## Fachbereich WD 4

# Abgabe der Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

Arbeitgeber-Abgaben als Steuer, Beitrag oder Sonderabgabe

© 2026 Deutscher Bundestag

**Abgabe der Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)**
Arbeitgeber-Abgaben als Steuer, Beitrag oder Sonderabgabe

| | |
|---|---|
| Aktenzeichen: | WD 4 - 30000 - 0003 - 0020 |
| Abschluss der Arbeit: | 23.10.2026 |
| Fachbereich: | 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.** | **(Arbeitgeber-)Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV** | **5** |
| 2.1. | Mobilitätspass nach dem LMG Baden-Württemberg | 5 |
| 2.1.1. | Tatbestand der Abgabe | 5 |
| 2.1.2. | Finanzverfassungsrechtliche Einordnung | 6 |
| 2.2. | Vorschlag einer Gewerbebetriebsabgabe in Bremen | 8 |
| 2.2.1. | Skizze der Gewerbebetriebsabgabe | 8 |
| 2.2.2. | Finanzverfassungsrechtliche Einordnung | 9 |
| 2.3. | Frankreich: *Versement Mobilité* | 9 |
| 2.4. | Wien: Dienstgeberabgabe | 11 |
| 2.5. | Bundesstaat New York: *Metropolitan Commuter Transportation Mobility Tax* | 12 |
| 2.6. | Fazit | 12 |
| **3.** | **Rechtsnatur der Arbeitgeber-Abgabe: Steuer oder Beitrag?** | **13** |
| 3.1. | Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben | 13 |
| 3.2. | Begriff der Steuer / Zwecksteuer | 14 |
| 3.3. | Begriff der Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) | 15 |
| 3.4. | Kein Gegenleistungsbezug der Arbeitgeber-Abgabe | 16 |
| **4.** | **Arbeitgeber-Abgabe als Steuer: keine Gesetzgebungskompetenz** | **17** |
| 4.1. | Keine Verkehrsteuer | 18 |
| 4.2. | Keine (örtliche) Aufwandsteuer | 19 |
| 4.3. | Abgrenzung zur Gewerbesteuer | 19 |
| 4.4. | Ergebnis | 21 |
| **5.** | **Arbeitgeber-Abgabe keine (verfassungsgemäße) Sonderabgabe** | **21** |
| 5.1. | Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion) | 21 |
| 5.2. | Arbeitgeber-Abgabe keine Sonderabgabe | 22 |
| 5.3. | Exkurs: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben | 23 |
| 5.3.1. | Besonderer Sachzweck (Finanzierungszweck) | 24 |
| 5.3.2. | Gruppenhomogenität | 25 |
| 5.3.3. | Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung | 26 |
| 5.3.4. | Gruppennützige Verwendung | 27 |
| 5.4. | Ergebnis | 28 |
| **6.** | **Zusammenfassung** | **28** |

## 1. Untersuchungsgegenstand

Gebeten wird um die Aktualisierung des Sachstands „Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 13. September 2024[1] und um die Prüfung, welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten Ländern und Kommunen für eine arbeitgeber- bzw. unternehmensbezogene Beteiligung an der ÖPNV-Finanzierung offenstehen. Dabei sollen Entwicklungen in den Ländern Baden-Württemberg (dazu 2.1.), Bremen (dazu 2.2.) und Berlin[2] sowie in Frankreich (dazu 2.3.) und Österreich (dazu 2.4.) berücksichtigt werden.

Im Einzelnen wird gefragt,

- unter welchen Voraussetzungen Länder bzw. Kommunen nach geltendem Verfassungs- und Abgabenrecht Arbeitgeber bzw. Unternehmen durch eine Abgabe oder einen Beitrag an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen können und welche Anforderungen hinsichtlich der Einordnung als Steuer, Beitrag oder Sonderabgabe sowie hinsichtlich der Kriterien Gegenleistungsbezug, Sachnähe und Gruppennützigkeit bestehen (dazu nachfolgend 3. bis 5.);

- ob sich seit 2020[3] durch Rechtsprechung, Gesetzgebung oder sonstige Rechtsentwicklung relevante Veränderungen für die rechtliche Beurteilung arbeitgeberbezogener ÖPNV-Abgaben ergeben haben und welche Bedeutung hierbei insbesondere das baden-württembergische Landesmobilitätsgesetz hat (dazu nachfolgend 2. bis 5.);

- welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten für eine arbeitgeber- bzw. unternehmensbezogene ÖPNV-Abgabe bestehen, insbesondere in der Form a) einer pauschalen Abgabe je Beschäftigtem, b) einer an der Lohn- bzw. Gehaltssumme orientierten Abgabe, c) eines Beitrags mit einer Gegenleistung, etwa einem Mobilitätsguthaben oder ÖPNV-Ticket, oder d) eines Modells mit Befreiungsmöglichkeit bei Bereitstellung eines Jobtickets, und welche dieser Modelle nach geltendem Recht grundsätzlich zulässig sind (dazu nachfolgend 2. bis 5.);

- welche rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit ein Land eine entsprechende Abgabe einführen kann.

Zu dem letzten Punkt wird darauf hingewiesen, dass Fragen, die sich auf das Landesrecht einschließlich des Landesverfassungsrechts und des Kommunal(abgaben)rechts beziehen, hier nicht behandelt werden.

---

1 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 089/24; WD 4 - 3000 - 067/24.

2 Das „Sondierungsergebnis der Landesverbände Berlin der Linken, Bündnis 90 / Grüne und SPD vom 17. Oktober 2026“ enthält im Kapitel Mobilität (S. 10) keinen Hinweis auf die Einführung einer neuen Abgabe.

3 Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, ÖPNV-Abgabe für Arbeitgeber, WD 4 - 3000 - 021/20 vom 10.3.2020.

Die genannten Untersuchungsaufträge und Fragen werden im Folgenden zusammengefasst bearbeitet. Zunächst wird die Abgabe nach dem im Jahr 2025 in Kraft getretenen Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg dargestellt und finanzverfassungsrechtlich eingeordnet (dazu 2.1.). Sodann werden Beispiele für vorgeschlagene (Bremen) oder geltende Arbeitgeber-Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV (Frankreich, Wien und Bundesstaat New York) dargestellt (dazu 2.2. bis 2.5.). Im Anschluss daran wird die Rechtsnatur einer Arbeitgeber-Abgabe nach Art dieser Beispiele bestimmt (dazu 3.). Dazu erfolgt im Schwerpunkt eine Abgrenzung zwischen Steuer und Beitrag anhand des Kriteriums der Gegenleistung (dazu insbesondere 3.4.). Sodann wird geprüft, ob eine Gesetzgebungskompetenz für Bund oder Länder zur Einführung einer Arbeitgeber-Abgabe als Steuer besteht (dazu 4.). Abschließend wird geprüft, ob die Arbeitgeber-Abgabe eine Sonderabgabe sein kann und ob sie die Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben erfüllen würde (dazu 5.). Eine Zusammenfassung schließt die Ausarbeitung ab (dazu 6.).

## 2. (Arbeitgeber-)Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV

Die Abgabe nach dem Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg ist keine Arbeitgeber-Abgabe (dazu nachfolgend 2.1.). Den anschließend vorgestellten Abgaben ist gemein, dass sie Arbeitgeber als Abgabeschuldner belasten, die Bemessungsgrundlage an die Beschäftigten anknüpfen (Gehälter oder Anzahl) und ihr Aufkommen jeweils zweckgebunden zur Finanzierung des ÖPNV verwendet wird (dazu nachfolgend 2.2. bis 2.5.).

### 2.1. Mobilitätspass nach dem LMG Baden-Württemberg

Das Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg (Landesmobilitätsgesetz - LMG) vom 18. März 2025[4] (im Folgenden: LMG BW) gibt in seinem vierten Abschnitt unter dem Titel „Mobilitätspass“ (§§ 14 ff. LMG BW) den Stadtkreisen (kreisfreien Städten) und den Landkreisen als Aufgabenträger für den ÖPNV[5] die Möglichkeit, auf der Grundlage einer kommunalen Satzung eine Abgabe zu erheben. Die Abgabe finanziert den sogenannten Mobilitätspass für die Abgabeschuldner (§ 14 Abs. 1 Satz 1 LMG BW). Die Abgabe dient der Erreichung von Klimaschutzzielen im ÖPNV insbesondere durch die mit dem Mobilitätspass bewirkte Mitfinanzierung und Steigerung der Attraktivität des ÖPNV sowie durch eine Änderung des Mobilitätsverhaltens (§ 14 Abs. 1 Satz 4 LMG BW).

#### 2.1.1. Tatbestand der Abgabe

Das Gesetz sieht zwei Varianten der Abgabe vor: In der Variante 1 wird die Abgabe von den (volljährigen) Einwohnern im Gebiet der abgabenberechtigten Gebietskörperschaft erhoben (§ 19 LMG BW; im Folgenden bezeichnet als „**Einwohner-Abgabe**“).[6] In der Variante 2 wird die Abgabe von (volljährigen) natürlichen oder juristischen Personen erhoben, auf die ein Kraftfahrzeug

---

4 Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg (Landesmobilitätsgesetz - LMG) vom 18. März 2025, GBl. I Nr. 23.

5 Die Möglichkeit zur Abgabenerhebung steht unter bestimmten Voraussetzungen in Abstimmung mit den Landkreisen auch den sog. Großen Kreisstädten zu (§ 14 Abs. 2 bis 5 LMG BW).

6 Inhaber eines Nebenwohnsitzes können sich befreien lassen, wenn sie an ihrem Hauptwohnsitz eine entsprechende Abgabe leisten.

zugelassen ist und die innerhalb der Gebietskörperschaft ihren Wohnsitz bzw. Sitz haben (§ 20 LMG BW; im Folgenden bezeichnet als „**Halter-Abgabe**“).

