

Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge

Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?

Tilman Bracher
Jürgen Gies
Irene Schlünder
Thomas Warnecke

Unter Beratung von
Klaus J. Beckmann



Deutsches Institut für Urbanistik

Difu-
Papers

Januar 2014

Inhalt

Kurzfassung.....	4
Abstract.....	5
1. Warum sollte man über eine Einbeziehung der Drittnutzer in die Finanzierung des ÖPNV nachdenken?.....	6
1.1 Die aktuelle Diskussion um die Finanzierung des ÖPNV.....	6
1.2 Bedarf der Aufgabenträger zur Finanzierung der Betriebskosten.....	6
1.3 Wer aus dem öffentlichen Verkehr den Nutzen zieht – Potenziale für die ÖPNV-Finanzierung durch die Einbeziehung von „Drittnutzern“	7
1.3.1 Drittnutzer und Drittnutzen des ÖPNV	7
1.3.2 Erschließungsbeiträge für den ÖPNV	9
1.3.3 Städtebauliche Verträge.....	9
1.3.4 Berücksichtigung der ÖPNV-Erschließung in der Grundsteuer	9
1.4 Fazit: Drittnutzerfinanzierung per Nahverkehrsbeitrag – Untersuchungskonzept	10
2. Praxisbeispiele für eine Beteiligung von Drittnutzern.....	11
2.1 Pflichtbeiträge auf gesetzlicher Grundlage.....	11
2.1.1 Semesterticket	11
2.1.2 ÖPNV-Freifahrt für Touristen über die Kurtaxe	13
2.1.3 Finanzierungsbeitrag durch Arbeitgeber – Beispiele aus Österreich (Wien) und Frankreich	14
2.2 Modelle der vertraglichen Kooperation.....	16
2.2.1 Veranstaltungs-, Kongress- und Hotelticket	16
2.2.2 Firmentickets (Jobticket)	16
2.2.3 Sponsoringmodelle.....	17
2.3 Resümee der Mitfinanzierung des ÖPNV durch Drittnutzer	18
3. Der Nahverkehrsbeitrag als Pflichtabgabe auf kommunaler Ebene	18
3.1 Der Beitragsbegriff.....	19
3.2 Rechtssetzungsebene	20
3.3 Zulässige Beitragsziele	20
3.4 Verfassungsrechtliche Bewertung	21
3.4.1 Terminologische Einordnung	21
3.4.2 Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht.....	21
3.4.3 Härtefallregelungen.....	22
3.5 Fazit zu rechtlichen Fragen der Einführung eines Nahverkehrsbeitrags.....	22
4. Welche Fragen wären im jeweiligen Einzelfall zu klären?.....	23
4.1 Kreis der Beitragspflichtigen	23
4.1.1 Heranziehung von aktiven und potenziellen Nutzern	23
4.1.2 Heranziehung von Nutznießern.....	23
4.2 Beitragsbemessung, Höhe des Beitrags	24
4.3 Konkretisierung der Gegenleistung	24
4.3.1 Zeitlicher Geltungsbereich	25
4.3.2 Sachlicher Geltungsbereich	25
4.3.3 Räumlicher Geltungsbereich.....	25

4.4	Einpendler und Besucher	25
4.5	Konsequenzen der Beitragsfinanzierung für die Organisation des ÖPNV	26
5.	Nahverkehrsbeitrag und Bürgerticket	26
5.1	„Bürgerticket“ – die umlagefinanzierte Freifahrt.....	26
5.2	Unterstützung kommunalpolitischer Ziele.....	28
5.2.1	Abbau der tariflichen Zugangsbarriere zum ÖPNV	28
5.2.2	Rückenwind für den Abbau verkehrsbedingter Umweltbelastungen	28
5.2.3	Sozialpolitische Implikationen und gerechtere Lastenverteilung.....	29
5.3	Das steuerfinanzierte Freifahrtmodell Tallinn.....	29
5.4	Was spricht für und was gegen ein beitragsfinanziertes Bürgerticket?.....	29
6.	Fazit	31

Kurzfassung

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch Bund, Länder und Kommunen ist derzeit nicht gesichert. Die fachöffentliche Debatte konzentriert sich bisher weitgehend auf die nach Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und der Entflechtungsmittel Ende 2019 erforderliche Infrastrukturfinanzierung. Trotz kontinuierlicher Fahrpreiserhöhungen und Effizienzmaßnahmen fehlt es aber auch an Mitteln zur Finanzierung des laufenden Betriebs, d.h. vor allem auch eines attraktiven ÖPNV-Angebots. Während die politisch akzeptierten Spielräume von Tarif- bzw. Preiserhöhungen bereits weitgehend ausgeschöpft sind, sinkt in den Kommunen auch die Finanzkraft im steuerlichen Querverbund der Stadtwerkeunternehmen als einer wichtigen Stütze der ÖPNV-Finanzierung.

In ihrer Rolle als Aufgabenträger stehen die Kommunen in der Finanzverantwortung für gemeinwirtschaftliche ÖPNV-Angebote. Angesichts einer großen Zahl weiterer Aufgaben reichen die aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen verfügbaren kommunalen Haushaltsmittel dafür jedoch bei weitem nicht aus. Um ein attraktives ÖPNV-Angebot „bestellen“ zu können – und auch für den Erhalt der Infrastruktur – benötigen die Kommunen zusätzliche Mittel.

Der ÖPNV hat neben den Fahrgästen als seine direkten Nutzer auch viele Drittnutzer: Potenzielle Nutzer nehmen die Angebote nicht selbst in Anspruch, könnten dies aber bei Bedarf. Nutznießer profitieren von den Fahrgästen des ÖPNV als Kunden, Besucher oder Mitarbeiter. Sie sind besser erreichbar, weil es weniger Staus gibt, wenn beispielsweise ihre Kunden nicht mehr im eigenen Auto fahren und um Straßenraum und Parkplätze konkurrieren. Es gibt somit gute Argumente, auch die Drittnutzer an der ÖPNV-Finanzierung zu beteiligen und zu überlegen, wie ein ausreichend ergiebiges Instrument ausgestaltet werden kann.

Im In- und Ausland gibt es verschiedene Beispiele für eine Finanzierung des ÖPNV unter Einbeziehung von potenziellen Nutzern und Nutznießern. Mit ihrem Semesterticket finanzieren Studierende – unabhängig davon, ob sie den ÖPNV selbst auch nutzen wollen – in Deutschland vielerorts mit ihren Pflichtbeiträgen auch ein Semesterticket, und Frankreich hat das Modell einer Arbeitgebersteuer.

Deshalb wurde geprüft, wie die Drittnutzer im Rahmen eines Beitragssystems an der Finanzierung des Nahverkehrs beteiligt werden können. Nach deutschem Recht lässt sich ein Nahverkehrsbeitrag als regelmäßiger Pflichtbeitrag festsetzen, wenn Beitragszahler dafür eine adäquate Gegenleistung erhalten. Als Beitragspflichtige kommen unterschiedliche Gruppen (z.B. Haushalte, Bürger, Beschäftigte) in Frage. Als Gegenleistung für einen Nahverkehrsbeitrag sollten die Beitragspflichtigen den ÖPNV in einem bestimmten Gebiet – generell oder nur zu bestimmten Zeiten – zum ermäßigten Tarif oder ohne weitere Kosten nutzen können.

Ein ausreichend bemessener Nahverkehrsbeitrag könnte eine verlässliche finanzielle Basis für den ÖPNV-Betrieb schaffen, tarifliche Zugangsbarrieren zum ÖPNV abbauen und auf Seiten der Verkehrsunternehmen zu Kosteneinsparungen durch reduzierte Vertriebskosten führen.

Abstract

Funding local public transport through contributions

Does the contribution model offer a course of action for funding an attractive local public transport service?

The funding of public transport by the federal government, the Länder, and the municipalities is currently not guaranteed. The public debate among experts at the moment focuses largely on the infrastructure funding required after the Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), the German law governing the financial support by the federal government for the improvement of transport offers provided by municipalities, and the so called Entflechtungsmittel, funds which the Länder receive from the federal government to finance municipal transport infrastructure, expire in 2019. Despite continuous increases in fares and measures taken to improve efficiency, there is also a lack of funding to finance the current operation of transport services, including above all an attractive local public transport offer.

The politically accepted margins of increases of passenger fares and of tariffs have already been largely exhausted. At the same time, the hitherto substantial financial means of profitable utilities to cross-subsidize public transport are decreasing in the municipalities.

In their capacity as public service providers, municipalities bear the financial responsibility for not-for-profit local public transport offers. However, in view of the numerous other services provided by municipalities, the available municipal budgetary funds derived from taxes and general allocations are far from enough to do justice to this endeavour.

In order to provide for an attractive local public transport offer and for infrastructure maintenance, the municipalities require additional funds.

Apart from direct users, local public transport is also used by many indirect users, such as potential users who do not personally make use of the offer, but can if they wish to; and beneficiaries who benefit from local public transport users as customers, guests or employees. They can be better reached because of fewer traffic jams, for example, if customers no longer use their own cars and use public transport instead and thus cease to compete for road and parking space.

Hence, there are good arguments in favour of also calling on indirect users to contribute to the funding of local public transport and thinking about how a sufficiently equipped financial instrument can look like.

There are various national and international examples illustrating local public transport funding with the participation of potential users and beneficiaries.

With their semester ticket – regardless of whether they wish to use the local public transport themselves or not – students in many places in Germany also finance a semester-fare ticket with their compulsory contributions. France, for example, has a transport tax in place that is levied on employers. On these grounds, tests were made to find out how indirect users can be included in the funding of public transport through a contribution system.

According to German law, it is permissible to prescribe a local public transport contribution as a regular compulsory contribution if the contributors receive appropriate service in return. Persons liable for contributions can belong to different groups (e.g. households, citizens, employees).

As a service in return for a local public transport contribution, the contributor, for example, may be offered to use local public transport in a certain area for a reduced fare or without any additional costs at all times or during specific times only.

An adequate local public transport contribution could form a reliable financial basis for providing local public transport services; dismantle fare-related access barriers to local public transport; and even result in cost savings for transport companies through reduced distribution costs.

1. Warum sollte man über eine Einbeziehung der Drittnutzer in die Finanzierung des ÖPNV nachdenken?

1.1 Die aktuelle Diskussion um die Finanzierung des ÖPNV

Die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur und des ÖPNV-Betriebs in Deutschland stützt sich bislang auf ein komplexes Geflecht von Transaktionen: Direkt oder zumindest indirekt beteiligt sind – neben den Erlösen aus den Fahrgeldern der Nutzer – vor allem Bund, Länder und Kommunen mit Steuermitteln. Gemeinsames Merkmal der verschiedenen Finanzmittelflüsse ist, dass ihr Fortbestand in ihrer heutigen Höhe mit unterschiedlichen Zeithorizonten als unsicher einzuschätzen ist. So werden aktuell mit dem Auslaufen von Mitteln aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Entflechtungsgesetz (EntflechtG) zum Ende dieses Jahrzehnts sowie der Debatte um die Höhe und Verteilung der Regionalisierungsmittel wichtige Zuschussquellen für den ÖPNV durch die Politik zur Disposition gestellt, gleichzeitig wird die Verkehrsinfrastruktur durch einen fortschreitenden Substanzverzehr ernsthaft gefährdet. Die Daehre-Kommission hat für die Verkehrsinfrastruktur der Kommunen einen jährlich notwendigen Betrag in der Höhe von 3,25 Mrd. Euro für Erhaltungsmaßnahmen und als Nachholbedarf ermittelt.¹ Auch die danach einberufene Bodewig-Kommission legte den Fokus auf die Infrastrukturfinanzierung und nicht auf Konzepte für die Finanzierung der Betriebskosten des ÖPNV.²

Die fachöffentliche Debatte konzentriert sich bislang weitgehend auf die erforderliche Infrastrukturfinanzierung. Aber auch für die Betriebskosten des ÖPNV zeichnet sich ein Finanzierungsbedarf ab: Steigende Kraftstoffpreise, ein Abschmelzen der Ausgleichszahlungen für ermäßigte Tarife und ein Absinken der oft für die Betriebskosten eingesetzten Finanzierungskraft im steuerlichen Querverbund der Stadtwerkeunternehmen sind Entwicklungen, die es im Auge zu behalten gilt.³

Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)⁴ empfiehlt, die Steuerfinanzierung als wesentliche Quelle für die Bereitstellung der kommunalen Verkehrsinfrastrukturen vorzusehen und die Möglichkeiten der Nutzerfinanzierung für den ÖPNV-Betrieb intensiver auszuschöpfen. Er vertritt eine Differenzierung, wonach die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung so bemessen sein sollen, dass sie die Kosten des Betriebs decken können. Unter den Aufwendungen für den Betrieb werden hier diejenigen für das ÖPNV-Angebot sowie für den Erhalt der Infrastruktur in einem betriebsbereiten Zustand verstanden. Somit wird für die zukünftige ÖPNV-Finanzierung eine Zweiteilung angeregt: Während für die Finanzierung der Neu- und Ausbauinvestitionen sowie (eines Teils) der Ersatzinvestitionen und der Grunderneuerung der Infrastruktur weiterhin eine Verantwortung der öffentlichen Hand gesehen wird (Steuerfinanzierung), soll der Betrieb zukünftig durch die Nutzer finanziert werden.⁵

Bei den Nutzern lässt sich zwischen den Fahrgästen als den direkten Nutzern und sogenannten Drittnutzern unterscheiden. Drittnutzer sind einerseits die potenziellen Nutzer, die ein ÖPNV-Angebot für den Bedarfsfall haben, dieses jedoch nicht oder nur ausnahmsweise nutzen, und andererseits die Nutznießer, die davon profitieren, dass es den ÖPNV gibt. Sie ziehen beispielsweise als Arbeitgeber, Einzelhändler, Wohnungseigentümer oder auch als Autofahrer aus der ÖPNV-Erschließung einen Nutzen.

Für die Qualität der ÖPNV-Erschließung kommt es jedoch nicht nur auf die vorhandene Infrastruktur an, sondern vor allem auch auf das bereitgestellte Angebot – den Betrieb. Während der Bus weitgehend ohne eigene Infrastruktur auskommt, entfaltet eine ÖPNV-Schieneninfrastruktur ihre Wirkung erst durch ein attraktives Fahrplanangebot, so dass auch den Möglichkeiten zur Finanzierung des Betriebs zukünftig stärkere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

1.2 Bedarf der Aufgabenträger zur Finanzierung der Betriebskosten

Großstädte und Stadt-Umland-Verkehre melden seit Jahren wachsende Fahrgastzahlen. Die Bevölkerung –

1 Daehre, K.-H., u.a. (Dezember 2012): Abschlussbericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, o.O.

2 <http://www.verkehrsrundschau.de/bodewig-kommission-legt-ergebnisse-vor-1294588.html>, Abruf am 30.12.2013

3 Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (April 2007): Stellungnahme „Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungsbestellung“, S. 10, und Verband Deutscher

Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) (2012): VDV-Jahresbericht 2011/2012, Köln, S. 17 f.

4 Mit der Regierungsbildung im Dezember 2013 wurde das BMVBS abgelöst vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

5 Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (Juli 2013): Stellungnahme „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs“, S. 30 f.

insbesondere die Pendler – setzt zunehmend auf den ÖPNV. Von 2005 bis 2010 ist die Zahl der Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr mit Omnibus, Straßenbahn und Eisenbahn von gut 10,0 auf knapp 10,9 Mrd. Fahrgäste pro Jahr gestiegen (+4,4 Prozent), wobei die Beförderungsleistung in diesem Zeitraum sogar um 6,2 Prozent zunahm.⁶ Die Gesellschaft hat steigende Erwartungen an den ÖPNV: attraktives Angebot für breite Kreise der Gesellschaft und Daseinsvorsorge für Familien, Schüler und Senioren, Gewährleistung von Mobilität unabhängig vom Besitz eines privaten Kraftfahrzeugs, Verbesserung der Lebensqualität in den dicht besiedelten Stadtregionen, die Sicherung guter Erreichbarkeit und nicht zuletzt auch einen Beitrag zum Umweltschutz – vor Ort und global. Ohne eine tragfähige Finanzierung können die Aufgabenträger und Verkehrsbetriebe des ÖPNV diese Erwartungen jedoch nicht erfüllen.

Die öffentliche Hand bekennt sich bei der Verabschiedung von lokalen Verkehrsentwicklungsplänen und Nahverkehrsplänen regelmäßig zur Stärkung des ÖPNV. Trotzdem fällt es immer schwerer, die für den laufenden Betrieb mit dichten Takten, langen Betriebszeiten und qualitativ hochwertigen Fahrzeugen benötigten Mittel aufzubringen. In den öffentlichen Haushalten mussten die geplanten Verkehrsetats für die kommenden Jahre kontinuierlich zurückgefahren werden, weitere Kürzungen sind beschlossen. Auch die Gewinne in den Energieversorgungssparten der Stadtwerke sind weniger hoch als in früheren Jahren, so dass das wichtige Finanzierungsinstrument „steuerlicher Querverbund“ teilweise seine Substanz eingebüßt hat. Ebenfalls lassen sich auftretende Finanzierungslücken nicht beliebig durch Fahrpreiserhöhungen schließen. In Anbetracht teilweise sinkender Realeinkommen werden Grenzen der „Preisschraube“ erkennbar, auch wenn Preissteigerungen mit sozialen Flankierungen nicht auszuschließen sind.

Die Kommunen stehen in ihrer Rolle als Aufgabenträger in der Finanzverantwortung für gemeinwirtschaftliche ÖPNV-Angebote. Für ein attraktives Angebot reichen die aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen verfügbaren Haushaltsmittel bei weitem nicht aus. Zudem gibt es um die kommunalen Finanzmittel einen Wettbewerb des ÖPNV mit anderen Aufgaben.

Die Spielräume für Tarifierhöhungen zur stärkeren Beteiligung der direkten Nutzer sind teilweise als kritisch einzuschätzen. Nach Angaben des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) deckten die Fahrgeldeinnahmen ohne Ausgleichszahlungen im Jahr

2011 bei den im VDV organisierten Betrieben einen Anteil von 50 Prozent an den Gesamterträgen.⁷ Die Preise des Verkehrs sind – was den Personenverkehr betrifft – in den vergangenen 20 Jahren in Deutschland bereits deutlich schneller gestiegen als die Verbraucherpreise – beim öffentlichen Personennahverkehr sogar schneller als beim Auto. Die überproportionalen Fahrpreiserhöhungen beim ÖPNV haben dazu beigetragen, dass die ÖPNV-Tarife zum Imageproblem geworden sind, allerdings nicht zuletzt auch weil die ÖPNV-Kosten in der Wahrnehmung „voll zu Buche schlagen“ und die Kosten der Pkw-Nutzung eher unterschätzt werden. Während die Verkehrsunternehmen in Deutschland in diesem Umfeld weiterhin kontinuierliche Tarifierhöhungen planen, um steigende Fahrgelderlöse zu erzielen, bedrohen der demografische Wandel mit sinkenden Schüler- und steigenden Seniorenzahlen und die Preissensibilität einkommensschwacher Personengruppen das Finanzierungsmodell des ÖPNV, weil die Realeinkommen für einige Bevölkerungsschichten in den vergangenen Jahren zurückgegangen sind und vermutlich weiter sinken werden.

