



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV

Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 089/24; WD 4 - 3000 - 067/24
Abschluss der Arbeit: 13.09.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung
WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Untersuchungsgegenstand	4
2.	Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des ÖPNV (WD 3)	4
2.1.	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen	5
2.1.1.	Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG)	5
2.1.2.	Übertragung von Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung (Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG)	7
2.1.3.	Postwesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG)	8
2.2.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen	8
2.2.1.	Schienenbahnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)	8
2.2.2.	Straßenverkehr und Kraftfahrwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)	9
2.2.3.	Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	12
2.2.4.	Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG)	12
2.2.5.	Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)	13
2.2.6.	Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	14
3.	Gesetzgebungskompetenzen der Länder zur Erhebung von Abgaben (WD 4)	15
3.1.	Geplante Abgaben nach dem Entwurf eines Mobilitätsgesetzes des Landes Baden-Württemberg	15
3.2.	Abgrenzung zwischen Steuern und Vorzugslasten nach der Rechtsprechung des BVerfG	15
3.2.1.	Notwendigkeit der Qualifizierung als Steuer oder Vorzugslast	15
3.2.2.	Steuern	16
3.2.3.	Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge)	16
3.3.	Beurteilung der Einwohner-Abgabe	17
3.3.1.	Gegenleistungsbezug führt zur Einordnung als Beitrag	17
3.3.2.	Vielzahl von Abgabepflichtigen spricht nicht gegen Einordnung als Beitrag	18
3.4.	Beurteilung der Halter-Abgabe	20
3.5.	Ergebnis	20

1. Untersuchungsgegenstand

Untersucht werden die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs dazu nachfolgend 2.). Untersucht wird ferner, ob die Länder Abgaben zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs erheben können, am Beispiel zweier Abgaben, die in dem Entwurf eines Mobilitätsgesetzes des Landes Baden-Württemberg enthalten sind (dazu nachfolgend 3.). Die Ausführungen behandeln die Frage der Gesetzgebungskompetenzen nach den Vorgaben des Grundgesetzes und nicht die Prüfung, ob geplante Maßnahmen im Übrigen verfassungsgemäß sind, also etwa mit Grundrechten vereinbar sind. Auf das Verfassungsrecht der Länder wird nicht eingegangen.

2. Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des ÖPNV (WD 3)

Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes sind grundsätzlich die Länder für die Gesetzgebung zuständig, es sei denn, es besteht eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 70, 30 Grundgesetz – GG¹). Die Kompetenzverteilung ist somit im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses² zugunsten der Länder normiert: Dem Bund stehen die ihm zugewiesenen Kompetenzen zu, der unbenannte Rest (die sog. Residualkompetenz) liegt bei den Ländern.³

Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes werden im Wesentlichen durch die Art. 73, 74 GG normiert.⁴ Dabei ist zwischen den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen (Art. 71, 73 GG) und den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen (Art. 72, 74 GG) zu unterscheiden: Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz sind Landesgesetze unzulässig und nichtig,⁵ sofern nicht die Länder durch Bundesgesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung ermächtigt werden (Art. 71 GG). Bei den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen haben die Länder die Gesetzgebungsbefugnis, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).⁶ Art. 72 Abs. 1 GG schafft somit eine zeitliche und inhaltliche Sperrwirkung:⁷ In zeitlicher Hinsicht darf nach Abschluss der Bundesgesetzgebung kein Landesgesetz mehr erlassen werden; in inhaltlicher Hinsicht ist eine Landesgesetzgebung ausgeschlossen, sofern ein identischer Gesetzgebungsgegenstand bereits vom Bund normiert wurde.⁸ Ob eine Bestimmung eine erschöpfende bzw. abschließende Regelung einer bestimmten Materie

1 [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 BVerfGE 111, 226 (247); 157, 223 (259).

3 BVerfGE 157, 223 (259); 160, 1 (20); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 1.

4 Siehe zu den zahlreichen weiteren im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes: Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 70 Rn. 57, 61; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 5.

5 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 71 Rn. 2.

6 Siehe dazu etwa BVerfGE 32, 319 (327); 42, 20 (28).

7 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 72 Rn. 17.

8 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 72 Rn. 19 ff., 26 ff.

beinhaltet oder Raum für gesetzliche Bestimmungen der Länder verbleibt, ist anhand der konkreten Einzelregelung und einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes zu prüfen.⁹

Für einige Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung sieht Art. 72 Abs. 2 GG darüber hinaus einschränkend vor, dass der Bundesgesetzgeber nur dann tätig werden darf, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Art. 72 Abs. 3 GG sieht daneben für die dort genannten Kompetenztitel ein Abweichungsrecht der Länder vor, auch wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Über die genannten Kompetenzen hinaus kann sich eine (ungeschriebene¹⁰) Kompetenz des Bundes auch kraft Sachzusammenhangs, kraft Annexes oder aus der Natur der Sache ergeben.

Fraglich ist, wie die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verteilt sind. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich bei der Beantwortung auf die Gesetzgebungskompetenzverteilung nach dem Grundgesetz. Ob und inwieweit der Bundesgesetzgeber jeweils insbesondere von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (abschließend) Gebrauch gemacht und damit eine Sperrwirkung für die Länder bewirkt hat, wird aufgrund der Fülle der gesetzlichen Regelungen und der Notwendigkeit einer eingehenden Prüfung des jeweiligen Einzelfalles nachfolgend nicht dargestellt.¹¹

2.1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen

2.1.1. Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG)

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG hat der Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für

„den Verkehr von Eisenbahnen, die ganz oder mehrheitlich im Eigentum des Bundes stehen (Eisenbahnen des Bundes), den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege“.

Eisenbahnen sind gekennzeichnet durch ein System von Rad und Schiene¹² und ein Unterfall der Schienenbahnen (s. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG). Der Begriff der „Schienenbahnen“ umfasst alle

9 BVerfGE 1, 283 (296); 67, 299 (324); 98, 265 (301); 102, 99 (114); 109, 190 (229); Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 6.

10 Zur Frage, ob die Bezeichnung „ungeschriebene“ Gesetzgebungskompetenzen zutreffend ist oder es sich um Kompetenzen handelt, die sich aus der Auslegung der Verfassung ergeben, siehe: Isensee, in: Isensee/ Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 133 Rn. 79; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 5.