In beiden Fällen erhalten die Abgabeschuldner „im Gegenzug für die Abgabe“ ein **Mobilitätsguthaben** in Höhe der Abgabe für die Nutzung des ÖPNV. Das Mobilitätsguthaben kann zum Erwerb von nicht übertragbaren personalisierten Zeitkarten des ÖPNV ab einem Geltungszeitraum von mindestens einer Woche verwendet werden. Es verfällt zwölf Monate nach der Bereitstellung (§ 18 LMG BW). Die Abgabe darf nur erhoben werden, wenn dem Abgabeschuldner ein ausreichendes und für ihn nutzbares Angebot des ÖPNV zur Verfügung steht (§ 21 Abs. 1 LMG BW). Für ein ausreichendes Angebot werden im Gesetz Bedingungen formuliert, die an Bereitstellungszeiträume, Takte und Richtungen für den ÖPNV anknüpfen (§ 21 Abs. 2 LMG BW). Das Angebot muss bereits zum Zeitpunkt der Einführung der Abgabe vorliegen (§ 21 Abs. 4 LMG BW). Damit wird verhindert, dass eine Abgabe geleistet werden muss, ohne von dem Mobilitätsguthaben profitieren zu können.

Das Aufkommen der Abgabe unterliegt einer **Zweckbindung**. Soweit das Aufkommen nicht durch Einlösung des Mobilitätsguthabens verbraucht wird, ist es für den Ausbau des ÖPNV zu verwenden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 LMG BW).[7] Die Höhe der Abgabe wird durch die kommunale Satzung festgelegt. Die Satzung kann Befreiungen für bestimmte Personen (§ 16 LMG BW) und differenzierte Abgabesätze insbesondere aus sozialen Gründen vorsehen (§ 17 LMG BW).

Das LMG BW ist am 29. März 2025 in Kraft getreten. Soweit ersichtlich hat bisher offenbar keine abgabeberechtigte Gebietskörperschaft in Baden-Württemberg die Abgabe eingeführt. Auch die im Gesetzgebungsverfahren in Erscheinung getretenen Modellkommunen (Freiburg, Karlsruhe, Ortenaukreis) haben die Abgabe nicht eingeführt.

#### 2.1.2. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

Das in Kraft getretene LMG BW gleicht im Wesentlichen dem Gesetzesentwurf, der dem Sachstand „Gesetzgebungskompetenzen der Länder im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und zur Erhebung von Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV“ der Wissenschaftlichen Dienste vom 13. September 2024[8] zugrunde lag. Die folgenden Ausführungen zur abgabenrechtlichen Einordnung können sich daher daran anlehnen. Sowohl die Einwohner-Abgabe als auch die Halter-Abgabe dürften Beiträge und damit nichtsteuerliche Abgaben darstellen. Sie unterliegen folglich nicht den besonderen Kompetenzregeln für Steuern aus Art. 105 ff. Grundgesetz (GG), sondern den allgemeinen Regeln über die Gesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG; siehe zum Hintergrund 3.1.). Die Länder haben eine Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung solcher Abgaben, wenn ihnen für die jeweilige Sachmaterie eine Gesetzgebungskompetenz zukommt. Zur

---

7 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).

8 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 089/24; WD 4 - 3000 - 067/24.

Verteilung der Gesetzgebungskompetenz auf Bund und Länder im Bereich des ÖPNV wird auf den oben genannten Sachstand vom 13. September 2024[9] (dort Ziffer 2) verwiesen.

Die Schuldner der Einwohner-Abgabe erhalten eine individualisierbare **Gegenleistung** für die Zahlung der Abgabe in Gestalt eines „Mobilitätsguthabens“ für die Nutzung des kostenpflichtigen ÖPNV in dem Verkehrsverbund in dem Gebiet der abgabeberechtigten Gebietskörperschaft. Weil die Abgabeschuldner 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. 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 unerheblich[10] (siehe ausführlich zum Begriff des Beitrags im Zusammenhang mit Arbeitgeber-Abgaben und zur Abgrenzung zur Steuer unter 3.3. und 3.4.).

Die Verknüpfung der Einwohner-Abgabe mit einer Gegenleistung wird auch dadurch unterstrichen, dass die Abgabe nur eingeführt werden darf, wenn ein ausreichendes Angebot des ÖPNV zur Verfügung steht (siehe 2.1.), und dass Befreiungen von der Abgabenpflicht ausdrücklich für diejenigen Fälle vorgesehen sind, in denen Einwohnern kein unmittelbarerer Vorteil zukommt (§ 16 Abs. 2 Satz 2 LMG BW). Dies gilt zum Beispiel für Personen mit eingeschränkter körperlicher Mobilität. Das Aufkommen unterliegt zudem einer vollständigen Zweckbindung (siehe 2.1.). Durch die genannten Regelungen ist die Verknüpfung der finanziellen Belastung mit dem Zweck der Abgabe und mit der öffentlichen Leistung im gesetzlichen Tatbestand[11] der Einwohner-Abgabe hinreichend verankert.

Die Halter-Abgabe weist ebenso einen Gegenleistungsbezug (Mobilitätsguthaben für natürliche Personen) auf. 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). Dies stellt eine individualisierbare Gegenleistung für die Zahlung der Abgabe und einen Vorteil dar, den sie unter Ersparnis eigener Aufwendungen an ihre Beschäftigten weitergeben können.

Den Abgaben nach §§ 14 ff. LMG BW kann auch nicht entgegengehalten werden, sie hätten keine Finanzierungsfunktion.[12] Denn zum einen geht das Gesetz davon aus, dass das Aufkommen nicht in Gänze für das Mobilitätsguthaben verbraucht wird und insoweit für den Ausbau des ÖPNV zu verwenden ist (§ 15 Abs. 1 Satz 1 LMG BW). Zum anderen dient der zwingend zu erwerbende Mobilitätspass selbst gerade der Mitfinanzierung des ÖPNV (§ 14 Abs. 1 Satz 4 LMG BW; siehe 2.1.).

---

9 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 089/24; WD 4 - 3000 - 067/24.

10 *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 51; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 272.

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

12 Zu diesem Argument siehe *Jachmann*, NVwZ 1992, 932, 933 ff. zu einer Nahverkehrsabgabe, die „voll“ auf die Fahrpreise des ÖPNV angerechnet wird, und die daher weder Steuer noch Vorzugslast sein könne.

Auch die Vielzahl von potenziellen Abgabepflichtigen in der erhebenden Gebietskörperschaft spricht nicht gegen die Einordnung als Beitrag. Zwar erfasst die Einwohner-Abgabe von den Befreiungen abgesehen grundsätzlich jeden Einwohner als Abgabeschuldner und könnte daher in die Nähe einer Steuer rücken. Dies 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 schon deshalb zur Einordnung als Steuer.[13]

In seiner Entscheidung über den Rundfunkbeitrag führt das BVerfG aus:[14]

> „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.“

### 2.2. Vorschlag einer Gewerbebetriebsabgabe in Bremen

In dem Bericht (Entwurf) zur Teilfortschreibung des Verkehrsentwicklungsplans Bremen 2025 der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau vom 19. August 2022 ist das Konzept einer Gewerbebetriebsabgabe zur anteiligen Finanzierung des ÖPNV enthalten. Der Bericht hat die Einführung dieser Abgabe aber nicht empfohlen, sondern als „im Gesamtkontext weiter zu prüfen“ eingestuft.[15]

#### 2.2.1. Skizze der Gewerbebetriebsabgabe

Die Abgabe wird in dem Bericht wie folgt skizziert:

> „Der Beitrag gleicht den (bestehenden) Nutzen der Betriebe durch die öffentliche Bereitstellung des ÖPNV-Systems in der Stadt Bremen aus. Die Betriebe profitieren u.a. davon, dass sie für Mitarbeiter:innen und/oder Kund:innen erreichbar sind. Dies kann unmittelbar den wirtschaftlichen Erfolg der Betriebe berühren, sich beispielsweise in Kosteneinsparungen (wegfallende Pkw-Stellplätze) oder Umsatzsteigerungen (mehr Kund:innen) niederschlagen.
>
> Die Gewerbebetriebsabgabe ist eine wiederkehrende Abgabe für alle in Bremen tätigen Betriebe in Form eines Beitrages. Die Höhe des Beitrags wird vereinfacht mit 50 EUR je Mitarbeiter:in und Jahr unterstellt. Darauf sind für die Modellrechnung je Wirtschaftszweig

---

13 So *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 275. Siehe auch *Kube*, Der Rundfunkbeitrag, 2014, S. 50 f. (die Verwaltungsgebühr für die Ausstellung eines Personalausweises ist auch keine Steuer).

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

15 Bericht (Entwurf), S. 213.

differenzierte Hebesätze angewandt worden, um neben der Erreichbarkeit für Mitarbeiter:innen auch die Abhängigkeit des Betriebes vom Publikumsverkehr abzubilden.

Tatsächlich würde es erforderlich sein, darüber hinaus weitere und differenziertere Bestimmungskriterien der Beiträge zu entwickeln. Diese müssten in der Lage sein, die individuellen Nutzenunterschiede der Beitragspflichtigen abzubilden.

Es ist davon auszugehen, dass eine neue Verwaltungseinheit für die Aufgabe der Beitragserhebung und -abrechnung geschaffen wird. Es werden umfangreiche Informationsflüsse und Datenverarbeitungsaufgaben zu etablieren sein.

Ein oft zitiertes Modell aus dem Ausland ist die Lohnsummensteuer in Frankreich (Versement Transport), die jedoch rechtlich nicht 1 zu 1 in das System von Steuern und Abgaben in Deutschland übertragen werden kann. Als weiteres Referenzbeispiel kann die Dienstgeberabgabe in Wien genannt werden, da diese auch an die Mitarbeiteranzahl geknüpft ist."