Vor dem Hintergrund dieses Dilemmas lohnt es sich, über alternative Formen der ÖPNV-Finanzierung nachzudenken, wobei hier die Finanzierung des Betriebs im Fokus steht. Ein Handlungsansatz ist, die Finanzierung des ÖPNV-Angebots über die bisher einbezogenen Nutzer hinaus auf eine breitere Basis zu stellen, indem die Drittnutzer integriert werden. Hierzu wird die Einführung eines Nahverkehrsbeitrags vorgeschlagen. Beim Semesterticket ist der beitragsfinanzierte ÖPNV-Tarif für Studierende bereits eine sehr häufig eingeführte Praxis, so dass eine Ausdehnung dieses Konzepts auf alle Bürger in einem definierten Gebiet eine Handlungsoption darstellen könnte.

1.3 Wer aus dem öffentlichen Verkehr den Nutzen zieht – Potenziale für die ÖPNV-Finanzierung durch die Einbeziehung von „Drittnutzern“

1.3.1 Drittnutzer und Drittnutzen des ÖPNV

Der ÖPNV stiftet nicht nur seinen Fahrgästen einen Nutzen, sondern darüber hinaus auch weiteren „Dritten“, die allerdings bisher nicht ausreichend an den Kosten des ÖPNV beteiligt werden.⁸ Die Erweiterung

6 Reim, U., und B. Reichel (2012): Öffentlicher Personenverkehr mit Bussen und Bahnen 2010, in: Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, Februar 2012., S. 102 f.

7 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) (2013): Jahresbericht 2012/2013, Köln, S. 32 f.

8 Baum, H., J. Schneider, H. Peters (2007): Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – Konzept, Quantifizierung und Bewertung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, H. 2, S. 87–108.

der Basis der Nutzerfinanzierung durch Einbeziehung potenzieller Nutzer und Nutznießer stützt sich auf den Gedanken, dass nicht nur „direkte Nutzer“ einer ÖPNV-Anbindung Nutzen daraus ziehen, sondern auch „indirekte Nutzer“ davon profitieren.⁹ Analog zur sonstigen Versorgungsinfrastruktur wie Kanalisation, Wasser und Straßen stellt der Zugang zum öffentlichen Verkehr einen optionalen Vorteil dar. Zum Beispiel werden Standorte durch die verkehrliche Erschließung aufgewertet. Zur Bestimmung des Nutzens des öffentlichen Verkehrs existieren theoretische Konzepte¹⁰ und pragmatische Ansätze¹¹.

Zu den Nutznießern des ÖPNV gehören alle, die einen Erschließungsvorteil haben, also etwa Arbeitgeber, Anbieter von Waren und Dienstleistungen mit Kundenverkehr sowie letztlich die Eigentümer der erschlossenen Grundstücke, die den Erschließungsvorteil wirtschaftlich über die Mieten realisieren.¹² Für Arbeitgeber, Handel, Einrichtungen mit Publikumsverkehr und Kommunen reduzieren ÖPNV-Angebote darüber hinaus den eigenen Aufwand z.B. durch reduzierte Stellplatzbereitstellung auf Betriebsflächen, weniger Dienstfahrzeuge und niedrigere Reisekosten sowie ggf. auch durch den Verzicht auf den Einsatz von Werksbussen. Ein Beispiel für eine Branche, die von der ÖPNV-Erschließung besonders profitiert, ist das Gesundheitswesen. Medizinische Versorgungseinrichtungen und Krankenkassen profitieren vor allem im ländlichen Raum von besserer Erreichbarkeit und Beförderungsmöglichkeiten für Patienten. Großveranstalter sparen durch die ÖPNV-Anbindung infrastrukturelle und betriebliche Kosten für den Autoverkehr. ÖPNV-Angebote können insbesondere Fremdenverkehrsorte aufwerten, weil sie vom Autoverkehr entlasten und Besuchern Mobilität bieten.

Auch die nicht regelmäßigen Nutzer des öffentlichen Verkehrs profitieren als potenzielle Nutzer von der Mobilität, da ihnen – bzw. ihren Familien und Besuchern – im Bedarfsfall ein regelmäßiges Beförderungsangebot gewährt wird, z.B. als Alternative beim Ausfall des eigenen Fahrzeugs, bei schlechter Witterung oder bei Führerscheinentzug. Autofahrer (sowie mit-

telbar auch Radfahrer und Fußgänger, aber auch die Anrainer) profitieren von einem ÖPNV-Angebot, weil durch die Substitution von MIV-Fahrten durch den ÖPNV Straßen vom individuellen Kfz-Verkehr entlastet, Staus vermieden und Straßen besser überquerbar werden.

Nach dem Prinzip der Verursacher- und Begünstigtengerechtigkeit sollten alle, die durch die Bereitstellung und Inanspruchnahme des ÖPNV einen Nutzen haben, entsprechend ihres Nutzens (auch der „positiven externen Effekte“) zu der Finanzierung beitragen.

Im Vordergrund der Diskussion um die Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV stand in der Vergangenheit eher die nichtfiskalische Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur als die Übernahme der Betriebskosten. So kann die Anlage von ÖPNV-Infrastrukturen in städtebaulichen Verträgen geregelt werden. Beispiele aus den USA zeigen, dass der Nutzen einer guten Nahverkehrerschließung im Zuge von Baulandentwicklungsmaßnahmen entlang von ÖPNV-Trassen abgeschöpft werden kann.¹³ Neben einer gesetzlich geregelten Beteiligung von Drittnutzern sind auch freiwillige Formen der Drittnutzerfinanzierung möglich.¹⁴ Ein Beispiel hierfür ist die Ko-Finanzierung der Linienverlängerung der Stadtbahnlinie 5 in Köln-Ossendorf als einer Infrastrukturinvestition. 40 Unternehmen eines nur schlecht angebundenen Gewerbegebietes mit 11 000 Beschäftigten erklärten sich zu einer finanziellen Beteiligung an den Baukosten bereit. Auf diese Weise kamen 5 Mio. Euro zusammen, mit denen die 18 Mio. Euro teure Baumaßnahme kofinanziert wurde. Auch für ein großes Möbelhaus war die Anbindung seiner Kunden interessant genug, um sich an den Baukosten zu beteiligen.¹⁵

Der Gedanke der Drittnutzerfinanzierung ist bereits seit langem in der „Mineralölsteuer“ (Energiesteuer) verankert. Für einen Teil des Aufkommens aus der Energiesteuer gibt es mit der Verwendung in den GVFG-Mitteln und den Regionalisierungsmitteln eine politische Zweckbindung – dies vor dem Hintergrund, dass auch Autofahrern für den Bedarfsfall ein Beförderungsangebot vorgehalten wird und dass durch die Substitution von MIV-Fahrten durch den ÖPNV Straßen entlastet und Staus vermieden werden. Konzepte zur Beteiligung von Drittnutzern an der Finanzierung des ÖPNV könnten an bestehende Instrumente an-

9 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBS (Juli 2013): Stellungnahme „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs“, S. 22; vgl. ferner: Hass-Klau, C. (2010): Mehrwert durch Bahnanschluss. Wertsteigerungen von Gewerbegebieten durch Stadtbahninvestitionen, in: Der Nahverkehr, H. 10, S. 19–23.

10 Vgl. Baum, H, J. Schneider, H. Peters (2007), a.a.O.

11 Vgl. Mietzsch, O. (2010): Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur. Erfahrungen aus den USA und Lehren für deutsche Kommunen, Köln.

12 In den französischen Großstädten können aus diesem Grund die Arbeitgeber zur Mitfinanzierung des ÖPNV herangezogen werden (Versement Transport).

13 Vgl. Mietzsch, O. (2010), a.a.O.

14 Boltze, M., S. Groer (2012): Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Ein Leitfaden für Aufgabenträger, Darmstadt, http://www.mowin.net/fileadmin/redaktion/mowin_net/projekte/mobilitaet2050/Leitfaden_20120530_k3.pdf (Abruf am 30.10.2013).

15 Schieffer, L. (2011): Stadtbahn Köln fährt über das Rollfeld, in: Verkehr und Technik, H. 6, S. 228–230.

knüpfen oder neu geschaffen werden. Im Folgenden werden einige mögliche Wege exemplarisch vorgestellt.

1.3.2 Erschließungsbeiträge für den ÖPNV

Analog zum Tatbestand der Straßenerschließung wird vorgeschlagen, auch den Erschließungstatbestand ÖPNV zu etablieren und bei den Grundbesitzern eine Abgabe für den ÖPNV zu erheben. Die verkehrliche Wirkung eines Grundstücks hängt von Lage und Nutzung ab (Verkehrserzeugung). Je peripherer ein Grundstück gelegen ist, umso höher sind die spezifischen Anbindungs- und Erschließungskosten im ÖPNV.

Vor dem Hintergrund, dass der Wert eines Grundstücks von der Erreichbarkeit durch den ÖPNV profitiert (Entfernung zu und Angebot an den nächsten Haltestellen), wird ein Zuschlag zur Grunderwerbsteuer für die Erschließung eines Grundstücks durch den ÖPNV diskutiert. Geregelt ist die Grunderwerbsteuer in einem Bundesgesetz (Grunderwerbsteuergesetz, GrEStG).

Ebenfalls bundesrechtlich geregelt sind im BauGB (§§ 127 ff. BauGB) die Erschließungsbeiträge für die erstmalige bauliche Herstellung der Erschließungsstraßen bzw. für die Seitenbereiche der Hauptverkehrsstraßen, die von den Eigentümern der anliegenden Grundstücke erhoben werden. In der Regel werden die anrechenbaren Kosten für die erstmalige bauliche Herstellung zu 90 Prozent auf die Eigentümer der anliegenden Grundstücke umgelegt. Die Ausgaben für den kommunalen Straßenbau als Erschließungsanlagen werden damit zu einem weit überwiegenden Anteil durch die Anlieger als Nutznießer bzw. potenzielle Nutzer finanziert. „In der Kompetenz der Länder könnte der Erschließungsbegriff des BauGB derart konkretisiert werden, dass eine ausreichende ÖPNV-Bedienung zwingend enthalten ist.“¹⁶

Die Definition der Erschließungsstandards als Grundlage der Beitragspflicht kann in den Nahverkehrsplänen vorgenommen werden. Der für das Verkehrsangebot verantwortliche Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmer geht dann auch gegenüber den Beitragspflichtigen eine entsprechende Verpflichtung hinsichtlich von Qualitätsstandards ein. Um diese Pflicht zu gewährleisten, kann ein Aufgabenträger im Rahmen einer funktionalen Leistungsbeschreibung diese Quali-

tätsstandards gegenüber dem Verkehrsbetrieb verankern.¹⁷ Darüber hinaus käme durch einen Erschließungsbeitrag für den ÖPNV dessen Belangen bereits bei Entscheidungen zur Realisierung von Bauvorhaben ein höheres Gewicht zu.

Auch wenn es gelingen sollte, den ÖPNV beim Erschließungsbegriff grundsätzlich zu integrieren, fällt dieser Ansatz als Instrument zur Deckung der laufenden Aufwendungen für den ÖPNV-Betrieb aus.

1.3.3 Städtebauliche Verträge

Ein weiteres, allerdings ebenfalls nur zur Infrastrukturfinanzierung des ÖPNV nutzbares Instrument sind städtebauliche Verträge. Bei der Ausweisung neuer Baugebiete oder der Änderung eines Bebauungsplans, der die Nutzung bzw. Bebaubarkeit der entsprechenden Grundstücke verändert, können Folgekosten für die Infrastruktur, die durch die neue Nutzung erforderlich wird, durch städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB auf den Investor im Rahmen des Gebots der Angemessenheit und des Koppelungsverbots abgewälzt werden.

Die erstmalige nahverkehrliche Erschließung kann etwa Streckenverlängerungen, den Bau von Haltestellen, die Verlegung zusätzlicher Gleise oder den Kauf zusätzlicher Fahrzeuge umfassen. Die Mitfinanzierung des laufenden Betriebs kann in städtebaulichen Verträgen jedoch nicht geregelt werden.

Der Abschluss städtebaulicher Verträge vor Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens bildet heute vielerorts die Regel und wird überwiegend als passendes Instrument gesehen, um eine gerechte Verteilung der Kostenlast für die Aufschließung von Baugebieten zu ermöglichen. Neben Autobahnanschlüssen und Straßenausbauten, der Infrastruktur für die Wasser- und Energieversorgung, sozialen Infrastrukturen wie Kita und Schulen kann auch eine Kostenbeteiligung für den Anschluss an den ÖPNV mittels städtebaulichem Vertrag geregelt werden.

1.3.4 Berücksichtigung der ÖPNV-Erschließung in der Grundsteuer

Über die Möglichkeit, den Drittnutzen des ÖPNV über eine Reform der Grundsteuer abzuschöpfen, wird seit langem diskutiert.¹⁸ Ansatzpunkt hierzu ist

16 Lehmbruck, M., T. Bracher u.a. (2005): Verkehrssystem und Raumstruktur. Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 40), S. 136.

17 Lehmbruck, M., u.a. (2006): Funktionale Beschreibung von ÖPNV in Städten, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 44).

18 Lehmbruck, M., und D. Coulmas (2001): Grundsteuerreform im Praxistest, Berlin (Difu Beiträgen zur Stadtforschung, Bd. 33).

ebenfalls die Bedeutung des ÖPNV in einem erweiterten Erschließungsbegriff. In der aktuellen Diskussion um eine Reform der Grundsteuer könnte der Bodenwertzuwachs durch die ÖPNV-Erschließung eine Rolle spielen. Aufgrund ihrer Lenkungswirkung und im Hinblick auf Akzeptanz und Verwaltungsvereinfachung wäre die Umstellung der Bemessungsgrundlage vom Wert des Grundstücks auf eine Bemessung an Bodenwert und Flächengröße (Difu-Modell) sinnvoll.¹⁹ Als Aufschlag auf die Grundsteuer wäre eine regelmäßige (z.B. jährlich fällige) Grundbesitzabgabe vorstellbar.

Trotz mehrfacher Anläufe verschiedener Bundesländer konnte die Chance einer ÖPNV-orientierten Grundsteuerreform bisher politisch nicht genutzt werden.

1.4 Fazit: Drittnutzerfinanzierung per Nahverkehrsbeitrag – Untersuchungskonzept

Die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs ist grundsätzlich aus drei Quellen möglich, die auch miteinander kombiniert werden können: Nutzer-, Steuer- und Umlagefinanzierung. Der ÖPNV-Betrieb kann durch die Nutzer über die Fahrpreise finanziert werden. Ebenfalls wäre eine Finanzierung aus dem kommunalen Steueraufkommen und damit aus dem allgemeinen Haushalt möglich. Daneben sind weitere Finanzierungskonzepte zu prüfen, insbesondere auch solche, die die Drittnutzer miteinbeziehen. Hierzu würde auch ein Nahverkehrsbeitrag zählen.

Steuermittel stehen für einen attraktiven ÖPNV nicht mehr in ausreichendem Maße zur Verfügung; bisher verfügbare Finanzierungsquellen wie der Querverbund innerhalb von Stadtwerken sind nicht mehr ausreichend ergiebig. Die bisher verfügbaren Instrumente mit Potenzial für die ÖPNV-Finanzierung werden selten umgesetzt, und dienen – wie städtebauliche Beiträge und Erschließungsbeiträge – auch nur den Erstinvestitionen. Da für die Finanzierung eines attraktiven Angebots und für den laufenden Unterhalt in den Kommunen dagegen kontinuierlich anfallende Einnahmen erforderlich sind, soll eine Debatte über die Einführung weitergehender Instrumente angestoßen werden.

Dazu wird im Folgenden geprüft, welche Finanzierungsmodelle jenseits von Steuermitteln, Querverbundfinanzierung oder Tariferlösen bestehen. Insbesondere gibt es gute Gründe, zusätzlich zu den Nutzern des ÖPNV auch die Drittnutzer an der Finanzierung zu beteiligen.

Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen, wie die (Teil-)Finanzierung des ÖPNV-Angebots – in Ergänzung zu Fahrgeldeinnahmen und auch als vollständiger Nulltarif – mit speziellen Abgaben, beispielsweise durch die konsumtive Verwendung der Arbeitgebersteuer (Versement transport) in französischen Städten oder in Deutschland durch Arbeitgeberanteile beim Jobticket und per Semesterbeitrag der Studierenden zur Finanzierung des Semestertickets an vielen Hochschulen, umgesetzt werden kann. Gemeinsames Merkmal dieser Beispiele ist die Einbeziehung von Drittnutzern – und hier insbesondere von potenziellen Nutzern. Zur Finanzierung tragen damit auch diejenigen bei, die Nutzen aus dem ÖPNV-Angebot ziehen, auch wenn sie selbst nicht notwendig mit einem öffentlichen Verkehrsmittel fahren. Hierbei handelt es sich um Modelle, bei denen bestimmte Personengruppen „Beiträge“ – freiwillig oder als Pflichtbeiträge – zum ÖPNV leisten und dafür als Gegenleistung entweder die Möglichkeit der konkreten Inanspruchnahme erhalten oder auch nur einen wirtschaftlichen Vorteil haben, der für Arbeitgeber beispielsweise in der größeren Attraktivität für Beschäftigte oder einer geringeren Zahl vorzuhaltender Stellplätze bestehen kann.

Das deutsche Abgabenrecht unterscheidet zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist die Zweckbindung, die bei der Steuer nicht existiert, die Abgabenform Gebühr und Beitrag dagegen charakterisiert. Während eine Gebühr nur für die tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung erhoben werden kann, kann ein Beitrag bereits für die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme erhoben werden. Der Gesetzgeber hat nach der finanzverfassungsrechtlichen Systematik grundsätzlich eine Einschätzungsmöglichkeit (genauer: eine Einschätzungsprärogative), muss hierbei aber bestimmte Grenzen beachten.²⁰ Der Weg der Einfüh-

¹⁹ Lehmbrock, M., und D. Coulmas (2001), a.a.O.; Apel, D., D. Henckel u.a. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16).

Lehmbrock, M., T. Bracher u.a. (2005), a.a.O.

²⁰ Beck'scher Online-Kommentar GG, Art. 105, Rn. 10; BVerfGE 93, 319 (342 f.) = NVwZ 1996, 469 (470 f.); BVerfGE 108, 1 (16 f.) = NVwZ 2003, 715 (716); BVerfGE 108, 186 (215 f.) = NVwZ 2003, 1241 (1242); BVerfGE 110, 370 (387 f.) = NVwZ 2004, 1477 (1479); BVerfGE 113, 128 (147) = NVwZ 2005, 1171 (1172). Das BVerfG hat für Abgaben, die zu den Steuern hinzutreten, folgende Voraussetzungen aufgestellt:

1. Die Abgabe ist sachlich besonders gerechtfertigt und unterscheidet sich deutlich von der Steuer.

rung einer neuen Abgabe als Nahverkehrsbeitrag für den ÖPNV ist also grundsätzlich denkbar, muss sich dann aber in der konkreten Ausgestaltung an verfassungsrechtlichen Maßstäben messen lassen.

