



sustainable strategies

Kommunale Finanzierungsinstrumente des ÖPNV

Kurzgutachten für die Rosa-Luxemburg-Stiftung

Hamburg, 30.03.2015

RA Christian Maaß
RA Raphael Weyland

Inhalt

A.	Einleitung	1
B.	Gutachten	2
I.	Der wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeitrag.....	2
1.	Grundzüge und Potenziale.....	2
2.	Rechtliche Voraussetzungen	3
3.	Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf.....	8
II.	Das beitragsfinanzierte Bürgerticket	10
1.	Grundzüge und Potenziale.....	10
2.	Rechtliche Voraussetzungen	11
3.	Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf.....	14
III.	Die Gäste-Abgabe	16
1.	Grundzüge und Potenziale.....	16
2.	Rechtliche Voraussetzungen	18
3.	Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf.....	22
IV.	Vorgaben hinsichtlich der Abgabekombination	24
C.	Ergebnis	26

A. Einleitung

Dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) kommt nicht nur eine ökologische, sondern auch eine soziale Aufgabe zu, denn er ist die einzige Verkehrsform, die allen Bürgerinnen und Bürgern offensteht. Unabhängig vom individuellen Einkommen soll er Mobilität und Erreichbarkeit sichern. Wie andere Aufgaben der Daseinsfürsorge leidet der Öffentliche Personennahverkehr aktuell aber an einer Situation knapper Haushaltsmittel und einer unzureichenden Finanzierung. Daher werden verstärkt neue Instrumente zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs diskutiert. Dabei wird vielfach angestrebt, mittelbare Nutznießer an der ÖPNV-Finanzierung zu beteiligen. Solche Bemühungen werden oftmals mit dem sogenannten Bürgerticket in Verbindung gebracht, welches gleichzeitig die fahrscheinlose Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs ermöglichen soll. Praxiserfahrungen mit diesen neuen Finanzierungsinstrumenten bestehen aber kaum oder gar nicht.

Vor diesem Hintergrund hat die Rosa-Luxemburg-Stiftung das Hamburg Institut mit der Erstellung eines Kurzgutachtens beauftragt. Untersucht werden sollen die folgenden drei Instrumente zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs:

- Der wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeitrag;
- Das beitragsfinanzierte Bürgerticket;
- Die Gäste-Abgabe.

Des Weiteren ist der Frage der Kombinierbarkeit der Ansätze unter dem Blickwinkel der Vermeidung von Mehrfachbelastungen nachzugehen.

Im Einzelnen soll im Kurzgutachten geprüft werden, welche Chancen und Grenzen mit dem jeweiligen Instrument verbunden sind und welche rechtlichen Vorgaben für die Umsetzung bestehen. Im Hinblick darauf, dass der Umfang der Untersuchung auftragsgemäß – anders als etwa bei einer umfassenden Grundlagenuntersuchung – begrenzt ist, ist dabei eine abschließende Beantwortung aller sich bei der Prüfung ergebender Fragen nicht möglich – an einzelnen Stellen erfolgt aber zumindest ein Hinweis auf weiteren Forschungsbedarf.

B. Gutachten

Bisher kommen in der Praxis die Instrumente des wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeitrags, des Bürgertickets und der Gäste-Abgabe zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs nicht oder nicht großflächig zum Einsatz. Daher werden diese Instrumente sowie die Frage ihrer Kombinierbarkeit nachfolgend kurzgutachterlich beleuchtet.

I. Der wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeitrag

Im Folgenden sollen die Grundzüge und Potenziale eines wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeitrags dargestellt, die rechtlichen Voraussetzungen geprüft sowie Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt werden.

1. Grundzüge und Potenziale

Wie bei jedem neuen Instrument stellen sich auch beim ÖPNV-Erschließungsbeitrag zunächst Fragen nach der Ausgestaltung, von denen auch die Potenziale des Instruments abhängen.

a. Ausgestaltungsfragen

Derzeit werden in Deutschland keine Beiträge zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs erhoben. Berücksichtigt man, dass Kommunen die Kosten der Erschließung von Grundstücken mit Straßen oder anderer Versorgungseinrichtungen oftmals auf Anwohner umlegen, erscheint es grundsätzlich vorstellbar, auch für die Kosten der Erschließung des Grundstücks mit dem Öffentlichen Personennahverkehr eine Abgabe zu erheben. Orientiert werden kann sich dabei an Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Einrichtungen wie etwa den allgemeinen Ausbau- und Erschließungsbeiträgen oder an Beiträgen eigener Art, wie sie teilweise zur Deckung der Kosten der Abwasser- und Abfallbeseitigung, von Tageseinrichtungen für Kinder, Friedhöfen, dem Rettungsdienst, Theatern, Bädern, Museen oder Musikschulen erhoben werden. Sollen dabei nicht nur die Kosten der bloßen ÖPNV-Infrastruktur, sondern auch des regelmäßigen ÖPNV-Betriebs gedeckt werden, müsste es sich sinnvollerweise um eine wiederkehrende Abgabe handeln. Zu klären bleibt im Folgenden daher der mit dem Begriff ÖPNV nur grob umrissene Abgabengegenstand. Auch wenn bestehende Abgaben zur Infrastrukturfinanzierung wie etwa klassische Ausbau- und Erschließungsbeiträge meist grundstücksbezogen erhoben werden, ist ferner der genaue Kreis der Abgabenschuldner zu bestimmen, denn auch eine Erhebung pro Kopf ist vorstellbar.

b. Potenziale

Das genaue volks- und verkehrswirtschaftliche Potenzial eines wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeitrags hängt naturgemäß von dessen Ausgestaltung und insbesondere der Beitragshöhe ab. Abschätzungen sind aber vor der näheren Ausgestaltung des Instruments insofern gut möglich, als beispielsweise Zahlen über Haushalte bei den statistischen Landesämtern kreisscharf vorliegen. Je nach Ausgestaltung des genauen Beitragsgegenstands kann das Instrument sowohl für die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur als auch für den Öffentlichen Personennahverkehr insgesamt, also einschließlich des ÖPNV-Betriebs verwendet werden. Was die soziale Wirkung eines solchen Beitrags angeht, ist zu berücksichtigen, dass die Erhebung zunächst an den Erschließungsvorteil geknüpft wird, der dem genauen Abgabenschuldner zukommt. Erfolgt beispielsweise eine grundstücksbezogene Erhebung des ÖPNV-Erschließungsbeitrags, wird zunächst nicht auf die Zahl der möglichen ÖPNV-Nutzer und auch nicht auf soziale Aspekte wie Einkommen abgestellt. Differenzierungsmöglichkeiten sind im Folgenden daher näher zu prüfen.

2. Rechtliche Voraussetzungen

Bei der Ausgestaltung des Finanzierungsinstruments sind finanzverfassungsrechtliche, grundrechtliche sowie kompetenzielle und landesrechtliche Vorgaben zu beachten.

a. Finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen der Abgabe

Innerhalb der verschiedenen Abgabenarten eignen sich vor allem Beiträge zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, denn diese sind dadurch gekennzeichnet, dass sie im Gegenzug für einen Sondervorteil, der dem Abgabepflichtigen durch die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erwächst, erhoben werden.¹ Gebühren scheinen hingegen weniger zur Finanzierung geeignet zu sein, da sie eine tatsächliche Inanspruchnahme des Öffentlichen Personennahverkehrs durch die Gebührenschuldner voraussetzen. Diese tatsächliche Inanspruchnahme könnte bei Gebühren höchstens durch einen Anschluss- und Benutzungszwang fingiert werden,² was aber von der Intensität möglicher Grundrechtseingriffe bedenklich ist. Auch Steuern kommen als Abgabenart

¹ Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden grundlegend *Arndt*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, *Recht der Kommunal Finanzen*, München 2006, § 16 Rn. 7 ff.

² So wohl *Kaufmann*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, a.a.O., § 15 Rn. 25, 40; außerdem *Quaas*, *Kommunales Abgabenrecht*, München 1997, Rn. 55.

weniger in Betracht, da nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für Kommunen nur ein geringer Spielraum für örtlich neuartige Steuern besteht.³

Das Finanzverfassungsrecht enthält nun gewisse Vorgaben für die Erhebung von Beiträgen. Was den genauen Gegenstand angeht, für den der Beitrag erhoben werden soll, könnte sich dieser entweder auf den Öffentlichen Personennahverkehr insgesamt oder aber nur auf die als öffentliche Anlage zu qualifizierende ÖPNV-Infrastruktur beziehen. In jedem Fall erforderlich ist, dass dem Beitrag ein individueller Sondervorteil des Beitragspflichtigen gegenübersteht. Außerdem bedarf es nach der Rechtsprechung einer Konnexität zwischen Beitrag, Beitragsgegenstand und gewährtem Vorteil.⁴ Ebenfalls verfassungsgerichtlich klargestellt ist dabei aber die Zulässigkeit einer gewissen Pauschalierung bei der Bemessung der Beitragshöhe – demnach müssen die Leistung und der dieser gegenüberstehende Vorteil lediglich in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.⁵ Darüber hinaus klargestellt ist, dass der Beitrag dann, wenn er sich auf Vorteile bezieht, die das Wohnen betreffen, auch grundstücksbezogen erhoben werden kann,⁶ so dass hinsichtlich des Beitragsschuldners ein Wahlrecht zwischen einer Pro-Kopf-Erhebung und einer grundstücksbezogenen Erhebung besteht. Auch die vormals strittige Frage, ob die diskutierten Beiträge wiederkehrend erhoben werden können, dürfte geklärt sein. Denn auch wenn Ausbau- und Erschließungsbeiträge bisher überwiegend einmalig für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Einrichtungen und Anlagen erhoben werden, existieren wiederkehrende Abgaben schon seit längerem etwa im Bereich der Fremdenverkehrsabgabe und seit kurzem auch als wiederkehrende Ausbaubeiträge. Das Bundesverfassungsgericht stellte diesbezüglich vor kurzem fest, dass wiederkehrende Straßenausbaubeiträge grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig sind.⁷

Für einen möglichen Beitrag bedeutet dies, dass dieser im Gegenzug für den Vorteil erhoben werden kann, den der Beitragspflichtige durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr erlangt. Dieser Vorteil kann in dem bloßen Anschluss des Grundstücks an die ÖPNV-Infrastruktur zu sehen sein, denn bereits hierdurch werden die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks und damit dessen objektiver Gebrauchswert gesteigert.⁸ Erforderlich werden kann aber je nach Dichte der bestehenden

³ Zu denken ist etwa an das Verbot der Gleichartigkeit aus Art. 105 Abs. 2a GG. Vgl. hierzu insgesamt *Waldhoff*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, a.a.O., § 13 Rn. 8.

