

**Anhörung von Sachverständigen
Enquetekommission IV**

Drittnutzerfinanzierung im Öffentlichen Personen(nah)verkehr

Prof. Dr. Manfred Wermuth, Braunschweig

Zunächst darf ich vorausschicken, dass ich mit dem Begriff „Drittnutzer“ meine Verständnisprobleme habe: Wer sind Erst- und Zweitnutzer? Im Verkehrswesen versteht man unter „Nutzer“ des ÖP(N)V-Systems die Fahrgäste. Gemäß Duden ist ein Nutzer jemand, der eine Sache benutzt und nicht derjenige, dem – ohne eine Sache zu benutzen – ein Nutzen (Vorteil) oder ein Nachteil entsteht.

Doch jetzt zur Beantwortung der gestellten Fragen.

Frage 1: Wie schätzen Sie den Bedarf an einer Sicherung des ÖPNV-Standards bzw. der Verbesserung des ÖPNV ein?

Ich schätze den Bedarf nicht nur an einer Sicherung des heutigen ÖPNV-Standards, sondern auch an einer erheblichen Attraktivitätssteigerung des ÖPNV-Systems als sehr hoch ein, wenn die Ziele der sozialen Grundversorgung der zukünftigen, weitaus älteren Bevölkerung und des Klimaschutzes erreicht werden sollen. Ein ausreichendes ÖPNV-Angebot ist unbestritten eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und als solche in Zukunft in ausreichender Quantität und Qualität - unabhängig von den Schwankungen kommunaler Haushalte – zu garantieren.

Während die ÖPNV-Nachfrage nur moderate Zuwachsraten aufweist, hat der MIV in den letzten Jahrzehnten nahezu ungebrochen zugenommen, der Güter- und Wirtschaftsverkehr sowie der Freizeitverkehr sogar überproportional, zwei Verkehrsarten, die nicht gerade ÖPNV-affin sind. Lediglich in den Ballungsräumen stellt der Öffentliche Verkehr das „Überlaufbecken“ und nur in wenigen Großstädten mit leistungsfähigen U- und S-Bahnsystemen eine ernst zu nehmende Konkurrenz dar. In den letzten Jahren wird ein nennenswerter Teil dieses „Überlaufs“ bei den jungen Personen bis 35 Jahren durch das Fahrrad (Pedelecs, E-Bikes) abgefangen. Neue intelligente Mobilitätsdienste zur Integration von individuellen Verkehrsmitteln (MIV, Rad) mit dem ÖV sind zu unterstützen, werden vermutlich aber nicht in der Lage sein, dem ÖV die entsprechend notwendige Kundenzahl für einen kostendeckenden Betrieb zuzuführen.

Frage 2: Welche Erfahrungen gibt es mit der Erhebung kommunaler Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV?

Mit kommunalen Abgaben zur Finanzierung gibt es in Deutschland - nach meinem Kenntnisstand - noch keine belastbaren Erfahrungen. Raumbezogene kommunale Abgaben wie Citymaut, Parkraumbewirtschaftung oder Gästeticket über Kurtaxe wurden bisher auch nur zur Verlagerung und Lenkung des MIV eingesetzt und weniger zur Finanzierung des ÖPNV. Ob neue Finanzierungsmodelle wie eine differenzierte Grundsteuer eine ausreichend hohe

Ergiebigkeit zur Finanzierung des notwendigen Erneuerungsbedarfs und eines attraktiven ÖPNV-Betriebs aufweisen, bezweifle ich.

Wenn die Sicherung und Attraktivierung der ÖV-Systeme in der Zukunft erreicht werden soll, so wird dies ohne Finanzhilfen durch gesellschaftliche Gruppen (allgemeine Steuern, Dienstwagenbesteuerung, Nahverkehrsabgabe), vor allem aber ohne Gebühren aus dem MIV-System zur Verlagerung von MIV auf den ÖV nicht gehen. Es sind Pull- und Pushmaßnahmen erforderlich. Grundsätzlich bin ich der Auffassung, dass es einfacher und konsensfähiger ist, eine tatsächliche überlaufende, nicht gewollte Nutzung zu ermitteln und zu besteuern als einen theoretischen, wenn auch subtil ermittelten Nutzen von sog. „Dritten“ wie etwa die theoretisch gegebene Möglichkeit einer Nutzung des ÖV (die letztlich immer von der Situation des Einzelnen abhängt) oder eines möglichen Kundenanstiegs eines Unternehmens. Die Existenz einer nahe gelegenen Haltestelle bedeutet noch nicht die Möglichkeit zu einem bestimmten Ziel zu gelangen.