11 Zu den Kompetenzen des Bundes und darauf gestützte Bundesgesetze siehe auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Ausarbeitung vom 14.07.2022, [WD 3 – 3000 – 103/22](#), [WD 5 – 3000 – 089/22](#).

12 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 23; Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 60; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 27.

Bahnen mit einem festen Spurweg,¹³ Schienenbahnen, die nicht zugleich Eisenbahnen und daher vom Sachbereich des Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG ausgenommen sind, sind: Straßenbahnen, Schwebbahnen, Untergrundbahnen und Bergbahnen.¹⁴ Eisenbahnen des Bundes sind Eisenbahnunternehmen, die der Bund öffentlich-rechtlich betreibt oder bei der er im Falle einer privatrechtlichen Organisationsform die Mehrheit der Anteile und Stimmrechte innehat.¹⁵ Auf die Rechtsform kommt es nicht an.¹⁶

Der Kompetenztitel betrifft drei auf Eisenbahnen des Bundes bezogene Regelungsbereiche: Den Verkehr, den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben der Schienenwege sowie die Erhebung von Benutzungsentgelten für die Schienenwege.¹⁷ Der Verkehr von Eisenbahnen des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Var. 1 GG) erfasst Fragen im Zusammenhang mit der eigentlichen Verkehrsleistung der Eisenbahn.¹⁸ Der Bund ist ermächtigt, Regelungen zu treffen über die Personen- und Güterbeförderung, über Leistungs- und Versorgungspflichten, Fahrpläne¹⁹, Verkehrsangebote, Tarife, das Personal der Bahn, dessen Ausbildung, Vergütung und Versorgung, über Organisation und Vermögen der Bahn, die Eisenbahnverwaltung des Bundes²⁰ und die Abwehr von konkreten Gefahren für die Sicherheit und Ordnung auf den Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes.²¹ Soweit er von Eisenbahnen des Bundes auf der Schiene betrieben wird, ist auch der Personennahverkehr von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Var. 1 GG umfasst.²²

Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a Var. 2 GG weist dem Bund hinsichtlich der Eisenbahninfrastruktur die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes“ zu. Die Kompetenz erstreckt sich auf Bestimmungen, die die Planung, den Bau, die Unterhaltung und die Änderung von Schienenwegen

13 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 67.

14 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 27; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 73 Rn. 142.

15 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand 15.06.2024, Art. 73 Rn. 28; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 23; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 73 Rn. 143; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 27; a.A. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 73 Rn. 92 wonach es nur auf die Eigentumsverhältnisse, nicht auf das Stimmrecht ankommen soll.

16 So kommt auch eine Holding in Betracht, siehe Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 73 Rn. 92; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 27.

17 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 48.

18 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 28.

19 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 73 Rn. 93.

20 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 63.

21 BVerfGE 97, 198 (218 ff.); Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024.

22 Vgl. Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. 2014, Vorbemerkung II, Rn. 51.

betreffen.²³ Die dritte Variante von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG gibt dem Bund das Recht, Regelungen über die Erhebung von Entgelten für die Benutzung der Schienenwege zu treffen. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes anderen Eisenbahnen, sprich (in- oder ausländischen) Drittunternehmen zur Verfügung gestellt werden.²⁴

Für den Bereich des ÖPNV dürften im Rahmen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG vor allem Regelungen zum Schienenpersonennahverkehr mit Eisenbahnen des Bundes relevant sein, wie etwa Bestimmungen zu Fahrplänen, Verkehrsangeboten und Tarifen (s.o.). Als Kernstück des Eisenbahnbundesrechts gelten das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)²⁵ und das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)²⁶, die für alle Eisenbahnen gelten (§ 1 Abs. 2 S. 1 AEG, § 1 Abs. 1 ERegG) und durch eine Fülle weiterer Bundesgesetze und -verordnungen ergänzt werden.²⁷

2.1.2. Übertragung von Aufgaben der Eisenbahnverkehrsverwaltung (Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG)

Für Eisenbahnen des Bundes besteht darüber hinaus in Art. 87e Abs. 1 S. 2 GG eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Übertragung von Aufgaben der Eisenbahnverwaltung auf die Länder. Laut Gesetzesbegründung sollte dies insbesondere die Übertragung der Verwaltungs- und Finanzverantwortung im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs auf die Länder ermöglichen.²⁸ Dies wurde durch Erlass des Regionalisierungsgesetzes (RegG)²⁹ mit Wirkung zum 1. Januar 1996 umgesetzt. Flankiert wird die Regelung von Art. 106a S. 1 GG, nach dem ab dem 1. Januar 1996 den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr ausgleichend ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zusteht. Für die Ausgestaltung steht dem Bund nach Art. 106a S. 2 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Diese erfolgte durch §§ 5, 6 RegG.

23 Heintzen, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 64; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 73 Rn. 145.

24 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 29 mit Verweis auf Art. 87e Abs. 3 GG; Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 73 Rn. 147; Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 31.

25 [Allgemeines Eisenbahngesetz \(AEG\)](#) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, ber. 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

26 [Eisenbahnregulierungsgesetz \(ERegG\)](#) vom 29.08.2016 (BGBl. I S. 2082), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts vom 09.06.2021 (BGBl. I S. 1737).

27 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 50; Hermes, in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht, § 26 Rn. 43 f.

28 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 25.05.1993, [BT-Drs. 12/5015](#), S. 7.

29 Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs ([Regionalisierungsgesetz – RegG](#)) vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378), zuletzt geändert durch Art. 1 Neuntes ÄndG vom 20.04.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 107).