In Kap. 2 wird gezeigt, welche nichtsteuerlichen Abgabenmodelle die Finanzierung auf eine neue Grundlage stellen können. Im Fokus stehen dabei öffentlich-rechtliche Beiträge, wie sie für die Finanzierung von Infrastrukturanlagen in anderen Bereichen, z.B. der Erschließung durch Straßen oder ihrer Grunderneuerung, seit langem üblich sind. Im Kern geht es deshalb um die Frage, ob und wie Drittnutzer über einen Beitrag an der Finanzierung des ÖPNV-Angebots beteiligt werden können und wie ein ausreichend ergiebiger „Nahverkehrsbeitrag“ ausgestaltet werden kann. Um den Kreis der Beitragspflichtigen möglichst groß zu ziehen, kann es sich dabei eher nicht um einen freiwilligen Beitrag handeln, sondern um einen Pflichtbeitrag für einen definierten Teil der Bevölkerung (z.B. Haushalte, Bürger, Beschäftigte) (Kap. 3).

2. Praxisbeispiele für eine Beteiligung von Drittnutzern

Da die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs – im Gegensatz zur Infrastrukturfinanzierung – in der Vergangenheit im Hintergrund stand, gilt das besondere Interesse den in- und ausländischen Beispielen der Drittnutzerfinanzierung, die auch die Finanzierung der Fahrplanangebote erlauben. Dabei wird zwischen einer Beteiligung auf gesetzlicher und auf freiwilliger Basis unterschieden.

2.1 Pflichtbeiträge auf gesetzlicher Grundlage

2.1.1 Semesterticket

Ein prominentes Beispiel für einen Pflichtbeitrag mit konkreter Nutzungsmöglichkeit als Gegenleistung ist das Semesterticket für Studierende. Für die Studierenden gilt der Studierendenausweis als Fahrausweis für den öffentlichen Personennahverkehr (und ggf. weitere Leistungen, z.B. ein Leihfahrrad) in einem Tarifgebiet. Im Gegenzug wird ein Teilbetrag des (Pflicht-) Semesterbeitrags zur Finanzierung der laufenden Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs genutzt, er sub-

stituiert somit die Erlöse aus dem Verkauf von Fahrkarten. Alle Studierenden erwerben einen für den ÖPNV gültigen Ausweis durch die Entrichtung des „Semesterbeitrages“ bzw. „Sozialbeitrages“ bei der Einschreibung bzw. Rückmeldung automatisch, auch wenn der oder die Studierende selbst keine Nutzung der ÖPNV-Angebote anstrebt.

Weil bei dieser Regelung der ÖPNV kollektiv auch durch diejenigen Studierenden mitfinanziert wird, die ansonsten nicht mit dem ÖPNV fahren würden, fällt der Aufschlag auf den Semesterbeitrag für den einzelnen umso niedriger aus, je mehr Nichtnutzer beteiligt sind, und nützt daher insbesondere denjenigen von ihnen, die regelmäßig öffentliche Verkehrsmittel benutzen.

Während das erste bekannte Semesterticket offenbar 1990 an der Universität Stuttgart entwickelt wurde, kam die erste Vereinbarung für ein Semesterticket an der Hochschule Darmstadt für das Wintersemester 1991/92 für Fahrten im Frankfurter Verkehrsverbund zustande.²¹ Inzwischen gibt es das Semesterticket an sehr vielen Hochschulstandorten in Deutschland.

Die gesetzliche Grundlage der Abgabenerhebung bei Studenten findet sich in den einschlägigen Landesbestimmungen, namentlich in den Hochschulgesetzen oder den Studentenwerkgesetzen.²² Auf dieser Grundlage werden Abgabensatzungen oder -ordnungen durch die Studentenschaften bzw. Studentenwerke²³ erlassen, die die Beitragshöhe und auch den Anteil für das Semesterticket festlegen.²⁴ Diese Beiträge werden in hoheitlicher Form eingezogen und sind Voraussetzung für die Immatrikulation. Das Ticket als solches basiert dann in der Regel auf einem Vertrag zwischen der verfassten Studentenschaft bzw. dem Studentenwerk und den entsprechenden Verkehrsunternehmen bzw. Verkehrsverbünden. Der in diesen Verträgen vereinbarte Preis ist die Grundlage für die Höhe des Beitrags, der dann mittels Satzung auf alle Studierenden als Pflichtsemesterbeitrag umgelegt wird. An den meisten Hochschulen erwerben alle Studierenden als Gegenleistung für den einheitlichen Pflichtbeitrag die Nutzungsberechtigung für den

-
2. Der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen wird Rechnung getragen, insbes. im Hinblick darauf, dass der Abgabepflichtige regelmäßig zugleich auch Steuerpflichtiger ist.
 3. Der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushaltsplans wird beachtet.

21 Weichbrodt, A. (2001): Das Semesterticket: Illegale Zwangsfahrkarte oder rechtmäßiger Sondertarif für Studierende?, Münster, S. 3.

22 § 12 Abs. 2 S. 1 StWG BW; § 106 Abs. 2 S. 1 BayHSchG; §§ 20 Abs. 1 S. 1; § 18a Abs. 3 S. 1 BerlHG; § 81 Abs. 4 S. 1 BbgHG; § 46 Abs. 1 BremHG; § 133 Abs. 1 S. 1 HmbHG; § 70 Abs. 1 S. 1 HessHG; § 77 Abs. 1 S. 1 LHG MV; § 46 Abs. 1 S. 1 NdsHG; § 78 Abs. 2 S. 1 UG NW; § 108 Abs. 1 S. 1 UG RP; § 105 Abs. 1 S. 1 SaarUG; § 95 Abs. 1 S. 1 SächsHG; § 74 Abs. 5 S. 1 HSG LSA; § 28 Abs. 6 S. 1, 2 HSG SH; § 73 Abs. 5 S. 1 ThürHG.

23 In Bayern und Baden-Württemberg gibt es keine verfasste Studentenschaft.

24 Vgl. im Einzelnen Weichbrodt, a.a.O., S. 189 ff.

ÖPNV im jeweiligen Geltungsgebiet, unabhängig von der individuellen Nutzung (Solidarmodell). Die Geltungsgebiete und der genaue Leistungsumfang der

Semestertickets werden in den Verträgen individuell festgelegt und sind deshalb sehr unterschiedlich.

Übersicht 1: Beispiele für Semestertickets

Preis des Semestertickets (pro Semester)	Gültigkeit	Preis eines regulären ÖV-Abos für Auszubildende/Ersparnis durch Semesterticket	Grundmodell	Quelle
200 € (obligatorischer Solidarbeitrag 59 €, Semesterticket 141 €, Stand Oktober 2013)	6 Monate im gesamten MVV (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund)	Monatskarte Ausbildungstarif Gesamtnetz: 147,30 €/Monat, d.h. 883,80 € in 6 Monaten, Ersparnis: 683,80 € (Stand Juni 2013)	Sockelmodell	Vgl. http://www.semesterticket-muenchen.de/abstimmung-2012/das-modell/ (Abruf am 30.10.2013)
193,50 € (davon 22,50 € als Anteil an der Rückmeldegebühr zur Komplementärfinanzierung des Semestertickets und 171 € für den Erwerb des Semestertickets, Stand Juni 2013, Bsp. für die Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg)	6 Monate im VRN (Verkehrsverbund Rhein-Neckar) ohne Gebiet Westpfalz	Monatskarte Ausbildungstarif Gesamtnetz : 148,90 €/Monat, d.h. 893,40 € für 6 Monate, Ersparnis: 752,40 € (Stand Juni 2013)	Sockelmodell	Vgl. http://www.vrn.de/vrn/tickets/zeitkarten/studenten/vrn-semesterticket/ (Abruf am 30.10.2013)
176 € mit der Rückmeldegebühr (Stand Juni 2013)	6 Monate im Tarifgebiet ABC des VBB (Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg)	Monatskarte Auszubildende ABC: 72,50 €/Monat, d.h. 435,00 € für 6 Monate, Ersparnis: 259,00 € (Stand Juni 2013)	Solidarmodell	Vgl. http://www.kh-berlin.de/user_uploads/50/121011_11_10_53_see.pdf (Abruf am 30.10.2013)
112,70 € mit der Rückmeldegebühr (VRS-Semesterticket) Erweiterung NRW-Ticket: zzgl. 44,00 € (Stand Juni 2013)	6 Monate im VRS (Verkehrsverbund Rhein-Sieg), mit Erweiterung ganz NRW	Monatskarte Auszubildende VRS-Gesamtnetz: 173,30 €/Monat, d.h. 1039,80 € für 6 Monate, Ersparnis: 927,10 € (Stand Juni 2013)	Solidarmodell	Vgl. http://www.vrsinfo.de/tickets/tickets-fuer-job-und-ausbildung/semesterticket.html (Abruf am 30.10.2013)

Die Abgabe für den ÖPNV ist ein Pflichtbeitrag, der Voraussetzung für die Immatrikulation oder Rückmeldung ist – unabhängig davon, ob die mit dem Beitrag verbundenen Leistungen während des Semesters tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die Abgabe ist also nicht an die konkrete Benutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels gebunden und lässt als Pflichtabgabe demjenigen, der zum erfassten Personenkreis gehört, keine Wahl, ob er ein Ticket kaufen möchte oder nicht. Die Gegenleistungen für den Beitrag sind die Fahrtberechtigung für den ÖPNV und ggf. weitere Vergünstigungen. Das Semesterticket ist daher ein klassischer öffentlich-rechtlicher Beitrag.²⁵

An den Hochschulen in Baden-Württemberg sowie an einigen anderen Hochschulen folgt das Semesterticket allerdings einem anderen Modell: Die Studierenden zahlen dort als verpflichtenden Beitrag einen Sockelbetrag, der in der Regel dazu berechtigt, den öffentlichen Personennahverkehr abends, am Wochenende und an Feiertagen zu nutzen. Wer auch außerhalb dieser Zeiten fahren will, muss ein weiteres Ticket für das Semesterhalbjahr erwerben.

Die Verfassungskonformität des Semestertickets wurde 1999 höchstrichterlich entschieden:²⁶ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist das Semesterticket verfassungskonform, da die Verhältnismäßigkeit gegeben ist und diejenigen, die den ÖPNV nicht nutzen, nicht unzumutbar schwer betroffen seien. Die

²⁵ Zum Begriff s.u. 3.; zur Diskussion im Rahmen des Semesterbeitrags ausführlich Weichbrodt, a.a.O., S. 200 ff., m.w.N.

²⁶ BVerfG 1 BvR 1510/99 vom 4.8.2000.

verbilligte ÖPNV-Nutzung sei das beitragspezifische Äquivalent, und die Geeignetheit des Semestertickets zur Verbesserung der sozialen Situation sei an den Vorteilen der Gesamtheit der Studierenden zu messen. Das Semesterticket komme auch deshalb allen Studierenden zugute, weil es zur Verbesserung der örtlichen Umweltbedingungen beitrage, die Parkplatzsituation entspanne und auch in der Freizeit genutzt werden könne.

2.1.2 ÖPNV-Freifahrt für Touristen über die Kurtaxe

Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können eine Kurtaxe erheben: Mit dieser können sie ihre Kosten für die Herstellung und Unterhaltung der zu Kur- und Erholungszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesem Zweck durchgeführten Veranstaltungen decken. Beispielsweise das Kommunalabgabengesetz Baden-Württembergs umfasst darüber hinaus die Handlungsoption – gegebenenfalls auch im Rahmen eines überregionalen Verbunds –, den Kur- und Erholungsgästen die kostenlose Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs aus der Kurtaxe zu finanzieren. Die Kurtaxe wird – meist in Form eines Aufschlages auf den Übernachtungspreis – von allen Personen erhoben, die sich in der Gemeinde aufhalten, aber nicht Einwohner der Gemeinde sind (ortsfremde Personen) und denen die Möglichkeit zur Benutzung der Einrichtungen und zur Teilnahme an den Veranstaltungen geboten ist.²⁷

Ein Beispiel für ein über die Kurtaxe finanziertes ÖPNV-Ticket ist die KONUS-Gästekarte, die es seit 2006 im Schwarzwald gibt; KONUS steht für die „Kostenfreie Nutzung des ÖPNV für Schwarzwaldurlauber“. Für 0,36 Euro Pflichtabgabe pro Übernachtung erhält jeder Gast vom Beherbergungsbetrieb die Gästekarte, mit der die Busse und Bahnen im Schwarzwaldbereich von insgesamt neun Verkehrsverbünden kostenfrei genutzt werden können.

Das System läuft zunächst bis zum 31. Dezember 2016, nachdem fast 140 Ferienorte mit mehr als 10.000 Gastgebern 2011 eine Verlängerung des entsprechenden Vertrags beschlossen. Die KONUS-Karte stößt bei den Gästen auf sehr positive Resonanz, und Klinikgäste beschwerten sich, die Karte nicht ebenfalls zu erhalten.²⁸

Nach demselben Prinzip funktionieren das „GUTi – Gästeservice Umweltticket“, an das sich inzwischen 24 Gemeinden im Bayerischen Wald angeschlossen haben, ebenso die Gästekarte des Verbunds Hegau-Bodensee (VHB) und die Staatsbad-Gastkarte Bad Reichenhall (vgl. Tab. 2).²⁹

Ziel der Einführung der ÖPNV-Freifahrt mit dem GUTi ist zum einen, dass die Feriengäste durch den „kostenlosen“ öffentlichen Nahverkehr an die entsprechende Urlaubsregion gebunden werden und sich innerhalb der Naturparks und des Nationalparks umweltfreundlicher fortbewegen. Die Anbieter des öffentlichen Nahverkehrs wiederum versprechen sich einen positiven Effekt auf die finanzielle Grundversorgung des ÖPNV. Ein weiteres Ziel ist aber auch die Steigerung der Attraktivität als Fremdenverkehrstandort mitsamt einem Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Regionen. Im Bereich des „GUTi“ entwickelten sich die Übernachtungszahlen in den teilnehmenden Gemeinden im Vergleich zu den Vorjahreszahlen positiv. Statt, wie zunächst auch befürchtet, aufgrund der erhöhten Kurtaxe zum Ärgernis zu werden, ist das beitragsbasierte Ticket zum Erfolgsfaktor des Tourismus geworden.

Ebenfalls für Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden relevant ist der Fremdenverkehrsbeitrag, der von allen natürlichen Personen, die eine selbstständige Tätigkeit ausüben, und von allen juristischen Personen erhoben wird, soweit ihnen in der Gemeinde aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen.³⁰ Der Fremdenverkehrsbeitrag dient der Finanzierung der für den Fremdenverkehr bedeutenden Einrichtungen. Von den erhobenen Beiträgen kann ein Betrag für den örtlichen ÖPNV festgesetzt werden.³¹

Die Erfahrungen mit den in diesem Kapitel dargestellten Konzepten, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs für die Gäste deutlich zu vereinfachen, können als insgesamt positiv bezeichnet werden. Zudem wird mit den Gästekarten die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs unterstützt.

27 Vgl. bspw. § 43 KAG (Baden-Württemberg).

28 Vgl. <http://www.badische-zeitung.de/badenweiler/gratisfahrten-gibt-s-nicht-fuer-alle> (Abruf am 30.10.2013).

29 http://www.gaienhofen.de/fileadmin/pdf/VHB_Gaestekarte_Flyer.pdf (Abruf am 30.10.2013).

30 Bspw. in NRW ist die Grundlage für die Erhebung eines Fremdenverkehrsbeitrages § 11 Kommunalabgabengesetz NRW (KAG).

31 Die Stadt Winterberg im Sauerland kalkuliert den Aufwand für besondere touristische Verkehre (u.a. Nachtbus, ÖPNV) bei der Festlegung des Fremdenverkehrsbeitrages (vgl. <http://www.rathaus-winterberg.de/Rathaus-Aktuelles/Einfuehrung-des-Fremdenverkehrsbeitrages-in-Winterberg-ab-2013> (Abruf am 30.10.2013)).

Übersicht 2: Modelle der Umlagefinanzierung im Bereich des Freizeitverkehrs

Name	Konzept der Umlagefinanzierung	Umlage für ÖPNV-Nutzung	Gültigkeit	Quelle
Staatsbad-Gastkarte Bad Reichenhall	Kurtaxe	k.A.	Stadtbus Bad Reichenhall	http://www.bad-reichenhall.com/de/gastkarte/ (Abruf am 30.10.2013)
VHB-Gästekarte	teilnehmende Gemeinden über die Kurtaxe oder einen pauschalierten Betrag	k.A.	VHB (Verkehrsverbund Hegau-Bodensee)	http://www.vhb-info.de/fileadmin/Seiten/Downloads/Tarif_und_Befoerderung/Gaestekarte.pdf (Abruf am 30.10.2013)
Bayernwaldticket GUTi	teilnehmende Gemeinden über die Kurtaxe	0,31 €/Übernachtung	Bayerischer Wald	http://www.landkreis-regen.de/die-landraete-adam-und-lankl-besiegeln-die-fortfuehrung-von-guti/artikel/150/3192/5583/ (Abruf am 30.10.2013)
KONUS-Gästekarte	teilnehmende Gemeinden über die Kurtaxe	0,36 €/Übernachtung	Schwarzwald	http://de.wikipedia.org/wiki/Konus_%28Verkehrskonzept%29 (Abruf am 30.10.2013)
Gästeticket Cochem-Zell	teilnehmende Beherbergungsbetriebe	0,50 €/Übernachtung	Verbundverkehr Rhein-Mosel im Landkreis Cochem-Zell	http://www.cochem-zell.de/ (Abruf am 30.10.2013)

2.1.3 Finanzierungsbeitrag durch Arbeitgeber – Beispiele aus Österreich (Wien) und Frankreich

In Wien wurde 1970 durch Landesgesetz die sogenannte Dienstgeberabgabe eingeführt (Gesetz über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe).³² Sie dient der Finanzierung des U-Bahn-Baus (§ 9) und ist von allen „Dienstgebern“ für jedes Dienstverhältnis zu entrichten, bei dem der Beschäftigte innerhalb Wiens arbeitet (§ 1) und das nicht bestimmten Ausnahmen unterliegt (§ 3). Die Abgabe wurde 2012 zum ersten Mal von 0,72 Euro auf derzeit 2,00 Euro je Arbeitnehmer und Arbeitswoche erhöht.³³ Man rechnet mit Mehreinnahmen von jährlich 38 Mio. Euro zu den bisher etwa 23 Mio. Euro pro Jahr, die dem weiteren Ausbau der U-Bahn-Infrastruktur zugutekommen.³⁴

In Frankreich gibt es seit 1973 eine Nahverkehrsabgabe, den sogenannten „Versement Transport“, der von Firmen mit mindestens zehn Mitarbeitern erhoben werden kann. Mit dem „Versement Transport“, der im Gegensatz zur Wiener Dienstgeberabgabe so-

wohl investiv als auch konsumtiv verwendet werden kann, wurde für Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, den lokalen ÖPNV aus Abgaben der ansässigen Unternehmen mitzufinanzieren.³⁵ Durch diese Abgabe werden die Arbeitgeber an den Kosten der Verkehrsbedienung mit dem ÖPNV beteiligt, von dem die Mitarbeiter und Kunden profitieren und der den Arbeitgebern die Bereitstellung von Parkplätzen erspart.

