Antrag

der Abg. Boris Palmer u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Nahverkehrsabgabe Baden-Württemberg

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. was die Landesregierung in den Jahren 1991/92 bewogen hat, die Einführung einer Nahverkehrsabgabe zu prüfen und was das Ergebnis dieser Prüfung war;
2. welche wesentlichen Veränderungen der rechtlichen, organisatorischen und verkehrlichen Rahmenbedingungen sich seit 1992 im Hinblick auf die Einführung einer Nahverkehrsabgabe ergeben haben;
3. ob die Landesregierung die Auffassung teilt, dass die verstärkte Nutzung des ÖPNV in den Ballungsräumen des Landes die beste Möglichkeit ist, Ziele des Umweltschutzes und der Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit gleichzeitig zu erreichen;
4. welche Entwicklung des ÖPNV in Ballungsräumen die Landesregierung angesichts drastisch zurückgehender Investitionsspielräume im ÖPNV und SPNV sowie drohender Kürzungen der Regionalisierungsmittel einerseits, deutlich ansteigender Fahrpreise in Folge der Koch-Steinbrück-Beschlüsse andererseits, erwartet;
5. ob die Landesregierung angesichts der absehbar negativen Veränderung der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr neue Instrumente zur verstärkten Nutzung des ÖPNV in Ballungsräumen für notwendig hält, prüft und zum Einsatz bringen will, falls nein, wie sie ohne solche Instrumente den Anteil ÖPNV an der Verkehrsleistung in Ballungsräumen erhöhen will;

6. wie die Landesregierung die derzeit in der Diskussion befindlichen Modelle zur Schaffung komparativer Vorteile des ÖPNV gegenüber dem Auto beurteilt, insbesondere welche spezifischen Vor- und Nachteile die Modelle „Mobilitäts-Bonus“, „Nahverkehrsabgabe“ und „City-Maut“ aus Sicht der Landesregierung haben;
7. ob die Rechtslage aus Sicht der Landesregierung eindeutig ist oder die Vergabe von Gutachten notwendig macht;
8. wie die Landesregierung zur Kritik der IHK der Region Stuttgart an den Überlegungen zur Einführung einer Nahverkehrsabgabe Stellung nimmt;
9. falls die Landesregierung eines der unter Punkt 6 genannten Modelle weiter verfolgen will, ob sie hierzu eine bundesweite gesetzliche Regelung anstrebt und ob sie entsprechend im Bundesrat initiativ wird oder ob sie auf eine Regelung in Landeskompentenz setzt;
10. ob die Landesregierung bereit ist, die notwendigen landesrechtlichen Regelungen für die Einführung eines der unter Punkt 6 genannten Modelle zu schaffen, falls eine Region in Baden-Württemberg sich für die Einführungen eines solchen Instruments ausspricht;

II.

1. die verschiedenen Modelle zur Schaffung komparativer Vorteile des ÖPNV durch Verschiebung der Preisrelationen zwischen ÖPNV und MIV in Ballungsräumen eingehend zu prüfen und dem Landtag eine Handlungsempfehlung vorzulegen;
2. in Abstimmung mit den politischen Vertretern der Ballungsräume eines der Modelle zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des ÖPNV auszuwählen und die notwendigen Voraussetzungen für dessen Realisierung zu schaffen.

08. 12. 2005

Boris Palmer, Walter, Lösch, Bauer, Rastätter GRÜNE

Begründung

Die erfreuliche Entwicklung des ÖPNV in ganz Baden-Württemberg und seinen Ballungsräumen in den letzten zehn Jahren ist bedroht. Die Steigerung der Fahrpreise hat sich deutlicher beschleunigt und liegt erheblich über der Inflationsrate. Beschlossene Kürzungen der Betriebs- und Investitionsmittel der öffentlichen Hand wirken sich immer stärker aus. Weitere Verschlechterungen drohen wegen der beabsichtigten Reduktion der Regionalisierungsmittel durch die neue Bundesregierung.

Der bisher beschrittene Weg, den ÖPNV durch Angebotsausweitung attraktiver zu machen, ist mit diesen finanziellen Einschränkungen nicht mehr begehbar. Vor diesem Hintergrund müssen neue Wege beschritten werden, wenn es gelingen soll, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel weiter zu steigern. Dies ist aber notwendig, weil ansonsten der Klimaschutz im Verkehrsbereich nicht erfolgreich sein kann. Zugleich würde dadurch die Lebensqualität in den Städten steigen und der Verkehrsfluss verbessert.

Die Fraktion GRÜNE hält es deshalb für notwendig, neue Instrumente zur Schaffung von Benutzervorteilen für den ÖPNV zu entwickeln und einzusetzen. Dafür sind verschiedene Modelle mit einigen Untervarianten in der Diskussion. Die Landesregierung ist aufgefordert, diese Modelle zu prüfen, Vor- und Nachteile gegenüberzustellen und darzulegen, welche Option sie realisieren will.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 28. Dezember 2005 Nr. 71–3892.02/472 nimmt das Innenministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. was die Landesregierung in den Jahren 1991/92 bewogen hat, die Einführung einer Nahverkehrsabgabe zu prüfen und was das Ergebnis dieser Prüfung war;

Zu 1.:

Die Landesregierung verfolgt seit vielen Jahren aus verkehrs-, umwelt- und energiepolitischen Gründen das Ziel einer nachhaltigen Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs. Eine der Maßnahmen, dieses Ziel weiter zu verfolgen, bestand im Jahr 1990 in der Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die den Auftrag hatte, die Möglichkeiten für die Erhebung einer Nahverkehrsabgabe zu prüfen.

Die Arbeitsgruppe beriet in mehreren Sitzungen und holte ein Rechtsgutachten insbesondere zu den verfassungsrechtlichen – einschließlich der steuerverfassungsrechtlichen – Fragen einer Nahverkehrsabgabe ein. Im Wesentlichen wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Zwar wäre eine Nahverkehrsabgabe, die jeder Halter eines Kraftfahrzeugs in einem Verkehrsgebiet zu entrichten hätte, bei Verrechnung mit Fahrscheinen in diesem Verkehrsgebiet grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig; dies allerdings nur als Lenkungsabgabe. Sie darf folglich nicht der Erzielung von Einnahmen dienen. Andernfalls würde es sich um eine Steuer handeln, für die das Land keine Gesetzgebungskompetenz hat.
- Das Verursacherprinzip wäre bei Einführung einer Nahverkehrsabgabe nicht einhaltbar. Belastet würden nur Halter im Verkehrsgebiet, während Fahrer aus anderen Verkehrsgebieten, z.B. Einpendler, die in gleicher Weise zur Belastung der Verkehrswege beitragen, keine Abgabe zu entrichten hätten.
- Haltergruppen die auf das Fahrzeug nicht verzichten können, würden belastet, z.B. bei ungünstiger Anbindung an den öffentlichen Verkehr, bei Arbeitsplätzen außerhalb des Verkehrsgebiets und Berufsgruppen wie Handwerker oder Handelsvertreter, die in der Regel nicht auf den öffentlichen Verkehr ausweichen können.
- Es müssten Verrechnungen der Abgabe mit Fahrscheinen über die Person des Halters hinaus, zum Beispiel für Familienangehörige, ermöglicht werden.
- Aus verfassungsrechtlichen Gründen müssten Ausnahmen von der Abgabepflicht, so etwa für Körperbehinderte, eingeführt werden.

- Bei Fahrzeugen, die zu einem Betriebsvermögen gehören, dürfte die Verrechnung scheitern, die Nahverkehrsabgabe würde sich also wie eine Steuer auswirken. Bei Betriebsfahrzeugen würde sich eine weitere nicht beabsichtigte Folge ergeben: Die Nahverkehrsabgabe würde sich zum Nachteil des Staats steuermindernd auf die Einkommensteuer auswirken. Überdies würden auf diese Weise betriebliche Halter von Kraftfahrzeugen steuerlich besser als private Halter gestellt.
- Die Einführung der Nahverkehrsabgabe wäre, unter anderem wegen der Notwendigkeit der Verrechnung mit Fahrscheinen bis hin zu Einzelfahrscheinen, mit einem hohem bürokratischen Aufwand verbunden.

Die Landesregierung hat nach dem Ergebnis dieser Prüfung die Einführung einer Nahverkehrsabgabe nicht weiter verfolgt.

2. welche wesentlichen Veränderungen der rechtlichen, organisatorischen und verkehrlichen Rahmenbedingungen sich seit 1992 im Hinblick auf die Einführung einer Nahverkehrsabgabe ergeben haben;

Zu 2.:

Es liegen keine Erkenntnisse vor, die die Richtigkeit der damaligen Entscheidung, auch im Lichte der inzwischen eingetretenen Veränderungen der organisatorischen und verkehrlichen Rahmenbedingungen des ÖPNV, in Zweifel ziehen könnten.

Im Hinblick auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben ist davon auszugehen, dass die Schwelle für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe tendenziell noch höher liegt.

3. ob die Landesregierung die Auffassung teilt, dass die verstärkte Nutzung des ÖPNV in den Ballungsräumen des Landes die beste Möglichkeit ist, Ziele des Umweltschutzes und der Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit gleichzeitig zu erreichen;

Zu 3.:

Die Landesregierung tritt unverändert für die Nutzung des ÖPNV ein, nicht nur in Ballungsräumen, sondern in allen Räumen des Landes.

4. welche Entwicklung des ÖPNV in Ballungsräumen die Landesregierung angesichts drastisch zurückgehender Investitionsspielräume im ÖPNV und SPNV sowie drohender Kürzungen der Regionalisierungsmittel einerseits, deutlich ansteigender Fahrpreise in Folge der Koch-Steinbrück-Beschlüsse andererseits, erwartet;

5. ob die Landesregierung angesichts der absehbar negativen Veränderung der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr neue Instrumente zur verstärkten Nutzung des ÖPNV in Ballungsräumen für notwendig hält, prüft und zum Einsatz bringen will, falls nein, wie sie ohne solche Instrumente den Anteil ÖPNV an der Verkehrsleistung in Ballungsräumen erhöhen will;

Zu 4. und 5.:

Die Landesregierung erwartet, dass der ÖPNV in den Ballungsräumen des Landes weiter an Bedeutung gewinnen wird. Mit hohem Mitteleinsatz konnten dort in den letzten Jahren moderne, leistungsfähige und kundengerechte Nahverkehrssysteme auf- und ausgebaut werden, die eine vollwertige Alternative zum motorisierten Individualverkehr bieten. Wo attraktive Verkehrs- und Tarifangebote gemacht werden, wächst erfahrungsgemäß die Bereitschaft zum freiwilligen Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel. Zunehmende Überlastungsprobleme im Straßennetz, aber auch die Entwicklung der Kraftstoffpreise verbessern dabei die relative Wettbewerbssituation des ÖPNV. Vor dem Hintergrund der spürbaren Verteuerung des motorisierten Individualverkehrs dürfte der ÖPNV auch in Zukunft finanziell konkurrenzfähig bleiben. Ungeachtet dessen beobachtet die Landesregierung die Diskussionen über weitere Kürzungen bei den ÖPNV-Finanzierungsinstrumenten mit großer Sorge.

