

Enquete-Kommission IV des Landtags NRWLANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE**STELLUNGNAHME
16/2903**

A25

RA Christian Maaß

Tel. +49 (0) 40 – 39106989-0
maass@hamburg-institut.com

Hamburg, 19.08.2015

**Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen am 21. August 2015 –
„Drittnutzerfinanzierung im Öffentlichen Personennahverkehr“**

Das Hamburg Institut hat sich in der jüngeren Vergangenheit in mehreren Studien und Veröffentlichungen mit Modellen zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV wissenschaftlich auseinandergesetzt. Beantwortet werden die Fragen zu Block A. Die jeweils cursorische Einschätzung kann im Rahmen der mündlichen Anhörung vertieft werden.

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

Auf der Grundlage von qualitativen Befragungen verschiedener Stakeholder (Aufgabenträger, Ersteller, Verkehrsverbände, Nutzerverbände u. a.), die im Rahmen unserer Studien durchgeführt wurden, ist der entsprechende Bedarf in Deutschland sehr hoch einzuschätzen. Der Bedarf zur finanziellen Stärkung des ÖPNV ergibt sich dabei aus mehreren Gründen:

- Die bestehenden Finanzierungsinstrumente stoßen angesichts der dauerhaft angespannten Haushaltssituation des Bundes, der Länder und Kommunen an ihre Grenzen. Kostensteigerungen können nicht immer über steigende Mittelzuweisungen aus den öffentlichen Haushalten ausgeglichen werden. Hinzu kommt die Ungewissheit über die weitere Beteiligung des Bundes an der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nach 2019. Eine weitere Erhöhung der Fahrpreise stößt an Grenzen der Akzeptanz. Bei zu hohen Fahrpreisen droht die Gefahr, dass Fahrgäste sich vom ÖPNV abwenden und auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) umsteigen.
- Eine Stärkung der Nutzung des ÖPNV ist vordringlich, um die umweltpolitischen Ziele der EU, des Bundes, vieler Länder und vieler Kommunen zu erreichen. Zur Erreichung dieser klimapolitischen Ziele ist eine spürbare Senkung der CO₂-Emissionen aus dem Verkehr erforderlich. Der Verkehrssektor hat die zur Zielerreichung notwendigen Beiträge noch nicht erbracht. Ohne deutliche Veränderung des Modalsplit zugunsten des Umweltverbundes und zulasten des MIV droht eine Verfehlung der Klimaschutzziele. Auch die rechtsverbindlichen Luftqualitätsziele der EU – insbesondere für Stickoxide und Feinstaub – werden in vielen Städten überschritten und können am leichtesten durch einen Rückgang der Emissionen des MIV eingehalten werden. Aus diesen Gründen ist eine



Verbesserung und Ausweitung des ÖPNV-Angebots eine nicht nur umweltpolitisch, sondern auch aus Sicht des Umweltrechts gebotene Maßnahme.

Frage 2: Welche Erfahrungen gibt es mit der Erhebung kommunaler Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV (bspw. Citymaut, Gästeticket über Kurtaxe etc.)?

In Deutschland existieren zwar – insbesondere seit Einführung des Semestertickets – durchaus Erfahrungen mit verpflichtenden ÖPNV-Abgabemodellen, jedoch kann nur auf wenige Erfahrungen auf *kommunaler* Ebene zurückgegriffen werden. Es sei jedoch bemerkt, dass die Kommunen bereits heute über die Erhebung der kommunalen Steuern und ihre finanziellen Zuweisungen im Haushalt sowie z. T. über den steuerlichen Querverbund innerhalb von Stadtwerken den ÖPNV maßgeblich finanzieren.

Als eines der wenigen Beispiele einer expliziten und für den ÖPNV zweckgebundenen kommunalen Abgabe ist die **Gästekarte** im Schwarzwald zu nennen. § 43 I des Kommunalabgabengesetzes B.-W. ermöglicht den Kommunen, von Gästen eine Kurtaxe zu erheben und die Einnahmen zur Bereitstellung eines kostenlosen ÖPNV für die Gäste zu verwenden. Die *KONUS-Gästekarte* (*K*ostenlose *N*utzung des ÖPNV für Schwarzwaldurlauber) erlaubt seit 2006 Schwarzwaldurlaubern die kostenlose Nutzung des ÖPNV während Ihres Urlaubsaufenthalts im Schwarzwald. Finanziert wird das Angebot über einen Aufschlag von derzeit 36 Cent je Übernachtung, der von den 131 teilnehmenden Schwarzwaldgemeinden auf die Kurtaxe aufgeschlagen wird. Derzeit nehmen mehr als 10.000 Betriebe an KONUS teil. Nach anfänglicher Skepsis ist Medienberichten zufolge die Akzeptanz dieser verpflichtenden Abgabe groß, da die Beherbergungsbetriebe (welche die Beiträge von den Gästen einziehen) ihren Gästen für die Zahlung einen konkreten Gegenwert aushändigen, der einen Zusatznutzen für die Gäste hat und dessen Höhe überschaubar ist.