2.1.3. Postwesen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Für die Personenbeförderung im Nahverkehr wird diskutiert, ob diese als Annex zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Postwesen gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG gehört,³⁰ da eine Aufgabe des Postwesens traditionell auch die Beförderung von Personen war.³¹ Dies wird jedoch überwiegend abgelehnt, da die Personenbeförderung von der Post inzwischen aufgegeben wurde und sich die Tätigkeit nunmehr auf die Beförderung körperlicher Gegenstände beschränkt.³² Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr lässt sich auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG somit nicht stützen.³³

2.2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen

2.2.1. Schienenbahnen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG)

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Schienenbahnen gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG ergänzt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG. In den Sachbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG fallen Eisenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind (für diese gilt vorrangig Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG³⁴, siehe unter 1.1.1.), daneben Hochbahnen, S-Bahnen, Straßenbahnen, U-Bahnen, Schwebebahnen, Magnetkissenbahnen und Zahnradbahnen. Seilbahnen und an Oberleitungen laufende Busse sind nicht vom Sachbereich umfasst (siehe aber Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG).³⁵ Ausdrücklich ausgenommen sind Bergbahnen, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen.³⁶ Von Teilen der Literatur wird darüber hinaus vertreten, dass Privatbahnen vom Anwendungsbereich der Norm ausgenommen seien.³⁷ Dafür sieht die herrschende Meinung keine Anhaltspunkte im Gesetzestext.³⁸

30 Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. 20214, Vorb. II Rn. 51.

31 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 31.

32 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 33.

33 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 33; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 32; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 73 Rn. 25; Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. 20214, Vorb. II Rn. 51.

34 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand 15.06.2024, Art. 74 Rn. 86; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 29.

35 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand 15.06.2024, Art. 74 Rn. 86; s. auch Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 25.05.1993, [BT-Drs. 12/5015](#), S. 6.

36 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 67; BVerfGE 45, 297 (323).

37 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 312.

38 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 115; Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 85; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 98; Kment, in: Jarass/Pieroth, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 67; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 159.

Entgegen Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG nicht ausdrücklich geregelt, welche Bereiche der Bundesgesetzgeber normieren darf. Der Umfang der Kompetenz ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG verkehrsbezogen zu bestimmen.³⁹ Dies geht auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs hervor: „Der Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz entspricht trotz verkürzter Formulierung („Schienenbahnen“) der des Artikels 73 Nr. 6a GG (Verkehr, Bau, Benutzungsentgelte)“.⁴⁰ Für den ÖPNV dürften auch insoweit insbesondere Regelungen im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs mit den genannten Eisen- und sonstigen Schienenbahnen relevant sein. Auf die Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG wurde – neben den unter 1.1.1. genannten Eisenbahngesetzen hinsichtlich nichtbundeseigener Eisenbahnen⁴¹ – unter anderem auch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)⁴² gestützt, soweit es um Bestimmungen zu schienengebundenen Beförderungsmitteln geht.⁴³

Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG unterliegt nicht der Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2 GG.

2.2.2. Straßenverkehr und Kraftfahrwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG)

Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG weist dem Bund vier verschiedene Kompetenzbereiche zu: Straßenverkehr, Kraftfahrwesen, Fernstraßenbau und -unterhaltung sowie Straßennutzungsgebühren und -entgelte.⁴⁴ Für den Bereich des ÖPNV relevant dürften insbesondere der Straßenverkehr und das Kraftfahrwesen sein.

Mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 1 GG wird dem Bund die Zuständigkeit zur Regulierung des „Straßenverkehrs“ erteilt.⁴⁵ Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht und dient vor allem der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs.⁴⁶

39 BVerfGE 15, 1 (13 f.).

40 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 25.05.1993, [BT-Drs. 12/5015](#), S. 6.

41 Siehe etwa: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 22.09.2008, [BT-Drs. 16/10298](#), S. 8.

42 [Personenbeförderungsgesetz \(PBefG\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 7 abs. 4 G zur Ums. der RL (EU) 2021/2118 im Hinblick auf die Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung und die Kontrolle der entsprechenden Versicherungspflicht und zur Änd. anderer versicherungsrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 119).

43 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 21.12.2011, [BT-Drs. 17/8233](#), S. 11 f.; Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Personenbeförderungsgesetz vom 08.03.1958, [BT-Drs. 3/255](#) enthielt noch keine Ausführungen zu den Gesetzgebungskompetenzen.

44 Vgl. Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 8.

45 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand 15.06.2024, Art. 74 Rn. 82.

46 BVerfGE 40, 371 (380); BVerfGE 67, 299 (314).

„Das Straßenverkehrsrecht dient hiernach dem Zweck, die spezifischen Gefahren, Behinderungen und Belästigungen auszuschalten oder wenigstens zu mindern, die mit der Straßenbenutzung unter den Bedingungen des modernen Verkehrs verbunden sind. Es regelt in diesem Rahmen die (polizeilichen) Anforderungen, die an den Verkehr und an die Verkehrsteilnehmer gestellt werden, um Gefahren von anderen Verkehrsteilnehmern oder Dritten abzuwenden und den optimalen Ablauf des Verkehrs zu gewährleisten. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht, für das dem Bund – abweichend vom sonstigen (Polizei-)Ordnungsrecht – die Gesetzgebungskompetenz zusteht.“⁴⁷

Als solches ist es vom – in der Kompetenz der Länder liegenden – Straßen- und Wegerecht abzugrenzen.⁴⁸ Aufgabe des Straßen- und Wegerechts ist es, die Rechtsverhältnisse an den öffentlichen Straßen und ihre Bereitstellung für den Verkehr durch Widmung zu regeln. Es befasst sich vor allem mit der Entstehung, der Ein- und Umstufung öffentlicher Straßen und der Abgrenzung von Gemeingebrauch zur Sondernutzung.⁴⁹ Das Straßenverkehrsrecht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG hingegen definiert die dazugehörigen verkehrsbezogenen Verhaltensweisen.⁵⁰ Auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG werden daher vor allem die Verkehrsregeln gemäß des Straßenverkehrsgesetzes (StVG)⁵¹ und der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO)⁵² aber auch Regelungen des ruhenden Verkehrs⁵³ gestützt.⁵⁴ Als Annex erfasst der „Straßenverkehr“ auch die Abwehr von Gefahren, die von außen auf den Straßenverkehr einwirken.⁵⁵ Es wird davon ausgegangen, dass der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz im Straßenverkehrsrecht weitgehend abschließend Gebrauch gemacht hat.⁵⁶

Der Begriff des Kraftfahrwesens umfasst Rechts- und Wirtschaftsfragen hinsichtlich der Herstellung und des Betriebs von Kraftfahrzeugen.⁵⁷ Dazu zählen unter anderem Regelungen zu den

47 BVerfGE 40, 371 (378 ff.), Leitentscheidung zum Verbot von Werbefahrten, bestätigt durch BVerfGE 150, 244 (272).

48 BVerfGE 67, 299 (314 ff.).

49 BVerfGE 40, 371 (378); BVerwGE 34, 241 (243); 34, 320 (323) 62, 376 (378); BGHSt 47, 181 (186)

50 Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand 15.06.2023, Art. 74 Rn. 82.

