somit erhalten bereits jetzt die in Wuppertal tätigen Verkehrsunternehmen alle Fahrerlöseinnahmen für den Verkehr innerhalb Wuppertals. Mit der Einführung des Bürgertickets in Wuppertal wird der dafür vorgesehene Beitragssatz monatlich vom Einwohnermeldeamt eingezogen.[148] Die in Wuppertal tätigen Verkehrsunternehmen hätten somit für Verkehrsleistungen innerhalb des Geltungsbereiches des Bürgertickets keine Einnahmen mehr. Bei den WSW würde das durch eine Querfinanzierung der Stadt Wuppertal ausgeglichen werden. Andere Verkehrsunternehmen könnten insbesondere bei Fahrten außerhalb Wuppertals nach Wuppertal oder umgekehrt (also bezogen auf Wuppertal bei „ein- und ausbrechenden Verkehren") beeinträchtigt sein.

Bislang ist Wuppertal in zwei Tarifgebiete, nämlich das Tarifgebiet 65 „Wuppertal West" und das Tarifgebiet 66 „Wuppertal Ost", unterteilt. Bei einer Einführung des Bürgertickets würde

[147] Nach § 6 Abs. 3 S. 1 VKV VRR SPNV werden die SPNV-EVU jedoch nicht Vertragspartei des VRR-Einnahmenaufteilungsvertrages. Vielmehr übernimmt gem. § 6 Abs. 3 S. 2 VKV VRR SPNV der VRR bezüglich der mit dem EVU vereinbarten Verkehrsleistung für das EVU die Beteiligung am Einnahmenaufteilungsverfahren.
[148] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 8, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

diese Unterteilung in dessen Geltungsbereich faktisch aufgehoben. Ein Großteil der Preise von Tickets des VRR-Tarifs orientiert sich an den verschiedenen Preisstufen (A–D), die wiederum unter anderem davon abhängig sind, wie viele Tarifgebiete durchfahren werden sollen. Benutzen somit Inhaber*innen des Solidarischen Bürgertickets bis zur Grenze des faktischen Tarifgebietes „Wuppertal“ ihr Bürgerticket und benötigen erst ab dieser Grenze für Fahrten außerhalb Wuppertals ein weiteres Ticket, könnten **anderen Verkehrsunternehmen dadurch Einnahmen entgehen**. So kostet derzeit beispielsweise ein EinzelTicket Erwachsene von Wuppertal Vohwinkel Bf nach Düsseldorf Hbf 6,00 € (Preisstufe B), ein EinzelTicket Erwachsene von Wuppertal Langerfeld Bf nach Düsseldorf Hbf dagegen 12,80 € (Preisstufe C). Je nachdem, welche Regelungen zur Einnahmenaufteilung im Rahmen der Einführung des Solidarischen Bürgertickets getroffen werden, liegt eine Beeinträchtigung anderer Verkehrsunternehmen vor.

cc. § 8 Abs. 3 VGV VRR

§ 8 Abs. 3 VGV VRR lautet wie folgt: „[1]Der VRR hat die Verhandlungen über die Bildung von Übergangs-, Kragen- und Anerkennungstarifen sowie über den Abschluss sonstiger Vereinbarungen mit Verkehrsverbünden, Verkehrsgemeinschaften, Tarifgemeinschaften, dem Verkehrsverbund nicht angehörenden VU und/oder Gebietskörperschaften und VU, die mit einem Teilnetz dem Verbundnetz nicht angehören, zu führen. [2]Sonstige Vereinbarungen in diesem Sinne sind z. B. der NRW-Tarif, kooperationsraumübergreifende Sonderangebote, die Anerkennung von DB-Angeboten. [3]Das Einvernehmen mit dem VU ist herzustellen, sofern es direkt betroffen ist.“

Die Vorschrift betrifft die Bildung von Tarifen, die über das Verbundgebiet des VRR hinausgehen. Das **Solidarische Bürgerticket fällt somit nicht unter § 8 Abs. 3 VGV VRR**, und es bedarf keiner Änderung dieser Vorschrift.

dd. § 8 Abs. 4 VGV VRR

Wie oben bereits kurz dargestellt wurde, wird der VRR gemäß § 8 Abs. 4 VGV VRR Tarifwünschen, die den Abs. 2 und 3 nicht entsprechen, nachkommen, wenn dadurch die einheitliche Anwendung des Verbundtarifes im Verbundraum sowie seine Struktur und Höhe nicht in Frage gestellt werden und die vom VRR in Zusammenarbeit mit den betroffenen Verkehrsunternehmen kalkulierten finanziellen Auswirkungen vom Antragsteller oder einem Dritten in vollem Umfang abgedeckt werden, wobei das Verkehrsunternehmen gegenüber dem VRR den Nachweis der Kostenabdeckung zu führen hat.