Sie wird zugunsten des öffentlichen Verkehrs zweckgebunden. Die Höhe wird von den Kommunen in gewissem Rahmen selbst festgelegt. Je nach Stadtgröße beträgt die Abgabe zwischen 0,55 Prozent und 2,6 Prozent (Region Paris) der Lohnsumme; 90 Prozent der berechtigten Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern nutzen die Möglichkeit, die Transportsteuer zu erheben.

Aufgrund der breiten Bemessungsgrundlage ist die fiskalische Ergiebigkeit hoch. Die Gesamteinnahmen lagen 2010 bei insgesamt etwa sechs 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 Prozent der zusätzlich zu den Fahrgelderlösen benötigten Gelder für den ÖPNV ab. Die Ausbauten

32 Landesgesetzblatt für Wien, Jahrgang 1970, Stück 11: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/1970/pdf/lg1970011.pdf> (Abruf am 30.10.2013).

33 Seit 5.12.2012, siehe Landesgesetzblatt für Wien, Jahrgang 2012, Stück 25: <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2012/pdf/lg2012025.pdf>.

34 Die Presse vom 14.12.2011: <http://diepresse.com/home/panorama/wien/716829/Naechste-Gebuehrenwelle-schwappt-ueber-Wien>.

35 Bundesamt für Verkehr (BAV) (2010): Versement Transport – ein Modell für die Schweiz?, Bericht vom 2. Dezember 2010, Bern (<http://www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen/00568/00571/03060/?lang=de>) (Abruf am 30.10.2013).

der wenigen in den 1980er-Jahren noch bestehenden schienengebundenen ÖPNV-Netze sowie insbesondere die zahlreichen neuen Stadtbahnnetze in französischen Städten wären ohne die Transportsteuer nicht möglich gewesen. Sie hat u.a. in Strasbourg, Toulouse, Bordeaux und Nice als zentrales Finanzierungsinstrument gedient. Gerade für längerfristige Investitionsvorhaben stellt die Abgabe eine geeignete Finanzierungsgrundlage dar, weil die Mittel zweckgebunden sind und sich das Transportsteueraufkommen aufgrund der Erhebungsmethodik und der wenigen klar geregelten Ausnahmetatbestände relativ gut abschätzen lässt.³⁶

In vielen französischen Gemeinden wird die Transportsteuer auch zur Finanzierung von Betriebskosten eingesetzt – bis hin zum Nulltarif. Beispielsweise hat der Gemeindeverband von Aubagne und Etoile in allen seinen zwölf Städten die kostenlose Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel eingeführt. Auf der Nachfrageseite vermeldet Aubagne vier Jahre nach Einrichtung des Nulltarifs einen Fahrgastzuwachs von 175 Prozent, wobei 35 Prozent der Autofahrer auf den Bus umgestiegen sind.

Im Netz von Aubagne werden dafür 15 Prozent mehr Busse eingesetzt, und die geplante Straßenbahn wird gebaut. Das System ist finanziell allerdings noch nicht stabil, da ein verbleibendes Defizit für die Kosten des Betriebs aus dem Haushalt gedeckt werden muss, und das Risiko besteht, dass weitere lokale Steuern erhöht oder die Ressourcen für andere Sektoren verringert werden müssen.³⁷

Obwohl beide Abgaben (Wien und Frankreich) herkömmlicherweise als „Steuer“ bezeichnet werden – „Transportsteuer“ für Frankreich, „U-Bahn-Steuer“ für Wien –, handelt es sich nach deutschem Rechtsverständnis bei näherer Betrachtung doch eher um beitragsähnliche Abgaben, die deutliche Parallelen zum Fremdenverkehrsbeitrag etwa in Baden-Württemberg (§ 44 KAG BW) aufweisen. Denn belastet werden Wirtschaftsteilnehmer, bei denen vermutet wird, dass sie einen besonderen Vorteil aus dem Ausbau und in Frankreich auch dem Betrieb des Nahverkehrssystems haben, weil sie so für ihre Arbeitnehmer besser erreichbar sind.

Exkurs zur Begründung des Fremdenverkehrsbeitrags

Kurorte, Erholungsorte und sonstige Fremdenverkehrsgemeinden können zur Förderung des Fremdenverkehrs und des Erholungs- und Kurbetriebs für jedes Haushaltsjahr von allen natürlichen Personen, die eine selbständige Tätigkeit ausüben, und von allen juristischen Personen Fremdenverkehrsbeiträge erheben, soweit ihnen in der Gemeinde aus dem Fremdenverkehr oder dem Kurbetrieb unmittelbar oder mittelbar besondere wirtschaftliche Vorteile erwachsen. Grundlage hierfür ist eine Fremdenverkehrsbeitragssatzung der Gemeinde. Diese wird auf Basis des Kommunalabgabengesetzes erlassen.¹ Der Fremdenverkehrsbeitrag dient neben dem Kurbeitrag² der Abgeltung der von der Gemeinde für die Förderung des Fremdenverkehrs gemachten Aufwendungen.

Abgabepflichtig sind nicht immer nur die Beherbergungsbetriebe, die die Abgabe auf den Übernachtungspreis umlegen und damit an die Gäste weitergeben, sondern z.B. in vielen Gemeinden in Baden-Württemberg auch alle Geschäfte und Dienstleister, die aus dem Fremdenverkehr einen wirtschaftlichen Vorteil ziehen. Damit wird die Gruppennützigkeit des Beitrags als indirekter Vorteil für alle gesehen, die einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen. Wie sich diese Vorteile finanziell fassen lassen und so die Beitragshöhe mitbestimmen, unterliegt einem Schätzungsspielraum der Gemeinde, die die Beitragssatzung erlässt.³ Das System der Lastenverteilung muss lediglich auf sinnvollen Schätzungen beruhen. Der Begriff der Gruppennützigkeit bezeichnet den Vorteil, der einer Gruppe zukommt. In abgabenrechtlicher Hinsicht wird er häufig verwendet. Insbesondere hat der Begriff Bedeutung im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 GG.

1 Rechtsgrundlage in Baden-Württemberg ist § 44 (Fremdenverkehrsbeiträge) des Kommunalabgabengesetzes.

2 Vgl. etwa § 43 KAG Baden-Württemberg.

3 VGH Mannheim, Urt. v. 22.12.2011 – 2 S 2011/11 –, Rn. 45.

37 Sader, Marie Jo (2013): Transports en commun gratuits et report modal: un exemple à suivre? ACTU-ENVIRONNEMENT vom 5.6.2013, <http://www.actu-environnement.com/ae/news/reportage-transports-en-commun-gratuit-18687.php4> (Abruf am 28.6.2013); Le Dim, Colette (Januar 2012): Transport en commun gratuits: L'exemple D'Aubagne, www.spirale.at/tac.org/content/transports-en-commun-gratuits-lexemple-daubagne (Abruf am 28.6.2013).

36 Ebenda.

Die Erlöse sind streng zweckgebunden, d.h. sie werden getrennt vom sonstigen Haushalt geführt und können nicht für andere Zwecke verwendet werden. Beide Elemente – die Gruppennützigkeit sowie die strenge Zweckbindung – sind typische Merkmale des Beitrags.³⁸

2.2 Modelle der vertraglichen Kooperation

Während die bisher vorgestellten Ansätze zur Einbeziehung von Drittnutzern (Nutznießer und potenzielle Nutzer) in die Finanzierung des ÖPNV und insbesondere in die Schaffung attraktiver Tarife auf öffentlich-rechtlichen Ermächtigungen basierten, sollen nun Modelle für vertragliche Kooperationen – und damit auf freiwilliger Basis – vorgestellt werden.

2.2.1 Veranstaltungs-, Kongress- und Hotelticket

In vielen Regionen gibt es Beispiele für Veranstaltungs-, Hotel- und Kongresstickets. In der Kombination mit Veranstaltungen aller Art, beispielsweise in Stadien, Theatern, Messen, aber auch anderen sportlichen oder kulturellen Großveranstaltungen mit großem Besucherandrang, wie Fußballspielen oder Popkonzerten, aber auch als Serviceleistung z.B. von Hotels werden Eintrittskarten oder Teilnehmerausweise ausgegeben, die zusätzlich die kostenlose Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs im jeweiligen Verkehrsverbund zeitlich und räumlich beschränkt, z.B. für die An- und Abfahrt, erlauben. Von den Veranstaltern wird der Fahrtkostenanteil in den Eintrittspreis der Veranstaltung integriert.

Kombitickets kommen zustande durch Vertrag zwischen Veranstalter und dem Verkehrsbetrieb oder Verkehrsverbund. Veranstalter zahlen auf der Grundlage der Vereinbarung einen pauschalen Betrag pro ausgegebenem Ticket oder eine feste Pauschale. Dadurch erwirbt der Veranstalter das Recht, seine Veranstaltungstickets gleichzeitig als Fahrkarten zum Veranstaltungsort auszugeben, während der Verkehrsanbieter entsprechende Transportkapazitäten anbietet. Der Käufer des Tickets erwirbt (und bezahlt) die Fahrkarte mit.³⁹

Für den Veranstalter hat das Ticket einen gewissen Werbeeffekt und eine verkehrslenkende Wirkung. Es reduziert den Umfang bereitzustellender Parkplätze. Für den Verkehrsbetrieb vereinfacht die Ausgabe von

Kombitickets den Vertriebsaufwand (kein Einzelverkauf, reduzierter Kontrollaufwand) und trägt, wenn keine überproportionalen Sprungkosten oder Einnahmeausfälle an anderer Stelle entstehen, zur Deckung der Kosten des ÖPNV-Angebots bei. Für den Veranstaltungsteilnehmer hat das Ticket den Vorteil, ohne weitere Kosten und unkompliziert den ÖPNV nutzen zu können.

Im Hotelbereich gibt es überregionale und regionale Beispiele für Kombitickets: Bei einer großen Hotelkette dient in vielen Städten der Zimmerausweis ohne Mehrkosten als Ticket für den ÖPNV im Stadtgebiet. Grundlage hierfür ist eine Kombiticket-Vereinbarung zwischen ÖPNV-Anbietern und Hotel(kette). Beispielsweise können die Gäste des Leipziger IC-Hotels mit Ihren Zimmerausweisen die Busse und Bahnen der LVB sowie S-Bahnen und Nahverkehrszüge in der Stadt Leipzig in der Tarifzone 110 nutzen.

In eine ähnliche Richtung zielt das Angebot der Tourismus & Congress GmbH der Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, die Hotelübernachtungen „Bus und Bahn inklusive“ vermarktet. Jeder Gast, der ein Hotelzimmer über das Buchungssystem der Tourismus & Congress GmbH Region Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler (T&C), „Bonnhotels.de“, bucht, erhält automatisch ein ÖPNV-Ticket. Das Hotelticket wird mit der Buchungsbestätigung per E-Mail verschickt, kann zu Hause oder im Büro ausgedruckt werden und berechtigt zur freien Fahrt mit Bus und Bahn im erweiterten Netz des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg (VRS-Netz) sowie teilweise im Kreis Ahrweiler.

2.2.2 Firmentickets (Jobticket)

Auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen Unternehmen und Verkehrsbetrieb gibt es in Deutschland vor allem in den Verkehrsverbünden unterschiedlich konzipierte „Firmentickets“.

Ein Modell, bei dem sich ein Arbeitgeber mit einem Grundbetrag finanziell beteiligt, ist das in verschiedenen Varianten angebotene Jobticket. Im Gebiet des Verbunds Rhein-Neckar (VRN) beispielsweise muss ein Unternehmen, das einen Jobticket-Vertrag abschließen möchte, mindestens 20 Mitarbeiter haben, und der Arbeitgeber hat für jeden Mitarbeiter einen monatlichen Grundbeitrag zu entrichten. Zur Ermittlung der Grundbeitragshöhe führt der Arbeitgeber mit dem VRN-Fragebogen eine Befragung aller Mitarbeiter zur Verkehrsmittelnutzung auf dem Arbeitsweg durch und stellt dem VRN die Fragebogen zur Verfügung. Die Höhe des Grundbeitrags richtet sich nach in der Umfrage festgestellten aktuellen und der zu erwartenden ÖPNV-Nutzung durch die Mitarbeiter.

38 Zum Beitragsbegriff siehe unter 3.

39 Vgl. z.B. <http://www.owlverkehr.de/owlv/tickets/Kombi-Ticket.php?navanchor=2110182> (Abruf am 30.10.2013).

Die Zahlung des für jede Firma individuell ermittelten Grundbeitrags erfolgt monatlich für alle Mitarbeiter (Vollzeitkräfte, Teilzeitkräfte, Auszubildende einschließlich Führungskräfte sowie Firmeninhaber), auch wenn nur einige Mitarbeiter das Jobticket tatsächlich beziehen. Der Mindestgrundbeitrag beträgt monatlich acht Euro pro Mitarbeiter.⁴⁰

Durch die Bezahlung des Grundbeitrages wird eine erhebliche Rabattierung des Jobtickets, das jeder Mitarbeiter erwerben kann, gegenüber den regulären Zeitkarten finanziert: Für 35,20 Euro pro Monat (Tarifstand Januar 2013) berechtigt das Jobticket zur Fahrt im ganzen VRN-Netz. Bis zu vier Personen können während eines bestimmten Zeitfensters – außerhalb der üblichen Berufsverkehrszeiten – zusätzlich auf dem Ticket mitfahren. Eingeschlossen sind die Ruftaxinutzung⁴¹ sowie die Inanspruchnahme vergünstigter Carsharing-Konditionen. Zum Vergleich: die reguläre Jahreskarte, die nicht übertragbar ist und keine Mitnahmeregelung enthält, kostet 75,60 Euro pro Monat.

Es gibt auch Firmentickets, an denen sich Arbeitgeber nicht unmittelbar finanziell beteiligen. So wird das Firmenticket im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) über den Arbeitgeber nur vertrieben, aber nicht bezuschusst. Es ist als persönliche Zeitkarte nicht übertragbar und berechtigt innerhalb der zeitlichen und örtlichen Gültigkeit zu beliebig vielen Fahrten. Arbeitgebern mit mindestens 50 Beschäftigten wird bei der Bestellung von Firmentickets ein Rabatt in Höhe von fünf Prozent auf die zum VBB-Tarif gehörenden Jahreskarten- bzw. Abonnementpreise der VBB-Umweltkarte gewährt.

Motive der Arbeitgeber, ein Jobticket einzuführen, sind beispielsweise die bessere Erreichbarkeit für die Arbeitnehmer, eine geringere Zahl vorzuhaltender Parkplätze auf dem Firmengelände und eine Verbesserung des Unternehmensimages.⁴²

2.2.3 Sponsoringmodelle

An die Attraktivitätssteigerung als Arbeitgeber können auch Modelle zum Sponsoring des öffentlichen Nahverkehrs anknüpfen.

Bei den „Fraunhofer Linien“ in Aachen wurden sechs Busse sowie 20 Haltestellen mit den Leitmotiven der

Aachener Fraunhofer-Institute versehen. Mit diesem Konzept des Liniensponsorings konnten sich die Fraunhofer-Institute im öffentlichen Raum präsentieren. Die Initiative sollte ausdrücklich dazu dienen, Nachwuchskräfte für den naturwissenschaftlich-technischen Bereich zu begeistern.⁴³

Das Beispiel einer freiwilligen Drittnutzerfinanzierung wurde mit EU-Unterstützung im südhessischen Projekt „midkom“ untersucht. Während die Fahrgäste immer den gleichen Preis zahlen, gibt es für Einrichtungen, die sich freiwillig an der Finanzierung eines örtlichen Ruf- und Bürgerbusmodells beteiligen, zwei Modelle: einen nachfrageabhängigen Ansatz pro Fahrgast (50 Cent) oder einen monatlichen Pauschalbetrag.⁴⁴

In Leipzig gibt es das Beispiel des Bürgerbusses „Grünolino“ im Stadtteil Grünau. An diesem Projekt beteiligen sich eine Reihe von Drittnutzern wie Wohnungsunternehmen, Einkaufszentren und Banken durch einen freiwilligen finanziellen Beitrag, der den Betrieb des Busses sichert.⁴⁵

Die Beispiele der arbeitgeberseitigen Finanzierung durch Jobticket und Liniensponsoring einerseits sowie Finanzierung durch andere Drittnutzer wie Wohnungsunternehmen, Einzelhändler, Einkaufszentren und Dienstleister andererseits zeigen, dass Drittnutzer durchaus ein Interesse an einem funktionierenden ÖPNV haben und daher eine Beteiligung an dessen Finanzierung nicht grundsätzlich ablehnen, solange der Betrag erschwinglich bleibt.

Allerdings sind das Einwerben von Sponsoren und die zu treffenden Vereinbarungen mit einigem Aufwand verbunden.

40 Vgl. <http://www.vrn.de/vrn/tickets/zeitkarten/berufstaetige/jobticket/> (Abruf am 28.6.2013).

41 Das Ruftaxi ersetzt bzw. ergänzt Linienverkehre im VRN.

42 Vgl. http://www.ivm-rheinmain.de/wp-content/uploads/2012/01/arbeitswege-mit-BusundBahn_broschuere.pdf (Abruf am 28.6.2013).

43 <http://www.aseag.de/presse/pressemitteilungen/liniensponsoring.html> (Abruf am 28.6.2013).

44 Benz, H. (2012): midkom –ein effizientes Mobilitätsangebot auf der Basis flexibler Bedienungsweisen, interkommunaler Zusammenarbeit und Mitfinanzierung durch Dritte, Vortrag auf dem Berliner Mobilitätssalon, 8. Mai 2012, vgl. http://www.ace-online.de/fileadmin/user_uploads/Der_Club/Bilder/Verkehrspolitik/Mobilitaetssalon/midkom.pdf (Abruf am 28.6.2013).

