

Titel:

Erfolgreicher Eilantrag: Rückforderung von Ausgleichsleistungen zum sog. Deutschlandticket

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, Nr. 4, Abs. 3 S. 1, Abs. 5

GG Art. 19 Abs. 4

Leitsätze:

1. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsaktes nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO ist rechtswidrig, wenn sie nicht den formellen Begründungsanforderungen des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO genügt. (Rn. 11 – 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Geldforderungen im Zusammenhang mit Ausgleichsleistungen zum sog. Deutschlandticket sind keine öffentlichen Abgaben iSd § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO, da sie außerordentliche, im Einzelfall zu leistende Zahlungen sind, deren Höhe von nicht vorhersehbaren Umständen abhängt. (Rn. 12 – 13) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die unzureichende Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs kann nicht nachgebessert werden, da dies dem Schutzzweck des Begründungserfordernisses widerspräche. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verpflichtung eines Verkehrsunternehmens zur Abgabe überschießender Einnahmen beim Deutschlandticket., Geldforderungen im Zusammenhang mit Ausgleichsleistungen zum Deutschlandticket sind keine öffentlichen Abgaben i.S.d. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO., Formelle Begründungsanforderungen bei Anordnung der sofortigen Vollziehung., Hinreichende Darlegung des materiell-rechtlichen Bestehens überwiegender öffentlicher Belange bei Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit dem Deutschlandticket., Ausgleichsleistung, Begründungspflicht, Deutschlandticket, Interessenabwägung, Personennahverkehr, sofortige Vollziehung, öffentliche Abgaben, Darlegung

Fundstellen:

LSK 2025, 30209

NVwZ-RR 2026, 179

Tenor

- I. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Nummer 3 des Bescheides des Antragsgegners vom 25. September 2025 (Az. ...) wird aufgehoben.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 94.292,10 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Zahlung einer Ausgleichsleistung im Zusammenhang mit dem sog. Deutschlandticket.

2

Mit Bescheid vom 25. September 2025 setzte der Antragsgegner eine dem Antragsteller gewährte Billigkeitsleistung zum Ausgleich nicht gedeckter Ausgaben im öffentlichen Personennahverkehr im Zusammenhang mit dem Deutschlandticket für den Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis zum 31. Dezember 2023 auf 2.886,00 EUR fest (Nr. 1 des Bescheides), verfügte, dass durch den Verkauf von Deutschlandtickets erzielte, die Soll-Einnahmen übersteigende Einnahmen i.H.v. 377.168,39 EUR vom Antragsteller bis spätestens 25. Oktober 2025 zu überweisen seien und ordnete die sofortige Vollziehung der Nr. 2 an (Nr. 3 des Bescheides). Der Bescheid erging kostenfrei (Nr. 4 des Bescheides).

3

Zur Begründung wurde ausgeführt, Grundlage für die Festsetzung der endgültigen Ausgleichsleistung seien ein Schlussantrag des Antragstellers vom 16. April 2025, die Richtlinien über die Gewährung von Billigkeitsleistungen zum Ausgleich nicht gedeckter Ausgaben im ÖPNV im Zusammenhang mit dem Deutschlandticket im Jahr 2023 im Freistaat Bayern (Richtlinien Deutschlandticket ÖPNV Bayern 2023) sowie die Allgemeine Vorschrift des Landkreises R. ... über die Festsetzung des Deutschlandtickets vom 26. April 2023. Gemäß Nr. 4 Satz 2 der Richtlinie Deutschlandticket ÖPNV Bayern 2023 bzw. Nr. 2.2 der Allgemeinen Vorschrift des Landkreises R. ... mit der zugehörigen Anlage 2 sei der Antragsteller als Empfänger von Ausgleichsleistungen u. a. verpflichtet, an der bundesweit abgestimmten Einnahmearteilung für das Deutschlandticket teilzunehmen und ggf. überschüssige Einnahmen im Rahmen der Einnahmearteilung abzugeben. Zudem wurde die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Nr. 2 des Bescheides wie folgt begründet:

„Die sofortige Vollziehung der Nr. 2 des Bescheides beruht auf § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wonach die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes angeordnet werden kann. In der Regel hat eine Klage gegen einen Verwaltungsakt aufschiebende Wirkung. Eine Behörde ist jedoch berechtigt, die sofortige Vollziehung anzuordnen, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Dieses öffentliche Interesse ergibt sich im vorliegenden Fall daraus, dass der Landkreis seinerseits verpflichtet ist, den geforderten Betrag an die Regierung von Niederbayern zu bezahlen. Die aufschiebende Wirkung im Fall einer Klage würde daher zu einem erheblichen Haushaltsdefizit führen.“

4

Mit am 13. Oktober 2025 bei Gericht eingegangenem Schriftsatz hat der Antragsteller durch seinen Bevollmächtigten gegen diesen Bescheid Klage erheben (Az. RN 8 K 25.2424) sowie mit Schriftsatz vom 22. Oktober 2025 die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes beantragen lassen.

