

Kostenloser ÖPNV für obdachlose Menschen

Inwiefern ist die Umsetzung eines kostenlosen ÖPNV für obdachlose Menschen rechtlich zulässig und praktisch umsetzbar? – Ein Policy Paper am Beispiel der Gemeinde Regensburg

16. Zyklus

Working Paper

2026

Lisa Akkaya
Luzie Fuhrmann
Barbara Hochwart

Diese Ausarbeitung ist Ergebnis der Projektarbeit der Autor*innen Lisa Akkaya, Luzie Fuhrmann und Barbara Hochwart im 16. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (Grundrechteclinic) im Wintersemester 2025/2026 und Sommersemester 2026.

Die hier vertretenen Positionen sind die der Autor*innen und nicht zwingend die der Clinic oder der Kooperationsorganisationen.

Die Arbeit wurde in Kooperation mit dem Netzwerk KÖPNV und DBSH Bayern erarbeitet und wurde dort betreut von Sabrina Heintz-Vako, Ben Peter und Prof. Dr. Christian Schieder.

Wir bedanken uns für die Unterstützung auch bei der Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V. und Prof. Dr. Susanne Dern als externe Expert*innen, bei Prof. Dr. Susanne Baer als Leitung der Human Rights Law Clinic und bei Mathilda Bohle, Sarah Zellner und Daniela Baresch als Mitarbeitende der Human Rights Law Clinic im 16. Zyklus.

Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Geschlechterstudien

Unter den Linden 9, 10099 Berlin

www.hlcmr.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
I. Mobilität als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe	3
1. Begriffsdefinitionen	3
2. Lebensrealitäten obdachloser Menschen.....	4
3. Kostenloser ÖPNV als Chance für eine besonders bedrohte Gruppe	7
4. Kostenloser ÖPNV als Chance für die Gemeinde Regensburg	8
II. Rechtliche Rahmenbedingungen	9
1. Verfassungsrechtliche Bedenken einer Beschränkung auf obdachlose Menschen	9
2. ÖPNV-Regelungen	13
3. Kommunalrechtliche Regelungen.....	14
4. Unionsrechtliche Vorgaben einer Tarifübernahme durch die Kommune.....	19
5. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	24
6. § 67 SGB XII als ergänzender Ansatz.....	26
III. Handlungsoptionen für bayerische Kommunen	26
1. Wege zu einer langfristig gesicherten Finanzierung.....	27
2. Die konkrete Ausgestaltung des Zugangs zum kostenlosen ÖPNV.....	29
Fazit	34

Kurzfassung

Mobilität ist ein grundlegender Bestandteil gesellschaftlicher Teilhabe: Sie ermöglicht, soziale Beziehungen aufrechtzuerhalten und alltägliche Bedürfnisse zu erfüllen. Fehlt ein fester Wohnraum, sind all diese Dinge, wie zum Beispiel Möglichkeiten zum Schlafen, Kochen oder Duschen, nicht an einem Ort gebündelt. Da Notunterkünfte, Hilfsangebote oder andere Versorgungsmöglichkeiten meist über den Stadtraum verteilt und oft nur eingeschränkt zugänglich sind, sind obdachlose Menschen in besonderem Maße auf Mobilität angewiesen. Jedoch ist der Zugang zum öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) häufig durch finanzielle Hürden und stigmatisierende Regelungen eingeschränkt, was die ohnehin prekären Lebensbedingungen zusätzlich verschärft.

Vor diesem Hintergrund befasst sich das vorliegende Policy Paper mit Möglichkeiten zur Einführung eines kostenlosen bzw. unentgeltlichen ÖPNV¹ für obdachlose Menschen. Vordergründig wird dabei die Umsetzung durch eine Ausgleichszahlung an den betroffenen Verkehrsverbund anvisiert. Es sollen verschiedene Handlungsoptionen dargestellt und hinsichtlich ihrer sozialen und rechtlichen Implikationen bewertet werden.

¹ Im vorliegenden Policy Paper werden die Begriffe „kostenloser“ und „unentgeltlicher“ ÖPNV synonym verwendet. In der Fachliteratur wird oftmals zwischen den Begriffen unterschieden: Während „kostenlos“ die Perspektive der Fahrgäste betont (denn sie müssen für das Ticket nicht zahlen), wird „unentgeltlich“ häufig aus Sicht der Verkehrsunternehmen verwendet, um deutlich zu machen, dass die Einnahmen, die sonst durch Ticketkäufe generiert worden wären, nicht vollständig entfallen, sondern anderweitig finanziert werden müssen. Diese begriffliche Differenzierung wird hier zwar berücksichtigt, jedoch nicht strikt übernommen, da beide Begriffe im Kern denselben Sachverhalt beschreiben.

Zunächst soll die Lebensrealität obdachloser Menschen und die Bedeutung von Mobilität für ihren Alltag dargestellt werden (I.). Vor diesem Hintergrund wird der Nutzen eines kostenfreien ÖPNV für Betroffene, ebenso wie für die Stadtgesellschaft Regensburg aufgezeigt. Rechtliche Fragen bezüglich eines kostenlosen ÖPNVs für obdachlose Menschen werden anschließend im juristischen Teil eingeordnet (II.): Beleuchtet werden hier verfassungsrechtliche Bedenken, sowie rechtliche Rahmenbedingungen des ÖPNV, des Kommunalrechts sowie finanzverfassungsrechtliche Fragen. Im Anschluss daran wird die konkrete Ausgestaltung eines kostenfreien ÖPNV diskutiert (III.), insbesondere mit Blick auf die Frage, wie der Zugang organisiert und ein Nachweis der Anspruchsberechtigung erbracht werden kann.

Hier zeigen sich zwei Handlungsoptionen, die jeweils mit spezifischen Problemlagen verbunden sind: Ein Nachweis der Obdachlosigkeit über den Personalausweis, der in einer der Lösungen als Fahrkarte dient, würde ein hohes Maß an Selbstbestimmung ermöglichen, wie unter (III. 2. b)) noch näher ausgeführt wird. Jedoch ist dieser Ansatz mit praktischen Hürden, Ausschlüssen und Stigmatisierungsrisiken verbunden. Demgegenüber steht die Ausgabe personalisierter Tickets über soziale Träger, was zwar im Ergebnis inklusiver ist, jedoch Abhängigkeiten von Sozialarbeitenden mit sich bringt, wie unter (III. 2. a)) erläutert wird. Das Policy Paper arbeitet diesen Zielkonflikt zwischen Zugänglichkeit, Selbstbestimmung und Stigmatisierung heraus und diskutiert mögliche Lösungsansätze.

I. Mobilität als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe

Essen, Schlafen, Körperhygiene - die prekären Lebensumstände obdachloser Menschen machen Mobilität zu einem zentralen Bestandteil ihres Alltags. Um nachvollziehen zu können, warum das gerade bei obdachlosen Menschen, auch im Vergleich mit anderen vulnerablen Gruppen so ist, braucht es zunächst eine Begriffsdefinition.

1. Begriffsdefinitionen

Obdachlose Menschen im Sinne der *ETHOS*-Typologie² sind Personen, die dauerhaft im öffentlichen Raum leben, also etwa auf der Straße, unter Brücken oder in provisorischen Verschlägen, und über keine Unterkunft verfügen, die als Wohnraum gilt. Dazu zählen auch Menschen, die mangels eigener Wohnung kurzfristig in Notunterkünften wie Notschlafstellen übernachten, ohne einen festen Wohnsitz zu haben. Davon abzugrenzen sind wohnungslose Menschen, die zwar keine eigene Wohnung haben, aber in Einrichtungen wie Übergangswohnheimen oder Frauenhäusern untergebracht sind und somit nicht unmittelbar auf der Straße leben.

In der Realität ist die Abgrenzung zwischen wohnungslos und obdachlos allerdings nicht derart eindeutig zu ziehen, da sich viele Menschen in einem wechselnden Zustand zwischen diesen Definitionen bewegen. Dennoch beziehen wir uns im Folgenden explizit auf die Gruppe *Obdachlose Menschen*, da ein kostenloser ÖPNV für eine möglichst kleine Gruppe zunächst am ehesten umsetzbar bzw. finanzierbar erscheint.

² Vgl. FEANTSA 2005.

2. Lebensrealitäten obdachloser Menschen

Eine Wohnung erfüllt viele alltägliche Funktionen, die obdachlose Menschen folglich anderweitig organisieren müssen: „Lagerhaltung, Schlafen, Körperhygiene, Nahrungszubereitung, Ort für soziale Kontakte, Wäschepflege und –instandhaltung, Sicherheit, Erholung, digitale Teilhabe.“³, das sind einige Beispiele, die die Selbstvertretung wohnungsloser Menschen aufzählt. Darüber hinaus problematisiert sie:

„Über die Kosten der Unterkunft sind viele Funktionen der Wohnung finanziert. Menschen ohne Wohnung müssen sich diese Funktionen außerhalb der Wohnung beschaffen und aus der Hilfe zum Lebensunterhalt finanzieren. Dadurch sind sie schlechter gestellt als der Sozialhilfeempfänger mit Wohnung.“⁴

Menschen, denen keine Wohnung zur Verfügung steht, um alltägliche Bedürfnisse zu erfüllen, sind stattdessen auf öffentlich zugängliche Orte angewiesen. Sie müssen ihre Wäsche waschen, die Toilette benutzen, duschen, essen, schlafen. Doch ohne Wohnung werden viele dieser alltäglichen Dinge plötzlich sehr teuer: Der Toilettengang auf öffentlichen Toiletten kostet Geld, ebenso Waschsalons und mehr.