45 Vgl. Flache, H., und E. Westphal (2011): Ein Quartiersbus für Leipzig-Grünau, in: Der Nahverkehr, H. 9, S. 8 ff.

Beispiel Drittnutzerfinanzierung von Ruf- und Bürgerbussen im Projekt midkom

Einige kleinere Gemeinden in der Nähe von Darmstadt hatten sich an einem aus EU-Mitteln finanzierten Projekt beteiligt, das sämtlichen Bürgern die Mobilität in allen, also auch den ländlicheren, Teilen des Gemeindegebietes sichern soll. In Mühltal, Groß-Zimmern und Ober-Ramstadt wurde das Projekt „midkom“ (Mobilität in den Kommunen) aus der Taufe gehoben. Es besteht aus innovativen Verkehrsangeboten, wie z.B. Ruf- und Bürgerbussen, die zentral gesteuert werden und die klassischen ÖPNV-Angebote ergänzen, um sicherzustellen, dass alle Einwohner mobil bleiben, ohne auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) angewiesen zu sein. Darüber hinaus sollen die Kommunen als Standorte gestärkt werden. Interessant in diesem Zusammenhang ist die Finanzierung: Frequentierte Einrichtungen einer Kommune (beispielsweise Einzelhändler, Banken, Ärzte, Unternehmen oder Gastronomen) wurde die Möglichkeit geboten, sich an den Betriebskosten der Kommune für das Angebot zu beteiligen. Eine solche Beteiligung kann entweder pauschal erfolgen oder sich ausschließlich daran messen lassen, wie stark eine Einrichtung tatsächlich frequentiert wird. Nur wenn eine Einrichtung tatsächlich angefahren wird, erfolgt dann eine finanzielle Beteiligung. Im Gegenzug können die Einrichtungen mit ihrer monatlichen Abrechnung eine genaue Übersicht darüber erhalten, zu welchem Zeitpunkt und aus welcher Gegend ihrer Kommune Fahrgäste zu ihnen befördert wurden. Acht Einzelhändler in der Nähe einer Haltestelle haben sich mit einem pauschalen Beitrag beteiligt, neun Einzelhändler haben Unterstützungen in Abhängigkeit der Fahrten von und zu Haltestellen in ihrer Nähe zugesagt. Das gesamte Konzept beruht auf Freiwilligkeit: Durch die freiwillige Drittnutzerfinanzierung konnte der Kostendeckungsgrad von 25 auf ca. 60 Prozent erhöht werden, wobei die Fahrgäste – unabhängig vom gewählten Modell – immer den gleichen Preis zahlen.

2.3 Resümee der Mitfinanzierung des ÖPNV durch Drittnutzer

Insbesondere im Ausland gibt es Beispiele für eine Nutznießerbeteiligung an Investitionen für Neu- und Ausbaubaustrecken (Versement Transport in Frankreich oder Dienstgeberabgabe in Wien). In Deutschland könnten städtebauliche Verträge eine derartige Option eröffnen.

In vielen deutschen Kommunen, beispielsweise Mittelstädte und kleinere Großstädte mit reinen Busnetzen, aber auch im ländlichen Raum, fehlen aktuell aber insbesondere Mittel für die Betriebskosten. Viele Stadtwerke haben Probleme, ihre ÖPNV-Betriebsteile aufgrund der veränderten Energiepolitik im Querverbund weiterhin im gewohnten Umfang mitzufinanzieren. Aufgrund ihrer Rolle als Aufgabenträger („Besteller“) benötigen die Kommunen freie Mittel für die Finanzierung der im Nahverkehrsplan bzw. den „Vorabbekanntmachungen“ geplanten ÖPNV-Angebote.

Im Ausland und in Deutschland gibt es bereits eine Reihe von Ansätzen zur Mitfinanzierung des ÖPNV-Angebots durch Drittnutzer durch öffentlich-rechtliche Beiträge oder auf freiwilliger Basis. Beispiele für einen Pflichtbeitrag zur Mitfinanzierung von Betriebskosten des ÖPNV sind Fremdenverkehrsbeitrag, Kurtaxe und das in vielen Hochschulregionen eingeführte Semesterticket.

Als Beitragszahler kommen Personengruppen infrage, die einen Vorteil aus der Erschließung durch den ÖPNV bzw. durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme ziehen. Zwar gibt es neben Pflichtbeiträgen

auf gesetzlicher Grundlage auch einzelne Beispiele für „freiwillige Beiträge“, diese bieten allerdings im Gegensatz zu Pflichtbeiträgen keine ergiebige und stabile Basis für die Bestellung fahrplanmäßiger ÖPNV-Angebote.

Im Folgenden soll deshalb überlegt werden, ob und in welcher Form eine größere Personengruppe im Rahmen eines Beitragssystems an der Mitfinanzierung der Betriebskosten des ÖPNV verpflichtend beteiligt werden kann (Nahverkehrsabgabe).

3. Der Nahverkehrsbeitrag als Pflichtabgabe auf kommunaler Ebene

Die Frage, ob eine Nahverkehrsabgabe zur ÖPNV-Finanzierung als Pflichtabgabe auf kommunaler Ebene eingeführt werden kann, stellt sich zunächst aus rechtlicher Sicht. Gemeint ist die Erhebung einer Nahverkehrsabgabe bei allen, die aus der Erschließung einer Kommune oder Region durch öffentliche Verkehrsmittel einen Vorteil ziehen – unabhängig davon, ob der ÖPNV auch selbst genutzt wird. Zur Finanzierung sollten in einem solchen System somit die direkten und potenziellen Nutzer sowie die Nutznießer herangezogen werden. Zu unterscheiden sind dabei einmalige Investitionskosten und laufende Betriebskosten.

Während es für die Beitragsfinanzierung von einmaligen Investitionskosten für Neu- und Ausbaumaßnah-

men einige Beispiele gibt, geht es hier insbesondere um die Möglichkeiten der Beitragsfinanzierung der laufenden Betriebskosten durch Drittnutzer.

3.1 Der Beitragsbegriff

Beiträge sind ein klassisches Finanzierungsinstrument, gerade wenn es um den Bau kommunaler Einrichtungen geht. Neben den Steuern kennt das deutsche Abgabenrecht sogenannte Vorzugslasten, das sind Gebühren und Beiträge. Während Gebühren für eine konkrete Leistung der öffentlichen Hand, z.B. Ausstellung eines Reisepasses, bezahlt werden müssen, werden Beiträge erhoben, um öffentliche Einrichtungen zu finanzieren, die einem bestimmten Nutzerkreis zugutekommen, ohne dass es darauf ankäme, ob der einzelne Beitragspflichtige diese Einrichtung auch tatsächlich nutzt. Nach gängiger Definition ist daher ein Beitrag eine öffentliche Abgabe zur vollen oder teilweisen Deckung der Kosten einer öffentlichen Einrichtung, die von denjenigen erhoben wird, denen die Einrichtung einen besonderen Vorteil gewährt.⁴⁶ Anders als Steuern tragen sie somit wie Gebühren Gegenleistungscharakter, die Gegenleistung besteht aber nicht in der konkreten, sondern in der *potenziellen* Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung.⁴⁷

Ein zentraler Begriff für die Qualifizierung einer Abgabe als Beitrag ist daher der „beitragsrechtliche Sondervorteil“, der der Zahlungspflicht des Beitragsschuldners gegenübersteht. Ein Beitrag setzt also begrifflich voraus, dass der Beitragspflichtige einen Vorteil aus der von ihm finanzierten Leistung hat, der nicht in gleicher Weise der Allgemeinheit zukommt. Der Beitrag ist quasi ein Ausgleich für eine vermutete Gruppenbevorzugung durch eine bestimmte öffentliche Einrichtung. Der Beitrag finanziert damit typischerweise eine öffentliche Investition, deren Drittnutzer (Nutznießer und potenzielle Nutzer) nicht individualisiert sind, sondern in einer Gruppe vermutet werden.⁴⁸ Im Rahmen der Straßenfinanzierung ist die Beitragserhebung eine Selbstverständlichkeit. Der erstmalige Bau einer Gemeindestraße löst den Erschließungsbeitrag aus, den die Anlieger der entsprechenden Straße zu entrichten haben. Bei Aus- oder Umbauten wird in den meisten Bundesländern ein sogenannter Straßenausbaubeitrag erhoben, der wiederum an das Grundeigentum anknüpft.

Bei Beiträgen kommt es nicht darauf an, ob das Angebot, das mittels Beitrag finanziert wird, auch tatsächlich genutzt wird. Unerheblich ist ferner, in welchem Maße man es nutzt. Man könnte den Beitrag also als eine Art „Flatrate“ ansehen, durch die man sich zu einem relativ günstigen Preis die Möglichkeit zur jederzeitigen Nutzung erkauft. Als paralleles und prominentes Beispiel lässt sich hier der Rundfunkbeitrag nennen. Für die Frage der rechtlichen Zulässigkeit ist bei Beiträgen wesentlich, dass eine konkret zu fassende Gegenleistung zur Verfügung steht, die in angemessenem Verhältnis zur Beitragshöhe steht. Ein solcher Beitrag lässt viele Ausgestaltungsmöglichkeiten zu. Man kann ihn als Vorteilsabgabe für Arbeitgeber oder Dienstleister im erschlossenen Gebiet als Nutznießer konzipieren. Ebenso gut kann die Beitragspflicht aber auch an alle Grundstückseigentümer oder alle Haushalte bzw. Anwohner in einer Gemeinde anknüpfen. In einem Beitragsmodell, in dem die Einwohner beitragspflichtig sind, würden neben den Nutzern auch die potenziellen Nutzer zahlen. Die verschiedenen Ansätze sind auch kombinierbar. Bei der Kombination beider Möglichkeiten ist zwingend darauf zu achten, dass es nicht zu Doppelbelastungen kommt. Je breiter die Basis – d.h. der Kreis der Beitragspflichtigen – ist, desto günstiger wird der Beitrag natürlich für den Einzelnen.

Nunmehr eindeutig als Beitrag qualifiziert ist der Rundfunkbeitrag, der zum 1. Januar 2013 in Kraft trat. Dieser ist als Haushaltsabgabe ausgestaltet, so dass hier die Gruppennützigkeit extrem weit ausgelegt werden muss. Im Vordergrund dürften hier eher Aufkommensneutralität und Aufkommensstabilität stehen.⁴⁹ Gleichwohl wird auch diese Anknüpfung ganz überwiegend befürwortet⁵⁰ und nur in der konkreten Ausgestaltung kritisiert.⁵¹ Insgesamt ist der Vorteilsbegriff nur vordergründig ein trennscharfes Abgrenzungskriterium, das sich bei näherer Betrachtung eher als Finanzierungsverantwortlichkeit einer Gruppe fassen lässt, welche eine Kostenverantwortungsgemeinschaft bildet.⁵² Ein realer Vorteil wird sich in aller Regel nicht messen lassen, schon gar nicht lässt er sich einer streng abgegrenzten Personengruppe zuordnen.

46 Jarass, in: Jarass/Pieroth (2006): Grundgesetz, 8. Aufl., Art. 105, Rn. 15.

47 Pieroth, ebenda.

48 Kirchhof, P. (2007): Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl., § 119, Rn. 62.

49 Vgl. S. 2 der Begründung zum Fünfzehnten Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag).

50 Vgl. Bosman, W. (2012): Paradigmenwechsel in der Rundfunkfinanzierung: Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag, in: Kommunikation & Recht (K & R), H. 1, S. 5–11, m.w.N.

51 Vgl. Degenhart, C. (2011): Verfassungsrechtliche Zweifelsfragen des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht (ZUM), S. 193 (198 f.).

52 Helmert, B. (2012): Vorläufigkeit und Vorfinanzierung bei kommunalabgabenrechtlichen Vorzugslasten, Frankfurt/M. u.a., S. 213 f., m.w.N.

Durch Beiträge kann – wie der Rundfunkbeitrag zeigt – durchaus auch der laufende Betrieb finanziert werden und nicht nur der erstmalige Bau. Bei der konkreten Umsetzung ist hier zu prüfen, ob ggf. die Kommunalabgabengesetze der Länder den Beitrag tatbestandlich erfassen und bereits Maßstäbe zur Beitrags-erhebung aufstellen. Dieses müsste bei der Umsetzung im Einzelfall betrachtet werden. Sollten sich hier Änderungsbedarfe ergeben, sind diese im einschlägigen Landesrecht vorzunehmen.

Beiträge sind streng zweckgebunden, d.h. sie werden getrennt vom übrigen Haushalt geführt und dürfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden als denen, für die sie erhoben wurden. Dies liegt in der Natur von Beiträgen als Gegenleistung für die Errichtung und Unterhaltung oder den Betrieb einer öffentlichen Einrichtung, die der Beitragspflichtige in Anspruch nehmen kann. Die Zweckbindung ist damit integraler Bestandteil des Beitrages. Hierin liegt wohl auch der Grund dafür, dass der Rundfunkbeitrag trotz seiner breiten personellen Basis der Beitragspflichtigen noch als Beitrag und nicht als Steuer qualifiziert wird: Denn allein diese Qualifizierung sichert den Rundfunkanstalten ihre finanzielle Unabhängigkeit, die als Garant für eine gewisse politische Unabhängigkeit gesehen wird. Kritische und unabhängige Berichterstattung scheint nur so gewährleistet.

3.2 Rechtssetzungsebene

Die Gesetzgebungskompetenz für die Einführung bzw. die Ermächtigung von Gebietskörperschaften oder Aufgabenträgern zur Einführung einer Beitragspflicht für den Nahverkehr und die Kommunalabgaben liegt bei den Ländern. Einen Nahverkehrsbeitrag könnte man daher sowohl in den Kommunalabgabengesetzen verankern als auch in den Nahverkehrsgesetzen der Länder. Unter dem Gesichtspunkt, dass es sich bei Nahverkehrsbeiträgen allerdings nicht notwendig um Kommunalabgaben handeln muss, wäre eine Verankerung auf landesgesetzlicher Grundlage aber wohl sinnvoller. Für eine Verankerung in den Nahverkehrsgesetzen der Bundesländer spricht aus systematischen Gründen, dass dort auch bereits Finanzierungsfragen wie die Verteilung von Regionalisierungsmitteln geregelt sind. Denn es ließe sich durchaus darüber nachdenken, ob Beitragssatzungen nicht auch von Aufgabenträgern für einen zusammenhängenden Verbundraum beschlossen werden können. Dies sind nicht notwendig die Kommunen, sondern je nach Bundesland ganz unterschiedliche Körperschaften (z.B. kommunale Zweckverbände). Auch eine landesweite Beitragspflicht ist nicht gänzlich ausgeschlossen. Denn z.B. ein ÖPNV-Anschluss-

beitrag in Anlehnung an den Erschließungsbeitrag für Straßen, der an die erstmalige Bebaubarkeit eines Grundstücks anknüpft, ist auch nicht durch § 127 BauGB ausgeschlossen, denn § 127 Abs. 2 BauGB lässt weitere Pflichtabgaben ausdrücklich unberührt.

In jedem Fall wird aber ein Landesgesetz die Beitragspflicht nicht direkt anordnen, sondern die Gemeinden oder andere Körperschaften dazu ermächtigen, Beitragssatzungen zu erlassen. Dies hat den Vorteil, dass den Gemeinden bzw. Aufgabenträgern bei der Ausgestaltung des Beitrages eine Gestaltungsfreiheit bleibt, die es ermöglicht, die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Auch die Beitragshöhe muss nicht einheitlich sein, sondern kann sich nach dem Mittelbedarf und dem konkreten ÖPNV-Angebot für die Bürger richten.

3.3 Zulässige Beitragsziele

Das Ziel eines Beitrages ist die Finanzierung der öffentlichen Einrichtung, für die der Beitrag erhoben wird. In Anspruch genommen werden sollen Personen, die einen potenziellen Vorteil aus der Errichtung und dem Betrieb der Einrichtung haben. Dieser Vorteil ist auch Grundlage der Bemessung des Beitrages. Dies schließt allerdings nach ganz überwiegender Auffassung keineswegs aus, dass auch andere Ziele mit dem Beitrag verbunden werden. Unstreitig ist zunächst, dass soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden dürfen. Die allermeisten Beitragssysteme sehen dementsprechend Härtefallregelungen und Ermäßigungen für bestimmte Personengruppen vor. Beiträge müssen auch nicht starr egalitär nach Köpfen erhoben werden. Der Rundfunkbeitrag ist z.B. als Haushaltsabgabe konstruiert, was zur Folge hat, dass Familien unabhängig von der Personenzahl nur einen einzigen Beitrag entrichten müssen.

Auch wenn diese sogenannten Vorzugslasten grundsätzlich Gegenleistungscharakter haben, so dürfen sie doch auch mit dem Zweck z.B. des Umweltschutzes bzw. der Verkehrsberuhigung verbunden werden.⁵³ So wird die Erhebung von Vorauszahlungen auf Erschließungsbeiträge auch damit gerechtfertigt, dass Bauland mobilisiert wird, indem Grundstückseigentümer dazu motiviert werden sollen, ihr Grundstück zügig zu bebauen oder einem Bauwilligen zu überlassen.⁵⁴ Es ist also grundsätzlich möglich, ein bestimmtes im Sinne der Stadtentwicklung oder des Umweltschutzes gewünschtes Verhalten auch finan-

53 BVerwG, Urt. v. 17.12.1992 – 4 C 30/90 –, NVwZ 1993, 1112 ff.

54 Löhr, R.-P. (2009), in: Battis/Krautzberger/Löhr: BauGB, 11. Aufl., § 133, Rn. 38, m.w.N.

ziell zu forcieren. Ebenso möglich ist es damit umgekehrt, ein entsprechendes Verhalten zu begünstigen. Dies kann in der Gestaltung der durch den Beitrag abgegoltenen Leistungen zum Ausdruck kommen. Im Fall des Nahverkehrsbeitrages könnte z.B. die Fahrradmitnahme ohne Aufpreis ermöglicht werden.

3.4 Verfassungsrechtliche Bewertung

An dieser Stelle ist zu klären, ob einem Modell der Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen. Hier soll aus Gründen der Nachvollziehbarkeit das Modell der Beitragspflicht für die Einwohner einer Gemeinde bezogen auf das ÖPNV-Angebot der jeweiligen Gemeinde betrachtet werden.

