



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 Gutscheinmodell 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  
Gleichbehandlungsgebot Arbeitgeber  
Stellplatzablöse  
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 / Veranstaltungs-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](mailto:maass@hamburg-institut.com)

[www.hamburg-institut.com](http://www.hamburg-institut.com)