5

Der Antragsteller beantragt,

Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 13.10.2025 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 25.09.2025, Az.: ..., wird bzgl. der Ziffer 2. wiederhergestellt.

6

Der Antragsgegner beantragt,

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 13.10.2025 wird abgelehnt.

7

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten im gegenständlichen Verfahren und im Verfahren RN 8 K 25.2424 sowie den vorgelegten Verwaltungsvorgang Bezug genommen.

II.

8

Der zulässige Antrag ist begründet.

9

1. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann das Gericht der Hauptsache die aufschiebende Wirkung von Widerspruch oder Klage anordnen bzw. wiederherstellen. Soweit die Behörde den Sofortvollzug besonders angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO), ist zunächst zu überprüfen, ob die Begründung für die Anordnung des Sofortvollzugs den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO genügt. Nur wenn dies der Fall ist oder wenn es sich um einen Verwaltungsakt handelt, der kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist, trifft das Gericht eine eigene, insbesondere an den voraussichtlichen Erfolgsaussichten der Hauptsache orientierte originäre Interessenabwägung.

10

Der Antrag hat bereits deshalb Erfolg, weil die vom Antragsgegner verfügte Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht den formellen Begründungsanforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO genügt.

11

a. Für eine sofortige Vollziehung der in Nr. 2 des Bescheides verfügten Zahlungsverpflichtung bedurfte es einer Anordnung des Antragsgegners nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO. Diese Geldforderung, die im Zusammenhang mit Ausgleichsleistungen zum öffentlichen Personennahverkehr steht, ist nicht bereits kraft Gesetzes sofort vollziehbar. Insbesondere handelt es sich hierbei nicht um öffentliche Abgaben oder Kosten i.S.d. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO.

12

Öffentliche Abgaben i.S.d. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO sind hoheitlich geltend gemachte öffentlich-rechtliche Geldforderungen, die aufgrund eines normativ bestimmten Tatbestandes erhoben werden und zur Deckung des Finanzbedarfs eines Hoheitsträgers für die Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben dienen, wobei es rechtlich ohne Bedeutung ist, wenn die Abgabe außer dieser Finanzierungsfunktion auch anderen Zwecken dient. Der Begriff der öffentlichen Abgaben in diesem Sinne ist nicht beschränkt auf Steuern, Gebühren und Beiträge. Vielmehr können auch Sonderabgaben, wie Ausgleichszahlungen der verschiedensten Art, unter diesen Begriff zu rechnen sein. Da aber letztlich jede Geldleistung an die öffentliche Hand in irgendeiner Weise dazu dient, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, können Sonder- und Ausgleichsabgaben nur dann unter die öffentlichen Abgaben des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO gerechnet werden, wenn sie in gleicher Weise wie Steuern, Gebühren und Beiträge dazu bestimmt sind, bereits entstandene oder bevorstehende, d.h. gesetzlich oder sonst festgelegte Aufwendungen der öffentlichen Hand abzudecken, wenn also die öffentliche Hand in gleicher Weise wie bei Steuern, Gebühren und Beiträgen auf die regelmäßige und pünktliche Erfüllung der Zahlungspflicht angewiesen ist, weil sie daraus ihren öffentlichen Pflichtaufgaben nachzukommen hat (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 16.7.1990 – 7 CS 90.1090 – juris Rn. 7 und 9 m.w.N.; vgl. auch Schoch in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2025, § 80 VwGO Rn. 134: „Gefordert ist vielmehr eine funktionale Kongruenz der betreffenden Abgabe mit den Haushaltszwecken von Steuern, Beiträgen und Gebühren.“).

13

Diese Voraussetzungen sind bei Geldforderungen im Zusammenhang mit Ausgleichsleistungen zum Deutschlandticket nicht erfüllt. Diese stellen keine regelmäßig von einem bestimmten größeren Kreis von Pflichtigen erhobenen und damit haushaltsmäßig fest kalkulierbaren Abgaben dar, sondern außerordentliche, im Einzelfall zu leistende Zahlungen. Häufigkeit und Höhe hängen von einer Vielzahl nicht vorhersehbarer Umstände, insbesondere den Verkaufszahlen des Deutschlandtickets, ab, sodass die öffentliche Hand hier nicht mit einem regelmäßigen Geldeingang in bestimmter Höhe rechnen kann. Der Normzweck des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 VwGO, nämlich die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung und eine sinnvolle Haushaltsplanung durch eine stetig fortlaufende Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs (vgl. z.B. Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 25), ist hierdurch nicht betroffen.