3.4.1 Terminologische Einordnung

Jede Form der Erhebung öffentlicher Abgaben muss sich im finanzverfassungsrechtlichen Rahmen der Art. 104 a ff. GG bewegen⁵⁵. Auch wenn Gebühren und Beiträge hier nicht explizit geregelt sind, sind sie neben den Steuern die verfassungsrechtlich anerkannten Formen der Erhebung öffentlicher Abgaben. Die hier in Rede stehenden angedachten Modelle der Finanzierung des ÖPNV sind finanzverfassungsrechtlich als klassisches Beitragsmodell einzuordnen und bewegen sich damit im gängigen verfassungsrechtlichen Rahmen. Beiträge werden als Entgeltabgaben qualifiziert und auch als sogenannte Vorzugslasten bezeichnet, was bedeutet, dass sie tatbestandlich einen Vorteil oder einen Aufwand voraussetzen, der einer Gruppe zugerechnet werden kann.⁵⁶

3.4.2 Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht

Nutzungsvermutung für den ÖPNV

Bei jeder Erhebung eines Beitrages bedient sich der Gesetzgeber einer Nutzungsvermutung zugunsten einer öffentlichen Einrichtung oder Leistungserbringung

durch den Nutzer, die diesem potenziell und individualisierbar zur Verfügung steht.⁵⁷ Diese Nutzungsvermutung ist im Gegensatz zur Gebühr notwendig, da sie nicht den Empfang, sondern bereits das grundsätzlich bestehende Angebot einer Leistung der öffentlichen Hand entgelten soll.⁵⁸ Diese Vermutung basiert auf einem Wahrscheinlichkeitsurteil im Hinblick auf das Nutzerverhalten. Bei einem Modell, welches an der Eigenschaft eines potenziellen Nutzers als Gemeindegewohner ansetzt, muss sich die Nutzungsvermutung auf die im Gemeindegebiet zur Verfügung stehenden ÖPNV-Angebote beziehen. Es besteht die Möglichkeit, gesetzlich eine widerlegbare oder eine unwiderlegbare Vermutung für die Nutzung dieses Angebotes zu regeln. Im Modell des Rundfunkbeitrages wird beispielsweise der Weg einer unwiderlegbaren gesetzlichen Vermutung zugunsten der Rundfunknutzung gegangen. Diese unwiderlegbare Vermutung bildet teilweise den Ansatzpunkt für verfassungsrechtliche Bedenken.⁵⁹ Die Beitragspflicht stellt grundsätzlich einen Grundrechtseingriff dar, der sich an verfassungsrechtlichen Anforderungen messen lassen muss. Betroffen sind hier das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art 2 Abs. 1 GG sowie der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Gesetzgeberische Typisierung

Der Gesetzgeber kann Tatbestände für Abgaben mit Typisierungen regeln und hat insoweit einen Spielraum.⁶⁰ Der Gesetzgeber kann durchaus auch generalisieren und pauschalisieren, wenn er Massenvorgänge im Abgabebereich regelt.⁶¹ Im Hinblick auf den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG setzt gesetzgeberische Typisierung voraus, dass die mit ihr einhergehende Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte eine im Verhältnis zur Gesamtzahl der Betroffenen verhältnismäßig kleine Anzahl von Fällen betrifft.⁶² Das bedeutet, dass es bei der Beurteilung auch auf das bereits bestehende ÖPNV-Nutzungsverhalten ankommen würde. In urbanen verdichteten Räumen mit großem Angebot dürfte es einfach sein, dieses empirisch nachzuweisen. In ländlichen peripheren Räu-

⁵⁵ Zur Sonderabgabe als besonderem Ausnahmefall BVerfGE 91, 186 ff. (Kohlepfennig).

⁵⁶ Kirchhof, P. (2010): Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, o.O., S. 37, <http://www.ard.de/download/398406/index.pdf> (Abruf am 2.1.2014); Kritisch zu dieser Terminologie beim Rundfunkbeitrag mit dem Hinweis, dass es sich um eine Zwecksteuer handele: Degenhart, Christoph (2013): in: Kommunikation & Recht (K & R), H. 3, Beiheft 1/2013, S. 11.

⁵⁷ Pahlke/König (2009): Abgabenordnung, 2. Aufl., § 3, Rn. 42, München.

⁵⁸ Kirchhof, P. (2007): Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl., § 119, Rn. 62.

⁵⁹ So Degenhart, a.a.O., S. 15 ff., für das gegenwärtige Modell der Rundfunkbeiträge.

⁶⁰ BVerfGE 82, 159 (185 f.); 96, 1 (6); 101, 297 (310); 110, 274 (292); 117, 1 (31); 120, 1 (30); 123, 1 (19).

⁶¹ BVerfGE 100, 138 (174); 101 297 (309); 103 310 (319); Jarass, in: ders./Pieroth: Art. 3 GG, Rn. 30; Heun, in: Dreier (Hrsg.): GG-Kommentar, Art. 3 GG, Rn. 33.

⁶² Englisch, in: Stern/Becker: Grundrechte-Kommentar, Art. 3, Rn. 148, m.w.N.

men könnte dieses allerdings schwieriger werden. Dieser Gesichtspunkt der räumlichen Differenzierung ist für die praktische Umsetzung von nicht zu unterschätzender Bedeutung: Die grundsätzliche Umsetzbarkeit des Ansatzes hängt vom räumlichen Zuschnitt des Gebiets ab. Lässt man es zu, dass die gesetzliche Vermutung widerlegbar ist und ein Nutzer nachweisen kann, dass er den ÖPNV nicht nutzt, bestehen grundsätzlich keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Geht man den Weg der unwiderlegbaren Vermutung mit der Folge, dass alle einbezogenen Gemeindegewohner beitragspflichtig sind, könnte es auf das Zahlenverhältnis der Nutzer zu den Nichtnutzern ankommen.

Anknüpfungspunkt der räumlichen Nähe zur Leistung

Der Anknüpfungspunkt für die Leistung muss in sich plausibel sein. Für die Einwohner einer Gemeinde besteht die tatsächliche Nutzungsmöglichkeit der ÖPNV-Angebote im Gemeindegebiet. Mit dem Einwohner einer Gemeinde an die räumliche Nähe zur Leistung anzuknüpfen, erscheint insoweit legitim. Auch die Möglichkeit für Externe und Touristen, weiterhin die ÖPNV-Angebote gegen Entgelt zu nutzen, dürfte mit dem Gleichheitssatz vereinbar sein, da diese Ungleichbehandlung sachlich gerechtfertigt ist.

Ermittlung des Finanzbedarfs zur Leistungserbringung

In einem beitragsfinanzierten Modell erfolgt die Ermittlung des Finanzbedarfes für die Leistung im Vorwege. Der Finanzbedarf wird auf die Allgemeinheit verteilt. Im Bereich der Rundfunkbeiträge findet dieses durch die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) statt. Für den ÖPNV könnte dieses in ähnlicher Weise erfolgen. Ziel muss es aber auch hier bereits in diesem Verfahrensschritt sein, unzumutbare Belastungen der Beitragspflichtigen nach Möglichkeit zu vermeiden.

Umfang der zu erhebenden Mittel

Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es notwendig, dass das Beitragsmodell den Umfang an Mitteln vorsieht, der tatsächlich für das Funktionieren eines ÖPNV-Angebotes erforderlich ist.⁶³ Eine darüber hinausgehende Erhebung, möglicherweise für gänzlich andere Aufgaben, wäre unzulässig. Gleichzeitig muss

das Beitragsmodell aber natürlich auch sicherstellen, dass das gesamte ÖPNV-System auf Dauer finanziell stabil bleibt. Dieses sicherzustellen, ist Aufgabe des Gesetzgebers im Rahmen der konkreten Ausgestaltung.

3.4.3 Härtefallregelungen

Es stellt sich bei einem beitragsfinanzierten ÖPNV-Angebot die Frage, ob es Ausnahmen für Nutzer geben muss, die nach ihren persönlichen Vermögensverhältnissen nicht in der Lage sind, den Beitrag zu bezahlen. In jedem Fall ist diese Personengruppe auch auf den ÖPNV angewiesen. Aufgrund des Sozialstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG und die aus den Grundrechten folgenden staatlichen Schutzpflichten kann diese Personengruppe nicht wegen ihrer Zahlungsschwäche vom ÖPNV-Angebot ausgeschlossen werden.⁶⁴ Der verfassungsrechtliche Leistungsanspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums umfasst sowohl die physische Existenz des Menschen, also Nahrung, Kleidung, Hausrat, Unterkunft, Heizung, Hygiene und Gesundheit,⁶⁵ als auch die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben.⁶⁶ In diesen Gewährleistungsanspruch fällt auch die Möglichkeit der Nutzung des ÖPNV. Der Gesetzgeber ist gehalten, für diese Fälle Vorkehrungen zu treffen. An welchem Regelungsstandort er dieses tut, bleibt grundsätzlich ihm überlassen. Es bestünde die Möglichkeit, die Beträge für den Nahverkehrsbeitrag im sozialrechtlichen Leistungsanspruch mit zu berücksichtigen (Subjektförderung). Grundsätzlich besteht aber auch die Möglichkeit, in der gesetzlichen Grundlage für den Beitrag einen Befreiungstatbestand für diese Personengruppe vorzusehen. Aus kompetenzrechtlicher Sicht wäre dieses die einfachste und schnellste Lösung, da hier grundsätzlich der Landessgesetzgeber zuständig sein dürfte.

3.5 Fazit zu rechtlichen Fragen der Einführung eines Nahverkehrsbeitrags

Die (Mit-)Finanzierung des ÖPNV(-Betriebs) durch die Gemeindegewohner mittels Erhebung von Beiträgen ist grundsätzlich verfassungskonform möglich.

⁶³ Jarass, H. D. (2007): Verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Rundfunkgebühr, o.O., S. 38, <http://www.ard.de/download/398614/index.pdf> (Abruf am 2.1.2014).

⁶⁴ Kirchhof, P. (2010): Gutachten über die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, o.O. S. 67 f., <http://www.ard.de/download/398406/index.pdf> (Abruf am 2.1.2014).

⁶⁵ BVerfGE 120, 125 (8155 f.).

⁶⁶ BVerfGE 80, 367 (374 f.); Kirchhof, P. (2010), a.a.O., S. 69.

Es kommt aber auf die konkrete Ausgestaltung im Einzelfall an. Bei der Verteilung der Abgabenlast ist der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zwingend zu beachten. Der Gleichheitssatz ist ein wichtiges verfassungsrechtliches Prinzip und schlägt an vielen Stellen durch. Dieser besagt, dass nichts wesentlich Gleiches willkürlich und ohne sachlichen Grund ungleich und nichts wesentlich Ungleiches willkürlich und ohne sachlichen Grund gleich behandelt werden darf. Der Gesetzgeber kann hier grundsätzlich typisieren, generalisieren und auch pauschalisieren. Darüber hinaus sind Vorkehrungen für soziale Härtefälle zwingend erforderlich. Wichtige Parameter für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Beitragserhebung sind die Höhe eines Beitrags und das Vorhandensein einer adäquaten Gegenleistung.

Wesentliche Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Beitragsmodells ist die Kopplung des Nutzens an den die Abgabepflicht auslösenden Tatbestand. Ein Beitragsmodell macht auch Autonutzer, Radfahrer und Fußgänger zahlungspflichtig, auch wenn sie die angebotene Gegenleistung nicht in Anspruch nehmen (können), weil das ÖPNV-Angebot ihrem eigenen Bedarf nicht entspricht. Nach dem deutschen Recht erfordert die Festsetzung eines Nahverkehrsbeitrags als regelmäßiger Pflichtbeitrag eine adäquate Gegenleistung, worauf in Kapitel 4.3 eingegangen wird.

4. Welche Fragen wären im jeweiligen Einzelfall zu klären?

Die Einführung der (Mit-)Finanzierung des ÖPNV (-Betriebs) durch die Gemeindeeinwohner mittels Erhebung von Beiträgen setzt gleichzeitig die Einführung einer adäquaten Gegenleistung voraus. Hierzu bietet sich insbesondere eine Tarifmaßnahme an. Dabei kommt es auf die konkrete Ausgestaltung im Einzelfall an. Ein schlüssiges Gesamtmodell muss die örtlichen Verhältnisse beachten, um den Kreis der Beitragspflichtigen, die Beitragshöhe und die „Gegenleistung“ rechtssicher und politisch klug festzulegen.

4.1 Kreis der Beitragspflichtigen

Die zentrale Frage bei Beiträgen lautet: Wer zahlt ein? Der Kreis der Abgabepflichtigen hat natürlich in erster Linie Auswirkungen auf das Beitragsaufkommen bzw. die Beitragshöhe, wenn ein bestimmtes Aufkommen erreicht werden soll. Je breiter die personale Basis ist, desto geringer ist die Belastung für den einzelnen Beitragspflichtigen. Da die Beitragshöhe ein wesentlicher Faktor der Akzeptanz ist, sollte man bestrebt sein, den Kreis der Abgabepflichtigen

möglichst weit zu ziehen, um die Belastung für den Einzelnen möglichst gering zu halten.

4.1.1 Heranziehung von aktiven und potenziellen Nutzern

In Frage kommt zunächst ein Kreis von Beitragspflichtigen, der sich aus den aktiven und potenziellen Nutzern des ÖPNV zusammensetzt, beispielsweise Haushalte, Einwohner, sozialversicherungspflichtige Beschäftigte. Potenziell bedeutet hier, dass es nicht darauf ankommt, ob jemand konkret plant, mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu fahren, sondern nur, dass er die Möglichkeit dazu hat. Dies trifft auf alle Menschen zu, denen ein im Sinne des Nahverkehrsplans „ausreichendes“ ÖPNV-Angebot geboten wird. Im Nahverkehrsplan werden die Daseinsvorsorge und die ausreichende Verkehrsbedienung geregelt. Vor diesem Hintergrund erscheint eine allgemeine Beitragspflicht aller Gemeindemitglieder oder aller Bewohner eines Gebietes, das durch ein ÖPNV-Angebot versorgt wird, sinnvoll.

Zu den aktiven und potenziellen Nutzern gehören aber auch Einpendler, Gäste und Touristen und ggf. auch Durchreisende und Umsteiger. Die Frage, ob sich für solche Gruppen adäquate Beitragsmodelle finden lassen, weiterhin Fahrpreise gelten oder andere Lösungen gefunden werden, wird in Kapitel 4.4 erörtert.

4.1.2 Heranziehung von Nutznießern

Daneben stellt sich die Frage, inwieweit auch die Nutznießer des ÖPNV mit einem Pflichtbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV herangezogen werden können. Durch die nahverkehrliche Erschließung einen wirtschaftlichen Vorteil haben beispielsweise Arbeitgeber, weil ihr Betrieb für die Arbeitnehmer erreichbar sein muss. Ihr Vorteil besteht in der verkehrlichen Erschließung der Arbeitsstätten bzw. Geschäftsstellen sowie der Geschäfte des Einzelhandels und von Dienstleistern. Anknüpfungspunkt für die Beitragspflicht könnte allerdings auch Immobilienbesitz sein, also Immobilienbesitzer, die den Lagevorteil über die Miethöhe abschöpfen können oder einen höheren Grundstückswert haben. In Frage kommen schließlich noch Ausrichter von Großveranstaltungen, die im Allgemeinen gar nicht ohne ÖPNV-Anbindung stattfinden können und häufig sogar den Mehreinsatz von Verkehrsmitteln und Aufsichtspersonal erfordern.

4.2 Beitragsbemessung, Höhe des Beitrags

Die Höhe des in einem Beitragsmodell zu erhebenden Beitrags hängt davon ab, wie weit der Kreis der Beitragspflichtigen gezogen wird. Grundlage der Kalkulation muss der Nahverkehrsplan oder der in der Vorabbekanntmachung festgelegte und kalkulierte Finanzbedarf des ÖPNV-Angebots sein. Die zweckmäßige Ausgestaltung und Höhe des im Rahmen eines Finanzierungskonzepts festzusetzenden Beitrags hängt von den örtlichen Bedingungen ab und erfordert die Kalkulation eines Gesamtkonzepts. Dabei kommt es insbesondere auch auf die politische Durchsetzbarkeit an.

Bevor man Lasten verteilen kann, muss man zunächst die Höhe des zu erzielenden Aufkommens festlegen. In diesem Zusammenhang wäre zunächst zu klären, inwieweit neben den über Beiträge erzielten Einnahmen noch andere Finanzierungsquellen, wie z.B. ein weiterer Fahrkartenverkauf an Pendler oder Touristen oder Steuermittel, zur Verfügung stehen.

Dann ergibt sich der für einen gewissen Zeitraum benötigte finanzielle Bedarf anhand der Angebotsplanung im Nahverkehrsplan, der politisch beschlossen wird. Dabei sind ggf. zusätzliche Leistungen zu berücksichtigen, die durch ein mit dem Nahverkehrsbeitrag verbundenes neues Tarifmodell (das ggf. reduzierte Preise bzw. eine Freifahrt vorsieht) erforderlich werden. Daraus ergeben sich – unter Beachtung der aufgrund der wettbewerblichen Vergabe bestehenden Unsicherheiten – die zu ermittelnden Kosten für den laufenden Betrieb und den erwarteten Aufwand für Erhaltung und Qualifizierung (kommunale Anteile). Für die Ermittlung kämen die Aufgabenträger, die sich zur Erfüllung dieser Aufgabe natürlich sachverständigen Rates bedienen können, infrage, jedoch nicht die örtlichen Verkehrsbetriebe selbst. Auch hier könnte man eine Parallele zum Rundfunkbeitrag ziehen und die Einsetzung einer sachverständigen Kommission erwägen, wie sie die „KEF“ (Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten) darstellt, die dann die lokalen bzw. regionalen Kosten für den ÖPNV ermittelt.

Wenn das zu erzielende Aufkommen ermittelt ist, muss darüber entschieden werden, wie die entsprechende Abgabenlast auf die Beitragspflichtigen zu verteilen ist. Hierbei kann es sinnvoll sein, zunächst verschiedene Nutzergruppen zu unterscheiden und festzulegen, welcher Anteil von welcher Gruppe zu tragen ist. Erst danach lässt sich die Beitragslast für den Einzelnen errechnen. Eine erste sinnvolle Unterscheidung wäre die zwischen aktiven und potenziellen ÖPNV-Nutzern sowie sogenannten Nutznießern. Eine solche Unterscheidung ist zulässig, bedarf aber

einer sinnvollen Datengrundlage, die den jeweiligen Vorteil für die eine bzw. die andere Gruppe abbildet und eine vollkommen willkürliche Verteilung ausschließt.⁶⁷

Die konkrete Bemessung der Beitragshöhe wird sich in der Praxis sicherlich als schwierige Aufgabe erweisen. Bestimmte Maximalhöhen sollten aufgrund von Akzeptanzproblemen nicht überschritten werden, und auch die Belastung der Arbeitgeber sollte immer im Lichte von Lohnnebenkosten und eventuell negativen Folgen von zusätzlichen Belastungen des Faktors Arbeit gesehen werden. Außerdem können bei der Beitragsbemessung durchaus soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden, d.h. die Beitragshöhe hat sich keinesfalls streng nach dem Vorteil für den Einzelnen zu bemessen. Die üblichen Ermäßigungen für Menschen, die durch Behinderungen, Alter, familiäre Belastung, wirtschaftliche Notlagen etc. üblich sind, dürfen selbstverständlich auch bei der Festsetzung der Beitragspflicht für den Einzelnen zum Tragen kommen. Es wäre letztlich sogar zu überlegen, ob es nicht sinnvoll ist, den Beitrag analog dem Rundfunkbeitrag als Haushaltsabgabe auszugestalten, so dass Menschen, die für Angehörige im eigenen Haushalt sorgen – sei es für Kinder oder alte Menschen – von vornherein begünstigt werden.

4.3 Konkretisierung der Gegenleistung

In der konkreten Ausgestaltung der Gegenleistung für die Beitragspflicht gibt es einen Handlungsspielraum. Die im Zusammenhang mit Semesterbeiträgen dargestellten Modelle zeigen mögliche tarifliche Gegenleistungen:

- Berechtigung zum Erwerb von Fahrausweisen zu einem ermäßigten Tarif
- Berechtigung zur Freifahrt
- Freifahrt zu besonderen Zeiten (z.B. abends und am Wochenende oder in den Semesterferien)

Denkbar sind beispielsweise auch die Ausgabe von Gutscheinen, die beim Fahrausweisverkauf angerechnet werden, oder ein bestimmtes Freifahrtenkontingent. Die Gegenleistung, die bei Beiträgen nicht in der konkreten Inanspruchnahme, sondern in einer vermuteten Gruppennützigkeit besteht, wäre bei all diesen Abgabepflichtigen vorhanden. Zum einen kann die Gegenleistung in einer Fahrkarte oder einer ÖPNV-Erschließung für Einwohner und Arbeitnehmer bestehen. Es genügt aber im Übrigen die Nutzungsmöglichkeit des ÖPNV, auch wenn diese nicht vollkom-

67 VGH Mannheim, Urt. v. 22.12.2011 – 2 S 2011/11 –, Rn. 45.

men ohne ein über den Beitrag hinausgehendes Entgelt erfolgen soll.