Entsprechend den Ausführungen auf S. 51, C. VI. 7. c. bb. aaa., bedarf es jedenfalls einer klarstellenden Änderung des § 8 Abs. 4 VGV VRR. Sollte sich das Bürgerticket bereits über eine Änderung des § 8 Abs. 2 VGV VRR einführen lassen, bedarf es grundsätzlich keiner zusätzlichen Änderung des § 8 Abs. 4 VGV VRR. Angesichts der Systematik des § 8 Abs. 2 VGV VRR sowie des § 8 Abs. 4 VGV VRR und deren Bezugnahme aufeinander, empfiehlt sich jedoch eine Anpassung beider Vorschriften. Im Übrigen verlangt § 8 Abs. 4 VGV VRR – ebenso wie § 8 Abs. 2 VGV VRR –, dass die Tarifwünsche die einheitliche Anwendung des Verbundtarifes im Verbundraum sowie seine Struktur und Höhe nicht in Frage stellen, so dass diesbezüglich auf die obigen Ausführungen (S. 52 ff., C. VI. 7. c. bb. bbb–ddd) verwiesen werden kann.

ee. § 8 Abs. 5-7 VGV VRR

§ 8 Abs. 5 VGV VRR regelt die Erstellung einheitlicher Beförderungsbedingungen während § 8 Abs. 6 VGV VRR und § 8 Abs. 7 VGV VRR die VU zur Anwendung des jeweils gültigen Verbundtarifes bzw. zur Anwendung der jeweils gültigen allgemeinen und besonderen Beförderungsbedingungen verpflichten. Geplant ist eine Umsetzung des Solidarischen Bürgertickets als Bestandteil des Verbundtarifes. Unter dieser Voraussetzung ist eine Änderung der soeben genannten Vorschriften somit nicht nötig.

ff. § 8 Abs. 8 VGV VRR

§ 8 Abs. 8 S. 1 VGV VRR bestimmt, dass tarifliche Angebote im ÖPNV, die nicht von § 8 Abs. 1 erfasst sind, den Verbundtarif nicht unterlaufen dürfen. Außerdem sind sie gemäß § 8 Abs. 8 S. 2 vor der Antragstellung mit dem VRR abzustimmen. § 8 Abs. 1 VGV VRR zählt die einzelnen Tarife auf, die Teil des VRR-Verbundtarifes sind; folglich muss sich § 8 Abs. 8 S. 1 VGV VRR auf solche tariflichen Angebote beziehen, die nicht Teil des Verbundtarifes werden können, wofür auch die weite Formulierung „Tarifliche Angebote *im ÖPNV*“ spricht. Wie auf S. 50, C. VI. 7. c. aa., dargestellt wurde, kann das Bürgerticket Teil des Verbundtarifes nach § 8 Abs. 1 VGV VRR werden, so dass keine Änderung des § 8 Abs. 8 VGV VRR notwendig ist.

gg. § 8 Abs. 9, 10 VGV VRR

Gemäß § 8 Abs. 9 S. 1 kann der VRR verbundeinheitliche Sonderangebote erstellen, wenn dadurch die Ergiebigkeit und Attraktivität des VRR-Tarifes gesteigert werden kann, wobei § 8 Abs. 10 VGV VRR die Anforderungen an die Beantragung eines solchen Sonderangebotes regelt. In Übertragung der Argumente aus S. 46 f., C. VI. 6. c., zu § 6 Abs. 4 Satzung VRR

AöR bedarf es je nach der Auslegung des Passus „verbundeinheitliche Sonderangebote“ hier einer Änderung oder nicht.

d. § 9 VGV VRR („Verkehrsintegration“)