„Ich besuche mehrere Anlaufstellen, wo ich halt zum Beispiel meine Post abhole, oder wo ich mir was zu essen hole für den Tag, wo ich kostenlos essen kann, wo ich mich duschen kann, wo ich mich pflegen kann.“⁵

Diese Orte sind meistens in der ganzen Stadt verteilt. Wenn das Geld für den ÖPNV fehlt (und man nicht riskieren will, eine Straftat zu begehen), müssen weite Strecken zu Fuß zurückgelegt werden, oft mit körperlichen Folgen.

³ SwM-eV 2024a: o.S.

⁴ Ebd.

⁵ Protschky 2023, S. 4.

a) Stigmatisierung und Kriminalisierung

„Gleichzeitig ist das tägliche Unterwegssein eine Möglichkeit, Zeit zu verbringen, bis nur nachts geöffnete Notunterkünfte wieder öffnen.“⁶ Viele Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, sehen sich auch deshalb dazu gezwungen, diese langen Wege auf sich zu nehmen, da sie oft keine andere Möglichkeit haben, als unterwegs zu sein. Denn ein Verweilen obdachloser Menschen an öffentlichen Orten wird häufig nicht geduldet und im Zweifel geahndet:

„By day, most cities and municipalities tolerate the homeless people who live on their streets only as long as they are in motion Homeless people with nowhere to go are often forced to spend their day getting there. Walking, remaining upright and endlessly waiting become all-consuming tasks, full-time work.“⁷

Mit dieser Form der Stigmatisierung sind obdachlose Menschen oft bereits nach kurzer Zeit des Lebens auf der Straße konfrontiert:

„Bereits nach wenigen Wochen auf der Straße sieht man aus wie ein Obdachloser, kannst du gar nichts gegen machen. Weil man sitzt im Dreck, man schläft im Dreck, man lebt im Dreck. Und, ja – irgendwann sieht man aus wie Dreck.“⁸

Obdachlose Menschen geraten so in einen Teufelskreis: Ihre anfängliche Ausgrenzung trägt dazu bei, dass es ihnen unmöglich wird, körperliche Bedürfnisse zu erfüllen, weshalb sie anschließend für genau dieses vermeintliche Versagen, sich an soziale Normen anzupassen, zurückgewiesen werden.⁹ Hat man keinen Zugang zu grundlegender Infrastruktur, die für Menschen mit Wohnung selbstverständlich ist,

⁶ Protschky 2023, S. 5.

⁷ Kawash 1998, S. 327.

⁸ Protschky 2023, S. 7.

⁹ Vgl. Kawash 1998, S. 332.

führt das nicht nur zu Ausschlüssen, sondern auch zu Kriminalisierung: „Wenn wohnungslose Menschen zum Beispiel in einem Busch auf Toilette gehen, weil sie keine andere Möglichkeit haben, dann ist das eine Ordnungswidrigkeit.“¹⁰

Es zeigt sich eine weitreichende und vielschichtige Kriminalisierung obdachloser Menschen:

„Viele Wohnungslose haben wegen Delikten, die mit ihrem unmittelbaren Überleben im Zusammenhang stehen, ein oft langes Vorstrafenregister und müssen im Wiederholungsfall mit immer höherem Strafmaß rechnen, weil Gerichte in Wiederholungstatbeständen in der Regel Unbelehrbarkeit unterstellen, statt die Ausweglosigkeit der Lebenssituation dieser Menschen zu erkennen.“¹¹

b) Kriminalisierung aufgrund von § 265a StGB

Im Rahmen dieses Policy Papers ist hier vor allem das Fahren ohne Fahrschein von Bedeutung. Dieses wird nach § 265a StGB (Erschleichen von Leistungen) als Straftat verfolgt.

In der Praxis wird Fahren ohne Fahrschein zunächst mit einem erhöhten Beförderungsentgelt von (zurzeit) 60 Euro¹² geahndet. Kann dieser Betrag, wie häufig bei armutsbetroffenen, insbesondere obdachlosen Menschen, nicht gezahlt werden, folgt typischerweise ein Strafverfahren, das mit Geldstrafe endet. Bei weiterer Zahlungsunfähigkeit droht schließlich eine Ersatzfreiheitsstrafe. Es gibt einige Initiativen, die sich aus diesem Grund für eine Entkriminalisierung

¹⁰ Kalarickal 2025, o.S.

¹¹ Rohrmann 2016, S. 805

¹² Siehe § 9 Abs. 2 BefBedV.

durch Streichung des § 265a StGB, etwa durch Herabstufung zur Ordnungswidrigkeit, einsetzen.¹³

Eine bloße Entkriminalisierung greift jedoch zu kurz: Das zugrundeliegende Problem, die fehlende finanzielle Möglichkeit, ein Ticket zu erwerben, sowie Vertragsstrafen privater Verkehrsbetriebe bleibt bestehen. Demgegenüber setzt ein kostenfreier ÖPNV für obdachlose Menschen unmittelbar bei der Ursache an: Er beseitigt die finanzielle Zugangshürde vollständig und ermöglicht dieser besonders vulnerablen Gruppe eine diskriminierungsfreiere Nutzung des öffentlichen Verkehrs.

3. Kostenloser ÖPNV als Chance für eine besonders bedrohte Gruppe

Die widrigen Lebensbedingungen auf der Straße und damit einhergehende Stigmatisierung und Kriminalisierung verletzen den Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, der durch die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG gewährt werden muss. Darunter fällt ein Anspruch auf Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft Hygiene und Gesundheit als Mindestmaß an physischer Existenz, aber auch ein Mindestmaß an gesellschaftlicher, kultureller und politischer Teilhabe.¹⁴

Der Zugang zum ÖPNV kann zur Wiedereingliederung obdachloser Menschen beitragen und damit ein Weg sein, den beschriebenen Kreislauf von Ausgrenzung und Kriminalisierung zu durchbrechen. So

¹³ Siehe z.B. die Initiative Freiheitsfond in Berlin: <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/wegen-schwarzfahren-ins-gefaengnis-initiative-fordert-gesetzesanderung,schwarzfahren-120.html> (Zugriff: 14.06.2026)

¹⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 9.02.2010, 125, 175.

ist Mobilität entscheidend dafür, inwieweit gesellschaftliche Teilhabe möglich ist: ob zum Beispiel Angebote wahrgenommen werden können, die nicht nur die unmittelbaren körperlichen Bedürfnisse erfüllen, sondern auch Angebote, die helfen, aus der Wohnungslosigkeit herauszufinden.

Was es bedeuten kann, Mobilität für obdachlose Menschen zugänglicher zu machen, zeigte die Einführung des 9€ Tickets:

“Plötzlich waren Menschen ohne Wohnung in der Lage, ihre sozialen und auch familiären Kontakte in anderen Städten und Ortschaften wiederaufzunehmen und damit eine gewisse Rückkehr in ihr soziales Umfeld zu erreichen. [...] Und dass [sic!] Alles [sic!], ohne entscheiden zu müssen, esse ich oder fahre ich? Oder esse ich und riskiere, beim Schwarzfahren erwischt zu werden.”¹⁵

4. Kostenloser ÖPNV als Chance für die Gemeinde Regensburg

Auch für die gesamte Stadtgemeinschaft könnte er einen großen Mehrwert bedeuten. Stadtpolitische Bemühungen¹⁶, zeigen, dass eine Entlastung des Bahnhofsumfelds für die Gemeinde Regensburg von Interesse ist. Der Aufenthaltsdruck im Bahnhofsviertel ist beispielsweise für obdachlose Menschen gerade deshalb so groß, da Anlaufstellen wie Konsumorte und andere Einrichtungen teilweise in großer Entfernung liegen und für Betroffene daher gar nicht oder nur unter gesundheitlichen Risiken zu erreichen sind. Ein kostenloser ÖPNV wäre ein Weg, diese Mobilitäts-Barriere abzubauen und damit

¹⁵ SwM-eV 2024b, o.S.

¹⁶ Z.B. durch die Initiative Gemeinsam stark für Regensburg, oder das Projekt KeplerPlus.

auch im Sinne stadtpolitischer Interessen zu einer Entlastung des Bahnhofsviertels beizutragen.

Auch für Staatsanwaltschaft und Polizei würde die Etablierung eines kostenlosen ÖPNVs für obdachlose Menschen eine Entlastung darstellen, denn die Verfolgung von Verstößen gegen § 265a StGB bindet erhebliche Ressourcen bei Verkehrsunternehmen, Verwaltung, Polizei und Justiz. Der Wegfall der Verfahren unter § 265a StGB, die gegen obdachlose Menschen geführt werden, würde daher also nicht nur die Kriminalisierung Betroffener mindern, sondern gleichzeitig auch staatliche Institutionen entlasten und Kapazitäten freisetzen, die an anderer Stelle effizienter eingesetzt werden könnten.

Zusammenfassend wird deutlich, dass sowohl obdachlose Menschen als besonders vulnerable Gruppe, als auch die Stadtgemeinschaft in Regensburg allgemein von einem verbesserten Zugang zu Mobilität profitieren. Das könnte durch eine für obdachlose Menschen unentgeltliche Nutzung des ÖPNV erreicht werden. Damit die eingangs angesprochenen Handlungsansätze zur Umsetzung dieses Vorhabens sinnvoll diskutiert werden können, erfolgt zunächst ein kurzer Abriss der einschlägigen rechtlichen Grundlagen.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Beschränkung der Unentgeltlichkeit auf eine bestimmte Personengruppe wirft die verfassungsrechtliche Frage auf, ob das allgemeine Recht auf Gleichbehandlung gewahrt wird.