Ein vor Ort stimmiges Beitrags- und Gegenleistungsmodell lässt sich nur unter genauer Berücksichtigung der örtlichen Bedingungen entwickelt und unter Beachtung des Äquivalenzbegriffs begründen. Dabei kann insbesondere zeitlich, sachlich und räumlich differenziert werden.

4.3.1 Zeitlicher Geltungsbereich

In den großen Städten ist der ÖPNV auf vielen Linien bereits heute sehr gut ausgelastet, so dass bei einer steigenden Nachfrage aufgrund einer starken Preiserhöhung bzw. eines „gefühlten“ Nulltarifs Kapazitätserweiterungen notwendig werden können. Eine zeitliche Differenzierung der Gegenleistung kann darauf zielen, die Nachfragespitze zu entlasten. Beispiele einer zeitlich beschränkten Gegenleistung sind die Freifahrt am Wochenende oder in den Abendstunden.

4.3.2 Sachlicher Geltungsbereich

Für sachliche Geltungsbereiche kommen – je nach örtlichem Angebot – in erster Linie die vom beitragsfinanzierten Aufgabenträger des ÖPNV „bestellten“ ÖPNV-Leistungen infrage (bzw. die Angebote des örtlichen Verkehrsunternehmens). Aufgrund der räumlichen Verflechtungen der Verkehrsnachfrage decken die durch Gemeindegrenzen, Aufgabenträgerzuständigkeiten, Linienführungen oder Bedienungsräume abgegrenzten Geltungsbereiche im ÖPNV (im Gegensatz zu Auto und Fahrrad, deren Netze durchlässig gestaltet sind) die tatsächliche Nachfrage teilweise nicht ab. Deshalb muss gesichert werden, dass zumindest auch die im jeweiligen Tarifgebiet integrierten Verbundverkehre (z.B. SPNV-Linien und regionale Buslinien) nutzbar bleiben und die erreichte Integration der ÖPNV-Angebote nicht gefährdet wird.

4.3.3 Räumlicher Geltungsbereich

Vor dem Hintergrund des Ansatzes der Beitragsfinanzierung, wobei die Beitragspflicht zunächst die Bewohner oder Haushalte erfasst, ist die nächstliegende Lösung die Identität von Geltungsbereich und Gebiet, in dem die Beitragspflicht gilt. Dies wäre das Gebiet der Kommune bzw. des Aufgabenträgers, in dem der Beitrag erhoben wird (Stadtgebiet, Gebiet des Zweckverbands, Stadt- und/oder Landkreis, Verbundgebiet). Für Verkehrsnetze, die in einem Verbundgebiet liegen

oder mehrere Gemeinden umfassen, sind somit verschiedene Geltungsbereiche vorstellbar – von der Freifahrt in der am Wohnort des Beitragszahlers gelegenen Tarifzone bis zum „Rabatt“ im gesamten Verbundgebiet.

4.4 Einpendler und Besucher

Für viele Gemeinden ist es nicht nur wünschenswert, die eigenen Gemeindemitglieder zu bewegen, den ÖPNV stärker in Anspruch zu nehmen, um die Gemeinde vom Autoverkehr zu entlasten. Vielmehr haben manche Städte erhebliche Verkehrsprobleme durch Einpendler. Sofern man die Arbeitgeber in die Beitragspflicht einbezieht, spricht nichts dagegen, deren Arbeitnehmern eine „kostenlose“ Fahrkarte für den lokalen ÖPNV zur Verfügung zu stellen, um zu vermeiden, dass gerade diese Personengruppe verstärkt auf das Auto ausweicht, zumal sich durch eine geringere Zahl der Autonutzungen durch Einwohner Stau- und Parkplatzprobleme entschärfen würden.

Während für Einpendler z.B. über die Möglichkeit einer Jobticket-Pflicht nachgedacht werden kann, können Touristen, die nicht „privat“ übernachten, mittels einer Übernachtungspauschale in die Beitragspflicht einbezogen werden und hierfür vom Beherbergungsbetrieb eine Gästefahrkarte erhalten.

Problematisch ist die Erfassung der Einpendler in den Geltungsbereich, die bei dem Bewohner- oder Haushalteansatz außen vor bleiben. Dieser Schwachpunkt wiegt umso schwerer, je kleiner das Beitragsgebiet und damit der Geltungsbereich bemessen sind. Hier ließe sich jedoch ein Modell analog zu den heutigen Semester- und Jobtickets entwickeln, bei dem die Arbeitgeber ggf. gemeinsam mit den Arbeitnehmern die Lasten tragen. Auch bei den Auspendlern stellt sich bei einem nur kleinen Geltungsbereich ein vergleichbares Problem, insbesondere dann, wenn in einer Gemeinde der Anteil der Auspendler hoch ist. Sie würden nur für einen kleinen Teil ihrer Strecke von der Gegenleistung profitieren. Es zeigt sich, dass das Gebiet für ein Beitragsmodell möglichst so bemessen sein sollte, dass die funktionalen Verkehrsbeziehungen weitgehend umfasst werden (vgl. die Grenzen heutiger Verbundgebiete).

Für Besucher gibt es heute schon verschiedene Modelle, Freifahrten auf vertraglicher Grundlage zwischen mehreren Anbietern zu regeln, die weiter ausgebaut werden können: Das an einen Bahncard-Fernverkehrsausweis der Deutschen Bahn gekoppelte City-Ticket schließt die Nutzung des ÖPNV in den meisten größeren Städten innerhalb der City im Vor-

und Nachlauf mit ein, der dafür einen Anteil am Fahrkartenpreis erhält. Bei Sportveranstaltungen, kulturellen Veranstaltungen oder Kongressen berechtigt die Eintrittskarte zur An- und Abreise mit dem ÖPNV. Mit der Hotelübernachtung erhält man teilweise automatisch eine Fahrkarte für die Stadt oder auch ein gesamtes Verbundgebiet. Diese Ansätze ließen sich weiter ausbauen. Beispielsweise könnte dies mit der Ausgabe von Parkscheinen verknüpft und die Parkgebühren so hoch angesetzt werden, dass man gleichzeitig ein Ticket für den ÖPNV erhält, damit das Auto stehen bleibt.

4.5 Konsequenzen der Beitragsfinanzierung für die Organisation des ÖPNV

Das Konzept eines teilweise beitragsfinanzierten ÖPNV bliebe nicht ohne Auswirkungen auf organisatorische Strukturen. Die Beitragserhebung müsste durch eine öffentliche-rechtliche Körperschaft (Kommune, kommunaler Zweckverband als ÖPNV-Aufgabenträger, Aufgabenträgerverband) erfolgen, der dann den wesentlichen Beitrag der ÖPNV-Finanzierung leistet.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob unter einem Regime der Beitragsfinanzierung noch ein kommerzieller ÖPNV, dem auch im aktuellen PBefG der Vorrang eingeräumt wird, möglich ist. Wesentliches Merkmal wäre nämlich ein weitgehender Entfall der direkten Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen, der ihnen durch den Aufgabenträger/den Veranstalter der ermäßigten Tarife oder auch eines Nulltarifs ausgeglichen werden müsste. Hier scheinen grundsätzlich zwei Wege denkbar: ein Ausgleich als Tarifsurrogat ähnlich wie heute bei Fahrkarten für Schüler und Auszubildende oder die Schwerbehindertenfreifahrt. Hier wäre zu prüfen, ob dies im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift möglich wäre. Grundsätzlich wäre jedoch wohl ein Bruttovertrag zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen die naheliegende Vertragsform, weil ein Nettovertrag aufgrund mangelnder Fahrgeldeinnahmen der Unternehmen bei einem weitgehend beitragsfinanzierten ÖPNV ausscheiden dürfte.

Eine Konsequenz aus dem Entfall von Nettoverträgen wäre der Verlust eines wesentlichen Faktors des unternehmerischen Risikos, womit man auch die Existenz von Dienstleistungskonzessionen im ÖPNV in Frage stellen müsste. Eine Konsequenz hieraus wäre, dass häufiger das strenge allgemeine Vergaberecht und seltener das spezielle Vergaberecht der VO

1370/07 bzw. des PBefG angewendet werden könnte. So werden beispielsweise bei der Inhouse-Vergabe – d.h. der Vergabe an einen internen Betreiber – nach allgemeinem Vergaberecht strengere Kriterien zugrunde gelegt als bei einer Direktvergabe nach dem speziellen Vergaberecht (z.B. Beteiligung Dritter).

Ein Problem stellen auch die unterschiedlichen Aufgabenträgerschaften dar: Für den Schienenpersonennahverkehr sind oft andere staatliche Stellen verantwortlich als für den ÖPNV mit Bussen und Straßenbahnen. In diesem Zusammenhang kommt auch zum Tragen, dass der SPNV (S-Bahn und Regionalzüge) in vielen Städten – nicht nur in den Metropolen – auch die Funktion eines innerstädtischen Verkehrsmittels hat. Bei den heutigen Verbundtarifen können die Verkehrsmittel in der Verantwortung unterschiedlicher Aufgabenträger frei gewählt werden. Bei der Einführung eines beitragsfinanzierten Nulltarifs muss eine Lösung für die Kompensation der SPNV-Unternehmen für entgangene Fahrgeldeinnahmen durch den kommunalen Aufgabenträger gefunden werden.

Im Hinblick auf einen teilweise oder ganz beitragsfinanzierten ÖPNV-Tarif wäre eine Zusammenfassung der Aufgabenträger für alle ÖPNV-Angebote im Beitragsgebiet sinnvoll. Vorbildfunktion für eine Organisation der Aufgabenträgerschaft für die Umsetzung einer Beitragsfinanzierung könnte die Region Hannover sein, die für alle Segmente des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Straße Aufgabenträger ist.

Zur Umsetzung wären Änderungen bei den ÖPNV-Gesetzen der Länder und/oder den Kommunalabgabengesetzen erforderlich, um die Gemeinde bzw. den Aufgabenträger mit der erforderlichen ausreichend breiten Ermächtigungsgrundlage auszustatten, die ein vor Ort jeweils passendes Modell erlaubt.

5. Nahverkehrsbeitrag und Bürgerticket

5.1 „Bürgerticket“ – die umlagefinanzierte Freifahrt

Als Alternative zur Nutzerfinanzierung des ÖPNV durch Fahrgelderlöse wurde unter dem Stichwort „Bürgerticket“ eine Finanzierungsform öffentlicher Personennahverkehrsleistungen in die Diskussion eingebracht, bei der der Fokus auf einer transparenten, gemeinschaftlichen obligatorischen (Mit-)Finan-

zierung nach dem Solidarprinzip liegt.⁶⁸ Auch bei auskömmlicher Gestaltungshöhe des Beitragssatzes kann der Preis für die uneingeschränkte und entgeltfreie Nutzung des ÖPNV – also ohne räumliche, zeitliche und quantitative Beschränkungen – weit unter dem derzeitigen Entgelt für Einzelfahrten oder auch Zeitfahrkarten liegen, wenn alle Bürger beitragspflichtig sind. In den nachstehenden Berechnungsbeispielen liegen die ÖPNV-Beiträge – setzt man die Bemessung je Bürger an – zwischen 8 und 14 Euro/Monat. Je Haushalt würde der Betrag am Beispiel Wuppertals etwa 59 Euro pro Monat betragen oder, wenn nur die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zum Kreis der Zahlungspflichtigen gehören, fast 100 Euro pro

Monat. Mit der Einführung eines Bürgertickets verbindet sich die Erwartung steigender Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen: Wer eine Monatskarte besitzt, nutzt sie auch. Deshalb gilt es, im Vorfeld bei der Kalkulation des angemessenen Beitrags abzuschätzen, in welchem Umfang die Nachfrage im ÖPNV steigt und welche Angebotserweiterungen zur Kompensation erforderlich sind. Verkehrsmodelle können berücksichtigen, dass die ÖPNV-Nutzung neben den Preisen auch von der angebotenen Qualität und örtlichen Faktoren abhängt.

Übersicht 3: Berechnungsbeispiele für Bürgertickets aus der Literatur

Berechnungsbeispiel	Art der Abgabe	Höhe	Geltungsbereich	Quelle
Main-Kinzig-Kreis	Grundbesitzabgabe als Zweckabgabe für den ÖPNV	■ 8 € pro Einwohner und Monat	Einschließlich der regionalen Schienenangebote	Rahm, V., Landschreiber, S.: Finanzierungsprobleme des ÖPNV. Plädoyer für eine Abgabe, in: DER NAHVERKEHR 12/2012
Tübingen	Pflichtbeitrag für jeden Bürger	■ 100 bis 150 € pro Kopf und Jahr	Stadtbus Tübingen	Battistine, Sandro: VCD Hintergrund. ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen, Berlin 2012 (http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure_2010/themen/nahverkehr/20120911_OEPNV-Hintergrund.pdf , Abruf am 25.6.2013)
Potsdam	Jeder Einwohner	■ 8 € pro Bürger und Monat	Stadtverkehr Potsdam	Friedrich, A.: Bürgerticket (http://www.ml-halem.de/gruener-stammtisch/?no_cache=1&expand=451850&displayNon=1&cHash=d5227b60f5ff47590d61a30535d36008 , Abruf am 25.5.2013)
Hamburg	Jeder Einwohner	■ Variante 1: alle Einwohner: 170 € jährlich ■ Variante 2: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: 473 € jährlich	Hamburger Verkehrsverbund (HVV)	BUND Hamburg, Diakonie Hamburg, Zukunftsrat Hamburg (Hrsg.): Zukunftsfähiges Hamburg. Zeit zum Handeln, Hamburg und München 2010 (http://bund-hamburg.bund.net/fileadmin/bundgruppen/bcmslvhamburg/Proj7_Studie_ZHH/Zukunftsfahiges_Hamburg.pdf , Abruf am 25.6.2013)
Wuppertal	Keine genaue Angabe	■ Variante 1: Bevölkerung insgesamt: 363 € jährlich ■ Variante 2: Haushalte: 704 € jährlich ■ Variante 3: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: 1.156 € jährlich	Stadtgebiet Wuppertal	Reutter, Oscar, u.a.: Low Carbon City Wuppertal 2050. Sondierungsstudie, Wuppertal 2012 (http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/LCC_Wuppertal_2050.pdf , Abruf am 25.6.2013)

68 Vgl. Kistner, A. (2012): Nahverkehr. Schokolade für alle, in: Der Spiegel, H. 16, S. 32 ff., <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-85065918.html> (Abruf am 30.10.2013); Friedrich, A. (o.J.): Bürgerticket, siehe unter <http://www.ml-halem.de/gruener-stammtisch> (Abruf am 30.10.2013).

Da eine fundierte Modellierung aber vielfach nicht möglich sein wird, kann es sich anbieten, die Entwicklung aufgrund der vorhandenen Erkenntnisse über die Preiselastizität der Nachfrage nur grob zu schätzen. In der Literatur⁶⁹ wird für die Preiselastizität häufig ein Wert von -0,3 angesetzt: Dies würde dann bedeuten, dass die ÖPNV-Nutzung – unter der Annahme ansonsten gleichbleibender Qualität – bei einem beispielsweise um 50 Prozent sinkenden Preis um 15 Prozent steigen wird.

5.2 Unterstützung kommunalpolitischer Ziele

5.2.1 Abbau der tariflichen Zugangsbarriere zum ÖPNV

Während in früheren Jahren die ÖPNV-Tarife aus sozialen Gründen von den Verkehrsunternehmen niedrig gehalten und die ÖPNV-Finanzierung aus anderen Quellen gesichert werden konnten, hat sich auf Seiten der deutschen ÖPNV-Unternehmen in den vergangenen Jahren eine stärker betriebswirtschaftliche Tarifphilosophie durchgesetzt, um die Einnahmen bei weitgehend konstantem Angebot durch Ausschöpfung der Preiselastizität der Nachfrage zu maximieren und Sozialtarife gegen entsprechende Ausgleichsleistungen anzubieten. Betriebswirtschaftlich nicht begründete „Sozialtarife“ werden den Aufgabenträgern zusätzlich berechnet.

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat schrittweise dazu geführt, dass in Deutschland heute über weite Bereiche unternehmensübergreifende Verbundtarife gelten. Diese lösen die im regionalen Busverkehr und SPNV gültigen kilometerbezogenen Tarife ab und integrieren die früheren Einheitspreise der Stadtverkehre. Für die Fahrgäste und insbesondere die Nichtnutzer des ÖPNV haben Tarife oft den Ruf des Undurchschaubaren („Tarif-Wirrwarr“) und der Inkompatibilität. In das öffentliche Bewusstsein gelangen sie meist nur, wenn sie – wieder einmal – steigen.

Aufgrund ihrer Komplexität und der fehlenden Vereinheitlichung stellen Tarife vielerorts ein großes Zugangsproblem dar und sind damit auch zum Imageproblem des ÖPNV geworden.⁷⁰ Die Auswahl des richtigen Fahrscheins ist kompliziert, und weder im Internet noch durch Personal noch durch die Nutzung eines elektronischen Tickets oder am Automa-

ten ist dem Kunden garantiert, dass er das „richtige“ Ticket erwirbt. Die Gültigkeitsbestimmungen variieren, und es gibt z.B. im Bereich der ermäßigten Tarife zahllose örtliche Besonderheiten. Beispiele sind die Altersgrenzen für Kinder, Regelungen für die Mitnahme weiterer Personen auf Zeitkarten, Sperrzeiten, Fahrradmitnahme, erlaubte Umwegfahrten und Fahrtunterbrechungen, Entwertung, zeitliche Gültigkeit und Rückgabe der im Vorverkauf erworbenen Tickets.

In Abhängigkeit von der Größe des Beitragsgebiets – Zahl der nicht beitragspflichtigen ÖPNV-Nutzer als Ein- und Auspendler – läge auf Seiten der Verkehrsanbieter ein Vorteil der Beitragsfinanzierung im überwiegenden Wegfall des Fahrscheinverkaufs, des Vertriebs und der Werbung sowie der Kontrolle von Schwarzfahrten. Dadurch ließe sich der Verwaltungsaufwand nicht unerheblich reduzieren, was insgesamt zu einer merklichen Kostenersparnis führen dürfte und die verfügbaren Mittel für Angebotsausbau und Service statt für Werbung und Entgeltkontrolle nutzbar würden.

Ein Nahverkehrsbeitrag könnte eine verlässliche finanzielle Basis für das laufende ÖPNV-Angebot schaffen, tarifliche Zugangsbarrieren zum ÖPNV abbauen und zu Kosteneinsparungen auf Seiten der Verkehrsunternehmen durch reduzierte Vertriebskosten führen.