§ 9 S. 1 VGV VRR ordnet die Zusammenarbeit der Vertragspartner mit dem Ziel einer integrierten Verkehrsgestaltung gemäß § 7 Satzung VRR AöR an, wobei § 9 S. 2 VGV VRR die gemeinsame Umsetzung einzelner Kriterien zur Sicherstellung einer einheitlichen Benutzeroberfläche im VRR vorschreibt. Wie auch in den vorherigen Rechtsquellen (siehe nur auf S. 41 f., C. VI. 3. b.) ist an dieser Stelle eine Anpassung hinsichtlich der integrierten Verkehrsgestaltung vorzunehmen, wobei sich insbesondere mit den §§ 10–14 des VGV VRR wiederum Argumente für die angestrebte Einheitlichkeit finden lassen.

8. Vereinbarkeit mit dem VGV VRR SPNV

a. Präambel

Die Präambel des VGV VRR SPNV zählt zunächst die Regelungsinhalte des Vertrages auf und benennt daraufhin sein Ziel, nämlich die „Sicherstellung eines integrierten öffentlichen Nahverkehrs im Verbundraum Rhein-Ruhr.“ Weiter ist nach der Präambel ein „möglichst einfacher und vereinheitlichter Zugang zum System des Öffentlichen Nahverkehrs zu bewirken (…)“, was auch den Verbundtarif betreffe. Zwar nennt diese Präambel bereits konkrete Ziele, insbesondere einen integrierten Nahverkehr; angesichts der vergleichsweise nur sehr abstrakten Formulierungen ist jedoch entsprechend den Ausführungen auf S. 43, C. VI. 4. a., und S. 49, C. VI. 7. a., auch hier keine Änderung angezeigt.

b. § 1 Abs. 3 VGV VRR SPNV („Grundsätze und Zuständigkeiten“)

§ 1 Abs. 3 VGV VRR SPNV verweist wiederum auf § 2 Abs. 3 ÖPNVG NRW, indem er unter anderem einheitliche und nutzerfreundliche Tarife fordert. Parallel zu den obigen Erwägungen (siehe nur S. 38 ff., C. VI. 3. a.) ist auch an dieser Stelle eine Änderung notwendig.

c. § 8 VGV VRR SPNV („Verbundtarif und Beförderungsbedingungen“)

aa. § 8 Abs. 1 VGV VRR SPNV

§ 8 Abs. 1 VGV VRR SPNV bezieht sich auf § 3 Abs. 7 S. 2 Satzung VRR AöR und wiederholt diesen. Entsprechend zu den Ausführungen auf S. 44 f., C. VI. 6. a., bedarf es hier wiederum keiner Änderung.

bb. § 8 Abs. 2 und 4 VGV VRR SPNV

§ 8 Abs. 2 und Abs. 4 VGV VRR SPNV sind nahezu gleichlautend zu § 8 Abs. 2 und Abs. 4 VGV VRR. Dementsprechend ist auch hier eine Anpassung nötig (vgl. S. 50 ff., C. VI. 7. c. bb., sowie S. 55 f., C. VI. 7. c. dd., zu den Ausführungen im Rahmen des VGV VRR).

cc. § 8 Abs. 8 und 9 VGV VRR SPNV

Auch § 8 Abs. 8 und 9 VGV VRR SPNV entsprechen dem § 8 Abs. 8 und 9 VGV VRR und bedürfen angesichts der obigen Ausführungen (vgl. S. 56, C. VI. 7. c. ff., sowie S. 56 f., C. VI. 7. c. gg.) deswegen keiner Änderung.

d. § 9 VGV VRR SPNV („Verkehrsintegration")

§ 9 VGV VRR SPNV nimmt Bezug auf § 5 Abs. 3 S. 2, 3 ÖPNVG NRW, indem er bestimmt, dass der VRR für eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV sorgt, insbesondere unter anderem für die Fortentwicklung des Gemeinschaftstarifes. Zu den Einzelheiten verweist er auf § 7 Satzung VRR AöR, dessen Wortlaut dem des § 9 VGV VRR SPNV stark ähnelt. Parallel zu den Erwägungen zu § 7 Satzung VRR AöR (siehe S. 47, C. VI. 6. d.) bedarf es auch an dieser Stelle einer Änderung.