Zu Nutzen und Wirkung der Abgabe wird in dem Bericht ausgeführt, dass eine verkehrslenkende Wirkung nicht erkennbar sei und dass für dieses Instrument umfangreiche Verwaltungsarbeiten und zusätzlich absehbar Aufwendungen für juristische Auseinandersetzungen anfallen würden. Zu den Kosten heißt es, dass die Einführung zu Beitragseinnahmen für die Stadt von ca. 19 Mio. Euro p.a. führen würde, von sehr hohen Einführungskosten auszugehen sei und eine Grobschätzung des langfristigen jährlichen Verwaltungsaufwands zwischen 1 bis 3,5 Mio. Euro p.a. liege.

#### 2.2.2. Finanzverfassungsrechtliche Einordnung

Der Bericht der Senatorin bezeichnet die Gewerbebetriebsabgabe selbst als „Beitrag". Der Bericht geht also davon aus, dass den abgabepflichtigen „Betrieben"[16] eine Gegenleistung zukommt in Gestalt einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung zur potenziellen Inanspruchnahme. Hier ist aber zweifelhaft, ob eine Gegenleistung besteht. Denn die Nutzung des ÖPNV erfolgt gerade nicht (nur) durch die „Betriebe" (zum Beispiel bei einer Dienstfahrt durch Angestellte während der Arbeitszeit). Die Begründung in dem Bericht stellt ganz wesentlich auf die Nutzung durch deren Mitarbeiter und Kunden ab. Zu der Frage, ob dieser mittelbare Nutzen für die „Betriebe" ausreicht, um eine Gegenleistung und damit einen Beitrag anzunehmen, oder ob es sich um eine Steuer handelt, siehe ausführlich die gemeinsame Betrachtung der Arbeitgeber-Abgaben unter 3.3. und 3.4.

### 2.3. Frankreich: *Versement Mobilité*

Die in Frankreich als *Versement Mobilité* bezeichnete Abgabe stellt eine Nahverkehrsabgabe dar, die erstmals 1971 in einem Modellversuch in Paris erhoben wurde (als *Versement Transport*). In den folgenden Jahren wurde ihr Anwendungsbereich sukzessive auf Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern erweitert.[17] Sie stellt eine neben den Benutzungsgebühren und den

16 Gemeint sind wohl unternehmerisch tätige natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften mit Betriebsstätten oder Niederlassungen in Bremen.

17 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024.

Finanzierungsbeiträgen der öffentlichen Hand wesentliche dritte Säule der Finanzierung des ÖPNV in Frankreich dar.[18]

Abgabepflichtig sind Arbeitgeber, die mindestens elf Mitarbeiter beschäftigen, in der *Île-de-France* bzw. in Kommunen mit über 10.000 Einwohnern, die die Abgabe eingeführt haben.[19] Bemessungsgrundlage für die Abgabe sind die sozialversicherungspflichtigen Arbeitsentgelte.[20] Die Berechnung erfolgt durch Anwendung eines festgelegten Prozentsatzes auf die Brutto-Lohnsumme.[21] Der Abgabesatz ist regional unterschiedlich und wird laufend angepasst.[22] Er variiert je nach Größe der Kommune zwischen 0,55 % und 2,95 % (Stand 2024).[23]

Die Einnahmen müssen von den Kommunen zweckgebunden für die Finanzierung des ÖPNV eingesetzt werden. Zulässig ist zum Beispiel auch die Verwendung für Fahrradverleih- oder Carpooling-Systeme. Die Einnahmen können sowohl für den laufenden Betrieb als auch für Investitionen in neue Infrastruktur verwendet werden.[24] Mit Einnahmen von etwa neun Milliarden Euro stellte die *Versement Mobilité* im Jahr 2021 knapp 50 % des Budgets der lokalen Mobilitätsbehörden bereit.[25]

Seit 2025 kann zusätzlich zur ggf. bestehenden eine weitere Nahverkehrsabgabe auf regionaler Ebene (*Versement mobilité régional et rural* (VMRR)) nach den gleichen Grundsätzen eingeführt werden.[26] Der Abgabesatz darf höchstens 0,15 % der Lohnsumme betragen. Die Abgabe kann für die ganze Region oder Teile davon eingeführt werden. Mehrere französische Regionen haben davon inzwischen Gebrauch gemacht.[27]

Zur Einordnung einer Arbeitgeber-Abgabe nach dem Modell der *Versement Mobilité* aus der Sicht des deutschen Abgabenrechts siehe ausführlich unter 3.

---

18 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024 („Drittnutzerfinanzierung/Nutznießerfinanzierung“).

19 Service Public Entreprendre, Versement mobilité.

20 Service Public Entreprendre, Versement mobilité.

21 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024.

22 Service Public Entreprendre, Versement mobilité.

23 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024.

24 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024.

25 Deutsch-Französisches Zukunftswerk, Versement mobilité, Factsheet, März 2024.

26 Service Public Entreprendre, Versement mobilité.

27 Service Public Entreprendre, Versement mobilité.

### 2.4. Wien: Dienstgeberabgabe

1970 wurde im Bundesland Wien eine sog. Dienstgeberabgabe („U-Bahn-Steuer“) eingeführt. Die Dienstgeberabgabe ist von jedem Dienstgeber (natürliche oder juristische Person) abzuführen, der auf der Grundlage eines Dienstverhältnisses mindestens einen Dienstnehmer beschäftigt, dessen Beschäftigungsort in Wien liegt.[28] Die Abgabe beträgt für jeden Dienstnehmer und für jede angefangene Woche eines bestehenden Dienstverhältnisses zwei Euro (§ 5 Wiener Dienstgeberabgabegesetz).[29] Der Abgabepflichtige hat die Abgabe selbst zu berechnen und bis zum 15. Tag jedes Monates für den Vormonat zu entrichten.

Bestimmte Dienstverhältnisse sind von der Abgabe befreit, beispielsweise wenn der Dienstnehmer das 55. Lebensjahr überschritten hat, Ausbildungsverhältnisse oder wenn die zu leistende Arbeitszeit wöchentlich das Ausmaß von zehn Stunden nicht übersteigt.[30]

Das Aufkommen ist zweckgebunden. Nach § 9 des Wiener Dienstgeberabgabegesetzes fließen die Einnahmen aus der Abgabe der Stadt Wien zu und sind für die Errichtung einer Untergrundbahn zu verwenden.

Der österreichische Verfassungsgerichtshof geht in einer Entscheidung aus dem Jahr 1972 davon aus, dass die Dienstgeberabgabe eine Steuer[31] sei. Dabei führt er aus:[32]

> „Da eine Abgabe von der Art einer Steuer nicht ein Entgelt für Vorteile, die der Abgabenberechtigte dem Abgabenpflichtigen gewährt, darstellt, und umgekehrt der Abgabenleistung nicht eine wirtschaftliche Gegenleistung des Abgabeberechtigten entsprechen muß (…), ist aus dem Umstand, daß die unter Verwendung des Ertrages der Dienstgeberabgabe zu errichtende Untergrundbahn nicht nur den Dienstgebern, sondern auch den Dienstnehmern zum Vorteil gereichen wird, für die Sachlichkeit der Abgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen nichts zu gewinnen. Besteuerungsgegenstand der Dienstgeberabgabe sind nicht die Vorteile, die sich aus der unter Verwendung ihres Ertrages zu errichtenden Untergrundbahn ergeben, sondern Besteuerungsgegenstand ist das Bestehen eines Dienstverhältnisses. Insofern unterscheidet sich die Rechtslage nach dem DAG grundlegend von der Rechtslage, wie sie beispielsweise bei den Fremdenverkehrsabgaben gegeben ist, die den vom Gesetzgeber angenommenen speziellen Fremdenverkehrsnutzen als Besteuerungsgegenstand haben (…).“

Zur Einordnung einer Arbeitgeber-Abgabe nach dem Modell der Dienstgeberabgabe aus der Sicht des deutschen Abgabenrechts siehe ausführlich unter 3.

---

28 Wirtschaftskammer Österreich, Dienstgeberabgabe der Gemeinde Wien.

29 Gesetzefinden.at, Wiener Dienstgeberabgabegesetz.

30 Wirtschaftskammer Österreich, Dienstgeberabgabe der Gemeinde Wien.

31 So auch die Bezeichnung durch das Rechnungs- und Abgabewesen der Stadt Wien, Umfassende Informationen zum Dienstgeberabgabeverfahren, S. 5.

32 Verfassungsgerichtshof, Erkenntnis vom 21.6.1972, B330/71 u.a.

### 2.5. Bundesstaat New York: *Metropolitan Commuter Transportation Mobility Tax*

Die *Metropolitan Commuter Transportation Mobility Tax* (MCTMT) ist eine Abgabe, die für bestimmte Arbeitgeber in *New York State* sowie Selbstständige gilt, die innerhalb des *Metropolitan Commuter Transportation District* (MCT-Distrikt) einer Geschäftstätigkeit nachgehen.

Abgabepflichtig sind zum einen Arbeitgeber, die nach den Regeln der Einkommensteuer für den Bundesstaat New York lohnsteuerabzugspflichtig sind und deren Lohnsumme in einem Quartal 312.500 Dollar für Arbeitnehmer in beiden Zonen des MCT-Distrikts übersteigt. Nicht steuerpflichtig sind zum Beispiel Bundesbehörden, die Vereinten Nationen, Arbeitgeber von Haushaltsbeschäftigten oder Bildungseinrichtungen.