1. Verfassungsrechtliche Bedenken einer Beschränkung auf obdachlose Menschen

Die Beschränkung einer unentgeltlichen Nutzung des ÖPNV auf obdachlose Menschen ist am allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3

Abs. 1 Grundgesetz (GG) zu messen. Dieser gibt vor, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, soweit dies den Anforderungen der Gerechtigkeit genügt. Eine Verletzung des Grundrechts liegt insbesondere dann vor, wenn vergleichbare Personengruppen ohne hinreichenden sachlichen Grund unterschiedlich behandelt werden.¹⁷

Hier wäre die Vergleichsgruppe *andere ÖPNV-Nutzer*innen*. In der Gruppe aller ÖPNV-Nutzenden würden obdachlose Menschen von der Pflicht zur Zahlung eines Fahrpreises befreit, während andere Fahrgäste ein Ticket erwerben und die Kosten tragen müssten. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Ungleichbehandlung nicht nur in der Auferlegung von Belastungen, sondern ebenso in der Vorenthaltung oder ungleichen Verteilung staatlicher Begünstigungen liegen kann,¹⁸ stellt dieser Umstand eine nachteilige Ungleichbehandlung dar.

Die Ungleichbehandlung kann jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Denn Art. 3 Abs. 1 GG verbietet nicht jede Differenzierung, sondern verlangt lediglich, dass diese auf sachlichen Gründen beruht, die in einem angemessenem Verhältnis zu Ziel und Ausmaß der Ungleichbehandlung stehen.¹⁹

Ein solcher Sachgrund ist die besondere soziale Lage obdachloser Menschen. Obdachlosigkeit geht regelmäßig mit extremer finanzieller Bedürftigkeit, sozialer Exklusion sowie erheblichen Zugangsbarrieren zu staatlichen und gesellschaftlichen Unterstützungsangeboten einher.²⁰ Mobilität besitzt für obdachlose Menschen eine besondere

¹⁷ BVerfG Urt. v. 22.5.2018, 1 BvR 1728, Rn. 74; Schmidt/Ahrendt in: ErfK GG, Art. 3 Rn. 14.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 17.12.2014, 1 BvL 21/21, Rn. 121; Jarass in: Jarass/Pieroth GG, Art. 3 Rn. 14.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025, 1 BvR 548/22, Rn. 117.

²⁰ Siehe oben unter I. 2. Lebensrealitäten obdachloser Menschen.

Bedeutung, da sie häufig Voraussetzung für die Wahrnehmung elementarer Rechte und die Inanspruchnahme existenzsichernder Hilfen ist. Die Situation obdachloser Menschen unterscheidet sich daher wesentlich von derjenigen nicht-obdachloser ÖPNV-Nutzer*innen. Vor diesem Hintergrund verfügt der Gesetzgeber über einen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung, ob und in welcher Weise er besondere soziale Härten durch begünstigende Maßnahmen ausgleicht.²¹

Die aus Art. 3 Abs. 1 resultierenden Anforderungen reichen *„je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen (...) vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse.“*²²

Zwar ist bei Ungleichbehandlungen von Personengruppen grundsätzlich ein strengerer Prüfungsmaßstab anzulegen. So erhöht sich die Intensität der verfassungsgerichtlichen Kontrolle insbesondere bei Differenzierungen, die an personenbezogene Merkmale anknüpfen und den Diskriminierungsmerkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG nahekommen. Eine strengere Prüfung erfolgt außerdem, wenn die Regelung die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten anderer Personen erheblich beeinträchtigt.²³ Beides liegt hier jedoch nicht nahe. Die Begünstigung obdachloser Menschen schränkt die Freiheitsrechte nicht-obdachloser ÖPNV-Nutzer*innen nicht ein, sondern dient dem Abbau bestehender sozialer Benachteiligungen und der Förderung tatsächlicher Teilhabe.

Es genügt daher eine Prüfung am Maßstab des Willkürverbots. Die Ungleichbehandlung ist dann als willkürlich anzusehen, wenn „*der*

²¹ Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth GG Art. 3 Rn. 77.

²² BVerfG, Beschl. v. 23. 7. 25, 2 BvI 19/14, Rn. 70; Jarass in: Jarass/Pieroth GG Art. 3 Rn. 20.

²³ Schmidt / Ahrendt in: ErfK GG, Art. 3 Rn. 24-26.

*geregelte Sachverhalt nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt.*²⁴ Die Ungleichbehandlung verfolgt hier das legitime Ziel, gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und den Zugang zu grundlegenden Leistungen wie Behörden, medizinischer Versorgung, Beratungsangeboten oder Notunterkünften sicherzustellen. Daher erscheint die Begünstigung obdachloser Menschen bei der Gewährung von kostenlosem ÖPNV nicht willkürlich.

Dies wird zusätzlich durch die sozialstaatliche Dimension des Gleichheitssatzes – ergänzt durch das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG – gestützt. Danach ist der Staat gehalten, gravierende Unterschiede in den tatsächlichen Lebensverhältnissen zu berücksichtigen und ihnen gegebenenfalls durch differenzierende Regelungen Rechnung zu tragen.²⁵ Die gezielte Förderung obdachloser Menschen kann daher als Ausdruck einer verfassungsrechtlich legitimen sozialpolitischen Ausgleichsfunktion verstanden werden.

Das steht zudem im Einklang mit sozialrechtlichen Begünstigungen im Bereich der Mobilität. So sieht § 228 SGB IX für bestimmte schwerbehinderte Menschen eine unentgeltliche Beförderung im ÖPNV vor. Das Bundesverfassungsgericht hat solche zielgruppenspezifischen Mobilitätsvergünstigungen als legitimen Bestandteil sozialstaatlicher Ausgleichsmaßnahmen anerkannt.²⁶ Vergleichbares gilt für kommunale Sozialpässe und andere zielgruppenspezifische Ermäßigungen im Bereich öffentlicher Leistungen.

Im Ergebnis sind daher keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine auf obdachlose Menschen beschränkte

²⁴ Jarass in: Jarass/Pieroth GG Art. 3 Rn. 23; BVerfG, Beschl. v. 29.3.2017, 2 BvL 6/11, Rn. 101.

²⁵ Schmidt / Ahrendt in: ErfK GG, Art. 3 Rn. 11.

²⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2926/14.

unentgeltliche Nutzung des ÖPNV erkennbar. Die damit verbundene Ungleichbehandlung anderer Fahrgäste ist durch die besondere soziale Lage obdachloser Menschen sowie das legitime Ziel der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe sachlich gerechtfertigt.

2. ÖPNV-Regelungen

Nun fragt sich, wie ein kostenloser ÖPNV konkret zu gestalten wäre. Bundesrechtlich sind das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und das Regionalisierungsgesetz (ReG) für die Regelung des öffentlichen Personennahverkehrs wichtig. Für die nähere Ausgestaltung sind jedoch die Länder zuständig, wobei der ÖPNV in Bayern durch das Gesetz über den Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) geregelt ist. Nach Artikel 1 der ÖPNV ist

“die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen.”

Unterschieden wird in den *allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNV) und den *Schienenpersonennahverkehr* (SPNV). Das Policy Paper bezieht sich aufgrund der Infrastruktur in Regensburg ausschließlich auf den ÖPNV.

Artikel 2 BayÖPNVG bestimmt die Ziele des ÖPNV: Er soll als Teil der Daseinsvorsorge insbesondere auch der Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen dienen. Diese Zielsetzung steht im Einklang mit der erwähnten verfassungsrechtlich legitimierten Begünstigung obdachloser ÖPNV-Nutzer*innen, da auch diese der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen dienen soll. Die Bereitstellung von ÖPNV soll zudem unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit²⁷ auf die Bedürfnisse

²⁷ Zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit siehe näher unter II. 5. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben.

der Bevölkerung und die Erfordernisse des örtlichen Verkehrs ausgerichtet sein, so Art. 5 BayÖPNVG.

Der zweite Abschnitt des Gesetzes regelt die Aufgabenverantwortung: Die Planung, Organisation und Sicherstellung des ÖPNV obliegt in Bayern den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis. Für die Erfüllung dieser Aufgaben sollen sie sich nach Art. 8 BayÖPNVG privater Verkehrsunternehmen bedienen.

Die Artikel 19 ff. BayÖPNVG treffen Regelungen zur Finanzierung. Grundsätzlich sind Kostendeckungsfehlbeträge²⁸, etwa durch die Gewährung von unentgeltlichem ÖPNV für eine bestimmte Personengruppe, durch die Gemeinden bzw. Landkreise selbst zu tragen (Art. 19 Abs. 1 S. 1). Insoweit werden insbesondere kommunalrechtliche Regelungen relevant.

3. Kommunalrechtliche Regelungen

Die kommunale Ebene adressieren wir, weil dieser als „demokratische Keimzelle“ eine verfassungsrechtlich geschützte Selbstverwaltungsgarantie zukommt und ein unentgeltlicher ÖPNV in diesem Rahmen umgesetzt werden kann.