9. Vereinbarkeit mit dem VKV VRR SPNV

a. Präambel

Auch die Präambel des VKV VRR SPNV benennt als Ziel der Zusammenarbeit die „Sicherstellung eines integrierten öffentlichen Nahverkehrs im Verbundraum Rhein-Ruhr." Angesichts der obigen Ausführungen (siehe S. 57, C. VI. 8. a.) bedarf es hier jedoch keiner Änderung.

b. § 1 Abs. 2 VKV VRR SPNV („Grundsätze / Zuständigkeiten")

Nach § 1 Abs. 2 VKV VRR SPNV sorgt der VRR durch eine integrierte Verkehrsgestaltung des Öffentlichen Verkehrs sowie durch Vernetzung und Integration der Verkehrssysteme und der Verkehrsträger für die Mobilität der Bürger*innen im Verbundgebiet. Außerdem enthält auch § 1 Abs. 2 VKV VRR SPNV die bereits mehrfach aufgegriffene Formulierung des § 5 Abs. 3 S. 3 ÖPNVG NRW, die unter anderem einheitliche und nutzerfreundliche Tarife fordert. Somit ist auch hier entsprechend den Erwägungen auf S. 38 ff., C. VI. 3. a., sowie S. 41 f., C. VI. 3. b., eine Anpassung erforderlich.

c. § 4 Abs. 1 VKV VRR SPNV („Integrierte Verkehrsgestaltung“)

Auch § 4 Abs. 1 VKV VRR SPNV bezieht sich ausweislich seines Wortlautes auf § 5 Abs. 3 S. 2, 3 ÖPNVG NRW und ist mit den obigen Argumenten (siehe S. 41 f., C. VI. 3. b.) zu ändern.

d. § 5 VKV VRR SPNV („Beförderungsbedingungen und Tarifbestimmungen“)

§ 5 VKV VRR SPNV regelt insbesondere die Aufstellung des VRR-Tarifes. So umfasst nach § 5 Abs. 2 VKV VRR SPNV der VRR-Tarif den VRR-Verbundtarif und weitere Tarife gemäß VRR-Handbuch für Tarif und Vertrieb. Auch überträgt das EVU gemäß § 5 Abs. 5 VKV VRR SPNV dem VRR das alleinige Recht zur Aufstellung des Tarifes für den Verbundtarif nach § 12 AEG. Das Solidarische Bürgerticket soll Teil des Verbundtarifes werden, so dass die Regelungen in § 5 VKV VRR SPNV auch auf das Bürgerticket als künftigem Bestandteil des Verbundtarifes angewandt werden können, also keine Änderungen nötig sind.

10. Vereinbarkeit mit den Vorschriften zur Einnahmenaufteilung im VRR

a. § 10 Satzung VRR AöR („Einnahmenaufteilung im Verbundgebiet“)

§ 10 Satzung VRR AöR lautet: „[1]Die VRR AöR teilt die im Verbundgebiet erzielten Einnahmen auf. [2]Die VRR AöR schließt die dafür erforderlichen Vereinbarungen ab. [3]Näheres regeln die Durchführungsvorschriften nach Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007, der VRR-Einnahmenaufteilungsvertrag und die Einnahmenaufteilungsrichtlinie.“

§ 10 Satzung VRR AöR enthält somit nur sehr allgemeine Aussagen und verweist im Übrigen auf andere Rechtsquellen, so dass es hier keiner Änderung bedarf.

b. § 19 Abs. 1 VGV VRR („Einnahmenaufteilung“)

Gemäß § 19 Abs. 1 VGV teilt der VRR die im Verbundgebiet erzielten Einnahmen zwischen den den Verbundtarif anwendenden Verkehrsunternehmen nach Maßgabe des EAV und der EARL auf. Auch der VGV VRR enthält somit keine konkreten Angaben. Eine Anpassung ist somit auch hier nicht nötig.

c. Einnahmenaufteilungsvertrag für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (EAV)

aa. § 3 Abs. 2 EAV (Abgrenzung und Datenermittlung)

Gemäß § 3 Abs. 2 EAV melden die Verbundverkehrsunternehmen dem VRR die von ihnen monatlich erzielten Einnahmen, aufgeteilt nach Fahrausweisarten und Preisstufen, spätestens bis zum Ende des Folgemonates.