In zahlreichen Kommunen werden – abhängig von den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen in den Landesbauordnungen – zudem **Stellplatzablöse-Abgaben** als Ausgleichsabgaben für nicht errichtete KfZ-Stellplätze erhoben, deren Aufkommen zweckgebunden für den ÖPNV-Ausbau genutzt wird. In größeren Städten mit reger Bautätigkeit werden dadurch jährliche Erträge von einigen Millionen Euro zugunsten des ÖPNV erzielt. Allerdings sind die Einnahmen stark von der Bautätigkeit und damit von der Konjunktur abhängig, so dass diese wenig stabil sind.

Eine weitere von vielen Kommunen erfolgreich genutzte Möglichkeit zur Erzielung von Einnahmen – u. a. zur Finanzierung des ÖPNV - ist die **Parkraumbewirtschaftung**. Die Kommune verfügt über mehrere Stellschrauben zur Steuerung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung, insbesondere kann sie den Umfang und die räumliche Verteilung des Parkraumangebotes steuern, die zulässige Parkdauer regeln und die Gebührenhöhe festsetzen, ggf. räumlich und zeitlich differenziert. So können stark nachgefragte räumliche Lagen besonders restriktiv bewirtschaftet werden. Eine konsequente Parkraumbewirtschaftung setzt – ähnlich wie eine City-Maut (jedoch ohne den Durchgangsverkehr zu erfassen) – negative Anreize zur Nutzung des MIV und ermöglicht die Erzielung von substanziellen Einnahmen, die insbesondere zur Leistungsverbesserung für den ÖPNV eingesetzt werden können. Aus der kommunalen Praxis, z. B. aus Hamburg, wird deutlich, dass für die Wirkungen der Parkraumbewirtschaftung die eingesetzten Kapazitäten zur Überwachung entscheidend sind. Nur mit regelmäßigen Kontrollen können die angestrebten Ziele der Verkehrslenkung und/oder Einnahmengenerierung erreicht werden. Insgesamt dürften die



bestehenden Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen aus der Überlassung von Parkplätzen im öffentlichen Raum in vielen Kommunen in NRW noch nicht ausgeschöpft sein.

Auf **internationaler Ebene** gibt es eine Vielzahl von Beispielen kommunaler ÖPNV-Abgaben. Zu nennen sind beispielsweise die „versement transport“ in Frankreich, die „Dienstgeberabgabe“ in Wien oder verschiedene Beispiele der City-Maut (London, Stockholm, Mailand). Auf die genannten Beispiele – die in der Literatur z. T. ausführlich beschrieben wurden - kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden, jedoch zeigen die Beispiele, dass kommunale Abgaben im Ausland grundsätzlich als ein (Haupt-)Standbein zur ÖPNV-Finanzierung praktisch genutzt werden.

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

Grundsätzlich muss zwischen der Akzeptanz bei den Bürgern einer Kommune sowie bei den Zahlungspflichtigen unterschieden werden.

Allgemeine Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz neuer Abgabenmodelle ist, dass die Abgabenhöhe und der erlebbare Nutzen in einem allgemein als angemessen empfundenen Verhältnis miteinander stehen. Es sollte für die Zahlungspflichtigen und die Bürger einer Kommune möglichst unmittelbar deutlich werden, wofür das Geld verwendet wird und weshalb dies für die Kommune und nach Möglichkeit auch individuell für den Zahlungspflichtigen von Vorteil ist.

Für eine Mehrheit der Zahlungspflichtigen kann beispielsweise ein Modell vorteilhaft sein, bei dem Beiträge von Grundstückseigentümern eingezogen werden, um den ÖPNV in einer Weise auszubauen, die mit einer deutlichen Wertsteigerung der Grundstücke verbunden ist. Auch Bürgerticketmodelle können (analog Semesterticket-Modellen) für eine Mehrheit der Zahlungspflichtigen als vorteilhaft empfunden werden, weil die Höhe des Beitrags niedriger liegt als der vorherige Preis einer Jahreskarte für den ÖPNV.