²⁸ Art. 25 BayHO: Der Überschuß oder der Fehlbetrag ist der Unterschied zwischen den tatsächlich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahmen) und den tatsächlich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgaben) zuzüglich des Unterschieds zwischen den aus dem Vorjahr übertragenen und den in das kommende Jahr zu übertragenden Einnahme- und Ausgaberesten.

a) Grundsatz: die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden

Grundlegend statuiert Art. 28 Abs. 2 GG die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden; in Bayern enthalten Art. 10 und Art. 11 der Landesverfassung die landesspezifische Ausgestaltung. Gemeinden sind eigenverantwortlich agierende und mit eigenen Kompetenzen ausgestaltete Selbstverwaltungskörperschaften des öffentlichen Rechts und damit Teil der Exekutive.²⁹ Sie sollen im Rahmen ihrer eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung ihren Bürger*innen eine Identifikationsmöglichkeit geben.

Ausgestaltet wird kommunale Selbstverwaltungsgarantie durch das „Kommunalverfassungsrecht“ der jeweiligen Länder.³⁰ In Bayern gehören dazu die Bayerische Gemeindeordnung (GO), die Bayerische Landkreisordnung (LKrO) und die Bayerische Bezirksordnung. Da dieses Policy Paper sich auf die Umsetzung in der Stadt Regensburg bezieht, wird allein auf die GO als einschlägige Gesetzesgrundlage Bezug genommen.

b) Kostenloser ÖPNV als „Soll-Aufgabe“ im eigenen Wirkungskreis?

Als Gemeinde (Art. 1 S. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GO) hat die Stadt Regensburg gemäß Artikel 11 Abs. 2 BayVerf das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten selbst zu ordnen und zu verwalten; dies ist der „eigene Wirkungskreis der Gemeinden“ (vgl. Art. 83 Abs. 1 BayVerf).

Art. 7 GO verweist auf Art. 83 Abs. 1 BayVerf: Der eigene Wirkungskreis bezeichnet hiernach alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Damit knüpft Art. 7 GO an Art. 28 Abs. 2 GG an, wo die

²⁹ Art. 11 Abs 2 BayVerf; Mehde in: Maunz/Dürig, Art. 28 Rn. 151.

³⁰ Mehde in: Maunz/Dürig, Art. 28 Rn. 168.

“Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft” genannt sind. Umfasst sind hiervon:

„diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern als solchen gemeinsam sind.“³¹

Sachlich gehört „das Handeln der Gemeinde im Zusammenhang mit der Obdachlosenfürsorge zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde.“³²

Gefordert ist zudem ein Örtlichkeitsbezug; er ist bei einer örtlich begrenzten Umsetzung innerhalb des Regensburger Stadtgebiets gegeben.

Art. 57 G unterteilt sodann in Pflicht, Soll- und (nicht ausdrücklich aufgezählte) freiwillige Aufgaben³³, um thematisch einen gewissen Schwerpunkt bei der Aufgabenerledigung zu setzen.³⁴ Hier lässt sich die Gewährung eines kostenlosen ÖPNV für obdachlose Menschen unter die in Art. 57 GO normierten “Sollaufgaben” fassen. Hiernach sollen die Gemeinden im eigenen Wirkungskreis insbesondere

*„in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das [...] soziale [...] Wohl und die **Förderung des Gemeinschaftslebens ihrer Einwohnerinnen und Einwohner** erforderlich sind, insbesondere Einrichtungen zur Aufrechterhaltung [...] des **öffentlichen Verkehrs**, [...] [und] der **öffentlichen Wohlfahrtspflege**.“*

³¹ BVerfG, Beschl. v. 18.5.2004, 2 BvR 2374/99, Rn. 135.

³² VGH München, Urt. V. 28.06.1993, 21 B 92.3126.

³³ Vgl. Art. 7 GO.

³⁴ Retzman in: BeckOK GO, Art. 57 Rn. 3.

Das soziale Wohl lässt sich als praktische Realisierung des Sozialstaatsprinzips auf kommunaler Ebene verstehen. Den Einwohner*innen soll in der örtlichen Gemeinschaft geholfen werden, wenn sie sich aus eigener Kraft nicht angemessen versorgen können. Das ist bei obdachlosen Menschen der Fall: Sie können die erforderlichen Kosten eines ÖPNV-Tickets wie dargelegt oft aus eigener Kraft nicht erbringen, obwohl ein Zugang zu Mobilität für sie von besonders großer Bedeutung für eine angemessene Lebensführung ist. Die Einführung eines kostenlosen ÖPNV ist daher eine zielführende Maßnahme, um obdachlosen Menschen mehr gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und so ihr soziales Wohl und das Gemeinschaftsleben der Einwohner*innen insgesamt zu fördern.

Sofern die Umsetzung mittels einer Ausgleichszahlung an den jeweiligen Verkehrsverbund erfolgt, ist ein gebührenfreier ÖPNV als Betriebsform einer öffentlichen Einrichtung einzuordnen.³⁵

Der unentgeltliche ÖPNV für obdachlose Menschen muss allerdings auch erforderlich sein, d.h. mehr als nur sinnvoll oder hilfreich.³⁶ Auch dies lässt sich aus unserer Sicht hinsichtlich der prekären finanziellen Situation obdachloser Menschen und ihrer Notwendigkeit der Nutzung von ÖPNV zur Befriedigung menschlicher Grundbedürfnisse, sowie den stadtpolitischen Bemühungen um die Veränderung der Situation des Bahnhofsgelände der Gemeinde Regensburg³⁷ beja-

³⁵ Eine Einrichtung ist eine Gesamtheit von Personal- und Sachmitteln zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks, sie ist dann öffentlich, wenn sie einem öffentlichen Zweck gewidmet ist. Der RVV als Kommunalunternehmen iSv Art. 86 ff. GO ist eine öffentliche Einrichtung. Zudem besteht keine reine Beschränkung auf öffentliche Unternehmen, allerdings muss bei Förderung Dritter der Gleichheitsgrundsatz beachtet werden (Retzman in: BeckOK GO, Art. 57 Rn. 20).

³⁶ Retzman in: BeckOK GO, Art. 57 Rn. 21.

³⁷ Siehe I. 2. und I. 3.

hen. Es wäre Gemeinden somit möglich, die Gewährung eines unentgeltlichen ÖPNV als "Soll-Aufgabe" im Sinne von Art. 57 GO zu priorisieren.

Der Gemeindevertretung steht zur Erforderlichkeit einer Maßnahme allerdings ein Beurteilungsspielraum zu. Insbesondere sind die zu ergreifenden Maßnahmen gedeckelt durch die Leistungsfähigkeit der Gemeinde. Kurz gesagt: Die Gemeinde muss nicht mehr machen, als sie mit ihrer Finanz- und Verwaltungskraft sinnvollerweise leisten kann.³⁸

c) Der innergemeindliche Umsetzungsprozess

Die Einführung eines kostenlosen ÖPNV für obdachlose Menschen ist der Gemeinde Regensburg also in Ausübung ihres Selbstverwaltungsrechts möglich; es braucht allerdings einen Umsetzungsbeschluss durch die Stadtverwaltung.

Grundsätzlich erfolgt die Verwaltung durch den Gemeinderat (Art. 29 GO), außer der* die (Ober-) Bürgermeister*in entscheidet selbst. Eine selbstständige Zuständigkeit ist vor allem bei „laufenden Angelegenheiten“ gegeben (vgl. Art. 37 GO). Gemeint sind Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen.

Von einer selbstständigen Zuständigkeit ist bei der Einführung eines unentgeltlichen ÖPNVs im Wege einer Ausgleichszahlung an den zuständigen Verkehrsverbund nicht auszugehen. Die Gemeinde verpflichtet sich gegenüber diesem finanziell. Also muss die Umsetzung des kostenlosen ÖPNV vom Gemeinderat beschlossen werden.

Denkbar ist außerdem die Möglichkeit einer Bürgerinitiative unter den in Art. 18a GO vorgesehenen Voraussetzungen. In diesem Fall

³⁸ Retzman in: BeckOK GO, Art. 57 Rn. 27.

entscheiden die Bürger*innen anstelle des Gemeinderats (mit der Bindungswirkung des Art. 18a Abs. 13 GO).³⁹ So hat die Gemeinde Heiligenhafen in Schleswig-Holstein den kostenlosen ÖPNV (wenn auch aus anderen Beweggründen) umgesetzt.⁴⁰

4. Unionsrechtliche Vorgaben einer Tarifübernahme durch die Kommune

Die hier angestrebte Umsetzung soll durch eine Ausgleichszahlung an das örtliche Verkehrsunternehmen (in Regensburg der Regensburger Verkehrsverbund RVV) erfolgen. Diese kommunale Finanzierung greift in den Verkehrsmarkt ein. Deshalb müssen die Vorgaben des Wettbewerbsrechts, insbesondere des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts eingehalten werden.

a) Der öffentliche Dienstleistungsauftrag als Regelinstrument

Ähnlich wie bei Sozialtickets⁴¹ oder bei der Befreiung von bestimmten Nutzer*innengruppen wie Schüler*innen, Auszubildenden oder Schwerbehinderten von einer Zahlungspflicht könnte die Umsetzung eines kostenlosen ÖPNV für obdachlose Menschen im Wege einer sogenannten Tarifersatzleistung erfolgen.⁴² Gemeint ist damit, dass

³⁹ Barth in: BeckOK GO, Art. 30 Rn. 23.

⁴⁰ Siehe hierzu: <https://www.xn--brgerfrheiligenhafen-pecf.de/Stadtverkehr> und <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Kostenloser-OePNV-in-Heiligenhafen-startet-erfolgreich,heiligenhafen368.html> (Zugriff: 14.06.2026).