51 [Straßenverkehrsgesetz \(StVG\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 05.03.2003 (BGBl. I S. 310, ber. S. 919), zuletzt geändert durch Art. 1 Sechstes G zur Änd. des StraßenverkehrsG und weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 16.08.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 266).

52 [Straßenverkehrs-Ordnung \(StVO\)](#) vom 06.03.2013 (BGBl. I s. 367), zuletzt geändert durch Art. 38 Postrechtsmodernisierungsgesetz vom 15.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).

53 BVerfGE 67, 299 zum Parken.

54 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 15. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 297.

55 BVerfGE 32, 319 (326 f.) zu Außenwerbung; BVerfGE 40, 371 (379); 67, 299 (314).

56 BVerfGE 32, 319 (326 ff.); 67, 299 (320 f.); BGHSt 37, 366 (370); BGHSt 47, 181 (186).

57 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 82; Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 97; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 64; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, 15. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 298.

technischen Anforderungen an ihre Zulassung⁵⁸ aber auch Regelungen zur Güter- und Personenbeförderung mit Kraftfahrzeugen.⁵⁹ Der Bund darf somit gestützt auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG auch Bestimmungen hinsichtlich des durch Kraftfahrzeuge durchgeführten ÖPNV erlassen. Für die Teile des Personenbeförderungsgesetzes, die die Beförderung durch Kraftfahrzeuge regeln, wird entsprechend davon ausgegangen, dass sich diese auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 2 GG stützen lassen.⁶⁰

Der Bau und die Unterhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 3 GG) betreffen ausdrücklich nur Fernstraßen. Die Erhebung und Verteilung von Gebühren und Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Var. 4 GG) hingegen erstreckt sich auf alle (auch private) Straßen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.⁶¹ Zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur können danach öffentlich-rechtliche Gebühren sowie privatrechtliche Entgelte erhoben werden.⁶² Darauf lassen sich die Erhebung von Parkgebühren⁶³ aber auch Mautgebühren stützen.⁶⁴ „Erhebung und Verteilung“ deckt Regelungen über die tatbestandlichen Voraussetzungen, unter denen eine Gebühren- oder Entgeltpflicht entsteht, sowie Regelungen über die Erhebung und Modalitäten der Verteilung an die beteiligten Akteure ab.⁶⁵

Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG steht unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG. Der Bundesgesetzgeber darf also nur insoweit gesetzgeberisch tätig werden, als es zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

58 Kment, in: Jarass/Pieroith, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 64.

59 Siehe BSG, Urteil vom 30.01.2001 – B 3 KR 2/00 R zu nichtqualifizierten Krankentransporten (nicht von Rettungsdiensten durchgeführt); Kment, in: Jarass/Pieroith, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 64.

60 BSG, Urteil vom 30.01.2001 – B 3 KR 2/00 R; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 110.

61 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 109; Kment, in: Jarass/Pieroith, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 66.

62 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 157; Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 07.03.2006, [BT-Drs. 16/813](#), S. 13; Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 25 f.

63 BVerwGE 58, 326 (330 f.).

64 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 109; Kment, in: Jarass/Pieroith, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 66; Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 21.

65 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 157; Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 27 f.

2.2.3. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Das Recht der Wirtschaft wird von der Rechtsprechung weit definiert.⁶⁶ Es umfasst nicht nur „Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen“,⁶⁷ sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen.⁶⁸ Soweit es um Marktzugangsregelungen für Verkehrsunternehmen geht, könnte sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ergeben.⁶⁹ Hinsichtlich der Genehmigungspflicht für Verkehrsunternehmen des ÖPNV (siehe §§ 2, 9 ff. PBefG) hat sich der Bundesgesetzgeber jedoch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 (Straßenverkehr) gestützt.⁷⁰ Es wäre jedoch auch vertretbar, primär unternehmensbezogene Regelungen – wie die Marktzugangsvoraussetzungen – auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu stützen und primär verkehrsbezogene Regelungen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, 23 GG.⁷¹ Jedoch muss Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG den Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) genügen.⁷²

2.2.4. Luftreinhaltung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG)

Die Luftreinhaltung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG erfasst den Schutz von Menschen (und Umwelt) vor Verunreinigung der Luft, die entsprechend der einfachgesetzlichen Legaldefinition nach § 3 Abs. 4 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)⁷³ die „Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbes. durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe“ meint.⁷⁴ Der Schutz ist umfassend zu verstehen und beinhaltet sowohl die

66 Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 21.

67 BVerfGE 8, 143 (148); 26, 246 (254); 28, 119 (146); 68, 319 (330).

68 BVerfGE 29, 402 (409); 41, 344 (352).

69 Hermes/Kramer/Weiß, [Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz](#), Februar 2022, S. 24.

70 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 12.08.2011, [BT-Drs. 462/11](#), S. 21.

71 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 35; Hermes/Kramer/Weiß, [Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz](#), Februar 2022, S. 24.

72 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 35.

73 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge ([Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274, 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht vom 03.07.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 225).

74 Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 318; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 166.