Generell ist bei der Gruppe der Zahlungsverpflichteten jedoch von einer geringeren Akzeptanz ausgegangen werden als bei Bürgern, die nicht unmittelbar selbst von der Zahlungspflicht betroffen sind. Für die Einführung einer Abgabe ist es politisch entscheidend, dass das Instrument auf Akzeptanz bei den Bürgern der Kommune stößt. Je stärker sich die Gruppe der Zahlungspflichtigen und die Gruppe der Bürger unterscheiden, desto höher sind generell die Chancen für eine politische Durchsetzung des Instruments. In Stockholm sprach sich beispielsweise eine Mehrheit der Bewohner des Umlandes – darunter zahlreiche PKW-Einpendler - gegen die Beibehaltung der City-Maut aus, jedoch war die Mehrheit der Einwohner Stockholms für die Beibehaltung der Maut. Ebenso dürfte die Einführung einer Abgabe für Gäste bzw. die Einführung eines Gästetickets unter den Einwohnern einer Kommune leichter akzeptiert werden als die Einführung einer allgemein gültigen Abgabepflicht.

Im Hinblick auf City-Maut-Modelle ist zu beobachten, dass diese nach ihrer Einführung eine erstaunlich hohe Akzeptanz aufweisen, die sich z. T. auch in positiven Referendumsergebnissen niederschlägt. Wichtig scheint dabei zu sein, dass zeitgleich mit Einführung der Maut der ÖPNV spürbar verbessert wird und für die Beitragszahler dadurch sichtbar wird, welche Vorteile die Entrichtung der Abgabe mit sich bringt: Aufgrund reduzierter Autofahrten (in Mailand: Verringerung von täglich rund 130.000 auf 90.000 PKW) gibt es nicht nur weniger Lärm, eine



verbesserte Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum und bessere Luft, sondern auch ein spürbar verbesserter Verkehrsfluss und die Möglichkeit, sich mittels eines attraktiven ÖPNV schneller und bequemer durch die Stadt bewegen zu können.

Im Hinblick auf den Bürokratieaufwand ist es generell günstig, wenn ein Instrument auf eine bestehende administrative Infrastruktur (Daten, bestehende Prozesse, Personal) zurückgreifen kann. Ein Instrument, für das völlig neue Prozesse zum Einzug der Abgabe aufgebaut werden müssen, hat tendenziell höhere Anlauf- und Abwicklungskosten. Gleichwohl kann auch der Aufbau solcher neuer Prozesse gerechtfertigt sein, wenn das erwartete Aufkommen hinreichend groß ist und die Erhebungskosten somit noch angemessen sind.

Bezüglich des finanziellen Volumens sind Instrumente vorteilhaft, die erstens ein relevantes Volumen erwirtschaften und die zweitens eine gewisse Stabilität der Einnahmen aufweisen.

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?

Die rechtliche Beurteilung von neuen Instrumenten muss differenziert für jedes einzelne Instrument erfolgen. Eine solche Beurteilung würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen, auf die einschlägigen Veröffentlichungen wird verwiesen.

Generell kann jedoch festgehalten werden, dass für eine Vielzahl von Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung keine grundsätzlichen unüberwindbaren verfassungsrechtlichen oder europarechtlichen Hindernisse bestehen. Dies gilt insbesondere für Beitragsmodelle. Beiträge sind ein etabliertes und bewährtes Instrument der kommunalen Finanzierung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Mit Beiträgen wird ein individueller Sondervorteil abgegolten, welchen die Zahlungspflichtigen durch das Angebot einer öffentlichen Leistung seitens des Staates erhalten. Ein solcher Sondervorteil kann z. B. in der Zurverfügungstellung eines Fahrtickets (Modell Bürgerticket) bestehen. Nach unserer Einschätzung ist sogar die Vorhaltung des ÖPNV und die dadurch gewährleistete Mobilität und Erreichbarkeit für Dritte bereits ein beitragsfähiger Vorteil – ebenso wie das Angebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Kompetenzrechtlich können die Länder den Kommunen zusätzliche Möglichkeiten zur Erhebung von Beiträgen für örtliche öffentliche Einrichtungen zuweisen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Semesterticket verdeutlicht zudem, dass auch grundrechtlich keine unüberwindbaren Hindernisse bestehen, solange insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt.

Wohl kaum mit dem deutschen Finanzverfassungsrecht in Einklang zu bringen sind hingegen Modelle wie die französische „versement transport“ oder die Wiener Dienstgeberabgabe, bei denen speziell die Gruppe der Arbeitgeber zu einer Zahlung zugunsten des ÖPNV heran gezogen wird. Solche Modelle wären als Sonderabgabe einzustufen, die nur unter engen Voraussetzungen zulässig sind. Insbesondere dürfen Sonderabgaben nur von homogenen Gruppen erhoben werden, die eine spezifische Gruppenverantwortung für eine bestimmte Aufgabe haben. Da der ÖPNV von der Allgemeinheit in Anspruch genommen wird und nur zu einem gewissen Umfang spezifisch den Arbeitgebern zugutekommt, dürfte es an einer spezifischen Verantwortung der Arbeitgeber zur Finanzierung der öffentlichen Aufgabe ÖPNV fehlen.