⁴¹ Siehe hier zum Beispiel der aus Eigenmitteln finanzierte Sozialpass in München oder die in Mannheim und Heidelberg aus Eigenmitteln finanzierten, vergünstigten ÖPNV-Zeitkarten für Empfänger*innen von Leistungen nach SGB II, SGB XII und AsylbLG: FoPS 2021, S. 52.

⁴² Randelhoff, 2018 o.S.

der Staat die entgangenen Ticketeinnahmen, die theoretisch durch Ticketkäufe von der begünstigten Personengruppe generiert worden wären, kompensiert. Im Falle der genannten Nutzer*innengruppen ist diese Tarifausgleichspflicht größtenteils bundesgesetzlich geregelt.⁴³

Der Mechanismus funktioniert ohne bundesgesetzliche Regelung auf kommunaler Ebene genauso: Der öffentliche Dienstleistungsauftrag (öDA) bildet den rechtlichen und finanziellen Rahmen, um Verkehrsunternehmen für die Erbringung unentgeltlicher bzw. stark vergünstigter ÖPNV-Angebote auszugleichen.

Der öDa ist in Artikel 3 Abs. 1 der europäischen Verordnung (EG) Nr. 12370/2007 geregelt:

*“Gewährt eine **zuständige Behörde** dem **ausgewählten Betreiber** ausschließliche Rechte und/oder **Ausgleichsleistungen** gleich welcher Art für die Erfüllung **gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen**, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags.”*

Alternativ ist auch eine Regelung durch eine *Allgemeine Vorschrift* möglich (Art. 3 Abs. 2 VO 1370/2007) mit dem Unterschied, dass nicht ein bestimmtes Verkehrsunternehmen, sondern alle Verkehrsunternehmen im Stadtgebiet adressiert werden. Das kann sich vor allem dann anbieten, wenn auch private Subunternehmen oder überregionale Verkehrsunternehmen Linien bedienen.

Dass es sich bei der Verpflichtung zur kostenlosen Beförderung bestimmter Personengruppen um eine *gemeinwirtschaftliche Verpflichtung* mit der Folge einer Ausgleichszahlung für die mit der Verpflichtung verbundenen Kosten handelt, hat der Gerichtshof der EZ (EuGH) bereits festgestellt.⁴⁴ In der Entscheidung ging es um Kinder

⁴³ Für Schwerbehinderte in den §§ 145 ff. SGB IX, für den Arbeitsverkehr in § 45a PBefG und § 6a AEG.

⁴⁴ EuGH, Urt. V. 8.9.2022 – C-614/20.

im Vorschulalter und bestimmte Personengruppen mit Behinderungen. Die Kernaussage lässt sich auf obdachlose Menschen übertragen.

Artikel 8 Abs. 3 BayÖPNVG legt fest, dass die Aufgabenträger*innen für den allgemeinen ÖPNV zugleich die *zuständige Behörde* im Sinne der Verordnung sind. Wie zu den ÖPNV-Regeln festgestellt, sind das die Landkreise und Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Die Kommune verpflichtet also den *ausgewählten Betreiber*, also das jeweilige Verkehrsunternehmen.

Zu beachten ist dann, dass der Anwendungsbereich von Art. 3 der VO auf den tariflichen Bereich beschränkt ist. Die Kommune kann also lediglich bestimmte Tarifvorgaben ausgleichen. Die Vorgabe könnte dann lauten, bestimmte (oder auch alle) Einwohner*innen zum Nulltarif zu befördern.⁴⁵ Die durch den Entfall der regulären Fahrgeldeinnahmen beim Unternehmen entstehende Finanzierungslücke zahlt dann wiederum die Kommune durch öffentliche Zuschüsse.

In den Artikeln 4 ff. der Verordnung werden weitere beihilfe- und vergaberechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen eines solchen Zuschusses geregelt. Insbesondere muss die Ausgleichsleistung die positiven oder negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen, die auf die festgelegte Verpflichtung zurückzuführen ist, berücksichtigen, ohne eine Überkompensation zu bewirken. Das gilt insbesondere für das Verhältnis zu regionalen Partnern, zum Beispiel innerhalb desselben Landkreises: Die Mindereinnahmen müssen so

⁴⁵ Vgl. Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“ 2016, S. 53.

ausgeglichen werden, dass eine Verzerrung der Einnahmeverteilung verhindert wird.⁴⁶

Die Parameter, anhand derer die Ausgleichsleistungen berechnet werden, sind in objektiver und transparenter Weise vorab festzulegen (vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. b)).⁴⁷

b) Vergaberechtliche Besonderheiten bei kommunalen GmbHs

Grundsätzlich unterliegen öDAs der Ausschreibungspflicht. Nach dem allgemeinen Vergaberecht können öffentliche Verkehrsdienste allerdings selbst erbracht oder ohne Ausschreibung einem „internen Betreiber“ übertragen werden (sog. Inhouse-Vergabe). Artikel 5 der VO bestimmt insoweit ein eigenes Regime für die Vergabe von öDAs. Die Details der Abgrenzung der Anwendung von Art. 5 VO und dem allgemeinen Vergaberecht sind umstritten; hier erfolgt nur ein Überblick.⁴⁸

Für sogenannte Bruttoverträge, also Verträge, bei denen der Betreiber grundsätzlich kostendeckende Ausgleichsleistungen erhält und kein wirtschaftliches Risiko trägt (hiervon ist bei der Ausgleichszahlung auszugehen), gilt der Vorrang des allgemeinen Vergaberechts.

⁴⁶ Welche Risiken einer Verschiebung genau entstehen (Verfälschung des Aufteilungsschlüssels, Einnahmeverluste bei verbundweiten Tickets oder nachfrageinduzierte Kapazitätskosten) hängt im Detail davon ab, wie die Ticketvergabe genau abläuft (siehe unter III.), weshalb im Rahmen des Policy Papers nicht im Detail darauf eingegangen wird. Näher hierzu: Monheim, 2012 o.S und Gehrke/Groß, 2024, o.S.

⁴⁷ Mietzsch in IR 2026, S. 28; siehe im Detail Knauff in Immenga/Mestmäcker, Art. 4 Rn. 203 ff.

⁴⁸ Näher siehe Knauff in: Immenga/Mestmäcker, Art. 5 Rn. 268 ff.

Hier ist eine Inhouse-Vergabe nach den Vorgaben des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) zulässig.

Die wesentlichen Voraussetzungen werden in § 108 GWB geregelt. Dessen Abs. 1 Nr. 2 Var. 1 i.V.m. Abs. 2 S. 1 schreibt ein Kontrollkriterium vor: Der Auftraggeber muss gegenüber der juristischen Person, an die der Auftrag vergeben wird, eine „ähnliche Kontrolle wie über seine eigene Dienststelle“ ausüben.⁴⁹

Weiter vorausgesetzt wird ein Wesentlichkeitskriterium. Danach muss die juristische Person, an die vergeben wird, mindestens 80% ihres Umsatzes im Rahmen von Tätigkeiten erzielen, die ihr übertragen wurden und die sie für den Auftraggeber ausführt. Außerdem dürfen grundsätzlich keine direkten privaten Kapitalbeteiligungen an dem Betreiberunternehmen bestehen.

Wenn es sich beim beauftragten Betreiber um einen Eigen- oder Regiebetrieb handelt, sind diese Kriterien erfüllt. Schwieriger sind Verträge bzw. öDA mit einem „öffentlichen Unternehmen“ mit eigener Rechtspersönlichkeit zu beurteilen, wie zum Beispiel der kommunalen GmbH.⁵⁰ Hier wählt die Gemeinde zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben eine private Rechtsform. Dann kann von einem ausreichenden Kontrollniveau und damit der Zulässigkeit der Direktvergabe ausgegangen werden, wenn der öffentliche Auftraggeber, also die Gemeinde, Alleingeschafterin der GmbH ist.⁵¹ Das ergibt sich zum einen aus § 37 GmbHG, nach dem die Gesellschafterversammlung dem Geschäftsführer Weisungen erteilen kann.⁵² Es ergibt sich zum anderen aus Art. 92 Abs. 1 GO, der vorschreibt, dass

⁴⁹ Pünder/Klafki in: Vergaberecht, GWB § 108 Rn. 8.

⁵⁰ Ebd GWB § 108 Rn. 2 f.; zur Unterscheidung von Eigenbetrieb, Regiebetrieb und kommunalem Unternehmen siehe: Altmeppen, Holger; Die Einflussrechte der Gemeindeorgane in einer kommunalen GmbH, in: NJW 2003, Heft 36 S. 2561-2567.

⁵¹ Dreher in Immenga/Mestmäcker, Band 4, § 108, Rn. 19.

⁵² Gurlit in Burgi/Meinrad/Opitz, § 108 Rn. 13.

gemeindliche Unternehmen in Privatrechtsform nur zulässig sind, wenn ein angemessener Einfluss der Gemeinde sichergestellt ist.

Zusammenfassend kann im Fall eines von der Kommune in Eigengesellschaft geführten Verkehrsverbunds ein unentgeltlicher ÖPNV für obdachlose Menschen im Wege eines direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsauftrags umgesetzt werden. Für eine unionsrechtliche Zulässigkeit der Ausgleichszahlung müssen die in Art. 4 und Art. 6 der VO geregelten Transparenzgebote und Berechnungsmodalitäten beachtet werden.

5. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Die nach den beihilferechtlichen Vorgaben errechnete Ausgleichszahlung muss auch finanziert werden. Hier sind die Grundsätze des Finanzverfassungsrechts zu beachten.