Die Höhe der Abgabe errechnet sich aus dem Lohnaufwand multipliziert mit dem jeweils anzuwendenden Abgabesatz. Der Abgabesatz ist für die beiden Zonen des MCT-Distrikts unterschiedlich. Der Satz in der Zone 1 (Gebiet der Stadt New York) beträgt seit 2025 0,055 % (für Lohnaufwand bis 375.000 Dollar), 0,115 % (für darüber liegenden Lohnaufwand bis 437.500 Dollar), 0,6 % (entsprechend bis 2.500.000 Dollar) und 0,895 % (für Lohnaufwand über 2.500.000 Dollar).[33]

Selbstständige (natürliche Personen einschließlich Partner bzw. Gesellschafter von Personengesellschaften) mit Einkünften aus dem Gebiet des MCT-Distrikts unterliegen der MCTMT, wenn diese Einkünfte für jede Zone jeweils die Freigrenze von 50.000 Dollar (2025) bzw. 150.000 Dollar (2026) übersteigen. Der Abgabesatz beträgt 0,6 % für Einkünfte in Zone 1 und 0,34 % für Einkünfte in Zone 2 (außerhalb des Stadtgebiets von New York).[34]

Zur Einordnung einer Arbeitgeber-Abgabe nach dem Modell der MCTMT aus der Sicht des deutschen Abgabenrechts siehe ausführlich unter 3. Die Erfassung der Selbständigen geht allerdings über eine Arbeitgeber-Abgabe hinaus.

### 2.6. Fazit

Die hier betrachteten fünf Beispiele für Nahverkehrsabgaben lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

– Bei den nach §§ 14 ff. LMG BW möglichen, offenbar noch nicht umgesetzten beiden Varianten der Abgabe (Einwohner-Abgabe und Halter-Abgabe) besteht eine den Abgabepflichtigen zuordenbare Gegenleistung. Die Abgabe dürfte sich daher als Beitrag einordnen lassen (siehe 2.1.2.). Es handelt sich nicht um eine Arbeitgeber-Abgabe.

---

33 Zum Ganzen bis hier New York State, Department of Taxation and Finance, Employers: metropolitan commuter transportation mobility tax (MCTMT).

34 Zum Ganzen New York State, Department of Taxation and Finance, New York City, Yonkers, and MCTMT und Instructions for Form IT-201, Full-Year Resident Income Tax Return, New York State • New York City • Yonkers • MCTMT.

– Bei den vier anderen **Arbeitgeber-Abgaben**[35] besteht keine den Abgabepflichtigen unmittelbar zuordenbare Gegenleistung. Diese Abgaben sind nicht vergleichbar nutzerorientiert, sondern greifen eine Gruppe von Abgabepflichtigen heraus (Arbeitgeber), die mittelbar vom ÖPNV profitiert, und nicht, weil sie den ÖPNV selbst nutzt oder nutzen kann. Es besteht daher ein allenfalls mittelbarer Gegenleistungsbezug („Nutznießerabgabe“[36]). Im Folgenden soll die Rechtsnatur dieses Abgabentyps bestimmt werden.

## 3. Rechtsnatur der Arbeitgeber-Abgabe: Steuer oder Beitrag?

### 3.1. Notwendigkeit der Klassifizierung von Abgaben

Abgaben sind als Geldleistungspflichten eine Form öffentlicher Lasten; sie dienen in der Regel der Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs.[37] Zu den **Abgaben** zählen Steuern, Gebühren, Beiträge, sogenannte Sonderabgaben, Sozialversicherungsbeiträge und weitere, „atypische“ Abgaben.[38] 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.

Auch wenn die Finanzverfassung diese Kompetenzen im Wesentlichen nur für Zölle und Steuern regelt, ist die Erhebung **nichtsteuerlicher Abgaben** verschiedener Art dadurch nicht ausgeschlossen; das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen.[39] Für nichtsteuerliche Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Sachgesetzgebungskompetenzen (Art. 70 ff. GG).[40] Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern ist aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Denn aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben sich Grenzen für Abgaben, die der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz erhebt[41] (zu den Sonderabgaben siehe noch 5.). Für die Rechtfertigung einer Gebühr oder eines Beitrags dem Grunde nach können nur die Kostendeckung und der

---

35 Die Abgabe im Staat New York geht über eine Arbeitgeber-Abgabe hinaus, indem sie auch Selbständige ohne Arbeitnehmer erfasst.

36 Auch als „Nutznießerfinanzierung“ bezeichnet, siehe etwa *Zinner*, „Nahverkehrsabgabe im ÖPNV: Die Zeche könnten auch die anderen zahlen“, MDR vom 3.4.2026, mit folgenden Beispielen für „Nutznießer“: Unternehmen, Immobilienbesitzer, Autofahrer.

37 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 40. Daneben gibt es Abgaben ohne Finanzierungsfunktion.

38 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 45 f. (kein numerus clausus der Abgabenarten).

39 BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715, 716; BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995, 2 BvR 413/88 u.a., NVwZ 1996, 469, 470; siehe auch BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., Rn. 54; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 276 (kein numerus clausus).

40 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 276.

41 BVerfG, Urteil vom 19.3.2003, 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715, 716.

Vorteilsausgleich in Betracht kommen, da ansonsten der begriffliche Konnex zur Entgeltlichkeit (Gegenleistungsbezug) gelöst würde.[42] Für die Rechtfertigung der Höhe nach dürfen auch soziale Zwecke und Lenkungsziele berücksichtigt werden.[43] Die Einordnung einer Abgabe richtet sich nicht nach der Bezeichnung durch den Gesetzgeber, sondern nach ihrem materiellen Gehalt.[44]

Die Länder haben also die Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung einer Arbeitgeber-Abgabe nur, wenn es sich dabei um eine nichtsteuerliche Abgabe (zum Beispiel um einen Beitrag oder eine Sonderabgabe) handelt und die Länder für die jeweilige Sachmaterie die Gesetzgebungskompetenz haben. Zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder im Bereich des ÖPNV wird auf den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste vom 13. September 2024[45] (dort Ziffer 2) verwiesen.

### 3.2. Begriff der Steuer / Zwecksteuer

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 Einnahmen 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.[46] Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) definiert Steuern als öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast **ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs** eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden.[47] 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.[48]

Die Einordnung der **Arbeitgeber-Abgabe** als Steuer hängt also davon ab, dass keine individuelle Gegenleistung vorliegt. Sofern das Aufkommen der Arbeitgeber-Abgabe ausschließlich für den ÖPNV verwendet wird und somit einer Zweckbindung unterliegen soll, schließt dies die Einordnung als Steuer nicht aus. Die gesetzliche Zweckbindung steht dem Steuercharakter einer Abgabe nämlich nicht entgegen.[49] Auch eine **Zwecksteuer ist eine Steuer**.[50] Denn wie Steuern werden

---

42 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 280.

43 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 280.

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

45 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 089/24; WD 4 - 3000 - 067/24.

46 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 214.

47 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.

48 *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: Oktober 2023) Rn. 153.

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

50 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 224.

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.[51] Die Zweckbindung ändert daher nichts am Steuercharakter einer Abgabe. Die Bindung der Einnahmen aus einer Steuer an einen bestimmten Ausgabenzweck ist verfassungsrechtlich auch grundsätzlich zulässig.[52]

### 3.3. Begriff der 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.[53] Zur Abgrenzung von Gebühren und Beiträgen führt das BVerfG[54] 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 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.[55] 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.[56] Im Gegensatz zu Steuern weisen Gebühren und Beiträge also einen **Gegenleistungsbezug** auf; der Abgabepflichtige erhält eine individuell zurechenbare Leistung (Gebühr) oder die Möglichkeit der

---

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

52 Jedenfalls besteht aus verfassungsrechtlicher Sicht ein weiter Spielraum für den Gesetzgeber, eine einzelne Steuer als Zwecksteuer auszugestalten; siehe dazu BVerfG, Urteil vom 18.7.2018, 1 BvR 1675/16 u.a., NJW 2018, 3223, Rn. 53; siehe auch *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.16.

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

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

55 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 270.

56 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 111. EL 6/2026, Art. 105 Rn. 88; *Kube*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.8.2026, Art. 105 Rn. 16.

Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung (Beitrag).[57] Der Gegenleistungsbezug ist also das zentrale Merkmal der Gebühren und Beiträge.[58] Nur wenn der für Vorzugslasten charakteristische Zusammenhang zwischen Leistung und Gegenleistung erhalten bleibt, ist eine trennscharfe Abgrenzung zwischen Vorzugslasten und Steuern möglich.[59]

Für den Gegenleistungsbezug ist nicht erforderlich, dass der Abgabetatbestand 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 Abgabenbemessung verfolgt.[60] 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.[61]

Die Einordnung der **Arbeitgeber-Abgabe** als Gebühr scheidet aus; die Einordnung als Beitrag hängt davon ab, dass eine dem Schuldner (Arbeitgeber) zuordenbare, individualisierbare Gegenleistung vorliegt (siehe zur Abgabe nach §§ 14 ff. LMG BW oben 2.1.). Bei der Arbeitgeber-Abgabe ist der Gegenleistungsbezug gerade fraglich (zur Abgrenzung nachfolgend 3.4.). Wird er verneint, erfüllt die Arbeitgeber-Abgabe die Merkmale des Steuerbegriffs (zur dann fehlenden Gesetzgebungskompetenz nachfolgend 4.; zur Abgrenzung zur Sonderabgabe nachfolgend 5.).

### 3.4. Kein Gegenleistungsbezug der Arbeitgeber-Abgabe

Für die Arbeitgeber-Abgabe kommt es darauf an, welche Anforderungen an die individualisierbare, zurechenbare öffentliche Leistung im Falle von Beiträgen zu stellen sind. Der Beitragsschuldner trägt zum Bestand einer Einrichtung bei, die ihm **individualisierbar zur Benutzung** zur Verfügung steht.[62] Der Beitrag finanziert die Investition, deren **Nutzer** noch nicht individuell bestimmt sind, sondern in einer Gruppe vermutet werden.[63] Die Gebühr wird für eine staatliche Leistung geschuldet; der Beitrag bereits für ein Leistungsangebot; beide verlangen einen **Vorteil** oder einen Aufwand, der einem einzelnen (Gebühr) oder einer Gruppe (Beitrag) **zugerechnet** werden kann[64] (siehe auch 3.2.).