Gefahrenabwehr als auch die Gefahrenvorsorge.⁷⁵ Der Kompetenztitel ist nicht schon dann einschlägig, wenn Luft in irgendeiner Weise betroffen ist. Ein Gesetz, das sich auf den Kompetenztitel von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG stützt, muss vielmehr das spezifische Ziel der Luftreinhaltung verfolgen (den „Schutz vor und die Beseitigung von Verunreinigungen der Luft“⁷⁶).⁷⁷ Dabei ist der Kompetenztitel von anderen, wie etwa dem Straßenverkehr nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, abzugrenzen.⁷⁸ Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG ist immer dann einschlägig, wenn die Luftreinhaltung unmittelbarer Zweck und wesentliches Motiv der gesetzlichen Bestimmung ist.⁷⁹ Dem Immissionsschutz im Straßenverkehr und -bau dienende bundesgesetzliche Vorgaben für den Verkehr können somit auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG gestützt werden.⁸⁰ Bei verkehrsbezogenen Regelungen, die primär andere Zwecke und Motive verfolgen, scheidet eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Var. 2 GG jedoch aus, auch wenn die Bestimmungen mittelbar zugleich geeignet sind, Emissionen im Verkehr zu reduzieren.⁸¹

2.2.5. Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) und Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG)

Das Bodenrecht umfasst Vorschriften, die die rechtliche Beziehung des Menschen zu Grund und Boden regeln.⁸² Gegenstand des Bodenrechts sind insbesondere Vorschriften des Bauplanungsrechts, die die bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken regeln, der Baulandumlegung und der Baulanderschließung.⁸³ Für den ÖPNV relevant ist vor allem das Bauplanungsrecht, da es Planungsinstrumente regelt, die die Fortentwicklung von und den Zugang zu Mobilität sowie eine

75 Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 102; Rengeling, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 294; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz, 15. Aufl. 2022, Art. 74 Rn. 318; Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 166.

76 Moewes, Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kohlenstoffdioxidverpressung, NuR 2012, 832 (835).

77 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Rn. 12.

78 Gmeiner/Pätzold/Brüning, Gesetzgebungskompetenz für den Radverkehr, SVR 2024, 46 (46); Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 37.

79 Kane, Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltschutzrecht, 1. Aufl. 2013, S. 111, beachte aber 105 f., wonach es unschädlich ist, wenn neben der Luftreinhaltung auch andere Zwecke verfolgt werden.

80 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 Rn. 37.

81 Gmeiner/Pätzold/Brüning, Gesetzgebungskompetenz für den Radverkehr, SVR 2024, 46 (46).

82 BVerfGE 3, 407 (424); 34, 139 (144).

83 Oeter/Münkler, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 129.

nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung betreffen (siehe nur die bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigenden Belange in § 1 Abs. 6 Baugesetzbuch – BauGB⁸⁴).⁸⁵

Darüber hinaus hat der Bundesgesetzgeber die Kompetenz für den Sachbereich Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Diese umfasst die Kompetenz zur übergeordneten flächenbezogenen Gesamtplanung oberhalb der örtlichen Ebene. Auch diese Kompetenz ist für den Bereich ÖPNV relevant. So enthält das Raumordnungsgesetz (ROG)⁸⁶ als Ziele der Raumordnung unter anderem die Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die Verlagerung von Verkehr auf umweltverträgliche Verkehrsträger und die Verkehrsvermeidung (siehe §§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1, 6 ff. ROG).⁸⁷ Den Ländern steht in diesem Bereich gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG jedoch ein Abweichungsrecht zu.

2.2.6. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) und Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)

Hinsichtlich öffentlicher Kostendeckungsbeiträge für die Beförderung von Schülern, Auszubildenden, Schwerbehinderten oder Senioren kann sich eine Kompetenz des Bundes zudem aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG (öffentliche Fürsorge) oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Ausbildungsbeihilfen) ergeben.⁸⁸ Der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG setzt nach heutigem Verständnis eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit voraus, auf die der Gesetzgeber reagiert. Das Recht der Ausbildungsbeihilfen erfasst Maßnahmen der Förderung für in Ausbildung befindlichen Personen, wobei der Begriff der „Ausbildung“ weit zu verstehen ist und weiterführende Schulen, Berufsausbildung sowie universitäres Studium erfasst.⁸⁹ Beide Kompetenztitel stehen jedoch unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG, sodass der Bundesgesetzgeber nur insoweit gesetzgeberisch tätig werden darf, als dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist.

84 [Baugesetzbuch \(BauGB\)](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 G für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).

85 Knauff, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dezember 2016, Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 Rn. 35; Hermes/Kramer/Weiß, [Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz](#), Februar 2022, S. 17.

86 [Raumordnungsgesetz \(ROG\)](#) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des Raumordnungsgesetz und anderer Vorschriften vom 22.03.2023 (BGBl. I 2023 I Nr. 88).

87 Hermes/Kramer/Weiß, [Der verfassungsrechtliche Rahmen für ein Bundesmobilitätsgesetz](#), Februar 2022, S. 18.

88 Heinze, in: Heinze/Fehling/Fiedler, Personenbeförderungsgesetz, 2. Aufl. 2021/4, Vorb. II Rn. 53.

89 Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 64; Kment, in: Jarass/Piero, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 74 Rn. 38.

3. Gesetzgebungskompetenzen der Länder zur Erhebung von Abgaben (WD 4)

3.1. Geplante Abgaben nach dem Entwurf eines Mobilitätsgesetzes des Landes Baden-Württemberg

Der Entwurf eines Mobilitätsgesetzes des Landes Baden-Württemberg⁹⁰ (im Folgenden: LMG BW-Entwurf) gibt den kreisfreien Städten und Landkreisen als Aufgabenträger für den ÖPNV⁹¹ die Möglichkeit, auf der Grundlage einer kommunalen Satzung eine Abgabe zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV zu erheben (sogenannter „Mobilitätspass“ gemäß §§ 14 ff. LMG BW-Entwurf). Der Gesetzentwurf sieht hierfür zwei Varianten vor: In der Variante 1 wird die Abgabe von allen Einwohnern der abgabeberechtigten Gebietskörperschaft erhoben (§ 19 LMG BW-Entwurf; im Folgenden bezeichnet als „**Einwohner-Abgabe**“). In der Variante 2 wird die Abgabe von natürlichen oder juristischen Personen erhoben, auf die ein Kraftfahrzeug zugelassen ist und die innerhalb der Gebietskörperschaft ihren Wohnsitz bzw. Sitz haben (§ 20 LMG BW-Entwurf; im Folgenden bezeichnet als „**Halter-Abgabe**“). In beiden Fällen erhalten die Abgabenschuldner ein Mobilitätsguthaben in Höhe der Abgabe. Das Mobilitätsguthaben kann für die Nutzung des ÖPNV verwendet werden. Es verfällt nach zwölf Monaten (siehe § 18 LMG BW-Entwurf).

