


Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Vorsitzenden des Verkehrsausschusses
Thomas Nückel MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

ausschließlich per E-Mail:
anhoerung@landtag.nrw.de; thomas.nueckel@landtag.nrw.de



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3659

A11, A02

Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

**Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches
Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen**

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/10628
hier: schriftliche Anhörung von Sachverständigen

Sehr geehrter Herr Nückel,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorge-
nannten Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW sehen zwar in einer
stärkeren finanziellen Einbindung von Nutznießern des ÖPNV einen grundsätz-
lich sinnvollen Ansatz, mit dem ein Beitrag zur finanziellen Nachhaltigkeit im
ÖPNV-Sektor und zum Gelingen der Verkehrswende geleistet werden kann. Ein
Bürgerticket mit einer verpflichtenden Beitragsfinanzierung, wie es die antrag-
stellende Fraktion vorschlägt, sehen wir jedoch kritisch, insbesondere mit Blick
auf die Geeignetheit eines solchen Modells für den kreisangehörigen Raum.

Unsere Kritik bezieht sich sowohl auf den administrativen Aufwand, die Akzep-
tanz einer Beitragsfinanzierung und nicht zuletzt auf die zahlreichen offenen
Rechtsfragen.

A. Rechtliche Fragen

Eine Finanzierung des ÖPNV über Beiträge würde vor rechtlichen und tatsäch-
lichen Herausforderungen stehen, zumal es in Deutschland hierzu noch keine
relevanten Praxisbeispiele gibt.

Rechtlich müssten sich solche Beiträge an den Maßstäben des Finanzverfas-
sungsrechts messen lassen, ein freies Abgabenerfindungsrecht steht dem Ge-
setzgeber – sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene – nicht zu.

Datum 16.02.2021

Landkreistag NRW
Dr. Markus Faber
Hauptreferent
Telefon 0211 300491-310
M.Faber@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 36.16.05

Städte- und Gemeindebund NRW
Cora Ehlert
Referentin
Telefon 0211 4587-233
Cora.Ehlert@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 33.3.2-001/007

1. Grundsätzlich sind insofern die Kategorien der Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben zu unterscheiden. Darüber hinaus kann die öffentliche Hand keine weiteren, finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehenen Finanzierungsinstrumente schaffen.

Unter einer Steuer ist in diesem Zusammenhang eine Geldleistung ohne Anspruch auf individuelle Gegenleistung zu verstehen, die an einem steuerpflichtigen Tatbestand (Erwerb, Verbrauch) anknüpft. Danach kommt eine Steuer zur Finanzierung eines solidarischen Bürgertickets offensichtlich - schon wegen des Merkmals der fehlenden Möglichkeit zur Gegenleistung - nicht in Betracht.

Gebühren sind Geldleistungen, die als Gegenleistung für eine besondere Leistung – Amtshandlungen oder sonstige Tätigkeiten – der Verwaltung oder für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben werden. Da es hier nicht auf die tatsächliche Nutzung der ÖPNV ankommen soll, scheiden auch Gebühren als Finanzierungsgrundlage aus.

2. Für das angestrebte Modell kämen allenfalls Beiträge in Betracht. Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung oder Erweiterung kommunaler Einrichtungen und Anlagen dienen (§ 8 Abs. 2 KAG NRW). Diese Definition würde die Möglichkeit der Finanzierung eines solidarischen Bürgertickets gleich in zweifacher Hinsicht einschränken: Zum einen, weil die Möglichkeit der Beitragserhebung auf den Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung beschränkt ist (und gerade nicht zur Finanzierung des laufenden Betriebs herangezogen werden kann), und zum anderen, weil zweifelhaft ist, ob es sich beim ÖPNV generell um eine öffentliche Einrichtung oder Anlage handelt.