Die Bereitstellung des ÖPNV als öffentliche Einrichtung stellt einen **Vorteil** in diesem Sinne dar, der Grund für eine Vorzugslast sein kann. Für einen Beitrag muss der Vorteil zumindest

---

57 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Auflage 2026, Rn. 269 f.

58 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 267; *Waldhoff*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. zu Art. 104a ff. (232. Lfg. 10/25) Rn. 490.

59 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 280.

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

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

62 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 17.

63 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 62.

64 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 17.

„individualisierbar“ den „Nutzern“ (bzw. der Nutzergruppe) zur „Benutzung“ zur Verfügung stehen. Diese Voraussetzungen dürften im Falle der Arbeitgeber-Abgabe nicht erfüllt sein. Denn **Nutzer** des ÖPNV sind nicht die beitragspflichtigen Arbeitgeber, sondern ihre Mitarbeiter bzw. Kunden (so auch die Begründung für den Vorschlag einer Gewerbebetriebsabgabe, siehe 2.2.1.) und alle übrigen beförderten Personen. Sofern die Arbeitgeber sich oder ihre Mitarbeiter zu betrieblichen Zwecken (zum Beispiel für eine Dienstfahrt der Mitarbeiter während der Arbeitszeit) durch den ÖPNV befördern lassen, ist diese Beförderung gerade nicht durch die Arbeitgeber-Abgabe gedeckt, sondern erfordert ein separates Beförderungsentgelt unabhängig von der Arbeitgeber-Abgabe. Die **Benutzung** der öffentlichen Einrichtung (im Sinne des Beitragsbegriffs) erfolgt also nicht durch die Arbeitgeber.[65] Die Arbeitgeber-Abgabe steht folglich nicht in einem Gegenleistungsverhältnis zur möglichen Nutzung des ÖPNV, wie es für einen Beitrag aber typisch und notwendig ist.

Sofern die Arbeitgeber als „Nutznießer“ oder „Profiteure“ des ÖPNV angesehen werden, stellt dies keine für einen Beitrag begriffsnotwendige „Benutzung“ des ÖPNV dar. In diesem Falle profitieren die Arbeitgeber wie andere Gruppen oder Einrichtungen der Gesellschaft (Privatpersonen, Vereine, Touristen, Schüler, Studierende, Bildungseinrichtungen, Behörden usw.) von dem Angebot des ÖPNV. Dabei ist auch zu bedenken, dass der Beitrag begrifflich zur Steuer abgrenzbar bleiben muss (zu den Gründen siehe 3.1.). Die Finanzierung von Gemeinlasten hat grundsätzlich durch Steuern zu erfolgen. Könnte man mittelbare Nutznießer im Wege von Beiträgen für die Finanzierung von allerlei Vorteilen heranziehen, würde die Abgrenzung zur Steuer verwischen und die Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung als verfassungsrechtliche Kompetenzordnung für die Finanzierung des Staates unterlaufen. Auch dies spricht gegen eine ausufernde Ausdehnung des Beitragsbegriffs.

Nach alledem dürfte es sich bei einer Arbeitgeber-Abgabe gemäß den unter 2.2. bis 2.5. dargestellten Modellen nicht um einen Beitrag, sondern um eine Steuer handeln, und bei entsprechender Zweckbindung der Mittel um eine Zwecksteuer (dazu 3.2.).

### 4. Arbeitgeber-Abgabe als Steuer: keine Gesetzgebungskompetenz

Handelt es sich bei der Arbeitgeber-Abgabe um eine Steuer, richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 105 GG. Nach Art. 105 Abs. 2 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Steuern, wenn ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder zum Teil zusteht oder die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen. Übrige Steuern in diesem Sinne sind nur die in Art. 106 GG genannten Steuern bzw. Steuerarten. Über andere dort nicht ausdrücklich genannte Steuern oder Steuerarten haben weder Bund noch Länder die Gesetzgebungskompetenz; denn dem einfachen Gesetzgeber kommt **kein freies Steuererfindungsrecht** zur Einführung anderer Steuern zu (Sperrwirkung der Finanzverfassung).[66]

---

65 Vgl. auch zum Vorschlag einer Nahverkehrsabgabe als Pendlerabgabe, die für die Benutzung bestimmter Straßen mit einem Kraftfahrzeug vom Arbeitgeber erhoben wird, zutreffend *Hegelau*, in: Institut für Finanzen und Steuern e.V., Grüner Brief Nr. 329 (1994), S. 65 (Arbeitgeber ist weder Benutzer noch unmittelbarer Veranlasser noch Nutznießer einer bestimmten Straßennutzung).

66 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 69 ff., 94 ff. Zum Streit darum siehe *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 251 ff.

Die in Art. 105 GG und Art. 106 GG genannten Steuern und Steuerarten sind Typusbegriffe und nicht in einem engen technischen Sinne zu verstehen. Neue Steuern sind daher daraufhin abzugleichen, ob sie dem Typus einer dort genannten Steuer entsprechen. Das BVerfG betont, dass der Gesetzgeber im Rahmen dieser durch Art. 105 GG und Art. 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit verfügt, so dass es dem Gesetzgeber offensteht, neue Steuern zu „erfinden“ und bestehende Steuergesetze auch grundlegend zu verändern.[67] Im Hinblick auf eine neue Abgabe ist daher entscheidend, ob sie einem der in Art. 106 GG genannten Steuertypen zugeordnet werden kann. Dies bestimmt sich nach den wesensprägenden Strukturmerkmalen der Steuer, also Subjekt (Schuldner) und Objekt (Gegenstand), Maßstab der Bemessung und Art der Erhebung; entscheidend ist, ob zwei Steuern materiell dieselbe Quelle wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit abschöpfen.[68]

Die **Arbeitgeber-Abgabe** lässt sich keinem der in Art. 106 GG genannten Kompetenztitel zuordnen (dazu nachfolgend 4.1. bis 4.3.), so dass weder für den Bund noch für die Länder eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer solchen Steuer besteht.

### 4.1. Keine Verkehrsteuer

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für die Straßengüterverkehrsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer und sonstige auf motorisierte Verkehrsmittel bezogene Verkehrsteuern (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG). Eine an die Arbeitsverhältnisse anknüpfende Abgabe der Arbeitgeber fällt nicht unter diese Kompetenznorm.

Der Bund hat die konkurrierende Gesetzgebung über die übrigen Verkehrsteuern, wenn die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG vorliegen (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG). Das Aufkommen steht den Ländern zu. Damit sind die sonstigen Verkehrsteuern gemeint, die nicht bereits in Art. 106 Abs. 1 (siehe oben) oder Abs. 3 GG (Umsatzsteuer) genannt sind.

Verkehrsteuern in diesem Sinne knüpfen an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs an.[69] Dies kann zum Beispiel der Abschluss eines Vertrages sein. Wegen dieser Anknüpfung kommen regelmäßig auch zwei denkbare Steuerschuldner in Betracht; die Verkehrsteuer kann als direkte oder – auf Abwälzbarkeit angelegte – indirekte Steuer ausgeführt werden.[70] **Belastungsgrund** der Verkehrsteuer ist nicht der Verkehrsakt, sondern das zum Beispiel vom Käufer bzw. Kunden zum Zwecke der Bezahlung eingesetzte Einkommen; Verbrauch-, Verkehr- und Aufwandsteuern ist daher gemein, dass sie Leistungsfähigkeit abschöpfen, die in der privat veranlassten

67 BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017, 2 BvL 6/13, NJW 2017, 2249, Rn. 64, 68; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 81 f.; *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.5 f.

68 BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 787; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 82, Art. 105 Rn. 151.

69 BVerfG, Urteil vom 5.11.2014, 1 BvF 3/11, NVwZ 2015, 288, Rn. 30.

70 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 97.

Einkommensverwendung zum Ausdruck kommt.[71] Beispiele für Verkehrsteuern sind die Grunderwerbsteuer, die Feuerschutzabgabe und die Rennwett- und Lotteriesteuer.[72]

Die **Arbeitgeber-Abgabe** knüpft zwar an Akte oder Vorgänge des Rechtsverkehrs an, nämlich an das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses. Der Belastungsgrund der Arbeitgeber-Abgabe liegt aber nicht darin, dass Leistungsfähigkeit, in der eine privat veranlasste Einkommensverwendung zum Ausdruck kommt, abgeschöpft werden soll, und zwar weder des Arbeitgebers noch eines Dritten (hier des Arbeitnehmers), auf den er die Belastung überwälzt. Die Arbeitgeber-Abgabe soll also weder die Konsumleistungsfähigkeit des Arbeitgebers noch des Arbeitnehmers erfassen.

### 4.2. Keine (örtliche) Aufwandsteuer

Aus eben diesem Grund handelt es sich bei der Arbeitgeber-Abgabe auch nicht um eine Aufwandsteuer. Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind (Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG). Eine Aufwandsteuer knüpft an das Halten bzw. den Gebrauch von Gütern und Dienstleistungen an.[73] Aufwandsteuern sind Steuern auf die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit; ihr Zweck besteht darin, anlässlich der Vermögens- und Einkommensverwendung mittelbar die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Konsumenten zu erfassen.[74] Anknüpfungspunkt ist der Konsum in Form eines äußerlich erkennbaren Zustandes, in dem sich die Leistungsfähigkeit äußert.[75] Zu den örtlichen Aufwandsteuern gehören zum Beispiel die Hundesteuer, Übernachtungsteuer, Vergnügungsteuer (insbesondere als Spielautomatensteuer) oder Zweitwohnungsteuer.[76]

Wie schon zur Verkehrsteuer ausgeführt (siehe 4.1.) trifft die Arbeitgeber-Abgabe nicht den Belastungsgrund einer Aufwandsteuer. Sie soll weder den „Konsum“ des Arbeitgebers belasten noch auf die Arbeitnehmer abgewälzt werden.

