

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/3691**

A11



**Bund der Steuerzahler  
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Öffentliche Anhörung

**Verkehrsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen**

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
„Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs:  
Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen“  
Drucksache 17/10628**

Düsseldorf, 03. März 2021

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

## Vorbemerkungen

Für Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zählt die bedarfsgerechte Optimierung des innerörtlichen Verkehrs zu einer Daueraufgabe. Neben der Instandhaltung vorhandener und des Ausbaus von Verkehrsanlagen für den Fuß-, Rad- und Pkw-Verkehr ist dabei auch den Anforderungen des bedarfsorientierten Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu begegnen. In Ballungszentren ist der ÖPNV nicht ausschließlich auf den Nahverkehr bezogen, sondern vielmehr als Regionalverkehr anzutreffen. Aufgrund der Covid-Pandemie sind die Erträge aus Fahrtentgelten und Zeitfahrkarten wegen eingebrochener Fahrgastzahlen zurückgegangen. Der Bund hat einmalig bundesweit rund 2,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt, um die fehlenden Einnahmen zumindest teilweise ausgleichen zu können. Davon stehen dem Land NRW 500 Millionen Euro zur Verfügung. Damit nicht genug: Mancherorts sind in den vergangenen Jahren Querfinanzierungen, die dem ÖPNV zugutekommen sollten, im Kommunalhaushalt zusammengebrochen. Die pandemiebedingten Ausfälle dürften aber temporär sein und sollen insoweit bei einer Grundsatzdiskussion vernachlässigt werden. „Echte“ Finanzierungsprobleme, die sich aus strukturellen Bedingungen ergeben, bedürfen einer sachgerechten Lösung. Dem ÖPNV wird zur Begegnung der Herausforderungen einer Verkehrswende und des Klimawandels eine hohe Bedeutung beigemessen. Es soll erreicht werden, dass ein deutlicher Umstieg vom Pkw-Verkehr auf den ÖPNV erfolgt. Auch dem Radverkehr wird perspektivisch eine wesentlich größere Bedeutung einzuräumen sein. Eine Umorientierung der Verkehrsfinanzierung scheint geboten. In diesem Zusammenhang ist an eine nachhaltige Finanzierung des ÖPNV zu denken. Kann das sog. „Solidarische Bürgerticket“ bzw. der „kommunale Nahverkehrsbeitrag“ mit einer verpflichtenden Beitragsfinanzierung „für alle“ aus Steuerzahlersicht ein geeigneter Lösungsansatz sein?

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. (BdSt NRW) erkennt an, dass – mit regional differenzierten Herausforderungen – die Finanzierung des ÖPNV auf den Prüfstand zu stellen ist. Zunächst ist dabei allerdings zu ermitteln, welche Standards und Ziele und welcher tatsächliche Leistungsumfang zu erwarten sind und welcher Finanzbedarf dafür konkret besteht. In Ballungszentren könnte neben den bereits in Umsetzung befindlichen Projekten (z. B. RRX) beispielsweise eine Taktverdichtung sinnvoll sein, während in ländlichen Regionen Ostwestfalens oder des Sauerlandes über die Anbindung einzelner Ortschaften an das Liniennetz zu diskutieren wäre. Das Leistungsangebot des ÖPNV ist in Nordrhein-Westfalen heterogen. Ein „NRW-

Bürgerticket“ zu einem in allen Städten und Gemeinden einheitlichen Entgelt ist daher bereits - unabhängig von den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen - im Ergebnis nicht vorstellbar. Insofern ist fraglich, welches Ziel eine Experimentierklausel verfolgen könnte, wenn ausschließlich lokale bzw. maximal regionale „Bürgerticket-Tarifgebiete“ möglich sind.

### **KAG NRW-Nahverkehrsabgabe überhaupt möglich und geeignet?**

Das Kommunalabgabengesetz (KAG) NRW sieht derzeit als kommunale Abgabenarten die Steuer, die Gebühr, den Beitrag sowie den Kostenersatz und Sonderabgaben für Kur- und Fremdenverkehrsorte vor. Mit einem Bürgerticket, wie es beispielsweise eine Wuppertaler Initiative vorschlägt und auf dem der vorliegende Antrag fußt, sollen sämtliche Busse und Bahnen im ÖPNV in Anspruch genommen werden dürfen. Es kommt nicht darauf an, dass eine tatsächliche Inanspruchnahme erfolgt. Systematisch spräche dies daher für einen Beitrag nach Kommunalabgabenrecht. Nach § 8 Absatz 2 KAG NRW sind Beiträge Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen dienen. Ferner wird durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen ein wirtschaftlicher Vorteil geboten. Die Begriffe der öffentlichen Einrichtungen oder Anlagen im Sinne des KAG NRW erfassen das ÖPNV-Angebot nicht. Es kann dahinstehen, ob lokale Verkehrsgesellschaften für den lokalen Linienverkehr Einrichtungen im Sinne des Kommunalabgabenrechts sein könnten. Denn es gibt im ÖPNV Konzessionen für private Busunternehmen und private Bahnbetreiber, die nicht durch das KAG NRW erfasst werden.