Der vorliegende Antrag und das Gutachten über die Realisierung des solidarischen Bürgertickets in Wuppertal von Professor Dr. Urs Kramer beschränken sich auf die Sach- und Rechtslage in Wuppertal. Im ÖPNV-Sektor insgesamt sind aber nicht nur kommunale, sondern auch private Verkehrsunternehmen, die Deutsche Bahn AG sowie verschiedene private Bahnbetreiber vertreten. Es ist zweifelhaft, ob diese Verkehrsträger sämtlich unter die Begriffe der (kommunalen) öffentlichen Einrichtung oder Anlage im Sinne der §§ 8 Abs. 2, 4 Abs. 2 KAG NRW subsumiert werden können. Ein Unternehmen oder eine andere Zusammenfassung technisch selbständiger Anlagen ist dann als (kommunale) öffentliche Einrichtung i.S.d. des KAG NRW anzusehen, wenn die Kommune sie in Erfüllung einer kommunalen Aufgabe der Allgemeinheit oder zumindest einem abgrenzbaren Einwohnerkreis zur Verfügung stellt.

Aufgrund der Vorgaben des Personenbeförderungsrechts gilt regelmäßig ein Nutzungsanspruch der Einwohnerinnen und Einwohner gegenüber einem mit einer personenbeförderungsrechtlichen Konzession ausgestatteten Verkehrsunternehmen (Beförderungspflicht), so dass ein dem einer öffentlichen Einrichtung vergleichbarer Sachverhalt vorliegen könnte. Allerdings handelt es sich hierbei nicht generell um eine kommunale öffentliche Einrichtung, was aber bei einer Beitragserhebung durch eine Kommune erforderlich wäre. Bereits ein privates Busunternehmen mit einer eigenen personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung kann nicht als kommunale öffentliche Einrichtung angesehen werden, weil hier die betreffende Kommune weder einen gesellschaftsrechtlich beherrschenden Einfluss ausübt, noch für die Genehmigungserteilung zuständig ist (diese ist in NRW Sache der Bezirksregierungen). Vergleichbares würde für die Deutsche Bahn AG, die Busgesellschaften der Deutschen Bahn AG mit eigener personenbeförderungsrechtlicher Genehmigung und private Bahnbetreiber gelten. Deshalb kann nur unter bestimmten, nicht generalisierbaren Voraussetzungen beim ÖPNV (gleich ob schienen- oder straßengebunden) von einer kommunalen öffentlichen Einrichtung gesprochen werden; darüber hinaus würden aber viele nicht kommunale Verkehrsunternehmen – und diese machen in weiten Teilen von NRW einen größeren Teil des ÖPNV aus – nicht vom Begriff der kommunalen öffentlichen Einrichtung erfasst.

Das KAG NRW könnte daher in seiner geltenden Fassung kaum zur Finanzierung eines solidarischen Bürgertickets herangezogen werden. Notwendig wäre unseres Erachtens zumindest eine umfängliche Änderung der landesgesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Beitragserhebung, entweder im KAG NRW oder auch in ÖPNV-Gesetz NRW (und selbst unter diesen Umständen wäre eine rechtliche Ausgestaltung schwierig; vgl. sodann).

3. Denkbar wäre, dass der Landesgesetzgeber eine solche Beitragspflicht bzw. die Ermächtigung zur Erhebung entsprechender Beiträge vorsehen könnte. In einer Entscheidung des BVerfG zum Rundfunkbeitrag (Urt. v. 18.07.2018, Az. 1 BvR 1675/16, 1 BvR 745/17, 1 BvR 836/17, 1 BvR 981/17) hat das Gericht ausgeführt, dass es dem Gesetzgeber vor dem Hintergrund des Finanzverfassungsrechts grundsätzlich freistehe, neue beitragsrechtliche Tatbestände zu formulieren, die an die Möglichkeit zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung anknüpfen. Jedoch ergeben sich hier weitere, bislang ungeklärte Folgefragen:

