



sustainable strategies

Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“

Endbericht
für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg

Hamburg, 18.10.2016

**BBG
und
Partner**





Autoren:

RA Christian Maaß (Projektleiter, Hamburg Institut)

RA'in Dr. Sibylle Barth (BBG und Partner)

Prof. Dr. Tobias Bernecker (Hochschule Heilbronn)

Dipl.-Ing. Frank Dünnebeil (ifeu Institut)

Dipl. Geogr. Gregor Waluga (Hamburg Institut)

RA Raphael Weyland (Hamburg Institut)

Diese Forschungsarbeit wurde aus Mitteln des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg finanziert. Die Autoren tragen die alleinige Verantwortung für den Inhalt der Studie.

Inhaltsverzeichnis

A.	Aufgabe, Vorgehen und wesentliche Ergebnisse.....	1
B.	Siedlungsstrukturelle Grundlagen des Nahverkehrs in Baden-Württemberg	4
C.	Grundlagen des derzeitigen Systems der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg	7
D.	Bestehende Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung.....	11
E.	Weiterentwicklung der Drittnutzerfinanzierung auf Basis bestehender Rechtsgrundlagen	14
E.1	ÖPNV-Fonds	14
E.2	Parkraum-Management und -Bewirtschaftung	15
E.3	Gäste-Steuer und andere Steuern	18
E.4	Solidarmodelle	18
E.5	Städtebauliche Verträge	20
E.6	ÖPP-Modelle, Sponsoring, Marketing	20
F.	Überblick: Denkbare neue Instrumente der Drittnutzerfinanzierung	22
G.	ÖPNV-Erschließungsbeiträge	28
G.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	28
G.2	Gesetzgebungskompetenz	36
G.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	37
G.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	38
G.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	42
G.6	Administrative Umsetzung	43
G.7	Expertengespräche und Workshop	44
H.	ÖPNV-Grundgebühr	45
H.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	45
H.2	Gesetzgebungskompetenz	46
H.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	47
H.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	47
H.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	48

H.6	Administrative Umsetzung	49
H.7	Expertengespräche und Workshop	49
I.	Bürgerticket	50
I.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	50
I.2	Gesetzgebungskompetenz	51
I.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	52
I.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	53
I.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	54
I.6	Administrative Umsetzung	56
I.7	Expertengespräche und Workshop	56
J.	Erweitertes Bürgerticket (Einbeziehung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Veranstaltern, Einzelhandel)	58
J.1	Arbeitnehmerticket / Arbeitgeber-Beitrag.....	58
J.2	Arbeitnehmer-Beitrag	63
J.3	Einzelhandelsbeitrag	64
J.4	Veranstaltungsticket / Veranstalter-Beitrag	66
K.	Verpflichtende Job- und Kombitickets.....	69
K.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben und Satzungskompetenz	69
K.2	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	71
K.3	ÖPNV-rechtliche Aspekte	73
K.4	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	74
K.5	Administrative Umsetzung	75
K.6	Expertengespräche und Workshops	75
L.	Gesetzliche Stellplatzablöse.....	76
L.1	Verfassungsrechtliche Vorgaben	76
L.2	ÖPNV-rechtliche Aspekte	81
L.3	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	81
L.4	Administrative Umsetzung	82
L.5	Expertengespräche und Workshops	83
M.	Transport Development Districts	84
M.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	84

M.2	Gesetzgebungskompetenz	86
M.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	87
M.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	88
M.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	89
M.6	Administrative Umsetzung	90
M.7	Expertengespräche und Workshop	90
N.	Kommunale Parkplatzsteuer	91
N.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	91
N.2	Steuergesetzgebungshoheit	93
N.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	94
N.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	95
N.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	95
N.6	Administrative Umsetzung	96
N.7	Expertengespräche und Workshop	96
O.	Kfz-Nahverkehrsabgabe	97
O.1	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	99
O.2	Gesetzgebungskompetenz	106
O.3	Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen	106
O.4	ÖPNV-rechtliche Aspekte	107
O.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte	107
O.6	Administrative Umsetzung	110
O.7	Expertengespräche und Workshop	111
P.	Volkswirtschaftliche und verkehrswirtschaftliche Bewertung 112	
P.1	Einführung	112
P.2	Akzeptanzfaktoren aus der Sicht der Anspruchsgruppen	113
P.3	Beeinflussbarkeit des Modal Split	117
P.4	Zusammenfassende Einschätzung der Finanzierungswirkung...119	
P.5	Volks- und verkehrswirtschaftliche Zusammenfassung	120
Q.	Umweltauswirkungen einer ÖPNV-Veränderung	125
Q.1	Spezifischer Umweltvergleich der motorisierten Verkehrsmittel im ÖPNV in Deutschland	125



Q.2	Szenariorechnung zu potenziellen Umweltentlastungen durch Verbesserungen des ÖPNV-Angebots	128
Q.3	Ergebnisse der Szenariorechnung	130
R.	Zusammenfassung, Ergebnisse und Schlussfolgerungen	133
S.	Abbildungsverzeichnis	145
T.	Tabellenverzeichnis	146
U.	Literaturverzeichnis	147
V.	Anhang	152

A. Aufgabe, Vorgehen und wesentliche Ergebnisse

Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wirft angesichts knapper öffentlicher Haushaltsmittel zunehmend Probleme auf. Ungelöst ist vielerorts insbesondere die Finanzierung von anstehenden Investitionen zum Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur. Gleichzeitig werden an den ÖPNV steigende Anforderungen gestellt. Zur Erreichung der Klimaschutz-, Luftreinhaltungs- und Lärmschutzziele des Landes und des Bundes soll der Anteil des Umweltverbands am Modalsplit gesteigert werden. Dazu muss der öffentliche Nahverkehr mehr Menschen zum Umsteigen vom Pkw auf Bus und Bahn überzeugen. Dies stellt die Aufgabenträger vor die Herausforderung, die Attraktivität des ÖPNV trotz stagnierender (oder sinkender) Haushaltsmittel zu steigern – zum Teil bereitet jedoch bereits die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots Probleme. Eine massive Erhöhung der Einnahmen aus Fahrgeldern der Nutzer zur ÖPNV-Finanzierung scheidet zumeist aus, da die Zahlungsbereitschaft der ÖPNV-Kunden begrenzt ist und keine Anreize für ein Umsteigen der Kunden auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) gesetzt werden sollen.

Vor diesem Hintergrund werden in jüngerer Zeit verstärkt neue Finanzierungsinstrumente diskutiert. Dabei wird angestrebt, mittelbare Nutznießer des öffentlichen Nahverkehrs („Drittnutzer“) in die Finanzierungsverantwortung zu integrieren. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI) des Landes Baden-Württemberg hat vor diesem Hintergrund eine Grundlagenuntersuchung ausgeschrieben, mit der „ein rechtlich, sozialer, umweltverträglicher und politisch tragfähiger Vorschlag für Instrumente oder Instrumentenbündel zur Drittnutzerfinanzierung in Baden-Württemberg entwickelt werden (soll), die vom Land umgesetzt werden können.“ Dabei sind „insbesondere solche Instrumente in den Fokus zu stellen, die es dem Landesgesetzgeber ermöglichen, in Form einer Rechtsgrundlage den Gebietskörperschaften eine Option zur ÖPNV-Finanzierung an die Hand zu geben, ohne dass damit eine landesweite Verpflichtung (zur Umsetzung) der Finanzierungsinstrumente normiert wird.“ Die vorliegende Untersuchung geht auf diese Ausschreibung zurück. Mit ihr sollen die wissenschaftlichen Grundlagen für die mögliche Einführung entsprechender Instrumente gelegt werden.¹

Methodisch ging die Bearbeitung dieser Fragestellung im Rahmen dieser Grundlagenuntersuchung gestuft vor. Es wurde zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme und Systematisierung der vorhandenen, vorgeschlagenen oder denkbaren drittnutzerbasierten Finanzierungsinstrumente vorgelegt. Hierauf aufbauend erfolgte im weiteren Projektverlauf anhand von Workshops und Expertengesprächen eine Auswahl von vertieft zu untersuchenden Finanzierungsinstrumenten. Geprüft wurden dabei die finanzverfassungs- und

1 Die Untersuchung der Instrumente erfolgte in eigener Verantwortung der Studien-Autoren. Präferenzen oder Absichten des Auftraggebers können daraus nicht abgeleitet werden.

kompetenzrechtlichen Voraussetzungen, mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen sowie die ÖPNV- und dort insbesondere beihilfenrechtliche Zulässigkeit. Darüber hinaus erfolgten eine verkehrs- und volkswirtschaftliche Betrachtung der ausgewählten Finanzierungsinstrumente sowie eine Prüfung ihrer potenziellen Umweltauswirkungen.

Die Methodik der Projektbearbeitung spiegelt sich in der Struktur dieses Endberichts wieder. Einleitend werden zunächst die für die Untersuchung relevanten Grundlagen zur Siedlungsstruktur, zur Finanzierung des ÖPNV und zu den derzeitigen Ansätzen der Drittnutzerfinanzierung in Baden-Württemberg dargestellt. Sodann wird ein kurzer Einblick in die ohne Rechtsveränderung zur Verfügung stehenden und die darüber hinaus grundsätzlich denkbaren Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung gegeben. Im Anschluss daran erfolgt die eigentliche Prüfung einer Auswahl einzelner Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Während der Projektbearbeitung waren diese Instrumente von den Gutachtern gemeinsam mit dem Ministerium für Verkehr und Infrastruktur auf der Basis eines umfassenden Kriterienkatalogs als potenziell besonders relevant beurteilt worden. Diese Instrumente werden schließlich auf ihre Umweltwirkungen hin beleuchtet. Nach Abschluss der Expertengespräche wurde entschieden, zusätzlich das Instrument einer Kfz-Nahverkehrsabgabe zu prüfen.

Als wesentliche Ergebnisse der Studie können folgende Punkte festgehalten werden:

- In der Studie wurden verschiedene praktikable und rechtlich durchführbare Instrumente identifiziert, mit denen ein substanzieller Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung und zur Entlastung insbesondere der Innenstädte vom Kfz-Verkehr geleistet werden kann.
- Die Drittnutzerfinanzierung stellt angesichts der bestehenden Finanzierungslücken im System des ÖPNV einen interessanten, die etablierten Finanzierungsinstrumente ergänzenden Ansatz dar, um in Zukunft eine stabile und auskömmliche Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs sicherzustellen.
- Nach dem bestehenden Landesrecht bestehen bereits diverse Möglichkeiten zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Diese werden von den Kommunen jedoch häufig noch nicht ausgeschöpft.
- Die Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente wird aus fachlicher Sicht auch von den befragten Experten und Stakeholdern für sinnvoll gehalten, um den Kommunen zusätzliche Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung und zum Ausbau des ÖPNV an die Hand zu geben.
- Bei der Einführung von landesrechtlichen Rechtsgrundlagen für neue Finanzierungsinstrumente steht eine Reihe von Optionen zur Verfügung, wobei kein Instrument auf alle heterogenen lokalen Situationen eingehen

kann. Für ihre sehr unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen sollten Kommunen daher verschiedene Instrumente an die Hand bekommen, aus denen vor Ort ein schlüssiges, auf die jeweilige lokale Situation zugeschnittenes Gesamtkonzept entwickelt werden kann.

- Zu den denkbaren Finanzierungsinstrumenten, die aus rechtlicher und fachlicher Sicht vom Land eingeführt werden könnten, zählen verschiedene Arten von Beiträgen. Beiträge sind aus rechtlicher Sicht besonders geeignet zur Etablierung neuer kommunaler Einnahmeoptionen, da es sich um ein etabliertes kommunales Finanzierungsinstrument handelt, für das aus kompetenziell-verfassungsrechtlicher Sicht weniger Schwierigkeiten zu überwinden als bei Sonderabgaben oder Steuern. Denkbar sind beispielsweise einmalige oder wiederkehrende Erschließungsbeiträge, eine Kfz-Nahverkehrsabgabe sowie Beiträge zur Einführung eines Bürgertickets oder zu verpflichtenden Jobtickets oder verpflichtenden Kombitickets. Denkbar sind auch niedrighschwellige und punktuell wirkende Instrumente wie die Einführung von Transport Development Districts.
- Den Kommunen und Verbänden sollte die notwendige Freiheit gegeben werden, um selbst über den jeweils adäquaten Instrumentenmix zu entscheiden bzw. um grundsätzlich über den Einstieg in die Drittnutzerfinanzierung zu entscheiden. Pionier-Kommunen sollten die Möglichkeit erhalten, Instrumente zu erproben und bei Erfolg andere Kommunen zur Nachahmung zu motivieren.
- Die zunehmenden Finanzierungsprobleme des ÖPNV in vielen Regionen des Landes, die vielerorts bestehenden Überschreitungen von Umweltqualitäts-Grenzwerten sowie der globale Klimawandel verlangen von den Kommunen integrierte, schlüssige Antworten. Die verstärkte Ausschöpfung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten sowie die Einführung neuer Optionen zur Drittnutzerfinanzierung haben das Potenzial, hierzu einen relevanten Beitrag leisten. Eine langfristige Stabilisierung der bestehenden Finanzierungsquellen des ÖPNV, die auch in Zukunft unverändert die Hauptfinanzierungslast des ÖPNV tragen müssen, bleibt unabhängig hiervon jedoch eine vordringliche Aufgabe des Bundes und der Länder.

B. Siedlungsstrukturelle Grundlagen des Nahverkehrs in Baden-Württemberg

Die Raum- und Siedlungsstruktur prägt die Bedingungen des Personenverkehrs maßgeblich. Strukturell lässt sich Baden-Württemberg in Ballungsräume und Ländliche Räume unterteilen. Das Siedlungsgebiet wird weiter unterschieden in Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume, Verdichtungsbereiche im Ländlichen Raum und Ländlichem Raum im engeren Sinn. Die prozentuale Aufteilung von Fläche, Bevölkerung und Beschäftigten auf die verschiedenen Raumkategorien sowie die relativ großen siedlungsstrukturellen Unterschiede sind charakteristisch für Flächenstaaten. In diesen lebt auf einem relativ kleinen Teil der Landesfläche die Mehrzahl der Einwohner und befindet sich die Mehrzahl der Arbeitsplätze. Den Verdichtungsräumen stehen relativ große, dünn besiedelte Räume gegenüber (vgl. Tabelle 1).

	Verdichtungs- räume	Randzonen um die Verdichtungs- räume	Verdichtungs- bereiche im Ländlichen Raum	Ländlicher Raum im engeren Sinn	Land insgesamt
Fläche (km²)	5.958,7	5.190,5	2.728,1	21.864,4	35.741,7
Fläche (Anteil)	16,7 %	14,5 %	7,6 %	61,2 %	100,0 %
Bevölkerung (abs.)	5.385.782	1.618.571	873.217	2.814.986	10.692.556
Bevölkerung (Anteil)	50,4 %	15,1 %	8,2 %	26,3 %	100,0 %
Beschäftigte (abs.)	2.241.452	429.573	345.224	770.500	3.786.749
Beschäftigte (Anteil)	59,2 %	11,3 %	9,1 %	20,3 %	100,0 %
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km²)	903,9	311,8	320,1	128,7	150,0
Gemeinden (abs.)	230	216	57	608	1.111
Gemeinden (Anteil)	20,7 %	19,4 %	5,1 %	54,7 %	100,0 %

Tabelle 1: Raumstrukturelle Kennzahlen für Baden-Württemberg 2003²

Der Personenverkehr in Baden-Württemberg ist durch drei Arten von Verkehrsbeziehungen geprägt. In den Städten und Verdichtungsräumen dominieren typische Urbane Verkehre mit hohen Verkehrsdichten im Motorisierten Individualverkehr (MIV), einem erheblichen Potenzial für den Nichtmotorisierten Individualverkehr (NMIV), zumeist schienengebundenen und gut ausgelasteten ÖPNV-Systemen und relativ kurzen Reiseweiten. Ihnen gegenüber stehen umfangreiche Flächenverkehre mit längeren Reiseweiten im Ländlichen Raum, die überwiegend mit dem Pkw abgewickelt werden; Busverkehre des ÖPNV spielen dort v.a. im Schülerverkehr eine große Rolle; die Erschließung der Fläche mit der Eisenbahn ist die Ausnahme; die Rolle des

2 Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, *Landesentwicklungsbericht 2005*, 95.

NMIV ist überwiegend vom Radverkehr als Form der Freizeitmobilität geprägt. Schließlich gibt es überregionale Verkehre zwischen den urbanen Ballungsräumen sowie starke Verkehrsbeziehungen aus dem Ländlichen Raum in die verdichteten bzw. urbanen Räume, für die der ÖPNV, insbesondere der Schienenpersonennahverkehr (SPNV), oftmals eine wesentliche Rolle spielt.

			mittlere Pendelentfernung			
			sinkt		steigt	
Anteil der Erwerbstätigen, die am Wohnort arbeiten	steigt	Kernstädte	-	-	-	-
		Arbeitsmarktzentren	-	-	-	-
		Umlandgemeinden	11	2,7 %	57	14,2 %
	sinkt	Kernstädte	-	-	9	100,0 %
		Arbeitsmarktzentren	3	2,9 %	101	97,1 %
		Umlandgemeinden	6	1,5 %	328	81,6 %

Tabelle 2: Entwicklung der Pendlermobilität in Baden-Württemberg 2005 bis 2009³

Bedingt durch die Siedlungsstruktur spielt das Pendeln in Baden-Württemberg eine wichtige Rolle: in den meisten Arbeitsmarktzentren (438) sinkt der Anteil der Erwerbstätigen, der am Wohnort arbeitet und gleichzeitig steigen die mittleren Pendelentfernungen (vgl. Tabelle 2). Im Jahr 2009 waren in Baden-Württemberg durchschnittlich 29,9 % der Erwerbstätigen in den neun Kernstädten, 47,4 % der Erwerbstätigen in sonstigen Arbeitsmarktzentren und 70,8 % der Erwerbstätigen in den Umlandgemeinden Berufspendler über die Gemeindegrenze hinweg.⁴ Für die Kernstädte und die Arbeitsmarktzentren nimmt die Pendlermobilität in der landesweiten Tendenz zu; für die vielen Umlandgemeinden Baden-Württembergs ist indes eine Einzelfallbetrachtung vor Ort erforderlich, um die lokalen Verhältnisse korrekt zu erfassen. Im Schülerverkehr liegen Daten zum Pendelverhalten nur für die Berufsschüler vor. Sie pendeln besonders häufig über Grenzen hinweg. Nur 25,2 % der Berufsschüler besuchen die Berufsschule am Wohnort. 34,7 % der Berufsschüler pendeln zu einer Berufsschule innerhalb ihres Wohnort-Landkreises und 34,8 % besuchen eine Berufsschule außerhalb des Landkreises, in dem sie leben.⁵ Allerdings soll die Zahl der Schüler an beruflichen Schulen nach Vorausrechnungen des Statistischen Landesamts bis zum Schuljahr 2024/25 landesweit um 23,9 % gegenüber dem Schuljahr 2013/14 zurückgehen.⁶

Insgesamt lassen sich aus diesen Informationen verschiedene Schlussfolgerungen ableiten, die für eine Beurteilung der Effekte verschiedener

3 Winkelmann, „Die Pendlermobilität steigt überall in Baden-Württemberg“, 28; mit eigenen Ergänzungen und Anpassungen.

4 Ebd., 27.

5 Klostermann, „Pendlerströme an beruflichen Schulen zwischen den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs“, 11 ff.

6 Wolf, „Vorausrechnung der Schüler- und Schulabgängerzahlen bis 2025“, 23, 25.

Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung von Bedeutung sind. So fällt zunächst auf, dass Baden-Württemberg eine sehr disperse Raumstruktur mit einem geringen Homogenitätsgrad aufweist. Kernstädte von internationaler Bedeutung und ländliche Räume im engeren Sinne liegen teilweise nur wenige Kilometer voneinander entfernt. Eine differenzierte Betrachtung der Drittnutzerfinanzierungsinstrumente ist daher zwingend. Außerdem haben regelmäßig zurückgelegte Wege über kommunale Grenzen hinweg in Baden-Württemberg sowohl bei den Berufspendlern als auch im Ausbildungsverkehr eine erhebliche Bedeutung. Die Mehrzahl der Erwerbstätigen arbeitet nicht in der eigenen Wohngemeinde. Wiederum sind deutliche räumliche Unterschiede zu beachten. Von Bedeutung ist auch, dass die Mobilität der Berufspendler derzeit noch in allen Teilräumen des Landes zunimmt. Zuletzt bewegten sich die Zuwachsraten aber in einem relativ niedrigen Bereich. Dies passt auch zu dem in den vergangenen Jahren festzustellenden Trend einer Reurbanisierung.

Mit dem demografischen Wandel wird sich dies möglicherweise wieder ändern. Veränderungen sind auch bei den Schülerverkehren zu erwarten. Die Schulträger werden auf den Rückgang der Schülerzahlen voraussichtlich u. a. mit Veränderungen bei den Schulstandorten reagieren. Ein steigender Anteil der Schüler wird dann längere Schulwege auch über kommunale Grenzen hinweg haben. Wie sich diese beiden Effekte im Saldo zueinander verhalten, kann ohne Kenntnis der zukünftigen Schulstandorte nicht mit hinreichender Sicherheit gesagt werden. Entsprechende Unsicherheiten hinsichtlich der Entwicklung der Schülerverkehre – und damit auch für die Finanzierung des Schülerverkehrs – sind daher in Kauf zu nehmen.

C. Grundlagen des derzeitigen Systems der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg

Als wesentliche Rahmenbedingungen für neue Finanzierungsinstrumente sind die Grundlagen des derzeitigen Systems der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg herauszuarbeiten. Grundsätzlich gliedert sich der ÖPNV in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) mit Bussen, Stadtbahnen und Untergrundbahnen. Bei der Finanzierung des ÖPNV ist es üblich, zwischen der Finanzierung des Verkehrsangebots einerseits – dem „konsumtiven Bereich“ – und der Finanzierung des hierfür notwendigen Anlagevermögens – dem „investiven Bereich“ – zu unterscheiden.

Im ÖSPV sieht das Personenbeförderungsgesetz des Bundes in § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG als Grundsatz die eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehren durch die Verkehrsunternehmen vor. Die Finanzierung soll also im Regelfall vollständig über am Markt erzielte Einnahmen, insbesondere über Tarifeinnahmen und über Tarifsurrogate erfolgen. Auf vielen Linien bzw. Linienbündeln reichen diese Einnahmen aber nicht aus, um die anfallenden Betriebskosten zu decken. In diesen Fällen können die Aufgabenträger durch Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen für eine ausreichende Verkehrsbedienung in ihrem jeweiligen räumlichen Zuständigkeitsbereich sorgen. Sie können im Bedarfsfall nach § 8a PBefG ein adäquates Verkehrsangebot über öffentliche Zuschüsse in Verbindung mit der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, die die Erbringung von Verkehrsdiensten im ÖPNV zum Gegenstand haben, sicherstellen. Dabei kann über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag sowohl die Erstellung der Fahrleistung als auch die Errichtung bzw. Vorhaltung und der Betrieb der dafür notwendigen Infrastruktur finanziert werden. Des Weiteren können die Aufgabenträger sog. allgemeine Vorschriften über Tarifpflichten und deren Abgeltung erlassen. Auch für den SPNV ist – im Allgemeinen Eisenbahngesetz des Bundes in § 15 AEG – die Befugnis der Aufgabenträger normiert, gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen zu bestellen. Ein Grundsatz der Eigenwirtschaftlichkeit ist hier nicht vorgesehen, da der SPNV grundsätzlich als gemeinwirtschaftlich gilt.

Das baden-württembergische ÖPNV-Gesetz bestimmt in § 6 ÖPNVG die nahverkehrsrechtlich zuständigen Aufgabenträger und benennt zuvor die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung als eine freiwillige Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Finanzierungsverantwortung ergänzt damit die sonstigen Aufgaben, die die Aufgabenträger wahrnehmen, insbesondere die Planung und Organisation des Verkehrsangebots.

Ergänzend zu den Ausgaben für die Abgeltung von Leistungsverträgen für nicht eigenwirtschaftliche („bestellte“) Verkehrsleistungen leistet die öffentliche Hand eine ganze Reihe weiterer Finanzierungsbeiträge zur Sicherstellung des ÖPNV-Angebots. Hierunter fallen insbesondere die Ausgleichsleistungen („Tarifersatzleistungen“), die den Verkehrsunternehmen zustehen, und zwar im

Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG bzw. § 6a AEG und für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter sozialrechtlich nach § 148 SGB IX. Diese Ausgleichsleistungen sind zwar nach § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG im Sinne der Beurteilung der Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehren wie Fahrgeldeinnahmen zu behandeln und damit vergaberechtlich unerheblich; im finanzwirtschaftlichen Sinne handelt es sich aber dennoch um Mittel für den ÖPNV, die von der öffentlichen Hand aufzubringen sind.

Nicht nur die Erbringung der Fahrleistung, sondern auch der investive Bereich ist von der Unterstützung der öffentlichen Hand abhängig. Über Zuschüsse und ggf. Darlehen, Bürgschaften u. ä. kommt die öffentliche Hand hier ihren Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge nach. Auch für solche Ausgleichsleistungen ist eine beihilfenrechtliche Grundlage – in der Regel durch öffentliche Dienstleistungsaufträge – erforderlich. Im ÖPNV gewährt sie bei erbrachtem Wirtschaftlichkeitsnachweis und vorbehaltlich der Mittelverfügbarkeit Investitionszuschüsse für den ÖSPV im kommunalen Bereich bzw. finanziert nach den Bestimmungen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes Verkehrswegeinvestitionen des SPNV, die durch die Eisenbahnen des Bundes getätigt werden.

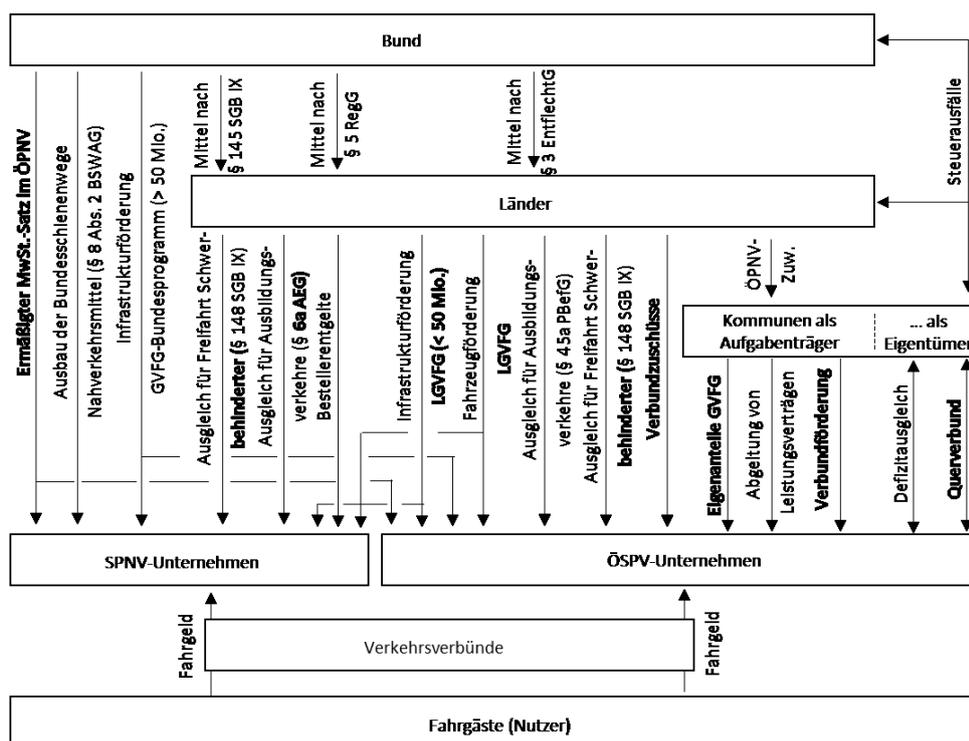


Abbildung 1: Finanzströme und Finanzierungsinstrumente des ÖPNV in Deutschland⁷

7 Eigene Darstellung auf Basis einer Grafik aus: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*, 7.

Die Gesamtfinanzierung des ÖPNV ergibt sich in der Folge über das Zusammenspiel einer Vielzahl an Finanzierungsinstrumenten und Rechtsnormen. Zusätzliche Komplexität entsteht durch das Mehrebenen-Modell des föderalistischen Staates (vgl. Abbildung 1). Zwar überträgt das Regionalisierungsgesetz in § 3 RegG grundsätzlich die Zuständigkeit für den ÖPNV den Ländern; dennoch ist der Bund gemäß § 5 RegG den Ländern gegenüber in der – teilweisen – Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV, wofür er entsprechende Regionalisierungsmittel aus dem Energiesteueraufkommen des Bundes zur Verfügung zu stellen hat. 2012 lag die Höhe der Regionalisierungsmittel bundesweit bei 7.084,6 Mio. Euro, wovon 739,6 Mio. Euro auf Baden-Württemberg entfielen. Die jährliche Dynamisierung der Regionalisierungsmittel liegt derzeit bei 1,5 %. Zusätzlich erhalten die Länder nach dem Entflechtungsgesetz gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 EntflechtG bis 2019 jährlich Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 1.335,5 Mio. Euro. Hiervon stehen Baden-Württemberg 14,684002 % bzw. 196,1 Mio. Euro zu. Die Mittel nach § 3 Abs. 1 S. 1 EntflechtG unterliegen einer investiven Zweckbindung; eine weitergehende Zweckbindung z. B. für die kommunale Verkehrsinfrastruktur ist durch Landesgesetz möglich.

Neben diesen Akteuren wirken auf der Regieebene die Verkehrs- und Tarifverbünde an der Gestaltung des ÖPNV-Marktes mit. Sie können entweder als Kooperation von Aufgabenträgern („Aufgabenträgerverbund“), von Verkehrsunternehmen („Unternehmensverbund“) oder beider Ebenen („Mischverbund“) organisiert sein. Kernaufgabe der Verkehrsverbünde ist es, innerhalb eines bestimmten Verkehrsgebiets Fahrpläne und Tarife zu koordinieren und bei Angebot eines Gemeinschaftstarifs die Einnahmenezurechnung vorzunehmen. Die Verbünde in Baden-Württemberg sind aber keine Aufgabenträger, und insofern (derzeit) auch nicht in der ÖPNV-Finanzierungsverantwortung. Mit ihren Kompetenzen im Bereich der Einnahmenaufteilung spielen sie aber dennoch eine wichtige Rolle im System der ÖPNV-Finanzierung.

Insgesamt wird das System des ÖPNV in Deutschland derzeit zu etwa einem Drittel aus Nutzereinnahmen – insbesondere aus Fahrgelderlösen – finanziert (vgl. Tabelle 3). In den großen Ballungsräumen ist der Anteil der Fahrgeldeinnahmen an den verfügbaren Mitteln für den ÖPNV aber zum Teil deutlich höher – in Stuttgart beträgt er beispielsweise rund 46 %.⁸ Die öffentliche Hand trägt mit Betriebs- und Investitionskostenzuschüssen sowie der Gewährung weiterer Leistungen deutschlandweit knapp zwei Drittel zur Finanzierung des ÖPNV bei. Erhebliche Bedeutung haben auch steuerrechtliche Regelungen, insbesondere der reduzierte Mehrwertsteuersatz im Nahverkehr und Steuervergünstigungen im kommunalen Querverbund. Andere Finanzierungsquellen, insbesondere die Drittnutzerfinanzierung, spielen hingegen für die ÖPNV-Finanzierung derzeit faktisch keine Rolle. In der Summe entsteht aus der Kombination der unterschiedlichen politischen Ebenen, der

8 VVS, „Zahlen, Daten, Fakten – Begleitheft zum Verbundbericht 2012“, 5.

ÖPNV-Betriebszweige, Finanzierungsarten und -instrumente ein komplexes Konstrukt an Finanzströmen, über das die Finanzierung des ÖPNV sichergestellt wird. Vergleicht man die für Baden-Württemberg erfassten Einnahmen der ÖPNV-Unternehmen mit den Ansätzen des Landeshaushalts zur konsumtiven ÖPNV-Finanzierung, wird dabei die hohe Bedeutung öffentlicher Finanzmittel für die Aufrechterhaltung des Verkehrsangebots im ÖPNV erkennbar.

Mittelart	Mittelherkunft	Summe	Anteil
Nutzerfinanzierung (37 %)	Fahrgeldeinnahmen	8,99 Mrd.	37 %
Öffentliche Zuschüsse (63 %)	Betrieb	8,39 Mrd.	34 %
	- darunter SPNV (inkl. Trassenentgelte)	5,34 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	3,05 Mrd.	
	Investitionen	2,28 Mrd.	9 %
	- darunter SPNV	0,43 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	1,85 Mrd.	
	Sonstiges	4,95 Mrd.	20 %
	- darunter Tarifersatzleistungen	2,17 Mrd.	
- darunter steuerrechtliche Regelungen	2,78 Mrd.		
Summe		24,61 Mrd.	100 %

Tabelle 3: Finanzierungsquellen des ÖPNV⁹

Begreift man „Drittnutzerfinanzierung“ des ÖPNV als Finanzierung durch Nicht-Fahrgäste, die vom ÖPNV mittelbar profitieren, so stellt die bestehende überwiegende Finanzierung des Nahverkehrs aus Steuermitteln, die auch von Nichtnutzern des ÖPNV stammen, faktisch eine Form der Drittnutzerfinanzierung dar. Allerdings handelt es sich hierbei nur um eine „gefühlte“ Drittnutzerfinanzierung, da eine Zweckbindung von Steuereinnahmen im Sinne einer direkten Einnahmen-Ausgaben-Verknüpfung, haushaltsrechtlich regelmäßig nicht vorgesehen ist. Eine Verstetigung und Erhöhung der Zuwendungen an den ÖPNV aus allgemeinen Steuermitteln ist aber dennoch eine Option, die insbesondere auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Auslaufen des Entflechtungsgesetzes im Jahr 2019 zu diskutieren ist. Dies entbindet aber nicht von einer Debatte über hierüber hinaus gehende Instrumente zur Heranziehung besonderer Drittnutzergruppen, um die Finanzierungsoptionen für den ÖPNV zu erweitern.

9 Eigene Darstellung nach Friedrich-Ebert-Stiftung, *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*, 10.

D. Bestehende Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung

Am häufigsten wird in Bezug auf die Drittnutzerfinanzierung auf das Modell der 1973 in Frankreich eingeführten Transportsteuer (*versement transport*) Bezug genommen. Dabei handelt es sich um eine nationale Ermächtigungsgrundlage, die eine kommunale Steuererhebung zur Finanzierung des ÖPNV ermöglicht. Die Transportsteuer ist eine Arbeitgebersteuer. Wenn die Transportsteuer von einer Kommune eingeführt wird, ist sie von allen Betrieben abzuführen, die mehr als neun Arbeitnehmer beschäftigen. Erreicht ein Betrieb erstmals diese Größe, so gelten Übergangsfristen.

Die Höhe der Transportsteuer wird prozentual zum Bruttoeinkommen der Beschäftigten festgesetzt. Der zulässige Höchststeuersatz der Transportsteuer hängt einerseits von der Größe der Kommune ab, andererseits vom bestehenden oder geplanten ÖPNV-Angebot. Dabei variierten die Höchstsätze 2012 zwischen 0,55 % in kleinen Kommunen und 2,60 % in Paris.

Die Einnahmen aus der Transportsteuer werden zweckgebunden den zuständigen Aufgabenträgern zugeleitet und von diesen an die ÖPNV-Unternehmen verteilt. Ursprünglich waren die Einnahmen aus der Transportsteuer vor allem zur Deckung erforderlicher Investitionsausgaben im ÖPNV gedacht. Inzwischen dürfen die Einnahmen auch zur Deckung der ÖPNV-Betriebskosten verwendet werden.

Etwa 90 % der Kommunen nutzen mittlerweile die Möglichkeit, die Transportsteuer zu erheben. Dementsprechend hoch sind die Gesamteinnahmen aus der Transportsteuer in Frankreich. Sie lagen 2010 bei insgesamt etwa 6 Mrd. Euro, die je zur Hälfte in der Île de France und im übrigen Land eingenommen wurden. In der Île de France decken die Einnahmen aus der Transportsteuer derzeit mehr als 60 % der zusätzlich zu den Fahrgelderlösen benötigten Gelder für den ÖPNV ab.

Ebenfalls regelmäßig zum Vorbild genommen wird die seit 1970 in Wien zur Finanzierung des U-Bahn-Baus auf landesgesetzlicher Grundlage erhobene so genannte Dienstgeberabgabe („U-Bahn-Steuer“). Sie ist zweckgebunden von allen Gewerbebetrieben zu entrichten, die mindestens einen Arbeitnehmer in Wien beschäftigen. Die Abgabenhöhe ist – anders als in Frankreich – einkommensunabhängig. Sie liegt derzeit bei 2,00 Euro je Arbeitnehmer und Arbeitswoche. Keine Abgabe ist zu leisten für Arbeitnehmer über 55 Jahre, für Arbeitnehmer, die nicht mehr als zehn Stunden in der Woche beschäftigt sind sowie für Auszubildende. 2007 lagen die Einnahmen aus der Dienstgeberabgabe (allerdings bei einem damals noch wesentlich niedrigeren Satz von 72 Cent) bei 22,6 Mio. Euro.

Auch in Baden-Württemberg gab und gibt es Ansätze zur Heranziehung von Drittnutzern zur Finanzierung des ÖPNV. So ließ schon Anfang der 1990er Jahre die Landesregierung Baden-Württembergs rechtsgutachterlich die Zulässigkeit

einer landesrechtlich geregelten Nahverkehrsabgabe untersuchen.¹⁰ Nach der damaligen Konzeption sollte die Abgabe als Sonderabgabe unter anderem zu Lenkungs Zwecken von der Gruppe der Fahrzeughalter entrichtet werden. Obwohl der Gutachter unter Einhaltung bestimmter – sehr restriktiver – Bedingungen die damalige Nahverkehrsabgabe rechtlich für zulässig hielt, entschied sich die Landesregierung im Dezember 2005 aus verschiedenen Gründen gegen die Schaffung einer Rechtsgrundlage für diese Form der Drittnutzerfinanzierung. Dies hatte unter anderem zur Folge, dass der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart, der unter dem Namen „Mobilitätsbonus“ Interesse an einer Nahverkehrsabgabe gezeigt hatte, den Einstieg in diese Form der Drittnutzerfinanzierung nicht weiter verfolgte.¹¹

In der Folge verblieb es bis heute nahezu vollständig bei der klassischen Form der Finanzierung des ÖPNV über Unternehmenserlöse und öffentliche Zuschüsse. Gleichzeitig konnten sich aber in verschiedenen Marktnischen für begrenzte Nutzerkreise Modelle etablieren, die neben den Fahrgästen und der öffentlichen Hand auch eine Beteiligung Dritter an der Finanzierung des ÖPNV vorsehen, d. h. die als Instrumente der Drittnutzerfinanzierung zu klassifizieren sind.

So bieten aktuell mehrere Verkehrsverbände in Kooperation mit Veranstaltern aus den Bereichen Kultur und Sport sogenannte Kombi-Tickets an. Die Eintrittskarte berechtigt gleichzeitig zur Freifahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Veranstaltungsort und zurück. Finanziert wird das Kombiticket über einen pauschalen Zuschlag auf den Kartenpreis, der unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme des ÖPNV zur An- oder Abreise von jedem Kartenkäufer zu entrichten ist. Er beträgt z. B. derzeit bei Bundesligaheimspielen des VfB Stuttgart 1,43 Euro je Spiel. Eine andere Form des Kombitickets wird im VVS als Kombination aus Parkschein für am Stadtrand gelegene P+R-Parkhäuser und die Nutzung des ÖPNV angeboten. Der Parkschein ist gleichzeitig Fahrschein für den ÖPNV. Der Preis für das Kombi-Tagesticket aus Parken und Fahren liegt beispielsweise beim Parkhaus Stuttgart-Albstraße nur um 1,10 Euro über dem Preis für ein vergleichbares ÖPNV-Tagesticket für eine Person.

Darüber sind in vielen Universitäts- und Hochschulstädte im Land ermäßigte Semestertickets für die Nutzung des ÖPNV am Studienort verfügbar. Sie werden über einen allgemeinen Aufschlag auf den semesterweise zu entrichtenden Studierendenwerksbeitrag finanziert. So erhebt z. B. das Studierendenwerk Stuttgart mit dem Studierendenwerksbeitrag einen Pflichtbeitrag zum Semesterticket in Höhe von 42,05 Euro, oder das Studierendenwerk Heidelberg am Standort Heidelberg einen Zuschlag in Höhe von 22,50 Euro und am Standort Heilbronn in Höhe von 15,00 Euro. In Stuttgart ist mit dem Pflichtbeitrag eine kostenlose Nutzung des ÖPNV im gesamten Verbundgebiet

10 Vogel, Verfassungsmäßigkeit einer Nahverkehrsabgabe in Baden-Württemberg; Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg (1991).

11 Bernecker, *Kurzstudie: City-Maut und Nahverkehrsabgabe*, 21 ff.

ab 18 Uhr sowie am Wochenende möglich; für andere Zeiten ist der Erwerb eines vergünstigten Semestertickets möglich. Ähnliche Regelungen bestehen in Heilbronn und Heidelberg. Auch weitere baden-württembergische Städte bieten vergleichbare Semestertickets an.

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 142 teilnehmenden Schwarzwaldgemeinden auf die Kurtaxe aufgeschlagen wird. 35 Cent hiervon werden an den jeweiligen Verkehrsverbund ausgeschüttet. 1 Cent verbleibt beim Betreiber, der hiervon insbesondere die Vermarktung von KONUS finanziert. 2012 wurden über KONUS insgesamt 3,6 Mio. Euro an die beteiligten Verkehrsverbände ausgeschüttet. Für den Übernachtungsbetrieb ist die Teilnahme freiwillig. Derzeit nehmen mehr als 10.000 Betriebe, dies sind fast 80 % der Beherbergungsbetriebe in den KONUS-Gemeinden, an KONUS teil. Gästekarten werden auch in anderen Ferienregionen des Landes angeboten, z. B. die VHB-Gästekarte im Raum Hegau-Bodensee, BodenSee-TeamCard oder die Gästekarte Mythos Schwäbische Alb. Die beiden letztgenannten Karten beinhalten aber keine kostenlose Nutzung des ÖPNV.

E. Weiterentwicklung der Drittnutzerfinanzierung auf Basis bestehender Rechtsgrundlagen

In der Literatur und in der Fachwelt werden eine Reihe von Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV diskutiert, die ohne Änderung von Landesgesetzen durchgeführt werden können. Hinzu kommen Instrumente, die bisher noch nicht in der Debatte sind, jedoch grundsätzlich denkbar erscheinen. Diese Möglichkeiten sollen im Folgenden vorgestellt werden, bevor auf Instrumente eingegangen wird, für die Rechtsänderungen erforderlich sind.

E.1 ÖPNV-Fonds

Die Einnahmen einer Reihe von Abgaben können von den Ländern bzw. Kommunen beeinflusst werden. Denkbar wäre es nun, gezielt herbeigeführte Steuermehreinnahmen dem ÖPNV zur Verfügung zu stellen oder bestimmten Segmenten des ÖPNV wie dem SPNV. Hierzu wird im politischen Raum teilweise die Schaffung von „ÖPNV-Fonds“ diskutiert, in den Einnahmen beispielsweise aus höheren Grund- oder Gewerbesteuern, höheren Parkgebühren oder aus anderen Abgaben fließen könnten. Haushaltsrechtlich ist dabei der Grundsatz der Gesamtdeckung des Haushalts gemäß § 18 Abs. 1 GemHVO BW zu beachten. Hiernach dienen Erträge des Ergebnishaushalts grundsätzlich der Deckung des Ergebnishaushalts. Eine rechtlich verbindliche Zweckbindung bestimmter Einnahmen stellt eine Durchbrechung dieses Grundsatzes dar und muss sich am Maßstab des § 19 GemHVO BW messen lassen. Gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 GemHVO BW sind Zweckbindungen nicht nur möglich, sondern verpflichtend, wenn sich dies aus rechtlichen Verpflichtungen ergibt. Eine solche (verfassungs-)rechtliche Verpflichtung besteht beispielsweise bei Sonderabgaben, deren Aufkommen gruppennützig zu verwenden ist. Nach § 19 Abs. 1 Satz 2 GemHVO BW können darüber hinaus die Gemeinden in ihren Haushalten die Verwendung von Erträgen auf bestimmte Aufwendungen beschränken, wenn „sich die Beschränkung aus der Herkunft oder Natur der Erträge ergibt“ oder „ein sachlicher Zusammenhang dies erfordert und durch die Zweckbindung die Bewirtschaftung der Mittel erleichtert wird“. Während die Inanspruchnahme von § 19 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 GemHVO BW zumindest bei Beiträgen oder Gebühren denkbar erscheint, dürfte eine rechtlich verbindliche Zweckbindung von Steuer-Mehreinnahmen mit den geltenden Regeln des Landeshaushaltsrechts schwer in Einklang zu bringen sein. Die Einführung eines „ÖPNV-Fonds“ müsste daher – soweit Steuermittel darin einfließen sollen – primär über eine rechtlich nicht verpflichtende, jedoch politische Bindung von Einnahmen für den Nahverkehr geschehen. Ein bekanntes Beispiel für eine solche informelle Zweckbindung von Steuer-Mehreinnahmen ist die sogenannte „Ökosteuern“ des Bundes. Auf kommunaler Ebene sind die in einigen Städten eingeführten „Kulturförder-Abgaben“ Beispiele für entsprechende politische Zweckbindungen von Steuereinnahmen.

E.2 Parkraum-Management und -Bewirtschaftung

Zur Generierung von Mehreinnahmen zugunsten des ÖPNV durch die Pkw-Fahrer als „Drittnutzer“ kann auf das etablierte Instrument der Parkraum-Bewirtschaftung im Rahmen eines umfassenden Parkraum-Managements zurückgegriffen werden. Die Mehreinnahmen hieraus könnten ebenfalls nach den oben dargestellten Grundsätzen einem „ÖPNV-Fonds“ zugeführt werden. Vorab sei angemerkt, dass das Parkraum-Management der Kommune nicht in erster Linie unter dem Aspekt der Maximierung von Einnahmen durchgeführt wird, sondern dass verkehrliche, wirtschaftliche und soziale Motive hierbei in aller Regel eine wichtige und berechnete Rolle spielen müssen. Gleichwohl kann im Rahmen der kommunalen Parkraum-Politik gleichzeitig eine sinnvolle Steuerung des motorisierten Verkehrs mit der Erzielung von Einnahmen in Einklang gebracht werden.

Aus diesem Grund kommt dem Instrument der Parkraum-Bewirtschaftung im Kontext dieser Untersuchung eine besondere Bedeutung zu. Während die meisten Instrumente zur Drittnutzer-Finanzierung des ÖPNV eine Verkehrsverlagerung in Richtung des ÖPNV ausschließlich über eine Attraktivierung des ÖPNV („Pull-Ansatz“) mittels einer besseren Mittelausstattung anstreben, setzt die Parkraumbewirtschaftung auf die finanzielle Deattraktivierung des MIV im Verhältnis zum ÖPNV („Push-Ansatz“)

Die Kommune beziehungsweise verfügt über mehrere Stellschrauben zur Steuerung der Einnahmen aus der Parkraum-Bewirtschaftung sowie der verkehrlichen Steuerung. Die Parkraumbewirtschaftung selbst setzt sich nämlich aus verschiedenen Instrumententeilen wie etwa Beschilderung und Information, der Festlegung einer Höchstparkdauer, der Reduktion der öffentlichen Stellplätze, der Überwachung und der Öffentlichkeitsarbeit zusammen.¹² Als Ermächtigungsgrundlagen für Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung kommen bundesrechtliche Vorschriften des Straßenverkehrsrechts und ergänzend ggf. auch landes- bzw. kommunalabgabenrechtliche Vorgaben in Betracht:

Umfang und Bedeutung der gebührenpflichtigen Park-Angebote

Die kommunale Steuerung des Umfangs und der räumlichen Verteilung des Parkraumangebotes entscheidet darüber, wie viele Pkw-Nutzer ihr Auto gebührenpflichtig abstellen können bzw. müssen.

Den Rahmen hierfür wird durch das kommunale Parkraummanagement gesetzt, insbesondere der Angebotssteuerung der gesamten verfügbaren Parkplätze im öffentlichen und privaten Raum innerhalb der Kommune.¹³ Stehen in einer Kommune eine Vielzahl von kostenfreien oder kostengünstigen

12 Vgl. einleitend den Ergebnisbericht von Preuß, *Erfahrungsaustausch zur Parkraumbewirtschaftung in ausgewählten deutschen Großstädten. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 12 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“*, 20 f.

13 Hierzu im Überblick Herrmann/Hofmann, in: Koch, *Umweltrecht*, § 14 Rn. 90ff.

Parkplätzen im privaten oder öffentlichen Raum zur Verfügung, erschwert dies Maßnahmen zur gezielten Steuerung des ruhenden Verkehrs in von der Kommune bewirtschaftete Bereiche.

Die Steuerung der Anzahl der Parkplätze auf privaten Flächen war den Kommunen bisher weitgehend verwehrt, da die Landesbauordnung (LBO) sowohl für Gewerbe- wie auch für Wohngebäude jeweils Vorgaben zur Herrichtung einer bestimmten Anzahl von Parkplätzen enthielt. Unterdessen wurde die LBO BW mit Gesetz vom 5.11.2014 novelliert. Dabei wurde auch der Regelungskreis zur Stellplatzabläse geändert. In materieller Hinsicht wird nunmehr in § 37 Abs. 1 LBO BW a.E. im Hinblick auf die Stellplatzpflicht bei baulichen Anlagen, die nicht Wohngebäude sind, unter anderem die Möglichkeit einer „Ablöse“ der verpflichtenden Kfz-Stellplätze durch Fahrrad-Stellplätze eröffnet. Die bisher ausnahmsweise bestehende Möglichkeit einer Ausgleichszahlung bei Unmöglichkeit der Stellplatzerrichtung wird beibehalten. Außerdem wird die Regelung über die örtlichen Bauvorschriften in § 74 LBO BW gelockert, wonach Gemeinden von den oben dargestellten materiellen Pflichten abweichen können. Insbesondere ist Gemeinden nunmehr erlaubt, durch Satzung unter bestimmten Voraussetzungen nunmehr auch bei der für Wohngebäude nach § 37 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 LBO BW bestehenden Stellplatzpflicht Einschränkungen zu erlassen, d. h. von der Verpflichtung des Baus von Stellplätzen abzusehen. Bei sonstigen baulichen Anlagen war dies auch bisher schon möglich.

Damit erhalten die Gemeinden ein Instrument, den Bau von Wohnungen und von Gewerbegebäuden zu vergünstigen und Bauherren Anreize für den Verzicht auf die Erstellung von Pkw-Parkplätzen zu setzen. Dieses Instrument kann zur Steuerung des Parkraumangebots langfristig Wirkungen entfalten – die Bedeutung des öffentlichen Straßenraums für den ruhenden Verkehr wird damit gestärkt und die verkehrliche Steuerungsfähigkeit der Kommune über Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung verbessert.

Für die Auswahl der Gebiete, für die Beschränkungen und Gebührenpflichten für Parken aufgestellt werden könne, stellen der Bundes- und der Landesgesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung, insbesondere in § 6a Absatz 6f StVG.

Beschränkung der (unentgeltlichen) Parkmöglichkeit auf bestimmte Nutzergruppen (Anwohnerparken)

Eine der Möglichkeiten zur Steuerung des räumlichen Angebots von Parkplätzen ist die Beschränkung der Parkberechtigungen auf einen bestimmten Kreis von Berechtigten – insbesondere den Anwohnern. Von dieser

Möglichkeit wird insbesondere in Wohngebieten Gebrauch gemacht, die unter einem besonderen Druck durch Besucher von außerhalb stehen.¹⁴

Für solche Konstellation besteht die Möglichkeit der Einrichtung von Bewohnerparkzonen nach § 45 Abs. 1b Nr. 2a StVO. Eine solche Zone kann eine Ausdehnung von bis zu 1000 Meter aufweisen (§ 6 Abs. 1 Nr. 14 StVG). Um in solchen Konstellationen auch den Interessen der Gewerbetreibenden und der Besucher gerecht zu werden, sind die Kommunen nicht gezwungen, in Bewohnerparkbereichen die Parkplätze vollständig den Bewohnern vorzubehalten. Sie können vielmehr auch die entgeltliche Benutzung der Parkplätze auch durch andere Nutzer ermöglichen und die Anwohner von der Pflicht zur Entrichtung von Entgelten freistellen.

Parkdauer

Durch die Steuerung der *Parkdauer* kann der Wechsel zwischen den parkenden Fahrzeugen beschleunigt oder verlangsamt werden. Eine unmittelbare Einnahmeerzielung ist damit nicht verbunden, jedoch kann eine solche Maßnahme innerhalb eines größeren Parkraum-Managementsystems zu einer Steuerung bestimmter Teile des Verkehrs in bewirtschaftete Zonen führen.¹⁵

Gebührenhöhe

Die Gebührenhöhe kann räumlich und zeitlich differenziert werden. So können stark nachgefragte räumliche Lagen besonders restriktiv bewirtschaftet werden. Die Kommunen verfügen hierbei über einen Spielraum bei der Festsetzung der Gebührenhöhe. In der Praxis sind sehr unterschiedliche Gebührenhöhen innerhalb Baden-Württembergs festzustellen.¹⁶

Überwachung

Für die Wirkungen der Parkraumbewirtschaftung sind die eingesetzten Kapazitäten zur *Überwachung* entscheidend. Nur mit regelmäßigen Kontrollen können die angestrebten Ziele der Verkehrslenkung und/oder Einnahmengenerierung erreicht werden. Allerdings könnte es hierbei sinnvoll sein, die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung den Vollzugskosten (also den Kosten für Beschilderung und Information, Einrichtung und Betrieb sowie Überwachung des ruhenden Verkehrs) gegenüberzustellen, um so die Kontrollen der individuellen Situation entsprechend optimal auszugestalten.

14 Eine Auswertung der Anwohnerparksituation verschiedener Städte findet sich beispielsweise bei Beier, Klemps, und Peter-Dosch, *Aktuelle Praxis der kommunalen Parkraumbewirtschaftung in Deutschland*, 44 ff.

15 Hierzu Beier, *Parkraumbewirtschaftung*, S. 29 f.

16 Hierzu grundlegend Beier, *Parkraumbewirtschaftung*, S. 31 ff., 37 ff.

Voraussetzung einer Wirtschaftlichkeits-Analyse ist eine hinreichend differenzierte Erhebung von Kosten- und Ertragsdaten.¹⁷

Die Höhe der Einnahmen pro zugelassenem Auto in größeren Städten aus Bußgeldern wegen Falschparker unterscheiden sich bundesweit und auch innerhalb Baden-Württembergs zwischen den Städten erheblich.¹⁸ Da die Höhe des Bußgeldes bundeseinheitlich festgelegt ist, lassen die erheblichen Unterschiede (neben unterschiedlich großen bewirtschafteten Zonen) vor allem auf unterschiedliche Kontrolldichte in den Kommunen schließen.

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

E.3 Gäste-Steuer und andere Steuern

Auch eine neue „Gäste-Nahverkehrssteuer“ ließe sich nach dem Vorbild der kommunalen „Kulturförderabgaben“ vieler Städte von den Kommunen bereits heute erheben. Die Einnahmen könnten dem ÖPNV zur Verfügung gestellt werden. Rechtlich wäre die Steuer identisch mit der seit einigen Jahren bekannten „Bettensteuer“, bei der jeder Gast bei privat veranlassten Reisen verpflichtet wird, pro Nacht eine Abgabe in Höhe weniger Euro zu entrichten. Diese wird vom Hotelier eingezogen und fließt in den allgemeinen kommunalen Haushalt; politisch ist das Steueraufkommen in den meisten Städten jedoch als Einnahme an den Kultur- und Tourismusetat gekoppelt. Entsprechend könnte auch eine politische Zweckbindung einer solchen Steuer für den Nahverkehr oder eine Zuführung in den oben genannten ÖPNV-Fonds erreicht werden. Auch die Einführung neuer Verbrauch- und Aufwandsteuern ist den Gemeinden möglich, solange diese nicht mit bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Eine Steuer auf das Mieten von Parkplätzen auf privaten Grundstücken (z. B. in Parkhäusern oder auf gebührenpflichtigen privaten Parkplätzen) erscheint vor diesem Hintergrund nicht ausgeschlossen (hierzu näher unten). Aus verkehrspolitischer Sicht wäre damit der Vorteil verbunden, die Parkraumbewirtschaftung auf die privaten Grundstücke in den verdichteten Städten auszudehnen und somit die externen Kosten der Pkw-Nutzung in Städten (teilweise) zu internalisieren.

E.4 Solidarmodelle

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer erweiterten Drittnutzerfinanzierung dadurch, dass bestimmte Nutzergruppen die Möglichkeit erhalten, sich als geschlossene Gruppe zur Abnahme einer Fahrtberechtigung vertraglich zu verpflichten. Da somit auch Personen ein

17 Vgl. diesbezüglich etwa das Fazit zur Effizienzsteigerung der Parkraumbewirtschaftung anhand der für Berlin Mitte durchgeführten Untersuchung von Heinrichs und Janus, *Wirtschaftliches Parkraummanagement. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 7 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“*, 64 f.

18 Siedenbiedel, „Lohnt sich falsches Parken? Neues Kalkül für Autofahrer“.

Ticket erhalten, die bisher nicht über Jahreskarten verfügen und den ÖPNV bisher nur wenig nutzen, können die Tickets gegenüber den am Markt angebotenen Tarifen deutlich vergünstigt abgegeben werden. Während in der Vergangenheit Solidarmodelle mit 100%iger Abnahmeverpflichtung der gesamten Gruppe angeboten wurden, bei denen die Mitglieder über einen Verkehrsvertrag mehrheitlich abstimmen konnten,¹⁹ wird gegenwärtig versucht, den Solidargedanken auf weitere Nutzergruppen auszudehnen.

Bei Semestertickets erhalten alle eingeschriebenen Studierenden einer Hochschule nach Zahlung des Semesterbeitrages eine Berechtigung zur Nutzung des lokalen Nahverkehrsangebots. Häufig wird dabei das Sockelmodell angewendet, bei dem die Nutzungsmöglichkeit des Semestertickets räumlich und zeitlich eingeschränkt ist. Eine Erweiterung des Geltungsbereichs und -zeitraums ist gegen Zahlung einer individuellen Gebühr möglich. Denkbar wäre es, räumliche und zeitliche Beschränkungen aufzuheben.

Bei „Mieterticket“-Angeboten, die vereinzelt angeboten werden (z. B. in Berlin, Halle oder Bochum) werden,²⁰ entscheiden sich Wohnungsbauunternehmen für die Abnahme einer vergünstigten ÖPNV-Karte für alle ihre Mieter, um auf dem Immobilienmarkt einen besonderen Wettbewerbsvorteil anbieten zu können. Sämtliche Mieter erhalten dann automatisch die ÖPNV-Karte. Der Preis für das ÖPNV-Ticket wird dabei zunächst vom Wohnungsunternehmen getragen, die sich jedoch über eine entsprechende Gestaltung der Mieten refinanzieren. Ebenso könnten die bisher für Arbeitnehmer angebotenen Jobtickets von großen Arbeitgebern für ihre gesamte Belegschaft gekauft werden.