Grundsätzlich haben Gemeinden ein Recht auf finanzielle Eigenverantwortung. Das ergibt sich aus Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG, für Bayern aus Art. 83 Abs. 2 S. 2 BayVerf und Art. 22 Abs. 2 BayGO. Die Finanzhoheit ist demnach ein Teil der Gemeindehoheit, die den Gemeinden das Recht einräumt, ihr Finanzwesen im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen selbst zu regeln.

Die Gemeinden sind insbesondere befugt, zur Deckung des für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Finanzbedarfs Abgaben nach Maßgabe der Gesetze zu erheben, soweit ihre sonstigen Einnahmen nicht ausreichen. Damit wird das Recht aus Art. 83 Abs. 2 S. 2 BayVerf, Abgaben zu erheben, zugleich bekräftigt und eingeschränkt.⁵³

Art. 22 GO ist keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Abgaben. Vielmehr braucht es konkrete gesetzliche Regelungen. Sie finden

⁵³ Wernsmann/Moser in: BeckOK GO, Art. 22 Rn. 18.

sich hauptsächlich im bayerischen Kommunalabgabengesetz (KAG). Genauere Ausgestaltungen und Einschränkungen enthält außerdem die Gemeindeordnung selbst.

In den Art. 61 ff. GO finden sich die allgemeinen Haushaltsgrundsätze, an die sich die Gemeinde bei der Ausübung ihrer Finanzhoheit halten muss. Hierzu zählt insbesondere der *Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und der Sparsamkeit*.⁵⁴ *Sparsamkeit* setzt voraus, dass unnötige Ausgaben vermieden werden sollen. Der *Grundsatz der Wirtschaftlichkeit* schreibt vor, dass die Gemeinde auf eine Ausgewogenheit zwischen dem verfolgten Zweck und der dafür eingesetzten Mittel achtet. Ein Verstoß gegen diesen Grundsatz ist allerdings erst gegeben, wenn das Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens völlig unvereinbar ist. Erst dann ist ein Einschreiten der Rechtsaufsichtsbehörde zulässig. Die Gemeinde hat insofern einen weitgehenden Entscheidungsspielraum.⁵⁵

Art. 62 GO regelt, dass die Gemeinde Einnahmen aus Steuern erst erzielen soll, wenn die anderen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, und diese nur insoweit erzielen soll, als die anderen Einnahmen nicht zur Deckung des Finanzbedarfs ausreichen. Dieser *Grundsatz der Einnahmebeschaffung* ist vor allem für die rechtliche Zulässigkeit der unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten der Ausgleichszahlung von Bedeutung.⁵⁶

Zuletzt ist die Gemeinde zur Aufstellung eines Haushaltsplans verpflichtet (Art. 64 GO). Nach den *Grundsätzen der Haushaltswahrheit* und *Haushaltsklarheit* muss genau zu entnehmen sein, wie viel eine

⁵⁴ Näher hierzu: Sedlmaier in: BeckOK GO, Art. 61 Rn. 1 ff.

⁵⁵ VGH München Urt. v. 21.3.2012 – 4 B 11.221, Rn. 29.

⁵⁶ Siehe zu den unterschiedlichen Möglichkeiten einer Finanzierung unentgeltlichen ÖPNVs ausführlich: Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“ 2016.

politische Maßnahme kostet. Ausgaben sind nach hinreichend bestimmten Einzelzwecken zu veranschlagen.⁵⁷ Das setzt also voraus, dass die Gemeinde den genau berechneten Einnahmeausfall (also die zu veranschlagende Höhe der Ausgleichszahlung) im laufenden Haushaltsjahr als echte Ausgabe einplanen und transparent machen muss.

6. § 67 SGB XII als ergänzender Ansatz

Ein anderer Mechanismus zur Gewährung eines unentgeltlichen ÖPNVs für obdachlose Personen stellt § 67 SGB XII dar. Die sogenannten “67er-Hilfen” gewähren Sozialleistungen, wenn bei Personen besondere Lebensverhältnisse vorliegen, die mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind und diese Schwierigkeiten nicht aus eigener Kraft überwunden werden können.⁵⁸ Obdachlose Personen sind eine Hauptzielgruppe dieser Norm.

Allerdings handelt es sich um ein spezielles Hilfsangebot für komplexe Problemlagen; eine Gewährung der Hilfen setzt daher eine individuelle Bedarfsprüfung bei der betroffenen Person voraus. Daher ist dies ein ergänzendes Rechtsinstrument, das einzelfallbezogen angewendet werden kann, nicht aber eine Rechtsgrundlage zur Umsetzung eines generellen kostenfreien ÖPNVs für die gesamte Personengruppe obdachloser Menschen.

III. Handlungsoptionen für bayerische Kommunen

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich verschiedene Handlungsansätze. Das Ziel des Policy Papers ist

⁵⁷ Sedlmaier in: BeckOK GO, Art. 64 Rn 23.

⁵⁸ Bieback in Flint SGB XII, § 67 Rn. 3.

dabei nicht, eine optimale Lösung zu identifizieren, vielmehr sollen unterschiedliche Ansätze diskutiert und abgewogen werden.

1. Wege zu einer langfristig gesicherten Finanzierung

Die Frage nach einem niedrigschwelligen Zugang zum öffentlichen Nahverkehr ist in den vergangenen Jahren verstärkt in den Fokus gesellschaftlicher und politischer Debatten gerückt. Mit dem 9-Euro-Ticket im Jahr 2022 sowie dem anschließenden Deutschlandticket wurden Maßnahmen geschaffen, die Mobilität für breite Teile der Bevölkerung bezahlbarer machen sollten. Daneben gab es auch zielgruppenspezifische Ansätze, etwa die zeitweise kostenlose Nutzung des ÖPNV für geflüchtete Menschen aus der Ukraine. Diese Beispiele verdeutlichen, dass Mobilität zunehmend als zentrale Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe verstanden wird und politische Bestrebungen bestehen, Zugangsbarrieren abzubauen.

Auch vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie obdachlosen Menschen ein verlässlicher und dauerhafter Zugang zum öffentlichen Nahverkehr ermöglicht werden kann.

a) Grenzen bisheriger Ansätze

Erste Ansätze zur Umsetzung eines kostenlosen ÖPNVs für obdachlose Menschen in Regensburg gab es bereits. So erfolgte eine Vergabe spendenbasierter Tickets durch Fachkräfte verschiedener sozialer Einrichtungen über die jeweiligen Träger. Die *Stiftung Obdachlosenhilfe Bayern* hatte im Jahr 2024 einem Antrag der Caritas zugestimmt und 8.000 EUR zur Finanzierung von insgesamt 645

Streiftickets bereitgestellt.⁵⁹ Auch Vereine wie „*Gastfreundschaft hilft e.V.*“ beteiligten sich im Jahr darauf mit einer Spendenaktion.⁶⁰

Das ist im Kern ein guter Ansatz, der die Notwendigkeit eines solchen Angebots anerkennt. Doch sind spendenbasierte Tickets keine langfristige Lösung, da keine beständige Finanzierung gewährt wird. Obdachlosen Menschen kann so kein dauerhafter Zugang zu Mobilität garantiert werden. Soll ein kostenloser ÖPNV für obdachlose Menschen nicht nur punktuell, sondern langfristig und flächendeckend verfügbar sein, bedarf es eines tragfähigen und beständigen Finanzierungsmodells. Die Frage der Gegenfinanzierung einer etwaigen Ausgleichszahlung stellt sich dann natürlich auch.⁶¹

b) Kommunale Ausgleichzahlung als Instrument dauerhafter Finanzierung

Wie beschrieben ist die angestrebte Lösung in Regensburg eine Ausgleichszahlung der Kommune an den jeweiligen Verkehrsverbund. Die Gemeinde Regensburg ersetzt dann dem Regensburger Verkehrsverbund die Einnahmen, die dadurch entfallen, dass obdachlose Menschen kein Ticket mehr erwerben müssten.

Neben den rechtlichen Fragen bedarf es dann einer Erhebung der Anzahl an Nutzer*innen des ÖPNV in Regensburg, die *obdachlose Menschen* sind. Diese Daten sind dann die Grundlage für eine konkrete (den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechende)⁶² Berechnung der Höhe der Ausgleichzahlung. Es dürfte genügen, die

⁵⁹ Vgl. Caritasverband für Diözese Regensburg e.V., 2025 o.S.

⁶⁰ Vgl. Czerny, 2025 o.S.

⁶¹ Vgl. Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“ 2016.

⁶² Siehe oben unter II. 5.

Daten auf der Grundlage belastbarer Schätzungen pauschal zu berechnen, also nach der Relation einer bestimmten Nutzer*innen-Gruppe (hier: obdachlose Menschen) zum Rest der ÖPNV-Nutzer*innen.⁶³ Jedenfalls muss die Gemeinde wie erwähnt⁶⁴ sowohl aufgrund des Haushaltsgrundsatzes als auch aufgrund von unionsrechtlichen Vorgaben die Kosten einer Gewährung von unentgeltlichen ÖPNV für obdachlose Menschen genau aufschlüsseln.

Ähnlich wie in anderen Pilotprojekten zu kostenlosem ÖPNV⁶⁵ ließe sich eine Ausgleichzahlung auch zunächst befristet gewähren und die Finanzierung im Falle eines erfolgreichen Verlaufs verlängern.

2. Die konkrete Ausgestaltung des Zugangs zum kostenlosen ÖPNV

Neben den Fragen der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Finanzierung kommt der konkreten Ausgestaltung eine zentrale Bedeutung zu. Es muss geklärt werden, wie obdachlose Menschen Zugang zu dem Angebot erhalten, welche Nachweise hierfür erforderlich sind und wie das Verfahren möglichst niedrigschwellig gestaltet werden kann. Dafür stehen verschiedene Ansätze zur Debatte.

a) Vergabe von Fahrkarten durch soziale Einrichtungen

Eine Möglichkeit wäre das Ausstellen personalisierter, also nicht übertragbarer Monatskarten. Dies könnte durch den RVV geschehen mit einer Vergabe über die jeweiligen sozialen Einrichtungen. Die Feststellung der Bedürftigkeit, also hier der Nachweis der Obdachlosigkeit, läge dann vertrauensvoll in Händen der Träger, bzw. den sozialen Einrichtungen. Das erscheint sachgerecht. Sozialarbeitende

⁶³ Vgl. Landesbehörde Zentrum Bayern Familie und Soziales o.S.

⁶⁴ Siehe oben unter III. 4. Und 5.

⁶⁵ Z. B.: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Kostenloser-OePNV-in-Heiligenhafen-startet-erfolgreich,heiligenhafen368.html>.

hätten im Rahmen ihrer fachlichen Arbeit mit den Klient*innen einen Entscheidungsspielraum, ob die Voraussetzungen für den Erhalt einer Fahrkarte vorliegen.

Das setzt allerdings eine Anbindung obdachloser Menschen an Sozialarbeitende voraus, die nicht immer gegeben ist. Außerdem birgt der Entscheidungsspielraum bei der Vergabe der Tickets das Risiko eines Macht- und Abhängigkeitsverhältnisses.⁶⁶ Um eine Monatskarte zu erlangen wären obdachlose Menschen gezwungen, dieses Abhängigkeitsverhältnis einzugehen; andernfalls bliebe ihnen der unentgeltliche Zugang zur Mobilität verwehrt.

Weiterer Ausdruck dieses Machtverhältnisses ist das sog. „doppelte Mandat“, welches Sozialarbeitende bei ihrer Arbeit beachten müssen. Danach sind Sozialarbeitende angehalten, im gesellschaftlichen und staatlichen Interesse zu handeln. Ihnen obliegt eine „Wächterfunktion“⁶⁷, indem sie zwar obdachlose Menschen alltäglich unterstützen und fördern, gleichzeitig jedoch gegebenenfalls sanktionieren, wenn obdachlose Menschen „den mit den Hilfen gewährten Verpflichtungen nicht nachkommen“.⁶⁸ Sollten obdachlose Menschen und Sozialarbeitende in Konfliktsituationen geraten, könnte ihnen der Erhalt einer Fahrkarte verwehrt werden, obgleich der Auftrag lautet, sich um das Wohl der Menschen zu kümmern.⁶⁹ Das ist eine problematische Spannung.

Die Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V. hat daher den Wunsch geäußert, Fahrkarten eigenständig „erwerben“ zu können. Dieser Wunsch entspringt ihrer Lebensrealität und verweist auf das Bedürfnis nach Selbstbestimmung und gleichberechtigter Teilhabe.

⁶⁶ Vgl. Kraus, Sagebiel, 2021 o.S.

⁶⁷ Lutz, 2020 o.S.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Vgl. ebd.

Die Möglichkeit, ein Ticket eigenständig zu „erwerben“, kann dazu beitragen, die Würde und Handlungsautonomie der Betroffenen zu wahren. Im Vordergrund steht nicht allein die praktische Nutzung des ÖPNV, sondern auch die Möglichkeit, als gleichwertiger Teil der Gesellschaft behandelt zu werden, dem auf Augenhöhe begegnet wird.

b) Nutzung des Personalausweises als Fahrkarte

Einfacher könnte es sein, eine Option zu wählen, bei welcher der Personalausweis als „Fahrkarte“ dient. Aktuell besteht die Möglichkeit, dass obdachlose Menschen auf ihrem Ausweis kenntlich machen, dass sie derzeit keinen festen Wohnsitz bzw. keine polizeiliche Meldeadresse haben. Statt der vollständigen Anschrift ist dann lediglich der derzeitige Aufenthaltsort mit der Postleitzahl und dem Ortsnamen eingetragen. Genau dieser Vermerk wäre dann der Fahrkartenersatz.

Ähnliche Ansätze der kostenlosen Nutzung des ÖPNVs gab es bereits für geflüchtete Menschen aus der Ukraine. So konnten diese den ÖPNV vom März bis Juni 2022 gegen Vorzeigen eines Ausweisdokumentes bundesweit kostenlos nutzen.⁷⁰

Eine entsprechende Änderung des Personalausweises (für den Fall, dass diese noch nicht auf dem Ausweis gekennzeichnet ist) können obdachlose Menschen eigenständig, also unabhängig von Sozialarbeitenden, bei den zuständigen Behörden beantragen. Auch hier kann das Bedürfnis nach Handlungsautonomie und Selbstbestimmung geachtet werden.

Tatsächlich besitzen allerdings viele Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, keinen Personalausweis oder er wurde gestohlen. Die (Neu-)Anschaffung eines Personalausweises ist mit hohen

⁷⁰ Vgl. VBB, 2022.

Kosten verbunden ist, für Erwachsene ab 24 Jahren derzeit bis zu 46 EUR.⁷¹ Viele obdachlose Menschen verfügen nicht über diese Ressourcen oder auch über die strukturellen Voraussetzungen, um Termine bei Behörden zuverlässig wahrzunehmen – nicht zuletzt aufgrund eingeschränkter Mobilität. Termine müssen oft lange im Voraus vereinbart werden, setzen Pünktlichkeit, Erreichbarkeit und eine gewisse Stabilität im Alltag voraus; dies sind Faktoren, die unter prekären Lebensbedingungen häufig nicht gegeben sind.

Zudem führt dieser Ansatz im Ergebnis zu einem Ausschluss obdachloser Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft, da diese in der Regel keine vergleichbare Eintragung in ihrem ausländischen Ausweisdokument (sofern vorhanden) vornehmen lassen können.⁷² Im Jahr 2024 waren rund 1.029.000 Menschen wohnungslos; davon besaßen 80% keine deutsche Staatsangehörigkeit.⁷³ Durch diesen Ansatz würde also eine erhebliche Anzahl an obdachlosen Menschen ausgeschlossen werden. Für einen inklusiven Ansatz müssten demnach alternative Nachweismöglichkeiten geschaffen werden.

Neben der Gefahr des Ausschlusses bestimmter Personengruppen wird potentiell in die Privatsphäre Betroffener eingegriffen. Menschen, die sich eigenständig ein Ticket leisten können, haben dieses entweder in digitaler Form oder als physischen Fahrschein – ausgestellt von dem zuständigen Verkehrsunternehmen. Der Personalausweis unterscheidet sich demnach zwangsläufig optisch von dem Fahrschein anderer Personengruppen. Nutzt ein obdachloser Mensch den Ausweis als Fahrschein, wird bei jeder Kontrolle seine Obdachlosigkeit preisgegeben. Das kann darüber hinaus zu diskriminierendem und stigmatisierendem Verhalten gegenüber obdachlosen Menschen führen.

⁷¹ Vgl. BayernPortal o.S.

⁷² Vgl. ebd. o.S.

⁷³ vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2025, o.S.

Zudem wirkt sich der Vermerk der Obdachlosigkeit auch auf andere Lebensbereiche aus, beispielsweise bei der Wohnungs- oder Arbeitssuche. Bereits bei der Bewerbung werden obdachlose Menschen selektiert und diskriminierend behandelt.

„Da habe ich schon meine Bewerbung abgegeben, so diesen Bogen ausgefüllt und schon gemerkt, also, ich bin für die wirklich Dreck. Mit ihren Gestiken und so, habe ich richtig gemerkt.“⁷⁴

Es zeigt sich hier eine Art Teufelskreis: Ohne eine Wohnung kann ein obdachloser Mensch oft keinen Arbeitsvertrag unterschreiben. Ohne einen Nachweis eines Arbeitsvertrages können Menschen wiederum oft keinen Mietvertrag unterschreiben. Die Festschreibung der Obdachlosigkeit in einem öffentlichen Dokument (hier auf dem Personalausweis) kann wiederum die Stigmatisierung obdachloser Menschen verstärken und ihnen den Weg aus der Obdachlosigkeit heraus erschweren.

c) Zusammenfassung

Die beiden Ansätze haben Vor- und Nachteile. Für eine Vergabe von Tickets durch soziale Einrichtungen spricht vor allem die Inklusivität, da kein Personalausweis vorliegen muss und somit mehr obdachlose Menschen Zugang erhalten. Zudem unterscheiden sich die erhaltenen Tickets optisch nicht von regulär erworbenen Tickets, bergen also kein Stigma. Diese Vorteile werden allerdings davon überschattet, dass der Erhalt der Fahrscheine eine Anbindung an Sozialarbeitende voraussetzt, die nicht immer gegeben ist oder konfliktgeprägt sein kann.

Dieses Spannungsverhältnis entfällt bei einer Umsetzung über den Personalausweis, da hier obdachlose Menschen zumindest theoretisch selbstständig einen Vermerk auf dem Personalausweis bei der

⁷⁴ Gerull, 2016, S. 33.

zuständigen Behörde beantragen können. Zu den bürokratischen und finanziellen Hürden kommt der Ausschluss einer erheblichen Gruppe an Personen vor allem ohne deutsche Staatsangehörigkeit und ohne (gültigen) Personalausweis. Auch kann der Vermerk auf dem Dokument, das der Identifikation in diversen Kontexten dient, stigmatisierend wirken und Betroffene als in ihrer Situation als obdachlos „festschreiben“.