a) So ist ungeklärt, wie die Möglichkeit zur Nutzung des ÖPNV für die finanzverfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Beitragspflicht aussehen müsste. Bei den bisherigen Entscheidungen zum KAG NRW war jedenfalls immer klar, dass die Beitragsverpflichteten die jeweilige öffentliche Einrichtung bzw. Anlage nutzen konnten (z. B.: Entsorgungseinrichtung für Schmutz- oder Niederschlagswasser, Einrichtungen des Kurbetriebes). Auch bei der vorerwähnten Entscheidung des BVerfG zum Rundfunkbeitrag war maßgeblich, dass (nahezu) jede Bürgerin und jeder Bürger das Angebot der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nutzen kann (ob sie dies dann auch tun, ist insoweit unerheblich). Es muss also immer eine Möglichkeit zur Nutzung einer entsprechenden Einrichtung bestehen oder zumindest ein wirtschaftlicher Vorteil bestehen, um eine Beitragspflicht begründen zu können (sonst wäre dieser Beitrag in seiner Wirkung eine Steuer).

Beim ÖPNV ist jedoch die Bewertung deutlich komplizierter, weil in Abhängigkeit vom jeweiligen Wohn- und Arbeitsort eine sehr unterschiedliche – auch abstrakt unterschiedliche – Nutzbarkeit des ÖPNV und damit ein sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Vorteil gegeben ist. Während Einwohner in Innenstädten, auch größeren Städten im kreisangehörigen Raum, vielfach einen regelmäßig getakteten ÖPNV im 10-, 20- oder 30-min-Takt im Nahbereich seines Wohnortes oder Arbeitsortes vorfinden, gibt es in anderen Regionen viele Einwohner, die nur eingeschränkt oder sehr rudimentär an das Angebot des ÖPNV angebunden sind. Hier würde sich z. B. die Frage stellen, ob ein Einwohner, der nur alle 2 Stunden und nur werktags einen Busanschluss an einer 2 km von seinem Wohnhaus entfernten Haltestelle verfügt, tatsächlich noch in diesem Sinne über die Möglichkeit zur Nutzung des ÖPNV verfügt.

Im Ergebnis legt dies eine differenzierende Betrachtungsweise nahe, wobei aus heutiger Sicht völlig offen ist, welche Differenzierungskriterien von der Rechtsprechung als angemessen erachtet würden. Zudem müssten solche Kriterien letztlich die Kommunen vor Ort abfassen und umsetzen.

b) Ungeklärt wäre in diesem Zusammenhang auch der Anknüpfungspunkt für eine Beitragspflicht zur Finanzierung des ÖPNV. In der zuvor erwähnten Entscheidung des BVerfG zu den Rundfunkgebühren hat das Gericht ausgeführt, dass dem Gesetzgeber grundsätzlich ein Beurteilungsspielraum bei der Findung der sachgerechten Bezugsgruppe zukommt; gerade beim Rundfunkbeitrag wurde nochmal klargestellt, dass eine Beitragspflicht auch eine Gesamtzahl von Betroffenen in einer bestimmten Gebietskörperschaft betreffen kann (beim Rundfunkbeitrag alle Wohnungsinhaber).

Ob es allerdings zulässig wäre, alle Einwohnerinnen und Einwohner eines Kreises oder einer Gemeinde für eine solche Beitragspflicht heranzuziehen, kann bezweifelt werden. Jedenfalls wäre mindestens eine strikte soziale Staffelung angezeigt.

c) Schließlich wäre bei einem ÖPNV-Beitrag offen, wie sich eine solche Beitragsfinanzierung zu der Finanzierung von ÖPNV-Unternehmen über Fahrgeldeinnahmen verhalten würde. Stünde die Finanzierung über

Beiträge in Konkurrenz zu der Finanzierung über Fahrgeldeinnahmen, stellte sich die Frage, ob dies Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit einer Beitragsfinanzierung hätte. Bei KAG-Beiträgen wird der Beitrag in der Regel kostenmindernd bei der späteren Gebührenrechnung mitberücksichtigt, beim Rundfunkbeitrag gibt es keine andere Finanzierungseinnahme gegenüber den Nutzern. Insofern wäre hier offen, wie eine solche Konkurrenz zwischen der Finanzierung durch Beiträge auf der einen und durch Fahrgeldeinnahmen auf der anderen Seite beitragsrechtlich zu behandeln wäre.

