



sustainable strategies

Rechtliche Instrumente zur Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV: Instrumentenübersicht und rechtliche Anforderungen

Fachgespräch: „Fahrscheinloser ÖPNV: Finanzierungsmodelle und rechtlicher Rahmen“
am 14.6.2014 in Frankfurt am Main

- Inhabergeführtes Forschungs- und Beratungsunternehmen, 2012 gegründet von erfahrenen Partnern aus Politik, Recht und Unternehmen, deren umfangreiche Berufserfahrung für erfolgreiche Energiewende steht.
- Spezialisiert auf die Entwicklung von innovativen und rechtlich fundierten Strategien für Energiepolitik und Mobilität.
- Wir beraten alle, die die Energiewende voranbringen wollen – ob als Unternehmen, Ministerium, Kommune, Verband oder Organisation.
- Beratungsschwerpunkte:
 - Strategieentwicklung
 - Regelungskonzepte und Gesetzgebungsvorhaben
 - Finanzierungsinstrumente
 - Bürgerbeteiligung
 - Soziale Aspekte der Energiewende



1. Ausgangssituation: Finanzierungsbedarf
2. Überblick: Welche Finanzierungsinstrumente stehen zur Verfügung?
3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?
4. Beispielprüfung: Wie ist das Bürgerticket rechtlich zu bewerten?
5. Fazit



- Sanierungsstau bei ÖPNV-Infrastruktur.
- Ausweitung des ÖPNV von vielen Kommunen nicht finanzierbar; selbst Erhalt des Angebotes vielerorts schwierig.
- Zuschüsse des Bundes für Zukunft fraglich.
- Länderhaushalte: Schuldenbremse.
- Kommunen: Querfinanzierung durch Stadtwerke wird z.T. schwierig.
- Zusätzliche Herausforderungen bei Nulltarif:
 - wegfallende Fahrgelderlöse.
 - zusätzliche Investitionen und Betriebskosten.
 - Möglichkeit der Steuerung des Finanzierungsbedarfs: vollständiger Nulltarif oder nur zu bestimmten Zeiten („Off-Peak-Bürgerticket“).

2. Überblick: Welche Finanzierungsinstrumente stehen zur Verfügung?



City-Maut
Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung
Sponsoring
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber
Verpflichtendes Jobticket
Verpflichtendes Gutscheinformmodell Einzelhandel
Mieterticket
Veranstalter-Beitrag / Veranstaltungsticket
Gäste-Steuer
Parkraum-Bewirtschaftung
Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Bürgerticket-Freikontingent
Grundsteuer

Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe
Bürgerticket
Stellplatzablöse
Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Städtebauliche Verträge
ÖPNV-Fonds aus Steuermitteln
Einzelhandels-Beitrag
Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe
Kfz-Nahverkehrssonderabgabe
Verpflichtendes Kombiticket
Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag
Veranstalter-Nahverkehrssonderabgabe
Gäseticket
Kundenbindungskarte
Grunderwerbsteuer

2. Überblick: Welche Finanzierungsinstrumente stehen zur Verfügung? Mit bestehenden Rechtsgrundlagen durchsetzbar



City-Maut
Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe
Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung
Bürgerticket
Sponsoring
Stellplatzablöse
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber
Kundenbindungskarte
Verpflichtendes Jobticket
Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel
Städtebauliche Verträge
Gästeticket
Mieterticket
ÖPNV-Fonds aus Steuermitteln
Veranstalter-Beitrag / Veranstaltungsticket
Einzelhandels-Beitrag
Gäste-Steuer
Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe
Parkraum-Bewirtschaftung
ÖPNV-Grundgebühr
Kfz-Nahverkehrssonderabgabe
Verpflichtendes Kombiticket
Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag
Bürgerticket-Freikontingent
Veranstalter-Nahverkehrssonderabgabe
Grundsteuer
Grunderwerbsteuer

2. Überblick: Welche Finanzierungsinstrumente stehen zur Verfügung? I.d.R. neue gesetzliche Grundlagen erforderlich



3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?



a) Wer zahlt?

Grundstückseigentümer

ÖPNV-Grundgebühr
Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge

Anlieger / Anwohner

Bürgerticket
Bürgerticket-Freikontingent

Bauherren

Stellplatzablöse
Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge

Anbieter von Parkraum

Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung

Arbeitgeber

Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe
Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag
Verpflichtendes Jobticket
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber

(Einzel-) Handel

Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe
Einzelhandels-Beitrag
Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel

Veranstalter

Veranstalter-Nahverkehrssonderabgabe
Veranstalter-Beitrag / Veranstaltung-Ticket
Verpflichtendes Kombiticket

City-Maut

Kfz-Eigentümer

Kfz-Nahverkehrssonderabgabe

3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?



b) Was soll bewirkt werden?