⁴ So schon BVerfG, Beschluss vom 07.05.1963, Az. 2 BvL 8/61 und 10/61, BVerfGE 16, S. 64, 74.

⁵ *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, München 2005, Art. 3 Rn. 123.

⁶ *Starck*, a.a.O., Art. 3 Rn. 121.

⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, Az. 1 BvR 668/10 und 2104/10, bverfg.de, LS 1 und Rn. 46 ff.

⁸ Hierzu *Arndt*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal финанzen, München 2006, § 16 Rn. 44.

ÖPNV-Infrastruktur, räumliche Mindeststandards – z.B. durch Vorgabe einer bestimmten Maximalentfernung zum nächsten Einstiegspunkt – vorzugeben. Wählt man als Beitragsgegenstand hingegen den Öffentlichen Personennahverkehr insgesamt, um auch Kosten des ÖPNV-Betriebs umzulegen, könnte es zur Konkretisierung des Vorteils je nach bisherigem ÖPNV-Angebot außerdem sinnvoll sein, zeitliche Mindeststandards – z.B. durch die Vorgabe von Taktdichten oder einem Mindestangebot – aufzustellen. Darüber hinaus sind aber eine Nutzungsvermutung und Typisierungen zulässig. Dabei ist zu beachten, dass kein atypischer Fall als Leitbild gewählt wird, und dass auch nur solche Grundstücke oder mutmaßliche Nutzer herangezogen werden können, denen die Erschließung ein Sondervorteil bietet, der über den Allgemeinnutzen hinausgeht.⁹ In dem geprüften Fall wiederkehrender Straßenausbaubeiträge erkannte das Bundesverfassungsgericht an, dass der erforderliche Sondervorteil in der Möglichkeit des Zugangs von Grundstücken zu öffentlichen Verkehrsanlagen liegen kann; außerdem hielt es den Sondervorteil aller gemeinsamen Beitragspflichtigen durch den Ausbau von Verkehrsanlagen auch für hinreichend individuell zurechenbar.

b. Grundrechtsproblematik

Im Hinblick auf mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen durch den geplanten ÖPNV-Erschließungsbeitrag ist sodann vor allem der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG von Bedeutung. Dieser findet im Abgabenrecht unter anderem durch den Grundsatz der Belastungsgleichheit eine besondere Ausprägung – nach diesem sind sachliche Gründe wie etwa der vermittelte Vorteil bei der Beitragsdifferenzierung erforderlich.¹⁰ Konkret bedeutet dies, dass es – zumindest auf Satzungsebene bei genauerer Ausgestaltung der Beitragssatzungen – notwendig sein kann, zwischen verschiedenen Abrechnungseinheiten beispielsweise nach dem Grad des Vorteils beziehungsweise der ÖPNV-Ausbaustufe zu differenzieren. Eine einzige Abrechnungseinheit für das gesamte Gemeindegebiet ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (nur) dann gerechtfertigt, wenn mit der Verkehrsanlage auch ein Vorteil für alle belasteten Grundstücke verbunden ist. Dies wurde vom Gericht etwa für Großstädte oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet angezweifelt.¹¹ Vor allem wenn sich der Beitrag auch auf Kosten des ÖPNV-Betriebs bezieht, dürfte außerdem das Äquivalenzprinzip Bedeutung erlangen, welches ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung verbietet.¹² Schließlich ist dann die auf Satzungsebene festgelegte Beitragshöhe auf ihre Angemessenheit hin zu

⁹ Hierzu und zum Folgenden BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, a.a.O., Rn. 51 ff., 55 ff.

¹⁰ Mit Bezug zu Entwässerungsbeiträgen vgl. BVerwG, Urteil vom 25.08.1982, AZ. 8 C 54.81, DVBl. 1983, S. 46.

¹¹ BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, a.a.O., Rn. 61 ff.

¹² BVerwG, Beschluss vom 16.12.1991, Az. 8 B 154.91, juris.

überprüfen. Weiter differenziert wird die Beitragshöhe durch den Verteilungsschlüssel auf Satzungsebene. Nach § 31 Abs. 3 ThürKAG kann hierfür bei klassischen Ausbau- und Erschließungsbeiträgen etwa auf die Grundstücksfläche, das Maß der baulichen Nutzung, also die Geschossfläche bzw. Vollgeschosszahl oder auf die Art der baulichen Nutzung und die Grundstücksbreite abgestellt werden. Diese Anknüpfungspunkte dürften auch auf ÖPNV-Erschließungsbeiträge übertragbar sein, denn sie bieten eine Grundlage, um den in einer Steigerung des Gebrauchswerts liegenden Vorteil einer ÖPNV-Erschließung abzuschätzen.

Aus diesen finanzverfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben folgt, dass unterschiedliche Beitragshöhen für Wohn- und Gewerbeflächen und auch zwischen Gewerbeflächen mit unterschiedlich dichtem Publikumsverkehr grundsätzlich möglich sind, soweit bei der Bemessung der Beitragshöhe in gewisser Typisierung auf den Vorteil abgestellt wird, den der Beitragspflichtige im Gegenzug erlangt. Vorstellbar sind bei Abstellen auf den gesamten Öffentlichen Personennahverkehr als Beitragsgegenstand also höhere Beiträge für Gewerbebetriebe mit hohem Publikumsverkehr, denn diese erlangen einen größeren Vorteil durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr. Nicht zulässig erscheint nach diesen Grundsätzen hingegen eine gegenläufige Beitragshöhe, durch welche die Nichtanbindung an den Öffentlichen Personennahverkehr mit hohen Beitragssätzen „bestraft“ wird. Ebenfalls möglich und bei größeren Abrechnungseinheiten sogar erforderlich ist demnach eine Differenzierung je nach Taktfrequenz und Entfernung des Öffentlichen Nahverkehrs, der für die jeweilige Erschließung betrachtet wird.

c. Gesetzgebungskompetenz

Den Ländern kommt nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Befugnis zur Einführung der hier in Rede stehenden Beiträge zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs zu. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben sie ein grundsätzliches Gesetzgebungsrecht, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Für die Erhebung von klassischen Erschließungsbeiträgen verfügen die Länder seit 1994 über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, wie aus der Bestimmung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG ersichtlich wird. Auch im Hinblick auf die Erhebung von klassischen Ausbaubeiträgen zeigt sich bei einer schwerpunktmäßig abgabenrechtlichen Betrachtung keine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Nichts anderes gilt, wenn man den Schwerpunkt der Regelung im Bereich des Nahverkehrsrechts sieht, denn auch für diesen Regelungsbereich besteht in Abgrenzung zu den Regelungen betreffend die Eisenbahnen des Bundes im Grundgesetz kein ausdrücklicher Kompetenztitel des Bundes.

d. Erforderliche Gesetzesänderungen

Landesrechtlich ist es grundsätzlich möglich, die geplanten Ermächtigungsnormen für die Erhebung von ÖPNV-Erschließungsbeiträgen entweder im Nahverkehrsrecht oder im Kommunalabgabenrecht zu verorten. Wegen der dort bereits bestehenden Abgabenregelungen empfiehlt es sich aus systematischen Gründen, das Kommunalabgabenrecht für wiederkehrende Beiträge in den Blick zu nehmen. In einigen Ländern sind dort zwar bereits gewisse Regelungen für wiederkehrende Beiträge vorhanden – wegen der Neuartigkeit des Instruments zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs werden aber auch in diesen Fällen Anpassungen vorzunehmen sein.

Für Thüringen etwa bestimmt das Thüringer Kommunalabgabengesetz¹³ in § 7 Abs. 1 ThürKG zunächst, dass Gemeinden zur Deckung des Investitionsaufwands für die erstmalige Herstellung oder aber die Erweiterung und Erneuerung öffentlicher Einrichtungen Beiträge von Grundstückseigentümern erheben können, denen die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Einrichtung einen besonderen Vorteil bietet. Sollen die Beiträge pro Kopf erhoben werden, müsste diesbezüglich zunächst eine Erweiterung erfolgen. Als öffentliche Einrichtung dürfte sich der Öffentliche Personennahverkehr indes bereits ohne Gesetzesänderung jedenfalls dann qualifizieren lassen, wenn die Kommunen öffentliche Mittel hierfür verwenden, denn er dient auch wirtschaftlichen und sozialen Zwecken und steht der Benutzung durch alle Gemeindemitglieder offen. Ergänzend bestimmt § 7a Abs. 1 S. 1 ThürKG, dass anstelle einmaliger Beiträge für öffentliche Straßen, Wege und Plätze die jährlichen Investitionsaufwendungen als wiederkehrende Beiträge erhoben werden können – erforderlich wäre diesbezüglich nur die Ergänzung der dort genannten Verkehrsanlagen um den Öffentlichen Personennahverkehr.

Für Hessen fehlt im Hessischen Gesetz über kommunale Abgaben¹⁴ in § 11 KAG Hessen eine ausdrückliche Regelung, die zur wiederkehrenden Erhebung jährlicher Investitionskosten berechtigt, so dass hier eine grundlegende Ermächtigung zur Erhebung wiederkehrender Beiträge zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs erforderlich ist. Das Niedersächsische Kommunalabgabengesetz¹⁵ bestimmt für Niedersachsen in den §§ 9 f. NKAG zwar gesonderte Regelungen für die Erhebung von Kur- und Fremdenverkehrsbeiträgen; aber gerade in der Bestimmung über allgemeine Beiträge in § 6 f. NKAG sieht es keine Möglichkeit für die wiederkehrende Erhebung vor und enthält auch keine Klarstellung, dass auch der Öffentliche

¹³ Thüringer Kommunalabgabengesetz ThürKAG in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.09.2000, GVBl. 2000, S. 301.

