

Stellungnahme von Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch zum Fragenkatalog für die Anhörung von Sachverständigen - Enquetekommission IV

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/2833
A25

Vorbemerkung

Sachkundig kann ich mich nur zu dem in der Drucksache 16/5959 angesprochenen Themenkreis 11 (Prüfung, inwieweit eine Finanzierung unabhängig von der konkreten Nutzung über eine allgemeine Umlage[z.B. in Form von Pflichtbeiträgen] juristisch möglich ist.) äußern.

Die Sachverständigenäußerung muss notwendig kursorisch ausfallen und stellt keine umfassende Erfüllung eines juristischen Prüfungsauftrags dar.

Die kursorische juristische Prüfung hat sich obendrein einer Bewertung der bisherigen Verkehrspolitik zu enthalten und hat keine Forderungen de lege ferenda zu formulieren. Dennoch sollte eine kritische Anmerkung an der generellen Themenstellung des Fragenkatalogs gestattet sein: Der Ausdruck „Drittnutzerfinanzierung“ impliziert bereits zum Teil eine Vorwegnahme des Ergebnisses. Ob es nämlich neben den Fahrgästen weitere Nutzer des ÖPNV gibt, ist gerade fraglich. Juristisch gilt es zu klären, ob die Nutzung des ÖPNV kostenwirksam dritten „Nutzern“ zugerechnet werden kann, eben, weil diese „Nutzer“ sind.

Maßgeblich ist schließlich allein das nationale Recht, so dass ausländische Modelle - so interessant sie sein mögen - für die Fragestellung irrelevant sind.

Rechtliche Bewertung

Auszugehen ist vom Grundrecht auf Mobilität, das im Wege der Auslegung aus dem Grundgesetz gewonnen werden kann und mindestens aus Art. 2 Abs. 1 GG folgt. Im freiheitlichen Verfassungsstaat ist die selbstbestimmte Mobilität gewährleistet, namentlich die freie Wahl des Verkehrsmittels. Daraus folgt ein Teilhabeanspruch an der vorhandenen Infrastruktur, in Ausnahmefällen auch ein Leistungsanspruch auf Herstellung und Beibehaltung von Verkehrsinfrastruktur. Selbstbestimmte Mobilität umfasst die Entscheidung für das Auto, bedeutet aber auch die Entscheidung, auf das Auto zu verzichten. In der Regel läuft das auf die Entscheidung zu Gunsten des ÖPNV hinaus. Der ÖPNV ist daher traditionell eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.

Aufgaben der Daseinsvorsorge sind durch die Allgemeinheit und die Nutzer zu finanzieren. Dritten kann die Finanzierung nur im Rahmen des geltenden Abgabenrechts auferlegt werden.

Möglichkeiten, Dritten Kosten für die Verkehrsinfrastruktur aufzuerlegen, könnten sich aus dem Erschließungsrecht ergeben. Zu unterscheiden sind die grundstücksbezogene und die gebietsbezogene Erschließung.

Die grundstücksbezogene Erschließung scheidet für den ÖPNV aus. Einzelne Grundstücke werden - von Industriekomplexen abgesehen - nicht durch den ÖPNV erschlossen.

Zur umfassenden Erschließung eines Gebiets zählt dagegen auch der ÖPNV.

Die Erschließungskosten können auf Dritte jedoch nur überwälzt werden, soweit es sich um einen beitragsfähigen Erschließungsaufwand handelt. Hierzu zählen die Betriebskosten und Unterhaltungskosten für den ÖPNV nicht.

Wenn Eigentümer und Mieter konkreter Grundstücke durch die Gebietserschließung durch den ÖPNV bevorteilt sind, ist das lediglich eine Konsequenz der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, die auf die Situationsbezogenheit des Eigentums abstellt. Korrespondierend müssen auch Belastungen des Grundeigentums durch den ÖPNV (z.B. der Lärm einer Haltestelle) entschädigungslos hingenommen werden. Von einer Drittnutzung des ÖPNV kann nicht die Rede sein.

Fazit: Auch ohne eingehende juristische Prüfung kann festgehalten werden, dass das Erschließungsbeitragsrecht keine Rechtsgrundlage für die Heranziehung sogenannter Drittnutzer zur Finanzierung des ÖPNV enthält.

Aus dem sonstigen kommunalen Abgabenrecht könnte die Finanzierung des ÖPNV unter Einbeziehung der Drittbevorteilten als Sonderabgabe erfolgen. Mit Sonderabgaben darf der Staat aber nur homogene Gruppen von Schuldnern belasten, die für die zu finanzierende Aufgabe eine besondere Verantwortung tragen oder für deren Belastung ein besonderer Sachgrund besteht.

Der Sachgrund der Förderung des ÖPNV im Interesse der Verkehrslenkung mag den Eigentümern und Bewohnern eines durch ÖPNV erschlossenen Gebiets zuordenbar sein. Diese bilden aber im Verhältnis zu allen ÖPNV- Nutzern keine abgrenzbare homogene Gruppe. Vielmehr würde einem Personenkreis unter Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG ein Sonderopfer auferlegt.

Fazit: Bereits eine cursorische juristische Prüfung ergibt, dass die Heranziehung von „Drittnutzern“ zur Finanzierung des ÖPNV auf rechtlich unüberwindbare Schranken stößt. Schon die Bezeichnung „Drittnutzer“ ist rechtlich fragwürdig.

Zu einer näheren Begründung dieses rechtlichen Ergebnisses im Rahmen der mündlichen Anhörung bin ich gerne bereit.

Ronellenfitsch