### 4.3. Abgrenzung zur Gewerbesteuer

Die Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer liegt beim Bund (Art. 105 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG).[77] Das Aufkommen steht den Gemeinden zu, Bund und Länder können durch eine Umlage beteiligt werden (Art. 106 Abs. 6 GG).

---

71 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 94, 97.

72 *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.8.2026, Art. 106 Rn. 15.

73 *Seer*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 2.48.

74 BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 786.

75 So BVerfG, Beschluss vom 6.12.1983, 2 BvR 1275/79, NJW 1984, 785, 786.

76 *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.8.2026, Art. 105 Rn. 52.1.

77 *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.8.2026, Art. 105 Rn. 38.

Der Gewerbesteuer unterliegt jeder stehende Gewerbebetrieb, soweit er im Inland betrieben wird (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Gewerbesteuergesetz (GewStG)). Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der Gewerbeertrag. Dieser bemisst sich grundsätzlich nach den Einkünften aus Gewerbebetrieb, die nach den für die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer geltenden Regeln ermittelt werden, vermehrt bzw. vermindert um besondere gewerbesteuerliche Hinzurechnungen und Kürzungen (§ 7 Satz 1 GewStG). Die Gewerbesteuer hat je nach Rechtsform des Unternehmens eine unterschiedliche Funktion, entweder als zweite Ertragsteuer für Kapitalgesellschaften oder als nur vorläufige (überwiegend an die Gemeinden fließende), aber auf die Einkommensteuer anrechenbare Steuer.[78]

Auf den ersten Blick scheint die Arbeitgeber-Abgabe der Gewerbesteuer nicht nahe zu stehen. Die Gewerbesteuer war allerdings ursprünglich als Äquivalent für die Nutzung der kommunalen Infrastruktur durch Gewerbebetriebe gedacht. Anders als heute bestand ihre Bemessungsgrundlage nicht nur aus dem Gewerbeertrag, sondern zusätzlich – bis 1997 – aus dem Gewerbekapital und – bis 1979 (und insofern beschäftigungsfeindlich) – aus der gezahlten Lohnsumme (Lohnsummensteuer).[79] Diese und weitere Veränderungen der Gewerbesteuer verstärken die Zweifel, wie die Gewerbesteuer heute zu rechtfertigen ist. Durch die zwischenzeitlichen Reformen wurde der Objektsteuercharakter der Gewerbesteuer relativiert, ohne sie jedoch vollständig in eine nach individueller Leistungsfähigkeit bemessene Ertragsteuer umzuwandeln.[80] Das BVerfG[81] stellt für die Rechtfertigung der Zusatzbelastungen durch die Gewerbesteuer aber nach wie vor darauf ab, dass Gewerbebetriebe den Gemeinden, die Hauptsteuergläubiger der Gewerbesteuer sind, zusätzliche Lasten verursachen, die durch die Gewerbesteuer kompensiert werden. Zur Rechtfertigung der Gewerbesteuer wird also nach wie vor das **Äquivalenzprinzip** herangezogen. Dabei spielen Fragen der tatsächlichen Belastung der Gemeindeinfrastruktur, der Größe der Unternehmen oder ihrer Leistungsfähigkeit keine Rolle. Die Rechtsprechung hält die Zusatzbelastung aus der Gewerbesteuer also für gerechtfertigt und begründet dies weiterhin mit dem traditionellen **Objektsteuercharakter** der Gewerbesteuer.[82] Die für die Einkommen- und Körperschaftsteuer geltenden Prinzipien der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und das objektive Nettoprinzip sollen für die Gewerbesteuer nach wie vor nicht gelten, obwohl diese sich in eine reine Ertragsteuer umgewandelt hat.[83]

Die **Arbeitgeber-Abgabe** knüpft ähnlich wie die inzwischen abgeschaffte Lohnsummensteuer (als Komponente der Gewerbesteuer) an die Beschäftigungsverhältnisse bzw. die gezahlten Gehälter

78 Dazu Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nutzung von „Gewerbesteueroasen“ durch Konzerne in Deutschland, WD 4 - 3000 - 068/25 vom 6.2.2026, Ziffer 2.

79 *Desens/Tappe*, Steuerrecht, 29. Aufl. 2026, Rn. 1339 ff.; *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 175.

80 *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 111. EL 6/2026, Art. 106 Rn. 176; *Desens/Tappe*, Steuerrecht, 29. Aufl. 2026, Rn. 1342 f.

81 Siehe etwa BVerfG, Beschluss vom 15.1.2008, 1 BvL 2/04, DStRE 2008, 1003, Rn. 80, 85.

82 Zum Wandel der Gewerbesteuer weg von ihren äquivalenztheoretischen Anfängen siehe *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 12.3.

83 So als Fazit zur Rechtsprechung des BVerfG zur Gewerbesteuer *Hey*, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Aufl. 2024, Rn. 12.6.

an. Sie soll außerdem – wie (einst) die Gewerbesteuer – einen Ausgleich für die Nutzung (eines Teils) der kommunalen Infrastruktur schaffen. Trotz dieser Gemeinsamkeiten wird man die Arbeitgeber-Abgabe aufgrund der weiteren Besonderheiten der Gewerbesteuer und insbesondere aufgrund ihrer Wandlung zur Ertragsteuer dem Typus nach nicht als Gewerbesteuer (oder denkbarer Teil-Typus einer Gewerbesteuer) ansehen können.

Andererseits teilt die frühere Lohnsummensteuer als traditioneller Teil der Gewerbesteuer bei isolierter Betrachtung einige Strukturmerkmale der Arbeitgeber-Abgabe. Dies betrifft zumindest das Steuerobjekt, soweit in beiden Fällen die Lohnsumme belastet wird, und in Teilen den Steuerschuldner. Allerdings entspricht die Erfassung aller Arbeitgeber gerade nicht der typischen Beschränkung der Gewerbesteuer gerade nur auf Gewerbebetriebe. Und hinsichtlich der Bemessung und der Art der Erhebung bestehen erhebliche Unterschiede. Auch der Belastungsgrund ist bei der Arbeitgeber-Abgabe viel enger. Letztlich dürfte daher keine hinreichende strukturelle Vergleichbarkeit zwischen der Arbeitgeber-Abgabe und der Lohnsummensteuer (als Gewerbesteuer) bestehen.

Im Ergebnis lässt sich die Arbeitgeber-Abgabe daher auch nicht auf die Gesetzgebungskompetenz für die Gewerbesteuer stützen.

### 4.4. Ergebnis

Die Arbeitgeber-Abgabe lässt sich keiner der in Art. 105 f. GG genannten Steuern oder Steuerarten zuordnen. Weder Bund noch Länder haben daher die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Arbeitgeber-Abgabe als Steuer (kein freies Steuererfindungsrecht; siehe oben 4.).

## 5. Arbeitgeber-Abgabe keine (verfassungsgemäße) Sonderabgabe

Abschließend wird geprüft, ob die Arbeitgeber-Abgabe statt einer – mangels Gesetzgebungskompetenz verfassungswidrigen – Steuer eine Sonderabgabe sein kann. Der fehlende Gegenleistungsbezug (siehe 3.4.), die Zweckbindung des Aufkommens und die behauptete besondere Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber für den ÖPNV können die Arbeitgeber-Abgabe in die Nähe einer Sonderabgabe rücken.

### 5.1. Begriff der Sonderabgabe im engeren Sinne (mit Finanzierungsfunktion)

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 Abgabeschuldner 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.[84] Kennzeichen der Sonderabgabe ist, dass sie – vom allgemeinen Haushalt separiert – zweckgebunden und gruppennützig verwendet wird.[85] Sie beruht auf einem besonderen Belastungsgrund, der die Gruppe der Abgabepflichtigen als solche trifft und sich in einer **Finanzierungsverantwortung für**

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

85 Vgl. *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Stand: 111. EL 6/2026, Art. 105 Rn. 90.

**ein bestimmtes Staatshandeln** niederschlägt.[86] 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.[87] Gegen die Einordnung als Sonderabgabe kann sprechen, wenn das Aufkommen nicht in einem Sonderfonds erfasst wird, die Abgabe dauerhaft erhoben werden soll und kein bestimmter Finanzbedarf für die finanzierten Aufgaben festgelegt wird.[88]

5.2. Arbeitgeber-Abgabe keine Sonderabgabe

Zweck der Arbeitgeber-Abgabe ist die Generierung von Finanzmitteln für den ÖPNV. Es handelt sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion (dazu noch 5.3.1.). Die folgenden Aspekte sprechen dafür, sie als Sonderabgabe anzusehen:

– Das Aufkommen der Abgabe ist zweckgebunden zur Verwendung für den ÖPNV.

– Ob das Aufkommen außerdem – wie für eine Sonderabgabe typisch – in einem Sonderfonds verwaltet wird oder – wenn auch zweckgebunden – in den allgemeinen Haushalt fließt, hängt von der Ausgestaltung ab.

Die folgenden Aspekte sprechen dagegen, die Arbeitgeber-Abgabe gemäß dem unter 2. beschriebenen Modell als Sonderabgabe anzusehen:

– Zwar lässt sich dem ÖPNV ein spezifischer Finanzbedarf zuordnen. Dieser wird allerdings bereits durch die Beförderungsentgelte und die staatliche Finanzierung im Übrigen gedeckt. Der Arbeitgeber-Abgabe als Sonderabgabe dürfte sich kein (verbleibender) *spezifischer* Finanzbedarf zuordnen lassen; sie dürfte vielmehr allgemein zur Finanzierung des ÖPNV beitragen.

– Ein aufgabenbezogener zeitlicher Rahmen für die Arbeitgeber-Abgabe dürfte sich ebenfalls nicht festlegen lassen. Sie dürfte vielmehr als Dauerfinanzierungsbeitrag für den ÖPNV gedacht sein.