Gravierender ist die Regelung zur Zuständigkeit im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen. Nach § 3 Absatz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) sind grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden können Aufgabenträger sein. Bei den großen und mittleren kreisangehörigen Städten ergibt sich diese Trägerschaft aus dem Betrieb oder der wesentlichen Beteiligung an einem ÖPNV-Unternehmen. Kreisangehörige Städte und Gemeinden können die Trägerschaft für den Ortsverkehr auf Antrag übernehmen. Aber auch in diesen Fällen bleiben Abgrenzungsschwierigkeiten, wenn beispielsweise der Ortsverkehr durch Schienenpersonennahverkehr ergänzt wird.

Nach dem vorliegenden Antrag soll das KAG NRW dahingehend geändert werden, dass die Städte und Gemeinden befugt werden, über das Einwohnermeldeamt einen kommunalen Nahverkehrsbeitrag - einen Beitrag eigener Art - zu erheben. Den Städten und Gemeinden soll damit auch ein Satzungsrecht in dieser Angelegenheit eingeräumt werden. Diese Vorgehensweise wäre derzeit am ehesten bei den kreisfreien Städten denkbar, weil dort ÖPNV-Aufgabenträgerschaft und Beitragserhebung zusammenfielen. Im kreisangehörigen Raum müssten die kommunalabgabenrechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die kreisangehörigen Städte und Gemeinden „über das Einwohnermeldeamt“ überhaupt einen Nahverkehrsbeitrag erheben könnten, obwohl im Regelfall der Kreis Aufgabenträger ist. Es erscheint äußerst zweifelhaft, dass dies überhaupt gelingen könnte.

Die im Antrag beispielhaft genannte Beitragsstaffel von 50 Euro monatlich pro Person bzw. ermäßigt 30 Euro bei einem Einkommen bis 1.500 Euro, 12 Euro bei einem Einkommen bis 900 Euro sowie die „Kinderstaffel“ von 12 bis 0 Euro erscheint zu pauschal, um individuelle wirtschaftliche Vorteile in allen Städten und Gemeinden abzubilden. Allein durch die Sozialstaffelung käme ein erheblicher bürokratischer Aufwand auf die Städte und Gemeinden zu. Was zunächst wie eine einfache Lösung aussieht, nämlich dass das städtische Einwohnermeldeamt anhand einer Auswertung nach Köpfen einen Nahverkehrsbeitrag festsetzt, wird beim zweiten Hinschauen ein Bürokratiemonster. Allein die Bearbeitung der Anträge der Einkommensstaffelung ist eine Tätigkeit, die üblicherweise in den Sozialämtern angesiedelt ist. Auch andere soziale Ausnahmetatbestände (Härtefälle) müssten im Sinne der Abgabengerechtigkeit regelmäßigen Überprüfungen unterzogen werden. Die Beurteilung über Beitragsbefreiungen beispielsweise wegen eines unangemessenen ÖPNV-Angebots wird zu Streitigkeiten führen, die am Ende ggf. vor den Gerichten ausgetragen werden. Letztendlich müssten wohl neue Stellen in den Rathäusern geschaffen werden, weil die Beitragserhebung über speziell geschultes Personal und nicht über die Einwohnermeldeämter zu erfolgen hätte. Die absehbaren, auch juristischen Streitigkeiten über das „Bürgerticket“ werden zu Mehraufwendungen im Personal- oder Sachaufwandsbereich der Kommunen führen, die aus Sicht des Bundes der Steuerzahler zu verhindern sind. Sofern die Diskussion über eine Nahverkehrsabgabe weitergeführt wird, müsste deshalb unbedingt zunächst geklärt werden, welche Bürokratielasten auf die Städte und Gemeinden zukommen und wer diese Lasten bezahlt.