Gästetickets werden in einigen Urlaubsregionen an jeden Übernachtungsgast als Fahrschein zur Nutzung des kommunalen oder regionalen Nahverkehrs ausgegeben. Finanziert wird dies durch die Kurtaxe oder einen Beitrag, den der teilnehmende Beherbergungsbetrieb abführen muss. Insbesondere in ländlich geprägten Gegenden ist dies eine Möglichkeit zur Sicherung der Einnahmen der Verkehrsunternehmen.

Bei verpflichtenden Jobtickets könnten Arbeitgeber einer Kommune möglicherweise bereits auf Grundlage bestehender gesetzlicher Ermächtigungsnormen durch einen kommunalen Anschlusszwang dazu verpflichtet werden, die Arbeitsstelle an den ÖPNV anzuschließen und Arbeitnehmern entsprechend ein Jobticket zur Verfügung zu stellen. Übertragbar ist dieser Gedanke auch auf Betreiber von Veranstaltungszentren, die verpflichtet werden könnten, ihren Kunden ein ÖPNV-Ticket zur Verfügung zu stellen (hierzu insgesamt näher unten).

19 So z. B. bei Semestertickets in Vertretung durch den jeweiligen AstA. Vgl. dazu Müller, „Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: eine Evaluation“.

20 Vgl. im Hinblick auf die Praxisbeispiele etwa ILS, *Mieterticket & Co. Erfolgsfaktoren siedlungsbezogener Mobilitätsdienstleistungen*.

In vielen Fällen bieten Solidarmodelle sowohl für die Verkehrsersteller als auch für die Mehrheit der Mitglieder der jeweiligen Nutzergruppen Vorteile. Unter diesen Voraussetzungen erscheint eine Ausweitung des Solidaransatzes auf weitere Nutzergruppen sinnvoll.

E.5 Städtebauliche Verträge

Darüber hinaus kann das Instrument der städtebaulichen Verträge zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV genutzt werden. Bei Bodenwertsteigerungen infolge der Ausweisung von Bauland erfolgt eine Gewinnabschöpfung. Dies geschieht – teils unter dem Stichwort „Soziale Bodenordnung“ – nach Maßgabe der Vorschriften des Baugesetzbuchs in vielen Kommunen bereits durch städtebauliche Verträge zwischen Kommunen und Grundstückseigentümern. Die hierdurch erzielten Gewinne lassen sich in gewissem Maße ebenfalls zur Finanzierung des ÖPNV verwenden.

E.6 ÖPP-Modelle, Sponsoring, Marketing

Bereits heute gibt es zahlreiche Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen ortsansässigen Unternehmen und den kommunalen Verkehrsbetrieben zur Finanzierung von ÖPNV-Leistungen. Diese Ansätze können gezielt ausgebaut werden. So gibt es im Bereich des Sponsorings und der Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) vielfältige Möglichkeiten, die Einnahmen zur Finanzierung des ÖPNV-Angebots zu steigern, indem Unternehmen Leistungen des ÖPNV-Betriebs oder zum Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur bezuschussen. Neben den klassischen Werbeeinnahmen und Medienpartnerschaften kommen auch weitere Formen in Frage, die unmittelbar auf das Angebot wirken. So können Linien- oder Taktweiterungen von größeren Unternehmen veranlasst und finanziell bezuschusst werden, um ihre Erreichbarkeit für Mitarbeiter oder Kunden zu verbessern. Eine solche Zusammenarbeit gab es etwa beim sogenannten „Nokia-Express“, einer Angebotsausweitung des Verkehrsangebots, die auf Grundlage eines Kooperationsvertrags zwischen der finnischen Firma Nokia und dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr aus dem Jahr 1993 erfolgte; in Bielefeld beteiligte sich in ähnlicher Weise die Firma Ikea finanziell an einer neuen Ringbuslinie zum Anschluss ihres Möbelhauses an den ÖPNV.²¹ Auch im Bereich der Verkehrsinfrastruktur beteiligen sich bereits heute in Einzelfällen Unternehmen mit erheblichen Summen an ÖPNV-Investitionen, wenn sie ein eigenes Interesse an der Realisierung der Maßnahme haben – zu verweisen ist etwa auf die Finanzierung des gleichnamigen S-Bahnhofs „Bayerwerk“ zwischen Köln und Düsseldorf. Als eine rechtsverbindliche Form von ÖPP können Transport Development Districts gesehen werden, wofür allerdings ein entsprechender Rechtsrahmen geschaffen werden müsste (s. näher unten). Auch ein Gutscheinmodell sowie der Ausbau des ÖPNV-Zeitfahrausweises zu einer Kundenbindungskarte sind denkbare Optionen.

21 Vgl. zu diesen und den nachfolgenden Praxisbeispielen Burmeister, „Neue Wege zur (Mit-)Finanzierung des ÖPNV: Public-Private-Partnership und Sponsoring“, 255 ff.



Hierbei erhält jeder ÖPNV-Kunde die Möglichkeit, in teilnehmenden Gewerbebetrieben entsprechende Gutscheine oder einen Rabatt zu erhalten.

F. Überblick: Denkbare neue Instrumente der Drittnutzerfinanzierung

Für die Grundlagenuntersuchung waren auf Basis einer breiten Literaturlauswertung²² zunächst die grundsätzlich diskutierten Instrumente der Drittnutzerfinanzierung zu identifizieren. Dabei war feststellbar, dass die Debatte über die Einführung derartiger Instrumente in der Fachöffentlichkeit in den letzten Jahrzehnten mit unterschiedlicher Intensität geführt wurde. Nach einer breiten Debatte um „Nulltarife“ in den 1960er und 1970er Jahren verschwand das Thema zunächst von der politischen Tagesordnung. Anfang der 1990er Jahre wurde es unter dem Blickwinkel der Umweltbelastung der Innenstädte mit den Kontroversen um die Einführung von Nahverkehrsabgaben und städtischer Straßenbenutzungsgebühren („City-Maut“) erneut diskutiert. In der seit wenigen Jahren wieder verstärkt geführten Debatte um neue Instrumente stehen hingegen zunehmend die prekäre Finanzierungssituation des kommunalen ÖPNV bzw. der Wunsch nach einem weiteren Ausbau des öffentlichen Verkehrs im Mittelpunkt. Einige der identifizierten Instrumente wurden bereits im In- oder Ausland angewendet. Weitere denkbare Regulierungsmechanismen wurden im Rahmen dieser Untersuchung neu erarbeitet. Maßgeblich dabei war jeweils, dass die Instrumente neue Finanzquellen für die Kommunen erschließen, dass sie einer neuen landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage bedürfen, und dass diese nicht auf den ersten Blick vor schwer überwindbaren rechtlichen oder politischen Hindernissen stehen. Die grundsätzlich diskutierten Instrumente werden hier zunächst kurz dargestellt (vgl. Tabelle 4).

22 Insbesondere wurden folgende Quellen ausgewertet: Daehre, *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Bericht der Kommission*; Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen, *Zukunft des ÖPNV in NRW. Weichenstellung für 2020 / 2050. Abschlussbericht der Kommission (Langfassung)*; Boltze und Groer, „Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs“; KCW GmbH, *Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur*; Bernecker, *Kurzstudie: City-Maut und Nahverkehrsabgabe*; Kossak, „Unkonventionelle Optionen zur Finanzierung des ÖPNV. Anregungen aus dem Ausland“; Geißler und Jetzki, „Finanzierungsalternativen im ÖPNV“; Friedrich-Ebert-Stiftung, *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*; Gies, „Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV“; Seydewitz und Tyrell, *Der beitragsfinanzierte Nulltarif. Ein Ansatz zur Finanzierung und Attraktivierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (Kurzfassung)*; de Buhr und Schomerus, „Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe. Überlegungen anhand eines Fahrscheinmodells“; Jachmann, „Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz“; Klein, *Die ÖPNV-Grundgebühr*; Baum, Schneider, und Peters, „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“; Hegelau, *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*; Murswiek, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*; Wilms, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*; Krönes, „Nahverkehrsabgabe - ein Ausweg aus der Finanzierungsproblematik im öffentlichen Nahverkehr?“; Krause, *Die Nahverkehrsabgabe*; Rogner, *Finanzierungsmodell des öffentlichen Personennahverkehrs*.

Nr.	Bezeichnung	Kurzbeschreibung
1	Stellplatzablöse	Die Kommune wird ermächtigt, bei der Genehmigung von Neubauten den Bau einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen vorzuschreiben; gleichzeitig darf sie in bestimmten Gebieten vom Investor verlangen oder diesem generell ermöglichen, dass dieser nicht die Stellplätze physisch herstellt, sondern stattdessen eine Ausgleichsabgabe zahlt, deren Aufkommen zur Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur verwendet wird.
2	Einmalige ÖPNV- Erschließungsbeiträge	Analog zur Umlegung der Straßenbaukosten auf Anlieger wird von den Grundstückseigentümern ein einmaliger Erschließungsbeitrag für die erstmalige Herstellung von baulicher ÖPNV-Infrastruktur erhoben.
3	Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge	Es wird nicht nur einmalig bei der erstmaligen Herstellung der Infrastruktur ein Beitrag von den Grundeigentümern erhoben, sondern in regelmäßigen Abständen für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (Wartung/Instandhaltung) oder ggf. für die Aufrechterhaltung eines Angebots.
4	ÖPNV-Grundgebühr	Analog zur Erhebung von benutzungsunabhängigen Grundgebühren für den (verpflichtenden) Anschluss an städtische Entsorgungsinfrastrukturen (Abfall, Abwasser) wird eine Gebühr für die Bereitstellung der ÖPNV-Infrastruktur erhoben; hieraus werden die fixen Kosten des ÖPNV gedeckt. Deckungsbeiträge für betriebsbezogene Kosten werden weiterhin über Fahrpreise erhoben.
5	Bürgerticket	Jeder Bürger einer Kommune muss (differenziert nach Alter, Erwerbstätigkeit oder Haushaltsgröße) eine verpflichtende, monatliche Abgabe in Form eines Beitrags abführen und darf im Gegenzug den ÖPNV in einem definierten Gebiet ohne weitere Kosten nutzen.
6	Bürgerticket-Freikontingent	Wie Bürgerticket, allerdings erhält der Bürger lediglich ein Nutzungsrecht für eine bestimmte Anzahl an Fahrten (bzw. das Recht zur zeitlich begrenzten Freifahrt, z. B. in den Abendstunden und am Wochenende).

Nr.	Bezeichnung	Kurzbeschreibung
7	Erweitertes Bürgerticket	<p>Es werden über die Bürger hinaus, eine oder mehrere weitere Gruppen in das Bürgerticket-Modell eingebunden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag: Von Arbeitgebern (ggf. ab einer bestimmten Größe) wird ein Beitrag erhoben, im Gegenzug erhalten die Arbeitnehmer ÖPNV-Tickets für den Arbeitsweg. - Arbeitnehmerbeitrag: Abgabepflichtig könnten auch (zumindest Teile der) Arbeitnehmer in einer Kommune sein. Im Gegenzug könnten diese den ÖPNV ermäßigt oder kostenlos nutzen. - Einzelhandels-Beitrag: Auch von den Einzelhandelsunternehmen kann ein Beitrag erhoben werden, dafür werden Gutscheine für ÖPNV-Tickets zur Weitergabe an Kunden vergeben. - Veranstalter-Beitrag / Veranstaltungsticket: Von Veranstaltern kultureller oder sportlicher Großveranstaltungen wird ein Beitrag erhoben, der dem ÖPNV zugutekommt. Ggf. erhält dieser für seine Gäste ÖPNV-Fahrkarten.
8	Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe	<p>Ab einer bestimmten Betriebsgröße müssen alle Betriebe einer Kommune einen bestimmten Prozentsatz der Lohnsumme zweckgebunden zur ÖPNV-Finanzierung abführen (analog der „versement transport“ in Frankreich oder der Dienstgeberabgabe in Wien). Im Unterschied zum Arbeitnehmer-Ticket wird kein Beitrag, sondern eine Sonderabgabe erhoben und es wird nicht notwendigerweise ein ÖPNV-Ticket damit erworben.</p>
9	Verpflichtendes Jobticket	<p>Alle Betriebe (ggf. ab einer bestimmten Größe oder unter weiteren Voraussetzungen) werden gesetzlich dazu verpflichtet ihren Arbeitnehmern ein ÖPNV-Ticket zur Verfügung zu stellen. Es handelt sich dabei weder um eine Abgabe oder einen Beitrag, sondern um eine gesetzliche öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Arbeitgebers.</p>
10	Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe	<p>Von Einzelhandelsunternehmen wird eine Abgabe erhoben, die dem ÖPNV zugutekommt. Die Abgabe knüpft an der Verkehrsverursachung durch die Unternehmen an.</p>
11	Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel	<p>Einzelhändler in einem bestimmten (vom ÖPNV erschlossenen) Gebiet werden verpflichtet, ihren Kunden mit dem Einkauf die Kosten für die ÖPNV-Nutzung (ggf. anteilig) zu erstatten oder einen entsprechenden Betrag auf ein individuelles ÖPNV-Guthabenkonto des Kunden zu zahlen.</p>

23 Zum Zeitpunkt der Diskussion über die Instrumente galt noch die LBauO in der Fassung vor der Novellierung 2014, weshalb das Instrument der „Stellplatzablässe“ hier als neues Instrument aufgeführt wird.

Nr.	Bezeichnung	Kurzbeschreibung
12	Veranstalter-Nahverkehrsabgabe	Von Veranstaltern kultureller oder sportlicher Großveranstaltungen oder Betreibern von verkehrsverursachenden Einrichtungen wird eine laufende Abgabe erhoben, die dem ÖPNV zugutekommt.
13	Verpflichtendes Kombiticket	Betreibern von bestimmten Verkehr verursachenden Einrichtungen (z. B. Konzerthallen, Fußballstadien, Flughäfen), die in besonderer Weise von der Anbindung an den ÖPNV profitieren, wird gesetzlich vorgeschrieben, dass sie mit der Hauptleistung (z. B. Eintrittskarte) dem Käufer ein ÖPNV-Ticket zur Verfügung stellen müssen.
14	Kfz-Nahverkehrsabgabe	Die Halter von Pkw in einer Kommune werden verpflichtet, eine regelmäßige Sonderabgabe zugunsten des ÖPNV zu entrichten.
15	City-Maut	In der gesamten Stadt (außer Bundesstraßen) oder in bestimmten zentralen Gebieten werden entweder alle Einpendler oder auch alle Einwohner zur Zahlung einer Straßenbenutzungsabgabe verpflichtet, die überwiegend dem ÖPNV zufließt.
16	Transport Development Districts	Grundstückeigentümer oder Gewerbetreibende in einem bestimmten Gebiet können in privater Initiative über qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse eine Umlage beschließen, mit der bestimmte Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV (Infrastruktur oder Betrieb) finanziert werden.
17	Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber	Arbeitgeber, die ihren Mitarbeitern kostenfrei oder gegen ein Entgelt Parkraum zur Verfügung stellen, werden gesetzlich verpflichtet, den Mitarbeitern alternativ ein ÖPNV-Ticket zu denselben Konditionen zur Verfügung zu stellen.
18	Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung	Auf das Mieten von Parkplätzen (z. B. in Parkhäusern oder auf gebührenpflichtigen Parkplätzen) erhebt die Kommune eine örtliche Aufwandsteuer gem. Art. 105 Abs. 2a GG, § 9 Abs. 4 KAG BW.

Tabelle 4: Übersicht denkbaren Finanzierungsinstrumente zur Drittnutzerfinanzierung

Diese für eine Drittnutzerfinanzierung grundsätzlich diskutierten Instrumente lassen sich nach verschiedenen Mustern anhand ihrer Funktions- und Wirkungsweise näher systematisieren (vgl. Tabelle 5).²⁴ In Frage kommt beispielsweise eine Kategorisierung anhand des Finanzierungszwecks, der entweder einmalig oder dauerhaft sein kann. Außerdem kann eine Kategorisierung anhand rechtlicher Kriterien – beispielsweise der geltenden abgabenrechtlichen Systematik – erfolgen. Darüber hinaus bietet es sich bei der Kategorisierung auch an, die jeweils adressierten Zahlungsverpflichteten in den Blick zu nehmen. Als solche lassen sich beispielsweise Verkehrsverursacher, Verkehrsteilnehmer und verschiedene-Profiteure des ÖPNV nennen. Und schließlich kommt auch eine Kategorisierung anhand der Wirkungsstrategien der Instrumente in Betracht. Diesbezüglich lassen sich sogenannte „Push-

24 Vgl. dazu auch Maaß und Waluga, „Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen“.

Strategien“ von sogenannten „Pull-Strategien“ unterscheiden. „Pull-Strategien“ zielen darauf ab, über eine Verbesserung des Angebots des ÖPNV positive Anreize zu setzen, um mehr Kunden in den ÖPNV zu ziehen. „Push-Strategien“ zielen darüber hinaus darauf ab, die finanziellen oder zeitlichen Kosten der Nutzung des MIV in Relation zum ÖPNV zu verschlechtern und hierdurch negative Anreize für den MIV zu setzen, um Verkehrsteilnehmer aus dem MIV zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen.

Finanzierungsbezo-gen	Rechtlich	Zahlungsverpflichtete	Wirkungsstrategie
<ul style="list-style-type: none"> - Dauer - Variabilität 	<ul style="list-style-type: none"> - Steuer - Gebühr - Beitrag - Sonderabgabe als Finanzierungsabgabe - Sonderabgabe als Lenkungsabgabe - Sonderabgabe als Ausgleichsabgabe - Gesetzliche Pflichten 	<ul style="list-style-type: none"> - Grundstückseigentümer - Anlieger / Anwohner - Kfz-Eigentümer - Arbeitgeber - Arbeitnehmer - (Einzel-)Handel - Veranstalter - Anbieter von Parkraum - Bauherren 	<ul style="list-style-type: none"> - Push-Effekt - Pull-Effekt

Tabella 5: Kategorien zur Systematisierung der Finanzierungsinstrumente

Aus der breiten Palette an grundsätzlich denkbaren Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV wurden im Rahmen dieser Grundlagenuntersuchung einzelne Instrumente vertieft geprüft. Für die Auswahl wurden vier Cluster von Bewertungskriterien näher betrachtet. Dabei handelte es sich um die Bereiche Finanzierung, Recht und Vollzug, Akzeptanz und Wirkung der jeweiligen Instrumente (vgl. Abbildung 2).

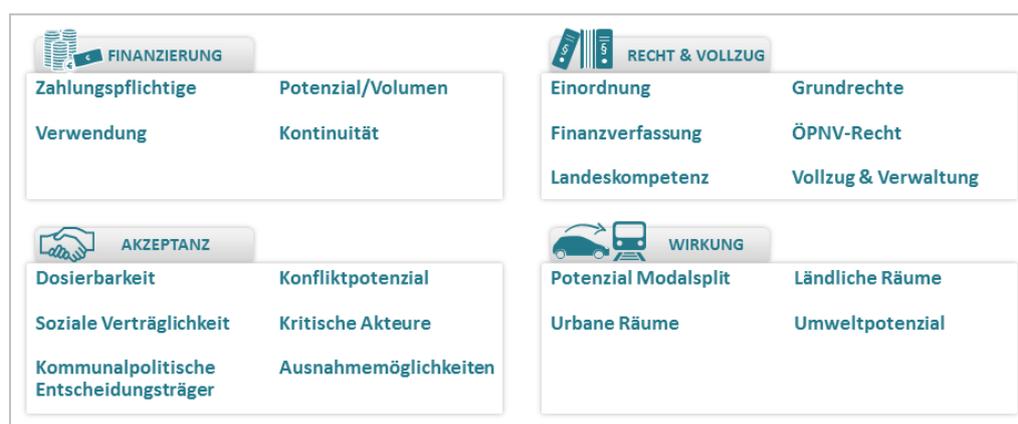


Abbildung 2: Kriterien für die Bewertung der Instrumente

Im Hinblick auf die Finanzierung war maßgeblich, dass durch die neuen Instrumente eine ausreichende Finanzierungsbasis geschaffen wird, die auch für den ÖPNV verwendet werden kann. In rechtlicher Hinsicht war unter anderem maßgeblich, dass die Instrumente nach einer ersten Einschätzung finanzverfassungsrechtlich umgesetzt werden können, dass eine entsprechende Landeskompetenz zur Einführung der Instrumente besteht und

dass sie nicht offensichtlich gegen Grundrechte verstoßen. In Bezug auf das Kriterium der Akzeptanz stand im Vordergrund, dass die Instrumente von möglichst vielen maßgeblichen Akteuren als sach- und interessengerecht empfunden werden können. Im Hinblick auf die Wirkung wurde unter anderem das Potenzial für den Modalsplit, die spezifische Wirkung auf urbane und ländliche Räume und das Umweltpotenzial diskutiert.

Unter Berücksichtigung dieser Kriterien wurde auf Grundlage einer breiten Diskussion im Rahmen eines Workshops entschieden, ÖPNV-(Erschließungs-) Beiträge, die ÖPNV-Grundgebühr, das Bürgerticket sowie kursorisch auch die Einbeziehung weiterer Gruppen im Rahmen eines erweiterten Bürgertickets (Arbeitnehmer-Ticket, Einzelhandels-Beitrag, Veranstaltungsticket), verpflichtende Job- und Kombitickets, die Stellplatzablöse sowie Transport Development Districts und die Kommunale Parkplatzsteuer näher zu untersuchen. Die vorläufige Bewertung der Instrumente, welche die Grundlage für die Auswahl der vertieft zu untersuchenden Instrumente dieser Studie war, befindet sich im Anhang dieser Studie. Nach den vorläufigen Erkenntnissen sollte sich das vom Auftraggeber u. a. angestrebte Ziel, den Kommunen neue Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV an die Hand zu geben, mit Hilfe dieser Instrumente am ehesten erreichen lassen.

Nach Ende der Expertengespräche wurde zusätzlich das Instrument der Kfz-Nahverkehrsabgabe aufgenommen, da dieses besonders in die zwischenzeitliche fachpolitische Diskussion gekommen war. Das Instrument wurde somit im Rahmen der Expertengespräche nicht bewertet.

Nicht tiefer untersucht werden sollte hingegen die City-Maut, da sie bereits umfangreich abgehandelt scheint. Ebenfalls nicht näher untersucht werden sollte die „versement transport“, da sie zu einer einseitigen Belastung der Arbeitgeber führen könnte.

Bei der vertieften Betrachtung der ausgewählten Instrumente erfolgte jeweils eine finanzverfassungsrechtliche Beurteilung anhand der Maßstäbe des Abgabenrechts, außerdem eine Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz und möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen. Sodann wurden die Instrumente ÖPNV- und insbesondere beihilfenrechtlich näher beleuchtet. Darüber hinaus erfolgte eine volks- und verkehrswirtschaftliche Bewertung der Instrumente. Bei dieser Bewertung wurde unter anderem das Potenzial der Instrumente für Veränderungen des Modalsplits und das mit den Instrumenten verbundene Finanzierungspotenzial betrachtet. Über Modellrechnungen werden zudem die Umweltwirkungen von Änderungen des Modalsplits betrachtet. Im Verlauf der Grundlagenuntersuchung wurden schließlich auch Gespräche mit verschiedenen Experten geführt und ein Stakeholder-Workshop veranstaltet. Diese Diskussionen dienten dazu, die ausgewählten Instrumente im Hinblick auf die fachliche Eignung, finanzielle und verkehrliche Wirkungen sowie auf die Akzeptanz und praktische Umsetzbarkeit hin besser einschätzen zu können. Auch diese Erkenntnisse wurden für die nachfolgende Beurteilung aufgegriffen.

G. ÖPNV-Erschließungsbeiträge

Analog zur Umlegung der Straßenbaukosten auf Anlieger wird von den Grundstückseigentümern ein einmaliger Erschließungsbeitrag für die erstmalige Herstellung von baulicher ÖPNV-Infrastruktur erhoben. Denkbar ist ebenso ein wiederkehrender bzw. regelmäßig zu zahlender Beitrag für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur (Wartung/Instandhaltung) oder ggf. für die Aufrechterhaltung eines Angebots.²⁵

G.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Um das Instrument der ÖPNV-Erschließungsbeiträge von anderen zu prüfenden Finanzierungsinstrumenten abzugrenzen, sind zunächst die grundsätzlichen Unterschiede der kommunalen Abgabenarten herauszuarbeiten.

Traditionell werden Abgaben in die Vorzugslasten der Beiträge und Gebühren sowie in sonstige Kommunalabgaben wie Steuern oder Sonderabgaben eigener Art unterteilt. Während bei Beiträgen und Gebühren wesentliches Merkmal die der Abgabe gegenüberstehende Gegenleistung ist,²⁶ sind Steuern Geldleistungen, die nicht als Gegenleistung für eine besondere Leistung erhoben werden. Sonderabgaben sind Geldleistungen, die sich nicht eindeutig den Beiträgen, Gebühren oder Steuern zuordnen lassen, die in der Regel voraussetzungslos, nur ausnahmsweise und von ihrer Wirkung her ähnlich einer Steuer erhoben werden und daher einer besonderen Rechtfertigung bedürfen.²⁷ Was die Erhebung von Abgaben angeht, gilt allgemein, dass Kommunen, aber auch Kreisen und Regionalverbänden dann ein grundsätzliches Recht zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs zuzubilligen sein wird, wenn und soweit diese Aufgabenträger für den ÖPNV sind. Für Kommunen folgt diese Abgabenhöhe bereits aus der verfassungsrechtlich verankerten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.²⁸ Im Übrigen wird das Recht, Abgaben zu erheben, aber erst durch eine entsprechende landesrechtliche Ermächtigungsnorm eröffnet und durch diese auch begrenzt. Anerkannt ist die Abgabenhöhe insbesondere in Bezug auf Beiträge, denn das Recht zur Erhebung von Beiträgen korrespondiert regelmäßig mit einer der Körperschaft obliegenden Sachaufgabe.²⁹ Eine solche Aufgabenzuweisung erfolgt beim öffentlichen Nahverkehr meist durch die Nahverkehrsgesetze der Länder. Während die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr oftmals unmittelbar bei den Ländern verbleibt, ist die Aufgabenträgerschaft für den überregionalen Straßenpersonenverkehr

25 Maaß und Waluga, „Allgemeiner ÖPNV-Beitrag‘ und ‚Bürgerticket‘ als Instrumente zur Finanzierung des Nahverkehrs“.

26 Vgl. Quaas, *Kommunales Abgabenrecht*, Rn. 4.; grundlegend BVerfG, Beschluss vom 20.05.1959, Az. 1 BvL 1, BVerfGE 9, 291 (297).

27 Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Rn. 512f.

28 Vgl. hierzu und zum Folgenden Wieland, „Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im System der Kommunalfinanzen“, 166.

29 Arndt, in: Henneke, Pünder, und Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*, § 16 Rn. 9.

in den Flächenländern wie Baden-Württemberg vielfach auf die Stadt- und Landkreise übertragen. Von diesen Zuweisungen unberührt bleibt dabei die Befugnis der Gemeinden, selbst ÖPNV durchzuführen.

Was nun die Ausgestaltung des hier in Rede stehenden Finanzierungsinstruments angeht, ist vorstellbar, beispielsweise von Grundstückseigentümern eine wiederkehrende Abgabe zur Deckung des Aufwands für die Erschließung des Grundstücks mit ÖPNV-Infrastruktur sowie deren Unterhaltung und Wartung – und möglicherweise auch für den Betrieb – zu erheben. Eine solche Abgabe unterscheidet sich in ihrer Ausgestaltung von einer Nahverkehrsabgabe, wie sie beispielsweise 1991 gutachterlich für Baden-Württemberg geprüft wurde, denn nach der damaligen Konzeption sollte die Abgabe als Sonderabgabe unter anderem zu Lenkungs Zwecken von der Gruppe der Fahrzeughalter entrichtet werden. Im Folgenden ist daher zu prüfen, inwieweit das klassisch abgabenrechtliche Instrument der Beiträge – angelehnt an die auf kommunaler Ebene bestehenden Beiträge, also insbesondere Ausbau- und Erschließungsbeiträge sowie dort ebenfalls mögliche weitere Beiträge eigener Art wie etwa die Fremdenverkehrsabgabe – tatsächlich für die hier in Rede stehende Abgabe geeignet ist.

Nach obiger Darstellung kennzeichnen sich Beiträge dadurch, dass sie im Gegenzug für einen Sondervorteil, der dem Abgabepflichtigen durch die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erwächst, erhoben werden. Insbesondere im Hinblick darauf, dass nicht jeder mögliche Gebührenschuldner eines Gemeindegebiets zwingend auch den angebotenen ÖPNV tatsächlich in Anspruch nimmt, erscheint es naheliegend, die durch die Infrastruktur und – soweit möglich – auch durch den laufenden Betrieb des ÖPNV entstehenden Kosten durch Beiträge zu finanzieren.

Dabei unterscheidet das kommunale Beitragsrecht traditionell zwischen Anschluss-, Ausbau- und Erschließungsbeiträgen. Darüber hinaus bestehen vereinzelt weitere Abgaben wie etwa die Fremdenverkehrsabgabe oder Rundfunkbeiträge, die sich zumindest teilweise auch als Beiträge eigener Art einstufen lassen. Für die geplante Abgabe scheint die Kategorie der Anschlussbeiträge schon wegen der fehlenden Leitungsgebundenheit des ÖPNV als öffentliche Anlage wenig naheliegend. Je nach Ausgestaltung des Instruments könnte der ÖPNV-Beitrag entweder den allgemeinen Ausbau- oder den Erschließungsbeiträgen ähneln oder aber einen Beitrag eigener Art darstellen. Fraglich ist nun, wie ein möglicher Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV im Einzelnen ausgestaltet werden könnte, was also der eigentliche Beitragsgegenstand ist. Genau wie bei der Abwasser- und Abfallbeseitigung, den Tageseinrichtungen für Kinder, Friedhöfen, dem Rettungsdienst, Theatern, Bädern, Museen oder Musikschulen könnte man entweder den öffentlichen Nahverkehr insgesamt oder aber zumindest dessen Infrastruktur als öffentliche Einrichtung auffassen. Je nach Organisationsform des öffentlichen Nahverkehrs könnte darüber hinaus unter Umständen ein noch weiterer Begriff gewählt und auch der Betrieb selbst als Teil der öffentlichen Einrichtung ÖPNV gezählt werden. In diesem Falle wäre bei der Ermächtigungsnorm – ähnlich der

landesrechtlich bestehenden Regelung zur Fremdenverkehrsabgabe – unmittelbar auf den besonderen wirtschaftlichen Vorteil abzustellen, den der Beitragsschuldner erlangt.

Von der genauen Ausgestaltung hängt auch der individuelle Sondervorteil des Beitragspflichtigen ab. Entscheidend ist zunächst, dass nach der Idee des hier gewählten Finanzierungsinstruments ein Mindestangebot an öffentlichem Nahverkehr als Sondervorteil dem Beitrag gegenübersteht. Daher bedarf es zumindest eines gewissen Aufwands bei der Begründung des Sondervorteils, auch weil wohl Einnahmen aus dem entgeltfinanzierten Betrieb zu berücksichtigen sind. Aus der Rechtsprechung und Literatur zu Beiträgen lassen sich vereinzelt Hinweise entnehmen, die für die nähere Ausgestaltung Orientierung bieten können.

Bei dem Sondervorteil muss es sich ausdrücklich um eine individuelle Gegenleistung handeln, sodass ein Vorteil für die Gruppe der Abgabepflichtigen wie bei den Sonderabgaben nicht genügt. Hierzu muss jeder Abgabepflichtige in den individuellen Genuss des Vorteils oder des Aufwands kommen können. Die Frage nach der Individualisierbarkeit des durch den ÖPNV vermittelten Vorteils spielt bei ÖPNV-Beiträgen eine besondere Rolle, da sich der ÖPNV seinem Wesen nach an die Allgemeinheit richtet.

Grundsätzlich können auch mittelbare bzw. indirekte Vorteile der Abgabepflichtigen eine Beitragspflicht begründen. Dies sind Vorteile, die der Beitragspflichtige nicht unmittelbar durch die aktive Nutzung der öffentlichen Einrichtung erlangt, sondern auf indirekte Weise vermittelt durch Zwischenschritte. Ein Beispiel ist der in vielen Ländern seit Jahrzehnten etablierte Fremdenverkehrsbeitrag: Er wird von Unternehmen erhoben, die aufgrund des Fremdenverkehrs zusätzliche Kunden erwarten können, wie z.B. Gesundheitsdienstleister und Einzelhandel. Der mittelbare Zusammenhang zwischen Erhebungsanlass und Vorteil des Pflichtigen kann sich jedoch „zu einer bloßen gesetzlichen Vermutung oder Fiktion des Vorteils verflüchtigen.“³⁰

Grundlegend klargelegt ist darüber hinaus das Erfordernis einer gewissen Konnexität zwischen Beitrag, Beitragsgegenstand und gewährtem Vorteil. Darüber hinaus klargelegt ist, dass der Beitrag dann, wenn er sich auf Vorteile bezieht, die das Wohnen betreffen, auch grundstücksbezogen erhoben werden kann,³¹ dass dann also eine Wahlmöglichkeit bestehen zwischen einer Pro-Kopf-Erhebung und einer grundstücksbezogenen Betrachtung. Und schließlich ist verfassungsgerichtlich auch klargelegt, dass eine gewisse Pauschalierung bei der Beitragserhebung zulässig ist. Demnach müssen die Leistung und der dieser gegenüberstehende Vorteil lediglich in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Neuartige Abgaben wie etwa die Fremdenverkehrsbeiträge werden dabei von der obergerichtlichen Rechtsprechung regelmäßig als echte

30 BVerwGE 39, 100, 105.

31 Starck, in: von Mangoldt, Klein, und Starck, *Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19*, Art. 3 Rn. 121.

Beiträge gewertet. Für einen möglichen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV bedeutet dies, dass bei dessen Ausgestaltung ebenfalls eine Nutzungsvermutung und Typisierung zulässig ist, die in urbanen Räumen aufgrund der dort vorhandenen Nutzungsdaten leichter fallen dürfte; verfassungsrechtlich unbedenklich dürfte darüber hinaus eine widerlegbare Nutzungsvermutung sein.³²

Ob der Vorteil durch die Benutzung der Einrichtung tatsächlich wahrgenommen wird, war bisher nicht ausschlaggebend, denn die Beitragspflicht gründete auf der Möglichkeit der Inanspruchnahme.

In dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.03.201633 zum Rundfunkbeitrag verlangt das Gericht über die bloße Nutzungsmöglichkeit hinaus eine „weitestgehende Inanspruchnahme“ durch die Beitragspflichtigen und verknüpft dies mit einer generell ablehnenden Äußerung in Richtung von ÖPNV-Beiträgen:

„Ein ausgleichspflichtiger individueller Vorteil entsteht nicht nur, wenn eine Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch genommen, d.h. tatsächlich genutzt wird. Vielmehr kann bereits die Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, einen derartigen Vorteil darstellen. Allerdings reicht die Nutzungsmöglichkeit nicht aus, um für alle Personen, denen diese Möglichkeit rechtlich und tatsächlich eröffnet ist, einen Vorteil zu begründen. Ein derart weiter Vorteilsbegriff würde die Finanzierungsmöglichkeiten durch Vorzugslasten auf Kosten der Steuerpflichtigen in einer Weise ausweiten, die sich nicht mit ihrem verfassungsrechtlich vorgegebenen Ausnahmecharakter vereinbaren ließe (...). Aus Gründen der Belastungsgleichheit der Steuerpflichtigen und der Geltungskraft der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG darf die steuerliche Belastung durch Vorzugslasten nur erhöht werden, wenn hierfür ein konkret nutzbarer Gegenwert geboten wird, der die zusätzliche Abgabepflicht rechtfertigt. Dies ist bei der Möglichkeit, ein Leistungsangebot zu nutzen, der Fall, wenn die Nutzung nicht nur tatsächlich und rechtlich möglich, sondern darüber hinaus die Annahme berechtigt ist, dass der Personenkreis, dem die Nutzungsmöglichkeit offensteht, diese mit einem hohen Grad an Wahrscheinlichkeit weitestgehend in Anspruch nimmt.

Diese Voraussetzungen sind erfüllt, wenn bestimmte Personen das Leistungsangebot nutzen müssen, um eine öffentlich-rechtliche Pflicht zu erfüllen. Eine derartige Pflicht begründet die Anordnung, dass die Eigentümer bebauter oder baulich nutzbarer Grundstücke diese an eine kommunale Versorgungseinrichtung anschließen und die Versorgungsmöglichkeit nutzen müssen (Anschluss- und

32 Ähnlich Bracher u. a., *Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?*, 21; Maaß und Waluga, „Allgemeiner ÖPNV-Beitrag‘ und ‚Bürgerticket‘ als Instrumente zur Finanzierung des Nahverkehrs“.

33 BVerwG, Urteil vom 18. März 2016, 6 C 6/15, NVwZ 2016, S. 1081.

Benutzungszwang, vgl. Wernsmann, ZG 2015, 79 <89>). Kann der Einzelne dagegen frei darüber entscheiden, ob er eine Leistung in Anspruch nimmt, muss feststehen, dass die Mitglieder eines abgrenzbaren Personenkreises von der angebotenen Nutzungsmöglichkeit nahezu geschlossen Gebrauch machen. Daher ist es ausgeschlossen, Vorzugslasten bereits für die Bereitstellung kultureller, sozialer oder sportlicher Einrichtungen (z.B. Theater, Kindertagesstätten) oder des öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, für deren weitestgehende Inanspruchnahme durch alle angesprochenen Personen sich keine tragfähige tatsächliche Grundlage findet.“ (BVerwG, a.a.O. Rn. 27 f.).

Über die zitierte Passage hinaus, hat sich das Gericht bislang nicht mit ÖPNV-Beiträgen auseinandergesetzt und auch die Konsequenzen der Anwendung der dort erarbeiteten Anforderungen auf bestehende Beitragsformen wie z.B. Fremdenverkehrsbeiträge nicht erörtert. Eine generelle Form der Absage gegenüber allen denkbaren Formen von ÖPNV-Beiträgen kann in dem Urteil daher nicht gesehen werden. Dennoch ist in der Aussage des Gerichts im Hinblick auf die möglichen rechtlichen Risiken von ÖPNV-Beiträgen einschließlich der hier untersuchten ÖPNV-Erschließungsbeiträge ernst zu nehmen und zu würdigen.

Nähere Kriterien, wann man von einer „weitestgehenden Inanspruchnahme“ einer öffentlichen Einrichtung durch die Beitragspflichtigen ausgehen könne, liefert das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts nicht. Das Gericht schließt im Hinblick auf Rundfunkbeiträge allein aus dem Vorhandensein von Rundfunkempfangsgeräten in den allermeisten Haushalten, dass diese den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nutzen – ohne angesichts des hohen Marktanteils des privaten Rundfunks in Frage zu stellen, dass nicht wenige Beitragspflichtige womöglich die öffentlich-rechtlichen Sender gar nicht oder nur sehr selten nutzen. Dementsprechend dürfte es auch im Hinblick auf einen ÖPNV-Erschließungsbeitrag ausreichen, wenn in einer Gemeinde die allermeisten Beitragspflichtigen den ÖPNV zumindest sporadisch aktiv selbst nutzen.

Die aktive Nutzung des ÖPNV als Fahrgast ist für ÖPNV-Erschließungsbeiträge jedoch bereits vom Ansatz her nicht der geeignete Anknüpfungspunkt zur Begründung des Sondervorteils der Beitragspflichtigen, da die Zahlungspflicht der ÖPNV-Erschließungsbeiträge die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke trifft und diese häufig juristische Personen sind oder natürliche Personen mit einem anderen Wohnsitz – für beide Eigentümergruppen scheidet eine eigene aktive Nutzung des ÖPNV von vorneherein aus.

Ein Sondervorteil für Grundstückseigentümer kann daher nur über mittelbare bzw. indirekte Vorteile begründet werden. Der ÖPNV bringt neben direkten Vorteilen für die Fahrgäste auch eine Vielzahl von indirekten Vorteilen für Grundstückseigentümer mit sich, die den ÖPNV nicht aktiv selbst als Fahrgast nutzen:

- Erreichbarkeit des Gebäudes für Bewohner, Besucher, Kunden, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Ersparnis von Kosten, z.B. für Parkflächenherstellung, Firmenwagen etc.
- Wertsteigerung von Grundstücken.

Zur Wahrung der vom Bundesverwaltungsgericht eingeforderten Abgrenzbarkeit der Beiträge von Steuern ist entscheidend, inwieweit diese Vorteile für den Einzelnen gegenüber den von der öffentlichen Einrichtung ausgehenden Vorteilen für die Allgemeinheit abgrenzbar sind. Sofern eine solche Abgrenzung bei indirekten Vorteilen möglich ist, sind sie auch in die Prüfung der „weitestgehenden Inanspruchnahme“ durch die Beitragspflichtigen einzubeziehen. Bei einer solchen Betrachtung können einige Modelle für ÖPNV-Beiträge durchaus die vom Bundesverwaltungsgericht im Rundfunkbeitrag-Urteil aufgestellten Anforderungen erfüllen. Das Bundesverwaltungsgericht setzt sich mit dieser Möglichkeit jedoch nicht auseinander.

Auch das Beispiel der seit langem nicht nur in Baden-Württemberg etablierten und in ständiger Rechtsprechung bestätigten Fremdenverkehrsbeiträge verdeutlicht, dass eine indirekte, passive Nutzung von öffentlichen Einrichtungen einen individualisierbaren Sondervorteil begründen kann: Fremdenverkehrsbeiträge werden für die indirekte Nutzung und damit für den Ausgleich eines mittelbaren Vorteils für den Betrieb öffentlicher Einrichtungen erhoben, die sich grundsätzlich an die Allgemeinheit richten. So können Gemeinden von Personen und Unternehmen, denen durch den Fremdenverkehr besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen, einen Fremdenverkehrsbeitrag erheben, ohne dass die Beitragspflichtigen selbst aktiv die mit ihren Beiträgen finanzierten öffentlichen Einrichtungen des Fremdenverkehrs wie z.B. Schwimmbäder, Wanderwege o.ä. nutzen.³⁴ Dabei ist es unschädlich, dass auch die Allgemeinheit von der öffentlichen Einrichtung profitiert bzw. diese nutzen kann – entscheidend ist, dass der Nutzen der Beitragspflichtigen in abgrenzbarer, messbarer Weise höher liegt als der Nutzen für die Allgemeinheit.

Zudem ist in Bezug auf Gebühren anerkannt, dass bereits die Vorhalteleistung einer öffentlich-rechtlichen Einrichtung als „Benutzung“ der Einrichtung durch den Begünstigten anzusehen ist.³⁵ Dies lässt sich ohne weiteres auch auf Beiträge übertragen. Dieser Grundsatz würde ins Leere laufen, wenn konstitutives Element von Beiträgen stets die unmittelbare, direkte und aktive Nutzung der öffentlichen Einrichtung durch nahezu alle Beitragspflichtigen wäre.

³⁴ Vgl. anstelle vieler: BVerwG, Urteil vom 15. Oktober 1971 – VII C 13.70, VII C 20.70, juris Rn. 10ff.

³⁵ VGH Mannheim, Urteil 01.03.1984, 2 S 1177/82.

Auch nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte somit ein indirekter Nutzen der Beitragszahler einen individuellen Sondervorteil begründen können, solange dieser indirekte Nutzen hinreichend klar auf die Gruppe der Beitragszahler abgrenzbar ist.

Als objektives Kriterium zur Abgrenzung der Vorteile des ÖPNV für die Beitragspflichtigen gegenüber den vom ÖPNV vermittelten Vorteilen für die Allgemeinheit bietet sich die Qualität der Erschließung des Grundstücks durch den ÖPNV an. Auf der Satzungsebene könnten die Kommunen die Beitragspflicht an die ÖPNV-Erschließungsqualität und -nutzung koppeln. Beitragspflichtig wären nur die Eigentümer solcher Gebäude, die vom ÖPNV in einer bestimmten Mindestqualität (Entfernung, Takt) erschlossen werden.³⁶ Anknüpfungspunkt könnte dabei die im jeweiligen Nahverkehrsplan geregelte Erschließungsqualität sein. Zudem könnte die Höhe des Beitrags analog zur Erschließungsqualität gestaffelt werden. Ebenso könnte einbezogen werden, ob und in welchem Umfang die spezifische Grundstücksnutzung vom ÖPNV profitiert bzw. dessen Nutzung induziert. So hat beispielsweise ein Grundstück mit Einzelhandelsnutzung im Umfeld eines U-Bahnhofs einen objektivierbaren höheren Nutzen vom ÖPNV als ein landwirtschaftlich genutztes Grundstück im Außenbereich. Für letzteres dürfte dementsprechend kein Beitrag erhoben werden, für ersteres lässt sich ein beitragsrechtlich relevanter Sondervorteil jedoch begründen.

Wählt man nun die bloße Infrastruktur des ÖPNV als Beitragsgegenstand, und sieht dementsprechend in den in Rede stehenden Beiträgen eine den straßenrechtlichen Ausbau- und Erschließungsbeiträgen ähnelnde Abgabe, könnte der Sondervorteil im Anschluss des Grundstücks an die Infrastruktur zu sehen sein. Unter einem Erschließungsvorteil versteht man nämlich den Vorteil, den die Erschließung für die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks mit sich bringt.³⁷ Im Anschlussbeitragsrecht wird ein Vorteil bei einer Erhöhung des objektiven Gebrauchswerts des Grundstücks gesehen.³⁸ Auch hier reicht die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Straße aus, soweit sie die Benutzbarkeit des Grundstücks begünstigt. Auch nach diesen Voraussetzungen lässt sich bei einer räumlichen Mindesterschließung mit baulicher Infrastruktur – etwa dergestalt, dass eine bestimmte Maximalentfernung zum nächsten Einstiegspunkt definiert wird, welche je nach Verkehrsmittel und Einzugsbereich beziehungsweise Tarifgebiet variieren kann – ein Sondervorteil bejahen. Möchte man auch investive Kosten nichtbaulicher Infrastruktur zum Gegenstand der in Rede stehenden Beiträge machen, könnte es erforderlich sein, zur Begründung des Sondervorteils der sich auch auf diese Kosten beziehenden Abgabe eine betriebliche Mindesterschließung des Grundstücks vorauszusetzen. Außerdem könnte hierbei wohl auch eine Pro-Kopf-Betrachtung erfolgen und ein individueller Vorteil jedes einzelnen

36 Siehe näher Maaß, Waluga, und Weyland, Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin.

37 M.w.N. Arndt, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzien, § 16 Rn. 41, 44.

38 Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 574.

Gebührensschuldners begründet werden, der in einem vorgehaltenen Mindestangebot an öffentlichem Nahverkehr liegt. In diesem Zusammenhang ist berücksichtigen, dass es umso schwieriger wird, einen grundstücksbezogenen Vorteil für den Beitragspflichtigen zu begründen, je stärker allgemeine betriebliche Ausgaben einbezogen werden. Denn diese betrieblichen allgemeinen Ausgaben stellen gerade keinen Sondervorteil dar, die dem jeweiligen Beitragspflichtigen genau zurechenbar sind.

Fraglich ist schließlich, ob die diskutierten Beiträge als wiederkehrende Abgabe erhoben werden können. Nach den Kommunalabgabengesetzen werden klassische Beiträge wie etwa Ausbau- und Erschließungsbeiträge bisher überwiegend für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen erhoben. Unter anderem in diesem Zusammenhang wurde teilweise der Grundsatz der Einmaligkeit der Beitragserhebung aufgestellt.³⁹ Auch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung betont diesen Rechtsgrundsatz. Diesbezüglich ist aber zu beachten, dass sich die Rechtsprechung insbesondere auf die einmaligen Ausbau- und Erschließungsbeiträge bezieht. Nach der diesen Beiträgen zugrunde liegenden kommunalrechtlichen Gesetzeslage waren die Beiträge so bemessen, dass die erstmalige Erschließung oder der einmalige Ausbau abgegolten war. Vor diesem Hintergrund ist verständlich, dass eine Doppelbelastung ein und desselben Grundstücks vermieden werden soll. Was die Einwände in der Literatur angeht, ein Beitrag sei stets einmalig, bleibt dort außer Acht, dass auch andere wiederkehrende Abgaben wie etwa traditionelle Kur- und Fremdenverkehrsabgaben regelmäßig als Beiträge eingeordnet werden, ohne dass deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit grundsätzlich in Frage gestellt wäre.⁴⁰ Insgesamt scheint es daher nicht zwingend, die finanzverfassungsrechtliche Einstufung einer Abgabe als Beitrag unter das Primat der Einmaligkeit zu stellen.

Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass die gesetzgeberische Praxis inzwischen eine Reihe von wiederkehrenden Ausbau- und Erschließungsbeiträgen hervorgebracht hat und diese zumindest von der hierzu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gebilligt wurden. So haben unter anderem Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen die landesrechtlichen Grundlagen geschaffen, die es den Kommunen ermöglichen, auch wiederkehrende Ausbaubeiträge zu erheben. Außerdem lässt sich ein wiederkehrender Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV auch argumentativ gut begründen. So können wiederkehrende Beiträge gegenüber einer einmaligen Erhebung eine größere Beitragsgerechtigkeit gewährleisten, da sich die Lasten besser auf einer größeren Zahl an Beitragsschuldnern verteilen; außerdem kann eine jährlich erhobene Abgabe transparenter erkennen lassen, welche Maßnahmen finanziert werden, da der zeitliche Abstand zwischen Erhebung des Beitrags und Inanspruchnahme des

39 M.w.N. Arndt, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 16 Rn. 16; Quaas, a.a.O., Rn. 103.

40 Soweit ersichtlich wendet sich beispielsweise Driehaus, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*, § 1 Rn. 6., gegen wiederkehrende Beiträge.

Vorteils geringer ist; und schließlich kann eine Zusammenfassung verschiedener Gemeindeteile zu einheitlichen Beitragsgebieten den Kommunen eine bessere Planbarkeit bieten, da die Zahlkraft einzelner Anlieger bei einer umfassenderen Umlage weniger bedeutsam ist.⁴¹

Nach alledem scheint die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen sowohl für die Finanzierung der Infrastruktur als auch für allgemeine – vom entgeltfinanzierten Betrieb abzugrenzende – Kosten des ÖPNV finanzverfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Insbesondere im Hinblick auf die Begründung eines zurechenbaren Sondervorteils nicht unproblematisch dürfte dabei sein, wenn durch die Beiträge der allgemeine Betrieb finanziert werden soll. Insgesamt sprechen aber – auch nach der pauschalen, kritischen Äußerung des Bundesverwaltungsgerichts gegenüber ÖPNV-Beiträgen – gute Argumente dafür, dass eine solche Abgabe grundsätzlich zulässig ist. Die Frage der Rechtmäßigkeit hängt sodann von der konkreten Ausgestaltung der Abgabe ab.

G.2 Gesetzgebungskompetenz

Die Länder müssten nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung zur Einführung von derartigen Beiträgen zur Finanzierung des ÖPNV ermächtigt sein. Nach Art. 70 Abs. 1 GG gilt dabei ein grundsätzliches Gesetzgebungsrecht der Länder, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Da der Schwerpunkt der geplanten Regelung die Abgabe selbst und nicht das Nahverkehrsrecht ist, dürfte der Bund nicht für die Erhebung von Beiträgen zur Finanzierung des ÖPNV zuständig sein: Für die Erhebung von klassischen Erschließungsbeiträgen verfügen die Länder seit 1994 über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz.⁴² Diese folgt aus der Bestimmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Was die Erhebung von klassischen Ausbaubeiträgen angeht, zeigt sich bei einer schwerpunktmäßig abgabenrechtlichen Betrachtung ebenfalls keine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Nichts anderes gilt im Übrigen, wenn man den Schwerpunkt der Regelung im Bereich des Nahverkehrsrechts sieht. Auch für diesen Regelungsbereich besteht – in Abgrenzung zu den Regelungen betreffend die Eisenbahnen des Bundes – im Grundgesetz kein ausdrücklicher Kompetenztitel.⁴³ Daher fällt die Regelungsbefugnis für den ÖPNV den Ländern zu, die hiervon durch Erlass entsprechender Nahverkehrsgesetze auch Gebrauch gemacht haben. Insgesamt ist damit von einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für die hier diskutierte Abgabe auszugehen.

41 So Schlünder, *Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger*. *Difu-Papers*, 5 ff.

42 So auch Drießhaus, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*, § 1 Rn. 13f.

43 So auch Maak, *Verkehrslenkende Abgabenmodelle – Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung*, 57 f.

G.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Durch die Einführung von Beiträgen zur Finanzierung des ÖPNV kann insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz sowie der Schutzbereich von Freiheitsgrundrechten berührt werden. Dabei hängt die endgültige Bewertung von der tatsächlichen Ausgestaltung des Instruments ab. Was den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG angeht, findet dieser im Bereich des Abgaben- und Steuerrechts unter anderem durch den Grundsatz der Belastungs- und Steuergleichheit eine besondere Ausprägung.⁴⁴ Aus diesem folgt zum einen, dass für die ungleiche Behandlung von Sachverhalten ein sachlicher Grund gegeben sein muss. Es sind also sachliche Gründe wie etwa der jeweils vermittelte Vorteil für die Differenzierung bei der Beitragserhebung erforderlich; auf der anderen Seite verbietet sich auch eine willkürliche Ungleichbehandlung durch gleiche Beiträge für unterschiedliche Grundstücke;⁴⁵ eine gewisse Verallgemeinerung nach den Grundsätzen der Typengerechtigkeit ist aber zulässig.⁴⁶

Nach dem Äquivalenzprinzip dürfen darüber hinaus Leistung und Gegenleistung nicht in einem groben Missverhältnis stehen.⁴⁷ Im Zusammenhang mit dem Gleichheitsgrundsatz bedeutet dies, dass bei ähnlicher Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen auch ähnlich hohe Abgaben, bei ungleicher Inanspruchnahme auch ungleiche und jeweils im Verhältnis zum Nutzen stehende Abgaben erhoben werden müssen.⁴⁸ Insgesamt dürfte der allgemeine Gleichheitssatz daher gewisse Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Beitragssatzung stellen, insbesondere bei der Ermittlung der Beitragspflichtigen⁴⁹, außerdem etwa im Hinblick auf die Differenzierung verschiedener Anschlussgebiete und die Bildung von Solidargemeinschaften⁵⁰ oder auch für die Beitragsbemessung insbesondere bei Einbeziehung investiver Kosten für nichtbauliche Infrastrukturanlagen bei einem erweiterten Infrastrukturbegriff. Nichtsdestotrotz scheint es gerade auch in Anbetracht bestehender wiederkehrender Ausbau- und Erschließungsbeitrags- oder auch Fremdenverkehrsabgabensatzungen möglich, eine den Anforderungen des Gleichheitssatzes gerecht werdende Regelung aufzustellen. Dies gilt umso mehr, als Ausnahmetatbestände und Härtefallregelung verbleibende Ungerechtigkeiten abfedern können.

Was den Schutzbereich der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG angeht, wird bereits ein Eingriff mangels berufsausübungsbezogener Zwecksetzung der Abgabe zu verneinen sein. Hierauf stellt die Rechtsprechung jedenfalls im

44 Ähnlich auch Heer, *Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg*, 33. Vgl. zum Folgenden insgesamt auch Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Rn. 561f.

45 Im Hinblick auf Entwässerungsbeiträge BVerwG, Urteil vom 25.08.1982, Az. 8 C 54.81, DVBl. 1983, 46.

46 Hierzu und zum Folgenden m.w.N. Arndt, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, *Recht der Kommunal Finanzen*, § 16 Rn. 14.

47 BVerwG, Beschluss vom 16.12.1991, Az. 8 B 154/91, juris.

48 Vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 25.03.1985, Az. 8 B 11/84, NVwZ 1985, 496.

49 Starck, in v. *Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 3 Rn. 121.

50 Starck, in v. *Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 3 Rn. 122.

Bereich des Steuerrechts ab.⁵¹ Insgesamt wird der Eingriffsbegriff von der Rechtsprechung restriktiv verstanden⁵², so dass diesbezüglich eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der geplanten Abgabe möglich erscheint.

Beim Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG ist von einem Eingriff durch die Einführung der hier diskutierten Beiträge auszugehen.⁵³ Demzufolge müsste die gesetzliche Regelung geeignet, erforderlich und angemessen sein, um den verfolgten Regelungszweck – also die Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – zu erreichen und somit den Eingriff verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. In Anlehnung an die von der Rechtsprechung für den Bereich des Steuerrechts aufgestellten Vorgaben gilt, dass die Grenzen der Besteuerungsgewalt des Gesetzgebers von der Rechtsprechung äußerst weit verstanden werden und eine Verletzung erst bei erdrosselnd wirkenden Geldleistungspflichten angenommen wird.⁵⁴ Eine derartige Abgabenlast ist selten, so dass auch diesbezüglich eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der geplanten Abgabe möglich erscheint.⁵⁵

Schließlich wird von der geplanten Abgabe die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG berührt werden.⁵⁶ Dabei liegt die Schutzfunktion des Art. 2 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit Abgaben jedoch primär in der Durchsetzung allgemeiner Rechtsstaatlichkeitsanforderungen an Abgabennormen.⁵⁷ Ein verhältnismäßig ausgestalteter allgemeiner Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV dürfte daher – auch wegen der weiten Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG – auch den Anforderungen der allgemeinen Handlungsfreiheit genügen.

G.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

Im Rahmen der ÖPNV-rechtlichen Beurteilung von ÖPNV-Erschließungsbeiträgen stellt sich zum einen die Frage, welche öffentlichen Stellen für die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur zuständig sind und zum anderen auf welchem beihilfenrechtlichen Wege sie diese Finanzierung leisten können.

Der ÖPNV ist Teil der Daseinsvorsorge. Der Daseinsvorsorgeauftrag im Sinne des § 1 Abs. 1 RegG und § 5 ÖPNVG BW umfasst auch die ÖPNV-Infrastruktur. Zum Vorsorgeauftrag gehören nicht nur die reine Beförderungsleistung, sondern

51 Den Vergleich zum Steuerrecht zieht mit ähnlichem Fazit *Heer*, Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg, 38.

52 *Manssen*, in: v. *Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 12 Rn. 73.

53 So auch de *Buhr* und *Schomerus*, „Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe. Überlegungen anhand eines Fahrscheinmodells“, 88. Sowie *Krause*, *Die Nahverkehrsabgabe*, 132., jeweils mit Bezug auf die dort zugrunde gelegte Nahverkehrsabgabe.

54 *Depenhauer*, in: v. *Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 14 Rn. 384.

55 Ähnlich auch *Heer*, Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg, 41f.

56 *Starck*, in: v. *Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 2 Rn. 161.

57 So m.w.N. *Heer*, Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg, 42f.

auch alle Vorprodukte und begleitenden Maßnahmen, die dazu benötigt werden, dass diese Beförderung stattfinden kann.

Bei der Frage, welche Stellen der öffentlichen Hand die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für die ÖPNV-Infrastruktur tragen, ist zu differenzieren zwischen ÖSPV und SPNV. Aufgabenträger für den **ÖSPV** und damit insoweit auch finanzierungsverantwortlich sind gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 ÖPNVG BW die Stadt- und Landkreise. Ohne Aufgabenträger zu sein bzw. zu werden,⁵⁸ kommt nach § 6 Abs. 1 Satz 2 ÖPNVG BW auch kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Befugnis zu, Verkehrsleistungen im ÖPNV zu fördern. Aufgabenträger des **SPNV** ist nach § 6 Abs. 2 Satz 1 ÖPNVG BW das Land. Lediglich für regional bedeutsame SPNV-Leistungen mit Ausgangs- und Endpunkt innerhalb des Verbandgebiets Stuttgart steht nicht dem Land, sondern dem Verband Region Stuttgart die Aufgabenträgerschaft zu. Mit der Aufgabenträgerschaft geht normalerweise die Finanzierungsverantwortung einher. Die Länder tragen aber im SPNV uneingeschränkt nur die Finanzierungslast für die Verkehrserbringung als solche. Mit Blick auf die Finanzierung der SPNV-Infrastruktur gilt es hingegen zu differenzieren. Soweit das SPNV-Angebot der Länder auf dem Schienennetz der bundeseigenen Eisenbahnen erbracht wird, fällt der Erhalt bzw. Ausbau dieser Infrastruktur in den Aufgabenbereich des Bundes (vgl. Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG).⁵⁹ Nur soweit das von den Ländern gestaltete SPNV-Angebot auf nicht-bundeseigenen Bahnen (sog. NE-Bahnen) erbracht wird, stehen die Länder in der Finanzierungsverantwortung.

Es ist vorgesehen, dass die Kommunen oder Kreise beziehungsweise der VRS die Abgabe erheben sollen. Dies passt zur Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung im ÖSPV – nicht aber zur Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft und Finanzierungsverantwortung im SPNV. Im Sinne einer Erhaltung der bestehenden differenzierten Gestaltung der Aufgabenzuständigkeit für ÖSPV und SPNV, die auf kommunale Ebene, VRS und Land verteilt ist, sollte die Abgabe so gestaltet werden, dass sie zu der vorhandenen Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung passt.

Weiter stellt sich die Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Verwendung des Abgabenaufkommens für die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur beihilfenrechtlich zulässig ist. Lediglich bei Finanzierungsmaßnahmen, die den Tatbestand der Beihilfe (Art. 107 Abs. 1 AEUV) nicht erfüllen, stellt sich diese Frage nicht. Insoweit gilt es zwischen allgemeinen und unternehmensspezifischen Infrastrukturmaßnahmen zu unterscheiden. Nur letztere stellen überhaupt beihilfenrechtsrelevante Maßnahmen dar. Denn der Beihilfentatbestand des Art. 107 Abs. 1 AEUV

58 Kroh, *ÖPNVG Baden-Württemberg. Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs. Kommentar*, § 6 Rn. 3.

59 Barth, in: Baumeister, *Recht des ÖPNV*, A2 Rn. 3.; siehe auch Möstl, in: Maunz und Dürig, *Grundgesetz*, Art. 87e Rn. 186.

verbietet allein die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige. Eine solch selektive Begünstigung ist zu verneinen bei der staatlichen Förderung allgemeiner Infrastruktureinrichtungen, die der gesamten Wirtschaft und allen Marktteilnehmern gleichermaßen zu Gute kommen.⁶⁰

Maßnahmen, die den Tatbestand der Beihilfe erfüllen, sind nur zulässig, wenn sie zuvor bei der EU-Kommission angemeldet (notifiziert) worden sind und die Kommission die Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Gemeinsamen Markt festgestellt hat. Es gibt allerdings sekundärrechtliche Regelungen, die unter bestimmten Voraussetzungen von der Notifizierungspflicht befreien. Im Verkehrssektor ist insoweit in erster Linie an die EU-Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 (im Folgenden kurz: VO 1370/2007) zu denken. Nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007 können Beihilfen /Ausgleichsleistungen auf der Grundlage öffentlicher Dienstleistungsaufträge gewährt werden. Geht es um Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen selbst, sind also Kommunen Eigentümer von ÖPNV-Infrastruktur, entsteht ihnen ein Aufwand bzw. Finanzierungsbedarf, der die Erhebung der in Rede stehenden Abgabe rechtfertigen kann. Soweit es sich bei den ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen um allgemeine Infrastruktur handelt, sind diese nicht am EU-Beihilfenrecht zu messen. In diesem Bereich könnte das Aufkommen aus der in Rede stehenden Abgabe also von den Kommunen ohne weiteres für die ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung genutzt werden. Soweit die ÖPNV-Infrastruktur als unternehmensspezifisch zu betrachten ist, verwirklicht ihre öffentliche Finanzierung aus dem Abgabenaufkommen bzw. ihre unentgeltliche oder nicht-kostendeckende Überlassung den Tatbestand der Beihilfe. Allerdings werden die Bereiche des ÖPNV, die besonders infrastrukturintensiv sind, bereits heute durchgängig aufgrund öffentlicher Dienstleistungsaufträge nach Maßgabe der VO 1370/2007 bestellt. Die Infrastrukturüberlassung kann, in diesen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen beihilfenrechtlich abgewickelt und legitimiert werden, indem die kostenfreie bzw. nicht-kostendeckende Zurverfügungstellung der Infrastruktur im Wege der Aufstellung geeigneter Ausgleichsparameter als beihilfenrechtskonforme Ausgleichsleistung abgebildet wird. So werden Verkehre mit Straßenbahnen oder U-Bahnen durchweg von Unternehmen erbracht, die entweder noch nach Maßgabe der *Altmark Trans*-Rechtsprechung des EuGH betraut sind und an die künftig mit Auslaufen der Alt-Betrauungen öffentliche Dienstleistungsaufträge nach der VO 1370/2007 vergeben werden können oder aber bereits öffentliche Dienstleistungsaufträge nach der VO 1370/2007 erhalten haben. Auch im SPNV ist denkbar, dass die Kommunen selbst Eigentümer von Infrastruktur sind, z. B. bei den häufig von Zweckverbänden getragenen NE-Bahnen. Dann stellen sie die Infrastruktur in der Regel einem Eisenbahnunternehmen zur Verfügung. Auch hier kann dies durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag abgebildet

60 Koenig, Kühling, und Theobald, *Recht der Infrastrukturförderung*, 19 f.; EuGH, Urt. v. 15.06.1993, Rs. C-225/91 – *Matra*, Tz. 29; Entscheidung der EU-Kommission v. 27.02.2002, N 860/01 – *Skigebiet Mutterer Alm*, Ziffer 15; Entscheidung der EU-Kommission v. 09.06.2010, N 640/2008 – *Förderung der Verkehrsinfrastruktur in Sachsen*, Ziffer 46.

werden. Der SPNV gilt generell als gemeinwirtschaftlich, d. h. es besteht immer ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag, über den die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur abgedeckt werden kann. Sollten Infrastrukturmaßnahmen der Kommunen nicht in bestehende oder zu erteilende öffentlichen Dienstleistungsaufträge einbezogen werden können, z. B. weil es sich um eigenwirtschaftliche Bus-Linien handelt, bliebe nur eine Notifizierung der Maßnahme, wenn auch andere Sekundärrechtsakte der EU, die Ausnahmen von der Notifizierungspflicht vorsehen, nicht eingreifen. Grundsätzlich möglich ist diesbezüglich zwar eine Rechtfertigung im Wege von de-minimis-Beihilfen. Da Infrastrukturmaßnahmen aber in der Regel sehr kostenintensiv sind, wird in den meisten Fällen bei Infrastrukturprojekten der Schwellenwert für eine de-minimis Beihilfe überschritten sein. Nach der neuen Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung können Beihilfen für lokale Infrastrukturen bis zu einem bestimmten Schwellenwert notifizierungsfrei gewährt werden. Zwar liegt der insoweit maßgebliche Schwellenwert über dem der de-minimis-Verordnung. Allerdings scheidet eine beihilfenrechtliche Rechtfertigung über die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung aus, wenn es sich um gewidmete Infrastruktur handelt, die für ein im Voraus ermittelbares Unternehmen errichtet wird und auf deren Bedarf zugeschnitten ist. Der Großteil der Infrastruktur des ÖSPV befindet sich allerdings nicht im Eigentum der Kommunen, sondern im Eigentum der Verkehrsunternehmen, namentlich die Straßen- und U-Bahnanlagen. Soweit die Kommunen eine Abgabe für die Erschließung durch solche Anlagen erheben und aus dem Abgabenaufkommen eine Finanzierung an die Verkehrsunternehmen leisten, liegt darin eine Beihilfe bzw. Ausgleichsleistung i.S.d. VO 1370/2007. Derartige Finanzierungsmaßnahmen können aber im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages beihilfenrechtlich legitimiert werden. Denn selbst wenn zweifelhaft ist, ob eine Infrastrukturverpflichtung Gegenstand einer in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung sein kann, kann eine solche Infrastrukturverpflichtung doch zumindest in die Berechnung des Ausgleichs einfließen, den das Verkehrsunternehmen für die Erbringung von Verkehrsdiensten gemeinwirtschaftlichen Charakters erhält.⁶¹ Im städtischen ÖSPV kann davon ausgegangen werden, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO 1370/2007 bestehen oder erteilt werden können. Die öffentlichen Dienstleistungsaufträge können bei geeigneter Gestaltung die kostenfreie oder nichtkostendeckende Überlassung der Infrastruktur bzw. die Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen der Verkehrsunternehmen legitimieren. Der ländliche ÖSPV (regionaler Busverkehr) wird hingegen noch überwiegend auf eigenwirtschaftlicher Basis, d. h. nicht auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages erbracht. Im SPNV wird die Herstellung und Aufrechterhaltung der Infrastruktur in der Regel über Trassennutzungsverträge finanziert, auf deren Grundlage die Eisenbahnverkehrsunternehmen den Eisenbahninfrastrukturunternehmen

61 Beschluss der Kommission C-58/06 v. 23.02.2011 – Verkehrsverbund Rhein Ruhr, ABl. EU Nr. L 2010 v. 17.08.2011, S. 1, Ziffer 157 ff.

Trassennutzungsentgelte entrichten müssen. Den SPNV-Aufgabenträgern entsteht somit kein direkter Infrastruktur - bedingter Aufwand, der eine Abgabenerhebung zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen rechtfertigen würde.

Sollen mit dem generierten Abgabenaufkommen reine Infrastrukturunternehmen gefördert werden, ist zweifelhaft, ob dies auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages i.S.d. VO 1370/2007 geschehen kann. Dies würde voraussetzen, dass eine reine Infrastrukturverpflichtung gemeinwirtschaftlichen Charakter hat. Dies erscheint zweifelhaft in Anbetracht der Förderung von Infrastruktur, die im Eigentum eines Unternehmens steht. Selbst wenn sich aber der gemeinwirtschaftliche Charakter einer Infrastrukturverpflichtung begründen ließe, spricht einiges dafür, dass eine reine Infrastrukturbeihilfe nicht Gegenstand eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages i.S.d. VO 1370/2007 sein kann. Vielmehr kann eine Finanzierungsmaßnahme im Infrastrukturbereich nur dann über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag i.S.d. VO 1370/2007 abgewickelt werden, wenn diese auch die Erbringung von Beförderungsleistungen zum Gegenstand hat. Für reine Infrastrukturbeihilfen müsste also eine beihilfenrechtliche Legitimation jenseits der VO 1370/2007 gefunden werden. Letztlich tritt die Frage der beihilfenrechtskonformen Finanzierung von reinen Infrastrukturunternehmen aber in den Hintergrund, weil das PBefG für den ÖSPV von einem integrierten Betreiber ausgeht und im Bereich des SPNV sich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen in der Regel über die Trassennutzungsentgelte finanzieren.

G.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht wird das in Rede stehende Instrument anhand des für die Finanzierung heranziehbaren Mengengerüsts, der Eignung für infrastrukturbezogene und betriebliche Finanzierungsaufgaben, der Auswirkungen auf den Vertrieb sowie der zu erwartenden Akzeptanz bewertet. Um das Drittnutzer-Finanzierungsaufkommen eines ÖPNV-Erschließungsbeitrags abzuschätzen, bieten sich die Zahl der Haushalte sowie die Einnahmen aus der Grundsteuer B an. In Baden-Württemberg waren 2012 insgesamt 5.094.769 Haushalte registriert, davon rund 20 % in den neun Großstädten des Landes. Das Grundsteueraufkommen (Grundsteuer B) der Gemeinden im Jahr 2012 betrug 1.566,6 Mio. Euro, davon wurden 416,4 Mio. Euro (26,6 %) von den neun Großstädten eingenommen. Angaben zur Zahl der Haushalte und zum Grundsteueraufkommen liegen z. B. beim Statistischen Landesamt gemeinde- und kreisscharf vor, so dass Abschätzungen für konkrete Kommunen schnell möglich sind.

ÖPNV-Erschließungsbeiträge eignen sich im Infrastrukturbereich für eine anteilige Basisfinanzierung zur Abdeckung von Investitions- und Investitionsfolgekosten. Besonders geeignet erscheinen sie zur

Folgekostenfinanzierung, wenn keine vergleichbaren Bundes- und Landeszuschüsse wie für Neubau- und Ausbauinvestitionen nutzbar sind. In Abhängigkeit von der Höhe der Einnahmen besteht allerdings auch ein Risiko darin, dass nicht alle Neuinvestitionen, die bei steigenden Fahrgastzahlen erforderlich werden (z. B. Haltestellen entlang neuer Linien, zusätzliche Fahrzeuge zur Taktverdichtung), finanziert werden können. Dann ist eine zusätzliche Kofinanzierung erforderlich. Da die Kosten für den ÖPNV regelmäßig steigen, ist zudem eine Dynamisierung des Erschließungsbeitrags (mindestens) in Höhe der Wachstumsrate der Instandhaltungskosten vorzusehen. Ansonsten sinkt der reale Nutzen des Instruments über die Zeit. Speziell bei Infrastrukturmaßnahmen im Zuge von Strecken bzw. Linien, die mehrere Gemeinden tangieren, ist zudem eine interkommunale Abstimmung über einen gemeinsamen Erhaltungsstandard erforderlich, um einen einheitlichen ÖPNV-Standard zu gewährleisten. Auch bei der Verwendung von Erschließungsbeiträgen zur Betriebsfinanzierung besteht die Notwendigkeit einer Dynamisierung mindestens in Höhe der jährlichen Kostensteigerungsrate der Betriebsführungskosten. Bei längeren Linienwegen ist eine interkommunale Abstimmung z. B. zu Taktfrequenzen und Betriebszeiten erforderlich, um einen einheitlichen ÖPNV-Standard zu gewährleisten.

Größere Auswirkungen auf den Vertrieb sind nicht zu erwarten, da der Erschließungsbeitrag keine Auswirkungen auf die Tarifstruktur hat. Was die Akzeptanz angeht, sind positive Wirkungen vor allem dann zu erwarten, wenn mit der Einführung eines ÖPNV-Erschließungsbeitrags eine spürbare Verbesserung des ÖPNV einhergeht. Eine ausschließliche Mittelverwendung für Erhaltungsinvestitionen ist unter Akzeptanzkriterien aber auch kritisch zu sehen, da diese Investitionen dem Fahrgast oft verborgen bleiben und damit die Mittelverwendung nicht nachvollziehbar ist. Da davon auszugehen ist, dass Erschließungsbeiträge in der Kommune eingesetzt werden, in der sie erhoben werden, lassen sich nur dann gemeindeübergreifende Netzwirkungen im ÖPNV erzielen, wenn in einer konzertierten Aktion eine linien- oder netzweite Umstellung auf die Drittnutzerfinanzierung erfolgt. Die interkommunale Erhebung von ÖPNV-Erschließungsbeiträgen z. B. entlang stark nachgefragter Linien, in Mittelbereichen oder innerhalb von Verbundräumen ist daher außerhalb der Kernstädte für die Akzeptanz besonders erfolgsrelevant. In den Kernstädten können hingegen aufgrund der verhältnismäßig starken Binnenverkehre auch rein kommunale Lösungen ein erfolgversprechender Ansatz sein.

G.6 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung dieses Instruments dürften sich keine außergewöhnlichen Schwierigkeiten stellen. Insbesondere im Hinblick auf die Gruppe der Grundstückseigentümer liegen die Daten der Beitragsschuldner vor, so dass keine aufwendigeren Erhebungen durchgeführt werden müssen. Außerdem wirkt sich – auch was die mögliche Verankerung des Instruments im Kommunalabgabengesetz angeht – die Erfahrung mit bestehenden

Erschließungsbeiträgen positiv aus. Allerdings gilt diesbezüglich sowohl im Hinblick auf einmalige Beiträge als insbesondere auch hinsichtlich einer wiederkehrenden Erhebung, dass gerade auf Satzungsebene wegen der mangelnden Erfahrung konkret im Bereich von ÖPNV-Erschließungsbeiträgen und der komplexen Vorteilsberechnung ein erheblicher Aufwand bei der Umsetzung zu erwarten ist.

G.7 Expertengespräche und Workshop

Von zahlreichen befragten Experten werden die hier in Rede stehenden Beiträge grundsätzlich als eine geeignete Form der Drittnutzerfinanzierung erachtet. Die Beiträge sind nach Meinung dieser Experten insofern gut begründbar, als den Beitragspflichtigen durch die ÖPNV-Anbindung ihres Grundstücks ein Vorteil entsteht. Von vielen Experten wird vertreten, dass eine Umsetzung der Abschöpfung für neue ÖPNV-Infrastruktur deutlich weniger problematisch sei als die Finanzierung des Unterhalts der bestehenden ÖPNV-Infrastruktur. Dort hätten die Wertsteigerungen von erschlossenen Grundstücken bereits vor vielen Jahren stattgefunden, insofern sei es schwierig, bei den aktuellen Eigentümern nachträglich etwas abzuschöpfen. Bei wiederkehrenden Erschließungsbeiträgen würden außerdem größere Widerstände erwartet, die man allerdings dadurch abmildern könnte, wenn für die Bürger eine Gegenleistung ersichtlich ist. Für den Neubau insbesondere von schienengebundener Infrastruktur erscheint eine Erschließungsabgabe für die Grundstückseigentümer vielen Experten nach ein interessanter Gedanke, auch wenn in den kommenden Jahren nur noch punktuell ein solcher Ausbau ansteht. Zu beachten sei, dass in Gebieten, in denen eine Abwanderung herrscht, auf Grund der sinkenden Grundstückspreise ein Mehrwert nur schwer abgeschöpft werden kann. Von Teilnehmern des Workshops wurde teilweise generell abgelehnt, für die Erhebung von Beiträgen an Grundeigentum anzuknüpfen. Hierzu wird geltend gemacht, dass Wohnen dadurch weiter verteuert würde, was politisch verfehlt sei. Insgesamt gab es jedoch auch von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops eine Bereitschaft, sich mit entsprechenden Beitragsmodellen näher auseinander zu setzen. Als Abgabenschuldner sollten dabei überwiegend Immobilien-Investoren, Kfz-Eigentümer und Veranstalter herangezogen werden. ÖPNV-Erschließungsbeiträge wurden dabei von einem großen Teil der Gruppe als überwiegend sinnvoll zur Drittnutzerfinanzierung erachtet.

H. ÖPNV-Grundgebühr

Analog zur Erhebung von benutzungsunabhängigen Grundgebühren für den (verpflichtenden) Anschluss an städtische Entsorgungsinfrastrukturen (Abfall, Abwasser) wird in diesem Modell eine Gebühr für die Bereitstellung der ÖPNV-Infrastruktur erhoben. Damit sollen die fixen Kosten des ÖPNV gedeckt werden, betriebsbezogene Kosten werden weiterhin über Fahrpreise ausgeglichen.

H.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Bei diesem in der Literatur entwickelten Instrument⁶² geht es um einen gesetzlichen Abgabentatbestand, der an das reine Bereitstellen eines bestimmten Bedienungsangebots im ÖPNV in räumlicher und zeitlicher sowie tariflicher Hinsicht anknüpft. Schuldner der Abgabe könnten alle Einwohner, alternativ auch Haushalte beziehungsweise Grundstückseigentümer sein. In der Ausgestaltung sollen die laufenden Kosten in einer Mischform nur teilweise über die ÖPNV-Grundgebühr, teilweise auch weiterhin über die regulären Fahrgeldeinnahmen des Verkehrsbetriebs gedeckt werden.

Nach dem Kommunalabgabengesetz Baden-Württembergs – dort § 11 Abs. 1 S. 1 bzw. § 13 Abs. 1 S. 1 KAG BW – knüpft der Gebührentatbestand an den Begriff der öffentlichen Leistung beziehungsweise der öffentlichen Einrichtung an. Zumindest als öffentliche Einrichtung dürfte sich der ÖPNV dabei qualifizieren lassen. Schließlich ist hierfür zunächst erforderlich, dass die Gemeinde personelle und/oder sachliche Mittel zur unmittelbaren Nutzung durch Einwohner zur Verfügung stellt und diesen ein durch Verwaltungsstreitverfahren verfolgbares Benutzungsrecht zusteht.⁶³ Außerdem müsste die Mittelverwendung im öffentlichen Interesse zur Förderung gewisser Zwecke erfolgen. Wegen der breiten Zweckbestimmung – in der Gemeindeordnung Baden-Württemberg etwa wird in § 10 Abs. 2 S. 1 GemO BW auf die Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohls der Einwohner verwiesen – ist auch diese Voraussetzung zu bejahen.

Ferner ist nach den Grundsätzen des Finanzverfassungsrechts grundsätzlich erforderlich, dass zumindest das Vorhalten des ÖPNV dem zukünftigen Gebührenschuldner auch individuell zugerechnet werden kann, oder aber dass der ÖPNV von diesem auch tatsächlich in Anspruch genommen wird.⁶⁴ Eine solche Zurechnung wird unter anderem bei einer Veranlassung der Leistung durch den Gebührenschuldner, also dem Setzen einer rechtlich zurechenbaren Ursache angenommen. Dies lässt sich bei der hier vorgestellten Grundgebühr, die ja unabhängig von der individuellen Benutzung für das bloße Bereitstellen des ÖPNV erhoben werden soll, nicht begründen. Ebenso wenig lässt sich

62 Klein, *Die ÖPNV-Grundgebühr*.

63 So Quaaß, *Kommunales Abgabenrecht*, Rn. 53, unter Verweis auf den VGH Mannheim.

64 Kaufmann, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen*, § 15 Rn. 25, 40.

begründen, dass eine pauschal von allen Bürgerinnen und Bürgern eines gewissen Gebiets erhobene Gebühr tatsächlich auch im individuellen Interesse des Einzelnen liegt; auch dies würde für die individuelle Zurechenbarkeit genügen.⁶⁵ Damit sind die abgabenrechtlichen Voraussetzungen, die für die Erhebung von Gebühren gelten, bei dem angedachten Finanzierungsinstrument nicht erfüllt.

Möglicherweise könnte die individuelle Zurechenbarkeit beziehungsweise die tatsächliche Inanspruchnahme des ÖPNV hilfsweise durch eine gesetzliche Verpflichtung fingiert werden.⁶⁶ Ähnlich wie bei anderen öffentlichen Einrichtungen – etwa der Müllabfuhr – wäre hierfür zumindest ein kommunaler Anschlusszwang erforderlich. Dabei dürfte sich der ÖPNV grundsätzlich als öffentliches Bedürfnis einstufen lassen und dem – beispielsweise von der Gemeindeordnung Baden-Württemberg in § 11 Abs. 1 S. 1 GemO BW in diesem Zusammenhang als Voraussetzung eines Anschlusszwangs ausdrücklich genannten – Klimaschutz dienen. Allerdings stellt ein Anschlusszwang wegen der damit einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen zusätzliche Anforderungen an die Rechtfertigung der Abgabe. Außerdem erscheint ein Anschlusszwang an den ÖPNV auch politisch nur schwer vermittelbar. Nach alledem scheint eine Abgabe **in Form einer Gebühr** als neues Instrument zur Finanzierung des ÖPNV finanzverfassungsrechtlich schwer umsetzbar, jedoch nicht völlig unmöglich.

H.2 Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für die Gebührenerhebung folgt – wie schon bei den ÖPNV-Ausbau- und Erschließungsbeiträgen – der allgemeinen Kompetenzzuweisung durch die Art. 70ff. GG, wobei sachlich auf den primären Zweck der geplanten Normen abzustellen ist.⁶⁷ Vorliegend soll es sich um eine abgabenrechtliche Regelung zur Finanzierung des ÖPNV handeln, die nicht an das Benutzen einer Straße oder das Halten von Kraftfahrzeugen anknüpft. Die im Zusammenhang mit der sogenannten City-Maut diskutierten Abgrenzungsprobleme,⁶⁸ die an die Kompetenzzuweisung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG anknüpfen, gelten also nicht für die geplante ÖPNV-Grundgebühr. Eine weitere Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zeigt sich weder bei abgabenrechtlicher noch bei nahverkehrsrechtlicher Betrachtung des grundgesetzlichen Kompetenzkatalogs. Daher ist eine landesrechtliche Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung der in Rede stehenden ÖPNV-Grundgebühr anzunehmen.

65 Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal финанzen, § 15 Rn. 25.

66 So wohl Kaufmann, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal финанzen, § 15 Rn. 25, 40; außerdem Quaas, Kommunales Abgabenrecht, Rn. 55. Nach Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 560, soll dies nicht unbedingt ausreichen.

67 So m.w.N. auch Krause, Die Nahverkehrsabgabe, 48.

68 Vgl. nochmals Krause, Die Nahverkehrsabgabe, 48f. sowie entsprechend auch Maak, Verkehrslenkende Abgabenmodelle, 49ff.; außerdem auch Hegelau, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 61 f.

H.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Wegen der grundsätzlichen Ähnlichkeit der ÖPNV-Grundgebühr und der ÖPNV-Erschließungsbeiträge insbesondere im Hinblick auf den Abgabengegenstand wird zunächst auf die dortigen Ausführungen zu den Art. 3 Abs. 1 GG, 12 Abs. 1 GG, 14 Abs. 1 GG verwiesen. Darüber hinaus wird im Hinblick auf den zur rechtmäßigen Umsetzung der geplanten Abgabe für erforderlich erachteten Anschluss- und Benutzungszwang noch das Folgende ergänzt: Normativ widerspricht das Institut des Anschluss- und Benutzungszwangs grundsätzlich nicht dem Inhalt der verfassungsmäßigen Freiheitsrechte, sondern beschränkt diese als gesetzliche Grundlage lediglich zur Einordnung des Einzelnen in die Gesellschaft. Im Hinblick auf eine Einschränkung des Eigentums stellt ein nach den Vorgaben des Kommunalrechts ausgestalteter Anschluss- und Benutzungszwang eine Konkretisierung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums nach Art. 14 Abs. 2 GG dar.⁶⁹ Daher liegt in der Duldungspflicht regelmäßig weder per se ein Sonderopfer noch ist diese unzumutbar schwer; Voraussetzung ist aber, dass bei der konkreten Ausgestaltung Befreiungsmöglichkeiten vorgesehen werden.⁷⁰ Ein Eingriff in die Berufsfreiheit könnte allenfalls hinsichtlich der Berufe anzunehmen sein, die durch den Anschluss- und Benutzungszwang ihr gewerbliches Betätigungsfeld verlieren.⁷¹ Auch gegen die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG verstößt ein Anschluss- und Benutzungszwang nach der Rechtsprechung jedenfalls dann nicht, wenn er sich an die kommunalrechtlich durch § 11 GemO vorgegebenen Voraussetzungen hält.⁷² Nach alledem scheint es aus grundrechtlicher Perspektive nicht ausgeschlossen, auch eine ÖPNV-Grundgebühr zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV einzusetzen. Allerdings sind die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit des Instruments wegen des erforderlichen Anschluss- und Benutzungszwangs höher als beispielsweise bei den ÖPNV-Erschließungsbeiträgen.

H.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

Die ÖPNV-Grundgebühr zielt auf die Finanzierung der Kosten des ÖPNV-Betriebs, die durch das Bereitstellen eines bestimmten Bedienungsangebots im ÖPNV verursacht werden. Auch hier stellt sich die Frage, welche öffentlichen Stellen insoweit für die Finanzierung zuständig sind und wie diese Finanzierung beihilfenrechtskonform erfolgen kann.

Der Daseinsvorsorgeauftrag im Sinne des § 1 Abs. 1 RegG bzw. § 5 ÖPNVG BW hat die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV zum Gegenstand. Wie bereits oben erläutert, ist

69 Hierzu und zum Folgenden m.w.N. *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 330f.

70 Vgl. im Hinblick auf einen mit entsprechenden Befreiungsmöglichkeiten grundsätzlich hinzunehmenden Anschluss- und Benutzungszwang etwa BVerwG, Beschluss vom 19.12.1997, Az. 8 B 234.97, DVBl 1998, 1222. Einzelheiten zu grundstücks- oder personenbezogenen möglichen Ausnahmen außerdem bei *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 338ff.

71 Vgl. m.w.N. *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 332.

72 Vgl. m.w.N. *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 332.

die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für ÖSPV und SPNV verteilt auf kommunale Ebene, VRS und Land. Dies gilt es bei der Ausgestaltung der Abgabe, die die Kommunen oder Kreise beziehungsweise der VRS die Abgabe erheben sollen, zu berücksichtigen.

In beihilfenrechtlicher Hinsicht erfordert die öffentliche Finanzierung der Bereitstellung eines bestimmten ÖPNV-Angebots durch die ÖPNV-Aufgabenträger immer die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007. Denn das von der VO 1370/2007 ebenfalls vorgesehene Finanzierungsinstrument der allgemeinen Vorschrift ist auf die Finanzierung von Maßnahmen im tariflichen Bereich beschränkt. SPNV-Verkehrsleistungen werden generell im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages bestellt. Der städtische ÖSPV wird in der Regel von eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen erbracht, die noch nach Maßgabe des alten Rechts betraut sind und an die künftig ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag im Wege einer Direktvergabe an interne Betreiber (vgl. Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VO 1370/2007) vergeben werden kann. Im ländlichen Raum bestehen hingegen viele (noch) eigenwirtschaftliche Linien, die ohne die Finanzierung über einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag auskommen. Wenn die Kosten der Verkehrserbringung aber weiter steigen und die Erträge sinken, dürfte auch der ländliche ÖPNV die Finanzierung auf der Grundlage öffentlicher Dienstleistungsaufträge erfordern.

H.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht sind wiederum das Finanzierungspotenzial und die Eignung des hier in Rede stehenden Instruments, außerdem Auswirkungen auf den Betrieb und Fragen der Akzeptanz zu betrachten. Für die Bewertung des Finanzierungspotenzials der ÖPNV-Grundgebühr sind – wie auch beim ÖPNV-Erschließungsbeitrag – die Zahl der Haushalte sowie die Einnahmen aus der Grundsteuer B maßgeblich. Beide Werte liegen z. B. beim Statistischen Landesamt gemeinde- und kreisscharf vor, so dass Abschätzungen für konkrete Kommunen schnell möglich sind.

Eine ÖPNV-Grundgebühr eignet sich im Infrastrukturbereich für eine anteilige Basisfinanzierung, mit der Investitions- und Investitionsfolgekosten abgedeckt werden können. Besonders geeignet erscheint die ÖPNV-Grundgebühr darüber hinaus zur Folgekostenfinanzierung, insbesondere wenn hierfür keine Bundes- und Landeszuschüsse zur Verfügung stehen. In Abhängigkeit von der Höhe der Einnahmen besteht allerdings auch ein Risiko darin, dass über die ÖPNV-Grundgebühr nicht alle Neuinvestitionen, die erforderlich werden, finanziert werden können, so dass eine zusätzliche Kofinanzierung erforderlich ist. Da die Kosten für den ÖPNV regelmäßig steigen, ist zudem eine Dynamisierung der ÖPNV-Grundgebühr in Höhe der Wachstumsrate der Instandhaltungskosten bzw. der Betriebsführungskosten erforderlich. Ansonsten sinkt der reale Nutzen des Instruments über die Zeit. Speziell bei Infrastrukturmaßnahmen im Zuge

von Strecken bzw. Linien, die mehrere Gemeinden tangieren, ist zudem eine interkommunale Abstimmung über einen gemeinsamen Standard sinnvoll.

Wie schon bei den ÖPNV-Erschließungsbeiträgen gilt auch bei der ÖPNV-Grundgebühr, dass positive Akzeptanzwirkungen vor allem dann zu erwarten sind, wenn mit der Einführung der ÖPNV-Grundgebühr eine spürbare Verbesserung des ÖPNV einhergeht. Ebenso gilt, dass auch hier eine interkommunale Erhebung z. B. entlang stark nachgefragten Linien, in Mittelbereichen oder innerhalb von Verbundräumen außerhalb der Kernstädte für die Akzeptanz des Instruments sehr hilfreich ist. In den Kernstädten können hingegen aufgrund der verhältnismäßig starken Binnenverkehre auch rein kommunale Lösungen ein erfolgversprechender Ansatz sein.

H.6 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung ähnelt die ÖPNV-Grundgebühr den ÖPNV-Erschließungsbeiträgen. Umsetzungsaufwand wird vor allem auf kommunaler Ebene – dort gerade auch zur Ausgestaltung des für erforderlich erachteten Anschlusszwangs durch entsprechende Satzung – gesehen.

H.7 Expertengespräche und Workshop

Wie schon die ÖPNV-Erschließungsbeiträge wird von den befragten Experten auch die hier in Rede stehende Grundgebühr grundsätzlich als eine geeignete Form der Drittnutzerfinanzierung erachtet. Ansonsten wurden die beiden Instrumente im Rahmen der Expertengespräche und des Workshops weitgehend ohne nähere Differenzierung als ein und dasselbe Instrument wahrgenommen, so dass die dortigen Ausführungen auch für die ÖPNV-Grundgebühr gelten.

I. Bürgerticket

Im Folgenden ist unter anderem das unter dem Begriff des Bürgertickets bzw. des Bürgerticket-Freikontingents diskutierte Finanzierungsinstrument näher zu konkretisieren und anhand der aufgezeigten Maßstäbe rechtlich zu bewerten.

I.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Der Begriff des Bürgertickets beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents ist gesetzlich nicht vorgegeben. In Abgrenzung zu den bisher geprüften Instrumenten der ÖPNV-Beiträge und ÖPNV-Grundgebühr soll es sich bei dem Instrument jedenfalls um eine Abgabe zur Umlagefinanzierung des ÖPNV handeln, die beim Bürgerticket im Gegenzug für die kostenlose, beim Bürgerticket-Freikontingent für die zumindest partiell kostenlose Nutzung des ÖPNV erhoben wird.⁷³ Wesentlich für das geplante Instrument sind damit die Abgabenerhebung einerseits und andererseits die Möglichkeit der damit verbundenen kostenlosen Nutzung des ÖPNV. Nach den bereits dargelegten Ausführungen zu ÖPNV-Erschließungsbeiträgen und der ÖPNV-Grundgebühr erscheint es naheliegend, das Instrument abgabenrechtlich als Beitrag auszugestalten.⁷⁴ Dementsprechend entfällt auch die Konstruktion eines Anschluss- und Benutzungszwangs, die bei der Gebühr erforderlich wäre.

Für die weitere Ausgestaltung des Instruments stellt sich die Frage, was genauer Gegenstand der geplanten Abgabe sein könnte. Nachdem bei einem kostenlos zu nutzenden ÖPNV die reguläre Entgeltfinanzierung (weitgehend) entfällt, kann und hat sich der Beitrag sowohl auf den laufenden Betrieb als auch auf die Infrastruktur des ÖPNV zu beziehen. Damit scheint der ÖPNV allgemein der brauchbare Beitragsgegenstand zu sein. Nach den Ausführungen zum Instrument der wiederkehrenden ÖPNV-Beiträgen bietet es sich an, einen Beitrag eigener Art zu schaffen und bei der Ermächtigungsnorm ähnlich der Regelung zur Fremdenverkehrsabgabe in § 44 Abs. 1 KAG BW unmittelbar den wirtschaftlichen Vorteil in Bezug zu nehmen, den der Beitragsschuldner erlangt. Demnach wäre Gegenstand des ÖPNV-Beitrags die Erlangung mittelbarer oder unmittelbarer besonderer wirtschaftlicher Vorteile aus dem ÖPNV, den eine Gemeinde, ein Kreis oder der VRS betreibt.⁷⁵ Dabei bleibt es auch in diesem Fall zwingend der Satzungsebene vorbehalten, den konkreten Sondervorteil im Einzelnen näher herauszuarbeiten.

73 Vgl. zur in der Praxis möglichen Ausgestaltung eines Bürgertickets, Umsetzungsbeispielen, Chancen und Problemen u. a. Waluga, *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint 2016)*; Maaß, Waluga, und Weyland, *Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin*; Waluga, „Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal“, 127 ff.

74 Auch in der Literatur wird eine solche Abgabe in Verbindung mit der Möglichkeit der kostenlosen ÖPNV-Nutzung meist als Beitrag gewertet, vgl. etwa das Modell von Matz, „Umlagefinanzierung im ÖPNV, Teil 2“, 33 f. sowie von Bracher/Gies/Schlünder/Warnecke zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge, 25.

75 Vgl. die entsprechende Formulierung der Ermächtigungsnorm zur Erhebung der Fremdenverkehrsabgabe in § 44 Abs. 1 KAG BW.

Die vermittelte Gegenleistung liegt zum einen in einem Ticket, welches zur freien Nutzung des gesamten ÖPNV-Angebots in der Kommune berechtigt. Zum anderen erscheint es zur rechtssicheren Begründung des individuellen – gegenüber der Allgemeinheit abgrenzbaren – Sondervorteils sinnvoll, die Beitragspflicht auf solche Einwohner zu beschränken, die vom ÖPNV in einer von der Kommune bzw. im Nahverkehrsplan näher zu definierenden Mindestqualität erschlossen werden. Ohne eine solche objektivierbare Abgrenzung müsste die Erlangung eines Sondervorteils alleine auf den der Beitragspflicht nachgelagerten Umstand gestützt werden, dass der Beitragspflichtige im Gegenzug eine Freifahrtberechtigung erhält. Vor dem Hintergrund der kritischen Äußerungen im Rundfunkbeitrags-Urteils des BVerwG ist fraglich, ob dies zur Begründung alleine ausreicht. Mit der Begrenzung der Beitragspflicht auf Einwohner, die in einer objektivierbaren Mindestqualität angeschlossen werden, ist eine Objektivierung hingegen leichter möglich.

Denkbar sind auch Modelle, bei denen nur partiell eine kostenlose Nutzung des ÖPNV möglich ist, zum Beispiel durch Freifahrten zu besonderen Zeiten in den Abendstunden und/oder am Wochenende oder zumindest außerhalb der Stoßzeiten des Berufsverkehrs.⁷⁶ Für die Bewertung der Gegenleistung als Sondervorteil dürfte eine bloß partielle Nutzungsmöglichkeit wenig Unterschied machen – entsprechend geringer wird aber die korrespondierende Beitragshöhe anzusetzen sein. Die als Gegenleistung denkbare bloße Möglichkeit des Erwerbs reduzierter Fahrkarten wird für das vorliegend geplante Instrument indes nicht für sinnvoll erachtet. Ein solches Modell entspricht nicht der allgemeinen Vorstellung eines mit dem Begriff „Bürgerticket“ umschriebenen Instruments. Es würde vielmehr den oben beschriebenen Instrumenten der ÖPNV-Grundgebühr oder des ÖPNV-Erschließungsbeitrags ähneln – einschließlich der dargelegten praktischen Probleme bei der Errechnung und Darlegung des vermittelten Vorteils für die Beitragspflichtigen.

1.2 Gesetzgebungskompetenz

Nach der bereits erfolgten Prüfung der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes für allgemeine ÖPNV-Beiträge kommt Baden-Württemberg sowohl bei einer abgabenbezogenen als auch bei einer sachbezogenen Betrachtung die Kompetenz zum Erlass einer abgabenrechtlichen Ermächtigungsnorm zu, welche die Kommunen und Kreise (und der VRS) ermächtigt, mittels entsprechender Satzungen Beiträge zur Finanzierung des ÖPNV zu erheben. Dieses Ergebnis ist auch auf das Instrument des beitragsfinanzierten Bürgertickets beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents übertragbar.

⁷⁶ So auch *Bracher/Gies/Schlünder/Warnecke*, Zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge, 24f.

I.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Durch die Einführung von ÖPNV-Beiträgen kann insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz sowie der Schutzbereich von Freiheitsgrundrechten berührt werden.

Nach der im Zusammenhang mit den wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeiträgen erfolgten Prüfung lassen sich solche im Hinblick auf die Art. 3 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG voraussichtlich verfassungskonform ausgestalten. Dies gilt auch für das Instrument des Bürgertickets beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents. Denn zum einen steht bei diesem Modell dem Beitrag eine in der Regel besser messbare Gegenleistung gegenüber. Außerdem können auch weitere Argumente – etwa die bei einem solchen Ansatz erfolgende Umlage auf eine breite Nutzerschicht und der damit insgesamt verfolgte soziale und ökologische Zweck – zur Rechtfertigung etwaiger Grundrechtsbeschränkungen dienen.

Für die tatsächliche Ausgestaltung des Bürgertickets ergeben sich aus den Grundrechten bestimmte Anforderungen. Sofern beispielsweise in einer Stadt vorgesehen würde, dass der kommunale Nahverkehr nicht nur für die beitragspflichtigen Bürger, sondern generell für alle Nutzer kostenlos sein soll, wäre im konkreten Fall näher zu untersuchen, ob dies mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist. Dabei kommt es möglicherweise darauf an, ob die Kosteneinsparungen beim ÖPNV-Anbieter durch den Verzicht auf den Fahrschein-Verkauf und -Kontrollen in einer ähnlichen Größenordnung liegen wie die Summe der entgangenen Fahrgeld-Einnahmen von nicht-beitragspflichtigen Fahrgästen. Ist dies der Fall, liegt zwar eine Entlastung letzterer Fahrgäste vor, jedoch keine zusätzliche monetäre Belastung der Beitragspflichtigen. Grundrechtlich dürfte ein solches Modell daher vertretbar sein. Liegen die durch die Freifahrt für Nicht-Beitragspflichtige eingesparten Kosten jedoch niedriger als die entgangenen Einnahmen, läge eine Quer-Subventionierung zugunsten von nicht-beitragspflichtigen Fahrgästen durch die Beitragspflichtige vor. Diese wäre nicht nur aus grundrechtlicher Perspektive problematisch, sondern auch finanzverfassungsrechtlich: Insbesondere stünde dann in Frage, ob den Beitragspflichtigen noch ein Sondervorteil zukommt – oder nicht eher ein „Sonder-Nachteil“ gegenüber nicht-beitragspflichtigen Fahrgästen, die den ÖPNV ebenfalls kostenlos nutzen können. Im Einzelfall wäre zu prüfen, ob die finanziellen Verschiebungen durch ein solches Modell noch verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden können bzw. finanzverfassungsrechtlich innerhalb einer zulässigen Typisierung und Pauschalierung liegen.

Weitere Anforderungen an die Ausgestaltung ergeben sich beispielsweise im Hinblick auf Ausnahmen und Härtefälle. Teilweise kann auf die obigen Ausführungen zu den Grundrechtseingriffen bei ÖPNV-Erschließungsbeiträgen verwiesen werden, im Übrigen auch auf die Rechtsprechung und Literatur zu Semestertickets.

I.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

Auch beim Bürgerticket ist zunächst zu klären, wer für diese ÖPNV-Gestaltung zuständig ist und auf welchem beihilfenrechtlichen Wege das Abgabenaufkommen eingesetzt werden kann. Ferner stellen sich hier tarifrechtliche Fragen.

Die Abgabe ist direkt verbunden mit einer preislichen Gestaltung für die ÖPNV-Nutzung. Grundsätzlich ist die Bestimmung des Tarifs Sache des Unternehmers, der den Verkehr nach § 3 Abs. 1 PBefG in eigener Verantwortung und für eigene Rechnung betreibt.⁷⁷ Allerdings gehören zum Sicherstellungsauftrag der ÖPNV-Aufgabenträger auch die Tarifgestaltung und damit auch die Herbeiführung eines für alle Einwohner kostenlosen oder preiswerteren Tarifs für die Nutzung des ÖPNV, wenn sich hierfür hinreichende Gründe des Gemeinwohls finden lassen. Auch hier ist zu überlegen, wie das Land als Aufgabenträger des SPNV in das Finanzierungsinstrument eingebunden werden soll.

Wenn die Kommunen den ÖPNV-Unternehmen Mittel aus einer von den Kommunen hoheitlich erhobenen Abgabe dafür zukommen lassen wollen, dass die Verkehrsunternehmen den Einwohnern der Kommune einen bestimmten (ermäßigten) Tarif und ggf. darüber hinaus einen bestimmten Bedienungsstandard im ÖPNV anbieten, ist darin eine staatliche Beihilfe bzw. Ausgleichsleistung zu sehen. Denn die Kommune nimmt nicht etwa die bei den Einwohnern eingezogenen Fahrgelderlöse treuhänderisch entgegen, um sie an Verkehrsunternehmen des ÖPNV weiterzureichen, sondern generiert im Wege der Erhebung einer Abgabe Einnahmen für den Kommunalhaushalt.

Die Kommune könnte die Mittel beihilfenrechtskonform aufgrund sog. allgemeiner Vorschriften nach Art. 3 Abs. 2 VO 1370/2007 weiterleiten. Da der Anwendungsbereich des Finanzierungsinstruments der allgemeinen Vorschrift auf den tariflichen Bereich beschränkt ist, können die Kommunen auf diesem Wege indes lediglich bestimmte Tarifvorgaben ausgleichen. Die Tarifvorgabe könnte darin bestehen, alle Einwohner zum Nulltarif zu befördern oder darin, den Einwohnern den Erwerb von Zeitfahrausweisen oder auch von Einzeltickets zu einem abgesenkten Tarif anzubieten. Wollen die Kommunen nicht nur eine bestimmte Preisgestaltung anbieten, sondern darüber hinaus auch sicherstellen, dass ein bestimmtes Bedienungsangebot zur Verfügung steht, dann ist der öffentliche Dienstleistungsauftrag hierfür das richtige Instrument. Bei der Vorgabe eines Nulltarifs dürfte aber mangels Erlörisiko am Fahrgastmarkt die (Direkt-)Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen in Form von Dienstleistungskonzessionen nach Maßgabe des Vergaberechts der VO 1370/2007 schwierig werden. Da im SPNV die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen derzeit ohnehin unüblich ist, spielt dieser Aspekt allerdings nur im ÖSPV eine Rolle - und dort auch nur in den Fällen, in denen Direktvergaben an kommunale interne Betreiber nicht möglich sind. Soweit

⁷⁷ Vgl. Heinze, *Personenbeförderungsgesetz*, § 39, 390.

eine Vergabe nach der VO 1370/2007 nicht möglich sein sollte, kann der öffentliche Dienstleistungsauftrag nach dem allgemeinen Vergaberecht vergeben werden. Rechtlich erscheint daher die Vorgabe eines Nulltarifs vertretbar.

Für den ÖSPV ist in verkehrsgewerberechtlicher Hinsicht zu beachten, dass der von der Kommune vorgegebene und entsprechend vom Verkehrsunternehmen beantragte Tarif gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 PBefG der Zustimmung der Genehmigungsbehörde bedarf. An diesem Behördendualismus (zuständige Behörde – Genehmigungsbehörde) hat auch die Novellierung des PBefG zum 01.01.2013 nichts geändert. Die Genehmigungsbehörde prüft in diesem Zusammenhang u. a. die Auskömmlichkeit des beantragten Tarifs. Die Genehmigungsfähigkeit eines Nulltarifs als Höchsttarif dürfte sich unter dem Gesichtspunkt der Auskömmlichkeit des Tarifs indes nicht als praktisches Problem erweisen, wenn ein Anspruch auf Ausgleich der mit der Tarifvorgabe verbundenen finanziellen Auswirkungen gewährt wird. In tarifrechtlicher Hinsicht gilt es ferner den Grundsatz der Tarifgerechtigkeit zu beachten.

I.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

Das potenzielle Drittnutzer-Finanzierungsvolumen ergibt sich beim Bürgerticket aus der Einwohnerzahl. Die Kommunen verfügen hier über aktuelle Werte. Zudem werden durch das Statistische Landesamt regelmäßige Bevölkerungs-Vorausberechnungen durchgeführt. Daher sind die Finanzierungspotenziale aus einem Bürgerticket relativ gut prognostizierbar.

Das Bürgerticket eignet sich grundsätzlich zur Generierung einer anteiligen Basisfinanzierung zur Abdeckung von Investitions- und Investitionsfolgekosten im Bereich des ÖPNV. Gedacht ist das Bürgerticket aber vor allem zur Finanzierung des ÖPNV-Betriebs. Innerhalb des Bürgerticket-Freifahrt-Geltungsbereichs und zu den Zeiten, zu denen die Freifahrtmöglichkeit besteht, werden durch das Bürgerticket die Nutzungsbarrieren für den ÖPNV deutlich reduziert, da dem Bürgerticket-Inhaber bei Nutzung des ÖPNV keine zusätzlichen fahrtbezogenen Kosten mehr entstehen. Die Nutzung des ÖPNV wird damit subjektiv günstiger als der MIV, dessen Betriebskosten zumindest mindestens in Höhe des Kraftstoffverbrauchs angenommen werden. Gleichzeitig entfällt eine Auseinandersetzung mit dem Tarif, was den ÖPNV einfacher macht. In allen Varianten des Bürgertickets ist eine z.T. deutliche Angebotsausweitung z. B. in Form tagesdurchgängiger Takte eine zentrale Voraussetzung, um die Äquivalenz zwischen den Kosten des Bürgertickets für den Einzelnen und dem ÖPNV-Angebot herzustellen. Zu berücksichtigen ist, dass ohne Dynamisierung der Beitragshöhe mindestens in Höhe des Wachstums der ÖPNV-Betriebsführungskosten der reale Finanzierungsnutzen des Instruments über die Zeit sinken würde. Hinzu kommt, dass im Zuge des demografischen Wandels vielerorts mit Bevölkerungsrückgängen zu rechnen

ist. Soll der Gesamt-Finanzierungsbeitrag unverändert bleiben oder steigen, erhöht dieser Effekt die erforderlichen Dynamisierungsraten.⁷⁸

Tariflich ist das Bürgerticket mit uneingeschränkter oder zeitlich begrenzter Freifahrt (z. B. am Wochenende) wie eine Zeitkarte zu behandeln und damit für die Verkehrsunternehmen relativ einfach zu handhaben. Der Vertrieb der Tickets kann über die Verbundgesellschaft oder direkt durch die Gemeinde erfolgen. Mit dem Bürgerticket nimmt die Zahl der durch die Verkehrsunternehmen zu verkaufenden Einzelfahrscheine ab, d. h. es sind weniger Automaten erforderlich bzw. der Einstieg beim Fahrer kann beschleunigt werden. Nichtsdestotrotz ist auch in Gemeinden mit Bürgerticket für Einpendler und Touristen das bisherige Tarif- und Vertriebsystem voraussichtlich beizubehalten. Hinzu kommt, dass spezielle Regelungen zum Fahrausweiserwerb für Fahrten definiert werden müssen, die zeitlich oder räumlich über den Freifahrtbereich hinausgehen.⁷⁹

Im Hinblick auf die Akzeptanz wird das Bürgerticket in Städten mit einem dichten ÖPNV-Angebot voraussichtlich als Steigerung der Lebensqualität empfunden. Bedingung hierfür ist aber, dass das ÖPNV-Angebot auch in der Lage ist, die individuellen Fahrtenwünsche v.a. hinsichtlich Haltestellenlage, Taktung und erreichbaren Zielen abzubilden und die Kosten des Bürgertickets (Abgabenhöhe) als akzeptabel empfunden wird. Dabei werden die bisherigen Mobilitätskosten – etwa für ÖPNV-Zeitkarten bei Nutzern des ÖPNV bzw. Pkw-Betriebskosten bei Nutzern des MIV – den Vergleichsmaßstab bilden. Sind diese Voraussetzungen gegeben, sind auch Verkehrsverlagerungen vom MIV auf den Öffentlichen Verkehr möglich; eine generelle Abschätzung der Höhe dieser Effekte ist allerdings – da Erfahrungen mit einer generellen Freifahrt weitestgehend fehlen und das tatsächliche Verkehrsmittelwahlverhalten von einer Vielzahl an Faktoren abhängt – kaum möglich.

In ländlichen Räumen wird das auf eine Gemeinde begrenzte Bürgerticket allerdings voraussichtlich nur in wenigen Fällen – z. B. wenn die Einnahmen zur Finanzierung eines Dorfbusses bzw. kommunalen Bürgerbusses zwischen Teilgemeinden eingesetzt werden – als Nutzen empfunden. Es besteht die Gefahr, dass das Gefühl einer „Leistung ohne Gegenleistung“ dominiert, da die Freifahrtmöglichkeit für viele Fahrtenwünsche faktisch ohne Wert ist, weil ein entsprechendes ÖPNV-Angebot fehlt bzw. im ländlichen Raum selbst mit den Zusatzeinnahmen aus einem Bürgerticket nicht bereitgestellt werden kann.

78 Eine genaue Berechnung der Dynamisierungsraten für Stadt und ländlichen Raum ist allerdings nicht möglich, da die hierfür erforderlichen regionalen Daten nicht bekannt sind.

79 Aus den oben aufgezeigten rechtlichen Erwägungen spricht nichts dagegen, das Bürgerticket in einem Unternehmens-, Misch- oder Kommunalverbund einzuführen; unterscheiden dürfte sich dabei ggf. die Berechnung der Kosten und daraus resultierend die Beitragshöhe.

I.6 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung gilt beim Bürgerticket, dass – je nach Wahl der Beitragsschuldner – die entsprechenden Daten zwar vorliegen. Dies gilt explizit nicht für die im Folgenden im Zusammenhang mit dem Bürgerticket untersuchten Instrumente des Arbeitgeber-Beitrags, des Arbeitnehmer-Beitrags, des Einzelhandelsbeitrags oder des Veranstalter-Beitrags. Diesbezüglich sind also zunächst entsprechende Erhebungen durchzuführen, um den Kreis der Beitragsschuldner zu identifizieren. Insgesamt bestehen kaum Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung sowohl des Bürgertickets als auch der zusätzlich untersuchten Instrument-Varianten. Außerdem könnte durch das Bürgerticket – wie aufgezeigt – das bestehende System der ÖPNV-Finanzierung berührt werden. Insgesamt ist daher durchaus mit einem gewissen Einführungsaufwand zu rechnen. Die Kosten für den späteren Vertrieb hingegen dürften weniger problematisch sein. Eine denkbare, vollzugsfreundliche Variante könnte die Geltung des aktuellen Personalausweises mit der Meldeadresse als Bürgerticket sein.

I.7 Expertengespräche und Workshop

Der Charme von Bürgertickets liegt nach Ansicht vieler Experten darin, dass den Menschen mit dem Ticket ein real erfahrbarer Gegenwert für ihr Geld geboten wird. Die Abschaffung des Ticketsystems könnte erhebliche finanzielle und betriebliche Vorteile bringen.

Jedoch gibt es auch Bedenken hinsichtlich der kostenlosen Nutzungsmöglichkeit. Neben der teilweise problematisch empfundenen Signalwirkung sollen nach Auffassung einiger Experten Beispiele zum Nulltarif eine nur geringe Lenkungswirkung belegen. In der praktischen Umsetzung seien im Detail viele Probleme zu lösen, wie etwa die Bestimmung des genauen Kreises der Zahlungspflichtigen, der notwendigen Investitionen oder die Bemessungsgrundlage. Problematisch wären bei einer rein kommunalen Einführung vor allem die Schnittstellen zu angrenzenden Kommunen sowie die interkommunalen Pendlerbewegungen, so dass eine Einführung vornehmlich auf Verbundebene empfohlen wird.

In größeren Städten sei außerdem zu bedenken, dass die vorhandenen Infrastrukturen in den Spitzenzeiten vielerorts bereits ausgelastet seien und zusätzliche Fahrgäste nur bewältigt werden können, wenn ggf. sehr kostenintensive Investitionen in neue Verkehrswege getätigt werden.

Vor diesem Hintergrund werden besondere Chancen im „Bürgerticket-Freikontingent“ gesehen, da es auf weniger Widerstände und praktische Einführungsprobleme stoßen könnte. Als einen „Einstieg“ könnten niedrigschwellige Angebote wie Freikontingente zu bestimmten Zeiten für den Freizeitverkehr (abends oder am Wochenende) gelten. Damit würden hohe Investitionen für die Bewältigung von zusätzlichen Gästen in bereits

ausgelasteten Spitzenzeiten vermieden. Auch könnte die Beitragshöhe deutlich geringer und damit leichter vermittelbar ausfallen. Freizeit-Tickets könnten auch im Zusammenhang mit der Aufwertung der Stadtzentren und der Förderung des dortigen Einzelhandels interessant sein. Auch umweltbezogen könnten Freizeit-Tickets relevant sein, weil der ÖPNV-Anteil am Modalsplit im Freizeitverkehr deutlich geringer sei als im Berufsverkehr.

Auf dem im Rahmen der Grundlagenuntersuchung veranstalteten und von verschiedenen Stakeholdern – unter anderem Vertretern von Verkehrsverbänden, Kommunen, Verkehrs-, Umwelt- und Eigentümerverbänden – besuchten Workshop wurde das Bürgerticket bei einem Stimmungsbild zwar nicht mehrheitlich als das am besten geeignete Instrument zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV erachtet. Ein Großteil hielt das Bürgerticket aber für überwiegend sinnvoll – kein Teilnehmender empfand es als ungeeignet zur Drittnutzerfinanzierung.

J. Erweitertes Bürgerticket (Einbeziehung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Veranstaltern, Einzelhandel)

Eine Einbeziehung weiterer Gruppen in die Beitragspflicht im Modell des „Bürgertickets“ liegt nahe, weil sich mit der Einbeziehung weiterer Gruppen in die Beitragspflicht die Finanzierungsbasis verbreitert und der individuelle Beitrag geringer ausfällt. Im Zusammenhang mit der Diskussion um das Instrument des Bürgertickets beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents soll daher die rechtliche Zulässigkeit verschiedener – als Ergänzung gedachter – Finanzierungsinstrumente kursorisch⁸⁰ in den Blick genommen werden. Dabei geht es um die Einbeziehung von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Veranstaltern und dem Einzelhandel in das „Bürgerticket“-Modell.

J.1 Arbeitnehmerticket / Arbeitgeber-Beitrag

Der Begriff des Arbeitnehmertickets beziehungsweise des damit korrespondierenden Arbeitgeber-Beitrags ist nicht definiert und wird auch nicht einheitlich verwendet. Für den Zweck dieser Untersuchung soll es sich dabei um eine wiederkehrende Abgabe handeln, die zumindest von Teilen der Arbeitgeber einer Kommune zur Finanzierung des ÖPNV erhoben wird. Im Gegenzug erhalten die Arbeitgeber Freifahrt-Tickets für ihre Arbeitnehmer. Verkehrs- und abgabepolitisch kann argumentiert werden, dass die Arbeitgeber in besondere Weise Verkehr verursachen und davon profitieren, dass ihre Mitarbeiter die Arbeitsstätte mit dem ÖPNV erreichen können.

Durch Einbeziehung der Arbeitgeber könnten womöglich auch Einpendler an der Umlagefinanzierung des ÖPNV beteiligt werden, die – bei der gleichzeitigen Einführung etwa eines Bürgertickets – ansonsten keinen besonderen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten. Im Gegenzug könnten die Arbeitgeber je nach Ausgestaltung des Instruments für alle oder eine bestimmte Anzahl ihrer Mitarbeiter die Möglichkeit der ermäßigten oder kostenlosen Nutzung des ÖPNV erhalten.

Abgabenrechtlich stellt sich auch bezüglich dieser Variante die Frage, wie das geplante Instrument einzuordnen ist. Klar ist jedenfalls, dass es sich wegen der unterschiedlichen Anknüpfungspunkte und Abgabenschuldner um einen eigenen Abgabentatbestand handeln muss, eine unmittelbare Einbeziehung in das Bürgerticket ohne weiteres also nicht möglich ist.

Eine Ausgestaltung als Steuer soll dabei schon insofern vermieden werden, als sich hierbei unter anderem die Probleme der Gleichartigkeit mit der Gewerbesteuer, der Gesetzgebungskompetenz, der Zweckbindung und eines

80 Die Prüfung dieser lediglich in Bezug genommenen Instrumentenvarianten ist allerdings weniger ausführlich als die Untersuchung der im Übrigen geprüften Instrumente.

möglichen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG stellen dürften.⁸¹

Auch eine Ausgestaltung als Gebühr dürfte sich nach den im Zusammenhang mit der ÖPNV-Grundgebühr aufgezeigten Grundsätzen des Gebots der tatsächlichen Inanspruchnahme als schwierig erweisen.

In der Literatur wird eine solche auch mit dem Begriff Pendlerabgabe umschriebene Arbeitgeberabgabe zur Finanzierung des ÖPNV demgegenüber vielfach als Sonderabgabe eingestuft. Dies überzeugt insbesondere deswegen nicht, weil einzelne finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Sonderabgabe bei dem hier umrissenen Modell eines Arbeitnehmertickets zumindest problematisch sind. So dürfte es sich zwar bei den in Bezug zu nehmenden Arbeitgebern noch um eine homogene gesellschaftliche Gruppe handeln, wie dies für die Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion gefordert wird.⁸² Aber schon die Sachnähe der belasteten Gruppe und die aus dieser Nähe entspringende Gruppenverantwortung zur Finanzierung des Abgabenzwecks⁸³ ist nicht unproblematisch. Denn es erscheint jedenfalls nicht eindeutig, dass Arbeitgeber dem verfolgten Zweck der Finanzierung des ÖPNV evident näher stehen als andere Gruppen.⁸⁴ Problematisch ist auch das rechtliche Erfordernis der Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabenaufkommens. Denn selbst wenn man nicht auf den einzelnen Arbeitgeber, sondern auf das Gesamtinteresse der Gruppe abstellt, ist es nicht eindeutig, dass eine Belastung der Arbeitgeber zur Förderung des allgemeinen ÖPNV gerade im Interesse der besonderen Gruppe der Arbeitgeber und nicht der Allgemeinheit liegt.⁸⁵

Während die Einführung einer Sonderabgabe zur ÖPNV-Finanzierung für Arbeitgeber rechtlich zumindest umstritten sein dürfte, stellt sich die Frage, ob ein Arbeitgeber-Beitrag erhoben werden könnte. Finanzverfassungsrechtlich spricht dem Grunde nach zunächst nichts gegen eine solche Einordnung, denn diese hängt nach den aufgezeigten Grundsätzen maßgeblich von dem Beitragsgegenstand und der näher zu fassenden Gegenleistung ab. Als Sondervorteil zu sehen wäre für die beitragspflichtigen Arbeitgeber zum einen die gute Erreichbarkeit der Arbeitsstätte für sie und die Arbeitnehmer mit dem ÖPNV. Wie auch beim Bürgerticket dürften nur solche Arbeitgeber belastet werden, die tatsächlich vom ÖPNV in einer qualifizierten Weise erschlossen

81 So nachvollziehbar *Hegelau*, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 65ff.

82 Vgl. hierzu m.w.N. etwa *Arndt und Jenzen*, *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*, 58. Bereits dieses Kriterium wird allerdings verneint bei *Hegelau*, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 74; anders *Wilms*, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 74.

83 *Arndt/Jenzen*, *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*, 59.

84 *Wilms* bejaht die Gruppenverantwortung dennoch mit dem Hinweis, es genüge eine Mitverantwortung der Gruppe, und darüber hinaus komme dem Gesetzgeber ein Auswahlermessen zu, vgl. *Wilms*, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 75f.

85 So auch *Hegelau*, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 75. Im Ergebnis wohl ähnlich und m.w.N. auch *Meyer*, *Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung elektronischer Erhebungstechniken unter ökonomischen und juristischen Aspekten*, 131.

werden. Dies ermöglicht eine Abgrenzung und Individualisierung des durch die ÖPNV-„Erschließung“ vermittelten Vorteils. Gerade in größeren Kommunen, Städten und Metropolen dürfte es nicht schwierig sein, einen hierfür erforderlichen Mindeststandard in räumlicher und zeitlicher Hinsicht in den meisten Teilen der Kommune zu gewährleisten.⁸⁶ Zum anderen kommt den Arbeitgebern ein Sondervorteil dadurch zu, dass sie – je nach Ausgestaltung – ÖPNV-Tickets erhalten, die sie an ihre Mitarbeiter weitergeben können. Hiermit steigt ihre Attraktivität als Arbeitgeber. Auch wenn beim Arbeitgeber-Beitrag problematisch ist, dass der unmittelbar den Arbeitnehmern zukommende Nutzen mit der beim Arbeitgeber entstehenden Beitragspflicht auseinanderfällt, gibt es somit Argumente dafür, dass gerade die Gruppe der Arbeitgeber zumindest auch einen besonderen Vorteil von dem vorgehaltenen ÖPNV und von den im Gegenzug zum Beitrag vergebenen Frei-Tickets hat. Gleichwohl verbleiben Zweifel, ob diese Argumente ausreichen, um die im oben zitierten Rundfunkbeitrag-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit ÖPNV-Beiträgen aufgestellten strengen Anforderungen zu erfüllen, d.h. um die Individualisierbarkeit des Sondervorteils der Arbeitgeber gegenüber anderen Gruppen zu begründen.

Geht man gleichwohl von der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines solchen Beitragsmodells aus, kommt nach den oben im Zusammenhang mit der Darstellung der ÖPNV-Erschließungsbeiträge gemachten Ausführungen Baden-Württemberg die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung solcher Beiträge zu. Hieran ändert sich auch nicht dadurch etwas, dass die ähnlich ausgestalteten Beiträge nun von der Gruppe der Arbeitgeber erhoben werden sollen.

Auch wenn die Frage möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen im Einzelnen von der konkreten Ausgestaltung des geplanten Beitrags abhängt, kann für die Grundrechtsprüfung zunächst auf die Ausführungen im Zusammenhang mit der Darstellung der ÖPNV-Erschließungsbeiträge verwiesen werden.

Ob die Arbeitgeber-Beiträge einen Eingriff in die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG darstellen, kann dabei dahinstehen,⁸⁷ da die Heranziehung zu einer neuen Beitragspflicht zumindest einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG darstellt.

Abhängig von der Ausgestaltung im Einzelfall dürfte ein solcher Eingriff verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein, wenn die Beitragspflicht in einem angemessenen Verhältnis zum Sondervorteil der durch den ÖPNV gewährleisteten verbesserten Erreichbarkeit des Arbeitgebers sowie seiner verbesserten Attraktivität aufgrund der Arbeitnehmer-Tickets für seine Mitarbeiter steht und zudem nennenswerte Vorteile für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht werden.

86 So für Hamburg etwa *Meyer*, Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg, 128.

87 Eher ablehnend *Wilms*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, 84.

Allerdings bedarf der allgemeine Gleichheitssatz im Zusammenhang mit möglichen Arbeitgeber-Beiträgen einer näheren Betrachtung. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es nämlich zunächst, wesentlich Gleiches auch gleich zu behandeln.⁸⁸ Die jeweils vom ÖPNV profitierende Gruppe der Arbeitgeber und die Gruppe der Arbeitnehmer könnten nun bei der Beitragserhebung einen vergleichbareren Sachverhalt bilden, der durch die einseitige Beitragspflicht ungleich behandelt wird. Bedenkt man, dass in der Erreichbarkeit der Arbeitsstätte durch den ÖPNV unmittelbar zunächst ein Nutzen für den einzelnen Arbeitnehmer, mittelbar hierüber wiederum für jeden Arbeitgeber gegeben ist, lässt sich eine gewisse Vergleichbarkeit des Sachverhalts bejahen. Die alleinige Beitragserhebung beim Arbeitgeber stellt dann aber eine Ungleichbehandlung dar. Berücksichtigt man außerdem, dass wegen des unmittelbaren Nutzens des ÖPNV die größere Sachnähe sogar beim Arbeitnehmer liegt, wird auch deswegen bei der alleinigen Beitragserhebung beim Arbeitgeber eine Ungleichbehandlung zu bejahen sein.⁸⁹ Die Berücksichtigung des Nutzens auch für die Arbeitgeber dürfte dabei möglich sein, denn bei der Festlegung der Beitragspflichtigen ist gerade im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG zwingend auf den konkreten Vorteilausgleich zu achten.⁹⁰ Insgesamt erscheint es aber grundsätzlich problematisch, die Gruppe der Arbeitgeber für die bloße Nutzungsmöglichkeit des ÖPNV zu belasten, wohingegen die ebenfalls in den Genuss des ÖPNV kommende Gruppe der Arbeitnehmer von der Beitragspflicht verschont bleibt.⁹¹ Soweit die Arbeitgeber-Abgabe jedoch innerhalb eines schlüssigen Gesamtkonzepts zur Einbeziehung verschiedener Nutzergruppen – insbesondere der Einwohner der Kommune im Rahmen eines Bürgertickets – würde jedoch die Intensität einer Ungleichbehandlung abgeschwächt, ggf. eine solche sogar vollständig vermieden werden können.

Soweit eine Ungleichbehandlung bei der konkreten Einführung von Arbeitgeber-Beiträgen vorliegen sollte, wäre zu prüfen, ob sich diese verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Gerade wenn um die Ungleichbehandlung von verschiedenen Personengruppen handelt, müsste nach der geltenden Rechtsprechung ein Grund von solcher Art und von solchem Gewicht vorhanden sein, dass er die Ungleichbehandlung rechtfertigen kann.⁹² Zur Rechtfertigung könnte neben allgemeinen Erwägungen des Umweltschutzes, die aber nicht explizit die Beitragserhebung beim Arbeitgeber begründen, insbesondere auf die Zweckmäßigkeit und die größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit⁹³ der Arbeitgeber verwiesen werden. Selbst

88 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Starck*, in: *V. Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 3 Rn. 11ff., 23ff.

89 So auch *Wilms*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, 86f.

90 *Starck*, in: *V. Mangold/Klein/Starck*, GG I, Art. 3 Rn. 121; vgl. außerdem auch *Arndt*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, Recht der Kommunalfinanzen, § 16 Rn. 14.

91 Dies hält wohl auch *Hegelau* für verfassungsrechtlich bedenklich, vgl. *Hegelau*, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 75.

92 Vgl. hierzu insgesamt *Heun*, in: *Dreier*, *Grundgesetz Kommentar*, Band I – Artikel 1-19, Art. 3 Rn. 26f.

93 Im Steuerrecht etwa ist anerkannt, dass sich die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richtet, vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.02.1984, Az. 1 BvL 10/80, BVerfGE 66, 214, 223. Dabei sind die Grundsätze des Steuerrechts vielfach auch auf andere Abgaben übertragbar, vgl. *Heun*, in: *Dreier*, GG I, Art. 3 Rn. 81.

wenn man dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Abgabe zugesteht,⁹⁴ erscheint es insgesamt fraglich, ob diese Gründe verfassungsgerichtlich akzeptiert würden. Denn auch wenn sich diesbezüglich aus der Rechtsprechung kaum allgemeingültige Aussagen ableiten lassen,⁹⁵ scheint die Zweckmäßigkeit für sich genommen kein überzeugendes Argument; stichhaltiger ist demgegenüber die größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Arbeitgeber und die Erwägung, dass sie bisher noch nicht unmittelbar an den Kosten des für sie ebenfalls vorteilhaften ÖPNV beteiligt werden. Dennoch bleiben gewisse Zweifel, auch ob hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine pauschale Betrachtung aller Arbeitgeber zulässig ist.⁹⁶

In ÖPNV-rechtlicher Hinsicht ergeben sich im Vergleich zu den bereits oben dargestellten Aspekten der Aufgabenverantwortung, des Beihilfen- und des Verkehrsgewerberechts keine zusätzlichen Aspekte. Jobtickets sind eine in der Praxis bereits verbreitete Tarifgestaltung. Es kann daher unterstellt werden, dass diese auch verkehrsgewerberechtlich tarifgenehmigungsfähig sind.

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass weder im Einzelhandel noch im produzierenden Gewerbe die Unternehmensgrößen konstant sind, und dass in vielen Kommunen höchst unterschiedliche Bedingungen für Gewerbe und Handel gelten. Bei Einführung eines Arbeitgeberbeitrags mit kostenloser oder rabattierter ÖPNV-Fahrtmöglichkeit ist mit zusätzlichen Fahrgästen v.a. im Berufsverkehr zu rechnen, d. h. zu Zeiten, zu denen der ÖPNV schon heute gut ausgelastet ist. Dies macht die Vorhaltung zusätzlicher Fahrzeuge und von Personal für die Hauptverkehrszeit erforderlich, die außerhalb der Hauptverkehrszeit kaum sinnvoll eingesetzt werden können. Eine Ausnahme der Hauptverkehrszeit würde bei einem Arbeitnehmer-Ticket – anders als beim Bürgerticket-Freikontingent – inhaltlich als verfehlt wahrgenommen werden. Aufgrund eines starken interkommunalen Wettbewerbs ist auch die Akzeptanz einer Arbeitgeberabgabe sowohl bei den betroffenen Betrieben als auch bei den Kommunen in Baden-Württemberg fraglich, wie in den Expertengesprächen deutlich wurde. Zu bedenken ist diesbezüglich aber, dass Kommunen durch die deutlich bessere Erreichbarkeit auch einen Standortvorteil erlangen können.

Soweit Arbeitgeber-Beiträge mit Arbeitnehmer-Tickets parallel als Ergänzung zum Bürgerticket eingeführt würden entstünden zudem praktische Probleme im Vollzug bei der Vermeidung von „Doppel-Tickets“, bzw. Doppel-Belastungen.

94 *Heun*, in: Dreier, GG I, Art. 3 Rn. 76.

95 *Heun* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass als spezieller Rechtfertigungsgrund im Bereich des Steuer- und Sozialrechts zunächst zu prüfen sei, ob sich durch Saldierung der Vor- und Nachteile die Ungleichbehandlung rechtfertigen lasse, vgl. *Heun*, in: Dreier, GG I, Art. 3 Rn. 26.

96 *Wilms* meint zwar, die Pendlerabgabe könne so ausgestaltet werden, dass sie im Ergebnis mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar ist, vgl. *Wilms*, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, 89; allerdings bezieht sich sein Modell auf eine Sonderabgabe, an die andere Anforderungen gestellt werden. *Meyer* sieht bei der selektiven Belastung einzelner Nutzergruppen ebenfalls rechtliche Bedenken im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG, vgl. *Meyer*, Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg, 133.

J.2 Arbeitnehmer-Beitrag

Zur Finanzierung eines Arbeitnehmertickets könnte außerdem an einen Arbeitnehmer-Beitrag gedacht werden. Eine derart ausgestaltete Abgabe taucht bisher nicht ersichtlich in der wissenschaftlichen Diskussion auf. Denkbar wäre jedoch eine wiederkehrende Abgabe, die zumindest von Teilen der Arbeitnehmer einer Kommune zur Finanzierung des ÖPNV erhoben wird. Im Gegenzug könnten die abgabepflichtigen Arbeitnehmer die Möglichkeit der ermäßigten oder kostenlosen Nutzung des ÖPNV erhalten. Wie schon beim Arbeitgeber-Beitrag scheint es auch hier naheliegend, die geplante Abgabe als Beitrag einzustufen. Fraglich ist also der genaue Beitragsgegenstand und jeweilige Sondervorteil. Möchte man die Gruppe der Arbeitnehmer pauschal an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen, und sieht dementsprechend von einer den Arbeitnehmern gewährten Möglichkeit der kostenlosen Nutzung des ÖPNV ab, ähnelt der Beitrag den klassischen Ausbau- und Erschließungsbeiträgen, wie sie bereits erörtert wurden. Beitragsgegenstand wäre dann der Aufwand für das Vorhalten der Infrastruktur und eines Mindestangebots an ÖPNV. Als Sondervorteil zu sehen wäre für die beitragspflichtigen Arbeitnehmer eine gute Erreichbarkeit ihrer Arbeitsstätte. Gerade in größeren Kommunen, Städten und Metropolen dürfte ein hierfür erforderlicher Mindeststandard in räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu gewährleisten sein.⁹⁷ Anders als bei dem bereits begutachteten Instrument des Arbeitgeber-Beitrags fällt nach dem vorstehenden Modell der unmittelbar den Arbeitnehmern zukommende Nutzen auch nicht mit der Beitragspflicht auseinander, so dass der Sondervorteil leichter zu begründen wäre. Überzeugender und in der Begründung des Sondervorteils rechtlich schlüssiger erscheint es jedoch, den Arbeitnehmer-Beitrag im Gegenzug für ein zur Verfügung gestelltes Arbeitnehmerticket zu erheben. Der als Gegenleistung gewährte Vorteil liegt dann in der Möglichkeit der kostenlosen Nutzung des ÖPNV zur Arbeitsstätte.

Zwar ist die Gesetzgebungskompetenz des Landes zu bejahen. Allerdings bedarf der allgemeine Gleichheitssatz auch im Zusammenhang mit den geplanten Arbeitnehmer-Beiträgen einer näheren Betrachtung. Vorliegend profitiert die Gruppe der Arbeitnehmer zwar unmittelbar von dem korrespondierenden ÖPNV-Angebot. Vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG problematisch könnte die geplante Abgabe allerdings dann sein, wenn nur die Gruppe der Arbeitnehmer einer Kommune oder gar nur ein Teil der Arbeitnehmer zur Beitragsleistung verpflichtet wird, wohingegen andere gesellschaftliche Gruppen von der Abgabe befreit sind. Schließlich ist ohne weitere Erhebungen von Zahlen zu den Nutzergruppen des ÖPNV nicht ersichtlich, weshalb etwa die Gruppe der Beamten von der geplanten Abgabe ausgenommen sein sollte, obgleich diese Gruppe im Ergebnis ein ähnliches Nutzerverhalten aufweisen dürfte wie angestellte Arbeitnehmer. Rechtlich stellt das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich klar, dass der allgemeine

97 So für Hamburg etwa Meyer, Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg, 128.

Gleichheitssatz insbesondere dann verletzt ist, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders und nachteilig behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen können.⁹⁸ Hiernach verbleiben verfassungsrechtliche Zweifel, ob ein alleine durch einen Arbeitnehmer-Beitrag finanziertes Arbeitnehmerticket, das nicht umfassend bei allen arbeitenden gesellschaftlichen Gruppen erhoben wird, im Einklang mit dem Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG realisierbar ist.

In ÖPNV-rechtlicher Hinsicht ergeben sich im Vergleich zu den bereits beim Bürgerticket dargestellten Punkten der Aufgabenverantwortung, des Beihilfen- und des Verkehrsgewerberechts keine zusätzlichen Aspekte.

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass sich das potenzielle Drittnutzer-Finanzierungsvolumen aus der Zahl und Größe der Betriebe ergibt. Sowohl im Einzelhandel als auch im produzierenden Gewerbe sind allerdings weder Unternehmenszahlen noch Unternehmensgrößen konstant. Vielmehr ist eine erhebliche Dynamik zu beobachten, was Auswirkungen auf die Kontinuität der Finanzierungsströme aus diesem Instrument hat.

Im Hinblick auf die rechtssichere Ausgestaltung und den Vollzug eines Arbeitnehmer-Beitrags stellen sich besondere Herausforderungen. Sicherzustellen wäre beispielsweise, dass nur Arbeitnehmer zu dem Beitrag heran gezogen werden, deren Arbeitsstätte in der jeweiligen Kommune liegt, die den Beitrag erhebt. Hierzu müssten die Kommunen umfassend und kontinuierlich personenbezogene Daten von den Betrieben erhalten. Jeder Wechsel von Arbeitnehmern innerhalb eines Unternehmens zu Arbeitsstätten außerhalb oder innerhalb der jeweiligen Kommune würde die Notwendigkeit von Kommunikation zwischen dem Arbeitgeber und der Kommune erforderlich machen, anschließend müsste die Kommune bestehende Beitragsbescheide gegenüber den Arbeitnehmern aufheben bzw. neue Beitragsbescheide erlassen.

J.3 Einzelhandelsbeitrag

Außerdem könnte an einen Einzelhandelsbeitrag zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV gedacht werden. Eine solche Abgabe könnte von allen Einzelhandelsunternehmen einer Gemeinde allein dafür erhoben werden, dass dem Einzelhandel durch die Erschließung der Gemeinde mit ÖPNV ein Vorteil zukommt. Einzelhändlern kann ggf. im Gegenzug ein Kontingent an Einzelfahrschein-Freifahrt-Tickets zur Weitergabe an ihre Kunden zur Verfügung gestellt werden. Abgabenrechtlich scheint insbesondere bei Kombination mit dem Bürgerticket-Freikontingent zunächst eine am klassischen Ausbau- und

98 BVerfG, Beschluss vom 21.11.2001, Az. 1 BvL 19/93, BVerfGE 104, 126, 144f.

Erschließungsrecht ausgerichtete Ausgestaltung des Einzelhandels-Beitrags naheliegend. Beitragsgegenstand wäre hierbei entweder die bloße ÖPNV-Infrastruktur oder aber der investitionsfinanzierte ÖPNV. Als Sondervorteil stünde der Abgabe dabei die typisierend berechenbare Wertsteigerung des Einzelhandels durch eine bessere Erreichbarkeit gegenüber. Soweit auch Frei-Tickets zur Verfügung gestellt werden, kann auch hierin ein Anknüpfungspunkt für einen Sondervorteil gesehen werden.

Besteht mit dem Bürgerticket eine Umlagefinanzierung des gesamten ÖPNV und entfällt damit die Unterscheidung zwischen der Entgeltfinanzierung des laufenden Betriebs und der Investitionsfinanzierung der Infrastruktur, lässt sich der Einzelhandels-Beitrag auch auf den ÖPNV insgesamt beziehen und ähnlich einer Fremdenverkehrsabgabe ausgestalten. Sondervorteil wäre dann – ggf. neben Frei-Tickets – die gute Erreichbarkeit des Einzelhandels mittels ÖPNV, die einen positiven Einfluss auf Umsatz und Gewinn haben kann und zugleich zum Freiwerden von Mitarbeiterparkplätzen für Kunden führt.⁹⁹ Ähnlich der Ausdifferenzierung des konkreten Nutzens beim Arbeitgeber-Beitrag wäre der Sondervorteil auch beim Einzelhandels-Beitrag anhand der einzelnen Nutzungsgrade verschiedener (Dritt-) Nutzer des ÖPNV zu schätzen. In Anlehnung an die für die Fremdenverkehrsabgabe bestehenden Erfahrungen dürfte dies zwar anspruchsvoll, aber grundsätzlich möglich sein.

Die im Hinblick auf die wiederkehrenden ÖPNV-Beiträge gemachten Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz Baden-Württembergs sind auf die hier skizzierten Einzelhandels-Beiträge übertragbar, so dass von einer Gesetzgebungskompetenz des Landes auszugehen ist.

Bei der Prüfung möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Einführung von Einzelhandels-Beiträgen stellt sich – ähnlich wie bei dem Instrument der Arbeitgeber-Beiträge – insbesondere die Frage nach der Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Dabei könnte die Gruppe der Einzelhändler sowohl mit der Gruppe der Kunden als auch mit anderen vom ÖPNV profitierenden Gruppen, etwa den Arbeitgebern oder Arbeitnehmern, vergleichbar sein. Eine Ungleichbehandlung wäre in diesem Fall dann anzunehmen, wenn es zu einer einseitigen Belastung nur einzelner Drittnutzergruppen käme. In diesem Fall wäre wohl auch bereits das Vorliegen des finanzverfassungsrechtlich erforderlichen Sondervorteils der Beitragspflichtigen kaum zu begründen. Wichtig ist daher die Einbeziehung verschiedener Nutzergruppen, denen der ÖPNV einen vergleichbaren und über den allgemeinen Nutzen des ÖPNV für die Allgemeinheit hinaus gehenden Nutzen vermittelt, im Rahmen eines kohärenten Gesamtkonzepts. Soweit im Einzelnen gegenüber bestimmten anderen Gruppen eine Ungleichbehandlung verbleibt, müsste zur Rechtfertigung außerdem der spezielle Nutzen in den Blick genommen werden, den die einzelnen Gruppen aus dem ÖPNV ziehen. Bei einer Saldierung der jeweiligen Vorteile könnte je nach weiterer

99 Vgl. hierzu Baum, Schneider, und Peters, „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“, 98.

Ausgestaltung der Umlagefinanzierung des ÖPNV beziehungsweise abhängig von der Einführung eines Bürgertickets darauf abgestellt werden, dass die Kunden bereits zu Beiträgen herangezogen werden, die ebenfalls vom ÖPNV unmittelbar wirtschaftlich profitierenden Einzelhändler bisher jedoch beitragsfrei sind. Berücksichtigt man außerdem einen gewissen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und etwaige Wirtschaftlichkeitserwägungen, lassen sich zumindest Argumente ins Feld führen, die eine Ungleichbehandlung bei der Auswahl der verschiedenen beitragspflichtigen Gruppen aller Drittnutzer rechtfertigen könnten. Auch im Hinblick auf das geplante Instrument der Einzelhandels-Beiträge verbleibt aber ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko.

In ÖPNV-rechtlicher Hinsicht ergeben sich gegenüber den im Zusammenhang mit dem Bürgerticket dargestellten Punkten der Aufgabenverantwortung und des Beihilfenrechts keine zusätzlichen Aspekte.

In verkehrlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass bei Einführung eines Einzelhandelsbeitrags seitens des Handels Forderungen zu erwarten sind, die Handelszentren besser an den ÖPNV anzuschließen; dies wird Linienänderungen und geänderte Taktfrequenzen auch in der Nebenverkehrszeit erforderlich machen, und damit zu Mehrausgaben für den ÖPNV-Betrieb führen, für die wiederum eine Gegenfinanzierung erforderlich ist. Was die Akzeptanz angeht, gilt bei Einzelhandelsbeiträgen, dass selbst bei Einräumung von Freifahrtmöglichkeiten, Taktverdichtungen und neuen Linien als Gegenleistung manche Besorgungen im Einzelhandel – z. B. Getränke – kaum mit dem ÖPNV durchführbar sind bzw. dann weitere (Anliefer-)Verkehre entstehen. Für bestimmte Einzelhandels-Gruppen könnte daher die – auch rechtliche – Notwendigkeit von Ausnahmen für die Beitragspflicht bestehen.

J.4 Veranstaltungsticket / Veranstalter-Beitrag

Im Zusammenhang mit dem Bürgerticket beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents ist außerdem die rechtliche Zulässigkeit eines sogenannten Veranstaltungstickets beziehungsweise damit korrespondierenden Veranstalter-Beitrags zu prüfen. Hierbei handelt es sich um eine eigenständige Abgabe. Begrifflich wäre der Veranstalter-Beitrag von Veranstaltern von innerhalb des ÖPNV-Gebiets stattfindenden Kultur- oder Sport-Großveranstaltungen zu erheben. Individuelle Gegenleistung bzw. Sondervorteil wäre der bloße Vorhalt eines von den Veranstaltungsbesuchern nutzbaren ÖPNV. Dieser Vorteil ist deutlich gegenüber den vom ÖPNV der Allgemeinheit vermittelten Vorteilen abgrenzbar, da die praktische Durchführbarkeit vieler Großveranstaltungen ganz besonders von der Verfügbarkeit eines leistungsfähigen ÖPNV abhängt. Ergänzend könnte auch über ein im Gegenzug auszustellendes Veranstaltungsticket für die Besucher der Einrichtung nachgedacht werden. Ähnlich wie bei den Arbeitnehmertickets wären bei gleichzeitiger Einführung von Bürgertickets beziehungsweise Bürgerticket-Freikontingents Vorkehrungen zu treffen, um Ticket-Dopplungen

bei den bereits mit einem Bürgerticket versorgten Einwohnern zu vermeiden. Hierzu müssten ggf. belastbare Abschätzungen getroffen werden, wie hoch der Anteil der zu erwartenden Besucher der Einrichtung von außerhalb der Kommune ist. Auch bei dieser potenziellen Gruppe der Beitragspflichtigen geht es darum, einen der Verkehrsverursachung angemessenen Beitrag zur kommunalen ÖPNV-Finanzierung innerhalb eines schlüssigen Gesamt-Konzepts zu identifizieren.

Insgesamt lässt sich ein solches Instrument in Anlehnung an die im Zusammenhang mit dem Einzelhandels-Beitrag und Arbeitgeber-Beitrag angestellten Erwägungen am ehesten als Beitrag ausgestalten, der für den wirtschaftlichen Vorteil einer bloß möglichen Erreichbarkeit mit dem ÖPNV erhoben wird, ggf. ergänzt um Freifahrt-Tickets für die Besucher. Die Ausgestaltung als Sonderabgabe ist ähnlich wie bei den Arbeitgeber-Beiträgen schon deshalb abzulehnen, weil in der Praxis eine gruppennützige Verwendung der Abgabe gerade im Interesse und zugunsten der dem ÖPNV näher als die Allgemeinheit stehenden Veranstalter nicht umsetzbar sein dürfte. Beitragsgegenstand wäre entweder die bloße ÖPNV-Infrastruktur oder aber der investitionsfinanzierte ÖPNV. Als Sondervorteil stünde der Abgabe die typisierend berechenbare Wertsteigerung der Veranstaltung durch eine bessere Erreichbarkeit mit dem ÖPNV gegenüber. Besteht mit dem Bürgerticket eine Umlagefinanzierung des gesamten ÖPNV und entfällt damit die Unterscheidung zwischen der Entgeltfinanzierung des laufenden Betriebs und der Investitionsfinanzierung der Infrastruktur, lässt sich der Veranstalter-Beitrag auch auf den ÖPNV insgesamt beziehen und ähnlich einer Fremdenverkehrsabgabe ausgestalten. Sondervorteil wäre dann die gute Erreichbarkeit der Veranstaltung mittels ÖPNV, die wirtschaftlich berechenbar beziehungsweise schätzbar ist. Verwiesen wird unter anderem auf die höhere Besucherfrequenz sowie Einsparungen von infrastrukturellen und betrieblichen Kosten etwa für Stellflächen für Pkw.¹⁰⁰ Ähnlich der Ausdifferenzierung des konkreten Nutzens beim Arbeitgeber-Beitrag wäre der Sondervorteil auch beim Veranstalter-Beitrag anhand der einzelnen Nutzungsgrade verschiedener (Dritt-) Nutzer des ÖPNV zu schätzen. In Anlehnung an die für die Fremdenverkehrsabgabe bestehenden Erfahrungen dürfte dies zwar anspruchsvoll, aber grundsätzlich möglich sein.

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes zur Einführung einer solchen Abgabe ist aus den im Zusammenhang mit den ÖPNV-Erschließungsbeiträgen angestellten Erwägungen zu bejahen. Bei der Prüfung möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen durch Einführung von Einzelhandels-Beiträgen stellt sich – ähnlich wie bei dem Instrument der Arbeitgeber- und Einzelhandels-Beiträge – insbesondere die Frage nach der Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Eine Ungleichbehandlung wäre wohl dann anzunehmen, wenn es zu einer einseitigen Belastung nur einzelner Drittnutzergruppen käme – ein schlüssiges Gesamtkonzept zur Einbeziehung verschiedener

100 Vgl. hierzu wiederum *Baum/Schneider/Peters, ZfVW 2007, 91f.*

Nutzergruppen wie etwa Einwohner (Bürgerticket), Einzelhändler, Arbeitgeber und Veranstalter dürfte eine Ungleichbehandlung abschwächen, wenn nicht gar ausschließen können.

Zur Rechtfertigung einer etwaigen Ungleichbehandlung müsste außerdem der spezielle Nutzen in den Blick genommen werden, den die einzelnen Gruppen aus dem ÖPNV ziehen. Bei einer Saldierung der verschiedenen Vorteile könnte je nach weiterer Ausgestaltung der Umlagefinanzierung des ÖPNV darauf abgestellt werden, dass die Veranstaltungsbesucher bereits zu Beiträgen herangezogen werden, die ebenfalls vom ÖPNV unmittelbar wirtschaftlich profitierenden Veranstalter bisher jedoch beitragsfrei sind. Berücksichtigt man außerdem einen gewissen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers und etwaige Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitserwägungen, lassen sich Argumente ins Feld führen, die eine Ungleichbehandlung bei der Auswahl der verschiedenen beitragspflichtigen Gruppen aller Drittnutzer rechtfertigen könnten. Auch im Hinblick auf das geplante Instrument der Veranstalter-Beiträge verbleibt aber ein gewisses verfassungsrechtliches Risiko.

In ÖPNV-rechtlicher Hinsicht ergeben sich gegenüber den im Zusammenhang mit dem Bürgerticket dargestellten Punkten der Aufgabenverantwortung, des Beihilfen- und des Verkehrsgewerberechts keine zusätzlichen Aspekte. Kombitickets sind eine in der Praxis bereits verbreitete Tarifgestaltung. Es kann daher unterstellt werden, dass diese auch verkehrsgewerberechtlich tarifgenehmigungsfähig sind.

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht gilt, dass die Akzeptanz von Veranstalterabgaben voraussichtlich dann auf Veranstalterseite besonders hoch sein wird, wenn die Veranstalter gleichzeitig von der Pflicht zur Bereitstellung von Parkraum befreit werden. Dies kann v.a. für Veranstaltungsorte in urbanen Zentren interessant sein, die gut mit dem ÖPNV erreichbar sind, und wo gleichzeitig Flächenknappheit herrscht, die die Bereitstellung von Parkraum erschwert. Umgekehrt ist die Einbeziehung von kleineren Veranstaltungsorten, insbesondere im Ländlichen Raum aus demselben Grund ungleich schwieriger. Was das Finanzierungspotential angeht, liegen konsolidierte Landesdaten zu Veranstaltern und Veranstaltungsorten, die für einen entsprechenden Beitrag in Frage kommen und insofern hier die Bemessungsgrundlage bilden, nicht vor. Vielmehr ist diesbezüglich eine individuelle Datenerhebung erforderlich.

K. Verpflichtende Job- und Kombitickets

Neben den aufgezeigten Instrumenten des klassischen Abgabenrechts könnte auch eine gesetzliche Ermächtigung der Kommunen in Betracht kommen, im Gemeindegebiet oder bestimmten – vom ÖPNV erschlossenen – Teilen des Gemeindegebietes einen Kontrahierungszwang für Arbeitgeber vorzusehen, wodurch diese verpflichtet werden, ÖPNV-Tickets vom jeweiligen Verkehrsverbund zu erwerben und diese ihren Arbeitnehmern zur Verfügung zu stellen (verpflichtendes Jobticket). Übertragbar ist dieser Gedanke auch auf Betreiber von Veranstaltungszentren, die verpflichtet werden könnten, ihren Kunden ein ÖPNV-Ticket zur Verfügung zu stellen (verpflichtendes Kombiticket). In der Sache stellt dies einen Anschlusszwang der Arbeitgeber bzw. Veranstalter an eine öffentliche Einrichtung, den ÖPNV, dar.

K.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben und Satzungskompetenz

Zunächst ist für die Frage des Ob und Wie einer gesetzlich verbindlichen Einführung von Job- und Kombitickets zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Arbeitgebern zu differenzieren. Arbeitgeber des öffentlichen Dienstes können im Rahmen des Hoheitsverhältnisses durch ihre jeweiligen – in der Regel kommunalen – Träger grundsätzlich verpflichtet werden, ihren Bediensteten zur An- und Abfahrt zum bzw. vom Dienort Tickets für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung zu stellen oder entsprechende Tickets zu bezuschussen. Gegebenenfalls bedarf es dafür einer entsprechenden besoldungsrechtlichen Grundlage. Außerdem ist das in Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung verankerte Konnexitätsprinzip zu beachten. Im Hinblick auf die große Mehrheit der privaten Arbeitgeber entfällt aber diese Möglichkeit. Ein Modell für die Einführung verpflichtender Jobtickets könnte diesbezüglich die satzungsmäßige Begründung eines Kontrahierungszwangs sein. Hiernach müssten Arbeitgeber durch eine Satzung, die auf einer neu zu schaffenden landesrechtlichen Grundlage basiert, verpflichtet werden, ÖPNV-Tickets beim jeweiligen Verkehrsunternehmen zu erwerben.

Die Anordnung eines Kontrahierungszwangs durch Anschlusszwang mit einer öffentlichen Einrichtung durch kommunale Satzung begegnet in kompetenzrechtlicher Sicht keinen Bedenken. Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlage ist § 11 GemO BW. Die Anordnung eines Anschlusszwangs mittels Satzung fällt in den Bereich kommunaler Zuständigkeit. Der Anschlusszwang an eine öffentliche Einrichtung muss dabei auch keineswegs notwendig mit einem Benutzungszwang einhergehen, wie sich aus § 11 Abs. 1 GemO BW herauslesen lässt.

Der ÖPNV kann auch als öffentliche Einrichtung qualifiziert werden. Das gilt jedenfalls dann, wenn das jeweilige Verkehrsunternehmen als kommunaler Eigenbetrieb geführt wird. Es dürfte aber in gleicher Weise gelten, wenn ein kommunaler Eigenbetrieb zwar in eine privatrechtliche Rechtsform

umgewandelt wurde, sich das Unternehmen jedoch weiterhin in kommunaler Hand befindet. Es spricht darüber hinaus vieles dafür, dass es sich beim ÖPNV auch um eine „ähnliche Einrichtung“ im Sinne von § 11 Abs. 1 GemO BW handelt. Denn die Vorschrift benennt zwar zunächst ausdrücklich die Möglichkeit des Anschlusszwangs an Wasserleitung und Abwasserbeseitigung sowie an die Versorgung mit Nah- und Fernwärme. Sie begrenzt die anschlussfähigen öffentlichen Einrichtungen aber gerade nicht auf derartige „leitungsgebundene Einrichtungen“. Bereits die weitere explizite Aufzählung der Straßenreinigung, mit der die Verpflichtung zur Inanspruchnahme der Gehweg- und Straßenreinigung durch die öffentliche Hand geregelt wird, bestätigt dies. Entscheidendes Merkmal der „ähnlichen Einrichtung“ ist vielmehr der der Volksgesundheit oder der dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens dienende Charakter der Einrichtung. Aus Gründen der Rechtssicherheit böte sich aber gegebenenfalls in § 11 Abs. 1 GemO BW eine gesetzgeberische Klarstellung dahingehend an, dass der öffentliche Nahverkehr als weitere Einrichtung ausdrücklich genannt wird.

Die kommunale Satzung kann einen Anschlusszwang schließlich auch explizit auf bestimmte Gruppen von Grundstücken, Gewerbebetrieben oder Personen beschränken. Die Aufzählung in § 11 Abs. 2 GemO BW bedeutet zugleich, dass Adressaten eines etwaigen Anschlusszwangs an den ÖPNV nicht nur Arbeitgeber sein können, die gleichzeitig Grundstückseigentümer sind, sondern generell alle Arbeitgeber oder Arbeitgeber ab einer bestimmten Größe bzw. Mitarbeiterzahl.

Für die Anordnung eines Kontrahierungszwangs in Form eines Anschlusszwangs kraft Satzung für den ÖPNV muss allerdings ein öffentliches Bedürfnis bestehen. Diesbezüglich nimmt § 11 Abs. 1 S. 1 GemO BW aber aktuell ausdrücklich Bezug auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes. Maßnahmen im Umweltbereich – etwa ein Anschlusszwang an die Fernwärmeversorgung – wurden ohne eine solche ausdrückliche Bezugnahme von der Rechtsprechung bisher nur dann gebilligt, wenn durch den Anschluss- und Benutzungszwang nach objektiven Maßstäben das Wohl gerade der Gemeindeeinwohner gefördert werde.¹⁰¹ In jüngeren Fällen, in denen in der Gemeindeordnung aber eine Bezugnahme auf die Umwelt enthalten war und in denen es auch um den Anschluss an die Fernwärmeversorgung ging, urteilten verschiedene Gerichte grundlegend anders.¹⁰² Das „öffentliche Bedürfnis“ für den Anschlusszwang besteht vor diesem Hintergrund selbst dann, wenn die derart erzwungene Maßnahme nur bei globaler Betrachtung unter Einbeziehung ersparter Emissionen an anderer Stelle zu einer beachtlichen Verringerung des Schadstoffausstoßes führt.

101 VGH Mannheim, Urt. v. 18.3.2004 - 1 S 2261/02 - juris; BVerwG, Urt. v. 23.11.2005 - 8 C 14.04 - juris.

102 OVG Schleswig, Urt. v. 5.1.2005 - 2 LB 62/04 - juris; BVerwG, Urt. v. 25.1.2006 - 8 C 13.05, BVerwGE 125, 68 ff.

K.2 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Der Anschlusszwang ist ein im Kommunalrecht seit langem eingeführtes Rechtsinstitut, das den Rahmen für die Einschränkung von Freiheitsrechten vorgeben kann. Die Einschränkung der Freiheitsrechte muss indes verhältnismäßig sein; ferner ist der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten. Hiernach muss der Anschlusszwang zunächst geeignet sein, das Ziel eines gemeindlichen Beitrags zum globalen Klimaschutz zu erfüllen. Teilweise verlangt die Rechtsprechung dabei, dass der Anschlusszwang nachweislich zur Verringerung der klimaschädlichen Emissionen beiträgt. Die Kommune trifft eine Pflicht zur sorgfältigen Ermittlung dieses Sachverhalts. Kann der Nachweis, dass die CO₂-Emissionen infolge des Anschlusszwangs gesenkt werden, nicht geführt werden, ist der Anschlusszwang – etwa nach Auffassung der VGH Mannheim – ungeeignet und daher unverhältnismäßig.¹⁰³ Im Falle eines Anschlusszwangs der in einem Gemeindegebiet ansässigen Arbeitgeber an den ÖPNV wären also entsprechende Ermittlungen im Hinblick auf die tatsächlichen Auswirkungen von verpflichtenden Jobtickets zu veranlassen. Hierbei sind auch Fragen der konkreten Ausgestaltung relevant.

Zweitens müsste der Anschlusszwang der Arbeitgeber auch erforderlich sein. Der Kommune dürften keine milderen Mittel als ein Anschlusszwang der Arbeitgeber an den ÖPNV zur Zielerreichung zur Verfügung stehen. Sollten die Ermittlungen zu den tatsächlichen Auswirkungen von verpflichtenden Jobtickets auf die Emissionssituation nachweisbar einen (signifikanten) Vorteil gegenüber der Situation ohne Jobtickets ergeben, so wäre das auch für die Erforderlichkeit bedeutsam. Für die Frage nach milderen Mitteln wären sodann anderweitige Möglichkeiten, mit denen gerade die Ein- und Auspendler zu den Arbeitgebern im Gemeindegebiet erreicht werden können, in den Blick zu nehmen. Bereits die in diesem Vorhaben in den Blick genommenen denkbaren Instrumente für Arbeitgeber machen deutlich, dass die meistens Instrumente ähnlich einschneidend wären wie Kontrahierungszwang. In Bezug auf Bürgertickets o.ä. spricht vieles dafür, dass es sich insoweit von vornherein um „andere Mittel“ mit unterschiedlicher Zielstellung handelt. Denn diese stellen nicht spezifisch auf die Ein- und Auspendler und die Arbeitgeber als Verursacher dieser Pendlerströme ab.

Auf der dritten Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auf die konkrete Ebene der individuellen Betroffenheit der Arbeitgeber zu fokussieren. In Frage stehen hier die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 12 GG und Art. 2 Abs. 1 GG. Entscheidend ist die wirtschaftliche Zumutbarkeit. Die Angemessenheit des Anschlusszwangs wäre zu verneinen, wenn die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit überschritten wäre, der Eingriff die Arbeitgeber also übermäßig belastete und in keinem vernünftigen Verhältnis zum gegebenen Anlass und dem mit ihm verfolgten Zweck stünde. Dafür sind insbesondere die

103 VGH Mannheim, Beschl. v. 09.12.2010 - 3 S 2190/10, VBIBW 2004, 333 (in dem Fall ging es um die Emissionswerte bei Anschluss an ein kommunales KWK-Fernwärmesystem im Vergleich zu den Werten beim Betrieb von Einzelfeuerungsanlagen); OVG Magdeburg, Urt. v. 8.4.2008 – 4 K 95/07, NVwZRR 2008, 810.

umweltpolitischen Zielvorstellungen der Kommune, ihr Auftrag nach der Landesverfassung und nach Art. 20a GG, Beiträge zum Klima- und Ressourcenschutz zu leisten, in der erforderlichen Abwägung zu gewichten. Abzuwägen wären die höheren Kosten der infolge des Anschlusszwangs Verpflichteten gegenüber den Vorteilen eines möglichst hohen Anschluss- und Versorgungsgrads als Voraussetzung für eine effektive Wirkungsweise des ÖPNV.¹⁰⁴ Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, inwieweit Jobtickets infolge eines Anschlusszwangs seitens der Arbeitgeber als Betriebsausgaben steuerlich geltend gemacht werden können. Im Falle eines Anschlusszwangs an die öffentliche Kanalisation werden beispielsweise selbst relativ hohe Anschlusskosten als regelmäßig zumutbar angesehen.¹⁰⁵

Eine Unzumutbarkeit ist allerdings bei wirtschaftlicher Existenzgefährdung anzunehmen. Zur Vermeidung unzumutbarer wirtschaftlicher Härten können Befreiungs- und Ausnahmetatbestände eine Milderung der Eingriffsintensität bewirken. Gegebenenfalls ist auch eine angemessene Überleitungsregelung vorzusehen. Es kommt also auch hier auf die konkrete Ausgestaltung in der kommunalen Satzung oder bereits der gesetzlichen Grundlage an.

Außerdem muss bei Nutzung dieses Instruments dafür Sorge getragen werden, dass die Höhe des Preises für das verpflichtende Jobticket angemessen ist. Da für die gesamte Belegschaft Tickets zu kaufen sind, jedoch nicht alle Mitarbeiter das Ticket für den Arbeitsweg nutzen werden, müssen nach dem Beispiel der Semestertickets vom ÖPNV-Anbieter erhebliche Preis-Abschläge gewährt werden. Da keine Verhandlungssituation für die Betriebe besteht, müsste eine öffentliche Stelle mit der Genehmigung oder Aufsicht der Tarife für verpflichtende Jobtickets gesetzlich beauftragt werden.

Die Verpflichtung der Arbeitgeber muss schließlich mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sein. Das gilt zum einen im Verhältnis der in einem Gemeindegebiet ansässigen Arbeitgeber zu den Gemeindegewohnern. Maßgeblich hierbei wird sein, dass die Ein- und Auspendlerströme durch die Arbeitgeber, nicht aber durch die Gemeindegewohner erzeugt werden. Mithin ist bereits fraglich, ob es sich überhaupt um einen vergleichbaren Sachverhalt handelt. Zum anderen geht es um das Verhältnis der Arbeitgeber untereinander. Hier wäre zu prüfen, welche Befreiungsmöglichkeiten beispielsweise für bestimmte Arbeitgeber vorgesehen werden sollen und wie diese begründet werden. Drittens wäre die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf die einseitige Belastung der Arbeitgeber im Verhältnis zu ihren Arbeitnehmern zu untersuchen. Verkehrspolitische Erwägungen können zwar ein mögliches verfassungskonformes Differenzierungskriterium sein.¹⁰⁶ Aber auch die Arbeitnehmer sind verantwortlich für das durch die Ein- und Auspendlerströme verursachte Verkehrsaufkommen. Insoweit könnte aber auf Erwägungen, die im Rahmen einer Sonderabgabe für Arbeitgeber relevant sind,

104 Vgl. BVerwGE 125, 68 ff.

105 Vgl. BayVGH, Beschl. v. 15.10.2008 – 4 ZB 08.483 – juris.

106 BVerfG, Urt. v. 2.10.1969 – 1 BvL 12/68, BVerfGE 27, 58 ff.

zurückgekommen werden. Das sonderabgabenspezifische Rechtfertigungskriterium „Erhebung von einer sachnahen homogenen Gruppe“ darf nämlich nicht auf dem Umweg über den Gleichheitssatz wieder relativiert werden. Abgabenrechtliche Rechtfertigungsgründe sind gerade eine spezifische Ausgestaltung des Gleichheitssatzes. Bei Bejahung einer besonderen Gruppenverantwortung der Arbeitgeber dürfte deshalb auch eine Rechtfertigung für eine Ungleichbehandlung gegenüber den Arbeitnehmern nach Art. 3 Abs. 1 GG vorliegen.

K.3 ÖPNV-rechtliche Aspekte

ÖPNV-rechtlich stellt sich bei verpflichtenden Job- und Kombitickets v.a. die Frage nach der Beihilfenrechtsrelevanz. Der gesetzliche Kontrahierungszwang und die daraus resultierenden Fahrgelderlöse stellen für das Verkehrsunternehmen einen staatlich veranlassten Vorteil dar. Eine beihilfenrechtsrelevante Begünstigung der Verkehrsunternehmen infolge der den Arbeitgebern (bzw. Veranstaltern) auferlegten Pflicht zum Kauf eines ÖPNV-Tickets ist indes nur dann zu bejahen, wenn sie (zumindest mittelbar) aus staatlichen Mitteln stammt. Hierfür muss die Begünstigung zu Lasten des Staatshaushaltes gehen, zumindest aber mit Hilfe von Mitteln finanziert werden, die der staatlichen Kontrolle unterliegen.¹⁰⁷ Dies erscheint hier fraglich. Der den Verkehrsunternehmen aus dem Zwangskauf entstehende Vorteil wird von Privaten finanziert, so dass der Kommunalhaushalt nicht belastet wird. Die von den Arbeitgebern bzw. Veranstaltern zur Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zum Kauf eines ÖPNV-Tickets für die Arbeitnehmer bzw. Besucher aufgebrachten Finanzmittel unterliegen auch nicht auf sonstige Weise der staatlichen Verfügungsgewalt. Es fehlt daher an der Staatlichkeit der Mittel. Lediglich im Falle von öffentlichen Arbeitgebern könnte sich eine andere Beurteilung ergeben.¹⁰⁸

Mit Blick auf die Modellvariante der Stellplatzablöse ist die Staatlichkeit des gewährten Vorteils nach kursorischer Prüfung hingegen gegeben. In der Variante soll der Bauherr die Möglichkeit erhalten, die Stellplatzpflicht nach der Landesbauordnung durch die Zahlung einer Ablösung zu erfüllen, die für die Finanzierung des ÖPNV eingesetzt wird. Bei der Ablöse handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe. Das Abgabeaufkommen ist als staatliche Mittel zu qualifizieren. Verwendet die Kommune das mittels dieser Abgabe generierte Einkommen, um den ÖPNV oder insbesondere ÖPNV-Tickets der Arbeitnehmer zu finanzieren, dann ist der Anwendungsbereich der VO 1370/2007 eröffnet. Es handelt sich um eine staatliche Ausgleichsleistung i.S.d. VO 1370/2007, die zum Zwecke der beihilfenrechtlichen Rechtfertigung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages bedarf. Derartige öffentliche

107 EuGH, Urt. v. 17.07.2008, Rs. C-206/06 – *Essent*, Tz. 70.

108 Vgl. Nettesheim, „EU-Beihilferecht und nichtfiskalische Finanzierungsmechanismen“, 1847, 1849.

Dienstleistungsaufträge bestehen insbesondere im SPNV und im städtischen ÖSPV.

K.4 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

Das potenzielle Drittnutzer-Finanzierungsvolumen ergibt sich beim gesetzlichen Jobticket je nach konkreter Ausgestaltung aus der Zahl und Größe der Betriebe. Werte zur Zahl und zur Größe der Betriebe liegen z. B. beim Statistischen Landesamt gemeinde- und kreisscharf vor, so dass Abschätzungen für die kommunale Ebene schnell möglich sind. Diese sind immer auf möglichst aktueller Basis durchzuführen, da weder im Einzelhandel, noch im produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich Betriebszahlen und Betriebsgrößen konstant sind. Konsolidierte Landesdaten zu Veranstaltern und Veranstaltungsorten als Basis für Abschätzungen zum Kombiticket liegen hingegen nicht vor. Hier ist vielmehr eine individuelle kommunale Datenerhebung erforderlich

Was die Potenziale beider Modelle angeht, ist festzuhalten, dass bei der Einführung verpflichtender Jobtickets mit zusätzlichen Fahrgästen v.a. im Berufsverkehr zu rechnen, d. h. zu Zeiten, zu denen der ÖPNV heute schon gut ausgelastet ist. Dies macht die Vorhaltung zusätzlicher Fahrzeuge und von Personal für die Hauptverkehrszeit erforderlich. Im Vertrieb sind Jobtickets für die Verkehrsunternehmen relativ einfach zu handhaben, denn sie stellen tariflich Zeitkarten dar. Der Vertrieb der Tickets erfolgt in der Regel über die Verbundgesellschaft oder durch die Verkehrsunternehmen. Denkbar ist aber auch eine direkte Ausgabe der Jobtickets durch die Unternehmen.

Bisherige Erfahrungen mit Jobtickets (auf freiwilliger Basis) zeigen, dass auf Seiten von Arbeitgebern in den urbanen, gut vom ÖPNV erschlossenen Ballungsräumen durchaus Interesse daran besteht, die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV für die Mitarbeiter zu verbessern. Während bei freiwilligen Jobtickets der Arbeitgeber jedoch nur einen gewissen Zuschuss zu den ansonsten vom Arbeitnehmer zu zahlenden Jobtickets zahlt, wären bei einem verpflichtenden Jobticket die Kosten vollständig vom Arbeitgeber zu tragen. Da hiermit ganz erhebliche Kosten verbunden sein können, kommt es für die Akzeptanz der Verpflichteten stark auf die jeweilige Konstellation vor Ort an. Wenn durch das Jobticket die ÖPNV-Anbindung des Betriebs verbessert wird, verbessert dies auch die grundsätzliche Erreichbarkeit des Arbeitgebers und erhöht damit dessen Attraktivität für Mitarbeiter. Bisher als Mitarbeiter-Stellplätze benutzte Flächen können bei zunehmender ÖPNV-Nutzung durch die Mitarbeiter ggf. anderweitig verwertet werden.

Als kritisch bei verpflichtenden Jobtickets ist zu sehen, dass derartige Regelungen im kommunalen Standortwettbewerb eine wesentliche Rolle spielen können. Sie können zum einen die Ansiedelung von Unternehmen beeinflussen, und zum anderen für subjektiv empfundene Ungerechtigkeit sorgen, insbesondere bei jenen, die trotz Jobticket unverändert auf den Pkw

angewiesen sind, weil z. B. im Werklieferverkehr Waren zu befördern sind oder weil keine geeignete ÖPNV-Anbindung (Linienführung, Abfahrtszeit) besteht.

K.5 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung dieses Instruments gilt, dass Daten zu den zu verpflichtenden Arbeitgebern kaum in brauchbarer Form vorliegen dürften. Nach Festlegung des Adressatenkreises der durch den Kontrahierungszwang Verpflichteten auf kommunaler Satzungsebene dürfte der Umsetzungsaufwand auf staatlicher Seite hingegen überschaubar sein, da die Kontrahierungspflicht unmittelbar zwischen Verkehrsunternehmen und Arbeitgebern wirken soll. Allerdings ist auch hier zu beachten, dass bisher keine Erfahrungen mit derartigen Instrumenten gesammelt werden konnten. Auf Seite der verpflichteten Arbeitgeber ist mit einem Mehraufwand in den Personalabteilungen zu rechnen.

K.6 Expertengespräche und Workshops

Eine grundsätzliche Skepsis im Hinblick auf die Adressierung von Arbeitgebern als Zahlungsverpflichtete klang bei vielen Experten durch. Aus Sicht der meisten Experten erleichtert eine Verpflichtung zur Abgabe von Jobtickets aber die derzeitigen Bestrebungen vieler Verkehrsverbände, die Jobtickets als Produkt im Unternehmensbereich zu etablieren. Dabei wäre darauf zu achten, dass konkret in Anspruch genommene Arbeitgeber keine zu hohen Kosten tragen müssen und zugleich von Vorteilen durch die Jobtickets profitieren, sonst dürfte die Belastung als zusätzliche Steuer wahrgenommen werden und keine Akzeptanz finden.

In Abgrenzung hierzu votierten bei einem Stimmungsbild des im Rahmen der Grundlagenuntersuchung veranstalteten Workshops ein Großteil der eingeladenen Stakeholdern – unter anderem Vertreter von Verkehrsverbänden, Kommunen, Verkehrs-, Umwelt- und Eigentümerverbänden – dafür, als Abgabenschuldner auch die Arbeitgeber heranzuziehen. Gerade das verpflichtende Job- und Kombiticket wurde dementsprechend als Finanzierungsinstrument vielfach für sehr sinnvoll, vielfach aber auch für weniger sinnvoll erachtet.

L. Gesetzliche Stellplatzablöse

Im Verlauf der Grundlagenuntersuchung wurde die Idee für die „verpflichtende Stellplatzablöse“ als neues Instrument zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV entwickelt. Damit wird die Kommune ermächtigt, bei der Genehmigung von Neubauten den Bau einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen vorzuschreiben; gleichzeitig darf sie in bestimmten Gebieten vom Investor verlangen oder diesem generell ermöglichen, dass dieser nicht die Stellplätze physisch herstellt, sondern stattdessen eine Ausgleichsabgabe zahlt, deren Aufkommen zur Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur verwendet wird.

Ziel ist ein Instrument, das im Ergebnis ähnlich wie eine Streichung der bestehenden Verpflichtung zur Herrichtung von Parkplätzen wirkt, jedoch gleichzeitig Finanzierungsvolumina für den ÖPNV erwirtschaftet. Im Verlauf dieses Gutachtens wurde die Landesbauordnung grundlegend novelliert, u. a. auch im Hinblick auf die Stellplatzablöse. Erste Ansätze der nachfolgenden Überlegungen scheinen mit der Novellierung der LBauO bereits umgesetzt. Eine umfassende Würdigung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten für die Kommunen zu den Anforderungen an die Stellplatzherrichtung, die über die weiter oben zum Parkraummanagement gemachten Ausführungen hinaus gehen, konnte aufgrund der zeitlichen Abläufe im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.

L.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Umgesetzt werden könnte das hier in Rede stehende Instrument durch eine weitere Änderung der Stellplatzpflicht in der Landesbauordnung. Hiernach sollte der Bauherr in Kommunen, die das Modell umsetzen, zukünftig wählen dürfen, ob er die Stellplätze physisch herstellt oder ob er einmalig oder dauerhaft einen näher zu bestimmenden finanziellen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leistet. Ein solcher Beitrag könnte für Bauherren von Gewerbegebäuden insbesondere in einer langfristigen Verpflichtung zur Teilnahme an Jobtickets bestehen oder in der Zahlung an einen Fonds, aus dem Jobtickets für die in dem Gebäude Werkstätigen subventioniert werden. Bisher war die Zahlung eines Ausgleichsbetrages für nicht hergerichtete Stellplätze gemäß § 37 Abs. 5 S. 1 LBO BW a.F. die Ausnahme, da auf die physische Herrichtung der Stellplätze nur im Ausnahmefall verzichtet werden darf.

Hieran ändert auch die jüngste Novelle der Landesbauordnung¹⁰⁹ nichts, denn zwar wird in materieller Hinsicht nunmehr in § 37 Abs. 1 LBO BW n.F. a.E. die Möglichkeit einer „Ablöse“ der verpflichteten Kfz-Stellplätze durch Fahrrad-Stellplätze eröffnet. Die bisher ausnahmsweise bestehende Möglichkeit einer Ausgleichszahlung bei Unmöglichkeit der Stellplatzerrichtung wird aber beibehalten. Darüber hinaus wird zwar die Regelung über die örtlichen

¹⁰⁹ Vgl. das die Landesbauordnung novellierende Gesetz vom 5.11.2014, Landtags-Drs. 15/6097.

Bauvorschriften in § 74 LBO BW gelockert, wonach Gemeinden von den oben dargestellten materiellen Pflichten abweichen können. Insbesondere ist Gemeinden nunmehr erlaubt, durch Satzung unter bestimmten Voraussetzungen auch bei der für Wohngebäude nach § 37 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 LBO BW bestehenden Stellplatzpflicht Einschränkungen zu erlassen, d. h. von der Verpflichtung des Baus von Stellplätzen abzusehen. Bei sonstigen baulichen Anlagen war dies auch bisher schon möglich. Allerdings spricht vieles dafür, dass durch die novellierte Fassung den Kommunen nicht die Möglichkeit eröffnet werden soll, eine Stellplatzablöse zugunsten des ÖPNV regulär einzuführen.

Hiergegen spricht zunächst historisch, dass auch vorher schon den Gemeinden bei baulichen Wohnungen, die nicht Wohngebäude sind, die Möglichkeit eröffnet war, durch örtliche Satzung die Stellplatzpflicht zu lockern. Hiergegen spricht außerdem vor allem systematisch, dass nach dem Regime des § 37 LBO BW die materielle Stellplatzpflicht in § 37 Abs. 1 (und 2) LBO BW geregelt ist, und darüber hinaus bzw. unabhängig hiervon gesondert durch § 37 Abs. 5 bzw. dem neuen Abs. 6 LBO BW die Baurechtsbehörde mit Zustimmung der Gemeinde ermächtigt wird, von der materiellen Pflicht durch eine Geldzahlung abzuweichen.

Damit könnte sich das Recht der Gemeinde zur abweichenden Regelung einer finanziellen Stellplatzablöse durch Satzung höchstens aus der Satzungsermächtigung des § 74 LBO herleiten lassen. Hiergegen spricht aber, der enge Wortlaut des § 37 Abs. 5 bzw. 6 LBO BW und die Regelungssystematik, welche nahelegt, dass weitergehende Ablösemöglichkeiten gesperrt sind, selbst wenn man die dort genannte Voraussetzung weit versteht und annimmt, dass eine Unterfinanzierung des ÖPNV auch ein verkehrlicher Grund ist.

Damit wäre auch nach der Novellierung der Landesbauordnung eine explizite Klarstellung durch den Gesetzgeber anzuraten, die den Kommunen die Regelung ermöglicht, wonach anstelle der Stellplatzablöse ein gewisser Betrag ausdrücklich zur Finanzierung des ÖPNV zu leisten ist.

Bei Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung würde ein solcher Ausgleichsbetrag voraussichtlich deutlich häufiger gezahlt werden. Die Anzahl der gebauten Stellplätze wäre voraussichtlich ähnlich wie bei einer kompletten Streichung der Stellplatz-Baupflicht, d. h. es würden nur die Stellplätze gebaut, die der Bauherr für notwendig und wirtschaftlich hält.

Eine solche Regelung müsste verfassungsgemäß sein. § 37 Abs. 1 LBO BW ist eine Vorschrift, die zur verfassungsmäßigen Ordnung gehört und die die allgemeine Handlungsfreiheit beschränkt. Sie ist zudem eine grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.¹¹⁰ Derjenige, der einen Ziel- oder Quellverkehr veranlasst, hat dafür zu sorgen, dass die Fahrzeuge so abgestellt werden, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des

¹¹⁰ BVerwG, Urt. v. 30.8.1985 – 4 C 10.81, NJW 1986, 600.

Straßenverkehrs nicht beeinträchtigt werden. Die öffentlichen Straßen sind vorwiegend dem fließenden Verkehr vorbehalten. Sie sind nicht dazu bestimmt, auch auf längere Dauer angelegten ruhenden Verkehr aufzunehmen.¹¹¹

Für die in § 37 Abs. 5 LBO BW a.F. bzw. § 37 Abs. 6 LBO BW n.F. vorgesehene Ablösung durch Zahlung eines Ausgleichsbetrags im Falle der Unmöglichkeit der Herstellung von Stellplätzen folgt die Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 70 Abs. 1 GG. Das Grundgesetz verleiht dem Bund keine Befugnis zur Regelung des Ausgleichsbetrages für Stellplätze. Es handelt sich weder um eine Steuer im Sinne des Art. 105 GG, noch ist eine der dem Bund zugewiesenen Sachmaterien berührt. Der Ausgleichsbetrag gemäß § 37 Abs. 6 LBO BW n.F. steht in einem speziellen Sach- und Zweckzusammenhang und unterscheidet sich von den Steuern. Geregelt wird die Belastung der Bauherren durch eine Primär- und eine an deren Stelle tretende Sekundärpflicht. In diesem Rahmen steht die belastungsangleichende Funktion des Ausgleichsbetrags als Ersatz für die gesetzliche Handlungspflicht „Schaffung eines Stellplatzes“ in den Fällen, in denen die tatsächliche Herstellung nicht möglich ist, im Vordergrund. Es besteht auch keine konkurrierende, vom Bund mit Sperrwirkung ausgeübte Gesetzgebungskompetenz. Es handelt sich insbesondere nicht um Regelungen des Straßenverkehrs oder des Bodenrechts, sondern um solche des Bauordnungsrechts.¹¹²

Allerdings besteht die Möglichkeit der Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben nicht beliebig. So ist die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion im engeren Sinne nur dann gerechtfertigt, wenn sie im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks geschieht, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, wenn mit ihr nur eine homogene Gruppe belegt wird, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann, wenn das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird, wenn die Abgabe einer periodischen Überprüfung durch den Gesetzgeber unterliegt und wenn die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentiert werden.¹¹³ Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Insbesondere trifft die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen beziehungsweise zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags die Bauherren verkehrswirksamer baulicher Anlagen und damit eine klar abgrenzbare Gruppe.¹¹⁴ Zwischen den innerhalb dieser Gruppe existierenden Untergruppen – den Bauherren, die die Naturalverpflichtung erfüllen, und den Bauherren, die stattdessen zum Ausgleichsbetrag herangezogen werden – besteht Belastungsgleichheit. Bezweckt die Abgabe, an die Stelle der Belastung zu treten, die einträte, wenn die betroffenen Bauherren die notwendigen Stellplätze tatsächlich herstellen müssten, so hat sich die

111 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 26.3.1991 – Vf 42-VI/90, NVwZ 1992, 160.

112 Vgl. BVerwG NJW 1986, 600; BVerwG, Urt. v. 16.9.2004 – 4 C 5.03, BVerwGE 122, 1 ff.

113 BVerfG, Beschl. v. 5.3.2009 - 2 BvR 1824/05, juris.

114 Vgl. auch BVerwGE 122, 1 ff.

Abgabenhöhe an dem ersparten Aufwand auszurichten. Die Geldleistungspflicht dient indes nicht lediglich dazu, die Primärpflicht abzulösen. Sie hat auch eine Ausgleichsfunktion, die sie in die Nähe herkömmlicher Ersatzgeldregelungen rückt.¹¹⁵ Sie verhindert nämlich, dass ein Bauherr, der nicht in der Lage ist, seiner Naturalpflicht zu genügen, wirtschaftlich besser dasteht als derjenige, der die für das Vorhaben notwendigen Stellplätze mit entsprechendem Kostenaufwand herstellt. Der Bauherr hat lediglich das finanzielle Opfer zu erbringen, das ihm aufgrund der gesetzlichen Stellplatzpflicht ohnehin abverlangt wird. Der Ausgleichsbetrag nach § 37 Abs. 6 LBO BW n.F. enthält zudem, wenn auch nur mittelbar, ein Element der Gegenleistung. Wie der Bauherr plant, bleibt seine Sache. Von seiner Entscheidung hängt es ab, ob sein Bauvorhaben einen Stellplatzbedarf auslöst oder nicht.

Sollte es – über die genannten Voraussetzungen hinaus – verfassungsrechtlich geboten sein, dass das Aufkommen aus den Ausgleichsbeträgen „funktionsgleich“ für solche Maßnahmen verwendet wird, die geeignet sind, die Nichterfüllung der öffentlich-rechtlichen Pflicht zu kompensieren,¹¹⁶ so ist dies jedenfalls auch durch § 37 Abs. 6 S. 2 LBO BW n.F. gewährleistet. Danach dürfen die Ausgleichsbeträge nämlich nur verwendet werden für die Herstellung öffentlicher Parkeinrichtungen, die Modernisierung und Instandhaltung öffentlicher Parkeinrichtungen oder Einrichtungen des ÖPNV oder für den Fahrradverkehr. Diese Maßnahmen sind zur Verringerung des ruhenden und des Parkplatzsuchverkehrs und zur Minderung seiner Auswirkungen geeignet. Das gilt ausdrücklich auch für die Förderung des ÖPNV.¹¹⁷

Darüber hinaus könnte in einem weiteren Schritt überlegt werden, eine Pflicht zu einer derartigen Stellplatzablöse einzuführen. Hierfür müsste § 37 LBO BW dahingehend geändert werden, dass die Erfüllung der Stellplatzpflicht nach § 37 Abs. 1 S. 2 LBO BW n.F. (jedenfalls teilweise) durch die Zahlung eines Geldbetrages erfolgen muss, das heißt auch dann, wenn die Herstellung von Stellplätzen tatsächlich möglich wäre. Für die Frage der Zulässigkeit einer solchen Pflicht kann auf die ursprünglich bestehende Regelung in § 49 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 2. Alternative HBauO a.F. rekuriert werden. Demnach war ein Ausgleichsbetrag zu zahlen, soweit von der Baubehörde von der – immer noch bestehenden – Möglichkeit der Untersagung von Stellplätzen Gebrauch gemacht wurde. Verfassungsrechtlich kann allerdings bezweifelt werden, dass für einen Stellplatz, der an sich hergestellt werden könnte, wegen einer Untersagung aber nicht hergestellt werden darf, zusätzlich noch eine Geldleistung gefordert werden kann. Nachdem dem Bauordnungsrecht eine

115 Vgl. insoweit zur Feuerwehrgeldabgabe: BVerfG, Urt. v. 6.11.1984 – 2 BvL 19/83, BVerfGE 67, 256; zur naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe BVerfG, Urt. v. 20.1.1989 – 4 C 15.87, BVerfGE 81, 220.

116 So etwa Voßkuhle, *Das Kompensationsprinzip*, 222 f.; Jochum, *Die Steuervergünstigung*, 3:134, 142 f.

117 BVerfG, Beschl. v. 5.3.2009 - 2 BvR 1824/05 - juris.

Finanzierungsfunktion der Stellplatzablösung sachfremd ist, ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Ablösepflicht zumindest zweifelhaft.¹¹⁸

Als Modellvariante könnte schließlich auch an eine Erfüllungsmöglichkeit der Stellplatzablöse nach § 37 Abs. 1 S. 2 LBO BW n.F. durch die Bereitstellung von Jobtickets gedacht werden. Für die Auferlegung der Stellplatzpflicht kommt es nicht darauf an, ob der Bauherr Eigentümer, sonstiger dinglich Berechtigter, Pächter oder Mieter des Baugrundstücks ist. Der Gesetzgeber misst diesen Unterscheidungen augenscheinlich nicht die Bedeutung eines Abgrenzungsmerkmals bei. Für den derart – sei es in seiner Eigenschaft als Eigentümer oder als Mieter – nach § 37 Abs. 1 S. 2 LBO BW n.F. stellplatzverpflichteten Arbeitgeber könnte sodann eine Wahlmöglichkeit dahingehend vorgesehen werden, dass er die Stellplatzpflicht entweder durch die tatsächliche Herstellung der notwendigen Stellplätze oder aber (teilweise) durch die Zahlung einer Stellplatzablöse erfüllen kann und diese Zahlung wiederum unmittelbar oder mittelbar über die Kommune für die Bereitstellung von Jobtickets verwendet werden muss. Arbeitgeber, die bauliche Anlagen zur Einrichtung eines Gewerbebetriebes errichten oder mieten, verursachen als abgrenzbare Gruppe innerhalb der Stellplatzverpflichteten nach § 37 LBO BW einen spezifischen Ziel- oder Quellverkehr, nämlich – von der Größe des jeweiligen Betriebes abhängigen – mehr oder weniger starke Pendlerströme. Gleichzeitig haben diese Arbeitgeber die Möglichkeit, den von ihnen verursachten Pendlerverkehr durch Jobtickets für die Mitarbeiter weg vom Individualverkehr und hin zur Nutzung des ÖPNV zu lenken und in der Konsequenz den Individualverkehr zu reduzieren. Etwas anderes gälte nur dann, wenn sich ein Betrieb in einer für die Nutzung durch Mitarbeiter offensichtlich unzumutbaren Entfernung zum nächsten ÖPNV-Anschluss befände. Die zugleich mit einer Lenkungsmöglichkeit verbundene Verursachung spezifischer Ein- und Auspendlerströme durch die Arbeitgeber erscheint als sachgerechtes Differenzierungskriterium, um im Hinblick auf § 37 Abs. 1 S. 2 LBO BW n.F. eine Wahlmöglichkeit für die Erfüllung der Stellplatzpflicht vorsehen zu können, ohne dies auch in Bezug auf § 37 Abs. 1 S. 1 LBO BW n.F. tun zu müssen.

Allerdings dürfen die stellplatzverpflichteten Arbeitgeber nach § 37 Abs. 1 S. 2 LBO BW n.F. mit Wahlmöglichkeit für die Erfüllung nicht unverhältnismäßig gegenüber den „Stellplatzverpflichteten“ gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 LBO BW n.F. bevorzugt werden. Das heißt, die Ablösehöhe hat sich aus Gründen der Belastungsgleichheit an dem ersparten Aufwand für die Stellplatzherstellung auszurichten. Dass Maßnahmen zur Verringerung des ruhenden und des Parkplatzsuchverkehrs und zur Minderung seiner Auswirkungen geeignet und deshalb auch die Förderung des ÖPNV als Verwendungsmöglichkeit für den Ausgleichsbetrag nach § 37 Abs. 6 S. 2 Nr. 4 LBO BW n.F. zulässig ist, ist höchstrichterlich entschieden. Es ist nicht ersichtlich, warum im Hinblick auf die Erfüllungsmöglichkeit der Stellplatzpflicht durch Zahlung einer Ablöse auch im

118 So beispielweise Jäde, „Musterbauordnung 2002 – ein Überblick“, 668, 670.

Falle der Möglichkeit der Herstellung von Stellplätzen etwas anderes gelten sollte. Der Begriff der „Einrichtungen des ÖPNV“ in § 37 Abs. 6 S. 2 Nr. 4 LBO BW n.F. dürfte schließlich auch die Nutzungsförderung etwa durch Bereitstellung von Tickets umfassen und nicht auf Maßnahmen wie etwa die Errichtung von Haltestellen begrenzt sein. Wäre Letzteres gewollt gewesen, wäre dies durch die Beschränkung der Verwendung der Ausgleichsbeträge auf „bauliche Anlage oder andere Anlagen“ des ÖPNV zum Ausdruck gebracht worden.

L.2 ÖPNV-rechtliche Aspekte

ÖPNV-rechtlich stellt bei dem Instrument der Stellplatzablöse v.a. die Frage nach der Beihilfenrechtsrelevanz. Diesbezüglich ist die Staatlichkeit des gewährten Vorteils nach cursorischer Prüfung zu bejahen, denn nach der vorgesehenen Konzeption soll der Bauherr die Möglichkeit erhalten, die Stellplatzpflicht nach der Landesbauordnung durch die Zahlung einer Ablöse zu erfüllen, die für die Finanzierung des ÖPNV eingesetzt wird. Bei der Ablöse handelt es sich um eine nichtsteuerliche Abgabe. Das Abgabebefreiung ist als staatliche Mittel zu qualifizieren. Verwendet die Kommune das mittels dieser Abgabe generierte Einkommen, um den ÖPNV oder insbesondere ÖPNV-Tickets der Arbeitnehmer zu finanzieren, dann ist der Anwendungsbereich der VO 1370/2007 eröffnet. Es handelt sich um eine staatliche Ausgleichsleistung i.S.d. VO 1370/2007, die zum Zwecke der beihilfenrechtlichen Rechtfertigung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages bedarf. Derartige öffentliche Dienstleistungsaufträge bestehen insbesondere im SPNV und im städtischen ÖSPV.

L.3 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht ist die gesetzliche Stellplatzablöse über das für die Finanzierung heranziehbare Mengengerüst, die Eignung für infrastrukturbezogene und betriebliche Finanzierungsaufgaben, die Auswirkungen auf den Vertrieb sowie die zu erwartende Akzeptanz zu bewerten. Die Einnahmen aus der Stellplatzablöse werden zum Zeitpunkt der Errichtung von Stellplätzen im Zuge einer Baumaßnahme generiert. Das Mengengerüst ergibt sich daher aus der Intensität der Bautätigkeit in den Kommunen, den damit einhergehenden, nach den gesetzlichen Vorgaben der LBO herzustellenden Stellplätzen und der Wahrscheinlichkeit, mit der die Bauherren von der Möglichkeit einer Ablöse Gebrauch machen. Generalisierbare Aussagen zu den hiermit erzielbaren Einnahmen sind aufgrund der Vielzahl variabler Parameter schwer zu treffen. Einen Anhaltspunkt kann ggf. die Zahl von 14.931 im Land neu errichteten Wohngebäuden und 3.675 Nichtwohngebäuden im Jahr 2012 geben.

Die Finanzierungswirkung der Stellplatzablöse tritt je nach Ausgestaltung entweder einmalig auf oder in Form einer dauerhaften Beitragszahlung.

Eine einmalige Beitragszahlung ist in ihrer Wirkung mit (einmaligen) ÖPNV-Erschließungsbeiträgen vergleichbar und bedarf, wie auch der einmalige ÖPNV-Erschließungsbeitrag, einer besonders sorgfältigen Abschätzung der Folgekosten und einer durchdachten Folgekostenfinanzierung. Da sich die Höhe der zu leistenden Zahlung bei der Stellplatzablöse an den alternativ anfallenden Kosten für die Errichtung eines Stellplatzes orientiert und damit eine für den Abgabepflichtigen unmittelbar nachvollziehbare Rechtfertigung der Höhe nach besteht, sind über die Stellplatzablöse voraussichtlich höhere Abgabebeträge durchsetzbar als es bei grundstücksbezogenen Abgaben der Fall ist, für die ein solcher direkt nachprüfbarer Vergleichswert fehlt. Wenn sie zeitgleich mit der Errichtung von Stellplätzen einmalig erhoben wird, eignet sich die Stellplatzablöse primär für die Finanzierung einmaliger ÖPNV-Aufwendungen, die vornehmlich im investiven Bereich (z. B. Haltestellenanlagen, Fahrzeuge) zu finden sind.

Bei einer Ausgestaltung der Stellplatzablöse als dauerhafte oder zumindest langfristige Verpflichtung – beispielsweise zur Bezuschussung oder Anschaffung von Jobtickets für eine definierte Anzahl von Jobtickets pro Jahr bei Gewerbe-Gebäuden – ist die Finanzierungswirkung dieses Instruments eher mit verpflichtenden Jobtickets oder Arbeitgeber-Beiträgen vergleichbar. Eine vergleichbare Finanzierungswirkung stellt sich auch ein, wenn über einen längeren Zeitraum hinweg eine regelmäßige Bautätigkeit stattfindet.

Auswirkungen auf den Vertrieb sind durch die Stellplatzablöse nicht zu erwarten, da mit ihr keine Freifahrtmöglichkeit o.ä. verknüpft wird. Wesentliche akzeptanzseitige Herausforderung bei der Stellplatzablöse ist die Freiwilligkeit der Ablösezahlung. Das Funktionieren der Stellplatzablöse als Finanzierungsinstrument setzt nämlich das wirtschaftliche Kalkül von Investoren bzw. Bauherren voraus. Wenn es für sie wirtschaftlich attraktiver ist, die Vermeidung von Pkw-Verkehr zu finanzieren (durch Abgabenzahlung an den ÖPNV) als Pkw-Parkplätze zu bauen, werden sie entsprechend handeln. Dabei sorgt das Auftreten zirkulärer Wirkungsbeziehungen dafür, dass dieser Punkt besonders anspruchsvoll ist: je besser der ÖPNV, desto höher ist tendenziell die Wahrscheinlichkeit, dass freiwillig auf die Errichtung von Stellplätzen verzichtet und diese abgelöst werden. Für die Herstellung dieses Grundstandards können aber die Mittel aus der Stellplatzablöse noch nicht herangezogen werden; sie sind also anderweitig zu finanzieren. Fehlt hingegen ein ausgebauter ÖPNV, wird es ungleich schwerer sein, die Bauherren zur freiwilligen Inanspruchnahme der Ablösemöglichkeit zu bewegen, da die Gegenleistung (noch) nicht erkennbar ist.

L.4 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung dürfte die gesetzliche Stellplatzablöse kaum Schwierigkeiten mit sich bringen. Ermöglicht werden soll sie durch Änderung bereits bestehender baurechtlicher Vorgaben. Die eigentliche Umsetzung erfolgt sodann auf Wunsch der Bauherren – im

Vergleich zur bereits bestehenden Stellplatzabläse bzw. den bauordnungsrechtlichen Pflichten dürften sich keine bedeutsamen Unterschiede für die Bauordnungsämter ergeben. Auf Erfahrungen in anderen Bundesländern kann zurückgegriffen werden.

L.5 Expertengespräche und Workshops

Die Idee zu diesem Instrument ist im Laufe des Vorhabens weiterentwickelt und verändert worden und konnte daher nicht in vergleichbarer Weise wie die anderen Instrumente mit Fachexperten und im Workshop umfassend diskutiert werden. Grundansätze der Idee wurden jedoch häufig positiv beurteilt, auch aufgrund des Nebeneffekts einer möglichen Entlastung der Baukosten. Vereinzelt wurde die Akzeptanz des Instruments in Frage gestellt, weil sich der Parkdruck in bestimmten Gebieten weiter erhöhen würde.

M. Transport Development Districts

Als weiteres Instrument zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV ist an die Ausdehnung des neuen Instruments der „Business Improvement Districts“ (BIDs) auf den öffentlichen Verkehrssektor zu denken (Transport Development Districts, TDDs) zu denken. Mit Beschluss vom 26. November 2014 hat der Landtag Baden-Württembergs das Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP) beschlossen, mit dem BIDs nunmehr auch in Baden-Württemberg eine gesetzliche Grundlage finden.¹¹⁹

M.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Nach der Konzeption von BIDs/TDDs soll auf Initiative und nach Billigung einer qualifizierten Mehrheit der Abgabepflichtigen die Gemeinde innerhalb eines bestimmten Gebietes eine Abgabe erheben, die unter Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen zweckgebunden zur Verbesserung des ÖPNV-Anschlusses des Gebietes verwendet wird.

Finanzverfassungsrechtlich handelt es sich hierbei nach der obergerichtlichen Rechtsprechung um eine Sonderabgabe. Verpflichtete der Abgabe wären die Grundeigentümer oder ggf. die Grundstücksnutzer. Begünstigte der Abgabe wären unmittelbar die Kommunen, welche das Geld jedoch nur formal einziehen und an die in der Rechtsverordnung bestimmten Aufgabenträger weiterleiten. Faktisch erhalten somit die Abgabepflichtigen bzw. der von ihnen bestimmte Vertreter Verfügung über die Einnahmen aus der Abgabe und übernehmen die Abwicklung der Verbesserungsmaßnahmen, insbesondere den Vertragsschluss mit den Verkehrserbringern, z. B. über Taktverdichtungen.

Alle in Deutschland bestehenden BID-Gesetze folgen gemeinsamen grundlegenden Funktionsprinzipien. Mit einem BID-Gesetz wird es privaten Initiativen von i.d.R. Grundeigentümern ermöglicht, für eine begrenzte Zeit und mit einem festgelegten Maßnahmen- und Finanzierungskonzept eine Sonderabgabe auf alle in einem definierten Gebiet liegenden Grundstücke zu erheben. Zu den möglichen Aufgaben gehören Managementaufgaben und betriebliche Aufgaben wie z. B. verstärkte Straßenreinigung, verbessertes Marketing, aber auch investive Maßnahmen in den öffentlichen Raum. Die kommunale Verwaltung prüft, ob die im Gesetz festgeschriebenen formalen und materiellen Voraussetzungen für die Einrichtung des BIDs erfüllt sind. Ist dies der Fall, macht die kommunale Verwaltung das Vorhaben öffentlich bekannt und weist die Grundstückseigentümer auf die Möglichkeit der Erhebung von Widerspruch gegen die Einrichtung des BIDs hin. Erhebt nicht eine qualifizierte Minderheit der Grundstückseigentümer oder sonstigen Zahlungspflichtigen fristgemäß Widerspruch, erlässt die Verwaltung die entsprechenden Rechtsgrundlagen – Rechtsverordnung oder Satzung – zur

119 Landtag von Baden-Württemberg, „Drucksache 15 / 6180: Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)“.

Einrichtung des BID, zieht auf dieser Grundlage die Sonderabgabe ein und überwacht die ordnungsgemäße Durchführung durch einen beauftragten privaten Aufgabenträger. Auch auf Wohngebiete wird dieses Instrument mittlerweile in sogenannten „Housing Improvement Districts“ (HIDs) angewendet.

Während es in Deutschland mittlerweile in vielen Bundesländern überwiegende positive Erfahrungen mit BIDs gibt, bestehen mit der Einrichtung von TDDs weltweit kaum Erfahrungen; auch in Deutschland gibt es bisher keinerlei Erfahrungen. Denkbar erscheinen entsprechende Instrumente insbesondere dort, wo Gewerbetreibende ein hohes Interesse an einer verbesserten ÖPNV-Anbindung haben. Dies kann beispielsweise die Einrichtung von zusätzlichen Bahn- oder Bushaltestellen oder auch eine Taktverdichtung zu bestimmten Zeiten bedeuten. Auch ohne das Instrument des BIDs hat es vereinzelt bereits in Deutschland entsprechende Vereinbarungen zwischen einzelnen Gewerbetreibenden und Verkehrsbetrieben oder kommunalen Aufgabenträgern gegeben: Als Beispiele seien die Verlängerung der Straßenbahn in ein Kölner Gewerbegebiet genannt, in dem u. a. IKEA für seine Kunden eine bessere Anbindung wünschte, oder auch Finanzierungsbeiträge von Gewerbetreibenden in Freiburg im Breisgau.

Was die rechtliche Grundlage angeht, bietet es sich an, TDDs nicht als eigenständiges Instrument, sondern als Sonderfall von BIDs und HIDs zu etablieren. Hierfür spricht, dass es in Deutschland mit BIDs bereits eine Reihe von Erfahrungen sowie eine mittlerweile recht gefestigte Rechtsprechung gibt. Mit diesen Instrumenten können sowohl Mittel für Investitionen als auch für Betriebsaufwendungen refinanziert werden, die das lokale Geschäfts- oder Wohnumfeld aufwerten. Die Verwendung entsprechender Mittel für die Verbesserung der ÖPNV-Anbindung ist daher den Instrumenten der BIDs und der HIDs nicht wesensfremd, da diese regelmäßig zu einer solchen Verbesserung des Wohn- oder Geschäftsumfeldes beitragen können.

In Baden-Württemberg könnte als Rechtsgrundlage zur Errichtung von TDDs das vor kurzem erlassene BID-Gesetz¹²⁰ herangezogen werden. Wenn man ein Gewerbegebiet im Sinne von § 2 Abs. 1 GQP als einen „sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereich“ versteht, dürften Maßnahmen zugunsten des ÖPNV zulässig sein, wenn dadurch „deren wirtschaftliche Attraktivität durch die konkreten standortbezogenen Maßnahmen so verbessert wird, dass der zu erwartende Lagevorteil für die Grundstückseigentümerin oder den Grundstückseigentümer den Nutzen der Maßnahme für die Allgemeinheit offensichtlich überwiegt“. Die hier geforderte Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung dürfte sich für eine Vielzahl von Gebieten – außer etwa für periphere Randlagen – begründen lassen. Sodann müsste die Maßnahme überwiegend dem Gebiet selbst und nicht der Allgemeinheit zugutekommen. Auch diese Voraussetzung lässt sich im Einzelfall

120 Ebd.

begründen. Denn zwar dürfte eine allgemeine Taktverbesserung eher der Allgemeinheit zugutekommen, aber spezielle Maßnahmen zur Anbindung des Gebietes oder beispielsweise im Gebiet selbst liegende Investitionen in Infrastruktur dienen regelmäßig in besonderem Maße den Nutzern eines solchen Gebietes.

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht gilt, dass eine Regelung zur Ermöglichung von ÖPNV-Verbesserungen im Rahmen eines allgemeinen BID-Landesgesetzes zu keinen zusätzlichen verfassungsrechtlichen Hürden führt, die über die im Rahmen von BID-Gesetzen zu beachtenden Grenzen hinaus gehen. Da die auf Grund von BID-Landesgesetzen erhobenen Abgaben als „Sonderabgaben eigener Art“ beurteilt werden, gelten die für Sonderabgaben anwendbaren Maßstäbe. Diese setzen BIDs generell gewisse Grenzen. Insbesondere dürfen nur Maßnahmen finanziert werden, die der abgabepflichtigen Gruppe zugutekommen. Die Einhaltung dieser Grenzen scheint beim Instrument der BIDs – respektive der TDDs als besondere Form des BIDs oder HIDs – jedoch strukturell eher unproblematisch. Da nicht der Staat Initiator der Abgabe ist, sondern diese aus dem Kreis der Abgabepflichtigen initiiert wird, ist von vornherein zu vermuten, dass der Nutzen der mit der Abgabe finanzierten Vorhaben im Interesse der Abgabenschuldner ist. Unschädlich ist insbesondere, wenn als Reflex der Verbesserungsmaßnahmen auch andere Gruppen hiervon profitieren. Dies dürfte – genauso wie bei fast allen städtebaulichen Maßnahmen – bei Anlagen oder Maßnahmen zur ÖPNV-Verbesserung regelmäßig der Fall sein, da hiervon auch Personen profitieren werden, die nicht zum Kreis der Abgabepflichtigen gehören. Aus dem Aspekt der Gruppenverantwortung wäre es rechtlich auch problematisch, wenn die ÖPNV-Grundversorgung durch TDDs finanziert werden soll. Die Vorhaltung eines Grundangebotes an Mindestleistungen des ÖPNV gehört zur staatlichen Daseinsvorsorge und kann demzufolge nicht auf bestimmte Gruppen zur Finanzierung abgewälzt werden. BIDs und TDDs können daher nur dazu dienen, Zusatzangebote zu finanzieren, die über die vom Staat zu garantierenden Mindestangebote der Daseinsvorsorge hinausgehen.

M.2 Gesetzgebungskompetenz

Die Möglichkeit der Länder, in eigener Kompetenz Regelungen zur Ermöglichung von BIDs zu erlassen, wird – soweit ersichtlich – nicht mehr ernsthaft in Frage gestellt.¹²¹ Da nach dem hier vorgeschlagenen Modell TDDs lediglich als besondere Ausformung von BIDs im Rahmen eines Landes BID-Gesetzes umgesetzt werden soll, besteht kein Anlass, an der Gesetzgebungskompetenz der Länder für TDDs zu zweifeln. Die auf Grund von

121 Vgl. mit weiteren Nachweisen Fuchs, „Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht“, 211 ff; Lackner, „Mollklänge dämpfen die BID-Euphorie. Eine kritische Zwischenbilanz unter Berücksichtigung aktueller verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung“, 1521 ff.

BID-Landesgesetzen erhobenen Abgaben werden von der obergerichtlichen Rechtsprechung als „Sonderabgaben eigener Art“ beurteilt.¹²² Die Kompetenz für Abgaben nicht-steuerlicher Art richtet sich nach der sachlichen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 70 ff. GG. Auch für Baden-Württemberg ist ein entsprechendes Gesetz in Vorbereitung.

Die Gesetzgebungskompetenz für die örtliche Verbesserung der baulichen und verkehrlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft in einem Quartier liegt bei den Ländern. Die ursprünglich bestehenden Zweifel, ob das im Baugesetzbuch geregelte besondere Städtebaurecht des Bundes BID-Regelungen der Länder ausschließt, sind durch die entsprechende Klarstellung des § 171f BauGB beseitigt worden. Soweit es sich bei den im Rahmen von TDDs beschlossenen Maßnahmen um städtebauliche Maßnahmen handelt, ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder also bundesrechtlich ausdrücklich geregelt. Soweit die durch TDDs geregelten Maßnahmen nicht im engeren Sinne städtebaulicher, sondern verkehrlicher Natur sind – z. B. Taktverdichtung – fehlt zwar eine ausdrückliche Klarstellung des Bundesrechts. Dies ist jedoch unschädlich, da – anders als im Städtebaurecht – eine etwaige entgegenstehende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht ersichtlich ist.

M.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Die Ausgestaltung von TDDs hätte die Grundrechte der Abgabepflichtigen zu beachten. Als maßgebliche Grundrechte kommen regelmäßig die Freiheitsgrundrechte der Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG sowie der Gleichheitsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht. Im Hinblick auf die Freiheitsgrundrechte hätte jeder TDD zu beachten, dass die Abgabepflicht der Höhe nach nicht außer Verhältnis zum Nutzen für die Gewerbetreibenden oder die Grundstückseigentümer steht. Da die Abgabepflicht jedoch nur auf Initiative und nach Billigung der Mehrheit der Abgabepflichtigen zustande kommt, besteht von vorneherein eine Vermutung, dass Kosten und Nutzen für die Abgabepflichtigen nicht außer Verhältnis stehen. Im Einzelfall hätte die zuständige Behörde gleichwohl hierüber zu wachen und nur TDDs zuzulassen, die diese Anforderung erfüllen. Im Ergebnis gibt es jedoch keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass die Statuierung einer Abgabepflicht für TDDs bereits auf gesetzlicher Ebene auf unüberwindbare grundrechtliche Hürden stößt.

Dies gilt im Ergebnis auch für den Gleichheitsgrundsatz. Dieser schützt im Rahmen von Sonderabgaben die Zahlungspflichtigen davor, für Aufgaben in Anspruch genommen zu werden, für die sie nicht verantwortlich sind. Die bereits oben näher dargestellten Kriterien für Sonderabgaben – der Gruppenverantwortung und –Nützlichkeit als besondere Ausdrucksformen des Gleichheitsgrundsatzes – sind daher zu beachten. Solange dabei die oben

¹²² OVG Hamburg, Urteil vom 27. August 2010, 1 Bf 149/09.

beschriebenen finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen erfüllt werden, dürfte der Gleichheitsgrundsatz für TDDs kein Hindernis darstellen.

M.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

In beihilfenrechtlicher Hinsicht ergeben sich gegenüber den bereits geprüften Modellen zunächst keine neuen Anforderungen. Insbesondere handelt es sich auch bei den hier generierten Mitteln um staatliche Mittel. Denn die Mittel sollen aufgrund staatlicher Regelung und in der Form einer hoheitlichen Abgabe von der Kommune erhoben werden.

Wenn aus dem Abgabenaufkommen Maßnahmen finanziert werden, die von Verkehrsunternehmen des ÖPNV erbracht werden, bedarf dies zur beihilfenrechtlichen Legitimierung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags im Sinne der VO 1370/2007. Die Befugnis zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Sinne der VO 1370/2007 kommt nur den zuständigen Behörden i.S.d. VO 1370/2007 zu. Zuständige Behörden sind nach § 6 Abs. 3 Satz 1 ÖPNVG BW die ÖPNV-Aufgabenträger. Bei dem hier zu prüfenden Finanzierungsinstrument indes soll die Zuständigkeit für die Festlegung der durchzuführenden ÖPNV-Maßnahmen nicht bei den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern liegen, sondern bei einem Kreis von Abgabepflichtigen, die die Bestimmungsgewalt über das zu bewirkende ÖPNV-Angebot erhalten. Aus EU-rechtlicher Sicht müssen nicht zwingend Kommunen mit den Befugnissen der zuständigen Behörden i.S.d. VO 1370/2007 ausgestattet werden. Grundsätzlich können auch Einrichtungen in privater Rechtsform zuständige Behörde sein, wie ein Blick in Art. 2 lit. b) VO 1370/2007 zeigt. Auch ein Nebeneinander verschiedener Stellen als zuständige Behörden i.S.d. VO 1370/2007 ist möglich.¹²³ Von daher wäre es denkbar, neben den ÖPNV-Aufgabenträgern für bestimmte Bereiche, z. B. für ein bestimmtes Gebiet oder einen bestimmten Verkehrsträger, eine andere Stelle als zuständige Behörde zu bestimmen. Die Bestellung von Verkehren im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages setzt allerdings voraus, dass der „Besteller“ nach Maßgabe des nationalen Rechts mit einer entsprechenden Interventionsbefugnis ausgestattet ist. Nach § 1 Abs. 2 RegG, § 15 Abs. 1 AEG und § 8a Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 1 PBefG ist insoweit das Landesrecht maßgeblich, hier also § 6 Abs. 3 ÖPNVG BW. Aus dieser Vorschrift lässt sich jedoch keine Interventionsbefugnis des Kreises der Abgabepflichtigen ableiten. Wollte man eine Interventionsbefugnis des Kreises der Abgabepflichtigen landesgesetzlich regeln, drängt sich angesichts der erheblichen Grundrechtsrelevanz der Befugnisse einer zuständigen Behörde die verfassungsrechtliche Frage auf, ob einem Kreis von Abgabepflichtigen die Definitions- und Gestaltungsmacht bezüglich der zu realisierenden ÖPNV-Maßnahmen ohne weiteres übertragen werden kann. Würde der ÖPNV-Aufgabenträger selbst die erforderlichen ÖPNV-Maßnahmen festlegen und per

123 Hölzl, in: Montag und Säcker, *Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht)* Bd. 3, 3:Art. 2 VO 1370/2007, Rn. 8.

öffentlichem Dienstleistungsauftrag bestellen, wäre seine Markteingriffsbefugnis gerechtfertigt, aber zugleich auch begrenzt durch das Gemeinwohlinteresse, dem der Markteingriff dienen muss. Wenn die Markteingriffsbefugnis auf einen Kreis von Abgabepflichtigen übertragen wird, müssten diese ebenfalls auf einen Gemeinwohlzweck verpflichtet werden. Insoweit ist problematisch, dass die Abgabe dazu dient, das von den Abgabepflichtigen gewünschte und *ihren eigenen Interessen* dienende ÖPNV-Angebot zu realisieren. Daher wäre bei der Ausgestaltung der Abgabe zu vertiefen, inwieweit auch ein Kreis von Abgabepflichtigen einen Ausschnitt aus der Allgemeinheit in dem betreffenden Gebiet repräsentiert oder inwieweit eine Bindung an Gemeinwohlzwecke gewährleistet werden kann. Möglicherweise könnte dies durch in den Landesgesetzen regelmäßig vorgesehene behördliche Kontrolle und Genehmigung der innerhalb des BID/TDD zulässigen Aufgaben erfolgen.

In vergaberechtlicher Hinsicht ergibt sich insbesondere mit Blick auf den städtischen ÖSPV die Besonderheit, dass ein Kreis von Abgabepflichtigen – sollte er mit den Befugnissen einer zuständigen Behörde ausgestattet sein – mangels dienststellenähnlicher Kontrolle öffentliche Dienstleistungsaufträge nicht im Wege der Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 VO 1370/2007 vergeben kann.

Nach alledem wäre zu überlegen, ob die Abgabe so ausgestaltet werden sollte, dass der Kreis der Abgabepflichtigen nicht selbst als zuständige Behörde mit den Markteingriffsbefugnissen ausgestattet wird, sondern dass es bei der heutigen Zuständigkeitsordnung im ÖPNV bleibt, also die Kommunen bzw. das Land als ÖSPV- bzw. SPNV-Aufgabenträger und zuständige Behörden die vom Kreis der Abgabepflichtigen für erforderlich erachteten ÖPNV-Maßnahmen bewirken. Dabei wäre aus den oben dargelegten Gründen zu klären, inwieweit die Aufgabenträger hierbei Festlegungen des Kreises der Abgabepflichtigen hinsichtlich des erforderlichen ÖPNV-Angebots „ungeprüft“ übernehmen können, ohne dass hierin ein Ermessensausfall liegen würde. Rechtlich unzweifelhafter dürfte eine Gestaltung sein, bei der der ÖPNV-Aufgabenträger die von den Abgabepflichtigen gewünschten Maßnahmen selbst am Maßstab objektiver Kriterien überprüft und sich nur insoweit zu eigen macht, wie die Prüfung einen Gemeinwohlbezug ergibt.

M.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

Die Zahl möglicher Transport Development Districts und das in jedem Transport Development District generierbare Finanzierungsvolumen ist nicht allgemein abschätzbar, da die Verhältnisse in den etwa 1.100 Gemeinden Baden-Württembergs zum Teil sehr stark voneinander abweichen. Im konkreten Einzelfall kann für eine erste Abschätzung z. B. die Zahl der Grundstücke, der Bewohner oder der Arbeitsplätze eines „Districts“ herangezogen werden.

Transport Development Districts können ein gutes Instrument zur Finanzierung kleinerer Investitionen sein, mit denen lokal die Attraktivität des ÖPNV gesteigert wird. Sie können auch zur Steigerung der lokalen Identifizierung mit dem ÖPNV dienen, z. B. indem mit den generierten Finanzmitteln lokal-individuelle Gestaltungsmerkmale der ÖPNV-Infrastruktur umgesetzt werden. Es ist allerdings fraglich, ob die Höhe der Umlage in einem Transport Development District ausreichend sein kann, um größere Infrastrukturinvestitionen zu finanzieren. Bei der Finanzierung individueller Ausstattungsmerkmale über Transport Development Districts sind zudem die Folgekosten im Anschluss an eine einmalige umlagefinanzierte Investition zu klären.

Da das Transport Development District auf der Freiwilligkeit der Abgabepflichtigen aufbaut, ist – sofern und soweit eine Entscheidung für die Einrichtung eines Transport Development Districts getroffen wurde – eine hohe Akzeptanz für dieses Finanzierungsinstrument zu erwarten. Kritik könnte gegebenenfalls von einer bei der Abstimmung unterlegenden Minderheit kommen.

M.6 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung dürften sich TDDs eher unproblematisch erweisen. Sie beruhen auf freiwilligen Entscheidungen der teilnehmenden Akteure. Erste Erfahrungen in der Umsetzung bestehen zumindest für die vergleichbaren BIDs. Gleichwohl sind auch auf kommunaler Ebene die für die Koordinierung der Maßnahmen erforderlichen Stellen zu schaffen.

M.7 Expertengespräche und Workshop

Eine Umsetzung dieses freiwilligen Instrumentes auf lokaler Ebene ist nach Ansicht vieler Experten stark auf Einzelfälle bezogen, weshalb auch das Finanzierungsvolumen unsicher ist. Ursächlich hierfür dürfte die Zustimmungsbedürftigkeit der Maßnahme bei einer Mehrheit der Betroffenen sein. Außerdem wird durch TDDs die bereits heute komplexe Finanzierung des ÖPNV weiter verkompliziert. Hingewiesen wird auch auf die eingeschränkte Zuverlässigkeit dieses Instrumentes im Hinblick auf eine längerfristige Planbarkeit. Heterogen ist die Einschätzung der befragten Experten bezüglich des Potenzials zur Umsetzung dieses Instruments über die Anbindung von Gewerbe- oder Einzelhandelsgebieten hinaus – beispielsweise zur Finanzierung von Bürgerbussen im ländlichen Raum.

N. Kommunale Parkplatzsteuer

Bei dem oben beschriebenen Instrument geht es – ähnlich wie bei der jüngst von einigen Kommunen eingeführten „Bettensteuer“ – um eine neue kommunale Steuer. Genau genommen handelt es um ein Instrument, für das keine neue landesrechtliche Ermächtigung notwendig ist, sondern die bereits heute von den Kommunen erhoben werden könnte. Auch wenn es sich somit formal um ein bereits heute durchführbares Instrument handelt, wurde diese Option grundlegend rechtlich untersucht, weil es bisher keinerlei praktische Erfahrungen oder rechtliche Untersuchungen hierzu gibt. Eine Präferenz oder politische Bewertung dieses Instruments ist damit nicht verbunden.

N.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Bei dem Instrument der kommunalen Parkplatzsteuer soll es sich um eine steuerliche Abgabe handeln, welche durch die Kommunen auf das gewerbliche Zur-Verfügung-Stellen von Kfz-Park-/Stellplätzen erhoben wird. Finanzverfassungsrechtlich wäre die Steuer als örtliche Aufwandsteuer gemäß Art. 105 Abs. 2a GG auszugestalten. Anders als für die abgabenrechtlichen Vorzugslasten der Gebühren und Beiträge enthält die Verfassung für die Kategorie der Steuern selbst unmittelbar einzelne Vorgaben. Verfassungsgewohnheitsrechtlich gesichert und in § 3 AO einfachgesetzlich festgeschrieben ist zunächst der Steuerbegriff.¹²⁴ Hiernach sind Steuern Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Darüber hinaus werden grundlegende Fragen der Steuergesetzgebungshoheit durch Art. 105 GG bestimmt. Betrifft die Regelung zwar zum einen die Frage der eigentlichen Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Steuerrechts, ergeben sich aus ihr gleichzeitig auch die verschiedenen Kategorien einer zulässigen Besteuerung. So ist unter anderem zu unterscheiden zwischen den in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Zöllen und Finanzmonopolen im Sinne des Art. 105 Abs. 1 GG und zwischen den der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 105 Abs. 2 GG unterfallenden Steuern, für die der Bund unter anderem nach der Ertragsverteilungsliste des Art. 106 GG die Steuerhoheit hat. Darüber hinaus bestimmt Art. 105 Abs. 2a GG, dass die Länder die ausschließliche Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern haben, solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.

Für das hier angedachte Instrument scheidet die Unterart der Verbrauchssteuer aus, denn diese wird als eine Warensteuer beschrieben, die den Verbrauch

¹²⁴ Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 508.

vertretbarer, regelmäßig zum baldigen Verzehr oder baldigen Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs belastet.¹²⁵ Demgegenüber könnte sich die Abgabe unter den im Folgenden beschriebenen Voraussetzungen als örtliche Aufwandsteuer ausgestalten lassen. Bei Aufwandsteuern handelt es sich um eine Art „Luxussteuerung“ hinsichtlich der Art und der Einkommensverwendung, die nicht im Verbrauch eines Gutes besteht.¹²⁶

Fraglich ist also zunächst, welcher genaue Gegenstand der Steuerpflichtigkeit zugrunde gelegt werden soll. Hiernach ist die Ausgestaltung des Instruments innerhalb der rechtlich zulässigen Grenzen zu konkretisieren. Betrachtet man die von der Rechtsprechung anhand klassischer Aufwandsteuern herausgearbeiteten Kriterien, fällt auf, dass Legitimation der Besteuerung die besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist.¹²⁷ Über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit hinaus muss bei der Aufwandsteuer aber Einkommen oder Vermögen gerade dafür verwendet werden, dass ein besonderer Aufwand für das Halten eines Gegenstands oder für einen tatsächlichen oder rechtlichen Zustand betrieben wird; dabei hat der Aufwandreibende bei dieser Steuerart grundsätzlich identisch zu sein mit dem Steuerpflichtigen.¹²⁸ Außerdem ist nach der Rechtsprechung erforderlich, dass die Einkommensverwendung gerade auch für den persönlichen Lebensbedarf erfolgt.¹²⁹ Diese Eigenschaft wird unter anderem dann verneint, wenn der Aufwand aus Gründen der Kapitalanlage betrieben wird. So lässt sich mit der Zweitwohnungssteuer etwa nur das Innehaben einer Zweitwohnung zur Deckung des persönlichen Lebensbedarfs besteuern; wird sie indes nur zu Erwerbszwecken, also zur Erwirtschaftung von Erträgen durch Vermietung genutzt, fehlt das konstituierende Merkmal eines Aufwands zum persönlichen Lebensbedarf.¹³⁰ Entsprechend streng verhält sich diesbezüglich die Rechtsprechung und hebt weitergehende Steuersatzungen regelmäßig auf.¹³¹ Hieraus folgt, dass die geplante Steuer jedenfalls nicht vom Gewerbetreibenden für das gewerbliche Vermieten von Parkplätzen erhoben werden kann, denn der hierbei entstehende Aufwand erfolgt jedenfalls nicht für den persönlichen Lebensbedarf.¹³² Demgegenüber lässt sich mit guten Argumenten eine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit desjenigen begründen, der selbst einen – die aktuelle Preisentwicklung auch von Parkraum gerade in Großstädten berücksichtigend nicht unerheblichen – finanziellen Aufwand betreibt, um seinen persönlichen Lebensbedarf mittels angemieteten Parkplatz zu steigern. Nicht zwingend erscheint diesbezüglich übrigens die vom

125 M.w.N. Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 13 Rn. 49.

126 M.w.N. Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 13 Rn. 8.

127 M.w.N. Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 545.

128 M.w.N. Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 13 Rn. 8.

129 BVerfG, Beschluss vom 07.05.1963, Az. 2 BvL 8, 10/61, BVerfGE 16, 64, 74.

130 Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 547.

131 Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 29.06.1995, Az. 1 BvR 1800/94, NVwZ 1996, 57, 58; BVerfG, Urteil vom 06.12.1996, Az. 8 C 49/95, NVwZ 1998, 178, 180.

132 Eine solche Steuer dürfte im Übrigen auch deswegen unzulässig sein, als sich für den gewerblichen Vermieter eine Gleichartigkeit sowohl mit der Gewerbesteuer als auch für den vermietenden Parkplatzigentümer mit der Grundsteuer aufdrängt.

Bundesverwaltungsgericht bei der „Bettensteuer“ vorgenommene Differenzierung in Übernachtungen, die privat getätigt werden, und solche, die im Zusammenhang mit der Berufs- oder Gewerbeausübung oder freiberuflichen Tätigkeit stehen.¹³³ Schließlich ist das Anmieten eines Parkplatzes – anders als die berufsbedingte auswärtige Übernachtung – nicht zwangsläufig mit der beruflichen Tätigkeit verbunden, sondern kann regelmäßig einen darüber hinausgehenden persönlichen Aufwand darstellen. Anknüpfungspunkt wäre demnach insgesamt der gegen Entgelt gemietete Parkplatz. Dieser Sachverhalt dürfte nicht nur mit dem Halten einer Zweitwohnung vergleichbar sein. Grundsätzlich folgt er auch den Erwägungen hinter der neuerdings vereinzelt erhobenen Steuer auf Reitpferde.¹³⁴ Auch die von der Rechtsprechung anerkannte Vergnügungssteuer, die die Einkommensverwendung für das persönliche Vergnügen besteuert, betrifft einen grundsätzlich ähnlichen Sachverhalt des durch wirtschaftliche Leistungsfähigkeit möglichen persönlichen Aufwands. Daher wäre eine Erweiterung der Steuerpflichtigkeit auf nicht gegen Entgelt gemietete Parkplätze daher verfassungsrechtlich bedenklich. Zu prüfen bliebe, ob die hier skizzierte Parkplatzsteuer vom „Veranstalter des Vergnügens“, also vom Vermieter des Parkraums erhoben bzw. eingezogen und von diesem auf den steuerpflichtigen Aufwandtreibenden abgewälzt werden könnte.¹³⁵

N.2 Steuergesetzgebungshoheit

Grundsätzlich könnte dem Landesgesetzgeber die Steuergesetzgebungshoheit für die hier skizzierte Parkplatzsteuer zukommen, wobei auf Grundlage einer entsprechenden landesrechtlichen Regelung die Steuerfindungshoheit wegen der Garantie des Art. 28 Abs. 2 GG letztendlich den Kommunen gebührt. Dafür müssten jedenfalls die aus Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG herzuleitenden Kompetenzkriterien der Örtlichkeit und der Gleichartigkeit erfüllt sein. Was die Örtlichkeit in diesem Sinne betrifft, ist diese bei der an die Belegenheit des Parkplatzes anknüpfenden hier geplanten Variante Aufwandssteuer – ähnlich wie auch bei der Zweitwohnungssteuer – zu bejahen.¹³⁶

Darüber hinaus dürfte die Steuer aber auch nicht gleichartig zu anderen Bundessteuern sein. Artbestimmend sind diesbezüglich unter anderem der Steuergegenstand und die Bemessungsgrundlage; außerdem darf nicht dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ausgeschöpft werden.¹³⁷ Bei der hier skizzierten Parkplatzsteuer, die an das Mieten eines Parkplatzes gegen Entgelt anknüpft und vom Mieter erhoben beziehungsweise auf diesen abgewälzt wird, lässt sich eine Gleichartigkeit mit der Grund- und Vermögenssteuer wegen des unterschiedlichen Steuergegenstands

133 Hierzu BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, Az. 9 CN 1.11, bverwg.de, LS 1 und Rn. 15ff.

134 Vgl. hierzu etwa Satzung für die in Bad Sooden-Allendorf seit dem 01.01.2013 in Kraft getretene Pferdesteuer vom 14.12.2012. Stadt Bad Sooden-Allendorf, „Satzung über die Erhebung einer Pferdesteuer im Gebiet der Stadt Bad Sooden-Allendorf“.

135 Zur Vergnügungssteuer Waldhoff, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunalfinanzen, § 13 Rn. 9.

136 Vgl. hierzu Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz – Kommentar, Art. 105 Rn. 42.

137 Gern, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 546.

ausschließen. Auch eine Gleichartigkeit mit der Gewerbesteuer ist zu verneinen, denn regelmäßig wird das Anmieten eines Parkplatzes nicht zum Gewerbe des Mieters zählen. Fraglich sein könnte je nach Ausgestaltung der Steuer allein, ob es sich hierbei um eine Art „Sonderumsatzsteuer“ handelt; eine entsprechende Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer wird in der Literatur angedeutet für eine auf den jeweiligen Verkauf erhobene Getränke- oder Speiseeissteuer.¹³⁸ Dabei ist die unternehmerische Vermietung von Parkplätzen nach § 4 Nr. 12 S. 2 UStG nicht von der Umsatzsteuer befreit; allerdings ist Steuerschuldner nach § 4 S. 1 i.V.m. § 13a Abs. 1 Nr. 1 UStG der jeweilige Unternehmer. Damit ähneln sich zwar einzelne artbestimmende Merkmale beider Steuern. Zumindest unmittelbar wird jedoch nicht die gleiche Quelle der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgeschöpft. Zumindest das Bundesverwaltungsgericht hat in dem vergleichbaren Fall der sogenannten Bettensteuer, die als Übernachtungssteuer von Beherbergungsgästen erhoben wird, eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer, die von den Hoteliers erhoben wird, verneint.¹³⁹ Auch wenn nicht sicher ist, ob diese Auffassung auch vom Bundesverfassungsgericht geteilt wird, spricht vieles dafür, dass die Gleichartigkeit auch bei der Parkplatzsteuer in der hier skizzierten Variante zu verneinen ist. Würde jedoch auch das bloße Vorhalten von Parkraum etwa von Arbeitgebern oder Einkaufszentren für Arbeitnehmer oder Kunden von den jeweiligen Firmen besteuert, wären hingegen Zweifel angebracht, ob eine solche Steuer mit der Grundsteuer gleichartig ist.

Nach alledem scheint die Steuergesetzgebungshoheit des Landes für die hier skizzierte Variante der Parkplatzsteuer nur im Hinblick auf privat oder jedenfalls als Nebenleistung etwa neben einer Immobilie vermietete Parkplätze eindeutig gegeben. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts spricht aber auch vieles dafür, dass eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer für jegliches Anmieten von Parkplätzen zu verneinen und somit umfassend zulässig ist.

N.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Durch die Einführung einer kommunalen Parkplatzsteuer könnte insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz sowie der Schutzbereich von Freiheitsgrundrechten berührt werden. Dabei hängt die endgültige Bewertung von der tatsächlichen Ausgestaltung des Instruments ab. Gleichwohl sollen im Folgenden einige allgemeine Ausführungen gemacht werden. Was die allgemeine Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG angeht, wird jedenfalls für die hier skizzierte erste Variante der Parkplatzsteuer schon ein Eingriff zu verneinen sein, schließlich knüpft die Steuer nicht an die Berufswahl oder Berufsausübung als solches an. Zu beachten ist allerdings, dass in diesem Zusammenhang ein

138 Vgl. hierzu *Waldhoff*, in: *Henneke/Pünder/Waldhoff*, Recht der Kommunal Finanzen, § 13 Rn. 63, 64, wobei dort die Frage letztlich offengelassen wurde wegen der Herkömmlichkeit der bereits vor 1970 bestehenden Steuern.

139 BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, Az. 9 CN 1.11, bverwg.de, Rn. 22ff., 27.

Erdrosselungsverbot besteht, wonach durch die Steuerbemessung nicht in die freie persönliche oder wirtschaftliche Betätigung in einer Weise eingegriffen werden darf, welche die Betätigung nahezu unmöglich macht oder unverhältnismäßig erschwert und außerdem dem steuerlichen Zweck der Einnahmeerzielung geradezu widerläuft.¹⁴⁰

Was den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG angeht, ist im Zusammenhang mit dem kommunalen Steuerfindungsrecht zu beachten, dass zumindest ein Willkürverbot besteht. Die für die geplante Parkplatzsteuer ins Feld zu führenden Argumente, nämlich unter anderem die Einnahmeerzielung zur Finanzierung des ÖPNV und damit die Förderung eines im Vergleich zum Individualverkehr umweltfreundlicheren Verkehrsmittels und eine gewisse Lenkungsfunktion durch die Verteuerung von Parkraum stellen aber sachliche Gründe dar, die als Rechtfertigung für die Steuererhebung dienen können.¹⁴¹ Darüber hinaus kommt dem Steuergesetzgeber ein gewisses Auswahlmessen bei der Wahl des Steuergegenstands zu. So verstößt es unter anderem nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, wenn auf das Halten von Hunden eine Steuer erhoben wird, auf die Pferdehaltung aber nicht.¹⁴² Nach alledem dürfte sich eine kommunale Parkplatzsteuer wie die hier Skizzierte zumindest verfassungskonform ausgestalten lassen.

N.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

In ÖPNV-rechtlicher Hinsicht ergeben sich im Vergleich zu den bereits geprüften Instrumenten keine neuen Aspekte. Die Aufgabenverantwortung der ÖPNV-Aufgabenträger umfasst die Verkehrsbedienung im ÖPNV insgesamt. Soweit die Aufgabenträger durch öffentliche Dienstleistungsaufträge das ÖPNV-Angebot sicherstellen, tragen sie die Finanzierungsverantwortung und haben einen Aufwand, der aus dem Abgabenaufkommen gedeckt werden kann. Beihilfenrechtlich ist dies in der ÖPNV-Praxis überall dort kein Problem, wo Verkehre durch öffentliche Dienstleistungsaufträge von den Aufgabenträgern bestellt werden. Soweit Verkehre des ÖSPV – v.a. also der ländliche ÖPNV – eigenwirtschaftlich sind, besteht nur ein geringerer Finanzierungsbedarf. Aber auch hier kann das Abgabenaufkommen für die Bestellung von Verkehrsdiensten sowie – wenn allgemeine Vorschriften bestehen oder erlassen werden – für die Sicherstellung und finanzielle Abgeltung des Verbundtarifs eingesetzt werden. ÖPNV-rechtlich ist das Finanzierungsinstrument damit ohne weiteres einsetzbar.

N.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

Das Finanzierungspotenzial ergibt sich aus der Zahl der Parkplätze sowie aus der Häufigkeit, mit der diese belegt sind. Landesdaten zur Zahl der Parkplätze

140 M.w.N. *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 544.

141 Vgl. nochmals *Gern*, Kommunalrecht Baden-Württemberg, Rn. 544.

142 So u. a. OVG Münster, Urteil vom 27.04.1977, Az. II A 1394/75, KStZ 1977, 207 f.

und zu den kommunalen Einnahmen aus Parkgebühren liegen nicht vor; den Kommunen sind die erforderlichen Werte aber in aller Regel bekannt, so dass entsprechende Abschätzungen für die Kommunen relativ einfach möglich sind.

Fraglich ist, ob die Höhe der Einnahmen ausreichen wird, um tatsächlich Verkehrsangebote des ÖPNV zu finanzieren. Am ehesten wird dies wohl in hoch verdichteten städtischen Räumen der Fall sein, in denen Parkplätze eine erhebliche Mangelware sind, und wo daher eine umfassende Parkraumbewirtschaftung stattfindet. Im ländlichen Raum ist hingegen kostenloses Parken der Regelfall. Damit ist dort das Einnahmepotenzial aus einer Parkplatzsteuer, die am gebührenpflichtigen Parken ansetzt, sehr gering. Es zeichnen sich im ländlichen Raum dementsprechend kaum Möglichkeiten für eine Ausweitung des ÖPNV-Betriebs aus den erzielbaren Einnahmen ab.

Was die Akzeptanz des in Rede stehenden Instruments angeht, werden ÖPNV-Nutzer die Parkplatzsteuer dann als angebrachte Verteuerung des innerstädtischen Parkens empfinden, wenn die Höhe der Parkgebühren in der Summe inkl. Steuer über den Kosten für die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln in den Innenstadtbereich liegt. Bei den Nutzern des MIV wird eine derartige Verteuerung des innerstädtischen Pkw-Verkehrs hingegen verbreitet auf Ablehnung stoßen. Gleichzeitig bleibt unklar, ob höhere Parkgebühren bei dieser Nutzergruppe tatsächlich zu einem veränderten Nutzerverhalten, d. h. zu einem Umsteigen auf den ÖPNV führen werden. Es ist daher schwer abzuschätzen, ob und ab welchen Verteuerungen des Parkens im Ergebnis eine Verschiebung des Modalsplits zu beobachten sein wird. Im interkommunalen Wettbewerb ist zudem damit zu rechnen, dass eine Verteuerung des Parkens zu Änderungen bei den Einkaufspräferenzen führen kann und sich damit die Attraktivität der Städte als Einkaufszentren ändert.

N.6 Administrative Umsetzung

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung dürfte eine kommunale Parkplatzsteuer durchaus einen gewissen Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Schließlich sind zunächst die erforderlichen Daten zu erheben, um die Steuerschuldner zu ermitteln. Außerdem dürfte auch die Erstellung der Steuerbescheide im Vergleich zur Höhe der Einnahmen relativ aufwendig sein.

N.7 Expertengespräche und Workshop

Inhaltlich wird der Parkplatzsteuer verkehrspolitisch ein gewisses Steuerungspotenzial zugebilligt. Jedoch wird das potenzielle Aufkommen für die meisten Kommunen als eher gering eingeschätzt. Jedoch ist das Instrument nach Meinung der Experten politisch kaum umsetzbar. Als Alternative wird von vielen der Experten für große Städte eine City-Maut als interessantere Option gesehen. Des Weiteren sollte der Bund nach Meinung einiger Experten darüber nachdenken, die Mineralölsteuer zu erhöhen. Dies sei einfach und erfordere im Gegensatz zu einer neuen Steuer keinen bürokratischen Aufwand.

O. Kfz-Nahverkehrsabgabe

Am Ende des Gutachtenprozesses wurde zusätzlich das Instrument einer Kfz-Nahverkehrsabgabe betrachtet, da sich aus der aktuellen fachlichen und politischen Diskussion der Bedarf einer genaueren Untersuchung ergeben hat.

Unter der Bezeichnung „Nahverkehrsabgabe“ wurden in den vergangenen Jahrzehnten verschiedenste Ansätze einer Abgabenbelastung von Kraftfahrzeugen diskutiert.¹⁴³ Eine einheitliche Begriffsbildung zur „Nahverkehrsabgabe“ hat bisher nicht stattgefunden. Vielmehr unterscheiden sich die Vorschläge für eine „Nahverkehrsabgabe“ rechtlich und faktisch ganz erheblich. Gemeinsam haben die meisten Vorschläge einer „Nahverkehrsabgabe“, dass sie Besitz und/oder Nutzung eines Kfz belasten und den öffentlichen Nahverkehr auf mittelbare oder unmittelbare Art und Weise begünstigen.

Beim Bezugspunkt der Abgabenerhebung, den Abgabenschuldnern und der Einbindung des ÖPNV in die Funktionsweise des Instruments unterscheiden sich diese zum Teil deutlich. Viele Vorschläge beziehen den ÖPNV in eine „Nahverkehrsabgabe“ so ein, dass die Abgabenschuldner mit der Entrichtung der Abgabe entweder eine unmittelbar Freifahrtberechtigung für den ÖPNV erhalten oder aber der entrichtete Betrag auf die Kosten des Erwerbs von ÖPNV-Tickets angerechnet wird.

Die vorgeschlagenen Modelle setzen teils auf eine Abgabenbelastung der bloßen (nutzungsunabhängigen) Kfz-Haltung, teils auch der Kfz-Nutzung:

- Nutzungsabhängige Erhebung: Alle Autofahrten, die im räumlichen Geltungsbereich der Abgabe stattfinden, sind abgabepflichtig. Räumlich kann diese Zahlungsverpflichtung z. B. auf den Innenstadtbereich oder auf die Stadtgrenzen beschränkt werden (ähnlich einer „City-Maut“). Denkbar ist dabei eine Variation der Abgabenhöhe je nach Tageszeit, aktuellem Verkehrsaufkommen (Stauabhängigkeit) oder aktuellen Immissionswerten bzw. -belastungen. Wie bei jeder Infrastrukturnutzungsabgabe kann die Abgabenhöhe entweder proportional zur Fahrleistung sein oder als „Flatrate“ ausgestaltet sein, d. h. es werden fahrleistungsunabhängige, für eine bestimmte Dauer gültige Vignetten ausgegeben.¹⁴⁴ Denkbar sind zudem unterschiedliche Ausgestaltungen bei der Verknüpfung der Abgabe

143 Eine Übersicht über die Diskussion der 60er und 70er Jahre liefern Seydewitz/Tyrell, Der beitragsfinanzierte Nulltarif, 1995; weitere als „Nahverkehrsabgabe“ diskutierte Modelle finden sich bei: de Buhr / Schomerus, Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe, IUR 1992, S. 84; Schomerus, Nahverkehrsabgaben-Modelle, in: Smeddinck (Hg.), Umweltverkehr, Taunusstein, 1996, S. 127; Manssen, „Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe“, 12.; Krönes, Nahverkehrsabgabe – ein Ausweg aus der Finanzierungsproblematik im öffentlichen Nahverkehr, ZögU, 1991, S. 142; Jachmann, Die Einführung der einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz, NVwZ 1992, S. 932; Jarass, *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz*, 83:76.; Hegelau, Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe, 1994; Hermes, „Motorisierter Individualverkehr und ÖPNV in Ballungsräumen“.

144 Zu den verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten eines solchen Modells s. Murswiek, 1992, S. 123 ff.

mit dem ÖPNV: „Fahrschein-Modelle“ beinhalten die Ausgabe einer ÖPNV-Freifahrtberechtigung an die Abgabezahler,¹⁴⁵ während andere Modelle nicht mit einer Freifahrtberechtigung verbunden sind, sondern lediglich eine (Mit-)Finanzierung des ÖPNV aus den Einnahmen der Abgabe vorsehen.

EXKURS: ÖPNV-Fahrscheinmodell mit City-Maut

Nutzungsabhängige Straßenbenutzungsgebühren in ihren unterschiedlichen möglichen Ausprägungen sind nicht Gegenstand dieser Studie. Dennoch stellt grundsätzlich auch eine Koppelung zwischen der Erhebung von (innerstädtischen) Straßenbenutzungsgebühren und dem damit verbundenen Erwerb einer ÖPNV-Fahrtberechtigung ein denkbare Instrument dar, das in die aktuelle Diskussion um wirksame Instrumente zur ÖPNV-Finanzierung und zur Reduzierung des kommunalen Kfz-Verkehrs einbezogen werden kann.

Die Länder haben die Möglichkeit, Gebühren für Straßen außerhalb der Baulast des Bundes einzuführen.¹⁴⁶ Ungeachtet der praktischen Herausforderungen, die sich aus den erforderlichen Ausnahmen für innerstädtische Bundesfernstraßen (v. a. Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen) ergeben, eröffnet dies grundsätzlich die Option einer Bemautung des Verkehrs in den Städten auf landesrechtlicher Basis.

Für den Vollzug einer solchen städtischen Straßenbenutzungsgebühr stehen verschiedene Lösungen zur Verfügung. Am einfachsten zu vollziehen wäre eine Vignetten-Lösung, bei der die kommunalen Überwachungsbehörden für den ruhenden Verkehr jeweils überprüfen, ob im öffentlichen Raum abgestellte Fahrzeuge eine Vignette (bzw. einen online erworbenen und ausgedruckten QR-Code) aufweisen. Technisch und datenschutzrechtlich anspruchsvoller sind hingegen Systeme wie in London, Stockholm oder Oslo, die einzelne Fahrten elektronisch erfassen. Gleichzeitig haben diese Modelle aber auch eine höhere verkehrspolitische Steuerungswirkung als eine Vignetten-„Flatrate“.

Die verkehrspolitische Lenkungswirkung solcher Straßenbenutzungsgebühren kann weiter intensiviert werden, wenn mit der Entrichtung der Gebühr zugleich automatisch eine Fahrtberechtigung für den ÖPNV erworben wird – oder umgekehrt die Inhaber von ÖPNV-(Zeit-)Tickets eine geringere oder keine Straßenbenutzungsgebühr zu entrichten haben. Mit der automatischen Verfügbarkeit eines ÖPNV-Tickets sinkt die Schwelle zur Nutzung des ÖPNV und es wird ein zusätzlicher monetärer Anreiz zum Umsteigen und damit zur Entlastung der Umwelt geschaffen.

145 S. hierzu Schomerus, „Nahverkehrsabgaben-Modelle“, 127, 130 .

146 S. zuletzt Klinger, „Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Luftreinhaltung“, 591.

Auch bei einem solchen Instrument gelten die an anderer Stelle dargelegten Überlegungen zur Leistungsfähigkeit des ÖPNV, der in der Lage sein muss, die zusätzlichen Fahrtenwünsche aufzunehmen.

Eine derart ausgestaltete Straßenbenutzungsgebühr hätte sowohl eine „Pull“- als auch eine „Push“-Wirkung: Sie wäre in der Lage, zusätzliche Einkünfte für den ÖPNV zu erzielen und damit den ÖPNV attraktiver zu machen, zugleich würden die Kosten für den MIV erhöht und damit der ÖPNV wettbewerbsfähiger.

- Halterbezogene Erhebung: Alle Kraftfahrzeughalter, deren Fahrzeug innerhalb des Geltungsbereichs der Abgabe angemeldet ist, werden zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet. Die Abgabenhöhe kann sich hierbei nach den Spezifikationen des Kfz richten wie etwa Baujahr, Schadstoffklasse, Bauart etc. Im Gegenzug erhält der Abgabepflichtige die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Mobilitätsleistungen. Dies kann die kostenfreie oder ermäßigte Nutzung des ÖPNV in einem näher zu definierenden Gebiet und Umfang sein, oder auch – in einem erweiterten Ansatz – die Ergänzung um die Möglichkeit einer Anrechnung z. B. auf Parkgebühren, Carsharing oder andere kommunale Mobilitätsangebote. Operationalisierbar ist ein solcher Ansatz beispielsweise, indem mit der Abgabentrachtung Guthaben auf eine kommunale Mobilitätskarte (z. B. die Polygo-Karte) aufgebucht wird, das dann innerhalb eines bestimmten Zeitraums genutzt werden kann.

Die nutzungsabhängige Erhebung ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung, da es bereits umfassende Untersuchungen zu verschiedenen Formen der City-Maut gibt¹⁴⁷. Daher konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die nutzungsunabhängige Kfz-Nahverkehrsabgabe, die sich an den Tatbestand des Kfz-Besitzes richtet. Hierbei wird, wie auch bei den übrigen Instrumenten, keine landesweit einheitliche Regelung angenommen, sondern eine durch das Landesrecht den Kommunen eingeräumte Möglichkeit zur Einführung einer entsprechenden Abgabe geprüft.

O.1 Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Bei dem oben dargestellten Modell einer Nahverkehrsabgabe ist fraglich, wie es finanzverfassungsrechtlich einzuordnen ist. Denkbar wäre sowohl eine Einordnung als Steuer, als Vorzugslast (Beitrag oder Gebühr) oder als Sonderabgabe.

147 S. zuletzt Ebd.

Die Kfz-Nahverkehrsabgabe als Steuer?

Eine Erhebung der Abgabe als Steuer wäre unter mehreren Gesichtspunkten problematisch. Es könnte bereits in Frage gestellt werden, ob die Abgabe „zur Erzielung von Einnahmen“ erhoben wird, weil das Abgabenaufkommen an die Abgabepflichtigen in Form von Fahrtberechtigungen bzw. sonstigen geldwerten, verkehrsbezogenen Vorteilen wieder ausgekehrt wird.¹⁴⁸

Allerdings ist diese Argumentation durchaus angreifbar: Die Einführung einer solchen Abgabe dürfte für eine Kommune am ehesten infrage kommen, wenn sich die Finanzierung des ÖPNV dadurch verbessert. Die Zahlungsströme zwischen Abgabenschuldner, Kommune und ÖPNV-Unternehmen könnten so bemessen werden, dass im Ergebnis die Zuschüsse aus dem kommunalen Haushalt für den ÖPNV verringert werden können. Selbst wenn eine solche Haushaltsentlastung nicht einträte, weil das ÖPNV-Angebot mit den Einnahmen ausgeweitet werden muss, um die zusätzlichen Fahrgäste aufzunehmen, so dürfte diese Finanzierung von zusätzlichen kommunalen ÖPNV-Leistungen ausreichen, um die Finanzierungsfunktion der Abgabe zu begründen.¹⁴⁹

Aber auch aus anderen Gründen ist die hier skizzierte Nahverkehrsabgabe nicht als Steuer einzuordnen:

Zum einen würde es einer solchen Abgabe am Wesensmerkmal einer Steuer fehlen, dass diese „nicht als Gegenleistung für eine besondere Leistung“ erhoben wird. Da die Abgabepflichtigen im Gegenzug zur Abgabenzahlung eine Fahrkarte bzw. ergänzende Vergünstigungen erhalten, erhalten diese einen geldwerten Gegenwert. Dass die Nahverkehrsabgabe nicht freiwillig bezahlt wird, nimmt der Fahrtberechtigung nichts vom Charakter einer solchen Gegenleistung.¹⁵⁰

Zum anderen stehen einer Einordnung als Steuer kompetenzrechtliche Hindernisse entgegen. Zwar könnte eine Kfz-Nahverkehrsabgabe durchaus als Aufwandsteuer begriffen werden, mit der die Kfz-Haltung besteuert wird. Jedoch wäre die Kfz-Nahverkehrsabgabe dann gleichartig zu der bundesrechtlich geregelten Kraftfahrzeugsteuer.¹⁵¹ Wo der Bund bereits von seiner Steuergesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist jedoch kein Raum für gleichartige Steuern der Länder und Kommunen.

Die Kfz-Nahverkehrsabgabe als Finanzierungs-Sonderabgabe?

Aufgrund der vorrangigen Finanzierung von Staatsausgaben durch Steuern sind Sonderabgaben nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter besonderen Anforderungen zulässig. Dabei unterscheiden sich die

148 So Vogel, 1991, Verfassungsmäßigkeit einer Nahverkehrsabgabe in Baden-Württemberg, S. 11 ff.

149 Auch Murswiek,

150 S. näher Vogel, 1991, S. 19.

151 Manssen, DÖV 1996, S. 13.

finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf unterschiedliche Typen von Sonderabgaben.

Sonderabgaben, deren Ziel in der Finanzierung von staatlichen Aufgaben liegt, (Finanzierungs-Sonderabgaben) sind nach diesen Anforderungen nur dann zulässig, wenn

- die Abgabenschuldner eine homogene Gruppe darstellen
- diese Gruppe eine besondere Verantwortung für die Finanzierung der staatlichen Aufgabe trägt
- das Beitragsaufkommen gruppennützig verwendet wird.

Legt man diese Kriterien auf das oben beschriebene Modell einer Nahverkehrs-Sonderabgabe an, so dürften die Kfz-Halter innerhalb des Abgabengebiets eine klar zu identifizierende und von anderen Personen abgrenzbare, homogene Gruppe darstellen. Das Kriterium der Gruppenverantwortung ist jedoch nicht unproblematisch. In der finanzverfassungsrechtlichen Literatur wird in Zweifel gezogen, dass Kfz-Halter im Sinne der normativen Anforderungen an Sonderabgaben mehr als andere Gruppen für die Finanzierung des ÖPNV verantwortlich sind.¹⁵²

Es lassen sich jedoch auch Argumente für eine solche Gruppenverantwortung aufzeigen: Kfz-Nutzer haben eine hohe Mit-Verantwortung für diverse Kfz-bezogene Umweltprobleme. Auch der mittelbare Nutzen, den Kfz-Nutzer durch den ÖPNV haben, kann als Begründung einer spezifischen Gruppenverantwortung – und vor allem der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens – herangezogen werden:¹⁵³ Ohne ÖPNV würde in vielen Ballungsräumen der Straßenverkehr überlastet zusammenbrechen, so dass die ÖPNV-Finanzierung im besonderen Interesse der Kfz-Nutzer steht und auch aufgrund einer besonderen Verursachung durch Kfz-Nutzer beruht. Auf der anderen Seite kann als Gegenargument angeführt werden, dass die Allgemeinheit in jedem Fall ein hohes Interesse an einem funktionierenden ÖPNV hat. In Bereichen, in denen die Erreichbarkeit durch den Kfz-Verkehr eingeschränkt ist, besteht sogar ein besonderes Interesse der Allgemeinheit an einem funktionierenden ÖPNV. Dies verdeutlicht, dass die spezifische Gruppenverantwortung der Kfz-Halter in Bezug auf die ÖPNV-Finanzierung jedenfalls zweifelhaft ist.

Zweifelhaft erscheint auch, ob die in diesem Modell beabsichtigte Gewährung einer ÖPNV-Fahrberechtigung sowie ggf. ergänzender Vorteile als Gegenleistung für die Abgabe deren Einordnung und Rechtfertigung als Finanzierungs-Sonderabgabe ausschließt. Der Finanzierungszweck einer

152 Manssen, DÖV 1996, S. 17.

153 Vgl. so im Ergebnis Matz, Umlagefinanzierung im ÖPNV, IR 2014 S. 34 für das Modell einer einmaligen, bei der Kfz-Zulassung zu zahlenden kommunalen Kfz-Abgabe, deren Erträge dem ÖPNV zufließen.

Finanzierungs-Sonderabgabe schließt die Gewährung einer Gegenleistung regelmäßig aus.¹⁵⁴

Im Ergebnis gibt es somit zwar Gründe für die Möglichkeit, eine Kfz-Nahverkehrsabgabe als Finanzierungs-Sonderabgabe auszugestalten, jedoch erscheint es zweifelhaft, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Abgabe erfüllt sind.

Kfz-Nahverkehrsabgabe als Lenkungs-Sonderabgabe?

Innerhalb der Sonderabgaben bilden die Lenkungsabgaben eine eigene Kategorie. Lenkungsabgaben dienen in erster Linie dazu, ein gewünschtes Verhalten zu befördern. Der Regelungszweck einer Lenkungsabgabe ist dann erfüllt, wenn das Abgabebefehlende gegen Null tendiert, weil die Abgabepflichtigen ihr Verhalten angepasst und das mit der belastenden Abgabe belegte Verhalten aufgegeben haben. Die für Finanzierungs-Sonderabgaben gebildeten, oben dargestellten Kriterien (Gruppen-Homogenität, Gruppenverantwortung und gruppennützige Aufkommensverwendung) gelten für Lenkungsabgaben nicht bzw. nur eingeschränkt. Anders als bei Finanzierungs-Sonderabgaben darf mit Lenkungsabgaben kein Finanzierungszweck verfolgt werden. Auch eine untergeordnete Finanzierungsfunktion, die neben den Lenkungszweck tritt, ist für Lenkungsabgaben unzulässig und hätte zur Folge, dass die Abgabe an den Anforderungen einer Finanzierungs-Sonderabgabe zu messen wäre.¹⁵⁵ Allerdings reicht es für die „gruppennützige Verwendung“ des Aufkommens einer Lenkungsabgabe aus, wenn dieses für einen Zweck aufgewendet wird, der mit dem Abgabenzweck in Einklang steht und es nicht dem allgemeinen Haushalt zufließt. Eine mittelbare Entlastung öffentlicher Haushalte von der Finanzierung bestimmter Aufgaben, die ansonsten aus dem Haushalt zu finanzieren wären, ist somit zulässig.

In dem bereits zitierten Rechtsgutachten von 1991 wurde die Ausgestaltung einer nutzungsunabhängigen Kfz-Nahverkehrsabgabe als Lenkungsabgabe im Auftrag der Landesregierung Baden-Württemberg eingeordnet und verfassungsrechtlich gerechtfertigt.¹⁵⁶

Da eine Kfz-Nahverkehrsabgabe als Lenkungs-Abgabe nicht „zur Erzielung von Einkünften“ erhoben werden darf, müsste von vorneherein vermieden werden, dass mit der Abgabe Überschüsse in öffentlichen Haushalten erzielt werden. Dieser Befund steht in einem Spannungsverhältnis zu der – auch mit dieser Untersuchung beabsichtigten – Identifikation von Instrumenten zur Stabilisierung der ÖPNV-Finanzierung. Wie bereits oben dargelegt wurde, läuft die Abgabe darauf hinaus, den Ausbau des kommunalen ÖPNV-Angebots zu

154 So im Ergebnis Vogel, 1991, S. 28 m.w.N.

155 Näher hierzu zusammenfassend Arndt / Jenzen, Grundzüge des allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts, 2005, S. 60.

156 Vogel, 1991.

unterstützen oder zumindest den relativen Finanzierungsanteil der Kommunen an der ÖPNV-Finanzierung zu verringern.

Die Finanzierungsfunktion für die Kommune tritt dabei jedoch nicht unmittelbar zutage: Wenn die Kommune das Abgabenaufkommen an den ÖPNV-Leistungserbringer weiterleitet und im Gegenzug vom ÖPNV-Leistungserbringer ÖPNV-Freifahrtberechtigungen erhält, die von der Kommune wiederum vollständig an die Abgabepflichtigen weitergeleitet werden, verbleibt unmittelbar kein finanzieller Vorteil bei der Kommune. Jedoch ergeben sich für die Kommune mittelbar erhebliche monetäre und nicht-monetäre Vorteile: Mit den relativ stabilen und langfristig planbaren Erträgen aus der Abgabe würde die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV gestärkt; das Leistungsangebot des ÖPNV könnte ausgebaut werden und der Bedarf nach öffentlichen Zuschüssen an den ÖPNV könnte ggf. sinken.

Eine mittelbare Finanzierungsfunktion kann der Kfz-Nahverkehrsabgabe daher nicht abgesprochen werden. Inwieweit es verfassungsgerichtlich akzeptiert würde, dass neben den Lenkungszweck der Abgabe im beschriebenen Umfang auch eine indirekte Finanzierungswirkung tritt, kann hier nicht abschließend beurteilt werden – jedenfalls bestehen Zweifel an der Einordnung und Zulässigkeit einer solchen Abgabe als Lenkungsabgabe.

Kfz-Nahverkehrsabgabe als Vorzugslast (Gebühr oder Beitrag)?

Näher liegend erscheint vielmehr eine Einordnung und Ausgestaltung der eingangs beschriebenen Kfz-Nahverkehrsabgabe als Vorzugslast, also als Gebühr oder Beitrag. Vorzugslasten ist eine Finanzierungsfunktion inhärent, ebenso die Gewährung einer Gegenleistung. Bei Vorzugslasten sind die Voraussetzungen für ihre begriffliche Einordnung weitgehend identisch mit den Kriterien ihrer Rechtfertigung.¹⁵⁷

In dem Gutachten von 1991 wurde die Einordnung und Rechtfertigung der damals ins Auge gefassten Kfz-Nahverkehrsabgabe als Vorzugslast (Beitrag und Gebühr) geprüft und nur deshalb abgelehnt, weil nach dem seinerzeit diskutierten Modell nur die Abgabenerhebung durch die Kommune erfolgen sollte, nicht jedoch die Gegenleistung. Der Gutachter stellte fest:¹⁵⁸

„Wäre das Nahverkehrsunternehmen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft oder Anstalt, würde es selbst die Nahverkehrsabgabe erheben und stünden dem Abgabepflichtigen dafür die Leistungen des Nahverkehrs zur Verfügung, so wäre die Nahverkehrsabgabe Gebühr; dass dann die Gegenleistung – die Möglichkeit, die Einrichtungen des Nahverkehrsunternehmens zu nutzen – die Abgabe rechtfertigen würde, wäre nicht zweifelhaft – wie bereits dargestellt kommt es nicht

157 BVerfGE 42, S. 223, 228.

158 Vogel, 1991, S. 29 f.

darauf an, ob die Leistungen tatsächlich in Anspruch genommen werden.“

Auch in der Literatur ist dieser Auffassung gefolgt worden.¹⁵⁹ Vor diesem Hintergrund drängt es sich auf, das vorliegend untersuchte Modell als Vorzugslast einzuordnen. Maßgeblich ist nämlich, dass Abgabenerhebung und Gewährung der Gegenleistung in öffentlicher Hand liegen. Dies kann nicht nur – wie im obigen Beispiel – durch Zusammenführung bei einem öffentlich-rechtlichen Nahverkehrsunternehmen sein, sondern auch in der Hand der Kommune. Anders als in dem 1991 geprüften Modell, liegen in dem nunmehr untersuchten Instrument Abgabenerhebung und Vorteilsgewährung Hand in Hand: Die Kommune erhebt die Abgabe und überträgt dem Abgabepflichtigen als Gegenleistung eine Fahrtberechtigung für den ÖPNV (die sie vom Nahverkehrsunternehmen erworben hat). Der in dem 1991 verfolgten Modell weiterhin erforderliche Erwerb einer ÖPNV-Fahrtberechtigung bei Anrechnung des Abgabebetrags entfällt – der Abgabepflichtige erhält vielmehr unmittelbar von der Kommune die ÖPNV-Fahrtberechtigung als Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe.

Als Vorzugslast dient die Abgabe auch der Erzielung von Einkünften. Abgedeckt werden mit der Abgabe neben den Erhebungskosten auch die Kosten für den Erwerb der ÖPNV-Fahrtberechtigungen durch die Kommune vom Verkehrsunternehmen sowie ggf. weitere der Kommune entstehende Kosten für die Bereitstellung des ÖPNV-Angebots zugunsten der Abgabepflichtigen. Dabei ist unschädlich, dass ein solches Abgaben-Modell neben einem Finanzierungszweck auch einen Lenkungszweck verfolgt.¹⁶⁰

Fraglich ist, ob man – wie die oben zitierten Autoren – eine derart ausgestaltete Kfz-Nahverkehrsabgabe als Gebühr einordnet oder ob eine Qualifizierung als Beitrag zutreffender ist. Gebühr und Beitrag ähneln sich stark, da beide Abgaben erhoben werden, um eine Gegenleistung in Form eines individuellen Vorteils auf Seiten des Abgabepflichtigen abzugelten. Während bei der Gebühr der individuelle Vorteil vom Abgabepflichtigen tatsächlich in Anspruch genommen wird, reicht beim Beitrag bereits die Möglichkeit der entsprechenden Nutzung.

Bei Gebühren wird in der Regel unterschieden zwischen Verwaltungsgebühren, die für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben werden (s. § 11 KAG BW), und Benutzungsgebühren, die für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung verlangt werden (§ 17 KAG). Denkbar wäre für die Kfz-Nahverkehrsabgabe lediglich eine Einordnung als Benutzungsgebühr, da über die Abgabenerhebung selbst und die Beschaffung der ÖPNV-Fahrtberechtigung keine Amtshandlung zugunsten des Abgabepflichtigen vorgenommen wird. Die Erhebung einer Benutzungsgebühr würde jedoch voraussetzen, dass der Abgabepflichtige den ÖPNV auch tatsächlich nutzt. Dies dürfte für einen relevanten Anteil der

159 Vgl. Schomerus/de Buhr, 1991, S. 86.

160 Vgl. Schomerus/de Buhr, 1991, S. 86.

abgabepflichtigen Kfz-Halter nicht zutreffen. Zwar kann die Nutzung der öffentlichen Einrichtung – wie oben u. a. am Beispiel der ÖPNV-Grundgebühr gezeigt – auch gesetzlich fingiert werden, jedoch fehlt es für eine solche Fiktion an einem geeigneten Anknüpfungspunkt für ein Anschluss- und Benutzungsgebot, da kein Grundstück erschlossen wird. Die Einordnung der Kfz-Nahverkehrsabgabe als Gebühr begegnet daher erheblichen Zweifeln.

Weniger problematisch erscheint hingegen eine Qualifizierung der Abgabe als Beitrag. Es gibt mehrere Anknüpfungspunkte zur Begründung eines individuellen Sondervorteils der Beitragspflichtigen.

- Erster Anknüpfungspunkt ist die als Gegenleistung gewährte unmittelbare Möglichkeit der ÖPNV-Nutzung ohne zusätzliche Kosten. Ob der Abgabepflichtige tatsächlich die Leistung in Anspruch nimmt, ist dabei unerheblich. Allerdings erscheint es vor dem Hintergrund der jüngsten kritischen Äußerungen des BVerwG zu ÖPNV-Beiträgen unklar, ob dies allein zur Begründung eines individualisierbaren Sondervorteils ausreicht, da sich dieser Vorteil nur als Folge aus der Beitragspflicht ergibt. Zwar darf der Satzungsgeber durchaus – wie beim Anschluss- und Benutzungszwang – durch Rechtspflichten den beitragsrechtlichen Sondervorteil selbst normativ auslösen. Die Festsetzung eines solchen Gebots scheidet hier jedoch – siehe oben – aus. Für das überkommene Verständnis von beitragsrelevanten Sondervorteilen außerhalb von Anschluss- und Benutzungsgeboten ist eine objektivierbare Abgrenzung des Vorteils der Beitragspflichtigen aus der öffentlichen Einrichtung gegenüber dem Vorteil, den die Allgemeinheit daraus zieht, notwendig.
- Als zusätzlicher Anknüpfungspunkt für einen speziell der Gruppe der Kfz-Halter durch den ÖPNV vermittelten Vorteil kommt die Entlastung der öffentlichen Straßen durch den ÖPNV in den Blick. Ohne den ÖPNV wären zumindest in den größeren Städten mit einem relevanten ÖPNV-Anteil am Modal Split die Aufnahmekapazitäten der öffentlichen Straßen regelmäßig überlastet bzw. noch stärker überlastet als derzeit. Die Kfz-Nutzer hätten in der Folge – vor allem im Berufsverkehr – mit erheblich längeren Fahrtzeiten zu rechnen. Ob dieser mittelbar durch den ÖPNV für die Kfz-Halter induzierte Nutzen ausreicht, um einen Sondervorteil zu begründen der über den für die Allgemeinheit vom ÖPNV vermittelten Nutzen hinausgeht, kann an dieser Stelle nicht pauschal beurteilt werden. Angesichts der kritischen jüngsten BVerwG-Rechtsprechung hätten die Kommunen jedenfalls besonderes Augenmerk auf den fachlichen Nachweis eines solchen Sondervorteils der beitragspflichtigen Kfz-Halter zu richten.
- Hierüber hinausgehend ist, anders als in anderen Beitragsmodellen, die Erschließung des Wohnortes durch den ÖPNV für eine Kfz-Nahverkehrsabgabe nicht zur Begründung eines Sondervorteils geeignet. Für Kfz-Halter ist der ÖPNV in jedem Fall und unabhängig von der ÖPNV-Erschließung des Wohnortes nutzbar, nämlich zumindest über eine Autofahrt zur nächstgelegenen ÖPNV-Haltestelle. Daher ist der oben

angesprochene Aspekt einer Mindesterschließung des Wohnorts mit dem ÖPNV als Abgrenzungskriterium für einen Sondervorteil hier kaum geeignet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor dem Hintergrund der im Rundfunkbeitrags-Urteil geschärften Aufmerksamkeit des BVerwG auf die Abgrenzbarkeit des Sondervorteils im Zusammenhang mit ÖPNV-Beiträgen die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Kfz-Nahverkehrsabgabe als Beitrag nicht unproblematisch ist, es jedoch in Abhängigkeit von der konkreten Situation in den beitrags erhebenden Kommunen gute Argumente hierfür geben kann.

O.2 Gesetzgebungskompetenz

Im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Einführung einer als Beitrag ausgestalteten Kfz-Nahverkehrsabgabe kann auf die Ausführungen zum ÖPNV-Beitrag sowie zum Bürgerticket verwiesen werden. Im Ergebnis ist es für Baden-Württemberg somit möglich, eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage für die Kommunen in das Landesrecht aufzunehmen.

O.3 Mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen

Die Kfz-Nahverkehrsabgabe ist wie jede staatliche Abgabe ein Grundrechtseingriff. In jedem Fall liegt ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit vor.¹⁶¹ Dieser Eingriff kann auf Basis einer neu zu schaffenden gesetzlichen Grundlage verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden, wenn damit ein legitimer Zweck verfolgt wird, die Abgabe zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Auch wenn die Steuerungswirkung dieses Instruments nicht überschätzt werden darf (s. hierzu die Ausführungen unten), so steht außer Frage, dass die Verringerung des Pkw-Anteils am Modalsplit zugunsten des ÖPNV ein legitimes Ziel staatlicher Intervention ist und die Abgabe auch grundsätzlich geeignet erscheint, zur Erreichung dieses Ziels beizutragen.

Um die Verhältnismäßigkeit der Abgabe zu wahren, hat der Satzungsgeber darauf zu achten, dass die Beitragshöhe in einem angemessenen Verhältnis zum erhaltenen Nutzen steht. Dabei spielt der Wert der ÖPNV-Freifahrtberechtigung eine wichtige Rolle.

Im Hinblick auf die individuelle Verhältnismäßigkeit gegenüber den Abgabenschuldern ist auf die bereits oben erwähnte Möglichkeit der Typisierung und Pauschalierung des Satzungsgebers einzugehen.¹⁶² Je stärker der Satzungsgeber dabei im Interesse einer effizienten Abgabenerhebung auf

¹⁶¹ Zur Frage eines Eingriffs in Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 vgl. insbesondere die Ausführungen zum Bürgerticket.

¹⁶² Siehe hierzu näher Maaß, Waluga, und Weyland, *Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin*, 57 ff.

eine Pauschalierung setzt und je weniger individuelle Ausnahmen er zulässt, desto geringer wird die zulässige Höhe des Beitrags ausfallen. Gerade bei hohen Beitragssätzen zur vollständigen Umlage aller ÖPNV-Kosten ist die in der Satzung festgelegte Beitragshöhe auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Das Bundesverwaltungsgericht stellte bei der Überprüfung eines Semestertickets fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann gewahrt ist, wenn der auf das Semesterticket entfallende Beitragsanteil auch für Studierende, die es nicht nutzen wollen oder können, zumutbar ist.¹⁶³ Vergleichbare Anforderungen dürften für alle Beitragsmodelle und somit auch die Kfz-Nahverkehrsabgabe gelten.¹⁶⁴

Im Hinblick auf die Wahrung des Gleichheitssatzes (Art. 3 GG) kann argumentiert werden, dass die Auswahl der Gruppe der Kfz-Halter als Beitragspflichtige, durch die besondere Verantwortung dieser Gruppe für zahlreiche verkehrliche Herausforderungen (z. B. verkehrsbedingte Emissionen) trägt und daher gerechtfertigt ist.

O.4 ÖPNV-rechtliche Aspekte

Im Hinblick auf das ÖPNV-Recht kann grundsätzlich auf die Ausführungen zum Bürgerticket verwiesen werden, da der zugrunde liegende Mechanismus derselbe ist: Der Abgabepflichtige zahlt an die Kommune einen Beitrag und erhält hierfür eine Freifahrtberechtigung. Eine vertiefte Betrachtung möglicher Besonderheiten aufgrund der genaueren Ausgestaltung des Instruments wäre ggf. nachzuholen, sofern dieses Instrument umgesetzt werden sollte.

O.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Aspekte

Das potenzielle Finanzierungsvolumen einer verpflichtenden Kfz-Nahverkehrsabgabe ergibt sich aus der Zahl der privat – sowie ggf. gewerblich – zugelassenen Kraftfahrzeuge im jeweiligen Erhebungsbereich. Daten hierzu liegen beim Statistischen Landesamt sowie beim Kraftfahrt-Bundesamt in unterschiedlichen regionalen Differenzierungen vor, sodass eine erste Abschätzung der auf kommunaler Ebene erzielbaren Finanzierungswirkung rasch möglich ist. Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, ob nur Fahrzeuge privater Halter (in Baden-Württemberg trifft dies z. B. auf rund 89 % der Pkw zu) oder auch gewerblich zugelassene Fahrzeuge (in Baden-Württemberg rund 11 % der Pkw bzw. annähernd 100 % der Nutzfahrzeuge) abgabepflichtig sein sollen.

In ihrer Wirkung ist die mit einer ÖPNV-Freifahrtberechtigung verknüpfte Kfz-Nahverkehrsabgabe mit anderen Finanzierungsinstrumenten vergleichbar, die gegen Zahlung eines jährlichen Pauschalbetrags eine ÖPNV-Fahrtberechtigung

¹⁶³ BVerwG, Urteil vom 12.05.1999, Az. 6 C 14.98, juris, LS 2 und Rn. 42 ff., 46.

¹⁶⁴ Eine andere Möglichkeit besteht darin, solche Nutzer, die individuell nachweisen, dass sie die Freifahrtmöglichkeit nicht nutzen können, von der Beitragspflicht auszunehmen. Dann lassen sich auch höhere Beitragszahlungen rechtfertigen, vgl. näher Vogel, 1991.

vorsehen. In welchem Umfang die mit der Nahverkehrsabgabe erworbene ÖPNV-Fahrtberechtigung von den Abgabepflichtigen dabei als attraktiv empfunden wird, hängt von der Qualität des ÖPNV, aber auch von der Verfügbarkeit eines eigenen Pkw ab. Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage zum 3-Löwen-Takt ist festgestellt worden, dass rund 60 Prozent der Bevölkerung ab 14 Jahren in Baden-Württemberg im Jahr 2015 gelegentlich und regelmäßig den ÖPNV nutzen.¹⁶⁵ Daraus lässt sich ableiten, dass die Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger sehr wahrscheinlich eine ÖPNV-Freifahrtberechtigung als positiven Wert empfinden würde.

Wird die gewährte Gegenleistung nach Entrichtung der Kfz-Sonderabgabe von der reinen ÖPNV-Freifahrtberechtigung auch auf andere Mobilitätsangebote (z. B. die Nutzung von Carsharing-Angeboten) ausgedehnt, dann sind erweiterte positive Effekte vorstellbar. Diese können bis dahin reichen, dass weniger Pkw je Haushalt angeschafft werden, und im Bedarfsfall über das mit der Abgabe erworbene Mobilitätsguthaben ein weiteres oder größeres Fahrzeug bei einem Carsharing-Anbieter angemietet wird. Verstärken ließe sich dieser Effekt z. B. noch durch eine Differenzierung der Abgabenhöhe nach Emissionsklassen. Dabei könnten besonders verbrauchsarme und emissionsreduzierte Fahrzeuge durch besonders niedrige Abgabensätze begünstigt werden, bis hin zu einer denkbaren (temporären oder dauerhaften) vollständigen Abgabebefreiung für Elektrofahrzeuge, und damit einer indirekten Förderung dieser Fahrzeuge.¹⁶⁶

Allerdings ist auch damit zu rechnen, dass Personen, die in keiner der angebotenen Gegenleistungen einen persönlichen Vorteil sehen, nach Wegen suchen werden, die Abgabe zu umgehen. Dies kann bis hin zur Ausschöpfung aller denkbaren – ggf. auch rechtlich unzulässigen – Möglichkeiten zum Wechsel des Zulassungsortes reichen, z. B. durch Ummeldung des Pkw etwa an einen Zweitwohrtort oder den Wohnort von Angehörigen, um so der Abgabepflicht zu entgehen. Inwieweit solche Ausweichbewegungen durch eine konsequente Rechtsverfolgung seitens der Zulassungsbehörden eingedämmt werden können, ist nicht ohne weiteres absehbar. Die quantitative Relevanz von Umgehungsmöglichkeiten sollte vor einer etwaigen Umsetzung dieses Instruments daher näher untersucht werden.

Eine Herausforderung bei der Kfz-Nahverkehrsabgabe ist die Herstellung einer räumlichen Finanzierungs- und Verursachungsgerechtigkeit. Mit der Kfz-Nahverkehrsabgabe auf kommunaler Ebene werden nämlich ausschließlich diejenigen Fahrzeughalter belastet, deren Fahrzeug am Erhebungsort zugelassen ist. Diese Fahrzeuge sind aber, insbesondere in den Ballungsräumen und in den Arbeitsmarktzentren, nur teilweise identisch mit den tatsächlichen

¹⁶⁵ Erweiterte Evaluierung der „3-Löwen-Takt“-Kommunikationsmaßnahmen 2015.

¹⁶⁶ Bei der Differenzierung der Beitragshöhe darf der Satzungsgeber Lenkungsabsichten grundsätzlich einbeziehen, jedoch sind in der konkreten Ausgestaltung grundrechtliche Grenzen zu beachten. Leistung und Gegenleistung müssen auch zwischen den Beitragspflichtigen in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Eine Reduzierung des Beitrags auf Null bei gleichzeitiger Gewährung einer Fahrtberechtigung dürfte daher nur in Frage kommen, wenn der Beitragssatz für alle Abgabepflichtigen niedrig ist.

Verkehrsverursachern. Von der Erfassung ausgenommen bleiben die von außerhalb der Gemeindegrenzen einpendelnden Fahrzeuge. Je höher der Anteil der einpendelnden Fahrzeuge am Kfz-Verkehr einer Kommune ist, desto stärker besteht die Gefahr einer wahrgenommenen subjektiven Ungerechtigkeit bei den beitragspflichtigen Einwohnern der Kommune. Angesichts der erheblichen Stadt-Umland-Verflechtungen der Städte in Baden-Württemberg, könnte dieses Problem wohl nur durch ein abgestimmtes Vorgehen der Kommunen bei der Beitragserhebung in den (Metropol-)Regionen gelöst werden.¹⁶⁷ Um die optimale Wirkung einer verpflichtenden Kfz-Nahverkehrsabgabe für den ÖPNV zu erzielen, ist darauf hinzuwirken, dass – wie auch bei anderen Instrumenten – der ÖPNV so ausgestaltet wird, dass dieser für möglichst viele Kfz-Halter auch tatsächlich eine nutzbare Alternative darstellt, indem er möglichst viele individuelle Fahrtwünsche zu befriedigen vermag.

Nicht außer Acht gelassen werden darf ferner auch der Aspekt, dass die Entrichtung einer Abgabe für das Halten eines Kfz auch ein Argument dafür sein kann, dieses dann auch zu nutzen. Dies wäre insbesondere dann zu beachten, wenn die ÖPNV-Fahrberechtigung nicht als generelle Freifahrberechtigung ausgestaltet sein sollte, sondern mit Einschränkungen bei der räumlichen und/oder zeitlichen Gültigkeit versehen wäre.

Für den kommunalen Standortwettbewerb um Gewerbeansiedlungen und damit auch für die Attraktivität einer Kommune für Arbeitgeber, spielt die Kfz-Nahverkehrsabgabe keine Rolle, sofern sie sich auf privat zugelassene Fahrzeuge beschränkt. Sobald auch gewerbliche Zulassungen erfasst werden, ist hingegen zumindest bei größeren Unternehmen mit mehreren Standorten zu erwarten, dass – unter Mitberücksichtigung von anderen kostentreibenden Faktoren wie z. B. von Regionalklassen bei der Kfz-Versicherung – eine Standortverlegung von Flotten bzw. ein Wechsel des Zulassungsortes geprüft wird, sobald den Unternehmen durch eine Kfz-Nahverkehrsabgabe im Saldo Mehrkosten entstehen. Auch denkbar ist es, dass – wie es z. B. bei Vorhandensein von Dienstwagen oft der Fall ist – innerbetrieblich für Pkw, die mit einer Abgabe belegt wurden, und deren Haltung sich dadurch verteuert hat, ein Benutzungsgebot verfügt wird, um die Zusatzkosten möglichst effizient umlegen zu können.

Bei privat zugelassenen Kfz geht eine Kfz-Sonderabgabe als Kostenfaktor neben z. B. dem Mietpreisniveau, der Höhe kommunaler Steuern (z. B. Grundsteuer-Hebesätze), aber auch der Qualität der Verkehrsinfrastruktur und der Anbindung an den ÖPNV in die Bewertung der Gesamtattraktivität einer Kommune als Wohnortgemeinde ein. Umso wichtiger ist es daher, dass ein leistungsfähiger ÖPNV vorhanden ist, der in Lage ist, die individuellen

167 Vgl. hierzu Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, *Arbeitsmarktangebot und Pendlerverhalten in Baden-Württemberg 2012*.

Fahrtwünsche möglichst vieler Einwohner abzudecken, und der so eine adäquate Gegenleistung zu einer Kfz-Sonderabgabe darstellt.

In der Gesamtbetrachtung hängt die Akzeptanz einer kommunalen Kfz-Nahverkehrsabgabe also stark von den Rahmenbedingungen in der jeweiligen Kommune ab. Je attraktiver der ÖPNV (bzw. bei Ausweitung der möglichen Leistungen auf weitere Mobilitätsangebote: diese) ausgestaltet ist (bzw. sind), umso eher kann eine halterabhängige Abgabe als Option in Frage kommen. Als Nachteil der halterabhängigen Abgabe verbleibt allerdings die fehlende Möglichkeit, auch einbrechende Kfz-Verkehre zu erfassen.

O.6 Administrative Umsetzung

Da Gruppe der Abgabepflichtigen ist bei der Kfz-Sonderabgabe identisch mit der Gruppe der Kraftfahrzeugsteuerpflichtigen (bzw. bei einer Beschränkung auf bestimmte Fahrzeuge mit einer Teilmenge hiervon). Daher liegt für die Verwaltung der Kfz-Nahverkehrsabgabe eine Anknüpfung an die Kraftfahrzeugsteuer nahe. Insbesondere für die kreisfreien Städte, die selbst Kfz-Zulassungsbehörde sind (ansonsten liegt diese Aufgabe bei den Landratsämtern), eröffnen sich hier Möglichkeiten zur effizienten Ausgestaltungsmöglichkeit bei der Feststellung der Abgabepflicht.¹⁶⁸

Soweit Kommunen über die Kfz-Zulassungsdaten nicht selbst verfügen, könnte der Vollzug entweder über gesetzliche Regelungen zur Überlassung der Daten für die Kommunen durch die Zulassungsstellen oder über die Beauftragung anderer Behörden mit dem Abgabeneinzug ausgestaltet werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Einzug der Kraftfahrzeugsteuer als Bundessteuer Aufgabe der Bundesfinanzverwaltung (Bundeszollverwaltung) ist. Deren Zuständigkeit ist auf die Erhebung von Bundessteuern begrenzt. Daher wären – soweit eine Übertragung der Aufgabe der Einziehung einer kommunalen Abgabe auf den Bund rechtlich überhaupt möglich wäre, was hier nicht näher geprüft wurde – entweder Verhandlungen mit dem Bund über eine zusätzliche Erhebung der Kfz-Nahverkehrsabgabe im Auftrag der Kommunen zu führen, oder es müsste ein von der Kraftfahrzeugsteuer unabhängiger Einzug durch die jeweiligen Kommunen erfolgen, welche hierfür geeignete Erhebungsverfahren definieren und umsetzen müssten.¹⁶⁹ Auch eine Beauftragung der Landratsämter als Kfz-Zulassungsstellen durch die Kommunen käme in Frage, um den Vollzug einer solchen Abgabe effizient auszugestalten.

¹⁶⁸ Vor Umsetzung einer solchen Regelung wäre zu prüfen, ob das Bundesrecht anzupassen ist, um die aufgrund eines Bundesgesetzes erhobenen Daten zum Zweck des Vollzugs einer kommunalen Abgabepflicht einzusetzen.

¹⁶⁹ Als Anhaltspunkt für die Höhe der anfallenden Verwaltungskosten kann z. B. der Verwaltungsaufwand bei der Kraftfahrzeugsteuer dienen. Er lag im Jahr 2014 nach Zahlen des Bundeshaushalts und des Kraftfahrt-Bundesamtes – rechnerisch – bei rund 7,80 Euro je Fahrzeug.



O.7 Expertengespräche und Workshop

Da dieses Instrument am Ende des Gutachtenprozesses in die Diskussion eingebracht und betrachtet wurde, wurde es im Rahmen der Expertengespräche und des Workshops nicht näher bewertet.

P. Volkswirtschaftliche und verkehrswirtschaftliche Bewertung

P.1 Einführung

Ergänzend zu den bereits in Abschnitt G bis O für ausgewählte Instrumente der Drittnutzerfinanzierung vorgenommenen volks- und verkehrswirtschaftlichen Betrachtungen erfolgt nachfolgend nochmals eine zusammenfassende Bewertung der ausgewählten Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung unter verkehrlichen Gesichtspunkten. Dabei werden insbesondere folgende Punkte nochmals im Zusammenhang betrachtet:

- Potenziale für **Veränderungen des Modal Split** zugunsten des Umweltverbunds
- Eignung der Instrumente vor dem Hintergrund des **demografischen Wandels**
- Praktikabilität der Instrumente in unterschiedlichen **Strukturräumen**, v.a. in Verdichtungsräumen und im Ländlichen Raum
- Eignung der Instrumente bei starken **Pendlerströmen**
- Eignung für die verschiedenen **Betriebszweige** des ÖPNV, insbes. für den schienengebundenen (Stadtbahn-)Verkehr einerseits sowie für Busverkehre in kommunaler Aufgabenträgerschaft andererseits
- Akzeptanz bei **verschiedenen Nutzergruppen**, insbesondere bei den derzeitigen Nutzern des ÖPNV und des MIV
- **Finanzielle Aspekte**, insbesondere das Finanzierungspotenzial

Die Darstellung der Kernergebnisse erfolgt zunächst in einer Differenzierung in drei verschiedene **Anspruchsgruppen**. Diese verknüpfen jeweils unterschiedliche Erwartungen mit dem ÖPNV:

- Die **öffentliche Hand**, insbesondere die Kommunen, welche die Möglichkeit zur Einführung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung erhält,
- die **Verkehrsunternehmen** und die **Infrastrukturbetreiber** (die beim schienengebundenen ÖSPV i.d.R. identisch mit den Verkehrsunternehmen sind),
- die **Nutzer und Drittnutzer**, d. h. einerseits die derzeitigen Fahrgäste des ÖPNV sowie andererseits dessen potenzielle Fahrgäste, insbesondere die derzeitigen Nutzer des MIV.

Für diese drei Anspruchsgruppen werden nachfolgend nochmals die Erwartungen an eine Verbesserung des ÖPNV durch die Drittnutzerfinanzierung

dargestellt. Anschließend wird zusammenfassend aufgezeigt, in welchem Umfang diese Erwartungen mit den ausgewählten Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung erfüllt werden können.

P.2 Akzeptanzfaktoren aus der Sicht der Anspruchsgruppen

Für die **öffentliche Hand** wird der Erfolg der Drittnutzerfinanzierung insbesondere über folgende Kriterien bewertet:

- Wichtigstes Beurteilungskriterium ist, ob es gelingt, mit der Einführung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung **neue Fahrgäste** für den ÖPNV zu gewinnen ohne dass gleichzeitig der **öffentliche Zuschussbedarf** zum ÖPNV steigt. Dabei ist diese Aufgabe nicht immer widerspruchsfrei zu lösen. Insbesondere „Push“-Instrumente, die gezielt mit Verteuerungen des fließenden Verkehrs im MIV arbeiten, um neue Fahrgäste für den ÖPNV zu gewinnen, haben die Eigenschaft, bei erfolgreichem Einsatz (d. h. bei erfolgreicher Verkehrsverlagerung) die Finanzierungsfunktion nicht mehr in gleichem Umfang wie zu Beginn erfüllen zu können, da mit jeder verlagerten Fahrt die Zahl der Zahlungspflichtigen und damit das verfügbare Mittelvolumen sinkt.
- In einer gesamtwirtschaftlichen Systembetrachtung lassen sich besonders hohe Wirkungen mit jenen Instrumenten erzielen, die in der Lage sind, Verkehrsverlagerungen vor allem zu den Zeiten, zu denen das System Verkehr insgesamt unter Engpässen, d. h. unter Stau und verlängerte Reisezeiten leidet, zu unterstützen („Berufsverkehr“). Dies gilt in besonderer Weise in den urbanen Räumen. Allerdings bedeuten solche Verlagerungen auch immer die Notwendigkeit zur Vorhaltung bzw. zum Aufbau zusätzlicher Kapazitäten im ÖPNV während der Hauptverkehrszeit, und damit zusätzliche Kosten für die Verkehrsunternehmen, die sich in geeigneter Form in der ÖPNV-Finanzierung widerspiegeln müssen.
- Eine weitere Herausforderung, die bei der Drittnutzerfinanzierung zu berücksichtigen ist, entsteht, wenn ÖPNV-Linien mehrere Kommunen tangieren. Eine rein kommunale Drittnutzerfinanzierung, die nur von einer der beteiligten Kommunen getragen wird, ist dann oftmals nicht mehr sachgerecht. Dies ist in geeigneter Form zu berücksichtigen, beispielsweise indem
 - a) eine interkommunale Zusammenarbeit bei der Einführung und Nutzung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung in verkehrlich zusammenhängenden Gebieten vereinbart wird,
 - b) nicht auf Gemeindeebene sondern auf Kreisebene (ggf. auch durch mehrere Landkreise, die einen gemeinsamen Verkehrsverbund bilden) die Einführung von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung erfolgt,

- c) die Zuweisung von Mitteln aus der Drittnutzerfinanzierung an die ÖPNV-Unternehmen davon abhängig gemacht wird, dass entlang kompletter Linien das Angebot verbessert wird.

Für die **Verkehrsunternehmen** prägen grundsätzlich folgende Überlegungen die Einstellung zur Drittnutzerfinanzierung und die Beurteilung von deren Potenzial:

- Zentrale Bedeutung hat die Frage, zu welchen Konditionen die Mittel aus der Drittnutzerfinanzierung durch die Verkehrsunternehmen in Anspruch genommen werden können. Am einfachsten für die Verkehrsunternehmen ist es, wenn mit der Drittnutzerfinanzierung eine Verpflichtung zur Abnahme zusätzlicher (Zeit-)Fahrausweise (z. B. Jobtickets) im bestehenden Tarifgefüge geschaffen wird, d. h. wenn die Zahl verkaufter Fahrausweise steigt. Dann unterliegen die Einnahmen aus der Drittnutzerfinanzierung derselben Flexibilität wie andere Fahrgeldeinnahmen. Wenn die zusätzlichen Mittel hingegen indirekt über die Aufgabenträger oder über eine Verbundgesellschaft bereitgestellt werden, wird zur Beurteilung des Nutzens für die Verkehrsunternehmen neben der möglicherweise hieraus resultierenden Ausschreibungspflicht eines Dienstleistungsauftrags (sofern kein Ausnahmetatbestand, der eine Ausschreibung gemäß VO (EG) Nr. 1370/2007 entbehrlich macht, zur Anwendung gelangen kann) der Grad der Zweckbindung durch den Zuwendungsgeber von erheblicher Bedeutung sein: Je freier die Verkehrsunternehmen über die Mittel verfügen können, umso attraktiver ist die Drittnutzerfinanzierung; die freie Verwendung kann aber u. a. im Widerspruch zu verkehrsplanerischen Zielen stehen, die von den Aufgabenträgern mit der Drittnutzerfinanzierung verbunden werden.
- Aus der Verfügbarkeit von Mehreinnahmen alleine entsteht für die Verkehrsunternehmen noch nicht automatisch ein Mehrwert, insbesondere wenn mit der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel Angebotsausweitungen gefordert werden oder sich die Vertriebskosten durch eine komplizierte Ab- bzw. Verrechnung der Drittnutzerfinanzierung erhöhen. Erst wenn geforderte Angebotsausweitungen sowie evtl. finanzielle Nachteile im Ausschreibungswettbewerb durch die Weiterleitung von Drittnutzerabgaben mit den Mehreinnahmen aus der Drittnutzerfinanzierung zumindest kompensiert bzw. sogar überkompensiert werden können, wird die Drittnutzerfinanzierung für die Verkehrsunternehmen betriebswirtschaftlich attraktiv.
- Besonders schwierig ist dieser positive Saldo mit Instrumenten zu erreichen, die primär auf eine Stärkung des ÖPNV zur Hauptverkehrszeit abzielen bzw. die zu Forderungen nach Angebotsausweitungen in der Hauptverkehrszeit führen, wie z. B. ein verbindliches Jobticket. Dann wird die Vorhaltung zusätzlicher Kapazitäten für relativ kurze Verkehrsspitzen erforderlich (z. B. zusätzliche Busse und Fahrer), die in den übrigen

Tageszeiten nicht benötigt werden bzw. nicht sinnvoll eingesetzt werden können.

- Im Infrastrukturbereich stellt die Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen für die Verkehrsunternehmen gegenüber Neu- und Ausbauinvestitionen zunehmend die größere Herausforderung dar, da hier die bisherigen Finanzierungsinstrumente teilweise nicht greifen. Im Unterschied zu den meisten Erstinvestitionen sind die Folgekosten nämlich von den Infrastrukturbetreibern größtenteils selbst zu tragen. Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung, deren Einnahmen auch für Instandhaltungs- und Erhaltungsmaßnahmen einsetzbar sind, werden daher insbesondere für die Anbieter von schienengebundenen Verkehren, die in besonderem Maße von dieser Thematik betroffen sind, von großem Interesse sein.
- Vertriebsseitig sind Instrumente zu begrüßen, die möglichst wie Zeitfahrausweise wirken, da diese für die Verkehrsunternehmen mit deutlich geringeren Vertriebskosten verbunden sind als Einzelfahrausweise. Besonders effizient sind Instrumente, die gänzlich ohne einen Fahrausweisvertrieb auskommen (z. B. die Freifahrtberechtigung durch Wohnortnachweis auf dem Personalausweis). Umgekehrt kann die vertriebskostensteigernde Wirkung von Instrumenten, die eine separate Fahrtberechtigung in Form eines Fahrausweises erforderlich machen, aber möglicherweise mit einer zeitgleichen flächendeckenden und verbindlichen Umsetzung des elektronischen Fahrgeldmanagements bzw. von elektronischen Tarifen erheblich reduziert werden.