14

b. Gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist in den Fällen der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO das besondere Interesse der Behörde an der sofortigen Vollziehung schriftlich zu begründen. Die Begründungspflicht ist auch Ausdruck des aus Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) folgenden Gebots effektiven Rechtsschutzes gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Sie soll der Behörde den auch von Verfassungs wegen bestehenden Ausnahmecharakter der Vollziehungsanordnung vor Augen führen und sie veranlassen, sorgfältig zu prüfen, ob tatsächlich ein überwiegendes öffentliches Interesse den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung erfordert. Diese vom Gesetzgeber beabsichtigte „Warnfunktion“ beruht auf dem besonderen Stellenwert, den die Verfassung der aufschiebenden Wirkung beimisst. Art. 19 Abs. 4 GG ist deshalb verletzt, wenn die Anordnung überhaupt keine Begründung enthält oder es an einer schlüssigen, konkreten und substantiierten Darlegung der wesentlichen Erwägungen fehlt, warum aus Sicht der Behörde gerade im vorliegenden Einzelfall ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung gegeben ist und das Interesse des Betroffenen am Bestehen der aufschiebenden Wirkung ausnahmsweise zurückzutreten hat (vgl. BVerwG, B.v. 18.9.2001 – 1 DB 26/01 – juris Rn. 6; ThürOVG, B.v. 4.12.2013 – 3 EO 494/13 – juris Rn. 8; OVG NW, B.v. 23.8.2021 – 9 B 1002/21 – juris Rn. 20; BayVGH, B.v. 23.11.2023 – 19 CS 23.1442 – juris Rn. 13). Ob die Begründung des Sofortvollzugs auch in der Sache trägt, ist hingegen eine Frage des materiellen Rechts (vgl. z.B. BayVGH, B.v. 18.7.2022 – 20 CS 22.1069 – juris Rn. 3).

15

Den dargestellten formellen Anforderungen werden die Ausführungen des Antragsgegners zur Anordnung der sofortigen Vollziehung der Nr. 2 des gegenständlichen Bescheides nicht gerecht. Sie beschränken sich auf die pauschale Feststellung, es bestehe ein öffentliches Interesse, da der Antragsgegner seinerseits verpflichtet sei, den geforderten Betrag an die Regierung von Niederbayern zu bezahlen und die aufschiebende Wirkung einer Klage daher zu einem erheblichen Haushaltsdefizit führen würde. Es fehlt mithin an jeglicher konkreten Darlegung, weshalb über ein allgemeines Interesse am Vollzug der Anordnung hinaus – und damit entgegen dem vom Gesetz in § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO vorgesehenen Regelfall der aufschiebenden Wirkung einer Klage – gerade im besonderen Fall des Antragstellers ein Zahlungseingang keinen Aufschub dulden und der Ausgang eines etwaigen Klageverfahrens nicht abgewartet werden können soll. Des Weiteren mangelt es mit dem alleinigen Anführen eines öffentlichen Interesses auch gänzlich an der erforderlichen Interessenabwägung, bei der die für den Sofortvollzug sprechenden Interessen der Allgemeinheit und das Aufschubinteresse des Rechtsbehelfsführers einander gegenüber zu stellen und gegeneinander abzuwägen sind (vgl. BayVGH, B.v. 14.2.2002 – 19 ZS 01.2356 – juris Rn. 3; NdsOVG, B.v. 3.7.2019 – 7 ME 27/19 – juris Rn. 7; vgl. auch BVerwG, B.v. 31.1.2002 – 1 DB 2/02 – juris Rn. 7: erforderlich ist ein „individueller Bezug zum Antragsteller und seinen individuellen Verhältnissen“). Die Interessen des Antragstellers hat der Antragsgegner bei der Anordnung des Sofortvollzugs ausweislich der im Bescheid gegebenen Begründung in keiner Weise berücksichtigt, was aber erforderlich gewesen wäre und sich im Übrigen – zumal bei einer binnen eines Monats zu erfüllenden Zahlungsanordnung von knapp 400.000 EUR gegenüber einem regionalen Busunternehmen – auch ohne Weiteres hätte aufdrängen müssen.