6. *wie die Landesregierung die derzeit in der Diskussion befindlichen Modelle zur Schaffung komparativer Vorteile des ÖPNV gegenüber dem Auto beurteilt, insbesondere welche spezifischen Vor- und Nachteile die Modelle „MobilitätsBonus“, „Nahverkehrsabgabe“ und „City-Maut“ aus Sicht der Landesregierung haben;*
7. *ob die Rechtslage aus Sicht der Landesregierung eindeutig ist oder die Vergabe von Gutachten notwendig macht;*
8. *wie die Landesregierung zur Kritik der IHK der Region Stuttgart an den Überlegungen zur Einführung einer Nahverkehrsabgabe Stellung nimmt;*

Zu 6. bis 8.:

Das unter der Bezeichnung „MobilitätsBonus“ diskutierte Modell stellt eine Abgabe dar, für die grundsätzlich die in der Stellungnahme zu Frage 1 mitgeteilten Feststellungen zur Nahverkehrsabgabe zutreffen. Die IHK Region Stuttgart greift in ihrem Positionspapier in wesentlichen Teilen die damaligen Feststellungen zur Nahverkehrsabgabe auf. Das seinerzeit eingeholte Rechtsgutachten hat deutlich gemacht, dass sich rechtliche Zulässigkeit und Praktikabilität nur schwer vereinbaren lassen. Im übrigen wird auf die Stellungnahme zu Frage 2 verwiesen. Zur Bewertung einer „City-Maut“ wird auf die Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt und Verkehr zu dem Antrag der Fraktion GRÜNE vom 10. März 2005 in Drucksache 13/4139 verwiesen.

9. *falls die Landesregierung eines der unter Punkt 6 genannten Modelle weiter verfolgen will, ob sie hierzu eine bundesweite gesetzliche Regelung anstrebt und ob sie entsprechend im Bundesrat initiativ wird oder ob sie auf eine Regelung in Landeskompetenz setzt;*
10. *ob die Landesregierung bereit ist, die notwendigen landesrechtlichen Regelungen für die Einführung eines der unter Punkt 6 genannten Modelle zu schaffen, falls eine Region in Baden-Württemberg sich für die Einführungen eines solchen Instruments ausspricht;*

Zu 9. und 10.:

Über diese Fragen wird die Landesregierung entscheiden, wenn konkrete Projekte hierfür Veranlassung geben. Ein Bedarf für gesetzliche Regelungen ist bislang nicht erkennbar.

II.

- 1. die verschiedenen Modelle zur Schaffung komparativer Vorteile des ÖPNV durch Verschiebung der Preisrelationen zwischen ÖPNV und MIV in Ballungsräumen eingehend zu prüfen und dem Landtag eine Handlungsempfehlung vorzulegen.*
- 2. in Abstimmung mit den politischen Vertretern der Ballungsräume eines der Modelle zur Verbesserung der Wettbewerbsposition des ÖPNV auszuwählen und die notwendigen Voraussetzungen für dessen Realisierung zu schaffen.*

Zu II 1. und 2.:

Die Landesregierung engagiert sich in hohem Maß für den öffentlichen Personennahverkehr. Sie warnt aber davor, einseitig die Perspektive komparativer Vorteile des ÖPNV gegenüber dem motorisierten Individualverkehr herauszugreifen. Unser Verkehrssystem ist auf das gute, aber auch bezahlbare Funktionieren aller Verkehrswege und -träger, gerade auch in den Ballungsräumen angewiesen. Die Landesregierung hat nicht die Absicht, für den ÖPNV dadurch komparative Kostenvorteile zu erzielen, dass der motorisierte Individualverkehr weiter belastet wird. Die gegenwärtige wirtschaftliche Situation, die Lage auf dem Arbeitsmarkt, die belastende Entwicklung der Treibstoffpreise und absehbare weitere Veränderungen der Steuerlast setzen zusätzlichen Belastungen enge Grenzen. Die Landesregierung beabsichtigt daher nicht, die im Antrag zur Sprache gebrachten Modelle zu verfolgen.

In Vertretung
Köberle
Staatssekretär