Aus Sicht der dritten Anspruchsgruppe, der **Nutzer** bzw. **Drittnutzer**, werden folgende Überlegungen im Mittelpunkt stehen:

- Der Sinn und die Vorteilhaftigkeit eines Einstiegs in die Drittnutzerfinanzierung werden von den Betroffenen voraussichtlich über den individuell-persönlichen Nutzenzuwachs, der aus dem Einstieg in die Drittnutzerfinanzierung resultiert, und nicht anhand eines steigenden abstrakten ÖPNV-Systemnutzens beurteilt werden. Die Drittnutzerfinanzierung wird durch den Nutzer also vor allem dann als gut bzw. gerecht und sinnvoll empfunden, wenn daraus ein individueller ÖPNV-Mehrwert entsteht. Je deutlicher dabei ein Zusammenhang zwischen der Abgabenerhebung und der Verbesserung des ÖPNV-Angebots erkennbar ist, umso positiver wird die Beurteilung des Instruments tendenziell ausfallen. Dies ist insbesondere zu erwarten bei
 - a) einem **verpflichtenden Jobticket**, mit dem ein attraktiveres Verkehrsangebot im Berufsverkehr einhergeht, das den tatsächlichen individuellen Fahrtwunsch zur Arbeit abdeckt,
 - b) einer **Kfz-Nahverkehrsabgabe**, wenn für die Abgabepflichtigen mit Einführung der Abgabe ein attraktives Alternativangebot im ÖPNV

zur Verfügung steht, welches die tatsächlichen persönlichen Fahrtwünsche abdeckt,

- c) einem **verpflichtenden Veranstaltungsticket**, mit dem die tatsächliche Erreichbarkeit des Veranstaltungsorts zur Veranstaltungszeit mit dem ÖPNV einhergeht,
- d) einer **Parkplatzsteuer**, die vom Parkenden durch ein Umsteigen auf ein attraktives Alternativangebot des ÖPNV umgangen werden kann,
- e) einem **Bürgerticket**, wenn die attraktive Nutzbarkeit des ÖPNV für alle Familienmitglieder, also z. B. sowohl im Berufs- und Schülerverkehr als auch nachmittags und am Wochenende im Freizeitverkehr, gewährleistet ist.

Eine vollkommene Nutzen-Kosten-Kongruenz wird praktisch nicht herstellbar sein, weil faktische Grenzen hinsichtlich der maximal darstellbaren Angebotsqualität im ÖPNV entgegenstehen. Dennoch ist eine möglichst umfassende Annäherung an das Kongruenzprinzip anzustreben, um die Nutzer-Akzeptanz der ausgewählten Instrumente der Drittnutzerfinanzierung herzustellen.

- Je stärker ein Finanzierungsinstrument auf den ÖPNV-Betrieb fokussiert ist und dort auch zu tatsächlichen Angebotsverbesserungen (neue Linien, Ausweitung der Betriebszeiten, Taktverdichtungen, verlässliche Umsteigeknoten) führt, desto unmittelbarer wird die Attraktivitätssteigerung wahrgenommen und kausal mit dem Finanzierungsinstrument verknüpft. Dabei sind je nach Nutzergruppe unterschiedliche Vergleichsmaßstäbe zu berücksichtigen:
 - a) Umsteiger auf den ÖPNV (derzeitige MIV-Nutzer) werden das – verbesserte – ÖPNV-Angebot mit dem Fahrkomfort im MIV vergleichen. Wenn im ÖPNV ein gleichwertiges Angebot besteht bzw. durch die Drittnutzerfinanzierung geschaffen wird (ggf. auch durch gleichzeitige Verteuerung bzw. Reduzierung der Attraktivität des MIV), ist ein Anreiz zum Umsteigen vorhanden. Dabei zeigen die im Rahmen der Nutzen-Kosten-Analyse für ÖPNV-Vorhaben zur Anwendung gelangenden Bewertungsverfahren, dass für die Beurteilung der Gleichwertigkeit bzw. Vorteilhaftigkeit von Verkehrsangeboten v.a. die Reisezeit eine zentrale Rolle spielt.
 - b) Die derzeitigen ÖPNV-Nutzer werden als Vergleichsmaßstab hingegen die heutige ÖPNV-Qualität heranziehen. Eventuell werden sie auch Vergleiche zur Qualität des ÖPNV in anderen Regionen anstellen. Je niedriger der derzeitige Standard, umso leichter wird es sein, die bisherigen ÖPNV-Nutzer mit der Drittnutzerfinanzierung zum Verbleib beim ÖPNV bzw. sogar zur noch häufigeren ÖPNV-Nutzung zu bewegen. Ist der Bedienstandard hingegen bereits sehr hoch, werden die ÖPNV-

Nutzer die Drittnutzerfinanzierung nicht mehr über Angebotsverbesserungen, sondern v.a. anhand der individuellen finanziellen Mehrbelastung (negativ) bzw. Entlastung (positiv) beurteilen.

- Speziell im Busverkehr werden Infrastrukturinvestitionen aus Nutzersicht kaum vergleichbare Wirkung wie Betriebskostenzuschüsse entfalten, da Verbesserungen der Infrastruktur alleine – anders als beim MIV – für den Nutzer ohne entsprechendes Verkehrsangebot ohne Wert sind. Positive Wirkungen werden allenfalls von fahrzeugbezogenen Zuschüssen ausgehen, mit denen attraktivere ÖPNV-Fahrzeuge (z. B. komfortable und barrierefreie Busse) angeschafft werden. Im Schienenverkehr können hingegen auch Infrastrukturinvestitionen vergleichbare Wirkungen wie Betriebszuschüsse entfalten. Dies zeigen die mit der Neuerschließung von Stadtgebieten mit Stadtbahnen, Straßenbahnen und S-Bahnen erzielbaren Effekte, obwohl teilweise die Umstellung von Bus- auf Schienenverkehr aufgrund der leistungsfähigeren und größeren Fahrzeuge mit Taktausdünnungen einhergeht. Allerdings müssen über die Drittnutzerfinanzierung auch erhebliche Zusatzeinnahmen generiert werden, um derartige Investitionen zu ermöglichen.
- Der tatsächliche Mehrwert einer verbesserten ÖPNV-Finanzierung für den Nutzer ergibt sich in Netzen. Erst die Verknüpfung von Linien ermöglicht die Abbildung von Reiseketten. Wenn sich der räumliche Wirkungsbereich von Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung nicht an diesen Netzen orientiert, sondern die Drittnutzerfinanzierung im Extremfall zu einer Vielzahl lokal höchst unterschiedlicher ÖPNV-Standards auf engem Raum führt, kann dies bis hin zu einer Abwendung vom ÖPNV durch Bürgerinnen und Bürger führen, wenn dieser als zunehmend kompliziert, heterogen und unübersichtlich empfunden wird.

P.3 Beeinflussbarkeit des Modal Split

Positive Modal Split-Wirkungen entstehen durch Angebotsverbesserungen, und nicht alleine durch Infrastrukturmaßnahmen. In der landesweiten Betrachtung sind allerdings erhebliche Leistungssteigerungen erforderlich, um eine spürbare und messbare Modal Split-Wirkung im Personenverkehr zu erzielen. Eine Veränderung des Modal Split im Landesschnitt um einen Prozentpunkt zugunsten des ÖSPV (d. h. eine Veränderung des Modal Split-Anteils des ÖSPV von derzeit 8 % auf 9 %) bedeutet in Baden-Württemberg auf Basis des Jahres 2004 die Verlagerung von

- 140 Mio. Fahrten im Jahr bzw.
- 1,4 Mrd. Personenkilometern im Jahr auf den ÖPSV mit der Folge von zusätzlich
- 61,6 Mio. Fahrzeugkilometern im Jahr.

Die Zahl von 61,6 Mio. Fahrzeugkilometern entspricht in etwa der heutigen Fahrleistung im Betriebszweig Bus auf dem Gebiet des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart. Bei 2,00 Euro bis 2,50 Euro Betriebskosten je Fahrzeugkilometer ginge eine solche Ausweitung der Fahrleistung mit einem Mittel-Mehrbedarf zwischen 120 und 150 Mio. Euro pro Jahr einher.

Zur Generierung dieser Summe erscheinen in den Arbeitsmarktzentren grundsätzlich alle untersuchten Instrumente denkbar; aufgrund der dort besonders hohen Einpendlerquoten ist es aber höchst fraglich, ob Instrumente als gerecht empfunden und damit tatsächlich in Betracht gezogen werden, welche die Einpendler ausklammern, wie es bei der **Kfz-Nahverkehrsabgabe**, dem **Bürgerticket** oder bei **ÖPNV-Grundgebühren** und **Erschließungsbeiträgen** der Fall ist. Zumindest wird deren Koppelung mit einem zweiten Instrument, etwa einer **Arbeitgeberabgabe** oder einer **kommunalen Parkplatzsteuer** für Einpendler gefordert werden. In Gemeinden mit ausgeglichenem Pendlersaldo sowie in Kommunen mit hohen Auspendlerquoten wie beispielsweise in vielen ländlichen Gemeinden, entsteht dieses Problem bei einer Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV durch die Einwohner hingegen nicht oder zumindest nicht in diesem Ausmaß. Viele Wohngemeinden im Ländlichen Raum werden vielmehr eher Probleme haben, aufgrund fehlender Gewerbeansiedelungen mit einer **Arbeitgeberabgabe** überhaupt ausreichende Drittnutzereinnahmen zu erzielen; hinzu können Bedenken aufgrund der möglichen Wirkung von Abgaben als negativer Standortfaktor für Gewerbeansiedelungen kommen. Vergleichbares gilt auch für Attraktivität von Gemeinden als Wohnort, wenn dort eine **Kfz-Nahverkehrsabgabe** in Erwägung gezogen werden sollte.

Hinsichtlich der Eignung der Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung zur Generierung ausreichender Mittel vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist vor allem zu berücksichtigen, wie sich die Zahl der Abgabepflichtigen entwickeln wird. Von geringerer Bedeutung ist hierbei der erwartete Rückgang der Schülerzahlen, da keines der untersuchten Instrumente exklusiv oder schwerpunktmäßig an den Schülern als Abgabepflichtigen ansetzt. Wichtiger ist hingegen die Gesamtbevölkerungszahl. Sie soll in Baden-Württemberg – ein Eintreten der prognostizierten Wanderungsgewinne vorausgesetzt – nach den Vorausrechnungen des Statistischen Landesamts bis 2025 nur wenig zurückgehen, und wird daher nicht zu entscheidenden Änderungen im Finanzierungspotenzial führen. Von Bedeutung für Instrumente der Drittnutzerfinanzierung, die an der Erwerbstätigkeit ansetzen, kann aber der erwartete Rückgang des Anteils der Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 18 und 67 Jahren an der Gesamtbevölkerung um etwa fünf Prozentpunkte bis 2025 sein, sofern dieser nicht durch Veränderungen des erwerbsfähigen Alters kompensiert werden sollte. Mit der Zahl der Erwerbspersonen geht nämlich gleichzeitig auch das Mengengerüst zur Drittnutzerfinanzierung bei jenen Instrumenten zurück, die an der Zahl der Arbeitnehmer ansetzen.

P.4 Zusammenfassende Einschätzung der Finanzierungswirkung

Die zur Ermittlung des (theoretischen) Finanzierungspotenzials jeweils heranziehbare Grundgesamtheit ergibt sich aus dem Kreis der Abgabepflichtigen, der mit den verschiedenen Instrumenten zur Zahlung verpflichtet wird bzw. der als Bemessungsgröße dient. Ausgehend von dem skizzierten Beispiel eines Mehrfinanzierungsbedarfs von 150 Mio. Euro, um in Baden-Württemberg – eine landesweite Entscheidung für die Drittnutzerfinanzierung und eine Beibehaltung der bisherigen ÖPNV-Finanzierungssysteme vorausgesetzt (die Drittnutzerfinanzierung stellt also eine reine Mehrbedarfsfinanzierung dar) – eine Verschiebung des Modal Split um einen Prozentpunkt zugunsten des ÖSPV zu erreichen, würde dies anhand aktueller Zahlen z. B. bedeuten, dass jeder der derzeit (2011) insgesamt 4.958.800 Haushalte im Land (davon liegen 1.087.875 Haushalte bzw. 21,9 % in den neun Großstädten des Landes) bei gleichmäßiger Belastung jährlich rund 30 Euro zur Finanzierung des ÖPNV beitragen müsste. In Relation zur Grundsteuer B wäre bei einem solchen ÖPNV-Erschließungs- oder Grundbeitrag eine Abgabe in Höhe von durchschnittlich 9,5 % der Grundsteuer B zu leisten. Das Grundsteueraufkommen B der Gemeinden im Jahr 2012 betrug 1.566,6 Mio. Euro; davon wurden 416,4 Mio. Euro (26,6 %) von den neun Großstädten eingenommen. Bezogen auf die Zahl von 10.786.227 Einwohnern (2011) läge die Pro-Kopf-Abgabenhöhe bei einem angestrebten Finanzierungsvolumen von 150 Mio. Euro bei rund 14 Euro pro Person und Jahr; bei ausschließlicher Belastung der Personen im erwerbsfähigen Alter stiege der Betrag auf rund 21 Euro.

In Baden-Württemberg waren 2011 insgesamt 489.972 Unternehmen mit 3.840.858 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten registriert. Dabei hatten 447.009 Unternehmen (91,2 %) weniger als 10 Arbeitnehmer (insgesamt 529.437 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte). Ausgehend von dem o.g. Finanzierungsbedarf von 150 Mio. Euro läge die durchschnittliche Abgabe je Beschäftigtem bei Einbeziehung aller Unternehmen bei rund 39 Euro. Berücksichtigt man nur die Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten, so steigt – bei unverändertem Finanzierungsvolumen – die Abgabe pro Beschäftigtem auf rund 45 Euro.

Im Einzelhandel waren im selben Jahr landesweit 42.623 Unternehmen tätig, darunter 27.202 Unternehmen (62,2 %) mit weniger als fünf Beschäftigten und insgesamt 35.985 Unternehmen (82,2 %) mit weniger als zehn Beschäftigten. Hier läge die Höhe einer Einzelhandelsabgabe je Unternehmen bei Einbeziehung aller Unternehmen bei jährlich rund 3.500 Euro, um in der Summe 150 Mio. Euro zu erwirtschaften; bei Befreiung aller Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten von der Abgabe stiege die Abgabenlast hingegen bereits auf rund 22.500 Euro je Unternehmen.

Der Pkw-Bestand in Baden-Württemberg lag 2011 bei insgesamt 5.794.361 Fahrzeugen. Davon waren 5.169.769 Fahrzeuge (89,3 %) auf private Halter

zugelassen, und 624.592 Pkw (10,8 %) auf gewerbliche Halter. Die Höhe der jährlichen Abgabe, um Einnahmen in Höhe von 150 Mio. Euro zu erzielen, läge also bei Einbeziehung aller Pkw bei 25 Euro im Jahr; würden nur die Pkw privater Halter in die Berechnung einbezogen, stiege die jährliche Abgabehöhe um 12 % auf 29 Euro. Wenn man nicht nur Pkw sondern alle im Land zugelassenen 7.040.779 Kraftfahrzeuge berücksichtigt, betrüge die Abgabehöhe bei Gleichverteilung für jedes Kraftfahrzeug 21 Euro.

Diese rechnerisch ermittelten Landesdaten vermögen allerdings nicht mehr als einen ersten Eindruck zu vermitteln. Sie gehen von der Fiktion einer landesweiten Umsetzung der Drittnutzerfinanzierung über ein und dasselbe Finanzierungsinstrument aus. Drittnutzerfinanziert wird dabei ausschließlich der Mittel-Mehrbedarf, um die Mehrkilometer zu finanzieren, die erforderlich sind, um den zusätzlichen ÖPNV darzustellen, der mit einer Verschiebung des Modal Split um einen Prozentpunkt einhergehen müsste. Verhindert wird eine einfache lineare Übertragung dieser landesweiten Werte auf einzelne Kommunen unter anderem dadurch, dass einige Gemeinden Arbeitsmarktzentren sind, in anderen Kommunen aber nur wenige größere Betriebe und Händler angesiedelt sind. Auch die Altersstruktur ist in den mehr als 1.100 Gemeinden im Land teilweise höchst unterschiedlich. Nicht zuletzt sind auch die Betriebskosten des ÖPNV je Kilometer in Abhängigkeit von den jeweils konkreten verkehrlichen Verhältnissen vor Ort unterschiedlich hoch.

Hinzu kommt, dass das abgeschätzte Finanzierungsvolumen für eine Modal Split-Verschiebung in dem Moment nicht mehr ausreichend sein wird, in dem die Drittnutzerfinanzierung alle Abgabepflichtigen zur Nutzung des ÖPNV berechtigt, ohne dass hierfür noch entgeltlich ein zusätzlicher Fahrausweis erworben werden muss. In diesem Fall ist nämlich mit der Drittnutzerfinanzierung nicht nur ein Finanzierungs-Mehrbetrag zur Angebotsausweitung zu erwirtschaften, sondern es sind auch die aus dem bisherigen Fahrausweisverkauf entfallenden Einnahmen zu kompensieren: rechnerisch erzielten die ÖPNV-Unternehmen in Baden-Württemberg 2012 pro Bürger des Landes über 18 Jahren – ohne Berücksichtigung von Ausbildungsverkehren – durchschnittliche Beförderungseinnahmen in Höhe von etwa 105 Euro. Diesem Betrag müsste damit bei einer Freifahrtoption der bei den Verkehrsunternehmen ankommende Drittnutzer-Finanzierungserlös je Bürger (nicht: je Fahrgast) im Durchschnitt mindestens entsprechen, um alleine das bisherige Angebot (bei gleichzeitiger Beibehaltung aller bisherigen Finanzierungsinstrumente, die die Fahrgeldeinnahmen ergänzen) weiterfinanzieren zu können.

P.5 Volks- und verkehrswirtschaftliche Zusammenfassung

Die verkehrliche und volkswirtschaftliche Bewertung der untersuchten Instrumente der Drittnutzerfinanzierung führt zu einem höchst heterogenen Ergebnis. Kein Instrument vermag uneingeschränkt allen Forderungen zu

genügen bzw. alle Kriterien zu erfüllen und erweist sich damit verkehrswirtschaftlich als absolut vorteilhaft:

- Aus Sicht der Verkehrsunternehmen und der Abgabepflichtigen ist einem direkt auf den ÖPNV-Betrieb wirkenden Instrument der Vorzug vor Instrumenten zu geben, die indirekt über eine Mittelzuweisung durch die öffentliche Hand funktionieren und mit möglichen beihilferechtlichen und verteilungspolitischen Risiken behaftet sind. Dies spricht insbesondere für das verpflichtende **Jobticket** bzw. im Veranstaltungsbereich für verpflichtende **Kombitickets**. Jobticket und Veranstaltungsticket ermöglichen eine Abrechnung direkt zwischen den (ggf. in Kommission für ihre Mitarbeiter/innen oder Kartenkäufer/innen) zur Abnahme verpflichteten Unternehmen und den Verkehrsunternehmen. Damit wird auch der Verwaltungsaufwand auf Seiten der öffentlichen Hand sehr gering gehalten. Er beschränkt sich auf stichprobenhafte Kontrollen, ob die auferlegte Verpflichtung eingehalten wird. Während **Jobtickets** für die Verkehrsunternehmen deshalb besonders attraktiv sind, weil die Arbeitgeber auf gesetzlicher Grundlage zur Abnahme verpflichtet sind, aber die Festlegung des Ticketpreises durch das Verkehrsunternehmen bzw. den Verkehrsverbund in Zusammenarbeit mit der Genehmigungsbehörde autonom erfolgt, werden – umgekehrt – die Arbeitgeber unter diesem Gesichtspunkt eine **Arbeitgeberabgabe** präferieren, bei der parallel zur Einführung der Abgabepflicht auch der Preis mit dem Ordnungsgeber verhandelt wird.
- Denjenigen Instrumente, die unmittelbar die Finanzierung von Angebotsausweitungen ermöglichen, ist unter Akzeptanzgesichtspunkten auf Seiten der Nutzer der Vorzug zu geben vor Instrumenten, die nur der Infrastrukturfinanzierung bzw. -verbesserung dienen. In diesem Sinne erscheinen also insbesondere **Kfz-Nahverkehrsabgabe**, **Bürgerticket**, **Jobticket** und **Arbeitgeberbeiträge** für den ÖPNV sinnvoll, da diese in ihrer Verwendung (auch) zur Verbesserung des Verkehrsangebots vorgesehen sind. **ÖPNV-Erschließungsbeiträge** sind hingegen nur dann als vergleichbar geeignet einzustufen, wenn entweder größere Infrastruktur-Einzelmaßnahmen (z. B. Stadtbahnbau) geplant sind, und die Investitionen oder die Folgekosten teilweise von den profitierenden Anliegern übernommen werden sollen, oder wenn die Einnahmen auch zur Angebotsfinanzierung eingesetzt werden können.
- Angesichts der durchschnittlichen Kosten für die Erstellung von ÖPNV-Leistungen von bis zu 2,50 Euro je Betriebskilometer sind – vor allem aus Sicht der Verkehrsunternehmen – solche Instrumente zu bevorzugen, die auch in der Lage sind, nennenswerte Einnahmen zu generieren, damit auch wahrnehmbare Verbesserungen des ÖPNV (z. B. neue Linien oder eine Taktverdichtung) möglich werden. Nur so lässt sich tatsächlich eine spürbare Verkehrsverlagerung in Richtung des ÖPNV erzielen. Um gleichzeitig übermäßige Beitragssätze zu vermeiden, müssen die Instrumente der Drittnutzerfinanzierung unter diesem Gesichtspunkt

bevorzugt an Gruppen von Abgabepflichtigen ansetzen, die auch in kleineren Gemeinden ausreichend repräsentiert sind. Dies sind v.a. Einwohner (**Bürgerticket**) und Erwerbstätige (**Arbeitgeberbeitrag** oder **Jobticket**), aber auch Fahrzeughalter (**Kfz-Nahverkehrsabgabe**). Hingegen eignen sich **Veranstalterabgaben**, **kommunalen Parkplatzsteuern** und das **Transport Development District** unter diesem Gesichtspunkt weniger für allgemeine Verbesserungen des ÖPNV sondern eher für kleinere lokale ÖPNV-Sondervorhaben mit direktem Nutzen für einen beschränkten Personenkreis (z. B. die Erschließung eines Wohngebiets durch einen Bürgerbus oder die Finanzierung einer Veranstaltungs-Sonderlinie).

- Je kleiner der Kreis der (potenziell und tatsächlich) Zahlungspflichtigen, desto günstiger ist das Instrument in den Erhebungskosten. Je enger sich die Erhebung zudem an bekannte kommunale Erhebungsverfahren und Gruppen von Abgabepflichtigen anlehnt, desto effizienter wird die Verfahrensabwicklung möglich sein. Dies spricht für das verpflichtende **Jobticket** oder **Arbeitsgeberabgaben**, die beide schwerpunktmäßig die **Gewerbsteuerpflichtigen** heranziehen. Auch Grundstücks- bzw. haushaltsbezogene Modelle, d. h. **ÖPNV-Erschließungsbeiträge** oder **Grundgebühren**, lehnen sich bezüglich der Erhebung an eine bekannten kommunale Abgabe an, in diesem Fall an die Grundsteuer B. Dabei liegt die Zahl der Grundstückeigentümer, geschätzt anhand der landesweit 4,9 Mio. Haushalte, deutlich höher als die Zahl der Unternehmen, geschätzt anhand der 450.000 umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen in Baden-Württemberg. Unternehmensabgaben werden daher in der Erhebung (Systemkosten) z. B. günstiger sein als grundstücks-, haushalts- oder personenbezogene Abgaben. Eine Sonderstellung nimmt diesbezüglich die **Kfz-Nahverkehrsabgabe** ein: Zwar existiert mit der Kraftfahrzeugsteuer bereits eine Abgabe für die mit der Kfz-Nahverkehrsabgabe adressierte Gruppe von Verpflichteten, an deren Erhebung angeknüpft werden könnte; allerdings wird die Kraftfahrzeugsteuer als Bundessteuer von der Bundesfinanzverwaltung erhoben und verwaltet. Für die zusätzliche Mitverwaltung und -erhebung einer kommunalen Abgabe fehlt es bislang an Erfahrungen.
- Aus der Sicht des ÖPNV-Marketing ist die psychologische Wirkung von Instrumenten sorgfältig zu prüfen, die mit einer generellen Freifahrt verknüpft werden, wie es insbesondere beim **Bürgerticket** und ggf. auch der **Kfz-Nahverkehrsabgabe** der Fall ist. Wenn der direkt vom Fahrgast an den ÖPNV zu entrichtende Fahrpreis für die Inanspruchnahme von Leistungen entfällt, fehlt ein einfaches Beurteilungskriterium für den Wert dieser Leistungen. Dies kann u. a. zu einer Fehleinschätzung der ÖPNV-Kosten (und damit zu Unverständnis über die Höhe der verpflichtenden Abgabe) sowie zu einem weniger sorgfältigen Umgang mit den nun vermeintlich kosten- und damit wertlosen Anlagen und Fahrzeugen des ÖPNV (Vandalismus) führen.

- Das Problem zwischen Linienlänge und Gemeindegrenze, das z. B. in Berufspendlerquoten und -salden sowie im Schülerverkehr deutlich wird, scheint am ehesten durch die Möglichkeit zur Kombination von Instrumenten lösbar zu sein. Eine denkbare solche Kombination, die darauf abzielt, auch einzelne Kommunen in die Lage zu versetzen, Angebotsverbesserungen entlang kompletter, über das Gemeindegebiet hinausführender Linien umzusetzen, ist die Kombination einer **Arbeitgeberabgabe** mit Freifahrt mit einem **Bürgerticket**: es werden über eine Arbeitgeberabgabe die Einpendler sowie die Beschäftigten am Wohnort erfasst. Subsidiär ist ein Bürgerticket von denjenigen zu erwerben, die nicht am Ort arbeiten. Damit wird eine Doppelbelastung vermieden, und gleichzeitig sowohl Einpendler als auch Auspendler neben denjenigen, die am Wohnort arbeiten, zur Drittnutzerfinanzierung herangezogen.
- Die **Kommunale Parkplatzsteuer** ist in ihrer Wirkung anders einzuordnen als die übrigen Instrumente, da sie primär eine Lenkungswirkung hat und nicht auf die Finanzierung abzielt. Bei den übrigen Instrumenten ist das Finanzierungsaufkommen unabhängig vom tatsächlichen Modal Split. Bei der Parkplatzsteuer führt hingegen ein Wirken des Instruments, d. h. ein fallender Modal Split-Anteil des Pkw bzw. ein Rückbau von Parkraum, automatisch zu sinkenden Einnahmen. Ähnliches gilt auf einem höheren Niveau auch für eine **Kfz-Nahverkehrsabgabe**. Auch bei diesem Instrument sinken die Einnahmen, sobald das Instrument dahingehend eine Lenkungswirkung entfalten sollte, dass die Abgabe zur Abschaffung (bzw. Nichtanschaffung) eines eigenen Fahrzeugs führt.
- Bei der **Einzelhandelsabgabe** ist aufgrund der Konkurrenz im Einzelhandel die Wahrscheinlichkeit von Ausweichreaktionen bei den Nutzern (durch Einkaufen an anderen Orten, an denen keine Einzelhandelsabgabe fällig ist, die auf die Preise umgelegt wird) deutlich höher als bei Arbeitgeberabgaben. Daher ist deren Sinnhaftigkeit (gerade auch im Vergleich mit den anderen Instrumenten) zu hinterfragen. Dies gilt nicht nur im Wettbewerb zwischen den Kommunen im Ländlichen Raum, sondern auch für den Stadt-Umland-Wettbewerb, wo die Einzelhandelsabgabe möglicherweise ebenfalls zum entscheidenden Standortfaktor werden kann.
- Das **Veranstaltungs-Kombiticket** vermochte sich bislang dort durchzusetzen, wo eine gute Erreichbarkeit des Veranstaltungsorts mit dem ÖPNV gegeben ist. Kombitickets führen nämlich dazu, dass weniger Parkraum bereitzustellen und vorzuhalten ist, weswegen das Kombiticket vor für die Veranstalter von Großveranstaltungen auch finanziell attraktiv ist. Bei verpflichtender Einführung des Kombitickets oder auch einer **Veranstalterabgabe** für alle Veranstaltungsorte wäre hingegen damit zu rechnen, dass mit der Einführung der Abgabe vergleichbare Erwartungen an die ÖPNV-Qualität (Bedienfrequenz, Spätverkehre nach Veranstaltungsschluss) entstehen, wie bei den bereits bestehenden

Kombitickets. Es erscheint sehr fraglich, ob dies für die Mehrzahl der kleineren Veranstaltungsorte in Baden-Württemberg wirtschaftlich darstellbar ist. Die Beibehaltung der Freiwilligkeit erscheint daher sinnvoller.

Im Ergebnis liegt aus verkehrswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Sicht eine intensive, umsetzungsfokussierte Beschäftigung unter weiteren – v.a. rechtlichen, politischen und umweltökonomischen – Gesichtspunkten insbesondere mit den folgenden vier Instrumenten nahe, wobei auch denkbare Kombinationen dieser vier Instrumente mit abgewogen werden sollten:

- Bürgerticket
- Verpflichtendes Jobticket bzw. Arbeitgeberbeitrag
- ÖPNV-Erschließungsbeiträge bzw. Grundgebühr
- Kommunale Parkplatzsteuer

Hingegen scheinen verpflichtende Kombitickets und Veranstalterbeiträge aufgrund der faktischen Nicht-Darstellbarkeit der damit verbundenen Erwartungen an den ÖPNV und auch Einzelhandelsbeiträge aufgrund massiver Standortnachteile für den Einzelhandel nur wenig geeignet. Das Instrument einer halterbezogenen **Kfz-Nahverkehrsabgabe** erscheint zwar unter dem „Push“-Aspekt einer Verteuerung des Straßenverkehrs als Option, weist aber auf kommunaler Ebene aufgrund der Fokussierung ausschließlich auf den eingetragenen Zulassungsort Nachteile gegenüber anderen – verlässlicheren – Möglichkeiten zur Definition der Gruppe von Abgabepflichtigen auf.

Außerhalb der Reihe steht das **Transport Development District (TDD)**. Es ist fraglich, ob von der Möglichkeit zur Definition von TDD durch die Anlieger selbst bei Bestehen einer Ermächtigungsgrundlage in einem Umfang Gebrauch gemacht werden wird, der tatsächlich zu spürbaren Veränderungen im ÖPNV führt. Gleichzeitig sind mit TDD, die sich auf lokal abgrenzbare Maßnahmen beziehen und deren Kosten von der erhobenen Umlage gedeckt sind, durchaus lokale Verbesserungen erzielbar, die zudem im Falle eines TDD von einer Mehrheit der Anlieger getragen werden und damit auch unter Akzeptanzgesichtspunkten positiv zu bewerten sind.

Q. Umweltauswirkungen einer ÖPNV-Veränderung

Durch die Wirkung auf ÖPNV-Angebot und -Nachfrage sowie damit möglicherweise einhergehende Verkehrsverlagerungen von anderen Verkehrsmitteln hin zum ÖPNV können die untersuchten Finanzierungsinstrumente auch Auswirkungen auf die Umweltwirkungen des Personenverkehrs haben. Allerdings sind die Umweltwirkungen eines Finanzierungsinstruments nicht pauschal zu ermitteln. Sie hängen stark von den mithilfe der zusätzlichen Finanzmittel durchgeführten Änderungen des ÖPNV-Angebots sowie von den damit wiederum je nach lokaler Ausgangssituation konkret erreichten verkehrlichen Wirkungen ab. Zur Beurteilung möglicher Umweltwirkungen durch die untersuchten Finanzierungsinstrumente erfolgte daher eine Szenario-Berechnung, welche Änderungen der Umweltwirkungen des Personenverkehrs für ganz Baden-Württemberg eine landesweite Verbesserung der Finanzausstattung des ÖPNV bewirken könnte. Dabei wurden verschiedene Varianten sowohl zu Änderungen von ÖPNV-Angebot und -Nachfrage als auch zu möglichen Verlagerungseffekten von anderen Verkehrsmitteln betrachtet.

Q.1 Spezifischer Umweltvergleich der motorisierten Verkehrsmittel im ÖPNV in Deutschland

Verschiedene Umweltvergleiche zwischen Bus, Bahn und Pkw haben in der Vergangenheit die Umweltvorteile der öffentlichen Verkehrsmittel gegenüber dem motorisierten Individualverkehr belegt. Je mehr Menschen den ÖPNV nutzen und dafür auf eine Pkw-Fahrt verzichten, desto weniger Klimagase werden emittiert. Auch der Ausstoß verschiedener Luftschadstoffe sinkt, wenn Menschen ihr Auto stehen lassen und den ÖPNV nutzen.

Der Energieverbrauch pro angebotener Beförderungsleistung (Platz-km) unterscheidet sich zwischen den Verkehrsmitteln im Personennahverkehr infolge deren unterschiedlicher fahrleistungsspezifischer Energieverbräuche und Beförderungskapazitäten. In einem Pkw können üblicherweise bis zu 4 oder 5 Personen mitfahren, während Linienbusse im Schnitt über 80 Personen und Straßenbahnen ca. 200 Personen – jeweils inklusive Stehplätze – befördern können¹⁷⁰. In der Praxis sind die Verkehrsmittel allerdings nur selten voll belegt. Die durchschnittliche Auslastung über alle Fahrten beträgt bei Bus und Bahn nur ca. 20 %¹⁷¹, Pkw sind im Mittel mit knapp 1,5 Personen besetzt¹⁷². Im Jahr 2010 benötigten die Verkehrsmittel im ÖPNV pro befördertem Passagier und Kilometer etwas mehr als 50 % der Energie eines Pkw. In Zukunft wird der spezifische Energieverbrauch voraussichtlich bei allen Verkehrsmitteln weiter abnehmen (vgl. Abbildung 3). Bei Pkw werden – durch Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren, aber auch durch eine Zunahme der Elektromobilität –

170 Vgl. z. B. VDV, *VDV-Statistik 2011*.

171 Vgl. z. B. VDV, *VDV-Statistik 2011*.

172 Vgl. infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*.

stärkere Effizienzverbesserungen erwartet als bei den ÖPNV-Verkehrsmitteln. Trotzdem erfordert auch im Jahr 2020 eine Personenfahrt im ÖPNV bei unverändertem Auslastungsgrad immer noch nur ca. 60 % der Energie gegenüber einer Pkw-Fahrt.

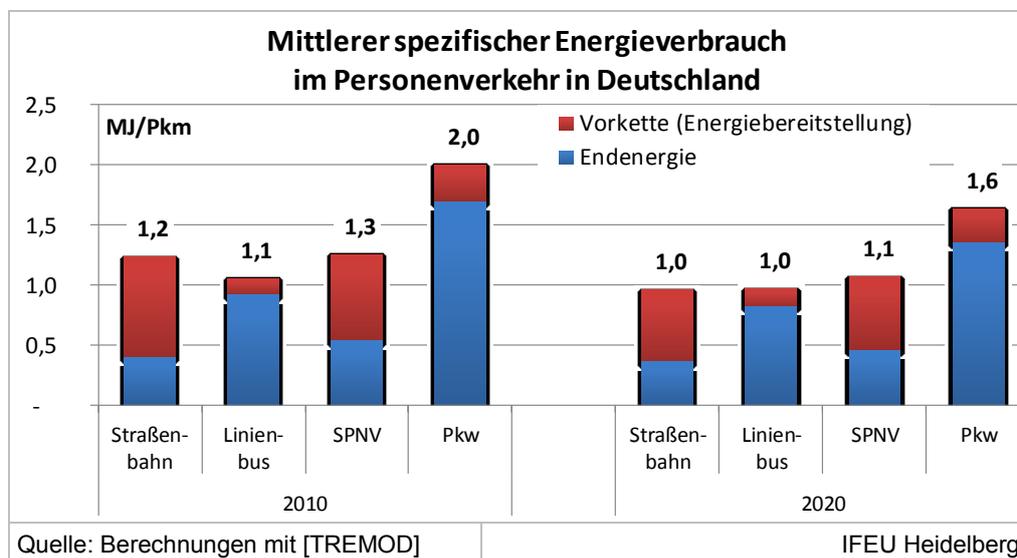


Abbildung 3: Spezifischer Energieverbrauch verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland

Die Höhe der Treibhausgasemissionen hängt hauptsächlich von der Höhe des Energieverbrauchs sowie von den genutzten Energieträgern ab. Bei Bussen sowie Pkw mit Verbrennungsmotor entstehen Emissionen vor allem direkt während der Fahrt und nur ein verhältnismäßig geringer Anteil in der Vorkette zur Kraftstoffbereitstellung. Dagegen entstehen bei elektrisch betriebenen Straßenbahnen die Treibhausgasemissionen vollständig in der Vorkette zur Bereitstellung des Fahrstroms. Auch im Schienenpersonennahverkehr, der überwiegend mit Elektrotraktion erfolgt, entfällt der Großteil der Treibhausgasemissionen auf die energetische Vorkette. Zur vollständigen Erfassung der durch den Fahrzeugbetrieb verursachten Treibhausgasemissionen sowie für einen objektiven Vergleich der Verkehrsmittel müssen daher sowohl direkte als auch indirekte Treibhausgasemissionen einbezogen werden. Aufgrund der engen Korrelation zum Energieverbrauch betragen die spezifischen Treibhausgasemissionen im ÖPNV im Jahr 2010 nur etwa die Hälfte gegenüber einem Pkw. Auch im Jahr 2020 sind die spezifischen Treibhausgasemissionen pro Personen-km bei den elektrisch betriebenen Verkehrsmitteln im ÖPNV nur etwa halb so hoch wie beim Pkw, da mit steigenden Anteilen erneuerbarer Energieträger die spezifischen Emissionen der Stromerzeugung sinken und somit die etwas schwächere Effizienzentwicklung der ÖPNV-Verkehrsmittel kompensieren (vgl. Abbildung 4).

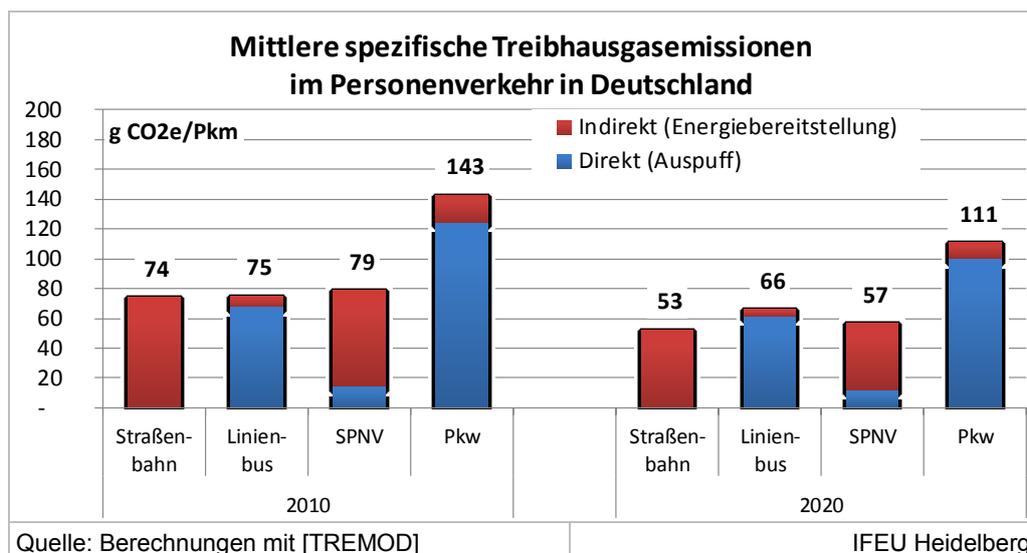


Abbildung 4: Spezifische Treibhausgasemissionen verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland

Die Luftschadstoffe Stickoxide und Feinstaub werden vor allem von Kfz mit Verbrennungsmotor und direkt während der Fahrt freigesetzt. Elektrisch betriebene Fahrzeuge sind dagegen lokal emissionsfrei, Luftschadstoffemissionen entstehen hier nur in der energetischen Vorkette. Aufgrund ihrer vorrangigen Bedeutung für die lokale Luftqualität in den Städten werden hier und in den nachfolgenden Betrachtungen nur direkte Emissionen der Verkehrsmittel während der Fahrt verglichen. Der Vergleich der Abgasemissionen von Stickoxiden und Abgaspartikeln zwischen den Verkehrsmitteln zeigt ein uneinheitliches Bild.

Am besten schneidet aufgrund ihrer lokalen Emissionsfreiheit die Straßenbahn ab. Ein durchschnittlicher Linienbus hatte im Jahr 2010 hingegen etwa genauso hohe NO_x -Emissionen pro beförderter Person und Kilometer wie ein Diesel-Pkw und damit höhere Emissionen als bei Benzin-Pkw und im Durchschnitt über alle Pkw. Für das Jahr 2020 ergibt sich mit zunehmenden Anteilen von Euro 6-Fahrzeugen in den Kfz-Flotten eine Angleichung der NO_x -Emissionsfaktoren pro Pkm von Bussen an durchschnittliche Pkw (vgl. Abbildung 5).

Die spezifischen Abgaspartikelemissionen beim Linienbus waren im Jahr 2010 etwa ein Drittel niedriger als beim durchschnittlichen Pkw, bedingt vor allem durch die hohen Partikelemissionen bei Diesel-Pkw. Mit der inzwischen weitgehenden Ausstattung aller Diesel-Neufahrzeuge mit Partikelfiltern werden die Partikelemissionen bis zum Jahr 2020 sowohl bei Bus als auch Pkw stark sinken.

Im Schienenpersonennahverkehr waren die mittleren spezifischen NO_x -Emissionen pro Personen-km ebenso wie die Abgaspartikelemissionen im Jahr 2010 auf ähnlichem Niveau wie bei einem Benzin-Pkw und somit niedriger als im Durchschnitt aller Pkw. Bis 2020 wird sich dieser Umweltvorteil aber wegen der im Vergleich zu Pkw geringen spezifischen Emissionsverbesserungen bei dieselbetriebenen Zügen verringern.

Damit hängt es von der Art des lokalen ÖPNV-Angebots ab, in welchem Umfang eine Verlagerung von Pkw-Fahrten auf den ÖPNV zu einer Umweltentlastung bei den Luftschadstoffen führen kann. Am stärksten sind die Umweltentlastungspotenziale in Gemeinden mit Straßenbahnnetz oder mit Oberleitungsbussen bzw. anderweitig mit elektrischer Energie versorgten Bussen.

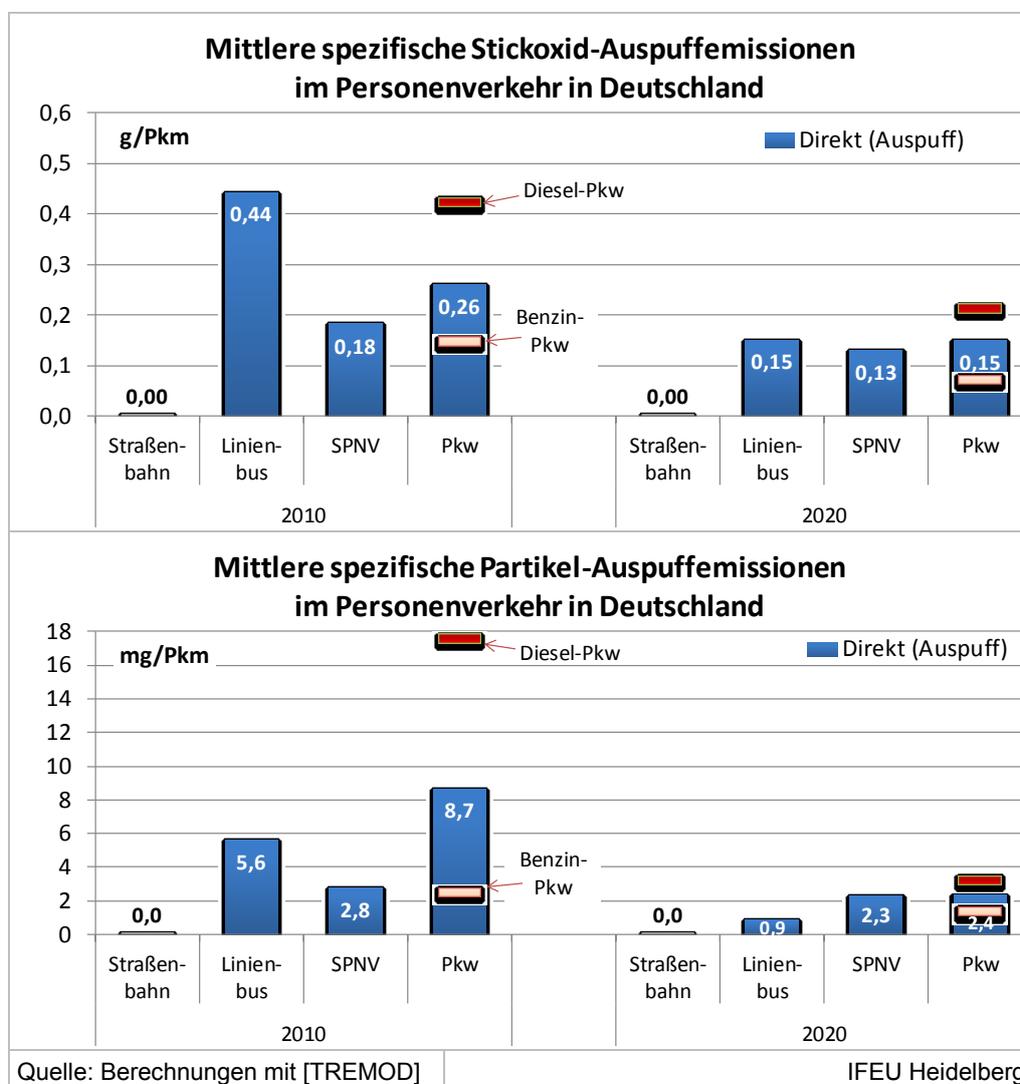


Abbildung 5: Spezifische Stickstoffoxid- und Abgaspartikelemissionen verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland

Q.2 Szenariorechnung zu potenziellen Umweltentlastungen durch Verbesserungen des ÖPNV-Angebots

Die Bedeutung eines attraktiven ÖPNV-Angebots für die Umwelt kann grundsätzlich über den Vergleich von berechneten Umweltwirkungen für die Ausgangssituation mit einer Vergleichssituation mit z. B. höherem ÖPNV-Angebot untersucht werden. Allerdings können Anpassungen des ÖPNV-Angebots sehr unterschiedlich sein und damit auch zu unterschiedlichen Verhaltensweisen der Verkehrsteilnehmer führen, z. B. einen Umstieg vom Pkw oder vom Rad auf den ÖPNV sowie eine generell erhöhte Mobilität (zusätzliche Wege). In der Realität ist

als Folge eines geänderten ÖPNV-Angebots üblicherweise eine Mischung verschiedener Effekte zu erwarten, die stark von den lokalen Rahmenbedingungen abhängt.

Eine differenzierte Einschätzung zum Verhalten der Verkehrsteilnehmer setzt detaillierte lokalspezifische Annahmen zur konkreten Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots sowie den Einbezug von Wechselwirkungen mit dem übrigen Verkehrssystem voraus. Mit einer Erhöhung des ÖPNV-Angebots ist grundsätzlich ein Anstieg der ÖPNV-Umweltwirkungen verbunden. Positive Wirkungen, d. h. Umweltentlastungen werden dann erreicht, wenn Fahrten von Verkehrsmitteln mit höheren spezifischen Umweltwirkungen auf den ÖPNV verlagert werden. So bewirkt eine Verlagerung von Pkw-Fahrten im Mittel deutliche Umweltentlastungen. Steigt die ÖPNV-Verkehrsnachfrage stärker als das Angebot, sinken im ÖPNV die Umweltwirkungen pro beförderter Person, was die Umweltentlastung gegenüber der Pkw-Nutzung weiter verstärkt. Führt dagegen ein höheres ÖPNV-Angebot zur Verlagerung von emissionsfreiem Rad- und Fußverkehr zum ÖPNV, bewirkt dies keine Umweltentlastungen sondern in der Tendenz sogar eine Verschlechterung der Gesamt-Umweltwirkung. Damit insgesamt eine Umweltentlastung erreicht wird, müssen die entlastenden positiven Effekte also größer sein als die Zunahme der negativen Umweltwirkungen durch das erhöhte ÖPNV-Angebot.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
ÖPNV-Änderung A: Angebot V: Verkehrsleistung	A: +10% V: +10%			A: +50% V: +50%			A: +50% V: +80%			A: -50% V: -50%		
Anteil Pkw-Verlagerung	70%	80%	90%	70%	80%	90%	70%	80%	70%	70%	80%	90%

Tabelle 6: Szenarien zur Abschätzung möglicher Umweltwirkungen durch ein höheres ÖPNV-Angebot

Dies vorausgeschickt, lassen sich nun zur Abschätzung von Umweltentlastungspotenzialen infolge von Änderungen des ÖPNV-Angebots verschiedene Annahmen treffen (vgl. Tabelle 6). Zur Beurteilung potenzieller Umweltwirkungen durch die untersuchten ÖPNV-Finanzierungsinstrumente wurden daher in einer Szenariorechnung verschiedene Veränderungen des ÖPNV-Angebots und damit verbundene Verkehrsteilnehmerreaktionen untersucht und die resultierenden Änderungen des Energieverbrauchs und der Emissionen von Treibhausgasen sowie direkt emittierter Luftschadstoffe abgeschätzt. Die Berechnungen erfolgten für das Jahr 2020 mit den im vorigen Abschnitt dargestellten bundesdurchschnittlichen Verbrauchs- und Emissionsfaktoren. Grundlage waren die Pkw-Fahrleistungen sowie ÖPNV-Verkehrsleistungen im Land Baden-Württemberg im Jahr 2010. Diese wurden auch für das Jahr 2020 angenommen.¹⁷³

173 Die Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2030 geht für die baden-württembergischen Stadt- und Landkreise für den Zeitraum von 2010-2030 von verhältnismäßig geringen Veränderungen des

In zwei Varianten wurde zunächst eine Erhöhung des ÖPNV-Angebots um 10 % bzw. 50 % bei gleichbleibender Auslastung angenommen, d. h. die ÖPNV-Nachfrage steigt ebenfalls um 10 % bzw. 50 %. In einer dritten Variante wurde gleichzeitig mit der Erhöhung des ÖPNV-Angebots um 50 % eine Auslastungssteigerung um 20 % angenommen, womit die ÖPNV-Verkehrsleistung insgesamt um 80 % steigt. Ergänzend zu den Varianten mit erhöhtem ÖPNV wurde in einer zusätzlichen Szenariovariante die umgekehrte Annahme getroffen, dass das ÖPNV-Angebot und damit verbunden auch die Nachfrage um 50 % abnehmen.

Änderungen der ÖPNV-Nachfrage führen vor allem zu Verlagerungseffekten mit dem motorisierten Individualverkehr MIV (v.a. Pkw) sowie dem nicht-motorisierten Individualverkehr NMIV (Rad- und Fußverkehr). Die Anteile von MIV und NMIV an der Verkehrsverlagerung können dabei lokal sehr unterschiedlich sein. Grundsätzlich ist der Verlagerungsanteil vom bzw. auf den Pkw bei großen Weglängen höher als bei kurzen Entfernungen. In Städten mit vergleichsweise kurzen Wegen und gut ausgebauter Rad- und Fußinfrastruktur hat der nicht-motorisierte Individualverkehr üblicherweise einen höheren Anteil am Verkehr und damit auch an möglichen Verlagerungen als im ländlichen Raum.

Im Szenario wurden daher mehrere Varianten mit unterschiedlichen Aufteilungen der Verkehrsverlagerung auf den ÖPNV zwischen Pkw und Rad-/Fußverkehr berechnet. Ausgehend von der Auswertung deutschlandweiter Mobilitätserhebungen erscheint eine relativ große Bandbreite des Pkw-Anteils an den Verkehrsleistungen im gesamten Individualverkehr von etwa 65 % bis 95 % als Orientierungswert plausibel. Entsprechend dieser Modalsplit-Aufteilung zwischen Pkw sowie nicht-motorisiertem Verkehr können vereinfacht auch mögliche Beiträge einer Verlagerung von Pkw-Fahrten zu einer erhöhten ÖPNV-Nachfrage angenommen werden. In der Szenariorechnung wurden daher Anteile verlagelter Pkw-Fahrten an einer geänderten ÖPNV-Nachfrage von 70 %, 80 % und 90 % definiert.

Aus den vorstehend erläuterten vier Varianten zur Änderung von ÖPNV-Angebot und -Nachfrage sowie drei Varianten zum anteiligen Beitrag einer Verlagerung von Pkw-Fahrten zu diesen ÖPNV-Änderungen ergeben sich für die Beurteilung möglicher Umweltwirkungen in der Szenariorechnung insgesamt 12 Berechnungskombinationen.

Q.3 Ergebnisse der Szenariorechnung

Als Ergebnis der Szenariorechnung lässt sich festhalten, dass ein Ausbau des ÖPNV dann effektiv zu Umweltentlastungen führt, wenn der überwiegende Teil der zusätzlichen ÖPNV-Fahrten vom Pkw verlagert wird. Bei geringerer

Verkehrsaufkommens v.a. im ÖPNV aus, ohne exakte Prozentwerte auszuweisen. Vgl. ITP u. a., *Verkehrsverflechtungsprognose 2030 Los 3: Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs. Schlussbericht*, 261–64.

Verlagerung vom Pkw, aber hohen Verlagerungen von Rad- oder Fußverkehr bzw. bei vielen neu induzierten Wegen sinkt die Umweltentlastungswirkung und kann teilweise auch zu einem effektiven Emissionsanstieg führen.

Der Endenergieverbrauch nimmt in allen Berechnungen mit erhöhtem ÖPNV-Angebot ab. Das maximal berechnete Minderungspotenzial von knapp 5 % wird erreicht, wenn mit der Angebotssteigerung zusätzlich auch die ÖPNV-Auslastung steigt, und gleichzeitig 90 % dieser zusätzlichen ÖPNV-Nachfrage vom Pkw verlagert worden sind. Unter der Annahme, dass das ÖPNV-Angebot halbiert wird, kommt es hingegen zu Zunahmen des Endenergieverbrauchs im Personenverkehr um 1-2 % (vgl. Tabelle 7 und Abbildung 6).

ÖPNV- Änderung A: Angebot, V: Verkehrs- leistung	Anteil Pkw- Verla- gerung	Änderung der Umweltwirkungen im Jahr 2020							
		Endenergie- verbrauch		Treibhausgas- emissionen (CO ₂ - Äqu. well-to-wheel)		Stickoxid-Abgas- emissionen		Partikel-Abgas- emissionen	
		Tera- Joule	%*	Tsd. Tonnen	%*	Tonnen	%*	Tonnen	%*
ÖPNV-Zunahme									
A, V: +10%	70%	-459	-0,3%	-15	-0,1%	20	0,1%	-0,3	-0,1%
	80%	-633	-0,3%	-29	-0,2%	1	0,0%	-0,6	-0,2%
	90%	-807	-0,4%	-43	-0,3%	-18	-0,1%	-0,9	-0,3%
A, V: +50%	70%	-2'297	-1,3%	-76	-0,5%	100	0,5%	-1,4	-0,4%
	80%	-3'166	-1,7%	-147	-1,0%	5	0,0%	-2,9	-0,9%
	90%	-4'034	-2,2%	-217	-1,4%	-91	-0,4%	-4,5	-1,4%
A: +50% V: +80%	70%	-5'945	-3,3%	-373	-2,5%	-300	-1,4%	-7,8	-2,4%
	80%	-7'335	-4,0%	-485	-3,2%	-453	-2,2%	-10,2	-3,2%
	90%	-8'724	-4,8%	-598	-4,0%	-605	-2,9%	-12,7	-3,9%
ÖPNV-Abnahme									
A, V: -50%	70%	2'297	1,3%	76	0,5%	-100	-0,5%	1,4	0,4%
	80%	3'166	1,7%	147	1,0%	-5	0,0%	2,9	0,9%
	90%	4'034	2,2%	217	1,4%	91	0,4%	4,5	1,4%

* bezogen auf den Energieverbrauch von Pkw und ÖPNV im Land Baden-Württemberg

Tabelle 7: Durchschnittliche Änderung der untersuchten Umweltwirkungen des Personenverkehrs im Jahr 2020 für Baden-Württemberg unter verschiedenen Annahmen zur Änderung von ÖPNV-Angebot und -Nachfrage sowie anteiligen Verlagerungseffekten mit dem Pkw-Verkehr

Treibhausgasemissionen sowie Partikel-Abgasemissionen zeigen in den Berechnungen ein ähnliches Bild. In allen Berechnungsfällen mit ÖPNV-Zunahme kommt es zu einer Emissionsminderung. Bei einer geringen ÖPNV-Steigerung um 10 % sind nur etwa 0,1-0,3 % Emissionsminderung möglich. Dagegen könnten bei einer Erhöhung des ÖPNV-Angebots um 50 % und gleichzeitiger Auslastungssteigerung um 20 % gegenüber der angenommenen Ausgangssituation im Jahr 2020 etwa 4 % der Treibhausgas- und Partikel-Abgasemissionen des Personenverkehrs in Baden-Württemberg vermieden werden.

Bei den Stickoxid-Abgasemissionen zeigen sich deutliche Unterschiede gegenüber den anderen hier betrachteten Umweltwirkungen. Wenn das ÖPNV-Angebot erhöht wird, dabei aber keine zusätzliche Verbesserung der ÖPNV-Auslastung erreicht wird, kommt es im Jahr 2020 im Landesdurchschnitt nur

dann zu einer NO_x-Emissionsminderung, wenn mehr als 80 % des ÖPNV-Zuwachses von verlagerten Pkw-Fahrten stammen. Liegt der Pkw-Verlagerungsanteil niedriger, steigen die NO_x-Emissionen im Landesmittel an. Regionalspezifisch kann das Bild anders aussehen, so bringen Verlagerungen vom Pkw auf die Straßenbahn stets eine deutliche Verringerung der lokalen NO_x-Emissionen. Wird mit einer Erhöhung des ÖPNV-Angebots gleichzeitig eine signifikante Steigerung der ÖPNV-Auslastung erreicht, können auch die NO_x-Emissionen des Personenverkehrs in Baden-Württemberg im Mittel um bis zu 3 % reduziert werden, da in diesem Fall die spezifischen Emissionen pro beförderter Person im ÖPNV zusätzlich sinken.