3.2. Abgrenzung zwischen Steuern und Vorzugslasten nach der Rechtsprechung des BVerfG

3.2.1. Notwendigkeit der Qualifizierung als Steuer oder Vorzugslast

Um die Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen für Abgaben zu bestimmen, sind Abgaben zunächst zu klassifizieren. Liegt eine Steuer im verfassungsrechtlichen Sinne vor, bestimmt sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG, die Ertragskompetenz nach Art. 106 GG und die Verwaltungskompetenz nach Art. 108 GG. Über die dort genannten Typen von Steuern hinaus besteht kein freies Steuererfindungsrecht.⁹² Für nichtsteuerliche Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz dagegen nach den Art. 70 ff. GG. Für diese Abgaben besteht kein abschließender Kanon zulässiger Abgabentypen.⁹³ Die Beurteilung einer Abgabe richtet sich nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber, sondern nach ihrem materiellen Gehalt.⁹⁴ Die Länder haben also die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung von Abgaben, wenn es sich dabei finanzverfassungsrechtlich um eine nichtsteuerliche Abgabe handelt und die Länder für die jeweilige Sachmaterie die Gesetzgebungskompetenz haben (zu Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des ÖPNV siehe 2.).

90 [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/landesmobilitaetsgesetz#:~:text=Das%20Landesmobilit%C3%A4tsgesetz%20\(LMG\)%20ist%20ein,im%20Verkehr%20und%20Lebensqualit%C3%A4t%20.](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-17/landesmobilitaetsgesetz#:~:text=Das%20Landesmobilit%C3%A4tsgesetz%20(LMG)%20ist%20ein,im%20Verkehr%20und%20Lebensqualit%C3%A4t%20.)

91 Die Möglichkeit zur Abgabenerhebung steht unter bestimmten Voraussetzungen auch Großen Kreisstädten zu.

92 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 251 ff.

93 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 54.

94 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 103.

3.2.2. Steuern

Nach der Definition in § 3 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) sind Steuern einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein. Diese einfach-rechtliche Definition stimmt mit dem verfassungsrechtlichen Steuerbegriff überein.⁹⁵ Das BVerfG definiert Steuern als öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast **ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“)** zur **Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs** eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.⁹⁶ Steuern dienen damit der Verwirklichung des Gemeinlastprinzips, wonach Staatsleistungen durch allgemein auferlegte Geldleistungspflichten finanziert werden, ohne dass eine bestimmte Staatsleistung einem bestimmten Nutznießer zugeordnet werden müsste.⁹⁷

Eine gesetzliche Zweckbindung des Abgabenaufkommens – wie hier in § 15 LMG BW-Entwurf – steht dem Steuercharakter einer Abgabe nicht entgegen.⁹⁸ Auch eine Zwecksteuer ist eine Steuer.⁹⁹ Wie Steuern werden auch Zwecksteuern ohne Gegenleistung voraussetzungslos erhoben. Ein Zusammenhang zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und den Personen, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus dem mit der Zwecksteuer finanzierten öffentlichen Vorhaben ziehen, besteht bei Zwecksteuern nicht.¹⁰⁰

3.2.3. Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge)

Gebühren und Beiträge (Vorzugslasten) werden als **Gegenleistung** für staatliche Leistungen erbracht, um einen Aufwand der öffentlichen Hand weiterzugeben oder um die Vorteile desjenigen, dem eine öffentliche Leistung gewährt wird, ganz oder teilweise abzuschöpfen.¹⁰¹ Zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen führt das BVerfG¹⁰² aus:

„Als **Gebühren** werden öffentlich-rechtliche Geldleistungen bezeichnet, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden. **Beiträge** unterscheiden sich von Gebühren dadurch, dass sie bereits für die **potenzielle Inanspruchnahme** einer öffentlichen Einrichtung oder Leistung erhoben werden. Durch Beiträge sollen diejenigen an den

95 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 214.

96 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 100; BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 53.

97 Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, 280. EL. Juli 2024, AO § 3 Rn. 153.

98 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785.

99 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 224.

100 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 53.

101 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 101.

102 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 55.

Kosten einer öffentlichen Einrichtung beteiligt werden, die von dieser - jedenfalls potenziell - einen Nutzen haben (...). Der **Gedanke der Gegenleistung**, also des Ausgleichs von Vorteilen und Lasten, ist der den Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne bestimmende Gesichtspunkt (...). Hierdurch unterscheidet sich der Beitrag notwendig von der Steuer.“ (Hervorhebungen nur hier)

Zu den Gebühren gehören Verwaltungsgebühren als Gegenleistung für die Vornahme einer Amtshandlung durch die Verwaltung und Benutzungsgebühren für die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Benutzungsverhältnisses.¹⁰³ Beiträge unterscheiden sich von Gebühren dahingehend, dass der bezahlte Nutzen in der individualisierbaren Möglichkeit der Inanspruchnahme staatlich eröffneter Vorteile liegt, ohne dass es darauf ankommt, ob das staatliche Angebot auch tatsächlich wahrgenommen wird.¹⁰⁴ Im Gegensatz zu Steuern weisen Gebühren und Beiträge also einen **Gegenleistungsbezug** auf; der Abgabepflichtige erhält eine individuell zurechenbare Leistung (Gebühr) oder die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung (Beitrag).¹⁰⁵ Für den Gegenleistungsbezug ist nicht erforderlich, dass der Abgabentatbestand ausdrücklich auf die Gegenleistung Bezug nimmt; es genügt, dass zumindest im Wege der Auslegung erkennbar ist, für welche öffentliche Leistung die Abgabe erhoben wird und welche Zwecke der Gesetzgeber mit der Abgabebemessung verfolgt.¹⁰⁶ Für die Abgrenzung und die Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz unerheblich bleiben Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Abgabe, insbesondere ihrer Vereinbarkeit mit den Gleichheits- und Freiheitsrechten; denn die Kompetenznormen des Grundgesetzes enthalten grundsätzlich keine Aussage zu materiellen Fragen.¹⁰⁷

3.3. Beurteilung der Einwohner-Abgabe

3.3.1. Gegenleistungsbezug führt zur Einordnung als Beitrag

Die Einwohner-Abgabe (§ 19 Abs. 1 LMG BW-Entwurf) wird von allen Einwohnern im Gebiet der jeweiligen abgabenberechtigten Gebietskörperschaft erhoben. Inhaber eines Nebenwohnsitzes können sich befreien lassen, wenn sie an ihrem Hauptwohnsitz eine entsprechende Abgabe leisten. Alle Abgabenschuldner der Einwohner-Abgabe erhalten das Mobilitätsguthaben für die Nutzung des ÖPNV (§ 18 Abs. 1 LMG BW-Entwurf). Die Abgabenschuldner erhalten also eine individualisierbare Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe in Gestalt eines Guthabens für die Nutzung des kostenpflichtigen ÖPNV in dem Verkehrsverbund in dem Gebiet der

103 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 270.