5.2.2 Rückenwind für den Abbau verkehrsbedingter Umweltbelastungen

Die Frage, inwieweit mit einem Beitragsmodell Verkehr von Autofahrern auf den ÖPNV verlagert wird oder ob die Nachfragezuwächse Neuverkehr sind oder Mitfahrer, Fußgänger und Radfahrer zum Umstieg bewegen, hängt von den örtlichen Verhältnissen und den jeweiligen Rahmenbedingungen ab. In jedem Fall darf man aber davon ausgehen, dass die Reduktion „individual-motorisierter“ Verkehrsaufkommen und Verkehrsleistungen lokale Emissionen (Schadstoffe, Schadgase, Lärm) verringert und einen Beitrag zu Energieeffizienz und CO₂-Reduktion und damit zum Klimaschutz leistet. Die umweltpolitische Bilanz eines Beitragsmodells fällt somit umso positiver aus, je stärker ein tariflich attraktiveres ÖPNV-Angebot zur Reduktion von MIV-Verkehr führt. Ein attraktives Tarifmodell für den ÖPNV kann verkehrspolitischen Rückenwind für flankierende Maßnahmen zur Reduktion des MIV schaffen, beispielsweise durch die Reduktion der verfügbaren Flächen für den fließenden und ruhenden Verkehr sowie eine konsequente Parkraumbewirtschaftung. Denn es wird erwartet, dass mit dem Abbau von Zugangshemmnissen zum ÖPNV mit

69 Vgl. Bastians, M. (2009): Preiselastizitäten im öffentlichen Personenverkehr (ÖPV). Anwendungspotenziale und ihre Übertragbarkeit im räumlichen Kontext, Diss., Universität Kiel (Zitat: „Der bisherige Ansatz, eine Grundelastizität von -0,3 anzuwenden, geht damit in die richtige Richtung.“).

70 Vgl. König, Tom: Öffentlicher Nahverkehr: Verloren in der Tarif-Todeszone, Spiegel-Online vom 24.3.2012.

gleichzeitiger Schaffung eines attraktiven Angebots die Akzeptanz von für den MIV restriktiven Maßnahmen erhöht wird.

5.2.3 Sozialpolitische Implikationen und gerechtere Lastenverteilung

Auch für die Bewertung der sozialpolitischen Wirkung eines Beitragsmodells ist die konkrete Ausgestaltung wichtig. Der ÖPNV bietet Teilhabemöglichkeit für Nichtmotorisierte, gewährleistet die Inklusion dieser Personengruppen und beispielsweise die Erreichbarkeit von Einrichtungen der medizinischen Versorgung und bietet eine Wahloption für Motorisierte. Das Angebot steht dann zur Verfügung, wenn die Benutzung des Autos einmal nicht möglich sein sollte, z.B. aus persönlichen Gründen wie Alter, Krankheit oder Kfz-Ausfall. Allein das Vorhalten des entsprechenden Angebotes ist insofern ein Vorteil für alle, die auf dieses Angebot jederzeit zurückgreifen können. Soweit soziale Härten bei der Finanzierung des Modells abgefangen werden, schlagen die verbesserten Mobilitätschancen für sozial schwache Gruppen positiv zu Buche.

Ein weiterer Nutzen einer Beitragslösung auf breiter Basis ist die durch eine breite Lastenverteilung erreichbare größere Abgabengerechtigkeit für die Vorhaltung eines Angebots, das selbst für diejenigen vorteilhaft ist, die es nicht direkt nutzen. Hierzu gehören auch die Kfz-Nutzer. Denn schließlich entlastet es Städte und Straßen vom fließenden Autoverkehr, so dass für die verbleibenden Autofahrten seltener mit Fahrzeitverlängerungen durch Staus gerechnet werden muss.

5.3 Das steuerfinanzierte Freifahrtmodell Tallinn

Während das „Bürgerticket“ die durch eine Umlage finanzierte Freifahrt vorsieht, ist das aktuelle Beispiel der Hauptstadt Estlands Tallinn ein steuerfinanziertes Modell. Auch das Tallinner Beispiel verfolgt die Ziele, die Finanzierung des ÖPNV auf eine verlässlichere Basis zu stellen, den Mittelfluss zu verstetigen, die Nutzung zu vereinfachen und die Zugangshürde „Tarifniveau“ für die eigenen Einwohner im Rahmen ihres Vertriebs- und Tarifkonzepts zu eliminieren.

Mit Tallinn hat sich 2012 in Europa erstmals eine Stadt dieser Größe an das Experiment eines steuerfinanzierten Nulltarifs gewagt. Dort wurde 2012 auf Druck der Bürger beschlossen, den ÖPNV für die Einwohner gratis anzubieten. Der finanzielle Aus-

gleich erfolgt aus dem kommunalen Haushalt – wobei Tallinn aufgrund der ÖPNV-Freifahrt an Einwohnern und damit verbunden an Steuermitteln gewonnen hat, so dass sich das Modell finanziell letztendlich selbst trägt. Das Praxisbeispiel Tallinns kombiniert die Freifahrt für breite Bevölkerungskreise mit einer Entgeltspflicht für bestimmte Kunden – Nicht-Tallinner wie beispielsweise Touristen – und einem modernen elektronischen System.

5.4 Was spricht für und was gegen ein beitragsfinanziertes Bürgerticket?

Dem Konzept zur Finanzierung des ÖPNV-Betriebs durch Beiträge liegen zwei wesentliche Überlegungen zugrunde: Aufgrund einer bereits stattfindenden und sich zukünftig noch verstärkenden Erosion der finanziellen Basis droht der ÖPNV, in eine Abwärtsspirale zu geraten. Dies leitet unmittelbar über zum zweiten Kernargument: Defizite bei der Umwelt- und Lebensqualität, steigende Energiekosten sowie die Alterung der Gesellschaft durch den demographischen Wandel legen einen Erhalt des öffentlichen Verkehrs auf hohem Niveau sowie seinen Ausbau und seine Qualifizierung nahe. Ein Aspekt in diesem Zusammenhang sind die Anforderungen an die Barrierefreiheit an der Schnittstelle von Fahrzeug und Bahn- oder Bussteig sowie die barrierefreie Gestaltung dieser selbst. Neben den Investitionen zur Qualifizierung vorhandener Anlagen muss beim Thema Barrierefreiheit auch der Erhaltung der Anlagen großes Gewicht verliehen werden: Taktile Leitsysteme gilt es schadensfrei zu halten, akustische sowie optische Informationssysteme und insbesondere auch Aufzüge und Fahrtreppen müssen funktionstüchtig sein. Die Erhaltung spielt bei barrierefreien Anlagen eine wichtige Rolle.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Aufgabe, neue, verlässliche Finanzierungsmöglichkeiten für ein attraktives Angebot und die Erhaltung qualifizierter Infrastrukturen und Fahrzeuge auszuloten. Für Neuninvestitionen und teilweise auch für Ersatzinvestitionen existieren nach derzeitigem Rechtsstand noch Förderprogramme. Diese Finanzmittel sollten auch über 2019 hinaus für den öffentlichen Verkehr erhalten bleiben. Wie dies konkret im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Beziehungen erfolgen kann, ist allerdings weitgehend offen. Es ist hier nur wichtig festzuhalten, dass das Modell der Beitragsfinanzierung grundsätzlich anschlussfähig und kompatibel mit weiteren Förderprogrammen ist.

Als Konzept zur Finanzierung des Angebots wird ein beitragsfinanziertes Bürgerticket für alle favorisiert.

Umgesetzt werden kann dies durch eine Einwohner- oder Haushaltsabgabe, so dass Nutzer und potenzielle Nutzer an der Finanzierung beteiligt werden. Die Gegenleistung für den Pflichtbeitrag ist eine Jahreskarte für die Haushaltsmitglieder, welche im Gebiet der kommunalen Gebietskörperschaft gilt, die den Beitrag erhebt, so dass für Fahrten aus dem Gebiet hinaus ab der Tarifgrenze Fahrkarten erworben werden müssen. Bei der Beitragsregelung sind soziale Kriterien und Härtefälle zu berücksichtigen. Grundsätzlich gilt aber, dass eine von vielen Schultern getragene Umlage tendenziell zu günstigeren Preisen führt (vgl. Semesterticket), womit vor allem auch sozialpolitische Zielsetzungen erreicht werden. Über die Höhe des zu entrichtenden Beitrags erhält die Kommune Möglichkeiten zur Steuerung des Angebots. So wird man für ein dichter geknüpftes ÖPNV-Netz auch einen höheren Beitrag erwarten dürfen.

Durch die Einführung der ÖPNV-Finanzierung per Nahverkehrsbeitrag für einen, wenn auch größeren, Teil der Kunden, können Fahrausweis, Fahrscheinvertrieb und Fahrkartenkontrollen aber nicht grundsätzliche entfallen. Vielmehr erhalten die Beitragszahler einen Berechtigungsausweis (z.B. Jahreskarte) als Gegenleistung. Diese Jahreskarte gilt für die Tarifzonen des Gebiets, in dem der Beitrag erhoben wird, und bei Zuzahlung auch darüber hinaus. Dazu sollte das Gebiet der beitragserhebenden kommunalen Gebietskörperschaft als eine Tarifzone geführt werden. Nicht-Beitragszahler erhalten keine „Freifahrt“. Aber für Touristen und Geschäftsreisende sind Karten möglich, die automatisch mit der Übernachtung erworben werden. Tagesbesucher müssen weiterhin Fahrkarten erwerben. Die Vertriebsinfrastruktur lässt sich zwar deutlich reduzieren, aber nicht gänzlich aufgeben – dies auch vor dem Hintergrund, dass Bewohner außerhalb des beitragspflichtigen Gebiets auch weiterhin eine Fahrkarte erwerben müssen. Hiermit ist auch ein kritischer Aspekt des Beitragsmodells angesprochen: Die Pendler werden nicht zum Umstieg vom MIV auf den ÖPNV animiert. Gleichwohl ist ein Nachahmereffekt in den Umlandkommunen wahrscheinlich. Auch die Bewohner des Beitragsgebiets müssen bei Fahrten über die „freie“ Tarifzone hinaus einen Fahrschein erwerben. Hier wird man in der praktischen Umsetzung auf Schwierigkeiten stoßen, die sich aber insbesondere mit der Einführung eines eTickets lösen ließen.

Wesentliche Zielsetzung der Beitragsfinanzierung durch die direkten und potenziellen Nutzer sind die Verbreiterung sowie die Verbesserung der Verlässlichkeit der finanziellen Basis des ÖPNV, so dass ein attraktives Angebot und die „alltägliche“ Erhaltung von Infrastrukturen gewährleistet werden. Die Nutzung des

ÖPNV und damit der Umstieg sollen erleichtert werden. Von einem attraktiveren ÖPNV wird eine leichtere Umsetzung von für den MIV restriktiven Maßnahmen erwartet, so dass sich vor allem die Umwelt- und Lebensqualität verbessern. In jedem Fall darf die Beitragsfinanzierung das Prinzip der Kostenwahrheit im Verkehr nicht unterlaufen. Es geht nicht darum, das Verkehrswachstum zu beflügeln, sondern Verkehr in umwelt- und sozialverträglichere Bahnen zu lenken. Die Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs, die durch die Schaffung einer verlässlichen finanziellen Basis möglich erscheint, und die Verminderung der Attraktivität einer individuell motorisierten Fortbewegung sind zwei Seiten einer Medaille.

Um die mit einem neuen Modell der Nahverkehrsfinanzierung erzielbaren Erfahrungen systematisch nutzen zu können, sollten die durch die Beitragsfinanzierung initiierten Entwicklungen evaluiert und mit den Zielen der Kommunalpolitik abgeglichen werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Semesterticket ist von einer Verlagerung von Fuß- und Radverkehr auf den ÖPNV auszugehen. Hier ist die Frage zu beantworten, welche Beitragshöhe auch vor dem Hintergrund der erzielten Verlagerung von MIV auf den ÖPNV durch Einführung des Nahverkehrsbeitrags tolerabel ist. Hiermit verknüpft ist die Frage, in welchem Umfang flankierende Maßnahmen umgesetzt wurden, also beispielsweise Verkehrsflächen des MIV zugunsten des Rad- und Fußverkehrs, des öffentlichen Verkehrs oder zur Aufwertung des Nahraums umgenutzt wurden. Weitere zu evaluierende Gesichtspunkte betreffen die Entwicklungen im Einzelhandel und bei den Arbeitsplätzen. Sorgfältig zu analysieren sind die Auswirkungen auf die Stadtentwicklung: Führt das Bürgerticket als Gegenleistung zu einer verstärkten Nutzung der Angebote im Stadtzentrum und damit zu einem weiteren Ausbluten der Stadtteilzentren bei gleichzeitiger Überlastung der öffentlichen Verkehrsmittel? Konterkariert das Bürgerticket Anstrengungen, Stadtteile attraktiv und lebendig zu gestalten? Kommt es durch das Bürgerticket zu Überlastungen des ÖPNV-Netzes? Gibt es negative Effekte durch Qualitätseinbußen aufgrund von Überbesetzungen? Wenn die Evaluation in einem zu großen Umfang nicht intendierte Effekte ans Licht bringt, muss nachgesteuert werden. Zu prüfen wäre zum Beispiel, ob auch eine Jahreskarte mit eingeschränkter Nutzungsmöglichkeit als Gegenleistung ausreicht.

Ein gewichtiges Gegenargument, um verschiedenen Befürchtungen bezüglich der Einführung eines Bürgerticket zu begegnen, ist, dass auch heute viele Bürger über Zeitkarten und damit eine Flatrate verfügen, die in den gewählten Tarifzonen eine unbegrenzte Nutzung des ÖPNV erlauben. Aber auch das Argu-

ment, dass durch die Finanzierung ohne Fahrgeld die Verkehrsunternehmen den Kontakt zum Kunden verlieren und damit einen wesentlichen Anreiz für eine gute Leistungserstellung, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Auf die Aufgabenträger kommt als „Kunde“ der Verkehrsunternehmen eine stärkere Stellvertreterfunktion zu.

nissen zu berücksichtigen. Als Gegenleistung für einen Nahverkehrsbeitrag bietet sich ein „Berechtigungsausweis“ an, mit dem der ÖPNV vom Beitragszahler in einem bestimmten Gebiet zum ermäßigten Tarif oder – ggf. auch nur in einer einzelnen Tarifzone eines Verbundraums – kostenlos genutzt werden kann.

6. Fazit

Die Finanzierung der laufenden Kosten des kommunalen ÖPNV durch einen kommunalen Pflichtbeitrag bietet sich als Ergänzung der bestehenden Infrastrukturfinanzierungskonzepte, an denen Bund und Länder beteiligt sind, an. Der Pflichtbeitrag ergänzt die steuerfinanzierten Fördermöglichkeiten für Verkehrsinvestitionen und den regionalen SPNV sowie ggf. weiterhin erzielbare Fahrgelderlöse und Ausgleichszahlungen.

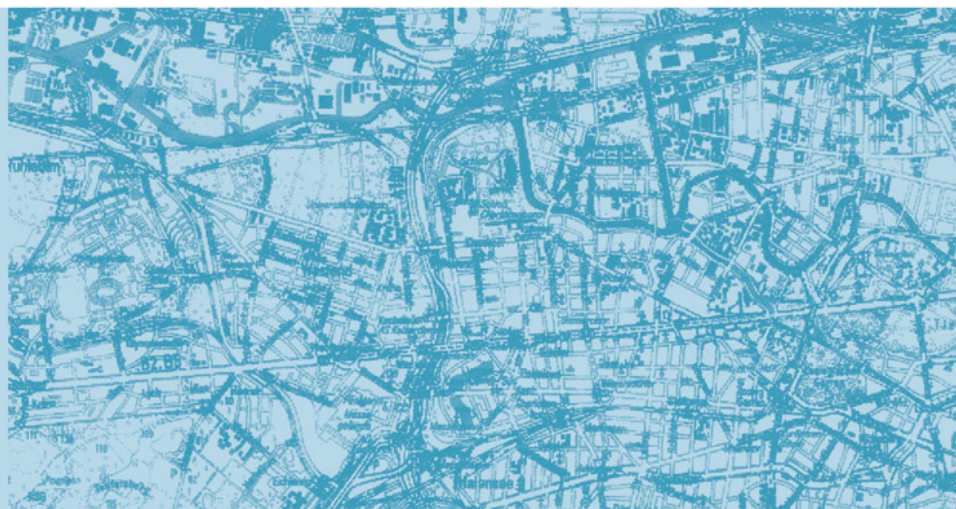
Während die Nutzerfinanzierung durch Fahrgeldeinnahmen aufgrund der hohen Preise vielerorts an Grenzen stößt und die Steuerfinanzierung des ÖPNV aufgrund konkurrierender Aufgaben auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene immer weniger gelingt, bietet eine beitragsfinanzierte Umlage eine neue Chance, die ÖPNV-Finanzierung auf eine stabilere Grundlage zu stellen, und – wenn der Beitrag als Alternative zu Fahrgelderlösen konzipiert wird – den ÖPNV attraktiver zu machen.

Die Finanzierung des ÖPNV wäre nicht mehr stetem politischen Ringen und dem damit verbundenen politischen Machtkampf ausgesetzt. Mit der politischen Unabhängigkeit der Finanzierung ist ein weiterer wichtiger Vorteil verbunden: Planungssicherheit. Beiträge lassen sich gut abschätzen, auch über Jahre hinaus, und sind aufgrund der Zweckbindung sichere Einnahmen.

Nach dem deutschen Recht lässt sich ein Nahverkehrsbeitrag als regelmäßiger Pflichtbeitrag für eine klar definierte Gruppe von Beitragspflichtigen unter den vom BVerfG genannten Voraussetzungen⁷¹ grundsätzlich festsetzen. Ein solcher Beitrag kann zur Finanzierung des ÖPNV-Angebots verwendet werden. Voraussetzung ist, dass der Beitragszahler die Möglichkeit der Inanspruchnahme als adäquate Gegenleistung bekommt. Dies kann eine Fahrpreisermäßigung oder Freifahrtberechtigung („Bürgerticket“) sein.

Bei der Frage nach der angemessenen Ausgestaltung sind die Höhe des Beitrags und die örtlichen Verhält-

⁷¹ Siehe Fußnote 20.



Zitierweise: Bracher, Tilman, Jürgen Gies, Irene Schlünder, Thomas Warnecke (2014): **Zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge**. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?, Berlin (Difu-Paper)

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-0, Telefax: +49(0)30/39001-100
E-Mail: difu@difu.de • Internet: <http://www.difu.de>

Autoren: Dipl.-Volkswirt Tilman Bracher, Dr. phil. Jürgen Gies,
Ass. iur. Irene Schlünder, Ass. iur. Thomas Warnecke
Unter Beratung von Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann

Redaktion: Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann
DTP: Yvette Pulkrabeck/Katja Kreuziger

ISSN 1864-2853

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und der Autor als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle • Zimmerstraße 13–15 • 10969 Berlin
Telefon: +49(0)30/39001-208/209, Fax: +49(0)30/39001-130
E-Mail: Pressestelle@difu.de