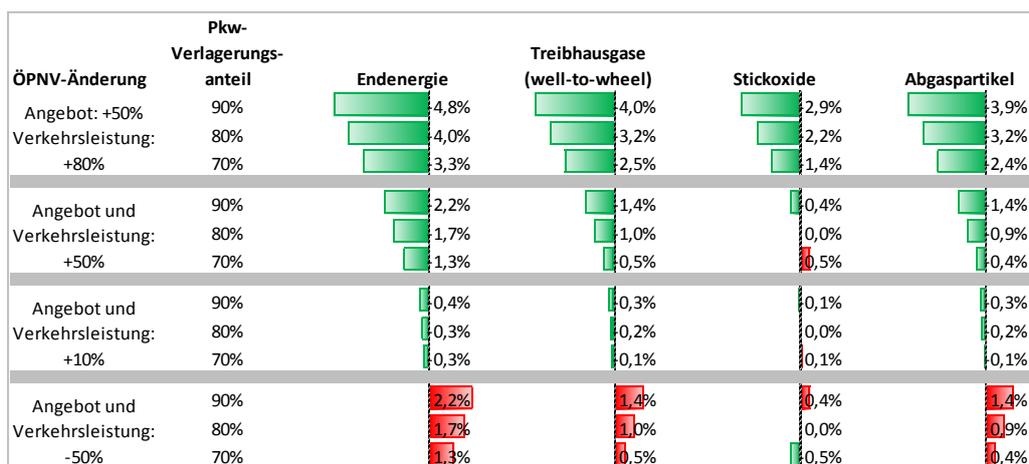


Abbildung 6: Durchschnittliche Änderung der untersuchten Umweltwirkungen des Personenverkehrs im Jahr 2020 für Baden-Württemberg unter verschiedenen Annahmen zur Änderung von ÖPNV-Angebot und -Nachfrage sowie anteiligen Verlagerungseffekten mit dem Pkw-Verkehr

Als grundsätzliches Ergebnis der Berechnungen lässt sich festhalten, dass signifikante Umweltentlastungen dann möglich sind, wenn durch Verbesserungen des ÖPNV-Angebots eine Erhöhung der ÖPNV-Auslastung erreicht wird und ein möglichst großer Anteil der zusätzlichen ÖPNV-Nachfrage zum Wegfall von Pkw-Fahrten führt, aber möglichst wenig Verlagerung von emissionsfreiem Rad- und Fußverkehr. Eine Verringerung des ÖPNV-Angebots, z. B. durch Verschlechterungen der Finanzierungssituation im ÖPNV, würde dagegen zu einer leichten Erhöhung der Umweltwirkungen des Personenverkehrs gegenüber einer Ausgangssituation mit gleichbleibendem ÖPNV-Angebot führen.

Da für die Umweltentlastungspotenziale durch ein verbessertes ÖPNV-Angebot die Wechselbeziehungen des ÖPNV mit dem motorisierten und nicht-motorisierten Individualverkehr entscheidend sind, sollten Verbesserungen des ÖPNV-Angebots nicht nur isoliert betrachtet werden. Sie sind stets auch im Kontext mit weiteren Maßnahmen zu beurteilen, die zum einen die Verknüpfung des ÖPNV mit anderen Verkehrsmitteln des Umweltverbundes stärken und zum anderen zielgerichtet auf eine Beeinflussung des Pkw-Verkehrs abzielen.

R. Zusammenfassung, Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ausgangs- und Rahmenbedingungen

- Die Gespräche mit Experten und Interessensvertretern aus dem Bereich des ÖPNV haben bestätigt, dass der ÖPNV in Baden-Württemberg sich in einer schwierigen finanziellen Lage befindet, die sich weiter zu verschlechtern droht. Eine Ergänzung der bestehenden Finanzierungsstrukturen wird als zwingend notwendig erachtet. Insbesondere der Erhalt der bestehenden ÖPNV-Infrastruktur in Verbindung mit der Unsicherheit bei der Bundes-Finanzierung erfordert eine solide Refinanzierung. Ebenfalls ist die Betriebskostenfinanzierung unsicher. Grund hierfür ist, dass vielerorts der steuerliche Querverbund über die Energieversorger aktuell und in Zukunft immer weniger in der Lage ist, Defizite auszugleichen.
- Bei der Entwicklung von Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung sind die heterogene Siedlungs- und Raumstruktur in Baden-Württemberg zu berücksichtigen. Die Mehrzahl der Erwerbstätigen im Land arbeitet nicht in der Wohnsitzgemeinde. Der Verkehrsaufwand der Berufspendler nimmt in allen Teilräumen des Landes weiter zu. Ballungsräume mit einem sehr gut ausgebauten ÖPNV-Angebot existieren in relativer räumlicher Nähe zu ländlichen Räumen, die zum Teil nur über einen rudimentären ÖPNV verfügen.
- Die heterogene Ausgangslage spricht für den Ansatz, den Kommunen zusätzliche Finanzierungsinstrumente an die Hand zu geben, die diese optional umsetzen und dabei an die örtlichen Verhältnisse anpassen können.
- Ziel sollte sein, die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente in einer sinnvollen regionalen Gliederung (z. B. orientiert an den Verkehrsverbänden) zu etablieren, da die Städte intensiv verkehrlich mit den Regionen interagieren. Insellösungen für einzelne Gemeinden erfassen oftmals nur einen Bruchteil der tatsächlichen Verkehrsbeziehungen. Eine „Sozialisierung der Beiträge“ über größere Räume einschließlich der Umland-Gemeinden von Städten sowie eine Berücksichtigung von Verkehrsverflechtungen hätte darüber hinaus den Vorteil, dass die Belastung für Einzelne sinkt und Vorkehrungen getroffen werden können, um unerwünschte Effekte an den Grenzen zu reduzieren.
- Bei der Beurteilung der Finanzierungswirkung von neuen Instrumenten ist zu berücksichtigen, dass ohne Dynamisierung der Beitragshöhe der reale Nutzen des Instruments über die Zeit sinkt. Um die Finanzierungswirkung auf den ÖPNV auch in der angestrebten Höhe zu erhalten, sollte die Dynamisierung dabei mindestens dem Wachstum der ÖPNV-Betriebsführungskosten entsprechen.

- Viele der befragten Akteure sprechen sich für neue, kommunal bzw. regional individuell umsetzbare Instrumente aus. Teilweise wird jedoch auch der Wunsch nach einem landesweit einheitlichen Instrument geäußert, weil der lokalen Politik angesichts des interkommunalen Standort-Wettbewerbs sowie der zu erwartenden lokalen Widerstände die Durchsetzung neuer Finanzierungsinstrumente nicht zugetraut wird. Eine – z. B. verbundweite – freiwillige Einigung zwischen mehreren Kommunen (mit Ausnahme des Sonderfalls des Verbands Region Stuttgart) auf gemeinsame neue Finanzierungsinstrumente wird für schwierig erachtet. Realistisch erscheint hingegen, dass einzelne Vorreiter-Kommunen neue Finanzierungsinstrumente aufgreifen und diese sich nach erfolgreicher Erprobung weiter durchsetzen, wenn das Land die hierfür nötigen Rechtsgrundlagen schafft.
- Das komplexe System der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs basiert auf verschiedenen öffentlichen Bundes- und Landesmitteln, kommunalen Mitteln sowie Nutzereinnahmen. Insgesamt wird das System des ÖPNV in Deutschland dabei im Moment zu etwa einem Drittel aus Nutzereinnahmen – insbesondere aus Fahrgelderlösen – finanziert. In den großen Ballungsräumen des Landes ist der Anteil der Fahrgeldeinnahmen an den verfügbaren Mitteln für den ÖPNV zum Teil aber auch deutlich höher.
- Die mit dieser Untersuchung initiierte Debatte um hierüber hinaus gehende Instrumente zur Heranziehung besonderer Drittnutzergruppen wird von den im Rahmen der Untersuchung konsultierten Experten durchgängig begrüßt.

Bestehende Möglichkeiten zur Drittnutzerfinanzierung

- Der bestehende Rechtsrahmen bietet den Kommunen in gewissem Umfang bereits heute zusätzliche Möglichkeiten zur stärkeren Heranziehung von Drittnutzern zur ÖPNV-Finanzierung. Dementsprechend existieren auch bereits Ansätze zur Einbeziehung von besonderen „Drittnutzern“ in die ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg. Zu nennen sind insbesondere das „KONUS“-Gästeticket im Schwarzwald, verschiedene Kombi-Tickets für Veranstaltungen sowie die Semestertickets in verschiedenen Universitäts- und Hochschulstädten. Diese Ansätze könnten noch deutlich ausgebaut und auf andere Regionen des Landes übertragen werden.
- Zusätzliche Einnahmen können weiterhin durch örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern erzielt werden. Einige Kommunen erheben bereits Steuern auf private Hotel-Übernachtungen zur Finanzierung von kommunalen Kulturangeboten. Vergleichbares ist auch für den ÖPNV denkbar, um die Nutzung des ÖPNV-Angebots durch Touristen zu finanzieren.

- Eine konsequentere Parkraumbewirtschaftung im öffentlichen Straßenraum – ggf. ergänzt um die grundsätzlich denkbare Erhebung einer Steuer auf die Anmietung von privatem Parkraum – bietet ebenfalls Möglichkeiten zur Erzielung von verkehrsbezogenen Einnahmen. Kommunen können auch bestehende örtliche Steuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) anheben, wenn sie finanzielle Spielräume für den ÖPNV schaffen wollen.
- Mehreinnahmen aus kommunalen Steuern, Parkgebühren oder anderen Abgaben können *politisch* für den ÖPNV einer Kommune im Sinne eines „ÖPNV-Fonds“ zweckgebunden werden. Eine *haushaltsrechtliche* Zweckbindung von Einnahmen ist nur im Einzelfall unter Beachtung der Voraussetzungen für Ausnahmen vom Prinzip der Gesamtdeckung des Haushalts möglich.

Beurteilung neuer Instrumente

- Es sind grundsätzlich viele Ansätze zur landesrechtlichen Etablierung neuer ÖPNV-Finanzierungsinstrumente denkbar. Bereits in den 1990er Jahren hat die Landesregierung Baden-Württembergs das Instrument einer „Nahverkehrsabgabe“ gutachterlich untersuchen lassen. In der Fachliteratur wurden seitdem verschiedenste neue Finanzierungsmodelle entwickelt. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden weitere denkbare Ansätze identifiziert.
- Die grundsätzlich denkbaren Instrumente lassen sich anhand verschiedener Kriterien kategorisieren. Eine stärkere Systematisierung und klarere Begriffsbildung erleichtert dabei die fachliche Debatte um ÖPNV-Finanzierungsinstrumente.
- Für die Beurteilung der fachlichen Eignung der unterschiedlichen denkbaren Instrumente wurden im vorliegenden Gutachten vier Cluster von Bewertungskriterien gebildet. Dabei handelte es sich um die Bereiche Finanzierung, Rechtssicherheit, Akzeptanz und Vollzug, eine verkehrs- und volkswirtschaftliche Bewertung sowie die umweltbezogene Wirkung der jeweiligen Instrumente:
 - Die finanzielle Eignung der Instrumente ist danach zu beurteilen, ob sie in der Lage sind, spürbare Einnahmen zu generieren, mit denen wahrnehmbare Verbesserungen des ÖPNV (z. B. neue Linien oder eine Taktverdichtung) möglich werden oder inwieweit sie Mindereinnahmen aus anderen Finanzierungsquellen kompensieren können. Darüber hinaus ist maßgeblich, ob die Erhebungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen und ob eine Zweckbindung des Aufkommens für den ÖPNV eindeutig geregelt werden kann.

- Die Eignung neuer Instrumente aus rechtlicher Sicht ist danach zu beurteilen, ob diese vom Land in eigener Kompetenz und unter Wahrung der Finanzverfassung des Bundes, der Grundrechte sowie des europäischen Beihilferechts umsetzbar sind.
- Die Akzeptanz von Instrumenten hängt vor allem davon ab, ob diese für die Beitragspflichtigen einen zusätzlichen Nutzen ermöglichen. Dieser kann in neuen ÖPNV-Angeboten oder Freifahrtmöglichkeiten liegen. Auch die Möglichkeit zur „Dosierung“ der Beitragshöhe sowie zur sozialen Staffelung ist für die Akzeptanz von Instrumenten maßgeblich.
- Aus Sicht der verkehrlichen und umweltbezogenen Wirkung ist maßgeblich, ob durch ein Instrument spürbare Verschiebungen des Modalsplits vom Pkw-Verkehr zum ÖPNV möglich sind.

ÖPNV-Erschließungsbeiträge

- Grundsätzlich werden mit ÖPNV-Erschließungsbeiträgen die Eigentümer von durch den ÖPNV erschlossenen Grundstücken zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet, mit denen der durch den ÖPNV vermittelte Sondervorteil abgegolten wird, der sich u. a. in höheren Immobilienwerten in Ortschaften mit einer guten ÖPNV-Anbindung (v.a. durch den SPNV) manifestiert. Kostenlose Fahrtberechtigungen für die Beitragszahler sind mit dem Instrument nicht verbunden.
- Das Instrument der ÖPNV-Erschließungsbeiträge ist in vielen Varianten denkbar:
 - als einmaliger Beitrag zur Finanzierung der erstmaligen Herstellung neuer ÖPNV-Infrastrukturen, insbesondere der Erschließung neuer Ortsteile mit der Schiene;
 - als wiederkehrender Beitrag zur dauerhaften Finanzierung neuer Infrastrukturen, einschließlich des Unterhalts;
 - als wiederkehrender Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV insgesamt, also auch bestehender Infrastrukturen sowie des Betriebs.
- Aus rechtlicher Sicht wäre die Schaffung der landesrechtlichen Grundlagen für alle genannten Varianten voraussichtlich zulässig, wobei an die konkrete Ausgestaltung unterschiedlich komplexe Anforderungen zu stellen sind. Dabei sind auch die kritischen Aussagen des Bundesverwaltungsgerichts zu ÖPNV-Beiträgen im Rundfunkbeitrags-Urteil zu berücksichtigen.
- Mit Beiträgen lassen sich Höhe und Stabilität von Einnahmen verlässlich steuern. Ihr Aufkommen kommt zudem zielgerichtet dem ÖPNV zugute. An das Verfahren zur Einziehung der Grundsteuer kann administrativ

angeknüpft werden, womit die Erhebungskosten niedrig bleiben. Aus Finanzierungssicht sind Beiträge daher ein besonders geeignetes Instrument. Dies gilt auch für die grundsätzlich möglichen verkehrlichen Wirkungen, da mit den substantiellen zusätzlichen Einnahmen entsprechend große Verbesserungen des ÖPNV-Angebots vorgenommen werden können.

- Ob ÖPNV-Erschließungsbeiträge auf die notwendige Akzeptanz stoßen, dürfte von der Ausgestaltung abhängen. In manchen Fällen dürfte es aus Gerechtigkeitsgründen wichtig sein, entlang stark nachgefragter Linien oder innerhalb von Verbundräumen eine interkommunale Erhebung des Beitrags anzustreben. Zur bloßen finanziellen Absicherung bestehender ÖPNV-Angebote dürften Beiträge nach Einschätzung der befragten Experten auf wenig Akzeptanz stoßen. Zur Finanzierung von neuen ÖPNV-Angeboten, mit denen eine deutliche Wertsteigerung von Grundstücken verbunden ist, könnten Beiträge jedoch eine interessante Option zur Teilfinanzierung sein, insbesondere beim Bau bzw. der Reaktivierung von Schienenstrecken (Stadtbahn, S-Bahn, Regionalbahn). Insbesondere wenn die hierdurch erwartete Wertsteigerung der Grundstücke erkennbar höher als der Beitrag für die Betroffenen ist, dürfte eine Bereitschaft zur Erbringung des Beitrags vorhanden sein, wenn die Alternative hierzu im Verzicht auf den Schienen-Ausbau und die Immobilien-Wertsteigerung liegt.

ÖPNV-Grundgebühr

- Bei der in der Literatur vor einigen Jahren entwickelten ÖPNV-Grundgebühr soll jeder Einwohner oder Haushalt innerhalb eines vom ÖPNV erschlossenen Gebiets eine Grundgebühr zahlen, die zur Aufrechterhaltung und Verbesserung des ÖPNV-Angebots verwendet wird. Freifahrtberechtigungen sind damit nicht verbunden.
- Grundsätzlich lassen sich Gebühren für ein Instrument zur Finanzierung des ÖPNV aus rechtlicher Sicht nutzen. Allerdings ist es wegen des Wesens der Gebühr, das die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung oder die Zurechenbarkeit einer individuellen Leistung fordert, für die rechtmäßige Umsetzung zugleich erforderlich, auf Satzungsebene eine gesetzliche Duldungspflicht in Form eines Anschlusszwangs zu beschließen. Dieser dürfte sich im Zusammenhang mit der öffentlichen Aufgabe ÖPNV zwar rechtlich begründen lassen, jedoch nach Einschätzung der befragten Experten sich für Privathaushalte faktisch kaum durchsetzen lassen.

Bürgerticket

- Mit dem Bürgerticket ist die Erhebung eines Beitrags von allen mit dem ÖPNV erschlossenen Einwohnern einer Kommune gemeint, die vom ÖPNV in einer vom Satzungsgeber zu definierenden Mindestqualität erschlossen

werden. Im Gegenzug wird das Recht zur kostenlosen Nutzung des ÖPNV gewährt. In der Variante des „Bürgerticket-Freikontingents“ erhalten die Beitragspflichtigen das Recht zur kostenlosen ÖPNV-Nutzung nur für bestimmte Zeiten (z. B. am Abend) oder in einem begrenzten Umfang (z. B. nur für die Innenstadtzone oder nur für eine begrenzte Anzahl an Fahrten).

- Aus rechtlicher Sicht ist für das Bürgerticket ebenfalls die Kategorie des Beitrags geeignet. Der zur Finanzierung des Bürgertickets erforderliche Beitrag wäre in der Folge als Beitrag eigener Art – ähnlich den Fremdenverkehrsabgaben – einzuordnen. Bei Beachtung bestimmter Grenzen auf Gesetzes- und vor allem auf Satzungsebene ließen sich die rechtlichen Grundlagen für Bürgertickets in Baden-Württemberg landesrechtlich einführen.
- Innerhalb des Freifahrt-Geltungsbereichs und -Zeitraums werden die Nutzungsbarrieren für den ÖPNV deutlich reduziert. In allen Varianten des Bürgertickets ist eine deutliche Angebotsausweitung z. B. in Form tagesdurchgängiger Takte allerdings eine zentrale Forderung, um die Äquivalenz zwischen den Kosten und dem aus dem ÖPNV-Angebot resultierenden Nutzen herzustellen. Der verkehrliche Nutzen zur Veränderung des Modalsplits und der Umweltnutzen des Instruments werden daher als erheblich eingeschätzt.
- Die administrativen Kosten zur Beitragserhebung sind beim Bürgerticket nicht zu unterschätzen, scheinen jedoch beherrschbar. Gegenzurechnen sind u. a. verringerte Vertriebskosten für die Verkehrsunternehmen sowie ggf. verringerte Kosten für Fahrkartenkontrollen.
- In vielen Großstädten sind die bestehenden ÖPNV-Infrastrukturen zu den Hauptverkehrszeiten bereits heute voll ausgelastet. Soweit durch eine erhöhte Nachfrage eine Erweiterung der ÖPNV-Infrastruktur notwendig wird, kann dies zu unverhältnismäßigen Mehrkosten führen. Für Großstädte bietet sich daher die Variante der Bürgerticket-Freikontingente an, wo nur in der Nebenverkehrszeit der ÖPNV ohne weitere Kosten genutzt werden darf. Aus Sicht einiger ÖPNV-Aufgabenträger ist dies ein interessanter Ansatz, da der ÖPNV-Anteil im Freizeitverkehr derzeit noch deutlich niedriger ist als im Berufsverkehr.
- Vor allem in Städten mit einem guten ÖPNV-Angebot kann das Bürgerticket als Steigerung der Lebensqualität empfunden werden. Gleichzeitig können hier jedoch vergleichsweise hohe Beiträge fällig werden. In ländlichen Räumen wird das auf eine Gemeinde begrenzte Bürgerticket zwar weniger kosten, jedoch auch seltener als Nutzen empfunden werden, da die Freifahrtsmöglichkeit für viele Fahrtenwünsche womöglich nicht genutzt werden kann. Die erwartete Akzeptanz für Bürgerticket-Beiträge dürfte regional daher sehr unterschiedlich ausgeprägt sein und dabei auch von dem damit verfolgten verkehrlichen Gesamtkonzept abhängen.

- Bei den befragten Experten gehen die Meinungen zum Bürgerticket auseinander. Zum Teil wurden die großen Chancen der Schaffung einer stabilen Einnahmequelle sowie der Möglichkeiten von substanziellen Veränderungen des Modalsplits zugunsten des ÖPNV betont. Vorbehalte werden im Hinblick auf die psychologische Wirkung von Instrumenten geäußert, die mit einer generellen Freifahrt verknüpft werden.

Erweitertes Bürgerticket

- Denkbar ist, neben den Einwohnern einer Kommune auch weitere Gruppen in die Beitragspflicht zur Finanzierung eines fahrscheinfreien ÖPNV einzubeziehen und damit ein „erweitertes Bürgerticket“ einzuführen. Hierfür kommen insbesondere Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Veranstalter und der Einzelhandel in Frage.
- Verfassungsrechtlich ist bei der Einbeziehung von weiteren beitragspflichtigen Gruppen entscheidend, dass von der Kommune ein insgesamt schlüssiges Gesamtkonzept umgesetzt wird und keine willkürliche Belastung einzelner Gruppen erfolgt. Finanzverfassungsrechtlich lässt sich die Heranziehung weiterer Nutzergruppen am ehesten als Beitrag ausgestalten. Dabei muss jedoch für jede Gruppe stets ein konkreter vom ÖPNV vermittelter Vorteil objektiv nachweisbar sein, der sich von den Vorteilen für die Allgemeinheit abgrenzen lässt.
- Kommt es zu einer solchen Verbreiterung der Finanzierungsbasis, könnte die individuelle Beitragshöhe niedriger ausfallen, wenn nicht im gleichen Umfang die Anforderungen an zusätzliche ÖPNV-Angebote steigen.
- Aus verkehrlicher und umweltbezogener Sicht erscheint es grundsätzlich sinnvoll, das erweiterte Bürgerticket so auszugestalten, dass insbesondere Pendlerverkehre aus dem Umland in die Städte einbezogen sind. Die Akzeptanz bei den Arbeitgebern wird jedoch als problematisch eingestuft. Bei der Einbeziehung des Einzelhandels bestehen zudem Risiken im Hinblick auf unerwünschte räumliche Verlagerungseffekte, die im Einzelfall genauer zu betrachten wären. Ähnliches gilt für die Einbeziehung von Veranstaltern, insbesondere da die finanzielle Leistungsfähigkeit vieler kleinerer Veranstaltungsorte in Baden-Württemberg begrenzt ist.

Verpflichtendes Jobticket

- Mit dem Instrument der „verpflichtenden Jobtickets“ werden Arbeitgeber verpflichtet, ihren Arbeitnehmern ein ÖPNV-Ticket für den Arbeitsweg bereitzustellen. Dies könnte durch einen in einer Satzung geregelten kommunalrechtlichen Anschlusszwang an den ÖPNV umgesetzt werden. Bereits die derzeitigen landesrechtlichen Regelungen zu kommunalen Anschlussgeboten weisen die wesentlichen Merkmale auf, die für ein Anschlussgebot an den ÖPNV erforderlich sind.

- In finanzieller und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass bei Einführung verpflichtender Jobtickets mit zusätzlichen Fahrgästen v.a. im Berufsverkehr zu rechnen ist, d. h. zu Zeiten, zu denen der ÖPNV zumeist bereits gut ausgelastet ist. Dies kann zu hohen Investitionsbedarfen führen, die in Relation zu den erzielbaren Zusatzeinnahmen zu setzen sind.
- Bei der etwaigen Umsetzung dieses Instruments sollte im Rahmen der lokalen Gesamtlösung beachtet werden, dass verpflichtende Mehrausgaben für die Unternehmen im kommunalen Standortwettbewerb um Unternehmensansiedelungen eine wesentliche Rolle spielen können. Die Standortqualität sollte daher insbesondere durch die durch den Beitrag sichergestellte ÖPNV-Erschließung weiterhin so hoch sein, dass keine ungewünschten Verlagerungseffekte eintreten.

Verpflichtendes Kombi-Ticket

- Mit „verpflichtenden Kombitickets“ werden Veranstalter verpflichtet, ihren Besuchern mit der Hauptleistung (z. B. Eintrittskarte) ein ÖPNV-Ticket bereitzustellen, wie dies bereits heute verschiedenen Orts im Rahmen des Kombi-Tickets auf freiwilliger Basis praktiziert wird. Analog zum verpflichtenden Jobticket dürfte das Landesrecht bereits heute die entsprechenden Möglichkeiten bereithalten. Für die Kommunen könnte dies ein Instrument sein, um bei großen Veranstaltungen Kombitickets notfalls auch gegen den Willen des Veranstalters durchzusetzen, um so lokale Verkehrskonflikte zu reduzieren. Aufgrund der guten Akzeptanz freiwilliger Kombitickets ist der Anwendungsbereich hierfür jedoch voraussichtlich gering.

Gesetzliche Stellplatzablöse

- In der Landesbauordnung ist derzeit vorgesehen, dass Gebäude eine bestimmte Mindestanzahl von Kfz-Stellplätzen vorhalten müssen. Diese Pflicht könnte insbesondere für Gewerbegebäude so verändert werden, dass anstelle der baulichen Stellplatz-Herrichtung die Bauherren eine Ausgleichsabgabe leisten können, mit der Jobtickets oder andere ÖPNV-Fördermaßnahmen finanziert werden. Wenn die Ausgleichsabgabe so bemessen ist, dass sie für den Bauherren im Vergleich zum Bau der Parkplätze attraktiv ist, hätte die Regelung faktisch denselben Effekt wie die Streichung der Stellplatz-Verpflichtung in der Landesbauordnung, jedoch könnten zusätzliche Mittel für den ÖPNV generiert werden. Ähnliche Modelle werden in anderen Bundesländern bereits praktiziert.

Transport Development Districts

- Als weiteres Instrument zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV ist in Anlehnung an die sog. „Business Improvement Districts“ (BIDs) an sogenannte „Transport Development Districts (TDDs)“ zu denken. Auf

Initiative und nach Billigung einer qualifizierten Mehrheit der Abgabepflichtigen kann die Gemeinde innerhalb eines bestimmten Gebietes eine Abgabe erheben, die unter Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen zweckgebunden zur Verbesserung des ÖPNV-Anschlusses im betroffenen Gebiet verwendet wird.

- Im Hinblick auf die Akzeptanz stellen Transport Development Districts (TDD) aufgrund der Erforderlichkeit von Mehrheitsentscheidungen der unmittelbar Betroffenen einen Sonderfall dar: Wird die Entscheidung für ein TDD getroffen, ist damit auch dessen mehrheitliche Akzeptanz sichergestellt.
- Im Hinblick auf das finanzielle und verkehrliche Wirkungspotenzial von TDDs kann auf keine Erfahrungen in Deutschland zurückgegriffen werden. Denkbar erscheinen TDDs dort, wo Gewerbetreibende oder andere Akteure ein hohes Interesse und eine Zahlungsbereitschaft für eine verbesserte ÖPNV-Anbindung haben. Nach Auskunft mehrerer Experten kann dies v.a. bei Einzelhandelszentren und Gewerbegebieten der Fall sein. Näher zu untersuchen ist, ob das Instrument auch zur gemeinschaftlichen Finanzierung von ÖPNV-Angeboten im ländlichen Raum, insbesondere von Dorf- bzw. Bürgerbussen, geeignet sein kann.
- BIDs und TDDs dürfen dabei nur dazu dienen, Zusatzangebote zu finanzieren, die über die vom Staat zu garantierenden Mindestangebote der Daseinsvorsorge hinausgehen.
- Finanzverfassungsrechtlich handelt es sich hierbei nach der obergerichtlichen Rechtsprechung um eine „Sonderabgabe eigener Art“. Für sie gelten die für Sonderabgaben anwendbaren Maßstäbe. Es bietet sich an, TDDs nicht als eigenständiges Instrument, sondern als Sonderfall von BIDs (oder zur Ermöglichung von Bürgerbussen auch HIDs) zu etablieren, für die in Baden-Württemberg jüngst die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen wurden.

Kommunale Parkplatzsteuer

- Auf Grundlage des § 9 Abs. 4 KAG BW dürfte es bereits heute grundsätzlich möglich sein, durch entsprechende kommunale Steuersatzungen Steuern auf das Anmieten von Parkplätzen als örtliche Aufwandsteuer zu erheben – wenngleich zur zulässigen Reichweite und des Vollzugs einer solchen Steuer Unsicherheiten bestehen. Für das Land besteht kein Handlungsbedarf.
- Bei der Beurteilung des finanziellen und verkehrlichen Potenzials dieses Instruments ist zu beachten, dass die Höhe und Stetigkeit der generierten Einnahmen von der Homogenität des Parkverhaltens abhängt. Erhebliches Finanzaufkommen, mit dem ÖPNV-Angebote in relevantem Umfang

finanziert werden können, dürfte nur in großen Städten zu erwarten sein. Der primäre Effekt dieses Instruments liegt eher in der Lenkungswirkung. Während bei den übrigen Instrumenten das Finanzierungsaufkommen unabhängig vom Modalsplit ist, führt bei der Parkplatzsteuer ein Wirken des Instruments, d. h. ein fallender Modalsplit-Anteil des Pkw bzw. ein Rückbau von Parkraum, automatisch zu sinkenden Einnahmen.

Kfz-Nahverkehrsabgabe

- Die Kfz-Nahverkehrsabgabe, bei der die abgabepflichtigen Pkw-Halter von der die Abgabe erhebenden Kommune eine ÖPNV-Freifahrberechtigung erhält, dürfte rechtlich am ehesten als Beitrag einzuordnen und zu rechtfertigen sein. Es erscheint jedoch nicht sicher, ob die Freifahrtberechtigung und der indirekte Vorteil der Entlastung der Straßen durch den ÖPNV als Anknüpfungspunkte für die Individualisierbarkeit des Sondervorteils ausreichen. Bei der Ausgestaltung des Instruments ist die Wahrung der Verhältnismäßigkeit bei der Beitragshöhe zu beachten.
- In ihrer Wirkung ist die Kfz-Nahverkehrsabgabe mit anderen Finanzierungsinstrumenten vergleichbar, die gegen Zahlung eines jährlichen Pauschalbetrags eine ÖPNV-Fahrtberechtigung vorsehen (Bürgerticket u. ä.).
- Das Instrument erscheint zwar unter dem „Push“-Aspekt einer Verteuerung des Straßenverkehrs als Option, weist aber auf kommunaler Ebene aufgrund der Fokussierung ausschließlich auf den eingetragenen Kfz-Zulassungsort Nachteile gegenüber anderen – verlässlicheren – Möglichkeiten zur Definition der Gruppe von Abgabepflichtigen auf.
- Nutzungsbezogene Kfz-Abgaben bzw. Straßenbenutzungsgebühren wurden in dieser Untersuchung nur als kurzer Exkurs betrachtet, um diese Option grundsätzlich aufzuzeigen. Angesichts der bereits gut untersuchten rechtlichen Zulässigkeit, der erheblichen finanziellen und verkehrlichen Vorteile für die Länder und Kommunen (einfache Administration, Push- und Pull-Wirkung) sollten Straßenbenutzungsgebühren insbesondere in Verbindung mit einem verpflichtenden Erwerb von ÖPNV-Fahrtberechtigungen auch in Zukunft als Option diskutiert und in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Umweltauswirkungen

- Mit den getroffenen Annahmen zur Änderung von ÖPNV-Angebot und ÖPNV-Nachfrage sowie zu den möglichen Anteilen einer Verkehrsverlagerung vom Pkw am ÖPNV-Zuwachs für das Jahr 2020 ist eine Minderung der landesweiten Umweltwirkungen des Personenverkehrs um bis zu 4-5 % gegenüber der Ausgangssituation, d. h. ohne Stärkung des ÖPNV, denkbar. Die erreichbaren Umweltentlastungen sind dann am größten, wenn durch Verbesserungen des ÖPNV-Angebots eine Erhöhung

der ÖPNV-Auslastung erreicht wird und ein möglichst großer Anteil der zusätzlichen ÖPNV-Nachfrage zum Wegfall von Pkw-Fahrten führt.

- Eine Verringerung des ÖPNV-Angebots, z. B. wenn es zu Verschlechterungen der Finanzierungssituation im ÖPNV kommt, würde umgekehrt zu einer leichten Erhöhung der Umweltwirkungen des Personenverkehrs gegenüber einem gleichbleibenden ÖPNV-Angebot führen.
- Ausgehend von der landesweiten Betrachtung sind auch qualitative Rückschlüsse auf mögliche Umweltwirkungen eines ÖPNV-Ausbaus auf lokaler Ebene möglich. So können mit einer Stärkung des elektrisch betriebenen ÖPNV, also insbesondere der Stadt- und Straßenbahnen sowie des Schienenpersonennahverkehrs (aber auch zukünftig mit Elektrobussen) lokale Luftschadstoffemissionen komplett vermieden werden. Langfristig ist mit zunehmendem Anteil erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung zudem auch eine zusätzliche Reduktion der Treibhausgasemissionen möglich. Entscheidend für mögliche Umweltentlastungen durch Verbesserungen des ÖPNV-Angebots ist, dass damit vor allem eine Verlagerung von Pkw-Fahrten erreicht wird und möglichst wenige Fahrten vom emissionsfreien Rad- und Fußverkehr auf den ÖPNV verlagert werden. Daher können Verbesserungen des ÖPNV-Angebots nicht isoliert betrachtet werden. Sie sind stets im Kontext mit weiteren Maßnahmen zu sehen, die zum einen die Verknüpfung des ÖPNV mit anderen Verkehrsmitteln des Umweltverbundes stärken und zum anderen zielgerichtet auf eine Verlagerung von Pkw-Verkehr abzielen.

Schlussfolgerungen

- Die nach dem bestehenden Landesrecht verfügbaren Möglichkeiten zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV werden von den Kommunen noch nicht ausgeschöpft.
- Die Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente erscheint aus fachlicher Sicht sinnvoll, um den Kommunen zusätzliche Möglichkeiten zur Aufrechterhaltung und zum Ausbau des ÖPNV an die Hand zu geben. Damit erhielten die Kommunen auch zusätzliche Instrumente zur Verbesserung der kommunalen Luftqualität.
- Hierfür steht eine ganze Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Aufgrund der heterogenen Ausgangssituation in den Städten, Landkreisen und Gemeinden sollte eine Bandbreite an Instrumenten zur Verfügung gestellt werden, da kein Instrument alleine auf alle heterogenen lokalen Situationen eingehen kann. Für ihre sehr unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen sollten Kommunen daher verschiedene Instrumente an die Hand bekommen, aus denen vor Ort ein schlüssiges, auf die jeweilige lokale Situation zugeschnittenes Gesamtkonzept entwickelt werden kann.

- Den Kommunen und Verbänden sollte die notwendige Freiheit gegeben werden, um selbst über den jeweils adäquaten Instrumentenmix zu entscheiden bzw. um grundsätzlich über den Einstieg in die Drittnutzerfinanzierung zu entscheiden. Pionier-Kommunen sollten die Möglichkeit erhalten, Instrumente zu erproben und bei Erfolg andere Kommunen zur Nachahmung zu motivieren.
- Die zunehmenden Finanzierungsprobleme des ÖPNV in vielen Regionen des Landes, die vielerorts bestehenden Überschreitungen von Umweltqualitäts-Grenzwerten sowie der globale Klimawandel verlangen von den Kommunen integrierte, schlüssige Antworten. Die verstärkte Ausschöpfung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten sowie die Einführung neuer Optionen zur Drittnutzerfinanzierung haben das Potenzial, hierzu einen relevanten Beitrag leisten. Eine langfristige Stabilisierung der bestehenden Finanzierungsquellen des ÖPNV, die auch in Zukunft unverändert die Hauptfinanzierungslast des ÖPNV tragen müssen, bleibt unabhängig hiervon jedoch eine vordringliche Aufgabe des Bundes und der Länder.

S. **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Finanzströme und Finanzierungsinstrumente des ÖPNV in Deutschland	8
Abbildung 2: Kriterien für die Bewertung der Instrumente.....	26
Abbildung 3: Spezifischer Energieverbrauch verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland	126
Abbildung 4: Spezifische Treibhausgasemissionen verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland	127
Abbildung 5: Spezifische Stickstoffoxid- und Abgaspartikelemissionen verschiedener Verkehrsmittel im Personennahverkehr in Deutschland	128
Abbildung 6: Durchschnittliche Änderung der untersuchten Umweltwirkungen des Personenverkehrs im Jahr 2020 für Baden-Württemberg unter verschiedenen Annahmen zur Änderung von ÖPNV- Angebot und -Nachfrage sowie anteiligen Verlagerungseffekten mit dem Pkw-Verkehr.....	132

T. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Raumstrukturelle Kennzahlen für Baden-Württemberg 2003	4
Tabelle 2: Entwicklung der Pendlermobilität in Baden-Württemberg 2005 bis 2009.....	5
Tabelle 3: Finanzierungsquellen des ÖPNV.....	10
Tabelle 4: Übersicht denkbaren Finanzierungsinstrumente zur Drittnutzerfinanzierung.....	25
Tabelle 5: Kategorien zur Systematisierung der Finanzierungsinstrumente	26
Tabelle 6: Szenarien zur Abschätzung möglicher Umweltwirkungen durch ein höheres ÖPNV-Angebot	129
Tabelle 7: Durchschnittliche Änderung der untersuchten Umweltwirkungen des Personenverkehrs im Jahr 2020 für Baden-Württemberg unter verschiedenen Annahmen zur Änderung von ÖPNV- Angebot und -Nachfrage sowie anteiligen Verlagerungseffekten mit dem Pkw-Verkehr.....	131
Tabelle 8: Bewertungsskala der einzelnen Instrumente	152
Tabelle 9: Bewertungsmatrix der denkbaren Finanzierungsinstrumente	153
Tabelle 10: Bewertungsmatrix der vertieft untersuchten Finanzierungsinstrumente	154

U. Literaturverzeichnis

- Arndt, Hans-Wolfgang, und Holger Jenzen. *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*. München, 2005.
- Baum, Herbert, Jutta Schneider, und Heiko Peters. „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 107, Nr. 2/2007 (2007): 87–108.
- Baumeister, Hubertus, Hrsg. *Recht des ÖPNV*. Hamburg: DVV Media Group, 2013.
- Beier, Reinhold, Alexandra Klemps, und Christof Peter-Dosch. *Aktuelle Praxis der kommunalen Parkraumbewirtschaftung in Deutschland*. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Verkehrstechnik Heft V 145. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW, Verl. für Neue Wiss, 2006.
- Bernecker, Tobias. *Kurzstudie: City-Maut und Nahverkehrsabgabe*. Heilbronn, 2012.
- Boltze, Manfred, und Stefan Groer. „Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs“. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, Nr. 3/2012 (2012): 135–57.
- Bracher, Tillmann, Jürgen Gies, Irene Schlünder, und Thomas Warnecke. *Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?* Difu-Paper. Berlin, 2014.
- Burmeister, Jürgen. „Neue Wege zur (Mit-)Finanzierung des ÖPNV: Public-Private-Partnership und Sponsoring“. *Verkehr und Technik*, Nr. 7/2004 (2004): 255–62.
- Daehre, Karl-Heinz. *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Bericht der Kommission*, 2012.
- de Buhr, Klaus Michael, und Thomas Schomerus. „Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe. Überlegungen anhand eines Fahrscheinmodells“. *Informationsdienst Umweltrecht*, Nr. 2/1992 (1992): 84–89.
- Dreier, Horst, Hrsg. *Grundgesetz Kommentar, Band I – Artikel 1-19*. München, 2013.
- Driehaus, Hans-Joachim. *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*. München, 2012.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg. *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*. Bonn, 2010.
- Fuchs, Tine. „Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht“. *ZfBR*, 2011, 211–16.
- Geißler, Torsten, und Martina Jetzki. „Finanzierungsalternativen im ÖPNV“. gehalten auf der Fachtagung der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK), Aachen, 9. März 2010.
- Gern, Alfons. *Kommunalrecht Baden-Württemberg*. Baden-Baden, 2005.
- Gies, Jürgen. „Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV“. gehalten auf der Mit Bus und Bahn in die Zukunft? ÖPNV – nie war er so wertvoll wie heute! Die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs vor der Zerreißprobe, Berlin, 3. Dezember 2013.

- Heer, Reinhard. *Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg*. Tübingen, 1999.
- Hegelau, Hans Joachim. *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*. Bonn: Inst. Finanzen und Steuern, 1994.
- Heinrichs, Eckhart, und Philip Janus. *Wirtschaftliches Parkraummanagement. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 7 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“*. Berlin, 2009.
- Heinze, Christian. *Personenbeförderungsgesetz: Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos, 2007.
- Henneke, Hans-Günter, Hermann Pünder, und Christian Waldhoff, Hrsg. *Recht der Kommunal финанzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*. München, 2006.
- Hermes, Georg. „Motorisierter Individualverkehr und ÖPNV in Ballungsräumen“. In *Rechtliche Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten Verkehrspolitik, Baden-Baden*, herausgegeben von H.-H. Koch, 147–73. Baden-Baden, 2000.
- ILS, Hrsg. *Mieterticket & Co. Erfolgsfaktoren siedlungsbezogener Mobilitätsdienstleistungen*. Dortmund, 2003.
- infas, und DLR, Hrsg. *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*. Bonn / Berlin, 2010.
- ITP, BVU, IVV, und Planco. *Verkehrsverflechtungsprognose 2030 Los 3: Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs. Schlussbericht*. München, 2014.
- Jachmann, Monika. „Die Einführung einer Nahverkehrsabgabe durch Landesgesetz“. *NVwZ*, 1992, 932 ff.
- Jäde, Henning. „Musterbauordnung 2002 – ein Überblick“. *NVwZ* 22, Nr. 6 (2003): 668–671.
- Jarass, Hans D. *Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz: eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben*. Bd. 83. Köln: Otto Schmidt Verlag DE, 1999.
- Jochum, Georg. *Die Steuervergünstigung: Vergünstigungen und vergleichbare Subventionsleistungen im deutschen und europäischen Steuer-, Finanz- und Abgabenrecht*. Bd. 3. Münster, 2006.
- KCW GmbH. *Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur*. Berlin, 2013.
- Klein, Angelika. *Die ÖPNV-Grundgebühr: ein Instrument zur zukunftsorientierten Gestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs*. Clausthal-Zellerfeld: Papierflieger, 1998.
- Klinger, Remo. „Landesrechtliche Kompetenzen für eine City-Maut zur Luftreinhaltung“. *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2016, 591.
- Klostermann, T. „Pendlerströme an beruflichen Schulen zwischen den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs“. *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, Nr. 12/2011 (2011): 10–15.
- Koch, Hans-Joachim. *Umweltrecht*. München: Vahlen, 2013.

- Koenig, Christian, Jürgen Kühling, und Christian Theobald. *Recht der Infrastrukturförderung: ein Leitfaden für die Praxis*. Heidelberg; München: Sellier, 2004.
- Kossak, Andreas. „Unkonventionelle Optionen zur Finanzierung des ÖPNV. Anregungen aus dem Ausland“. *Der Nahverkehr*, Nr. 7–8/2013 (2013): 7–11.
- Krause, Thorsten. *Die Nahverkehrsabgabe: verfassungsrechtliche Probleme unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Diskussion in Hamburg*. Frankfurt am Main: Lang, 1996.
- Kroh, Ralph. *ÖPNVG Baden-Württemberg. Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs. Kommentar*. Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 1996.
- Krönes, Gerhard. „Nahverkehrsabgabe - ein Ausweg aus der Finanzierungsproblematik im öffentlichen Nahverkehr?“ *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen: ZögU/Journal for Public and Nonprofit Services*, 1991, 142–155.
- Lackner, Hendrik. „Mollklänge dämpfen die BID-Euphorie. Eine kritische Zwischenbilanz unter Berücksichtigung aktueller verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung“. *DVBL*, Nr. 24 (2011): 1520–27.
- Landtag von Baden-Württemberg. „Drucksache 15 / 6180: Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)“. Stuttgart, 2014.
- Maak, Eckhard. *Verkehrslenkende Abgabenmodelle – Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung*. Tübingen, 1998.
- Maaß, Christian, und Gregor Waluga. „„Allgemeiner ÖPNV-Beitrag‘ und ‚Bürgerticket‘ als Instrumente zur Finanzierung des Nahverkehrs“. *Verkehr und Technik*, Nr. 1/2016 (2016): 27–30.
- . „Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen“. *Verkehr und Technik*, Nr. 10/2014 (2014): 397–401.
- Maaß, Christian, Gregor Waluga, und Raphael Weyland. *Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin*. Herausgegeben von Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin. Berlin, 2015.
- Manssen, Gerrit. „Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe“. *DÖV*, 1996, 12–18.
- Matz, Isa Alexandra. „Umlagefinanzierung im ÖPNV, Teil 2“. *IR - InfrastrukturRecht - Energie, Verkehr, Abfall, Wasser*, Nr. 2/2014 (2014): 32–35.
- Maunz, Theodor, und Günter Dürig. *Grundgesetz: Kommentar. Loseblattsammlung (Stand: November 2006)*. München: C.H.Beck, 1958.
- Meyer, Bettina. *Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung elektronischer Erhebungstechniken unter ökonomischen und juristischen Aspekten*. Hamburg, 1994.
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Nordrhein-Westfalen. *Zukunft des ÖPNV in NRW. Weichenstellung für 2020 /*

2050. *Abschlussbericht der Kommission (Langfassung)*. Düsseldorf, 2013.
- Montag, Frank, und Franz Jürgen Säcker, Hrsg. *Münchener Kommentar: Europäisches und Deutsches Wettbewerbsrecht (Kartellrecht). Band 3: Beihilfen- und Vergaberecht*. Bd. 3. München: C.H.Beck, 2011.
- Müller, Miriam. „Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: eine Evaluation“. *Der Nahverkehr*, Nr. 10/2013 (2013): 50–54.
- Murswiek, Dietrich. *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr: Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung. Band 1: Die Innenstadtzufahrtsabgabe*. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Ges., 1993.
- Nettesheim, Martin. „EU-Beihilferecht und nichtfiskalische Finanzierungsmechanismen“. *Neue juristische Wochenschrift*, Nr. 26/2014 (2014): 1847–52.
- Preuß, Thomas. *Erfahrungsaustausch zur Parkraumbewirtschaftung in ausgewählten deutschen Großstädten. Ergebnisbericht zum Arbeitspaket 12 im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „ParkenBerlin“*. Berlin, 2009.
- Quaas, Michael. *Kommunales Abgabenrecht*. München, 1997.
- Rogner, Frank. *Finanzierungsmodell des öffentlichen Personennahverkehrs*. Kaiserslautern, 1996.
- Sachs, Hrsg. *Grundgesetz – Kommentar*. München, 2011.
- Schlünder, Irene. *Wiederkehrende Straßenausbaubeiträge statt Einzelfallbelastung für Anlieger. Difu-Papers*. Difu-Paper. Berlin, 2012.
- Schomerus, Thomas. „Nahverkehrsabgaben-Modelle“. In *Umweltverkehr: Bausteine für eine zukunftsfähige Verkehrswelt*, herausgegeben von Ulrich Smeddinck, 127–44. Blottner, 1996.
- Seydewitz, Rolf, und Markus Tyrell. *Der beitragsfinanzierte Nulltarif. Ein Ansatz zur Finanzierung und Attraktivierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (Kurzfassung)*. Zentrum für europäische Studien 22. Trier, 1995.
- Siedenbiedel, Christian. „Lohnt sich falsches Parken? Neues Kalkül für Autofahrer“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18. Januar 2013.
- Stadt Bad Sooden-Allendorf. „Satzung über die Erhebung einer Pferdesteuer im Gebiet der Stadt Bad Sooden-Allendorf“, 14. Dezember 2012. http://www.bad-sooden-allendorf.de/staedtische-satzungen.html?file=files/bsa/BSA_Dateien/satzungen/Pferdesteuersatzung.pdf.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. *Arbeitsmarktangebot und Pendlerverhalten in Baden-Württemberg 2012*. Stuttgart, 2013.
- VDV. *VDV-Statistik 2011*. Köln, 2012.
- Vogel, Klaus. *Verfassungsmäßigkeit einer Nahverkehrsabgabe in Baden-Württemberg; Rechtsgutachten im Auftrag des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg*. München, 1991.

- von Mangold, Herrmann, Friedrich Klein, und Christian Starck, Hrsg.
Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19.
München, 2005.
- Voßkuhle, Andreas. *Das Kompensationsprinzip.* Tübingen, 1999.
- VVS. „Zahlen, Daten, Fakten – Begleitheft zum Verbundbericht 2012“.
Stuttgart, 2013.
- Waluga, Gregor. „Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer
zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und
Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal“. *RaumPlanung*, Nr.
2/2014 (2014): 126–31.
- — —. *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket.*
Dissertation (erscheint 2016), 2016.
- Wieland, Joachim. „Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben im System der
Kommunalfinanzen“. In *Kommunalsteuern und -abgaben*, von Joachim
Wieland, 159–73. DStJ 35. Köln, 2012.
- Wilms, Heiner. *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr:
Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der
Verkehrslenkung. Band 2: Die Pendler- und Großveranstaltungsabgabe.*
Baden-Baden: Nomos-Verlag-Ges., 1994.
- Winkelmann, U. „Die Pendlermobilität steigt überall in Baden-Württemberg“.
Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 2/2012 (2012): 25–
28.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. *Landesentwicklungsbericht
2005.* Stuttgart, 2005.
- Wolf, R. „Vorausrechnung der Schüler- und Schulabgängerzahlen bis 2025“.
Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg, Nr. 11/2007 (2007): 20–
28.

V. Anhang

Symbol	Erläuterung			
	Finanzierung	Recht und Vollzug	Akzeptanz	Wirkung
++	Vollständig und sicher	geringe Risiken	sehr hoch	Besonders geeignet
+	Ausreichend	Überschaubare Risiken	gut	Gut geeignet
o	Mäßig	vorhandene Risiken	mäßig	Keine nennenswerten Änderungen
-	Gering	deutliche Risiken	gering	Es könnten unerwünschte Effekte auftreten
--	Uneffektiv	Erhebliche rechtliche Risiken	sehr gering	Kontraproduktiv
?		klärungsbedürftig		

Tabelle 8: Bewertungsskala der einzelnen Instrumente

Anmerkung zu den folgenden Tabelle 9 und Tabelle 10:

Die beiden folgenden Tabellen sind zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Untersuchungsprozess entstanden. Tabelle 9 beinhaltet eine vorläufige Beurteilung einer Vielzahl von Instrumenten. Die Bewertung war die Grundlage für die Auswahl der im darauf folgenden Gutachtenprozess vertieft untersuchten Instrumente. Tabelle 10 beinhaltet eine Bewertung dieser vertieft untersuchten Abgabenmodelle. Abweichungen bei den Bewertungen sind auf die verschiedenen Zeitpunkte der Vornahme der Bewertungen zurückzuführen.

Nr.	Finanzierungsinstrument	Bewertungskriterium	Finanzierung					Recht & Vollzug						Akzeptanz						Wirkung				
			Zahlungspflichtige	Verwendung	Potenzial / Volumen	Kontinuität	Vorläufige Einschätzung	Einordnung	Finanzverfassung	Landeskompetenz	Grundrechte	ÖPNV-Recht	Vollzug & Verwaltung	Vorläufige Einschätzung	Dosierbarkeit	Konfliktpotenzial	Soziale Verträglichkeit	Kritische Akteure	Kommunalpolitische Entscheidungsträger	Vorläufige Einschätzung	Potenzial Modalsplit	Urbane Räume	Ländliche Räume	Umweltpotenzial
1	Stellplatzablöse	Bauherren	Infrastruktur	+	o	+	Sonderabgabe	++	++	++	+	+	++	++	o	+	o	o	+	+	+	o	o	+
2	Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge	Bauherren	Infrastruktur	+	o	+	Beitrag	++	?	+	+	+	?/+	+	o	+	o	+	o	+	+	o	o	o
3	Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge	Grundstückseigentümer	Infrastruktur	++	++	++	Beitrag	+	?	o	+	?/o	o	++	-	+	o	o	o	+	+	o	o	o
4	ÖPNV-Grundgebühr	Grundstückseigentümer	Infrastruktur	+	++	++	Gebühr	+/?	+	+	+	+	+	+	-	o	o	-	o	o	o	++	o	o
5	Bürgerticket	Anwohner	Betrieb, Infrastruktur	++	++	++	Beitrag	+	?/+	-	?	?/+	+	+	-	+	-	o	-/o	++	+	++	++	++
6	Bürgerticket-Freikontingent	Anwohner	Betrieb, Infrastruktur	+	++	++	Beitrag	+	?/+	-	?	?	+	+	-	+	-	o	-/o	+	+	++	+	+
7	Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag	Arbeitgeber	Betrieb	+	++	++	Beitrag	+	+	?/-	?	o	o	+	-	+	o	o	o	++	+	++	++	++
8	Arbeitgeber-Nahverkehrsabgabe	Arbeitgeber	Betrieb, Infrastruktur	+	o	+	Sonderabgabe	-/?	o	+	+	-	-	+	-	+	o	o	o	++	+	++	++	++
9	Verpflichtendes Jobticket	Arbeitgeber	Betrieb	+	o	+	Gesetzliche Pflichten	+	?/+	?/-	?/+	+	+	+	-	+	o	-	+	+	+	+	+	+
10	Einzelhandels-Nahverkehrsabgabe	Handel	Infrastruktur, Betrieb	+	o	+	Sonderabgabe	-	-/?	-	+	-	-	+	-	+	-	-	o	o	+	o	o	o
11	Einzelhandels-Beitrag	Handel	Betrieb, Infrastruktur	+	o	+	Beitrag	+	+	-	+	+	+	+	-	+	-	-	o	+	+	o	o	+
12	Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel	Handel	Betrieb	+	o	+	Gesetzliche Pflichten	?/-	--	?/o	?/+	--	--	+	-	o	-	o	o	o	+	o	o	o
13	Veranstalter-Nahverkehrsabgabe	Veranstalter	Infrastruktur, Betrieb	+	-	o	Sonderabgabe	o	-/?	-	+	o	-	+	-	o	-	o	o	+	+	o	o	o
14	Veranstalter-Beitrag / Veranstaltungsticket	Veranstalter	Betrieb	+	o	+	Beitrag	+	+	+	+/?	+	+	+	-	o	-	o	o	o	+	o	o	o
15	Verpflichtendes Kombiticket	Veranstalter	Betrieb, Infrastruktur	+	o	+	Gesetzliche Pflichten	?	?	+	?/+	+	+	+	-	o	-	o	o	o	+	o	o	o
16	Kfz-Nahverkehrsabgabe	Kfz-Eigentümer	Betrieb, Infrastruktur	++	++	++	Sonderabgabe	o	?/o	+	+	+/?	o	+	-	--	--	o	--	+	+	++	+	+
17	City-Maut	Kfz-Eigentümer	Infrastruktur, Betrieb	++	+	++	Steuer, Gebühr, Sonderabgabe	+/?	+	+	+	o	+	+	-	o	-	-	o	+	++	o	++	++
18	Transport Development Districts	Grundstückseigentümer	Infrastruktur, Betrieb	+	o	+	Sonderabgabe, Beitrag	+	+	+	?/+	+	+	++	++	+	+	+	++	+	++	+	+	+
19	Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber	Arbeitgeber	Infrastruktur, Betrieb	o	o	o	Gesetzliche Pflichten	?	?/+	+	?/+	+	+	+	o	+	-	o	o/+	+	+	o	+	+
20	Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung	Anbieter von Parkraum	Betrieb	+	+	+	Steuer	+	-/?	+	+	o	o	+	-	o	-	-	o	+	+	o	o	o

Tabelle 9: Bewertungsmatrix der denkbaren Finanzierungsinstrumente

Nr.	Finanzierungsinstrument	Bewertungskriterium	Finanzierung					Recht					Akzeptanz					Wirkung						
			Zahlungspflichtige	Verwendung	Potenzial / Volumen	Kontinuität	Einschätzung	Finanzverfassung	Landeskompetenz	Grundrechte	ÖPNV-Recht	Vollzug & Verwaltung	Einschätzung	Dosierbarkeit	Konfliktpotenzial	Soziale Verträglichkeit	Kritische Akteure	Kommunalpolitische Entscheidungsträger	Einschätzung	Potenzial Modalsplit	Verdichtete Räume	Ländliche Räume	Umweltpotenzial	Einschätzung
1	ÖPNV-Erschließungsbeiträge																							
a)	Einmalig	Bauherren	Infrastr	+	0	+	++	+	+	+	+	+	+	0	+	0	+	0	+	+	0	0	+	
b)	Wiederkehrend	Grundstückseigentümer	Infrastr	++	++	++	+	+	0	+	0	+	++	0	+	0	0	0	+	+	0	0	+	
2	ÖPNV-Grundgebühr	Grundstückseigentümer	Infrastr	+	++	++	+	+	+	+	+	+	+	-	0	0	-	0	0	0	++	0	0	
3	Bürgerticket																							
a)	Bürgerticket Frei-Abo	Anwohner	Betrieb Infrastr	++	++	++	+	+	+	+	+	+	+	0	+	-	0	0	++	+	++	++	++	
b)	Bürgerticket-Freikontingent	Anwohner	Betrieb Infrastr	+	++	++	+	+	+	+	+	+	+	0	+	-	0	0	+	+	++	+	+	
c)	Bürgerticket + Arbeitgeberbeitrag	Anwohner + Arbeitgeber	Betrieb Infrastr	+	++	++	+	0	-	+	0	0	+	-	+	--	-	-	++	+	++	++	++	
d)	Bürgerticket + Einzelhandels-Beitrag	Anwohner + Handel	Betrieb Infrastr	+	+	+	+	0	-	+	-	-	+	-	+	--	-	-	+	+	0	0	+	
e)	Bürgerticket + Veranstalter-Beitrag	Anwohner + Veranstalter	Betrieb Infrastr	+	+	+	+	0	0	+	+	0	+	-	0	--	-	-	0	+	0	0	0	
4	Gesetzliche Pflichten																							
a)	Verpflichtendes Jobticket	Arbeitgeber	Betrieb	+	0	+	+	0	0	+	+	0	+	-	+	0	-	0	+	+	+	+	+	
b)	Variante: Jobticket als Surrogat für Stellplatz-Pflicht	Arbeitgeber	Betrieb	+	0	+	+	++	++	+	+	+	++	+	++	+	+	+	+	+	0	+	+	
c)	Verpflichtendes Kombiticket	Veranstalter	Betrieb Infrastr	+	0	+	0	+	+	+	+	+	+	-	0	-	0	0	0	+	0	0	0	
5	Transport Development Districts	Grundstückseigentümer	Infrastr Betrieb	-	0	0	+	+	+	+	+	+	++	++	+	+	+	++	+	++	+	+	+	
6	Kommunale Parkplatzsteuer	Anbieter von Parkraum	Betrieb	-	0	0	0	+	+	+	0	+	+	-	0	-	-	-	+	+	-	0	0	
7	Kfz-Nahverkehrsabgabe	Kfz-Besitzer	Betrieb Infrastr	+	++	+	+	0	+	+	+	+	0	--	0	--	-	-	++	+	0	++	+	

Tabelle 10: Bewertungsmatrix der vertieft untersuchten Finanzierungsinstrumente



KONTAKT

Christian Maaß

HIR Hamburg Institut Research gGmbH
Paul-Neumann-Platz 5
22765 Hamburg

Tel.: +49 (40) 391 069 89 0
info@hamburg-institut.com
www.hamburg-institut.com