104 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 103. EL 2024, Art. 105 Rn. 88; *Kube*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Ed. 15.6.2024, Art. 105 Rn. 15.

105 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, Rn. 269 f.

106 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 56.

107 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 57.

abgabeberechtigten Gebietskörperschaft. Das Mobilitätsguthaben soll auch für den Erwerb des Deutschlandtickets verwendet werden können.¹⁰⁸

Weil die Abgabenschuldner eine Gegenleistung für die potenzielle Inanspruchnahme des ÖPNV erhalten, liegt keine Gebühr, sondern ein Beitrag vor. Ob sie den ÖPNV auch tatsächlich nutzen, ist für die Einordnung als Beitrag unerheblich. Denn wie das BVerfG in seiner Entscheidung über den Rundfunkbeitrag ausgeführt hat, begründen die bloße **Möglichkeit der Inanspruchnahme** und der bloße potenzielle Nutzen des Abgabenschuldners einen hinreichenden Gegenleistungsbezug und sprechen damit gegen die Einordnung als Steuer (siehe 3.2.3.). Dass die Inanspruchnahme der Gegenleistung und die Zahlung des Beitrags nicht zur Wahl gestellt bzw. die möglichen Vorteile aufgedrängt werden, ist für die Einordnung als Beitrag daher unerheblich.¹⁰⁹

Die **Verknüpfung** der Einwohner-Abgabe **mit einer Gegenleistung** wird auch durch die folgenden Aspekte unterstrichen. Die Abgabe darf nach § 21 Abs. 1 LMG BW-Entwurf nur erhoben werden, wenn dem Abgabenschuldner ein ausreichendes und für ihn nutzbares Angebot des ÖPNV zur Verfügung steht. Für ein ausreichendes Angebot werden im Gesetzentwurf Bedingungen formuliert, die an Bereitstellungszeiträume, Takte und Richtungen für den ÖPNV anknüpfen (§ 21 Abs. 2 LMG BW-Entwurf). Das Angebot muss bereits zum Zeitpunkt der Einführung der Abgabe vorliegen (§ 21 Abs. 4 LMG BW-Entwurf). Damit wird verhindert, dass eine Abgabe geleistet werden muss, ohne von dem Mobilitätsguthaben profitieren zu können. Der Gegenleistungsbezug der Einwohner-Abgabe wird gesetzlich weiter dadurch unterstrichen, dass Befreiungen von der Abgabepflicht ausdrücklich für diejenigen Fälle vorgesehen sind, in denen Einwohnern kein unmittelbarer Vorteil zukommt (§ 16 Abs. 2 Satz 2 LMG BW-Entwurf). Dies gilt zum Beispiel für Personen mit eingeschränkter körperlicher Mobilität.¹¹⁰ Schließlich ist das Aufkommen aus der Einwohner-Abgabe, soweit es nicht durch Einlösung des Mobilitätsguthabens verbraucht wird, für den Ausbau des ÖPNV zu verwenden (§ 15 Abs. 1 LMG BW-Entwurf).¹¹¹ Durch die genannten Regelungen ist die Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Abgabe und mit der öffentlichen Leistung im gesetzlichen Tatbestand¹¹² der Einwohner-Abgabe hinreichend verankert.

3.3.2. Vielzahl von Abgabenschuldnern spricht nicht gegen Einordnung als Beitrag

Zweifel an dem hinreichenden Gegenleistungsbezug und der Einordnung als Beitrag könnten sich daraus ergeben, dass von der Einwohner-Abgabe in der erhebenden Gebietskörperschaft naturgemäß eine Vielzahl von Abgabenschuldnern erfasst wird. Von den Befreiungen abgesehen (siehe 3.3.1.) wird jeder Einwohner als Abgabenschuldner herangezogen, um eine im allgemeinen öffentlichen Interesse liegende Aufgabe zu finanzieren. Dies könnte die Einwohner-Abgabe in die

108 Siehe die Gesetzesbegründung zu § 18 LMG BW-Entwurf.

109 Kube, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 51; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 272.

110 Siehe die Gesetzesbegründung zu § 16 LMG BW-Entwurf.

111 Zum Ausbau des ÖPNV zählt insbesondere die Verbesserung des Fahrplan-, Qualität- und Tarifangebotes sowie die Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur einschließlich infrastruktureller und technischer Maßnahmen zur Verknüpfung verschiedener Verkehrsträger (§ 15 Abs. 1 Satz 2 LMG BW-Entwurf).

112 Zu diesem Aspekt siehe BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16, Rn. 61.

Nähe einer Steuer bzw. sogar einer Art von Kopfsteuer rücken. So wurde etwa in der Debatte über den reformierten Rundfunkbeitrag vor der Entscheidung des BVerfG dieser wegen seiner „Jedermann-Betroffenheit“ und „Quasi-Voraussetzungslosigkeit“ und fehlenden Bemessung nach der Nutzung von einigen als Steuer eingeordnet.¹¹³ Die Vielzahl von möglichen Abgabenschuldnern spricht indes nicht gegen die Einordnung als Vorzugslast. Selbst wenn eine unbestimmte Vielzahl von Bürgern oder sogar jeder Einwohner zu einer Abgabe herangezogen wird, führt dies nicht zur Einordnung als Steuer.¹¹⁴ Die Qualifizierung als Gegenleistung scheidet nicht an der Größe des Adressatenkreises oder daran, dass sich das staatliche Angebot an die Allgemeinheit richtet.¹¹⁵ So ist etwa die Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Personalausweises auch keine Steuer.¹¹⁶