¹⁴ Gesetz über kommunale Abgaben Hessen (KAG Hessen) vom 17.03.1970, GVBl. I, S. 225.

¹⁵ Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) in der Fassung vom 23.01.2007, Nds. GVBl. 2007, S. 41.

Personennahverkehr zu den öffentlichen Einrichtungen zu zählen ist – entsprechende Anpassungen sind daher auch dort erforderlich. Gleiches gilt für Nordrhein-Westfalen, denn auch hier besteht nach dem Kommunalabgabengesetz für Nordrhein-Westfalen¹⁶ in § 8 KAG NRW bisher lediglich die Möglichkeit der erstmaligen Erhebung von Beiträgen für öffentliche Einrichtungen, ohne dass eine ausdrückliche Nennung des Öffentlichen Personennahverkehrs erfolgt. Für Sachsen finden sich im Sächsischen Kommunalabgabengesetz¹⁷ in den §§ 17 ff. SächsKAG zwar differenzierte Regelungen über allgemeine Beiträge für öffentliche Einrichtungen, Beiträge für Verkehrsanlagen und sonstige Abgaben, aber auch dort wird nicht ausdrücklich auf den Öffentlichen Personennahverkehr eingegangen, so dass hier ebenfalls eine Anpassung erforderlich ist.

3. Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf

Insgesamt zeigt die vorgenommene Prüfung, dass keine tiefgreifenden finanzverfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung von wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeiträgen bestehen, sondern dass diese grundsätzlich möglich sind, um den Öffentlichen Personennahverkehr insgesamt oder zumindest die ÖPNV-Infrastruktur zu finanzieren. Hierzu sind in der Regel überschaubare Anpassungen der landesrechtlichen Ermächtigungsnormen erforderlich. Anspruchsvoller dürfte indes die Ausgestaltung der entsprechenden Beitragssatzungen auf kommunaler Ebene sein. Dort sind schließlich die verschiedenen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen, damit unter anderem die gebotene Konnexität zwischen dem durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr gewährten Vorteil und der Beitragshöhe, das Äquivalenzprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt werden. Diesbezüglich bestehen noch keine praktischen Erfahrungen in der Umsetzung. Sollte dieses Finanzierungsinstrument weiter verfolgt werden, wird daher empfohlen, in einem Pilotvorhaben die Ausgestaltung einer entsprechenden Satzung wissenschaftlich zu begleiten.

Tendenziell ebenfalls weiter zu vertiefen sind darüber hinaus Fragen der sozialen Implikation eines solchen Erschließungsbeitrags. Auf den ersten Blick erscheint beispielsweise eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Beitragsschuldners – etwa durch eine Kopplung an die Grundsteuer – rechtlich nicht zulässig. Schließlich knüpft die Grundsteuer nach § 13 GrStG¹⁸ mit dem Einheitswert an den Wert für Grundstücke an. Dieser hat aber unmittelbar

¹⁶ Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) vom 21.10.1969, GV. NW. 1969, S. 712.

¹⁷ Sächsischen Kommunalabgabengesetz (SächsKAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.08.2004, SächsGVBl. 2004, S. 418, 2005, S. 306.

¹⁸ Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07.08.1973, BGBl. I, S. 965, das zuletzt durch Art. 38 des Gesetzes vom 19.12.2008, BGBl. I, S. 2794, geändert worden ist.

nichts zu tun mit dem Vorteil, den ein Grundstücksinhaber durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr erlangt. Vorstellbar ist hingegen bei Wahl der Grundstückseigentümer als Abgabenschuldner, in der administrativen Umsetzung auf die für die Grundsteuer bestehende Verwaltungsinfrastruktur zur Versendung der Beitragsbescheide zurückzugreifen, was den Vorteil geringer Vollzugskosten mit sich bringt. Unklar ist mangels entsprechender gesetzlicher Klarstellung beziehungsweise höchstrichterlicher Feststellung auch die Frage des Weiterreichens des Beitrags an Mieter. Dass ein Abwälzen der wiederkehrenden Beitragssätze über die Nebenkosten auf die Mieter möglich ist, lassen aber zumindest die Urteile einiger Amtsgerichte vermuten, denn hiernach sollen bei grundstücksbezogener Erhebung wiederkehrende Beiträge als laufende öffentliche Lasten des Grundstücks eingestuft und damit als Betriebskosten auf den Mieter abgewälzt werden können, wohingegen einmalige Straßenausbaubeträge laut dem Bundesfinanzhof als sofort von den Einkünften aus Vermietung und Verpachtung abziehbare Werbungskosten gesehen werden und somit vom Eigentümer zu tragen sind.¹⁹

Trotz dieser aller Voraussicht nach bestehenden Einschränkungen hinsichtlich der Möglichkeit einer sozialen Staffelung²⁰ steht mit den ÖPNV-Erschließungsbeiträgen insgesamt ein Instrument zur Verfügung, welches die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs auf eine breite Basis stellen kann. Durch eine entsprechende Ausgestaltung, welche die Beitragsbemessung konsequent an dem Vorteil der theoretischen Nutzungsmöglichkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs ausrichtet, also auch die Gewerbeflächen einbezieht und hierbei zwischen dem Grad des Publikumsverkehrs unterscheidet, scheint auch bei Orientierung an den bestehenden Verteilungsschlüsseln eine tragbare Zuteilung der Kosten auf die einzelnen Beitragsschuldner möglich.

¹⁹ Vgl. m.w.N. Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, München 2012, § 1 Rn. 6.

²⁰ Gesondert zu prüfen wäre, ob beispielsweise die bei einigen Gebührensatzungen etwa für Kindertagesstätten vorgenommene soziale Staffelung verfassungsrechtlich gebilligt wird und ob die dortigen Grundsätze auf ÖPNV-Erschließungsbeiträge übertragbar sind.

II. Das beitragsfinanzierte Bürgerticket

Im Folgenden werden die Grundzüge und Potenziale des Bürgertickets dargestellt, die rechtlichen Voraussetzungen geprüft sowie Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf aufgezeigt.

1. Grundzüge und Potenziale

Der Begriff des Bürgertickets wird nicht einheitlich verwendet. Im Folgenden sind daher zunächst einige Grundzüge dieses Modells sowie die sich hieraus ergebenden Potenziale herauszuarbeiten.

a. Ausgestaltungsfragen

Nachdem die Ende der 1990er Jahre in den brandenburgischen Kleinstädten Lübben und Templin gestarteten Modellprojekte für den Einsatz von Bürgertickets zur fahrscheinlosen ÖPNV-Nutzung inzwischen wieder eingestellt wurden und entsprechende Planungen in Tübingen bisher nicht umgesetzt werden konnten,²¹ finden sich in Deutschland aktuell keine Gemeinden, die eine fahrscheinlose Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch sogenannte Bürgertickets ermöglichen. Vergleichbar ist das dem Bürgerticket zugrunde liegende Modell am ehesten mit den in vielen Bundesländern etablierten Semestertickets der Hochschulen. Hierbei entrichten alle Studierenden einer Hochschule in der Regel einen übereinstimmenden Betrag, und erhalten im Gegenzug eine vollwertige oder teilweise vom Umfang her eingeschränkte Fahrtberechtigung. Grundgedanke eines Bürgertickets ist also, von allen oder doch zumindest möglichst vielen Bürgern einer Gemeinde eine Abgabe zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs zu erheben, und im Gegenzug ein Ticket für die ÖPNV-Nutzung zur Verfügung zu stellen beziehungsweise eine fahrscheinlose Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs zu ermöglichen. Als Abwandlung vorstellbar wäre je nach Beitragsbemessung auch nur die Gewährung einer partiellen Nutzungsmöglichkeit, wobei hierdurch allerdings die Grundidee des Bürgertickets ein Stück weit aufgegeben würde.

b. Potenziale

Ein wesentlicher Vorteil des Bürgertickets ist, dass der Finanzierungsbedarf des Öffentlichen Personennahverkehrs von der konkreten Nutzung gelöst zumindest zu gewichtigen Teilen von einer möglichst breiten Gruppe getragen wird. Verhaltensökonomisch positiv ist außerdem, dass je nach Ausgestaltung

²¹ Vgl. hierzu Müller/Stengel/Waluga/Böhler-Baedecker, Zukunftsmodell Bürgerticket, in: CHANC/GE 3/2012, S. 36-38; außerdem Maaß/Waluga, V+T 2014, S. 397, 399.

des Modells in der Regel die tariflichen Zugangshürden abgebaut werden.²² Insgesamt kann es also auch zu einer gesteigerten Nutzung der im Vergleich mit dem motorisierten Individualverkehr umweltfreundlichen Verkehrsmittel des Öffentlichen Personennahverkehrs kommen. In volks- und verkehrswirtschaftlicher Hinsicht ist zu beachten, dass das genaue Finanzierungsvolumen von der konkreten Ausgestaltung des Modells im Einzelfall abhängt. Neben der Beitragshöhe maßgeblich ist dabei die Einwohnerzahl, die den Kommunen bekannt ist, so dass diesbezüglich relativ gute Prognosen möglich sind. Das Bürgerticket eignet sich, da es wiederkehrend erhoben wird, grundsätzlich für eine zumindest anteilige Basisfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, also sowohl für Infrastruktur- und Investitionskosten als auch für ÖPNV-Betriebskosten. Was soziale Aspekte angeht, erscheint eine Umlegung der ÖPNV-Kosten auf eine Vielzahl von auch nur möglichen Nutzern grundsätzlich solidarisch – bei der näheren Ausgestaltung zu prüfen bleiben aber Möglichkeiten für Ausnahmen und Differenzierungen der Beitragsbemessung.

2. Rechtliche Voraussetzungen

Die für die Ausgestaltung eines Bürgertickets geltenden rechtlichen Vorgaben lassen sich in finanzverfassungsrechtliche, grundrechtliche, kompetenzielle und landesrechtliche Aspekte unterteilen.

a. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Kennzeichnend für das zuvor grob umrissene Modell des Bürgertickets sind die Abgabenerhebung einerseits und andererseits die zumindest partielle Möglichkeit der damit verbundenen fahrscheinlosen Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Nach den im Zusammenhang mit dem Instrument des ÖPNV-Erschließungsbeitrags dargelegten abgabenrechtlichen Grundzügen erscheint es naheliegend, auch die Finanzierung des Bürgertickets über Beiträge abzudecken, da nicht die tatsächliche Inanspruchnahme, sondern die bloße Nutzungsmöglichkeit im Vordergrund steht.²³ Insofern kann für die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen zunächst auf die bereits erfolgte Darstellung bei den Erschließungsbeiträgen verwiesen werden. Was den individuellen Sondervorteil angeht, der dem Beitrag gegenübersteht, ist allerdings nicht auf die Erschließung des Grundstücks mit Öffentlichem

²² Hierzu und zum Nachfolgenden Waluga, Das solidarische Bürgerticket, Raumplanung 173/2014, S. 127-131.

²³ Auch in der Literatur wird eine solche Abgabe in Verbindung mit der Möglichkeit der kostenlosen ÖPNV-Nutzung meist als Beitrag gewertet, vgl. etwa das Modell von Matz, Umlagefinanzierung im ÖPNV, Teil 2, IR 2014, S. 32, 33 f. sowie Bracher/Gies/Schlünder/Warnecke, Zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge, Berlin 2014, S. 25.

Personennahverkehr abzustellen, sondern auf die Freifahrtmöglichkeit, die der Beitragspflichtige erhält. Gegenstand des ÖPNV-Beitrags die damit die Erlangung mittelbarer oder unmittelbarer besonderer wirtschaftlicher Vorteile aus der Möglichkeit der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs, den eine Gemeinde, ein Kreis oder ein selbstständiger Regionalverband betreibt.²⁴ Wie bei anderen Abgaben eigener Art spricht auch bei Beiträgen zur Finanzierung des Bürgertickets nichts gegen eine wiederkehrende Erhebung, um die laufenden Kosten des Öffentlichen Personennahverkehrs zu decken. Als Beitragsschuldner kommen alle Nutznießer in Betracht, die von der Fahrtmöglichkeit des Öffentlichen Personennahverkehrs profitieren. Näheres wie etwa der genaue Kreis der Beitragsschuldner wäre auf der Ebene der kommunalen Beitragssatzung zu regeln.

b. Grundrechtsproblematik

Die im Zusammenhang mit dem wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeitrag aufgezeigte Problematik, den Vorteil für die bloße ÖPNV-Erschließung nicht zu grob pauschaliert für bestimmte Abrechnungseinheiten zu ermitteln, stellt sich bei einem Beitrag zur Finanzierung des Bürgertickets weniger. Schließlich ist dort der Vorteil des Beitragsschuldners nicht anhand verschiedener – teils aufwendig messbarer – Faktoren wie Entfernung, Taktrate oder mutmaßlichen Nutzerzahl, Art und Weise der Nutzung des Grundstücks oder Grundstücksfläche zu ermitteln. Vielmehr gilt es, die dem Beitrag gegenüberstehende pauschale ÖPNV-Nutzungsmöglichkeit zu monetarisieren. Vorstellbar ist, bei der Berechnung die ÖPNV-Kosten auf die beitragspflichtigen Einwohner umzulegen und gegebenenfalls vergleichsweise Preise bestehender Zeitkarten in den Blick zu nehmen. Ein solcher Beitragsgegenstand dürfte grundsätzlich verfassungskonform ausgestaltbar sein – jedenfalls billigte zumindest das Bundesverwaltungsgericht die bloße Befugnis der ÖPNV-Benutzung im Zusammenhang mit Semestertickets als hinreichenden Vorteil im Sinne des beitragsrechtlichen Äquivalenzprinzips.²⁵

Darüber hinaus können sich aber dann, wenn eine Kommune die Freifahrtmöglichkeit nicht bloß für Beitragsschuldner eröffnet, sondern auf ein Ticketmodell verzichtet und den Nahverkehr beispielsweise auch für Gäste fahrschein- und kostenlos anbietet, zusätzliche Anforderungen aus dem Gleichheitssatz ergeben. Bedenklich ist nämlich, wenn dem Beitragspflichtigen kein über die Allgemeinheit hinausgehender Sondervorteil mehr zukommt. Da aber auch diesbezüglich gewisse Pauschalierungen gebilligt werden, könnte geprüft werden, ob die Kosteneinsparungen beim ÖPNV-Anbieter durch den Verzicht auf den Fahrschein-Verkauf und -Kontrollen in einer ähnlichen

²⁴ Für Formulierungen kann beispielsweise an bestehende Regelungen für die Fremdenverkehrsabgabe angeknüpft werden, wie sie sich unter anderem im Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg in § 44 Abs. 1 KAG BW finden.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 12.05.1999, Az. 6 C 14.98, juris, Rn. 39 ff.

Größenordnung liegen wie die Summe der entgangenen Fahrgeld-Einnahmen von nicht-beitragspflichtigen Fahrgästen. Kommt es zu keiner zusätzlichen monetären Belastung der Beitragspflichtigen, dürfte auch eine gänzlich fahrscheinlose Ausgestaltung dieses Modells grundrechtlich vertretbar sein.

Wegen der gerade in größeren Städten mit gut ausgebauter ÖPNV-Infrastruktur bei einer Vollumlage absehbar hohen Beitragssätze gilt es außerdem, die Beitragshöhe auf ihre Angemessenheit hin zu untersuchen. Hieraus kann auch folgen, dass reduzierte Sätze und Härtefallregelungen für gewisse Einkommensgruppen und Ausnahmetatbestände erforderlich sind.²⁶ Was die Angemessenheit der Höhe des Beitrages angeht, kann ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts erste Orientierung bieten. Bei der Überprüfung eines Semestertickets auf seine Verfassungsgemäßheit hin stellte es mit zumindest ansatzweise übertragbarer Begründung fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann gewahrt ist, wenn der auf das Semesterticket entfallende Beitragsanteil auch für Studierende, die es nicht nutzen wollen oder können, zumutbar ist. Für die genaue Höhe sei in dem konkreten Fall der Bedarfssatz nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz maßgeblich.²⁷ Auch wenn beim Bürgerticket der Maßstab für die Beitragshöhe im Einzelnen ein anderer sein wird, wird nur ein im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen verhältnismäßig geringer Satz als angemessen akzeptiert werden. In dem geprüften Fall verlangte das Gericht aber auch keine besonderen Erlass- und Befreiungstatbestände beispielsweise für Studierende, die das Semesterticket aufgrund der geringen Entfernung zum Studienplatz nicht sinnvoll nutzen können. Dafür forderte es auch unter Berücksichtigung des Solidargedankens bei Heranziehung der Studierenden, die das Ticket nicht nutzen wollen, dass das Ticket dem ganz überwiegenden Teil der Studierendenschaft zugutekommt.

Insgesamt erscheint demnach eine Ausgestaltung des Beitrags sinnvoll, die altersbezogen an die ÖPNV-Nutzungsmöglichkeit anknüpft und in gewissem Maße reduzierte Sätze, Härtefallregelungen und Ausnahmetatbestände vorsieht, ohne dass dabei der zugunsten der Beitragsschuldner geltende Gleichheitssatz und seine finanzverfassungsrechtlichen Ausprägungen wie etwa die gebotene Äquivalenz zwischen Beitragshöhe und ÖPNV-Nutzen aus dem Auge verloren werden.

²⁶ So werden in der Literatur – allerdings im Hinblick auf eine straßenbenutzungsbezogene ÖPNV-Abgabe – Ausnahmetatbestände beispielsweise für Menschen mit Behinderung für unabhingbar gehalten, soweit diese den ÖPNV gar nicht nutzen können, vgl. De Buhr/Schomerus, IUR 1992, S. 92.

²⁷ Hierzu und zum Folgenden BVerwG, Urteil vom 12.05.1999, Az. 6 C 14.98, juris, LS 2 und Rn. 42 ff., 46.

c. Gesetzgebungskompetenz

Die für die wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeiträge getroffenen Feststellungen zur landesrechtlichen Gesetzgebungskompetenz gelten auch für Beiträge, die zur Finanzierung eines Bürgertickets erhoben werden. Sowohl bei einer abgaben- als auch bei einer sachbezogenen Betrachtung kommt den Ländern die Kompetenz zu, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, welche die Kommunen zur Beitragserhebung für ein Bürgerticket durch entsprechende Satzungen ermächtigt.

d. Erforderliche Gesetzesänderungen

Die im Hinblick auf erforderliche Gesetzesänderungen für die wiederkehrenden ÖPNV-Erschließungsbeiträge getroffenen Feststellungen gelten auch für Beiträge zur Finanzierung eines Bürgertickets. Hiernach sind in den kommunalabgabenrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen der betrachteten Länder Thüringen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen je nach angestrebtem Finanzierungsmodell teils grundlegende Anpassungen, teil zumindest gewisse Klarstellungen erforderlich. Diese lassen sich aber regelungstechnisch ohne Probleme durchführen, wobei der Übersichtlichkeit halber wegen des Unterschieds zwischen einem Bürgerticket und einer bloßen ÖPNV-Erschließung im hiesigen Zusammenhang die Schaffung einer eigenständigen Beitragsermächtigungsnorm empfohlen wird. Diese kann sich grundsätzlich an bestehende Vorgaben für Beiträge eigener Art – etwa für die wiederkehrende Fremdenverkehrsabgabe – anlehnen.

3. Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf

Insgesamt zeigt die vorgenommene Prüfung, dass keine tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung von Beiträgen zur solidarischen Finanzierung eines Bürgertickets bestehen. Hierzu sind in der Regel Anpassungen der landesrechtlichen Ermächtigungsnormen erforderlich. Anspruchsvoller dürfte indes die Ausgestaltung der entsprechenden Beitragssatzungen auf kommunaler Ebene sein, denn dort gilt es, insbesondere die Vorgaben des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG und des daraus abgeleiteten Äquivalenzprinzips zu berücksichtigen. Genau wie beim ÖPNV-Erschließungsbeitrag bestehen auch diesbezüglich noch keine praktischen Erfahrungen in der Umsetzung, so dass hier nähere Untersuchungen anhand eines überschaubaren Modellversuchs empfohlen werden.

Weniger in rechtlicher als in tatsächlicher Hinsicht können sich beim Bürgerticket außerdem vor allem dadurch Herausforderungen ergeben, dass die Mehrverkehre und bestehenden Infrastruktur-Engpässe nur schwer abschätzbar sind. Dies hat auch Auswirkungen auf die Berechnung der erforderlichen Beitragshöhe.

Im Hinblick auf die soziale Wirkung dieses Instruments steht fest, dass ein alleiniges Anknüpfen an die Leistungsfähigkeit – etwa durch Kopplung an die Grundsteuer – nicht möglich ist. Auch bietet sich beim Bürgerticket keine Differenzierung nach Wohn- und Gewerbefläche oder die Entfernung und Taktfrequenz des ÖPNV-Anschlusses an. Inwieweit trotz der aufgezeigten Bemessungsvorgaben soziale Staffelungen möglich sind, bleibt gesondert zu prüfen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass bei einer Vollfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch einen Bürgerticket-Beitrag ohne Beibehalt von Zahlungen der bisherigen ÖPNV-Finanzierung durch Bund und Länder gerade in größeren Städten mit gutausgebauter Infrastruktur relativ hohe Beitragssätze zu erwarten sind.

Insgesamt steht mit dem beitragsfinanziertem Bürgerticket ein Modell zur Verfügung, dass die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs auf eine breite Basis stellt und das aus verschiedenen Gründen zur vermehrten ÖPNV-Nutzung führen kann. Dabei sind auch dann, wenn man die bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben berücksichtigt, grundsätzlich gewisse Differenzierungen der Beitragssätze, Härtefallregelungen und Ausnahmetatbestände vorstellbar. Nach alledem ist bei dem aufgezeigten Instrument von einer grundlegend neugestalteten, angemessenen und tendenziell solidarischen Möglichkeit zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs auszugehen.

III. Die Gäste-Abgabe

Im Gegensatz zu den beiden zuvor geprüften Finanzierungsinstrumenten finden sich in der Praxis mehrere Modellbeispiele, denen eine Heranziehung von Gästen einer Gemeinde eigen ist, und die sich daher unter dem Begriff der Gäste-Abgabe zusammenfassen lassen. Im Folgenden soll nun geprüft werden, inwieweit solche Abgaben zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs geeignet sind.

1. Grundzüge und Potenziale

Zunächst sind die Grundzüge der verschiedenen Modelle einer Gästeabgabe herauszuarbeiten. Diese lassen sich überwiegend in die nachfolgend dargestellten Kategorien der Bettensteuer, des Gästebeitrags und der Fremdenverkehrsabgabe einordnen. Hiervon hängen auch die Potenziale dieser Abgabe zur ÖPNV-Finanzierung ab.

a. Bettensteuer

Die Bettensteuer ist ein Finanzierungsinstrument, das bereits heute in zahlreichen Kommunen eingesetzt wird.²⁸ Als Übernachtungsabgabe wird sie von Übernachtungsgästen einer Kommune erhoben, wobei durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts klargestellt ist, dass nur Übernachtungen aus privatem, nicht aber aus beruflichem Anlass besteuert werden können. Dies folgt aus den unten noch darzustellenden finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Abgabe. Was ihre Eignung zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und damit ein wesentliches Potenzial der Abgabe angeht, ist außerdem zu beachten, dass wegen der Einstufung als Steuer eine zweckgebundene ÖPNV-Verwendung in der Regel gerade nicht vorgesehen ist. Der Öffentliche Personennahverkehr lässt sich damit auch weiterhin nur aus dem allgemeinen Kommunalhaushalt finanzieren. Das Finanzierungspotenzial dieser Abgabe hängt stark von der Struktur und den Gegebenheiten der jeweiligen Kommune ab – gerade in größeren Kommunen mit regem Messe- oder sonstigem Hotelbetrieb dürften die Einnahmen nicht unwesentlich sein.²⁹ Bei kleineren Kommunen wird hingegen genau zu prüfen sein, ob sich der Vollzugsaufwand im Verhältnis zum Steueraufkommen lohnt.

²⁸ Für dieses Instrument werden verschiedene Begriffe verwendet, allgemein etwa Übernachtungssteuer, Kulturförderabgabe (in Trier), Kultur- und Tourismussteuer (in Hamburg) oder City Tax (in Berlin).

²⁹ Dies lässt beispielsweise auch das Verhalten der Stadt Köln vermuten, die trotz entsprechender Gerichtsurteile zur verfassungswidrig ausgestalteten Steuersatzung an der Bettensteuer festhalten möchte, vgl. die chronologische Darstellung im Beitrag „Trotz OVG-Urteil aus Münster: Streit um Kölner Bettensteuer geht weiter“, in: Legal Tribune ONLINE vom 23.01.2013, abrufbar unter http://www.lto.de/persistent/a_id/8027/.

b. Gästebeitrag

Auch der bisweilen mit dem Begriff Kurtaxe bezeichnete Gästebeitrag ist eine Abgabe, die zwar bereits heute in zahlreichen Gemeinden erhoben, aber überwiegend nicht zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt wird.³⁰ Abgabenschuldner sind regelmäßig Gäste, die von der Möglichkeit profitieren, gewisse Kureinrichtungen zu nutzen. Eine der noch zu erörternden Voraussetzungen für die Abgabenerhebung ist die genaue Eigenschaft der Kommune als Kur- oder Fremdenverkehrsort. Näher zu prüfen bleibt im Folgenden außerdem, ob die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben die Verwendung der Einnahmen einer solchen Abgabe zur ÖPNV-Finanzierung verbieten. Sollte die Mittelverwendung für den Öffentlichen Personennahverkehr zulässig sein, ist zumindest auch eine Zweckbindung der Mittel gegeben. Was das Finanzierungspotenzial des Gästebeitrags angeht, ist zu berücksichtigen, dass sich der Kreis der Abgabenschuldner von dem der Steuerpflichtigen einer Bettensteuer unterscheidet. Anders als die Bettensteuer hängt der Gästebeitrag dabei weniger von der örtlichen Übernachtungsinfrastruktur, sondern insgesamt eher von der Attraktivität des Kurorts und der damit einhergehenden Besucherzahl ab. Daher kann das Finanzierungspotenzial einer solchen Abgabe gerade in kleineren Gemeinden größer sein, in denen zwar der Kurbetrieb insgesamt stark ist, es aber zu wenigen pauschalen Übernachtungen kommt.

c. Fremdenverkehrsabgabe

Die Fremdenverkehrsabgabe ist ein von der Rechtsprechung schon seit langem grundsätzlich gebilligtes Finanzierungsinstrument. Im Gegensatz zum Gästebeitrag und zur Bettensteuer sind nicht die Gäste selbst eigentliche Abgabenschuldner, sondern selbstständig tätige Gemeindemitglieder, bei denen der ihnen unmittelbar oder mittelbar aus dem Fremdenverkehr erwachsende Vorteil abgeschöpft wird. Auch bezüglich der Fremdenverkehrsabgabe gilt im Folgenden zunächst zu klären, ob die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben eine Mittelverwendung zugunsten des Öffentlichen Personennahverkehrs zulassen. In diesem Fall ist eine Zweckbindung der Einnahmen zu bejahen. Vorzug und damit Potenzial einer Fremdenverkehrsabgabe ist, dass all diejenigen bei der Beitragserhebung berücksichtigt werden, denen ein Vorteil aus dem Fremdenverkehr entsteht. Damit verteilt sich die Abgabenlast regelmäßig auf zahlreiche Abgabenschuldner. Im Einzelnen scheint dabei eine Differenzierung je nach persönlichem Vorteil möglich, so dass die Chance besteht, die Abgabenhöhe entsprechend des individuellen Nutzens und damit tendenziell verursachergerecht zu variieren. Das genaue Finanzierungspotenzial hängt –

³⁰ Näher zu beleuchten ist im Zusammenhang mit den rechtlichen Vorgaben das Modell der KONUS-Gästekarte verschiedener Schwarzwaldgemeinden.

wie bei dem Gästebeitrag – von örtlichen Gegebenheiten, hier also von der Zahl der Nutznießer des Fremdenverkehrs und auch von der mit dem Fremdenverkehrsaufwand zusammenhängenden Abgabenlast ab.

2. Rechtliche Voraussetzungen

Die rechtlichen Voraussetzungen ergeben sich aus der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Finanzierungsinstruments.

a. Bettensteuer

Von der finanzverfassungsrechtlichen Einordnung her handelt es sich bei der oben dargestellten Bettensteuer um eine Abgabe der Gemeinden, die an die entgeltliche Übernachtung in Beherbergungsbetrieben anknüpft. Diese Abgabe ist als Steuer zu qualifizieren, denn Steuern sind nach der Definition in § 3 AO Geldleistungen, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen all denen auferlegt werden, die die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllen. Nach Art. 105 Abs. 2a GG haben die Länder (nur) die ausschließliche Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Mittels der hier geplanten Abgabe soll nicht der Verbrauch vertretbarer, regelmäßig zum Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs besteuert werden,³¹ so dass die Verbrauchssteuer nicht in Frage kommt. Die Aufwandsteuer bezieht sich hingegen auf eine die besondere Leistungsfähigkeit ausdrückende Art und Weise der Einkommensverwendung. Diese Kategorie ist damit auch nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls dann einschlägig, wenn die Übernachtung nicht der Einkommenserzielung dient; steht die Übernachtung hingegen im Zusammenhang mit der Berufs- oder Gewerbeausübung, dient der Aufwand gerade nicht der persönlichen Lebensführung und darf von den Ländern nicht besteuert werden.³² Hieraus folgt als Konsequenz, dass sich eine Bettensteuer nur auf private, nicht im Zusammenhang mit der Berufsausübung stehende Übernachtungen beziehen darf.³³ Bei der Überprüfung der von der Stadt Trier eingeführten Übernachtungsabgabe bestätigte das Bundesverwaltungsgericht aber auch, dass die Steuergesetzgebungshoheit für diese private Bettensteuer ansonsten zu bejahen ist – insbesondere verneinte das Gericht die nach Art. 105a Abs. 2a

³¹ Zur Unterscheidung m.w.N. *Waldhoff*, in: Henneke/Pünder/Waldhoff, Recht der Kommunal Finanzen, § 13 Rn. 8, 49.

³² BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, Az. 9 CN 1.11, www.bverwg.de, Rn. 14 ff.

³³ Aus diesem Grund wurden vom Gericht im vorgenannten Fall auch die Übernachtungsabgabe für Trier und von weiteren Gerichten ähnliche Bettensteuern z.B. in Köln kassiert.

S. 1 GG unzulässige Gleichartigkeit mit der alleine in Betracht kommenden Umsatzsteuer.³⁴ Dementsprechend können Länder die Kommunen kommunalabgabenrechtlich ermächtigen, mittels Steuersatzung eine Bettensteuer auf private Übernachtungen zu erheben. Die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen finden sich in der Regel bereits heute in den Kommunalabgabengesetzen der Länder, so dass diesbezüglich keine aufwendigen Änderungen erforderlich sind.³⁵ Zu beachten haben die Kommunen im Hinblick auf mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen dabei insbesondere den Grundsatz der Besteuerungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser könnte es gebieten, teurere Übernachtungen auch stärker zu besteuern als günstige, wobei auch hier typisierende und generalisierende Regelungen möglich sind, so dass beispielsweise gestaffelte Pauschalbeträge ausreichen sollten.³⁶ Zu beachten ist für die Ausgestaltung der Steuersatzung außerdem, dass nach dem oben genannten Gleichheitsgrundsatz das Verfahren eine gleichmäßige Umsetzung der Besteuerung gewährleisten muss, ohne dass es zu unverhältnismäßigen Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen oder übermäßigem Ermittlungsaufwand der Vollzugsbehörden kommt.³⁷

b. Gästebeitrag

Im Gegensatz zur Bettensteuer wird die bisweilen mit dem Begriff Kurtaxe wegen der Anlehnung an die Taxe tendenziell irreführend bezeichnete Abgabe bisweilen als Abgabe eigener Art, vielfach jedoch als Beitrag eingestuft. In Sachsen-Anhalt beispielsweise handelt es sich nach der Ermächtigungsnorm in § 9 Abs. 1 KAG LSA um eine dem Beitrag ähnelnde Abgabe, die Fremdenverkehrsgemeinden als Gegenleistung dafür erheben können, dass sie abgabepflichtigen Gästen die Möglichkeit einräumen, gewisse Gemeindeanlagen zu benutzen.³⁸ Mit dieser Ausgestaltung einher geht das schon im Zusammenhang mit den Erschließungsbeiträgen erörterte Prinzip, wonach sich die Abgabenhöhe an den tatsächlichen Kosten auszurichten hat, es also sowohl eine Zweckbindung als auch eine gewisse Konnexität zwischen Abgabe und gewährtem Vorteil gibt. Fraglich ist nun, ob auch der Öffentliche Nahverkehr eine gemeindliche Einrichtung ist, die durch einen Gästebeitrag finanziert werden kann. Unabhängig von der konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung muss der Abgabe finanzverfassungsrechtlich ein Vorteil gegenüberstehen, der den Abgabepflichtigen zugutekommt. Dies könnte

³⁴ BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, a.a.O., Rn. 21.

³⁵ Vgl. § 5 Abs. 1 ThürKAG, § 7 Abs. 2 KAG Hessen, § 3 Abs. 1 KAG LSA, § 3 Abs. 1 NKAG und § 3 Abs. 1 KAG NRW.

³⁶ BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, a.a.O., Rn. 33 f., m.w.N.

³⁷ Auch hier scheint das Gericht aber die Vorlage einer Arbeitgeberbescheinigung zur Steuerbefreiung für zulässig zu erachten, vgl. BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, a.a.O., Rn. 31.

³⁸ Landesrechtliche Ermächtigungsnormen für eine Kurtaxe bzw. einen Gästebeitrag bestehen des Weiteren für Thüringen in § 9 Abs. 2 ThürKG, in § 13 KAG Hessen für Hessen, in § 9 Abs. 1 NKAG für Niedersachsen und in § 11 Abs. 1 KAG NRW für Nordrhein-Westfalen. Je nach Ausgestaltung der Abgabe sind hier Anpassungen vorzunehmen.

eine wie auch immer geartete ÖPNV-Nutzung der Gäste oder die bloße Zurverfügungstellung der ÖPNV-Infrastruktur sein, wenn die Gemeinde die Kosten hierfür zu tragen hat. Erforderlich ist nach den bestehenden landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen außerdem, dass ein zumindest mittelbarer Zusammenhang zwischen der öffentlichen Einrichtung und dem Fremdenverkehrszweck der Anlage besteht – nicht umlagefähig sein sollen Einrichtungen der allgemeinen Daseinsfürsorge wie Straßen, oder Wasserversorgungsanlagen.³⁹ Hieraus folgt, dass die Umlage allgemeiner ÖPNV-Kosten per Gästebeitrag auf abgabenpflichtige Gäste ohne weiteres nicht möglich sein dürfe – erforderlich sind zumindest besondere Angebote, die gerade auch von den Touristen genutzt werden. Dies können unter anderem Ski- oder Touristenbusse sein. In diesem Zusammenhang als Beispiel zu sehen ist – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung – das Angebot der KONUS-Gästekarte im Südschwarzwald; hier betreiben die teilnehmenden Gemeinden zwar nicht selbst den Öffentlichen Personennahverkehr, führen aber aus der Kurtaxe an den Verkehrsverbund jeweils 0,35 Euro pro Übernachtung ab, was im Gegenzug die kostenlosen Nutzung des Öffentlichen Nahverkehrs für Gäste im gesamten Verbandsgebiet ermöglicht.⁴⁰ Was den Kreis der Abgabenpflichtigen angeht, bestimmen die Ermächtigungsnormen wie etwa § 9 Abs. 2 KAG LSA für Sachsen-Anhalt, dass alle Personen, die sich in dem Fremdenverkehrsgebiet aufhalten, ohne dort eine Hauptwohnung zu haben, abgabenpflichtig sind. Als Gemeinden kommen nach der gängigen Ausgestaltung alle besonderen Fremdenverkehrsorte in Betracht, in denen der Fremdenverkehr den Ort nach Art und Umfang prägt,⁴¹ wozu auch auf die Übernachtungszahl abgestellt werden kann. Gerade auch wenn man sich von der Idee der Kurtaxe für bloße Fremdenverkehrsgemeinden lösen und allen Gemeinden mit den Aufwand hinreichend deckendem Gästeaufkommen die Möglichkeit eröffnen möchte, eine Gästeabgabe im Gegenzug für die den Gästen eröffnete Möglichkeit der ÖPNV-Nutzung zu erheben, ist folgendes zu berücksichtigen: wegen des im Zusammenhang mit dem Erschließungsbeitrag und dem Bürgerticket aufgezeigten Grundsatzes der Vorteilsbemessung ist zumindest auf Satzungsebene genau zu berücksichtigen, welchen Vorteilsanteil am Öffentlichen Nahverkehr bereits die regulären Gemeindemitglieder haben.⁴² Wegen des Verbots der Doppelfinanzierung sind außerdem auch die Einnahmen anderer zweckgebundener Abgaben, also beispielsweise der hier diskutierten Bürgerticket- oder ÖPNV-Erschließungsbeiträge, in der Kalkulation zu berücksichtigen.⁴³ Wie schon beim Bürgerticket sind bei dem Gästebeitrag außerdem Befreiungs- und

³⁹ *Lichtenfeld*, in: Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, a.a.O., § 11 Rn. 10 ff.

⁴⁰ Vgl. hierzu die aktuellen Nutzungsbedingungen der KONUS-Gästekarte, abrufbar unter http://www.schwarzwald-tourismus.info/content/download/6359/61494/version/2/file/KONUS+Nutzungsbedingungen_NEU+2014.pdf

⁴¹ Vgl. *Tolkmitt/Berklit*, LKV 2010, S. 385, 393.

⁴² Hierzu vertiefend *Lichtenfeld*, in: Driehaus, a.a.O., § 11 Rn. 14.

⁴³ *Lichtenfeld*, in: Driehaus, a.a.O., § 11 Rn. 13.

Ermäßigungstatbestände vorzusehen für Fälle, in denen die Möglichkeit der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs schon von vornherein nicht besteht.

c. Fremdenverkehrsabgabe

Die Fremdenverkehrsabgabe ist eine in der Praxis ebenfalls bereits gefestigte Abgabe, die nach der durch die Rechtsprechung gebilligten⁴⁴ Ausgestaltung finanzverfassungsrechtlich als Beitrag eigener Art einzuordnen ist. Von der Mittelverwendung her ähnelt sie dem zuvor dargestellten Gästebeitrag, wendet sich aber regelmäßig nicht an die Gäste als Abgabenschuldner, sondern an selbstständig tätige natürliche oder juristische Personen.⁴⁵ Von ihrem Grundgedanken her soll bei örtlichen Unternehmern der unmittelbare oder mittelbare Vorteil abgeschöpft werden, der durch den auch kommunal geförderten Fremdenverkehr entsteht. Dies wirft die Frage auf, inwieweit die Fremdenverkehrsabgabe überhaupt zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs geeignet ist. Schließlich ist finanzverfassungsrechtliche Voraussetzung der Abschöpfung des Vorteils der Unternehmen, dass die Gemeinden im Gegenzug eine konnexe Leistung erbringen und den Fremdenverkehr fördern, was regelmäßig durch Kureinrichtungen wie Kurhäuser, Wanderwege, Kurorchester oder ähnliches passiert.⁴⁶ Zweifelhaft ist, ob ein auf Kosten der Kommunen gut ausgebauter Öffentlicher Personennahverkehr ein hinreichender Grund für die Steigerung des Fremdenverkehrs ist, der es rechtfertigt, die durch den Fremdenverkehr entstandenen finanziellen (Mehr-)Einnahmen bei örtlichen Unternehmen abzuschöpfen. Wegen dieser Unsicherheit scheint die von den örtlichen Unternehmen erhobene Fremdenverkehrsabgabe im Vergleich zum Gästebeitrag nach hiesiger Auffassung weniger geeignet zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Im Übrigen – also was die Gemeindeeigenschaft und die Eigenanteilsbemessung angeht – kann aber auf die Ausführungen zum Gästebeitrag verwiesen werden.

⁴⁴ Vgl. schon die Feststellung der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit einer Fremdenverkehrsabgabe in der Entscheidung des BVerfG vom 26.05.1976, Az. 2 BvR 995/75, BVerfGE 42, S. 223 ff.

⁴⁵ Vgl. etwa die Ausgestaltung der Ermächtigungsnorm in § 8 Abs. 1 ThürKAG für Thüringen, in § 9a Abs. 1 KAG LSA für Hessen (dort mit betriebliche Tourismusabgabe überschrieben), in § 9 Abs. 1 NKAG für Niedersachsen oder in § 11 Abs. 5 KAG NRW für Nordrhein-Westfalen; Anpassungen sind dort je nach Ausgestaltung der Abgabe nicht auszuschließen. In Kommunalabgabengesetz Hessen besteht noch keine Ermächtigungsnorm, so dass hier eine solche grundlegend zu schaffen ist.

⁴⁶ Vgl. hierzu *Lichtenfeld*, in: *Driebehaus*, a.a.O., § 11 Rn. 72.

3. Schwachstellen und weiterer Forschungsbedarf

Mögliche Grenzen der Gästeabgabe für die ÖPNV-Finanzierung hängen wiederum von der konkreten Ausgestaltung ab.

a. Bettensteuer

Nach der oben vorgenommenen rechtlichen Prüfung steht mit der Bettensteuer ein Finanzierungsinstrument zur Verfügung, welches – nach den zumeist bereits heute bestehenden landesrechtlichen Ermächtigungsnormen – von den Kommunen genutzt werden kann, um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Dabei sind auch gewisse Staffelungen der Steuerhöhe in Abhängigkeit der Kosten der Übernachtung und damit eine grobe Orientierung an der Leistungsfähigkeit möglich. Besteuert werden können aber nur Übernachtungen, die nicht im Zusammenhang mit der Berufsausübung stehen. Nachteilhaft ist außerdem, dass eine verbindliche Zweckbindung der Einnahmen zugunsten des Öffentlichen Personennahverkehrs wegen des Wesens als Steuer in der Regel gerade nicht vorgesehen ist. Näher zu prüfen bleibt, inwieweit eine rechtliche Beschränkung der Mittelverwendung der Steuereinnahmen möglich ist, die sodann nach den Gemeindehaushaltsvorgaben bindend wäre.⁴⁷ Zumindest eine politische Zweckbindung könnte durch eine entsprechende Gesetzesformulierung, wie sie beispielsweise bei der Ökosteuer in der Begründung des Gesetzes zum Einstieg in die ökologische Steuerreform zum Ausdruck kommt,⁴⁸ aber aller Voraussicht nach getroffen werden. In tatsächlicher Hinsicht gilt es, den Aufwand zu untersuchen, der mit der Steuererhebung verbunden ist, um diesen einem möglichen Steueraufkommen gegenüberstellen und hiernach im Einzelfall entscheiden zu können, ob eine Bettensteuer sinnvoll ist.

b. Gästebeitrag

Nach der oben erfolgten Untersuchung steht mit dem auch als Kurtaxe bezeichneten Gästebeitrag eine Abgabe zur Verfügung, die in einer Grundform

⁴⁷ Maßgeblich für eine Zweckbindung sind beispielsweise in Baden-Württemberg die Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung vom 11.12.2009, GBl. 2009, S. 770, und dort insbesondere § 19 Abs. 1 GemHVO BW – aber auch hiernach dürfte anders als bei Beiträgen und Gebühren nach hiesiger Auffassung eine rechtlich verbindliche Zweckbindung von Steuereinnahmen schwierig sein.

⁴⁸ Diesbezüglich stellte das BVerfG fest, dass trotz der Zweckbindung in der Gesetzesbegründung an der Eigenschaft als Steuer nicht zu zweifeln ist, da eine Gemeinlast begründet wird, die zur Finanzierung staatlicher Aufgaben verwendet wird; maßgeblich soll sein, dass keine verfassungswidrige Einengung der Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers erfolgt, vgl. BVerfG, Urteil vom 20.04.2004, Az. 1 BvR 17489/99 und 905/00, www.bverfg.de, Rn. 60 f.

in der Praxis bereits bewährt und auch in den Kommunalabgabengesetzen der Länder vielfach schon angelegt ist. In dieser Grundform ist das Potenzial des Gästebeitrags aber beschränkt, denn die Abgabe steht nur Fremdenverkehrsgemeinden zur Verfügung und dient nur der Finanzierung von (ÖPNV-)Angeboten, die im Zusammenhang mit dem Fremdenverkehr stehen. Vorstellbar ist die Kurtaxe aber in einer noch nicht erprobten Abwandlung auch als allgemeine Gästeabgabe für Gemeinden mit hinreichendem Gästeaufkommen, um ähnlich einem Beitrag pauschal den Vorteil direkt von den Gästen abzuschöpfen, den diese entweder vom bloßen Vorhalt des Öffentlichen Personennahverkehrs oder aber – ähnlich einem beitragsfinanzierten Gästeticket – von den im Gegenzug zugewiesenen ÖPNV-Freifahrtmöglichkeiten haben. Aufwendiger scheint auch hier die genaue Ausgestaltung auf Ebene der Abgabensatzung, da hierbei die Vorteile der Gäste den Vorteilen der Gemeindeeinwohner gegenüberzustellen sind. Sollte ein solches Instrument weiterverfolgt werden, wird daher die rechtswissenschaftliche Begleitung eines konkreten Modellversuchs mit Ausgestaltung einer Abgabensatzung empfohlen.

c. Fremdenverkehrsabgabe

Die Fremdenverkehrsabgabe kommt in der Praxis zwar bereits seit langem als Finanzierungsinstrument zum Einsatz und ist als solche finanzverfassungsrechtlich auch grundsätzlich akzeptiert. Die Eignung zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs wird aber nach der hier erfolgten Prüfung kritisch gesehen. Dies liegt daran, dass – anders als beim Gästebeitrag – nicht der Vorteil von den Gästen abgeschöpft wird, den diese möglicherweise aus dem Öffentlichen Personennahverkehr erlangen. Stattdessen wird die beitragsähnliche Abgabe von den örtlichen Unternehmern erhoben für den Vorteil, der ihnen mittelbar oder unmittelbar aus Maßnahmen der Fremdenverkehrsförderung erwächst. Ein Öffentlicher Personennahverkehr allein scheint hierbei noch keine hinreichende Maßnahme, die zu gesteigerten Gästezahlen und in der Folge zu Mehreinnahmen der örtlichen Unternehmen führt, so dass eine Vorteilsabschöpfung bei den örtlichen Unternehmern sich kaum rechtfertigen lassen dürfte. Aus diesen Gründen wird die – zur Finanzierung klassisch fremdenverkehrlicher Maßnahmen wegen der Einbeziehung einer breiten Profiteursschicht wohl gut geeignete – Fremdenverkehrsabgabe nicht zur ÖPNV-Finanzierung empfohlen.

IV. Vorgaben hinsichtlich der Abgabekombination

Als weiterer Punkt ist zu prüfen, inwieweit sich die hier näher beleuchteten Finanzierungsinstrumente gegebenenfalls sinnvoll miteinander kombinieren lassen. Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass die umgangssprachlich mit Doppelbesteuerung bezeichnete Situation, also die Besteuerung einer gewissen Sache oder Tätigkeit des gleichen Steuerpflichtigen mit mehreren gleichartigen Steuern, durch die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 105 Abs. 2a GG zumindest für eine Besteuerung durch den Bund und die Länder beziehungsweise Kommunen wegen des dort formulierten Gleichartigkeitsverbots ausgeschlossen ist. Dieses „Verbot“ gilt aber nur im Hinblick auf die Abgabengattung der Steuern. Für die übrigen Abgabensarten der Beiträge und Gebühren gilt finanzverfassungsrechtlich nach dem Kostendeckungsgrundsatz, dass die Gemeinde ihre Ausgaben möglichst refinanzieren soll. Hierbei darf es nicht zu einer Übererhebung kommen, nach dem Verbot der Doppelfinanzierung auch nicht beim gleichzeitigen Rückgriff auf mehrere Finanzierungsinstrumente. Außerdem muss sich beispielsweise der Beitrag als Abgabensart von seiner Höhe her am vermittelten Vorteil orientieren. Durch diese Vorgaben ist bei ordnungsgemäßer Ausgestaltung der Kostensatzung insgesamt sichergestellt, dass eine Doppelbelastung der Bürger vermieden wird. Dies gilt allerdings nicht im Hinblick auf das Verhältnis von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben.

Aus diesen Grundsätzen folgt für die Frage der Kombination der untersuchten Finanzierungsinstrumente, dass eine Möglichkeit darin besteht, die gemeindlichen Kosten für die Infrastruktur und für den Betrieb des Öffentlichen Personennahverkehrs zu trennen. Vorstellbar wäre etwa, ÖPNV-Erschließungsbeiträge nur für die Kosten der ÖPNV-Infrastruktur heranzuziehen, und für den Betrieb entweder weiterhin auf eine Nutzerfinanzierung zu setzen oder aber auf einen zusätzlichen Beitrag für ein Bürgerticket, welches die Kosten für den ÖPNV-Betrieb auf alle Beitragspflichtigen umlegt. Problematisch an letzterer Ausgestaltung könnte sein, gesellschaftspolitisch verschiedene ÖPNV-Beiträge vermitteln zu müssen, selbst wenn es sich wegen der unterschiedlichen Abgabengegenstände gerade nicht um eine Doppelbelastung handelt. Auch ist fraglich, ob die Kosten der ÖPNV-Infrastruktur zeitlich hinreichend regelmäßig und in vergleichbarer Höhe entstehen, um auf angemessene wiederkehrende Beitragssätze umgelegt zu werden – zweifelhaft ist dies gerade bei einmaligen Investitionen in teure Netzinfrastruktur.