Beide Ansätze können aber dazu beitragen, bestehende Mobilitätsbarrieren abzubauen. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur gesellschaftlichen Teilhabe obdachloser Menschen.

Fazit

Mobilität ist eine grundlegende Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe, insb. für obdachlose Menschen, denn sie benötigen öffentliche Verkehrsmittel zur Alltagsbewältigung: Der Zugang zu Schlafmöglichkeiten, Hilfsangeboten, medizinischer Versorgung oder sozialen Kontakten setzt die Möglichkeit voraus, sich im Stadtgebiet frei bewegen zu können. Ein kostenloser ÖPNV kann daher einen wichtigen Beitrag dazu leisten, bestehende Teilhabebbarrieren abzubauen und die Lebenssituation obdachloser Menschen nachhaltig zu verbessern.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Einführung eines kostenlosen ÖPNV für obdachlose Menschen rechtlich grundsätzlich möglich ist. Bei der Umsetzung durch eine Ausgleichszahlung an den Verkehrsverbund sind zwar vor allem unions- und finanzverfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten, diese stehen einer Umsetzung jedoch nicht grundsätzlich entgegen. Auch hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bestehen unterschiedliche Handlungsoptionen. Eine rechtliche oder organisatorische „Ideallösung“ existiert dabei nicht. Vielmehr gilt es, zwischen den Zielen der Inklusivität, Selbstbestimmung und Praktikabilität abzuwägen.

Entscheidend ist daher weniger die Frage, ob ein kostenloser ÖPNV für obdachlose Menschen umgesetzt werden kann, sondern ob der politische Wille besteht, Mobilität als Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe anzuerkennen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die diskutierten Modelle zeigen, dass Wege zur Umsetzung vorhanden sind. Vor diesem Hintergrund sollte die Debatte nicht bei rechtlichen oder administrativen Herausforderungen stehen bleiben, sondern die Chancen eines solchen Angebots für die Betroffenen und die Stadtgesellschaft in den Mittelpunkt rücken.

Eine Stadt, die Mobilität für obdachlose Menschen ermöglicht, investiert damit zugleich in soziale Teilhabe, Chancengerechtigkeit und gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Quellenverzeichnis

Altmeppen, Holger; Die Einflussrechte der Gemeindeorgane in einer kommunalen GmbH, in: NJW 2003, Heft 36 S. 2561-2567.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: Mehr als eine Million wohnungslose Menschen in Deutschland, 2025, verfügbar unter: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/PRM/PRM_25_BAG_W_Hochrechnung_2025_Pressemappe.pdf (Zugriff: 11.06.2026).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Auftraggeber): *8. Bericht über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV*, Schlussbericht im Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS), Berlin 2021. Verfügbar unter <https://fops.de/wp-content/uploads/2021/09/70-944-Schlussbericht.pdf> (Zugriff: 12.06.2026) (zitiert als FoPS 2021, S.)

Burgi, Martin / Meinrad, Dreher / Opitz, Marc: Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1: Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, 4. Auflage, München 2022 (zitiert als *Bearbeiter*in* in Burgi/Meinrad/Opitz, § Rn.)

Caritasverband für die Diözese Regensburg e.V.: Caritas verteilt kostenlose ÖPNV-Fahrscheine: „Es müsste ein Selbstläufer sein“, 2025, verfügbar unter: <https://www.caritas-regensburg.de/aktuelles/presse/caritas-verteilt-kostenlose-oepnv-fahrsc> (Zugriff: 11.06.2026).

Czerny, Franziska: Regensburg: Osteraktion „Streifentickets statt Ostereier“ startet wieder, in: TV Aktuell 2025, verfügbar unter: <https://www.tvaktuell.com/regensburg-osteraktion-streifentickets-statt-ostereier-startet-wieder-658165/> (Zugriff: 11.06.2026).

Dietlein, Johannes / Suerbaum, Joachim: Beck'scher Online-Kommentar Kommunalrecht Bayern 29. Edition, München 2026 (zitiert als *Bearbeiter*in* in: BeckOK GO, Art. Rn.)

FEANTSA: ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung, 2005, verfügbar unter: https://bawo.at/101/wp-content/uploads/2019/11/Ethos_NEU_d.pdf (Zugriff: 05.05.2026).

Flint, Thomas (Hrsg.): SGB XII, Sozialhilfe mit Eingliederungshilfe und Asylbewerberleistungsgesetz Kommentar, 8. Auflage, München 2024 (zitiert als *Bearbeiter*in* in Flint SGB XII, § Rn.)

Gehrke, Marvin / Groß, Stefan: Fahrscheinfrei im ÖPNV, IVP-Discussion Paper, Berlin 2014. Verfügbar unter: https://www.statistik.tu.berlin/fileadmin/www/10002265/Discussion_Paper/DP3_Gehrke.pdf. (Zugriff 12.06.2026)

Gerull, Susanne: Wege aus der Wohnungslosigkeit – Eine qualitative Studie aus Berlin, 2016, verfügbar unter: https://opus4.kobv.de/opus4-ash/frontdoor/deliver/index/docId/158/file/Wege_aus_der_Wohnungslosigkeit_Gerull.pdf (Zugriff: 11.06.2026).

Immenga, Ulrich / Mestmäcker Ernst-Joachim: Band 4 Wettbewerbsrecht Kommentar zum Europäischen und Deutschen Kartellrecht, (zitiert als *Bearbeiter*in* in Immenga/Mestmäcker, Band, Art./§ Rn.)

Immenga, Ulrich/ Mestmäcker, Ernst-Joachim: Band 5: Beihilfenrecht, XIX. Abschnitt VO (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste, 6. Auflage, München 2022

Jarass, Hans / Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Kommentar, 19. Auflage, München 2026 (zitiert als *Bearbeiter*in* in: Jarass/Pieroth GG, Art. Rn.)

Kalarickal, Jasmin: Stadtforscherin über Wohnungslosigkeit: „Manche müssen Körperfunktionen timen“, in: taz 2025, verfügbar unter: <https://taz.de/Stadtforscherin-ueber-Wohnungslosigkeit/!6123641/> (Zugriff: 05.05.2026).

Kawash, Samira: The Homeless Body, in: Public Culture 1998, Bd. 10, Heft 2, S. 319–339.

Kraus, Björn / Sagebiel, Juliane: Macht in der Sozialen Arbeit, in: Socialnet Lexikon 2021, verfügbar unter: https://www.socialnet.de/lexikon/Macht-in-der-Sozialen-Arbeit#quelle_ref (Zugriff: 11.06.2026).

Lutz, Ronald: Doppeltes Mandat, in: Socialnet Lexikon 2020, verfügbar unter: <https://www.socialnet.de/lexikon/Doppeltes-Mandat> (Zugriff: 11.06.2026).

Maaß, Christian / Barth, Sybille / Bernecker, Tobias / Dünnebeil, Frank / Waluga, Gregor / Weyland, Raphael: *Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“*, Endbericht für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Hamburg 2016 (zitiert als *Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“* 2016, S.)

Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz Kommentar, Loseblattsammlung: Band III Art. 17-28, Werkstand: 109. Lieferung Januar 2026, München (zitiert als: *Bearbeiter*in* in: Maunz/Dürig, Art. Rn.)

Mietzsch, Oliver: Wie weiter mit dem Deutschlandticket – Finanzierungsgrundlagen und zukünftiger Rechtsrahmen, in: Infrastruktur-Recht 2026, Heft 1 S. 28-32 (zitiert als *Mietzsch* in IR 2026, S.)

Monheim, Heiner: *Gutachten Finanzierung der Verkehrssysteme im ÖPNV – Wege zur Nutzerfinanzierung oder Bürgerticket?*, Trier 2012. Verfügbar unter: https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Dez6_Stadtentwicklung_Bau/66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/Fachgutachten_Monheim.pdf. (Zugriff 12.06.2026)

Müller-Glöge, Rudi / Rolfs, Christian/ Gallner, Inken/ Schmidt, Ingrid (Hrsg.): *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, 26. Auflage, München 2026 (zitiert als *Bearbeiter*in* in: *ErfK GG*, Art. Rn.)

Protschky, Andrea: Körperlichkeit als Daueraufgabe. Infrastrukturpraktiken wohnungsloser Menschen in Berlin zwischen täglichem Ringen um Zugänge und körperlich-sozialen Folgen, in: Villa Braslavsky, Paula-Irene (Hrsg.); *Polarisierte Welten*, Bielefeld 2023, S. 1–12.

Pünder, Hermann / Schellenberg, Martin (Hrsg.): *Vergaberecht Handkommentar*, 3. Auflage, Baden-Baden 2019 (zitiert als *Bearbeiter*in* in: *Vergaberecht*, *GWB* § Rn.)

Rohrmann, Eckhard: Zur Pathologisierung von Armut und Wohnungsnot in Geschichte und Gegenwart, in: Anhorn, Roland / Balzer, Marcus (Hrsg.); *Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit*, Wiesbaden 2016, S. 803–836.

Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V.: Positionspapier #03: Mobilität wohnungsloser Menschen, 2024, verfügbar unter: <https://wohnungslosentreffen.org/swm-ev-positionspapier-03/> (Zugriff: 05.05.2026).

Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V.: Positionspapier
#04: Mehrbedarf ohne festen Wohnsitz, 2024, verfügbar unter:
<https://wohnungslosentreffen.org/swm-ev-positionspapier-04/>
(Zugriff: 05.05.2026).