In seiner Entscheidung über den Rundfunkbeitrag führt das BVerfG aus:¹¹⁷

„Auch wenn die mediale Grundversorgung durch die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (...) als "eine Art informationeller Daseinsvorsorge für die Gesamtbevölkerung" verstanden wird (...), steht dies der Erhebung von Beiträgen nicht entgegen. Auch wenn Rundfunk von fast allen Personen empfangen werden kann und die Abgabe deshalb von einer Vielzahl von Abgabepflichtigen entrichtet werden muss, verliert sie nicht den Charakter einer Sonderlast und eines Beitrags und wird damit nicht zur Steuer. Denn sie wird für die jeweils individualisierbare Möglichkeit des Rundfunkempfangs durch die einzelne Person erhoben; in Ausnutzung dieser Möglichkeit individualisiert sich der konkrete Empfang bei jedem einzelnen Nutzer.“

Für die Einwohner-Abgabe bedeutet dies Folgendes: Auch wenn die Bereitstellung des ÖPNV in der abgabeberechtigten Gebietskörperschaft grundsätzlich von der gesamten dortigen Bevölkerung genutzt werden kann und die Einwohner-Abgabe daher von grundsätzlich allen Einwohnern erhoben wird, verliert sie nicht den Charakter als Beitrag, weil sie für die individualisierbare Möglichkeit der Nutzung des ÖPNV durch die einzelne Person erhoben wird.

Gegen die Entscheidung des BVerfG zu den Rundfunkgebühren bestehen jedoch weitere Bedenken. Kritisiert wird die Heranziehung aller Bürger zu einem haushaltsbezogenen Rundfunkbeitrag, weil dieser keinen konkreten individuellen Vorteil mehr ausgleiche; vielmehr werde der individuelle Vorteil bereits in der abstrakten Möglichkeit des Rundfunkempfangs gesehen.¹¹⁸ Ein verfassungsrechtliches Problem wird darin gesehen, dass bei einem so weiten Verständnis von der Gegenleistung Gemeinlasten durch die Fiktion abstrakter Individualvorteile zu Vorzugslasten deklariert würden und damit das Prinzip der Steuerstaatlichkeit und das

113 Koriath/Koemm, DStR 2013, 833, 834 ff.

114 So Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 275.

115 Kube, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 50.

116 Darauf verweist Kube, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 51.

117 BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BVR 1675/16, Rn. 60.

118 Jachmann-Michel/Vogel, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 105 Rn. 23a; kritisch auch Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vor Art. 104a Rn. 115b, 117b ff.

finanzverfassungsrechtliche Kompetenzgefüge ausgehöhlt zu werden drohten.¹¹⁹ Dabei dürfte es sich jedoch um Fragen der materiellen Verfassungsmäßigkeit handeln, die an der Einordnung als Beitrag¹²⁰ nichts ändern.

3.4. Beurteilung der Halter-Abgabe

Die Halter-Abgabe wird von natürlichen oder juristischen Personen erhoben, die ihren Wohnsitz bzw. Sitz im Gebiet der abgabeberechtigten Gebietskörperschaft haben, und auf die mindestens ein Kraftfahrzeug zugelassen ist (§ 20 Abs. 1 LMG BW-Entwurf). Die Halter-Abgabe weist ebenso wie die Einwohner-Abgabe einen **Gegenleistungsbezug** auf. Denn natürlichen Personen als Abgabenschuldner erhalten auch hier das Mobilitätsguthaben gemäß § 18 Abs. 1 LMG BW-Entwurf als Gegenleistung. Aus den oben angestellten Erwägungen (siehe 3.3.) ist die Halter-Abgabe daher als Beitrag einzuordnen. Auch die abgabepflichtigen juristischen Personen können das erworbene Mobilitätsguthaben wahlweise für die Finanzierung von sogenannten Jobtickets oder für den Erwerb von Zeitkarten des ÖPNV für ihre Betriebszugehörigen einsetzen, die zwischen diesen möglichst flexibel übertragbar sind (§ 20 Abs. 4 LMG BW-Entwurf). Damit erhalten auch die juristischen Personen eine individualisierbare Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe und damit einen Vorteil, den sie unter Ersparnis eigener Aufwendungen an ihre Beschäftigten weitergeben können.

Bei der Halter-Abgabe handelt es sich **nicht um eine Sonderabgabe**. Sonderabgaben sind wie Steuern hoheitlich auferlegte Geldleistungspflichten, die unabhängig von einer Gegenleistung erhoben werden. Die Sonderabgabe unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie die Abgabenschuldner über die allgemeine Steuerpflicht hinaus mit Abgaben belastet, ihre Kompetenzgrundlage in einer Sachgesetzgebungszuständigkeit sucht und das Abgabeaufkommen einem Sonderfonds zur Finanzierung besonderer Aufgaben vorbehalten ist.¹²¹ Verknüpft der Gesetzgeber eine Abgabepflicht (dem Grunde und der Höhe nach) mit dem Anfall bestimmter Kosten für die Erledigung einer speziellen Aufgabe, so nimmt er eine besondere Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Abgabepflichtigen in Anspruch; dies lässt sich nur als Auferlegung einer nichtsteuerlichen Abgabe rechtfertigen.¹²² Nach diesen Kriterien lässt sich die Halter-Abgabe nicht als Sonderabgabe verstehen. Der Gruppe der Kfz-Halter wird keine besondere Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV zudedacht, sondern eine Gegenleistung in Gestalt des Mobilitätsguthabens gewährt. Aufgrund des Gegenleistungsbezugs bleibt es bei der Einordnung als Beitrag.

3.5. Ergebnis

Die geplanten Abgaben nach dem LMG BW-Entwurf stellen aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht Beiträge und damit nichtsteuerliche Abgaben dar. Sie unterliegen daher nicht den

119 *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 105 Rn. 23a.

120 *Jachmann-Michel/Vogel*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 105 Rn. 23a kommen zur Einordnung als Abgabe sui generis; *Siekmann*, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Vor Art. 104a Rn. 117a kommt zur Einordnung als Steuer.

121 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 102.

122 So BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 212 (Altenpflegeumlage).

besonderen Kompetenzregeln für Steuern aus Art. 105 ff. GG. Die Länder haben daher eine Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung solcher Abgaben, wenn ihnen für die jeweilige Sachmaterie eine Gesetzgebungskompetenz zukommt (dazu 2.).