Daher sollte der Öffentliche Personennahverkehr nach hiesiger Einschätzung auch weiterhin möglichst als eine Einheit betrachtet werden. Als Grundüberlegung könnte sodann die Frage zu entscheiden sein, ob lediglich eine – verhältnismäßig niedrige – Abgabe erhoben wird, ohne dass hiermit die Möglichkeit der fahrscheinlosen ÖPNV-Nutzung einhergeht. In diesem Fall wird empfohlen, wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge von den Einwohnern einer Gemeinde zu erheben. Diese können in jedem Fall mit einer Bettensteuer kombiniert werden, soweit sich die Erhebung einer solchen in

der jeweiligen Gemeinde finanziell überhaupt lohnt. Möglicherweise ebenfalls kombiniert werden könnte ein solcher ÖPNV-Erschließungsbeitrag in Gemeinden mit hinreichendem Gästeaufkommen und hinreichend ausgebautem ÖPNV-Angebot mit einem geringen Gästebeitrag, der sich in diesem Falle zur Vermeidung von Systemwidersprüchen ebenfalls nur auf das Bereitstellen des ÖPNV-Angebots ohne fahrscheinlose Nutzungsmöglichkeit bezieht. Bei der Bemessung der Abgabenhöhen sind dabei die ÖPNV-Nutzungsanteile der beiden Nutzergruppen im entsprechenden Verhältnis einzustellen. Hierdurch werden die Kosten insgesamt auf eine breite Nutzerschicht umgelegt.

Soll hingegen ein Modell fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehrs propagiert werden, bietet sich die Kombination eines beitragsfinanzierten Bürgertickets für die Gemeindegewohner und einer gästebeitragsfinanzierten Gästekarte an. Auch hier hat wieder eine entsprechende Berücksichtigung der beiden Beitragseinnahmen zu erfolgen – insgesamt wird die Kostenlast auch bei dieser Variante also auf eine größere Zahl von Kostenschuldnern verteilt. Finanzverfassungsrechtlich ist es zwar nicht unzulässig, auch bei diesem Modell zusätzlich eine Bettensteuer einzuführen. Die Einnahmen derselben fließen in den allgemeinen Haushalt und haben auch nicht bei der Bemessung des Bürgerticket-Beitrags oder des Gästebeitrags berücksichtigt zu werden. Ob eine solche Bettensteuer aber politisch zusätzlich zu einem Gästebeitrag bzw. einer Kurtaxe zu vermitteln ist, ist fraglich, denn hierbei handelt es sich je nach Ausgestaltung der Abgaben tatsächlich um eine Art Doppelbelastung.

C. Ergebnis

Vor dem Hintergrund, dass dem Öffentlichen Personennahverkehr auch eine soziale Aufgabe zukommt, er aber aktuell an einer unzureichenden Finanzierung leidet, wurde vorliegend untersucht, inwiefern sich der wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeitrag, das beitragsfinanzierte Bürgerticket und eine Gäste-Abgabe als neuartige Instrumente zur ÖPNV-Finanzierung eignen.

Der wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeitrag ist ein finanzverfassungsrechtlich als Beitrag einzuordnendes Finanzierungsinstrument, das sich an bestehende Erschließungsabgaben anlehnt. Er wird von Grundeigentümern oder Einwohnern einer Gemeinde im Gegenzug für den Vorteil erhoben, den der Beitragspflichtige durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr erlangt. Dieses Instrument eignet sich insbesondere dann für die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, wenn mit dem Beitrag keine Möglichkeit zur fahrscheinlosen ÖPNV-Nutzung verbunden werden soll. Tiefgreifende finanzverfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines solchen Beitrags bestehen nicht. In der Regel sind verhältnismäßig überschaubare Anpassungen der landesrechtlichen Ermächtigungsnormen erforderlich, damit Kommunen ÖPNV-Erschließungsbeiträge erheben können. Bei der Ausgestaltung der Beitragssatzungen auf kommunaler Ebene ist hingegen ein gewisser Aufwand von Nöten, um die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben umzusetzen. Dabei erscheint eine Ausgestaltung sinnvoll, die altersbezogen an die ÖPNV-Nutzungsmöglichkeit anknüpft und reduzierte Sätze, Härtefallregelungen und Ausnahmetatbestände vorsieht, ohne dass der geltende Gleichheitssatz in seiner finanzverfassungsrechtlichen Ausprägung aus dem Auge verloren wird. Eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Beitragsschuldners durch unmittelbare Kopplung des Beitragssatzes an die Grundsteuer dürfte rechtlich hingegen nicht zulässig sein.

Das beitragsfinanzierte Bürgerticket stellt ein in der Praxis wenig erprobtes Modell der ÖPNV-Nutzung und –Finanzierung dar, bei dem von möglichst vielen Bürgern einer Gemeinde eine Abgabe zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs erhoben und im Gegenzug ein Ticket für die ÖPNV-Nutzung zur Verfügung gestellt wird. Durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung von Beiträgen zur solidarischen Finanzierung eines Bürgertickets bestehen nicht, allerdings sind in der Regel Anpassungen der landesrechtlichen Ermächtigungsnormen erforderlich. Wie beim ÖPNV-Erschließungsbeitrag dürfte auch beim Bürgerticket die Ausgestaltung einer verfassungskonformen Beitragssatzung einen gewissen Aufwand mit sich bringen. In tatsächlicher Hinsicht schwer abschätzbar sind die Herausforderungen, die sich aus Mehrverkehren und Infrastruktur-Engpässen ergeben. Zwar kann der Beitragssatz nicht unmittelbar an die Leistungsfähigkeit geknüpft werden. Gleichwohl steht mit dem

beitragsfinanziertem Bürgerticket ein Modell zur Verfügung, dass die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs auf eine breite Basis stellt und das aus verschiedenen Gründen zur gesteigerten ÖPNV-Nutzung führen kann.

Unter dem Begriff der Gästeabgabe lassen sich verschiedene Instrumente zusammenfassen, die alle versuchen, über die Einwohner einer Gemeinde hinaus auch Gäste mit in die Pflicht zur Finanzierung gewisser Gemeindeausgaben zu nehmen. Die Bettensteuer etwa wendet sich nach ihrer rechtlich wohl zulässigen Ausgestaltung an alle Übernachtungsgäste einer Gemeinde, die aus privatem Anlass einen Beherbergungsbetrieb aufsuchen. Landesrechtlich ermöglichen die meisten Kommunalabgabengesetze den Kommunen die Einführung einer solchen Aufwandsteuer. Nachteilhaft ist, dass eine verbindliche Zweckbindung des Steueraufkommens zugunsten des Öffentlichen Personennahverkehrs gerade nicht möglich ist. In der Ausgestaltung ist darauf zu achten, dass der Vollzugsaufwand gering bleibt. Vom Finanzierungspotenzial her sinnvoll wird eine solche Übernachtungssteuer nur in Gemeinden sein, in denen ein Mindestmaß an Übernachtungen durch Ortsfremde erfolgt. Der Gästebeitrag beziehungsweise die Kurtaxe ist daneben eine beitragsähnliche Abgabe, die bisher auf kommunalabgabenrechtlicher Grundlage in einigen Fremdenverkehrsgemeinden von Kurgästen zur Finanzierung gewisser Einrichtungen mit Kurbezug erhoben wird. Eine solche Abgabe hat in ihrer Grundform nur ein eingeschränktes Potenzial zur ÖPNV-Finanzierung, denn sie steht nur Fremdenverkehrsgemeinden zur Verfügung und dient nur der Finanzierung von (ÖPNV-)Angeboten, die im Zusammenhang mit dem Fremdenverkehr stehen. Vorstellbar ist die Kurtaxe aber in einer Abwandlung auch als allgemeine Gästeabgabe, um ähnlich einem Beitrag pauschal den Vorteil direkt von den Gästen abzuschöpfen, den diese entweder vom bloßen Vorhalt des Öffentlichen Personennahverkehrs oder aber von den im Gegenzug zugewiesenen ÖPNV-Freifahrtmöglichkeiten haben. Die Fremdenverkehrsabgabe als weiteres Finanzierungsinstrument eignet sich hingegen finanzverfassungsrechtlich weniger zur Mitfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch Gäste einer Kommune.

Was die Kombination mehrerer dieser Finanzierungsinstrumente angeht, ist zu beachten, dass zur Vermeidung einer unzulässigen Doppelfinanzierung zwar einerseits die Möglichkeit besteht, Kosten für die Infrastruktur und für den Betrieb des Öffentlichen Personennahverkehrs zu trennen; Erschließungsbeiträge könnten sich dann auf die ÖPNV-Infrastruktur beziehen, wohingegen der ÖPNV-Betrieb vom beitragsfinanzierten Bürgerticket abgedeckt werden könnte. Da dies aber in der Praxis vor allem wegen schwankender Infrastrukturkosten wenig dienlich sein dürfte, wird empfohlen, entweder ÖPNV-Erschließungsbeiträge für ein Modell ohne fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr zu wählen oder ein beitragsfinanziertes Bürgerticket für ein Modell mit fahrscheinloser ÖPNV-Nutzung. In beiden Fällen ist zusätzlich ein Gästebeitrag vorstellbar für Übernachtungsgäste, wobei auch diese sich zur Vermeidung von Systemwidersprüchen entweder



auf die bloße Bereitstellung des Öffentlichen Personennahverkehrs oder aber auf die fahrscheinlose Nutzungsmöglichkeit beziehen sollte. Zwar ist darüber hinaus zusätzlich auch die Einführung einer Bettensteuer möglich, aus Gründen einer Doppelbelastung bei Einführung eines Gästebeitrags aber tendenziell nicht zu empfehlen.

Weiterer Forschungsbedarf wird nach dieser kurzgutachterlichen Untersuchung im Hinblick auf das Finanzierungsinstrument des ÖPNV-Erschließungsbeitrags, des beitragsfinanzierten Bürgertickets und des Gästebeitrags vor allem zur Frage der finanzverfassungsrechtskonformen Ausgestaltung einer Abgabensatzung und den sich hierbei ergebenden Möglichkeiten der Berücksichtigung sozialer Aspekte gesehen.



KONTAKT

Christian Maaß

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

Tel.: +49 (40) 39106989-0
info@hamburg-institut.com
www.hamburg-institut.com