Push-Effekt

City-Maut
Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber
Stellplatzablöse

Pull-Effekt

ÖPNV-Grundgebühr
Bürgerticket
Bürgerticket-Freikontingent
Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge
Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe
Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe
Veranstalter-Nahverkehrssonderabgabe
Kfz-Nahverkehrssonderabgabe
Einzelhandels-Beitrag
Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag
Veranstalter-Beitrag / Veranstaltungsticket
Verpflichtendes Jobticket
Verpflichtendes Kombiticket
Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel

3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?



c) Wie wird kassiert (rechtliche Ausgestaltung)?

Steuer

Kommunale Parkplatzsteuer / Stellplatzvermietung

Gebühr

ÖPNV-Grundgebühr

City-Maut

Beitrag

Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge

Wiederkehrende ÖPNV-Erschließungsbeiträge

Bürgerticket

Bürgerticket-Freikontingent

Arbeitnehmer-Ticket / Arbeitgeberbeitrag

Einzelhandels-Beitrag

Veranstalter-Beitrag / Veranstaltung-Ticket

Sonderabgabe als Finanzierungsabgabe

Arbeitgeber-Nahverkehrssonderabgabe

Sonderabgabe als Lenkungsabgabe

Kfz-Nahverkehrssonderabgabe
Einzelhandels-Nahverkehrssonderabgabe
Veranstalter-Nahverkehrssonderabgabe

Stellplatzablöse Sonderabgabe als Ausgleichsabgabe

Gesetzliche Pflichten

Verpflichtendes Jobticket
Verpflichtendes Kombiticket
Verpflichtendes Gutscheinmodell Einzelhandel
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber

3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?

Übersicht rechtliche Kategorien der Finanzierungsinstrumente



■ Steuer

- Kommunale Steuer mit Finanzierungsfunktion für den allgemeinen Haushalt.
- Beispiel: Hundesteuer, „Bettensteuer“, Vergnügungssteuer etc.
- Keine Zweckbindung des Aufkommens.

■ Gebühr

- Abgeltung für die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung.
- Beispiel: Abwassergebühren, Abfall-Gebühren u. ä, zur Finanzierung laufender und tatsächlich in Anspruch genommener Leistungen.
- Zweckbindung des Aufkommens.

■ Beitrag

- Ausgleich eines staatlichen Aufwandes durch Abschöpfung eines individuellen Sondervorteils (Möglichkeit der Benutzung besonderer Einrichtungen reicht, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme).
- Beispiel: Erschließungsbeiträge gemäß § 127 BauGB.
- Zweckbindung des Aufkommens.

3. Welche Anforderungen gelten für die Finanzierungsinstrumente?

Übersicht rechtliche Kategorien der Finanzierungsinstrumente



- **Sonderabgabe...**

- ... **als Finanzierungsabgabe:** Bestimmten homogenen Gruppen kann aufgrund einer besonderen Sachnähe und Verantwortlichkeit eine Zahlungspflicht auferlegt werden, wenn das Aufkommen zum Nutzen der Zahlungspflichtigen verwendet wird.
- ... **als Lenkungsabgabe:** Zur Lenkung eines bestimmten Verhaltens können Sonderabgaben erlassen werden. Das Finanzvolumen der Abgabe wird umso geringer, je besser der Lenkungszweck erfüllt wird.

Beispiel: Abwasserabgabe des Bundes.

- ... **als Ausgleichsabgabe:** Diese treten als Substitut für die Erfüllung bestimmter primärer Pflichten in Erscheinung, die von den Verpflichteten nicht erfüllt werden können. Verpflichtete sollen so keinen finanziellen Vorteil daraus schöpfen, dass sie die primäre Pflicht nicht erfüllen können.

Beispiel: naturschutzrechtliche Ausgleichsabgabe, Stellplatzablöse.

- **Gesetzliche Pflichten**

- Verpflichtung des Zahlers, mit dem Erwerb einer Hauptleistung eine Nebenleistung anzubieten, die entsprechend auf den Preis umgelegt wird.
- Denkbares Beispiel: verpflichtende Kombitickets.