3. Zudem wäre die Aufkommensverteilung eines solchen Beitrags schwierig. Grundsätzlich würde eine Finanzierung über Beiträge nicht von der Anwendung vergabe- und beihilferechtlicher Regelungen entbinden. Die Beiträge müssten also über die Instrumente der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 weitergeleitet werden. Damit wäre aber auch klar, dass nur „zuständige Behörden“ über einen solchen Beitrag verfügen könnten; die Beiträge müssten also im Wesentlichen von den Kreisen und kreisfreien Städten als Aufgabenträger im ÖPNV vereinnahmt und weitergeleitet werden (ggf. wäre auch ein Weg über die Zweckverbände möglich). Außerdem könnten auch eigene, kommunale Unternehmen nicht bei der Mittelverteilung aus solchen Beiträgen privilegiert werden; es würden vielmehr die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gelten (Weiterleitung der Mittel durch Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge oder allgemeiner Vorschriften).

4. Schließlich wäre zweifelhaft, ob es zulässig wäre, ermäßigte Ticketpreise gerade für die ÖPNV-Nutzer aus den jeweiligen Städten, Kreisen und Gemeinden mit einer Beitragspflicht vorzusehen oder zumindest ermäßigte Ticketpreise gerade für die Beitragszahler vorzusehen. Dies dürfte im Hinblick auf das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und die Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 zweifelhaft sein.

Die Situation ist im Übrigen nicht mit der Situation des Semestertickets zu vergleichen, bei dem eine funktionelle Körperschaft des öffentlichen Rechts (hier die Studierendenwerke der Universitäten) insgesamt Ticketverträge für ihre Mitglieder abschließen. Ein solches Modell könnte für eine Gebietskörperschaft für alle Einwohnerinnen und Einwohner nicht ohne weiteres kopiert werden.

B. Administrativer Aufwand und Akzeptanz

Insgesamt würde die Einführung einer Beitragspflicht zur Finanzierung des ÖPNV zahlreichen administrativen Hürden sowie Risiken begegnen und würde erheblichen Akzeptanzproblemen unterliegen.

Nach den vorstehend skizzierten rechtlichen Ausführungen müsste es zumindest eine differenzierte Erhebung eines solchen Beitrags in Abhängigkeit von der abstrakten Nutzbarkeit der Angebote des ÖPNV geben.

Damit wären die Aufgabenträger gezwungen, in tatsächlicher Hinsicht angemessene Kriterien für die Bestimmung der abstrakten Nutzbarkeit des ÖPNV für das gesamte Stadt- oder Kreisgebiet zu generieren – und das in rechtssicherer Art und Weise (die Einordnung zu einer entsprechenden Beitragserhebung wäre verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar). Dies müsste dann voraussichtlich stadtteilscharf oder sogar straßen- und hausnummernscharf rechtssicher erfolgen.

Hinzu käme, dass bei einer solchen Beitragsfinanzierung erhebliche ex-ante kaum prognostizierbare Überlagerungen mit Rechtsfragen des europäischen Vergabe- und Beihilfenrechts entstehen könnten. Gerade im kreisangehörigen Raum, in dem viele Ortslagen auch unter optimistischen Rahmenbedingungen nur in zeitlich größeren Intervallen an ÖPNV-Angebote angebunden wären, würde ein erheblicher Begründungsaufwand für eine entsprechend zu differenzierende Beitragserhebung entstehen. Vieles spricht dafür, dass ein solch administrativer Aufwand nicht mehr im Verhältnis zum Nutzen eines Bürgertickets stehen würde.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Finanzierung des ÖPNV über Beiträge verkehrspolitisch und kommunalpolitisch zweckmäßig wäre. Schon jetzt zeigt sich, dass die Erhebung von Beiträgen zur Finanzierung kommunaler Einrichtungen und Anlagen häufig vor einem Akzeptanzproblem steht. Exemplarisch kann man hier die Diskussion über die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen anführen. Eine solche Diskussion könnte sich auch bei einer ÖPNV-Finanzierung über Beiträge, sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene, ergeben. Im Straßenausbaubeitragsrecht ist dagegen immerhin noch ein konkreter Bezug zum gewährten Vorteil – nämlich der erneuerten oder verbesserten Straße – für den Anlieger erkennbar und zwar unabhängig davon, ob die Straße im urbanen oder im ländlichen Raum ausgebaut wird. Dieser Vorteil ist „greifbar“. Bei einer Nutzerfinanzierung wie im vorliegenden Fall ist dieser Zusammenhang für die Bürgerinnen und Bürger jedoch umso abstrakter, desto ausgedünnter das ÖPNV-Angebot in der Region ist und dürfte damit häufig auf Unverständnis stoßen.