– Die Gruppe der Abgabepflichtigen ist groß und nicht homogen. Sie erscheint zwar rechtlich gut abgrenzbar (über die Arbeitgebereigenschaft und die Erfassung bei den Sozialversicherungsträgern oder den Lohnsteuer-Finanzämtern). Wegen der großen Unterschiede dürften aber zahlreiche Differenzierungen erforderlich werden (siehe 2.2. bis 2.5.) nach Art des Unternehmens (zum Beispiel Ausnahmen für kleine Unternehmen mit wenigen Beschäftigten; Ausnahmen für Unternehmen mit sozialen Zwecken wie Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Schulen, gemeinnützige Unternehmen usw.; Ausnahmen für öffentliche Unternehmen und Einrichtungen; Ausnahmen für Privatpersonen als Arbeitgeber zum Beispiel für Beschäftigte im Haushalt oder Pflegepersonen) oder nach der Person des Arbeitnehmers

86 *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 75 mit Hinweis auf die äußere Ähnlichkeit zu Zwecksteuern.

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

88 Vgl. zu diesen Indizien *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 78 f.

(Ausnahmen für Auszubildende, für Teilzeitbeschäftigte, für Personen in sozialen Berufen wie Ärzte, Pfleger, Erzieher usw.).

– Zwischen der wirtschaftlichen Betätigung der Arbeitgeber und der zu finanzierenden Aufgabe (ÖPNV) lässt sich zwar ein Zusammenhang derart herstellen, dass Arbeitgeber vom ÖPNV profitieren. Dieser Zusammenhang besteht allerdings zu allen anderen Gruppen der Gesellschaft ebenfalls. Aus dem bloßen Nutzen und der Dienlichkeit des ÖPNV für die Arbeitgeber entsteht aber noch kein – für Sonderabgaben im Übrigen typischer – Zusammenhang, der zu einer besonderen Verantwortung gerade der Arbeitgeber für den ÖPNV führt.

– Das Aufkommen der Abgabe wird nicht gruppennützig im Sinne der abgabepflichtigen Arbeitgeber verwendet. Die Förderung des ÖPNV liegt vielmehr im allgemeinen öffentlichen Interesse.

**Zusammengefasst** bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Arbeitgeber-Abgabe gemäß dem oben (2.) beschriebenen Modell – vorbehaltlich einer anderweitigen Ausgestaltung – eine Sonderabgabe ist und den Charakter einer Steuer ablegt. Zwar verfolgt die Arbeitgeber-Abgabe einen Sachzweck, der über die bloße allgemeine Mittelbeschaffung hinausgeht. Die Arbeitgeber dürften aber – im Hinblick auf den Zweck der Abgabe – keine hinreichend homogene und klar von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe darstellen, der ein spezifischer Finanzbedarf für den ÖPNV zugeordnet werden kann, der gerade im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Arbeitgeber steht und in ihrem Sinne verwendet wird.

Bei den Sonderabgaben **vermengen sich Begriffsmerkmale und Rechtfertigungsvoraussetzungen** (dazu sogleich 5.3.).[89] Aus den hier genannten Gründen dürfte daher zugleich folgen, dass die Abgabe die nach der Rechtsprechung des BVerfG an die Verfassungsmäßigkeit einer Sonderabgabe mit Finanzierungszweck gestellten Anforderungen[90] nicht erfüllen würde.

### 5.3. Exkurs: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Sonderabgaben

Da Sonderabgaben die Vorgaben der Finanzverfassung umgehen und das Budgetrecht des Parlaments gefährden können, leitet das BVerfG aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung die folgenden Bedingungen für Sonderabgaben ab:[91]

– Der Gesetzgeber muss einen über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden Sachzweck verfolgen (dazu nachfolgend 5.3.1.).

---

89 Zum Problem der Vermengung von Begriffsmerkmalen und Rechtfertigungsvoraussetzungen der Sonderabgaben siehe *Thiemann*, AöR 138 (2013), 60, 74 ff.

90 Dazu ausführlich etwa Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Livemusikveranstalter in Deutschland, WD 1 - 3000 - 007/26, WD 3 - 3000 - 060-26, WD 4 - 3000 - 039/26 vom 2.6.2026, Ziffer 6 zur Einführung einer Ticketabgabe; ders., Die erweiterte Herstellerverantwortung nach der Kommunalabwasserrichtlinie, EU 6 - 3000 - 067/26; WD 3 - 3000 - 057/26; WD 4 - 3000 - 037/26 vom 22.5.2026, Ziffer 4.

91 Siehe dazu *Kube* in: BeckOK Grundgesetz, 66. Ed. 15.8.2026, Art. 105 Rn. 17 ff.; *Seer,* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.25 ff.; *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Auflage 2026, Rn. 309 f.

– Die Sonderabgabe muss eine homogene Gruppe belasten, die durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere Gemeinsamkeiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen klar abgrenzbar ist (dazu nachfolgend 5.3.2.).

– Diese Gruppe muss eine besondere Finanzierungsverantwortung für die zu finanzierende Aufgabe treffen (Gruppenverantwortung und evident größere Sachnähe; dazu nachfolgend 5.3.3.).

– Das Aufkommen der Sonderabgabe muss gruppennützig verwendet werden (dazu nachfolgend 5.3.4.).

– Zusätzlich muss der Gesetzgeber im Interesse wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren und ihre sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen.[92]

Zwar haben sich die genannten Kriterien aus der Kasuistik des BVerfG entwickelt. Im Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse dieser Kasuistik „nicht immer widerspruchs- und willkürfrei“ sind.[93] Eine Sonderabgabe, die die genannten Anforderungen nicht erfüllt, ist wegen Verstoßes gegen das Steuerstaatsprinzip verfassungswidrig.[94]

#### 5.3.1. Besonderer Sachzweck (Finanzierungszweck)

Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass eines Gesetzes über eine Sonderabgabe richtet sich nach den allgemeinen Sachkompetenzen (Art. 70 ff. GG) und nicht nach den Steuerkompetenznormen (Art. 105 GG; siehe oben 3.1.). Die Ertragskompetenz ist in der Gesetzgebungskompetenz enthalten, so dass einfachgesetzlich über die Verteilung des Aufkommens entschieden wird; Erträge aus Sonderabgaben fließen also dem Rechtsträger zu, dem das Aufkommen gesetzlich zugeordnet wird.[95] Weitere Voraussetzung für die Wahrnehmung einer solchen Kompetenz ist, dass der Gesetzgeber durch die Sonderabgabe auf den jeweiligen Kompetenzbereich gestaltend einwirkt; dazu muss die Einführung einer Sonderabgabe der Verfolgung eines – über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehenden – Sachzwecks dienen.[96] Dieser muss kein Lenkungszweck sein, sondern kann auch in der spezifischen Verwendung der durch die Sonderabgabe erzielten

---

92 BVerfG, Beschluss vom 16.9.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244. Die Sonderabgaben des Bundes sind in einer Anlage zum Haushaltsplan dargestellt.

93 So *Seer,* in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 25. Auflage 2024, Rn. 2.26.

94 *Tappe/Wernsmann*, Öffentliches Finanzrecht, 4. Aufl. 2026, Rn. 315 (und nicht nur, weil die Abgabe von der Sachkompetenznorm nicht gedeckt ist). Dies gilt für die Einführung durch Bund und Länder gleichermaßen, *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 467 f.

95 *Heintzen*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 106 Rn. 1; *Schwarz*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 106 Rn. 6; *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 506.

96 *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 534.

Einnahmen liegen, also ein Sachzweck, der durch die Mittelverwendung verwirklicht wird (Finanzierungszweck).[97]

Die **Arbeitgeber-Abgabe** würde der Mittelbeschaffung für einen bestimmten Zweck dienen. Es würde sich daher um eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck handeln. Ob sie auch einen Lenkungszweck verfolgen würde, ist zweifelhaft (siehe auch 2.2.1.). Denn auf die Nutzer des ÖPNV würde die Abgabe nicht einwirken. Sie könnte allenfalls den Arbeitgeber veranlassen, Personal abzubauen, auch wenn dieser Effekt bei geringen Abgabesätzen wohl zu vernachlässigen ist.

### 5.3.2. Gruppenhomogenität

Gruppenhomogenität setzt nach der Rechtsprechung des BVerfG voraus, dass die Abgabepflichtigen hinsichtlich gemeinsamer oder annähernd gemeinsamer, durch Rechtsordnung und gesellschaftliche Wirklichkeit geprägter Interessen und Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sind. Dabei genüge nicht eine beliebige spezifische Gemeinsamkeit. Vielmehr müsse die Gruppenhomogenität von einer Art sein, die geeignet sei, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Die homogenitätsstiftende Gemeinsamkeit müsse zudem vorgegeben sein, also nicht erst durch die Abgaberegelung selbst begründet sein.[98]

Über die Homogenität der Gruppe entscheidet das BVerfG im Hinblick auf den mit der Sonderabgabe verfolgten Zweck. Jedes Gruppenmitglied muss eine besondere Nähe zu dem mit der Abgabe verfolgten Zweck aufweisen.[99] Dazu sind neben tatsächlichen Umständen und den normativen Vorprägungen aus anderweitigen Regelwerken auch die Wertungen des Gesetzgebers bei der Einführung und Ausgestaltung der Sonderabgabe heranzuziehen.[100]

Der Kreis der von der **Arbeitgeber-Abgabe** Betroffenen erscheint zwar rechtlich leicht abgrenzbar (siehe aber zu möglichen Differenzierungen bereits 5.2.), bleibt aber dennoch weit gefasst. Gemein ist ihnen lediglich, dass sie in irgendeiner Weise mehr oder weniger vom ÖPNV profitieren. Im Hinblick auf den Zweck der Abgabe dürften sie kaum als homogene Gruppe gelten können (siehe bereits 5.2.).

---

97 *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 524 f.

98 So BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155 Rn. 123.

99 *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 517.

100 *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 518.