- **Prüfungspunkte für alle Instrumente**
 - Gesetzgebungskompetenz (Bund, Land, Kommune)?
 - Finanzverfassung (spezifische Anforderungen an die Instrumente Steuer, Gebühr, Beitrag und Sonderabgaben).
 - Grundrechte.
 - Europäisches Beihilferecht.
- **Rechtliche Prüfung jedes Instrumentes hängt von konkreter Ausgestaltung ab**
 - Vollständige Freifahrt oder nur „Off-Peak-Bürgerticket“ (zur Vermeidung von hohen Abgaben und Kapazitätsengpässen)?
 - Beitragspflicht nur für Einwohner oder auch für Unternehmen/Arbeitgeber, Arbeitnehmer (Einpendler), Einzelhandel oder Veranstalter?
 - Zuschnitt des Gebietes mit Abgabepflicht (ausreichendes ÖPNV-Angebot)?
 - Regelungen für Ausnahmen und Härtefälle?

4. Beispielprüfung: Wie ist das Bürgerticket rechtlich zu bewerten?



a) Landeskompentenz

- Die **Bundesländer** haben Kompetenz zur Regelung des kommunalen Beitragsrechts.
- **Kommunen** und **Kreise** (ggf. Regionalverbände) können **ermächtigt** werden, mittels entsprechender Satzungen Beiträge zur Finanzierung des ÖPNV zu erheben.
- Achtung: Regelungsbereich der **Bundeseisenbahnen** darf nicht berührt werden, da die Länder nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG keine Gesetzgebungsbefugnis haben.

4. Beispielprüfung: Wie ist das Bürgerticket rechtlich zu bewerten?



b) Grundrechte

- Betroffene **Grundrechte**: 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG; Art. 3 Abs. 1.
- Grundrechtseingriff durch die Abgabenerhebung können durch entsprechende Ausgestaltung der Abgabe verfassungsrechtlich **gerechtfertigt** werden.
 - Dem Beitrag steht eine in der Regel messbare Gegenleistung gegenüber.
 - Sozialer und ökologischer Nutzen.
- Risiken vorhanden, je nach konkreter Ausgestaltung. **Risikofaktoren** z.B.:
 - ÖPNV wird nicht nur für beitragspflichtige Bürger, sondern für alle Nutzer kostenlos.
 - Einbeziehung von Gebieten in die Beitragspflicht, die nur schlecht vom ÖPNV bedient werden (Sondervorteil).
 - Doppelbelastung bei Einbeziehung von weiteren Beitragspflichtigen außer der Bewohner (z.B. Arbeitgeber, Veranstalter).

4. Beispielprüfung: Wie ist das Bürgerticket rechtlich zu bewerten?

c) Finanzverfassung



- Qualifizierung als kommunaler **Beitrag**.
- Abschöpfung eines individuellen **Sondervorteils** (Fahrtberechtigung).
- **Äquivalenzprinzip**.
- **Zweckbindung** des Beitrags-Aufkommens.
- Rechtstechnische **Umsetzung im Landesrecht**: Entweder im Nahverkehrsrecht (ÖPNVG) oder im Kommunalabgabenrecht (KAG).

4. Beispielprüfung: Wie ist das Bürgerticket rechtlich zu bewerten?

d) Beihilferecht



Je nach Ausgestaltung reicht entweder

- das Instrument der „**allgemeinen Vorschrift**“.

oder

- es ist ein **öffentlicher Dienstleistungsauftrag** erforderlich.
- Spezielle Fragen, wenn auch im SPNV ein Nulltarif mit der Abgabe finanziert werden soll.

- Es gibt eine große **Vielzahl** von denkbaren Drittnutzer-Finanzierungsinstrumenten.
- Auf Basis des **bestehenden Rechts** sind diverse Instrumente denkbar, die einen Finanzierungsbeitrag zur Umsetzung eines fahrscheinlosen ÖPNV leisten können.
- **Neue Instrumente** zur Erhebung von Abgaben von Drittnutzern zur Finanzierung des ÖPNV bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Diese können in verfassungskonformer Weise geschaffen werden, wenn ihre konkrete Ausgestaltung die verfassungsrechtlichen Grenzen der Gesetzgebungskompetenz, der Finanzverfassung sowie der Grundrechte beachten.
- Die rechtliche Prüfung muss anhand der **konkreten Ausgestaltung** des Instrumentes erfolgen.
- Für Finanzierungsinstrumente auf Landesebene, mit denen Kommunen zur Einführung von Finanzierungsinstrumenten ermächtigt werden, bietet das Instrument der **Beiträge** die besten Voraussetzungen.

Fragen?

KONTAKT

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

Tel.: +49 (40) 391 069 89 0
maass@hamburg-institut.com
www.hamburg-institut.com