In diesem Zusammenhang erinnert der BdSt NRW an das Akzeptanzproblem des Straßenbaubeitrags. Der zur Beitragspflicht führende wirtschaftliche Vorteil durch die

Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Straße kann von vielen Bürgerinnen und Bürgern nicht (mehr) nachvollzogen werden, wie repräsentative Befragungen belegen. Vielerorts übersteigen die Kosten für die Erhebung des Straßenbaubeitrags den Ertrag aus dem Straßenbaubeitrag. Vereinfacht gesagt, zahlen viele Abgabepflichtige einen Straßenbaubeitrag, damit dieser überhaupt ermittelt werden kann (vgl. Stellungnahmen 17/1546 und 17/2021). Bei einem Bürgerticket bzw. Nahverkehrsbeitrag steht ähnliches zu befürchten. Heutige Nutzer von Jobtickets oder Monatsabos könnten sofort auf ein Bürgerticket umsteigen und würden - beim Wuppertaler Beispiel bleibend - dabei sogar monatlich sparen und dafür die Allgemeinheit, also die Steuerzahler als Finanzier des Gemeinwesens, belasten. Die vierköpfige Familie aus Wuppertal mit zwei berufstätigen Eltern, einem schulpflichtigen Kind und einem Kind in der Kindertagesstätte, soll monatlich 112 Euro für die Bürgertickets zahlen. Die aktuellen Tarife im Abo schlügen mit 195,77 Euro monatlich zu Buche. Für die Familie ergäbe sich somit eine Ersparnis von gut 80 Euro monatlich. Diese Sicht verkennt, dass zahlreiche Bürgerinnen und Bürger zur Kasse gebeten würden, die die Angebote des ÖPNV nicht nutzen können oder wollen.

Bei einem durchschnittlichen Einkommen müsste der berufstätige Single, der mit dem Fahrrad zur Arbeit fährt, für das Bürgerticket 600 Euro jährlich bezahlen. Für ein Ehepaar mit durchschnittlichen Einkommen wären es 1.200 Euro jährlich. Ähnlich verhält es sich, wenn Ermäßigungen berücksichtigt werden. Senioren mit einer durchschnittlichen Rente müssten für das Bürgerticket immerhin 360 Euro jährlich zahlen.

Ein weiterer Aspekt darf nicht übersehen werden: Würden diejenigen, die heute das ÖPNV-Angebot noch nicht nutzen, bei verpflichtender Zahlung einer Nahverkehrsabgabe sofort auf Bus und Bahn umsteigen, wären Kapazitätsprobleme vorprogrammiert. Wir erinnern an entsprechende Hinweise der ÖPNV-Betreiber in Nordrhein-Westfalen.

Wir fassen zusammen: Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler NRW ist nicht nur die Herangehensweise bei der Einnahmebeschaffung beim Bürgerticket in Frage zu stellen. Wie bei allen kommunalen Aufgaben ist darüber hinaus auch für den ÖPNV zunächst quantitativ und qualitativ zu klären,

- wie die angestrebten Ziele des bedarfsgerechten Mobilitätsangebots mit den übergeordneten Zielen des Klimaschutzes und der Verkehrswende unter Berücksichtigung besonderer lokaler und regionaler Anforderungen in Einklang zu bringen sind,

- welche Zukunftsinvestitionen dafür erforderlich sind und
- welche laufenden, nachhaltigen Finanzierungsbedarfe dafür bestehen.

Aus dieser Betrachtung wäre die angemessene Beitragshöhe für das Bürgerticket bzw. eine Nahverkehrsabgabe „je Zone“, die nicht mit dem Kreis-, Stadt- oder Gemeindegebiet übereinstimmen muss, zu ermitteln.

Abschließend bewerten wir die Pläne zur Einführung eines Bürgertickets wie folgt:

- Aus kommunalabgabenrechtlicher Sicht ist eine über die Städte und Gemeinden zu erhebende Nahverkehrsabgabe abzulehnen.
- Kommunale Beiträge, die lediglich die Möglichkeit zur Inanspruchnahme eines öffentlichen Angebots eröffnen, finden keine Akzeptanz außerhalb der Nutznießer.
- Die Bürokratiekosten für die Umsetzung einer Nahverkehrsabgabe sind völlig offen. Es droht ein Bürokratiemonster.
- Die Zuständigkeiten und personellen Auswirkungen innerhalb der Kommunalverwaltungen sind klar zu definieren, entstehende Haushaltsbelastungen sind transparent und umfassend zu ermitteln.
- Die Finanzierung von Mehrbelastungen auf Gemeindeebene wäre durch das Land nachhaltig sicherzustellen. Hier sehen wir die prinzipielle Gefahr weiterer Steuererhöhungen und/oder höherer Schulden.