Das Konzept des Solidarischen Bürgertickets sieht vor, dass der Beitragssatz monatlich vom Einwohnermeldeamt eingezogen wird.[149] Die in Wuppertal tätigen Verkehrsunternehmen hätten somit für Verkehrsleistungen innerhalb des Geltungsbereiches des Bürgertickets jedenfalls von den sicher die Mehrheit bildenden Fahrgästen, die in Wuppertal gemeldet sind, keine Einnahmen mehr. Um die Einnahmenaufteilung nicht zu verfälschen, müsste demnach die Stadt Wuppertal ihre Einnahmen aus dem „Verkauf" der Bürgertickets dem VRR melden. § 3 Abs. 2 EAV müsste dementsprechend geändert werden.

bb. § 4 EAV (Aufteilungssystem)

Nach § 4 Abs. 1 EAV verbleiben jedem Verbundverkehrsunternehmen die von ihm erzielten kassentechnischen Einnahmen, vermehrt bzw. vermindert um die Ausgleichsbeträge gemäß § 4 Abs. 2 EAV. Diese Ausgleichsbeträge für die Übersteiger/fremdgenutzten Fahrausweise zwischen den Verbundverkehrsunternehmen werden gemäß § 4 Abs. 2 EAV vom VRR auf Grund von Zählungen oder anderer Ermittlungen gemäß der EARL gesondert festgestellt. § 4 Abs. 2 S. 2 EAV lässt außerdem besondere Ausgleichsregelungen der Verbundverkehrsunternehmen zu, sofern das gesamte Aufteilungssystem dadurch nicht beeinflusst wird.

Wie bereits auf S. 59 f., C. VI. 10. c. aa., dargestellt wurde, erhalten mit der Einführung des Bürgertickets in Wuppertal die innerhalb dessen Geltungsbereiches tätigen Verkehrsunternehmen keine Fahrgelderlöse mehr; vielmehr wird der monatliche Beitragssatz vom Einwohnermeldeamt der Stadt Wuppertal erhoben. Hinsichtlich der Einnahmen des Bürgertickets müsste somit die Stadt Wuppertal bei der Einnahmenaufteilung an die Stelle des Verbundverkehrsunternehmens treten. § 4 EAV müsste dementsprechend ergänzt bzw. geändert werden.

cc. § 5 EAV (Erstattung und erhöhtes Beförderungsentgelt)

Nach § 5 Abs. 1 S. 1 EAV sind von allen Verbundverkehrsunternehmen Erstattungen für nicht genutzte Fahrausweise vorzunehmen, auch wenn der Fahrausweis von einem anderen Verbundverkehrsunternehmen ausgegeben wurde. Ein Ausgleich erfolgt nach § 5 Abs. 1 S. 2 EAV nur unter den Verbundverkehrsunternehmen. § 5 Abs. 2 EAV legt fest, dass vereinnahmte erhöhte Beförderungsentgelte in voller Höhe bei dem vereinnehmenden Verbundverkehrsunternehmen verbleiben. Mit der Einführung des Bürgertickets in Wuppertal besitzt zwar

[149] „Solidarisches Bürgerticket für Wuppertal" der „Bürgerticket Initiative Wuppertal" (Stand: 30.01.2019), S. 8, abzurufen unter https://www.buergerticket-wuppertal.de/wp-content/uploads/2019/01/2019_01_30_Solidarisches-B%C3%BCrgerticket_V2neu.pdf (zuletzt abgerufen am 20.12.2019).

ein Großteil der Einwohner in Wuppertal mit dem Bürgerticket ein gültiges Fahrticket, so dass sowohl § 5 Abs. 1 EAV als auch § 5 Abs. 2 EAV diesbezüglich teilweise obsolet werden. Die Vorschriften stehen einer Umsetzung des Solidarischen Bürgertickets jedoch nicht entgegen und finden überdies außerhalb des Geltungsbereiches des Bürgertickets auch weiterhin einen großen Anwendungsbereich.

d. Richtlinie zur Einnahmenaufteilung im VRR ab dem Jahr 2015 (EARL)