Zudem stellen sich sozial- und infrastrukturpolitische Fragen. Weshalb sollte etwa ein wenig mobiler Mitarbeiter einem eventuell gut verdienenden Berufspendler mittelbar dessen Mobilitätsbedürfnis mitfinanzieren? Bei aller Unterstützung für die Verkehrswende und Anerkennung der ökologischen Bedeutung des ÖPNV handelt es sich auch bei der Nutzung des ÖPNV immer noch um die Nutzung und den Verbrauch öffentlicher und ökologischer Ressourcen, denen im Normalfall ein (natürlich sozial ausgewogener) verbrauchsbezogener Preis beigemessen werden sollte.

Vor diesem Hintergrund sehen wir ein solidarisches Bürgerticket, welches über Beiträge finanziert werden, kritisch. Es steht zu befürchten, dass die vorgenannten Nachteile eines solchen Finanzierungsmodells die gewünschten positiven Effekte überlagern oder sogar ganz aufheben könnten.

C. Mögliche Alternativvorschläge

Wie eingangs bereits angedeutet, sehen wir eine stärkere Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern sowie Nutznießern in die Finanzierung des ÖPNV durchaus als positives Ziel an. Dieses Ziel kann über eine Attraktivierung der Ticketlandschaft mit einer stärkeren Fokussierung auf Nutzerinnen und Nutzern sowie Nutznießern genauso verwirklicht werden wie über entsprechende Regelungen zu finanziellen Beteiligungen an investiven Kosten im ÖPNV.

Denkbar wären insbesondere folgende Maßnahmen:

- Weitere Attraktivierung von Jobtickets im ÖPNV; z. B. durch Ausnutzen der novellierten steuerlichen Regelungen im Einkommenssteuerrecht (§ 3 Nr. 15 EStG oder § 40 Abs. 2 Nr. 7 EStG), tarifvertragliche Regelungen zur Arbeitgeberbeteiligung an Jobtickets (z. B. als Zusatzleistung, als Möglichkeit zur Entgeltumwandlung) oder auch die Eröffnung verbesserter Konditionen für Mengenrabatte für entsprechend große Betriebe.
- Stärkere Einbindung touristischer Zielgruppen in die Finanzierung des ÖPNV (z. B. durch Kopplung von Übernachtungen mit einem entsprechenden Tagesticket der Preisstufe für den jeweiligen Kreis oder die jeweilige Stadt/Gemeinde).
- Einbindung weiterer sozialer Zielgruppen in die Finanzierung des ÖPNV (z.B. durch die Schaffung attraktiver Ticket-Angebote für soziale Einrichtungen, Altenheime etc. oder auch durch Mengenrabatte bei größerer Abnahme durch solche Einrichtungen).

Denkbar wären darüber hinaus auch – in Abhängigkeit von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen – die Beteiligung weiterer Akteure, z.B. des örtlichen Einzelhandels, eine Kombination mit Einnahmen aus der

Parkraumbewirtschaftung oder die Verwendung von Einnahmen aus der Ablöse von Stellplatzverpflichtungen.

Für weitere Nachfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
in Vertretung



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen