

Stellungnahme von Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch zum Fragenkatalog für die Anhörung von Sachverständigen der Enquetekommission IV

„Drittnutzerfinanzierung im Öffentlichen Personen(nah)verkehr“



Vorbemerkung:

Der Verfasser war von 1999-2011 als Verkehrsreferent des Deutschen Städtetages sowie des Städtetages Nordrhein-Westfalen intensiv mit den o.g. Fragestellungen befasst. Er hat sich darüber hinaus im Rahmen eines vom German Marshall Fund der Vereinigten Staaten von Amerika vergebenen Stipendiums drei Monate in den USA mit dem Thema der nicht-fiskalischen, d.h. der nicht aus allgemeinen Steuermitteln stammenden ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung befasst (vgl. Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur, ksv-Verlag, ISBN 9 783940 685995, 2010). Seit Ende 2011 führt er die Geschäfte des Zweckverbands für den Nahverkehrsraum Leipzig, einem von fünf sächsischen SPNV-Aufgabenträgern.

Zu 1 und 2)

Zwecks Vermeidung von Wiederholungen konzentrieren sich diese Aussagen auf den Mitteldeutschen Verkehrsverbund, dem der Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig als Gesellschafter angehört. Alle Angaben stammen vom MDV bzw. werden mit dessen Erlaubnis weitergegeben.

Der Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) ist der länderübergreifende Verkehrsverbund für den Nahverkehr in Mitteldeutschland. Neben den beiden Oberzentren Halle und Leipzig umfasst das Verbundgebiet die sächsischen Landkreise Nordsachsen, Leipzig, anteilig Mittelsachsen (nur den ehemaligen Landkreis Döbeln als MDV- Übergangsgebiet), die sachsen-anhaltischen Landkreise Burgenlandkreis und Saalekreis sowie den thüringischen Landkreis Altenburger Land.

Vor dem Hintergrund sich zunehmend verschärfender finanzieller Rahmenbedingungen, gesteigerter Diskussionen im politischen Raum hinsichtlich der Notwendigkeit von Fahrpreisanpassungen der künftigen und auch alternativen Finanzierungsmöglichkeiten beauftragten die Gesellschafter des MDV die Verbundgesellschaft, den mittelfristigen Finanzierungsbedarf für den ÖPNV bis 2025, speziell mit dem Schwerpunkt ÖSPV (Tram und Bus) untersuchen zu lassen. Die Studie wurde 2014 durch die ETC Transport Consultants GmbH in enger Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen durchgeführt. Als Ergebnis liegt nun die auf Basis der Kosten des Kalenderjahres 2013 fortgeschriebene Kostenentwicklung für den Betrieb und den künftigen Investitionsbedarf bis zum Jahr 2025, differenziert nach den einzelnen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten, vor. (s. Anlage)

Auf Grundlage der Studie ergibt sich unter Berücksichtigung der Annahmen, dass

- a) die Verkehrsleistung auf dem Stand von 2013 auch zukünftig angeboten werden soll und
- b) die mittlere Kostensteigerung ca. 3% jährlich beträgt

ein zusätzlicher Mehrbedarf pro Jahr von durchschnittlich 19 Mio. € (einschließlich SPNV) bzw. 10 Mio. € allein für den ÖSPV. Berücksichtigt man die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel besteht künftig insgesamt, d.h. einschließlich dem SPNV, ein Mehrbedarf von 15 Mio. € pro Jahr.

Zur Schließung dieser Finanzierungslücke hat ETC grundsätzlich 6 Handlungsfelder identifiziert und als bevorzugte Lösungsoptionen empfohlen:

1. Optimierung der Markterschließung
2. Erhöhung der Produktivität
3. Kontinuierliche Tarifierpassungen
4. Öffentliche Mittel Bund/Länder
5. Öffentliche Mittel Kommunen
6. Ergänzende Finanzierungsformen

Für das sechste Handlungsfeld „Ergänzenden Finanzierungsformen“ wurden über 20 denkbare Lösungswege für eine mögliche Ausgestaltung benannt, jedoch nicht weiter hinsichtlich der Umsetzbarkeit und Monetarisierung untersucht und konkretisiert. Vor dem Hintergrund der dargestellten Ausgangssituation und den Ergebnissen der ETC-Studie soll für die Oberzentren Halle und Leipzig sowie - differenziert für die einzelnen Landkreise - eine Ideenskizze zur Konkretisierung von ergänzenden Finanzierungsmöglichkeiten unter Beachtung der rechtlichen, gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen erarbeitet werden. Die darin enthaltenen, skizzierten Lösungsvorschläge sollen einen nachhaltigen und kontinuierlichen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten. Dabei sind mit Blick auf die Nachhaltigkeit der Lösungen wirtschaftliche, soziale sowie verkehrsökologische Auswirkungen zu benennen.

Primär sind Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die unter dem kommunalen und länderbezogenen Rechtsrahmen realistisch umsetzbar sind. Dabei ist der aktuelle Rechtsrahmen des Landes Sachsen-Anhalt und der Freistaaten Sachsen und Thüringen konkret bei den betreffenden Vorschlägen für die einzelnen Landkreise zu berücksichtigen. Darüber hinaus können jedoch auch Optionen aufgezeigt werden, bei denen eine Anpassung des aktuellen Rechtsrahmens in den Bundesländern notwendig wäre, unter der Voraussetzung, dass diese Anpassung realistisch erscheint.

Zu 3)

Zur Vermeidung von Doppelungen beziehen sich die nachfolgenden Aussagen auf die vom Verfasser während seines Studienaufenthaltes in den USA gesammelten Erfahrungen US-

amerikanischer Kommunen. Diese sind aufgrund des unterschiedlichen politischen und finanziellen Systems nicht eins zu eins auf deutsche Kommunen übertragbar, es bestehen jedoch eine Reihe von Ansätzen für eine Adaption.

Es gibt viele verschiedene Möglichkeiten der nicht-fiskalischen Finanzierung öffentlicher Nahverkehrsinfrastruktur. Diese können im Allgemeinen entweder als Abgaben- oder Vertragssysteme kategorisiert werden. Zu den Abgaben zählen Gebühren und Beiträge, die vom tatsächlichen Nutzer (Gebühr) oder potenziellen Nutznießer (Beitrag) der öffentlichen Nahverkehrsinfrastruktur gezahlt werden. Im Gegensatz dazu basieren Vertragssysteme auf der mehr oder weniger freiwilligen Beteiligung von privaten Unternehmen an der Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur, wie es üblicherweise bei den direkten Kapitalinvestitionen in so genannten „Business Improvement Districts (BID)“ oder Händlergemeinschaften der Fall ist.

Unabhängig von der Art der Finanzierungsart sollten die Finanzierungsinstrumente Stabilität und Vorhersehbarkeit der Einnahmen gewährleisten. Außerdem sollten sie sozial ausgewogen, gesamtpolitische Ziele wie Nachhaltigkeit und Kosteneffizienz unterstützen und relativ einfach umzusetzen sein.

Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Achsen und Abschöpfung des entstandenen Erschließungsvorteils (Transit Oriented Development – TOD)

Die Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Trassen ist zum Dreh- und Angelpunkt für die Schaffung einer effektiven Nahverkehrsinfrastruktur geworden, bei der die Erreichbarkeit eines bestimmten Ortes sowohl von seiner Nähe zu Menschen und Aktivitäten, als auch von der Qualität der bereitgestellten Transportmittel abhängt. Ob die Nähe zu einer bestimmten Nahverkehrsinfrastruktureinrichtung positive oder negative Auswirkungen auf den Wert eines Standortes für einen bestimmten Teil der Bevölkerung zeitigt, hängt zum größten Teil von den Umständen ab. In städtischen Gebieten wird der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln insgesamt zu einem Hauptfaktor bei der Bestimmung des Wertes eines Standortes, was automatisch zu der Frage führt, wer dafür bezahlt.

Da ein guter Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln offensichtlich den Wert eines Grundstücks erhöht, sollten die Eigentümer und Nutzer, die davon profitieren, sich zumindest teilweise an der Finanzierung der Nahverkehrsinfrastruktur beteiligen müssen. Dieser Zusammenhang leuchtet sofort ein, wenn die positiven Rückkopplungseffekte in den Blick genommen werden, die durch den Wertanstieg von Grundstücken aufgrund einer guten ÖPNV-Erreichbarkeit entstehen, wenn diese zugleich mit einer steigenden Raumnachfrage (Wohnfläche, Verkaufsfläche, etc.) einhergeht, wodurch weitere Nachfrage nach verkehrlicher Erschließung generiert wird. Zusätzliche Verkehrsangebote erzeugen somit eine bessere Erreichbarkeit, und der Kreislauf beginnt aufs Neue. Umgekehrt kann eine unzureichende ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung bereits existierende Bauprojekte entwerten und potenzielle Investoren abschrecken, was einem Teufelskreislauf gleichkäme.

Es gibt insgesamt acht verschiedene Strategien zur Abschöpfung des Mehrwerts einer guten ÖPNV-Erschließung in den USA:

- Grundsteuern,
- Wertzuwachssteuern,
- Sonderveranlagungen,
- Benutzungsgebühren für Verkehrsmittel,
- Erschließungsabgaben,
- Vereinbarte Kostenbeteiligungen,
- Gemeinsame Bauprojekte und
- Sondernutzungsrechte¹.

Im Folgenden werden nur solche Abschöpfungsstrategien näher beleuchtet, die in der ein oder anderen Weise Teil der ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung in den Städten sind, die vom Verfasser während seines Studienaufenthaltes besucht wurden.

Seattle, Washington

Die Straßenbahn von Seattle wurde im Dezember 2007 eröffnet, wobei die Hälfte der Konstruktionskosten von Grundstückseigentümern beigesteuert worden ist. Geplant als Instrument zur Sanierung und wirtschaftlichen Entwicklung in einem geschlossenen Gewerbe- und Industriegebiet in unmittelbarer Nachbarschaft zur Innenstadt, das für die Neuentwicklung vorgesehen war, hatte die Straßenbahn von Seattle von Anfang an mehr Fahrgäste als erwartet. Der Stadtrat von Seattle stimmte daher nur drei Monate nach der Eröffnung der ersten Linie für den Bau eines regionalen Straßenbahnnetzes mit vier weiteren Linien durch die Innenstadt. Nach nur dreieinhalb jähriger Bauzeit und einer fast hälftigen Beteiligung der anliegenden Grundstücksbesitzer an den insgesamt 52 Mio. US-Dollar Investitionskosten, bedient die Straßenbahn von Seattle in etwa zehn Minuten mittlerweile eine Strecke von zwei Kilometern vom Einzelhandelsschwerpunkt in der Innenstadt durch die Stadtviertel Denny Triangle und South Lake Union bis zu einem Park am Ufer des Lake Union. Ein Jahr später hatte die Linie bereits bedeutende Unternehmen entlang ihrer Route in das South Lake Union-Gebiet angezogen. So besitzt Vulcan Real Estate – ein Unternehmen des Microsoft-Mitgründers Paul Allen – 24 Hektar in der Nähe des Ufers des Lake Union und hat dort bereits 7.500 Wohneinheiten und mehr als 1,9 Millionen Quadratmeter für kommerzielle Projekte im Bereich Biotech sowie für Mischnutzungen realisiert, weitere 1,2 Millionen Quadratmeter werden noch bebaut. Die andere Hälfte der Infrastrukturkosten stammt aus bundesstaatlichen und Zuschüssen des Staates Washington sowie aus dem Verkauf von nicht mehr benötigten städtischen Grundstücken in South Lake Union. Für den Betrieb der Seattle Streetcar, der mit schätzungsweise zwei Millionen Dollar jährlich veranschlagt wurde, sollen diese Gelder nicht verwendet werden.

Der wichtigste Aspekt der Strategie der für Seattle und Umgebung zuständigen Verkehrsbehörde King County Metropolitan Transit Agency (King County Metro) bei der Mobilisierung privater Gelder für den ÖPNV, der in Seattle, Washington und King County² zur

¹ Siehe: Michael Iacono, David Levinson, Zhirong (Jerry) Zhao, *Value Capture for Transportation Finance*, ibid.

² King County hat die höchste Bevölkerungszahl sowie Beschäftigungsrate im US-Bundesstaat Washington. Es umfasst über 2.100 Quadratmeilen zwischen Puget Sound und den Cascade Mountains. In King County leben fast 1,9 Millionen Menschen

Anwendung kam, bestand in der Verknüpfung von positiven Anreizen mit negativem Druck („Zuckerbrot und Peitsche“). Diese Strategie konzentrierte sich zunächst darauf, gemeinsam mit den privaten Partnern die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu verbessern, indem die privaten Partner zum Beispiel an der Netzplanung beteiligt wurden. Dazu gehörte auch die Abstimmung der Siedlungs- mit der Verkehrsentwicklung, die Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften und die Sicherstellung von vielfältigen privatwirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten³. Die Vorgehensweise von King County Metro ist zudem ein gutes Beispiel für das Ineinandergreifen der Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb auf dem Gebiet des öffentlichen Nahverkehrs. Zwar beziehen sich die „Zuckerbrot und Peitsche“-Maßnahmen lediglich auf die Finanzierung des Betriebskostenbudgets der King County Metro. Allerdings kann durch einen effizienten ÖPNV-Betrieb die Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsleistungen gesteigert werden, wodurch ein zusätzlicher Bedarf an neuen Angeboten, und in Abhängigkeit von dem jeweiligen Verkehrsmittel gegebenenfalls auch ein zusätzlicher Bedarf an Infrastruktur entstehen kann.

Portland, Oregon

In Portland, Oregon, wurde der Betrieb der letzten innerstädtischen Straßenbahnlinie, die einst die Hauptverkehrsader der Stadt war, am 28. Februar 1950 eingestellt⁴. Die Aufgabe dieser Strecke wurde acht Jahre später begleitet von einer vollständigen Schließung der verbleibenden Vorstadtlinien. In den meisten großen amerikanischen Städten geschah Ähnliches. Allerdings entschied sich Portland im Gegensatz zu den meisten anderen amerikanischen Städten, das Straßenbahnnetzwerk wieder in Betrieb zu nehmen, und so fuhr bereits 1991 die erste Nostalgiestraßenbahn auf der bereits einige Jahre zuvor von der TriMet eingerichteten MAX-Vorortbahn⁵. 1995 gründete die Stadt mit Portland Streetcar, Inc (PSI) ein gemeinnütziges Unternehmen, um neue innerstädtische Straßenbahnprojekte zu bauen und zu finanzieren. Der Bau neuer Linien begann im März 1999 und am 20. Juli 2001 transportierte Portland Streetcar zum ersten Mal Fahrgäste.

Die gesamten Konstruktionskosten des Straßenbahnsystems von Portland betragen 103,15 Millionen Dollar⁶, von denen etwa ein Fünftel (21,50 Millionen) von Grundstückseigentümern beigesteuert wurde, die zu diesem Zweck ein Local Improvement District (LID) gebildet hatten.⁷ Local Improvement Districts oder Business Improvement Districts (BID) sind spezielle Steuerbezirke (tax assessment districts), die sich dadurch

in 39 eingemeindeten Städten, von denen Seattle mit 600.000 Einwohnern die größte ist. King County ist eine schnell wachsende Region mit geringer Bevölkerungsdichte, die ihre Einwohnerzahl in den vergangenen 40 Jahren verdoppelt hat.

³ Vision BROWARD Task Force Policy Recommendations, umgesetzt im Sechsjahresplan 1996/2001 .

⁴ *Street Smart, Streetcars and cities in the twenty-first century*, ibid, S.4.

⁵ Der Portland Metropolitan Express (MAX) ging 1986 in Betrieb und wurde zwischenzeitlich von ursprünglichen 15 Meilen auf gegenwärtig 53 Meilen ausgeweitet. MAX fährt auch zum Internationalen Flughafen von Portland.

⁶ Portland Streetcar Development Oriented Transit, Prepared by the Office of Transportation and Portland Streetcar, Inc., Portland, Oregon, April 2008.

⁷ Siehe TCRP Bericht 129, Local and Regional Funding Mechanisms for Public Transportation, ibid, S. 38.

auszeichnen, dass private Grundstückseigentümer öffentliche Maßnahmen finanzieren, die den Grundstücken in einem bestimmten geografischen Gebiet einen ökonomischen Nutzen bringen. Das LID unterscheidet sich allerdings von einem klassischen BID dadurch, dass die zuständige Gemeindeverwaltung die Beschlüsse ohne Beteiligung der betroffenen Grundstückseigentümer treffen kann. Im Fall von Portland stellte dies kein Problem dar, da die privaten Interessen bereits im Aufsichtsrat von Portland Inc. vertreten sind. In Deutschland wurden BIDs bislang nur an wenigen Orten eingerichtet (Hamburg) oder sind noch in der Testphase (22 Städte in Nordrhein-Westfalen), und in fast allen diesen Fällen sind sie auf Maßnahmen zur Verbesserung von Einkaufsmöglichkeiten oder Straßensanierungen beschränkt.

Weitere 20 Prozent der Gesamtkosten des Straßenbahnnetzes von Portland wurden mit den Einnahmen aus der Wertzuwachssteuer (Tax Increment Financing –TIF) der Stadterneuerungsagentur von Portland (Portland Development Center) bestritten. Im Gegensatz zu LIDs erlaubt das einzelstaatliche Recht den lokalen Behörden die Ausweisung von Stadterneuerungsgebieten (eine Form von TIF), um den erwarteten Zuwachs im Grundstückswert abzuschöpfen, der durch eine öffentliche Investition, beispielsweise in die Nahverkehrsinfrastruktur, entsteht. Eine weitere charakteristische Eigenschaft von TIF ist der Zeitpunkt der Einnahmenströme. Im Gegensatz zu einem LID, bei dem die finanzielle Beteiligung zeitlich vor der Investition stattfindet, funktionieren TIFs nur, nachdem die Infrastruktur bereits geschaffen worden ist. Dann können Anleihen zur Finanzierung der Infrastrukturinvestitionen ausgegeben werden, die sich aus dem zukünftigen Kapitalrückfluss des TIF refinanzieren. Im Fall der Straßenbahn von Portland war zunächst die LID-Finanzierung entscheidend. Jetzt, nachdem die Infrastruktur erstellt ist, kommen TIFs erfolgreich zur Anwendung.

Die private Beteiligung an der Finanzierung von Portland Streetcar Inc. hat bereits Früchte getragen. Sie hat Neubaumaßnahmen in der Innenstadt im Wert von 3,5 Milliarden Dollar initiiert und geholfen, alte Wohngebiete wie das Pearl District, die vorher im Niedergang begriffen waren, wieder zu beleben. Infolgedessen hat der lokale Grundstücksmarkt innerhalb einer Entfernung von drei Blocks zu den Straßenbahnlinien mit einer um über 40 Prozent verstärkten Besiedlungsdichte in nur wenigen Jahren einen Aufschwung erlebt.

Die daraus erwachsenden Bautätigkeiten um das Straßenbahnsystem herum umfassen Neubaumaßnahmen auf einer Fläche von über 464.500 Quadratmetern, darunter 10.000 Wohneinheiten. Zusammen mit Portlands S-Bahn- und Bussystemen hat die Straßenbahn seit 1990 zu einer Abnahme der Pkw-Nutzung um sechs Prozent beigetragen, und somit die Zahl der Fahrzeugkilometer um jährlich 70 Millionen reduziert. Dies hebt sich positiv aus dem Durchschnitt amerikanischer Städte heraus, in denen diese Zahl in derselben Zeitspanne um zehn Prozent angewachsen ist.⁸

Portland ist daher ein weiteres gutes Beispiel für eine Partnerschaft zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Die Mitglieder des Aufsichtsrats von Portland Streetcar Inc. kommen aus Institutionen, Unternehmen, sind Bürgervertreter oder andere Wahlberechtigte, die entlang der Trassen

⁸ Alle Zahlen nach "The Portland Streetcar. Reinventing Transit: report case study," www.edf.org/page.cfm?tagID=3598.

leben. Bundeszuschüsse deckten in der ersten Bauphase der Straßenbahn nur 20 Prozent der gesamten Kapitalkosten, hinzu kam ein kleiner Zuschuss des US-Ministeriums für Wohnen und städtische Entwicklung (Department for Housing and Urban Development – HUD) für Stadterneuerungsmaßnahmen. Anleihen, abgesichert mit Einnahmen aus einer Erhöhung der Gebühren für das Kurzparken um zwei Dollar pro Stunde in den städtischen Parkhäusern, stellten ursprünglich eine weitere Finanzierungsquelle für Portland Streetcar dar.

Für TriMet, die zentrale Nahverkehrsbehörde für die drei Landkreise, zu denen die Großstadtregion Portland gehört, spielten auch private Grundstücksspenden im Tausch gegen eine von TriMet zur Verfügung gestellte Park-and-Ride-Einrichtung eine Rolle, um das MAX Straßenbahnnetz zu finanzieren. TriMet ist eine der wenigen Nahverkehrsbehörden der USA, die private Bauvorhaben direkt bezuschussen, um mehr Menschen zur Nutzung bestehender Nahverkehrseinrichtungen zu bewegen.⁹ Durch die Umleitung finanzieller Ressourcen in Projekte zur Erhöhung der Besiedlungsdichte gewinnt der öffentliche Nahverkehr potenzielle Fahrgäste und wird dadurch wirtschaftlich effizienter.

Was das Straßenbahnsystem von Portland innerhalb der USA und darüber hinaus so einzigartig macht, ist, abgesehen von der Kombination von Verkehrsinvestitionen mit Siedlungsprojekten, seine Größe, die den speziellen Bedürfnissen von mittelgroßen Städten und Innenstadtgebieten entgegenkommt. Mittelgroße Städte sind meist zu klein, um den Betrieb von schnelleren S-Bahn-Systemen mit weniger Stationen zu unterhalten, müssen aber gleichzeitig dringend den Autoverkehr in den Stadtzentren reduzieren. Straßenbahnsysteme können leichter in eine städtische Umgebung integriert werden, da die Fahrzeuge kleiner sind, wegen der geringeren Geschwindigkeit keine aufwändigen Sicherheitssysteme (Signalisierung etc.) benötigen und sich die Haltestellen mit Bussen teilen können. Diese positiven Aspekte von Straßenbahnsystemen und die Tatsache, dass sie keine eigene Fahrbahn benötigen, die in bereits existierenden Wohngebieten oft nicht bereitgestellt werden kann, tragen dazu bei, dass Anlieger alles in allem ein positives Bild von ihnen haben.¹⁰

Die Straßenbahn von Portland ist außerdem Modell für eine neue Art von Innenstadtentwicklung, charakterisiert durch eine steigende Anzahl von Einfamilien-Haushalten und Haushalten ohne Kinder. In fast allen postindustriellen Gesellschaften kann

⁹ Die beiden anderen sind das Metropolitan Council in den Minnesota-Zwillingsstädten und das North Central Texas Council of Governments in Dallas-Fort Worth, Texas. Siehe Financing Transit-Oriented Development in the San Francisco Bay Area. Policy Options and Strategies, prepared by Metropolitan Transportation Commission for Reconnecting America, Center for Transit-Oriented Development, August, 2008.

¹⁰ Die kostspieligen und, im Hinblick auf die Stadtentwicklung, eher kontraproduktiven Auswirkungen separater Fahrspuren für den schienengebundenen ÖPNV in Innenstädten kann wahrscheinlich am besten in Deutschland beobachtet werden, wo sie gemäß dem GVFG-Bundesprogramm für Großvorhaben mit einem Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. EUR vorgeschrieben sind. Für historische Städte mit engen Gassen und Straßen ist es fast unmöglich, getrennte Fahrspuren für Autos und den öffentlichen Nahverkehr auszuweisen. Dies und die fehlenden Autodichte ist der Grund dafür, dass in der ehemaligen DDR, wo es vor der Wiedervereinigung keine solchen Vorgaben gab, in mittelgroßen Städte bzw. kleineren Großstädten wie Erfurt, Gera, Halle oder Rostock immer noch relativ engmaschige Straßenbahnnetze bestehen, während in Westdeutschland, mit nur wenigen Ausnahmen, alle Städte unterhalb 500.000 Einwohner in den Zeiten des Autobooms ihre Straßenbahnen völlig aufgegeben haben. Die Wiedereinführung solcher Systeme, wie in einigen westdeutschen Städten (Heilbronn, Oberhausen, Saarbrücken) innerhalb der letzten 10 bis 15 Jahre geschehen, erfordert allerdings umfangreiche und damit kostspielige Bau- und Sicherheitsmaßnahmen.

der Trend beobachtet werden, dass die Menschen zurück in die Stadtzentren ziehen. Dieser Trend reflektiert die veränderten Lebensgewohnheiten der Menschen, aber auch die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung, der klar wird, dass ab einem bestimmten Punkt im Leben die Abhängigkeit vom Auto nicht länger praktikabel ist. Aus den erwähnten Gründen sind Straßenbahnen optimal zur Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse dieser Teile der Stadtbevölkerung.

San Francisco Bay Area

Die San Francisco Bay Area¹¹ verfügt vermutlich über eines der am weitesten entwickelten und vielfältigsten öffentlichen Nahverkehrssysteme in den USA – mit historischen Cable Cars, lokalen Pendelbussen, Ruftaxen sowie Ersatzverkehren, Expressbussen, Straßenbahnen, Schnellbahnen, Regionalzügen und Fähren, die über die Bucht kreuzen. Da es sich allerdings um eine Region handelt, die sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsdichte¹² als auch in Bezug auf die politischen Strukturen¹³ eine große Heterogenität aufweist, ist die Verbesserung eines Kernangebots im ÖPNV und dessen finanzieller Stabilität eine der größten Herausforderungen für die Region.

2005 gab die Metropolitan Transportation Commission (Verkehrskommission der Metropolregion), die zusammen mit der Association for Bay Area Governments (Vereinigung der Gebietskörperschaften der Bay Area), dem Bay Area Quality Management District (Bay Area Verwaltungsbezirk) und der Bay Conservation and Development Commission (Behörde zur Erhaltung und Entwicklung der Bay Area) für alle Belange zuständig ist, die mit Nahverkehr und Wohnungsbau zusammenhängen, eine Studie über die zukünftige Nachfrage nach Wohnraum und Arbeitsplätzen in Reichweite zur ÖPNV-Erschließung in Auftrag.¹⁴

Dieser Studie zufolge wird über die nächsten 25 Jahre die Nachfrage nach Wohnungen und Arbeitsplätzen in der Nähe von Knotenpunkten und Korridoren des öffentlichen Nahverkehrs signifikant steigen. Man rechnet mit einer Nachfrage von weiteren 250.000 Haushalten nach Wohnungen entlang von ÖPNV-Trassen, was einen Anstieg von 40 Prozent gegenüber den 600.000 Haushalten darstellen würde, die bereits innerhalb eines Umkreises von einer halben Meile zu einem bestehenden Bahnhof oder einer Bushaltestelle wohnen. Die Studie rechnet mit einem Anstieg der Nachfrage nach neuen Arbeitsplätzen im Umfang von etwa 800.000 in der Nähe von Knotenpunkten des öffentlichen Nahverkehrs. Dieser Anstieg

¹¹ Die San Francisco Bay Area zählt etwa sieben Millionen Einwohner.

¹² Die Siedlungsdichte im San Francisco Bay Area reicht von Orten mit hoher Einwohnerzahl wie San Francisco, das die zweithöchste Bevölkerungsdichte aller größeren Städte in Nordamerika aufweist, über Oakland, und das ebenfalls nicht ganz so dicht besiedelte San José, bis hin zu Orten mit geringer Bevölkerungsdichte, oder sogar dörflichen Strukturen in den ländlicheren Regionen.

¹³ Die San Francisco Bay Area umfasst 101 Städte und neun Landkreise mit 27 verschiedenen Nahverkehrsbehörden und 26 Verkehrsbetreibern.