Die EARL müsste um Bestimmungen zur Einnahmeaufteilung beim Solidarischen Bürgerticket ergänzt werden.

e. § 19 Abs. 1 VGV VRR SPNV („Einnahmenaufteilung“)

§ 19 Abs. 1 VGV VRR SPNV entspricht § 19 Abs. 1 VGV VRR, indem er bestimmt, dass der VRR die im Verbundgebiet erzielten Einnahmen zwischen den den Verbundtarif anwendenden Verkehrsunternehmen nach Maßgabe des VRR-Einnahmenaufteilungsvertrages und der VRR-Einnahmenaufteilungsrichtlinie aufteilt. Einer Änderung bedarf es angesichts der obigen Ausführungen (vgl. S. 59, C. VI. 10. b.) diesbezüglich allerdings nicht.

f. § 6 VKV VRR SPNV („Vertrieb und Einnahmenaufteilung“)

Nach § 6 Abs. 2 VKV VRR SPNV übernimmt der VRR, mit Ausnahme einzelner, beim EVU verbleibender Vertriebsaufgaben nach Abs. 1, für das EVU den Verkauf der Fahrausweise und organisiert die gesamten Vertriebsaktivitäten für den SPNV, wobei das EVU dem VRR dazu das Tarifrecht aus § 12 AEG insoweit überträgt. Auch wird das EVU gemäß § 6 Abs. 3 VKV VRR SPNV nicht Vertragspartei des VRR-Einnahmenaufteilungsvertrages. Vielmehr übernimmt der VRR für das EVU bezüglich der mit dem EVU vereinbarten Verkehrsleistung die Beteiligung am Einnahmenaufteilungsverfahren im VRR und am Einnahmenaufteilungsverfahren zum NRW-Tarif.

Gemäß § 6 Abs. 4 VKV VRR SPNV bedarf es einer gesonderten Vereinbarung zwischen dem EVU und dem VRR, soweit für die im Verkehrsvertrag geregelten Leistungen des EVU die Beteiligung an Einnahmenaufteilungsverfahren, die nicht von § 6 Abs. 2 VKV VRR SPNV abgedeckt sind, notwendig ist. Mithin muss mit der Einführung des Solidarischen Bürgertickets eine gesonderte Vereinbarung bezüglich der Einnahmenaufteilung zwischen der DB AG und dem VRR geschaffen werden.

§ 6 Abs. 5 VKV VRR SPNV bestimmt, dass dem EVU für die Beförderungsleistung im VRR die Fahrgelderlöse aus dem VRR-Tarif zustehen. Diese ergeben sich nach § 6 Abs. 5 S. 2

VKV VRR SPNV als Erlösanspruch aus verschiedenen Einnahmenaufteilungsverfahren, werden dem EVU vom VRR oder von Dritten überwiesen und sind durch das EVU kassentechnisch zu vereinnahmen. Diese Erlöse werden nach § 6 Abs. 5 S. 3 VKV VRR SPNV mit dem vertraglichen Zahlungsanspruch verrechnet. Die Einnahmen aus dem erhöhten Beförderungsentgelt stehen dem EVU gemäß § 6 Abs. 5 S. 4 VKV VRR SPNV in voller Höhe, d. h. ohne Anrechnung auf den vertraglichen Zahlungsanspruch, zu.

§ 6 VKV VRR SPNV nimmt die SPNV-Verkehrsunternehmen somit weitestgehend aus dem Einnahmenaufteilungsverfahren aus und überlässt die Einnahmenaufteilung dem VRR. Vorausgesetzt, es werden die im EAV nötigen Änderungen umgesetzt (vgl. S. 59 ff., C. VI. 10. c.) sowie Bestimmungen zur Einnahmenaufteilung speziell für das Bürgerticket – sowohl für die ÖSPV- als auch die SPNV-Verkehrsunternehmen – in der EARL getroffen (S. 61, C. VI. 10. d.), bedarf es keiner Änderung des § 6 VKV VRR SPNV.