### 5.3.3. Finanzierungsverantwortung / Gruppenverantwortung

Die Verantwortlichkeit der vorgefundenen Gruppe für die Finanzierung einer bestimmten Aufgabe ist der rechtfertigende Grund für die Sonderabgabe als Zusatzlast neben der Steuer.[101] Im Hinblick auf die Arbeitgeber-Abgabe stellt sich die Frage, ob gerade diese Gruppe eine besondere Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV trifft oder diese nicht in erster Linie anderen Gruppen (den Benutzern) oder der Allgemeinheit obliegt.

Die erforderliche spezifische Beziehung zu dem Zweck (Sachnähe) besteht nur, wenn die belastete Gruppe dem mit der Abgabe verfolgten Zweck **evident nähersteht als jede andere Gruppe** oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, so dass die zu finanzierende Aufgabe ganz überwiegend in die Verantwortung der Gruppe fällt; diese Verantwortlichkeit muss der Gesetzgeber vorfinden und nicht durch die Abgabe erst neu begründen.[102] Der Gesetzgeber ist grundsätzlich gehalten, von der Belastung mit einer Sonderabgabe nicht Gruppen auszuschließen, obwohl diese zum Sachzweck der Abgabe in gleicher oder gar noch größerer Nähe stehen als die Abgabebelasteten.[103]

Allerdings stehen dem Gesetzgeber laut BVerfG für die Gruppenbildung Spielräume zur Verfügung. So bleibe es grundsätzlich dem Gesetzgeber überlassen, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpfe, die er also als im Rechtssinn gleich ansehen wolle; das gelte auch für die Frage, was hinsichtlich der Nähe zum Sachzweck als gleich oder ungleich anzusehen sei. Darüber hinaus stehe dem Gesetzgeber auch bei der sonderabgabenrechtlichen Gruppenbildung die Befugnis zu, begrenzte Ungleichbehandlungen typisierend in Kauf zu nehmen, wobei Schwierigkeiten der Abgrenzung und Erfassung diese Spielräume erweiterten.[104]

Die evidente Sachnähe gerade der Arbeitgeber zu dem Zweck des ÖPNV ist zweifelhaft. Wie bei anderen wichtigen öffentlichen Einrichtungen dürfte die Finanzierungsverantwortung bei der Allgemeinheit und ggf. auch den Benutzern der Einrichtung liegen. Allgemein- und Gruppeninteressen an der Finanzierung einer Aufgabe überlagern sich häufig.[105] Selbst wenn man aber hier eine bestimmte Gruppe für die Mitfinanzierung des ÖPNV als verantwortlich ansieht, dürfte dies in erster Linie die Gruppe der Nutzer sein. Und selbst wenn man davon absieht und weitere Gruppen von Profiteuren des ÖPNV als finanzierungsverantwortlich ansieht, dürfte dies nicht nur die Gruppe der Arbeitgeber sein. Diese Überlegungen betreffen auch bereits die Begründung der Homogenität der Gruppe (siehe oben 5.3.2.) und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens (siehe unten 5.3.4.; zum Zusammenhang der Kriterien sogleich).

---

101 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78.

102 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 254 f.

103 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155 Rn. 125.

104 So BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155 Rn. 125.

105 *P. Kirchhof*, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 83.

### 5.3.4. Gruppennützige Verwendung

Die gruppennützige Verwendung der Abgabe verlangt nicht, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen, sondern überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird.[106] Das BVerfG hat die Anforderungen an die Gruppennützigkeit abgesenkt.[107] Es soll unschädlich sein, wenn die Erfüllung der zu finanzierenden Aufgabe *zugleich* auch im Interesse der Allgemeinheit und anderer Gruppen liegt und diese gewisse Vorteile aus der Verwendung des Aufkommens haben.[108] Es soll auch bereits genügen, dass die Abgabepflichtigen von einer Aufgabe oder Verpflichtung entlastet werden, die in ihrem Verantwortungsbereich liegt.[109] Es soll schließlich genügen, dass die Abgabepflichtigen vom Ertrag nur mittelbar profitieren.[110]

Das Kriterium der gruppennützigen Verwendung weist eine enge Verbindung zu den oben behandelten Kriterien der Gruppenhomogenität und der Finanzierungsverantwortung auf. *Waldhoff* zufolge „stehen und fallen" die Kriterien der Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung des Aufkommens mit dem Vorhandensein einer homogenen Gruppe von Abgabepflichtigen, so dass durch die Bejahung oder Verneinung der Gruppenhomogenität „zumeist" schon die Vorentscheidung über die Zulässigkeit der Sonderabgabe getroffen wird.[111] Diese Verbindung zeigt sich auch in der Rechtsprechung des BVerfG. So sollen die besondere Sachnähe zum Finanzierungszweck und die korrespondierende Finanzierungsverantwortung bedeuten, dass die zweckentsprechende Verwendung des Abgabeaufkommens „zugleich" gruppennützig wirkt.[112] Denn die Gesamtgruppe der Abgabeschuldner werde dann von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlastet.[113] Durch diese Rechtsprechung verliert das Merkmal der gruppennützigen Verwendung aber seine eigenständige Bedeutung gegenüber dem Merkmal der Gruppenverantwortung.[114]

---

106 *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 531.

107 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

108 BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003, 2 BvL 1/99 u.a., BVerfGE 108, 186, 227, 229 (Altenpflegeumlage).

109 BVerfG, Beschluss vom 16.9.2009, 2 BvR 852/07, BVerfGE 124, 235, 244, 248.

110 BVerfG, Beschluss vom 18.5.2004, 2 BvR 2374/99, BVerfGE 110, 370, 392; *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

111 So *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 516.

112 BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155 Rn. 126; *Waldhoff*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Vorb. Art. 104a ff. (Stand: 10/2025), Rn. 531.

113 So BVerfG, Urteil vom 28.1.2014, 2 BvR 1561/12 u.a., BVerfGE 135, 155 Rn. 126.

114 *Wernsmann,* in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO/FGO, § 3 AO (Stand: 10/2023), Rn. 258.

Wenn eine Abgabe einen Nutzen für die Abgabepflichtigen, aber auch für andere Gruppen oder die Allgemeinheit hat, lässt sich dem BVerfG zufolge die dadurch entstehende Gemengelage ggf. durch eine Gewichtung der Interessen auflösen:[115]

> „Das Erfordernis einer gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens besagt nicht, dass das Abgabeaufkommen im spezifischen Interesse jedes einzelnen Abgabepflichtigen verwendet werden müsste; es genügt, wenn es, unmittelbar oder mittelbar, überwiegend im Interesse der Gesamtgruppe verwendet wird (…). Zwar **muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen**. Wenn daneben **in vergleichsweise begrenztem Umfang** auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich.“ (Hervorhebungen nur hier)

Wie bereits ausgeführt, dürfte hier der spezifische Nutzen der Arbeitgeber nicht im Vordergrund stehen (siehe oben).

### 5.4. Ergebnis

Die Arbeitgeber-Abgabe gemäß dem unter 2. beschriebenen Modell dürfte bereits keine Sonderabgabe sein (siehe 5.2.). Abgesehen davon dürfte sie auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Sonderabgabe nicht erfüllen (siehe 5.3.). Denn die Arbeitgeber dürften – im Hinblick auf den Zweck der Abgabe – keine hinreichend homogene und klar von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe darstellen, der eine besondere Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV zukommt und zu deren Gunsten das Aufkommen gruppennützig verwendet wird. Der ÖPNV dürfte vielmehr vorrangig in der (Finanzierungs-)Verantwortung der Allgemeinheit der Steuerzahler bzw. der Benutzer liegen. Allerdings ist die Anwendung der Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben wie aufgezeigt mit erheblichen Unsicherheiten verbunden.

## 6. Zusammenfassung

Die im Landesmobilitätsgesetz Baden-Württemberg vorgesehenen, offenbar noch nicht umgesetzten Varianten der Abgabe zur Finanzierung des ÖPNV (Einwohner-Abgabe und Halter-Abgabe) sehen eine den Abgabepflichtigen zuordenbare Gegenleistung vor; die Abgabe dürfte daher ein Beitrag im abgabenrechtlichen Sinne sein (siehe 2.1.). Es handelt sich nicht um eine Arbeitgeber-Abgabe. Bei einer Arbeitgeber-Abgabe nach Art der vorgeschlagenen (Bremen) oder geltenden Arbeitgeber-Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV in Frankreich, Wien und im Bundesstaat New York (siehe 2.2. bis 2.5.) besteht keine den Abgabepflichtigen unmittelbar zuordenbare Gegenleistung, sondern allenfalls ein mittelbarer Gegenleistungsbezug („Nutznießerabgabe“). Daher dürfte es sich bei einer solchen Arbeitgeber-Abgabe – vorbehaltlich einer anderweitigen Ausgestaltung – nicht um einen Beitrag, sondern um eine Steuer handeln, und bei entsprechender Zweckbindung der Mittel für den ÖPNV um eine Zwecksteuer (siehe 3.). Als Steuer lässt sich die Arbeitgeber-Abgabe keiner der in Art. 105 f. GG genannten Steuern oder Steuerarten zuordnen. Folglich dürften weder Bund noch Länder die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Arbeitgeber-Abgabe als Steuer haben (siehe 4.). Die Arbeitgeber-Abgabe nach dem hier diskutierten Modell dürfte – vorbehaltlich einer anderweitigen Ausgestaltung – keine Sonderabgabe sein. Davon

---

115 BVerfG, Beschluss vom 6.5.2014, 2 BvR 1139/12 u.a., BVerfGE 136, 194, 250 (Sonderabgabe zur Finanzierung des Deutschen Weinfonds).

abgesehen dürfte sie auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Sonderabgabe nicht erfüllen (siehe 5.). Denn die Arbeitgeber dürften – im Hinblick auf den Zweck der Abgabe – keine hinreichend homogene und klar von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe darstellen, denen eine besondere Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV zukommt und zu deren Gunsten das Aufkommen gruppennützig verwendet wird.

***