16

Eine unzureichende Begründung des Sofortvollzugs kann nicht durch eine Nachbesserung geheilt werden. Denn es wäre mit dem Schutzzweck des Begründungserfordernisses, insbesondere dem Erfordernis des Bewusstseins der Sondersituation im Zeitpunkt der Anordnung, unvereinbar, eine Nachholung oder Ergänzung zuzulassen (vgl. BayVGH, B.v. 24.3.1999 – 10 CS 99.27 – juris Rn. 19; B.v. 7.3.2016 – 10 CS 16.301 – juris Rn. 5). Ausführungen des Antragsgegners hierzu im Rahmen der Antragsrüge vom 27. Oktober 2025 waren daher nicht zu berücksichtigen.

17

Wegen des Begründungsmangels war die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Nr. 3 des gegenständlichen Bescheides aufzuheben (vgl. BVerwG, B.v. 18.9.2001 – 1 DB 26/01 – juris Rn. 9; VGH BW, B.v. 27.9.2011 – 1 S 2554/11 – juris Rn. 2; OVG Bremen, B.v. 24.9.2020 – 2 B 187/20 – juris Rn. 17 m.w.N.; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 98) und dem Antrag damit ohne weitere Sachprüfung stattzugeben.

18

c. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Antragsgegner bislang auch in materieller Hinsicht nicht hinreichend dargelegt hat, dass überwiegende öffentliche Belange tatsächlich eine sofortige Vollziehung der in Rede stehenden Zahlungsverpflichtung rechtfertigen würden. Insoweit wäre es für sich genommen auch nicht ausreichend, dass die Nr. 2 des Bescheides (unterstellt) rechtmäßig ist. Denn daraus folgt noch nicht automatisch das Bestehen eines öffentlichen Vollzugsinteresses, das das Aufschubinteresse des Betroffenen überwiegt. Das Interesse an der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsakts ist regelmäßig ein qualitativ anderes als das Interesse am Erlass des Verwaltungsakts selbst (vgl. BayVGH, B.v. 28.8.2020 – 12 CS 20.1750 – juris Rn. 44; Hoppe in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 94; Puttler in Sodan/Ziekow, VwGO, 6. Aufl. 2025, § 80 Rn. 157). In Anbetracht des hier mit der Anordnung des Sofortvollzugs offenkundig verbundenen Eingriffs in die Grundrechte des Antragstellers (insbesondere der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG) wäre daher seitens des Antragsgegners darzulegen, dass und aus welchen Gründen die Verwirklichung einer konkreten Gefahrenlage für einen öffentlichen Gemeinwohlbelang mit überwiegender Wahrscheinlichkeit noch vor Ergehen einer Entscheidung in der Hauptsache zu erwarten ist und weshalb dieser durch die Anordnung des Sofortvollzugs zu schützende Gemeinwohlbelang von solchem Gewicht ist, dass er die berechtigten, durch § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO ausdrücklich geschützten Interessen des Antragstellers ausnahmsweise bereits jetzt überwiegt.

19

d. Des Weiteren ist es dem Antragsgegner anheimzustellen, konkret darzulegen, auf welche Rechtsgrundlage er sein Zahlungsverlangen nach der Nr. 2 des gegenständlichen Bescheides stützt. Dass die (zumal vom Antragsgegner selbst erlassene) bislang allein angeführte „Nr. 2.2 der Allgemeinen

Vorschrift des Landkreises R. ...“, nach der Verkehrsunternehmen berechtigt und verpflichtet sein sollen, an der bundesweit abgestimmten Einnahmeaufteilung für das Deutschlandticket teilzunehmen, bestehende Einnahmenansprüche vollumfänglich geltend zu machen und ggf. diese Ansprüche überschießende Einnahmen abzugeben, den Antragsgegner zum Erlass einseitiger, in Rechte der Verkehrsunternehmen eingreifender Einzelfallanordnungen ermächtigt, erscheint jedenfalls diskutabel.

20

Schließlich ist anzumerken, dass sich dem Bescheid vom 25. September 2025 auch nicht entnehmen lässt, wie der geforderte Betrag von 377.168,39 EUR überhaupt errechnet wurde.

21

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

22

3. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 3 Satz 1 des Gerichtskostengesetzes (GKG) unter Berücksichtigung der Empfehlung in Nr. 1.5 Satz 1 Alt. 3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (ein Viertel des hinsichtlich der Nr. 2 des Bescheides anzunehmenden Streitwerts der Hauptsache).