11. Zu ändernde Vorschriften der soeben untersuchten Rechtsquellen

Zusammenfassend müssen somit folgende Vorschriften angepasst werden:

- Im ÖPNVG NRW: § 2 Abs. 3 S. 2; § 5 Abs. 3 S. 3; § 6 Abs. 3;
- in der Satzung ZV VRR: § 4 Abs. 1 S. 1–3; § 6 Abs. 1–3; § 6 Abs. 4 je nach der Auslegung des Begriffes „verbundeinheitliches Sonderangebot“; § 7;
- im VGV VRR: § 1 Abs. 3; § 8 Abs. 2 S. 3; § 8 Abs. 4; § 8 Abs. 9, 10 je nach der Auslegung des Begriffes „verbundeinheitliches Sonderangebot“; § 9;
- im VGV VRR SPNV: § 1 Abs. 3; § 8 Abs. 2 und 4; § 9;
- im VKV VRR SPNV: § 1 Abs. 2; § 4 Abs. 1;
- im EAV: § 3 Abs. 2; § 4 und
- in der EARL: Ergänzung um Bestimmungen zur Einnahmeaufteilung beim Solidarischen Bürgerticket.

Enthalten weitere Verträge oder sonstige Rechtsquellen Vorschriften, die den oben genannten zu ändernden Vorschriften inhaltlich entsprechen oder auf diesen basieren, so müssen auch diese Vorschriften entsprechend angepasst werden. Beispielhaft wird an dieser Stelle nur der „Assoziierungsvertrag über die Zusammenarbeit der Verkehrsunternehmen in ein- und ausbrechenden Verkehren im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr mit der Verkehrsverbund

Rhein-Ruhr AöR“ als Anlage 3 der „Richtlinie der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR über die Festsetzung der Tarife für Sozialtickets im Gemeinschaftstarif für den Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) als Höchsttarif“ genannt.

12. Experimentierklausel

Angesichts der Vielzahl an notwendigen Gesetzes- und Vertragsänderungen für die Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal stellt sich die Frage nach der Einführung eines übergeordneten Ausnahmetatbestandes, der Abweichungen von einzelnen Vorschriften zulässt.

So gibt es beispielsweise in § 2 Abs. 7 PBefG eine so genannte „Experimentierklausel“, die bestimmt: „Zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes oder von auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften für die Dauer von höchstens vier Jahren genehmigen, soweit öffentliche Verkehrsinteressen nicht entgegenstehen.“

Bezogen auf die Einführung eines Bürgertickets bestimmt das Berliner Mobilitätsgesetz (MobG)[150] in seinem § 26 Abs. 3 S. 6, dass alternative Formen der Finanzierung des ÖPNV, insbesondere über Bürgertickets oder die Heranziehung der Nutznießer des ÖPNV zu prüfen sind.

Zwar lassen sich beide Vorschriften nicht inhaltlich auf die Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal übertragen; nach deren Vorbild könnte jedoch eine Vorschrift geschaffen werden, die zu Gunsten der Erprobung bzw. Einführung von Bürgertickets einzelne Ausnahmen von Vorschriften der jeweiligen Rechtsquelle zulässt. Eine solche Ausnahmeregelung müsste bereits im übergeordneten Landesrecht – hier dem ÖPNVG NRW – verortet werden und sollte i. S. der Rechtsklarheit in jeder Rechtsquelle, die an sich zu ändernde Vorschriften enthält, wiederholt werden.

VII. Fazit

Zusammenfassend erfordert die Einführung des Solidarischen Bürgertickets die Schaffung einer normativen Grundlage im KAG; unter Beachtung der allgemeinen kommunalabgabenrechtlichen Prinzipien ist eine solche Regelung aber ohne Weiteres möglich. Vorbehaltlich der Wahrung der dortigen Grundprinzipien steht auch das Verfassungsrecht dem Solidarischen Bürgerticket in Wuppertal nicht entgegen ebenso wenig wie das Haushaltsrecht oder das Eu-

[150] Gesetz v. 05.07.2018 (GVBl. S. 464).

ropäische bzw. europäisch determinierte Recht. Auch einer Änderung der Vorschriften des AEG oder des PBefG ist nicht erforderlich. Hinsichtlich der Vereinbarkeit mit einzelnen Rechtsgrundlagen des VRR empfiehlt sich die Schaffung einer so genannten „Experimentierklausel“ im übergeordneten Landesrecht.

(Prof. Dr. Urs Kramer)