Aus diesem Grund halte ich ein Modell mit dem Ziel einer fahrleistungsabhängigen, fahrzeugklasse-, raum- und zeitbezogenen Maut für alle Fahrzeuge des MIV für ergiebiger und geeigneter. Dabei wäre auch eine sinnvolle Unterscheidung zwischen Nah- und Fernverkehrsnetz möglich. Wir verfügen zwar heute noch nicht über die dazu notwendigen technischen Einrichtungen in den Fahrzeugen und außerhalb, können diese jedoch in sehr naher Zukunft entwickeln. Bis dahin müssen wir uns mit einfacheren Modellen zur fahrleistungsabhängigen Nutzungsbesteuerung (Mineralölsteuer, Lkw-Maut, deren Ausweitung auf Busse, kleinere Lkw und Pkw) begnügen.

Frage 3: Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bei den verschiedenen möglichen Modellen in Bezug auf die Akzeptanz bei den Zahlungsverpflichteten, den Bürokratieaufwand und die Einsatzmöglichkeiten der so erwirtschafteten Mittel?

Die Akzeptanz bei dem Zahlungspflichtigen ist umso höher,

- je höher er den aus der Regelung für ihn zu erwartenden Nutzen einschätzt,
- je mehr er die Gebühr als Ausgleich für eigenes (z.B. umweltschädliches) Verhalten sieht und
- je bewusster der Zahlvorgang von ihm wahrgenommen wird.

Aus diesen Gründen weist eine Nahverkehrsabgabe als Sondersteuer für alle weniger Akzeptanz auf als eine Erhöhung der Mineralölsteuer um zwei oder drei Cent pro Liter Benzin. Eine zweckgebundene Mineralölsteuererhöhung zur Finanzierung der ÖP(N)V-Infrastruktur und des Betriebs kann mit der Tendenz einer Entlastung der Straße als zu erwartendem Nutzen auch für den Autofahrer begründet werden:

- Infolge der Benzinpreissteigerung wird unnötiger MIV reduziert.
- Durch die möglich gewordene Verbesserung des ÖP(N)V-Angebots wird Verkehr vom MIV auf den ÖV verlagert.
- Die ökologischen Ziele werden leichter erreichbar, da eher verbrauchsarme oder/und Elektrofahrzeuge nachgefragt werden.
- Zudem wird in dem kurzfristigen, ja sogar tageszeitlichen „Auf und Ab“ der Benzinpreise an den Tankstellen ein erhöhter Benzinpreis zur ÖV-Finanzierung kaum noch wahrgenommen.

Bezüglich des Bürokratieaufwandes sind alle Modelle vorteilhaft, die bereits bestehende gesetzliche Regelungen mit lediglich geänderten Gebühren nutzen können. Aus diesem Grund ist auch die Erhöhung von bereits existierenden Steuer- oder Gebührenarten (Mineralölsteuer, Grund- und Grunderwerbsteuer, Lkw-Maut) i. A. mit keinem oder wenig zusätzlichen Bürokratieaufwand verbunden.

Aus diesen Gründen sind meines Erachtens die Erhebung der aufkommensstarken Bundessteuern und -gebühren wie Mineralölsteuer und Lkw-Maut, deren Ausweitung auf kleinere Lkw (ab 3,5) und die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut geeignete Modelle nicht nur zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, sondern auch eines attraktiven Betriebs im Öffentlichen Verkehr (Verkehr finanziert Verkehr).

Frage 4: Wie beurteilen Sie die Modelle zur Drittnutzerfinanzierung im Hinblick auf ihre europa- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit? Fügt sich eine Drittnutzerfinanzierung in die Systematik des deutschen Abgabenrechts ein? Wie müssen demgemäß die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen sein, um Beiträge erheben zu können?

Solange die Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung des ÖV bestehende Abgabenregelungen benutzen und lediglich die Gebührenhöhe geändert wird, dürften nach meinem juristischen Laienverständnis keine grundsätzlichen Probleme im Hinblick auf europa- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit sowie bezüglich der Systematik des deutschen Abgabenrechts entstehen. Damit sollte auch eine relativ zügige Umsetzung der Regelungen möglich sein.