¹⁴ San Francisco Bay Area Transit-Oriented Development Study, Tasks 4A, 4B & 4C: Types and Distribution of TOD Opportunities in the Bay Area, prepared for MTC by Reconnecting America's Center for Transit-Oriented Development, April 2005.

würde mehr als 40 Prozent aller neuen Arbeitsplätze ausmachen, die in den nächsten 25 Jahren in der Region erwartet werden.¹⁵

Während Strategie, die auf der Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Achsen (Transit Oriented Development – TOD) basieren, am Besten in starken Grundstücksmärkten funktionieren, können auch Regierungszuschüsse eine entscheidende Rolle spielen, insbesondere in Wachstumsmärkten. Diese Beobachtung ist jedoch kein Gegenbeweis dafür, dass die Nutznießer des öffentlichen Nahverkehrs zu ihrer Finanzierung beitragen sollen. Im Gegenteil: Dort wo der Nutzen, der aus einem guten ÖPNV-Zugang erwachsen kann, wegen der wirtschaftlichen Gesamtlage relativ beschränkt sein dürfte, können Bundeszuschüsse und, in einem sehr viel geringeren Ausmaß, auch Zuschüsse der Einzelstaaten eine wichtige Rolle spielen. In Deutschland dürfte dies insbesondere auf viele ostdeutsche Städte und Regionen zutreffen sowie einige Städte und Regionen in den alten Industriegebieten Westdeutschlands (z. B. dem Ruhrgebiet). Dort allerdings, wo die Marktentwicklung stabiler ist wie in Süd- und Südwestdeutschland (z. B. Rhein-Main-Gebiet, Teile von Bayern und Baden-Württemberg), sind vergleichbar hohe öffentliche Zuschüsse für die Nahverkehrsinfrastruktur fragwürdig. Solange die öffentlichen Haushalte unter großem Druck stehen, sollten Zuschüsse vorrangig auf solche Städte oder Regionen konzentriert werden, die nicht über das wirtschaftliche Potenzial verfügen, in ausreichendem Maße private Kapitalinvestitionen zu mobilisieren. Eine solche Vorgehensweise widerspräche nicht dem Grundgesetz, sondern stellte nur eine andere Interpretation dessen dar, was auch unter gleichwertigen Lebensbedingungen verstanden werden kann.

Eine weitere interessante Überlegung aus dem Weißbuch ist eng mit der Fähigkeit der Sanierungsträger verbunden, Grundstücke zu erwerben und Standorte zusammenzulegen. Unter Verwendung der für den Grundstückserwerb vorgesehenen Fonds könnte die San Francisco Bay Area Metropolitan Transportation Commission (MTC) dazu beitragen, die Lücke zu schließen zwischen größeren und kostspieligeren Revitalisierungsbemühungen und dem mittelfristigen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren, der häufig nötig ist, um Land zu erwerben und umzuwidmen. Bei der Zusammenarbeit mit Bauunternehmern oder Gemeindeorganen könnte die MTC Anreize zur schnelleren Genehmigung von Bauprojekten setzen, die bestimmten Anforderungen entsprechen wie etwa der Nähe zu einer bestehenden ÖPNV-Einrichtung. Ein solches Programm könnte sich selbst tragen, indem es Rückflüsse aus mittelfristigen Investitionen dazu verwendet, längerfristig angelegte Vorhaben zu finanzieren.

Die Bahnflächenentwicklungsgesellschaft NRW (BEG) ist ein gutes Beispiel dafür, wie ein solcher Mechanismus funktionieren könnte. Die BEG ist das stabile Bindeglied zwischen dem öffentlichen Interesse und den Geschäftsinteressen der Deutschen Bahn im Bundesland Nordrhein-Westfalen. Das Kapital der BEG besteht aus nicht mehr genutztem Grundbesitz, darunter Bahnhöfe. Diese Vermögenswerte werden in Liegenschaftspaketen für jeden Stadtbezirk gebündelt. Obwohl die Deutsche Bahn Grundeigentümer bleibt, werden die

¹⁵ Einen Überblick über die Baulandentwicklung entlang der ÖPNV-Trassen im San Francisco Bay Area findet sich bei: New Places, New Choices. Transit-oriented Development in the San Francisco Bay Area, Association of Bay Area Governments, Bay Area Air Quality Management District, Bay Conservation and Development Commission, and Metropolitan Transportation Commission, MTC-Library, November 2006, siehe www.mtc.ca.gov/library/TOD/index.htm.

Vermarktungsrechte für diese Liegenschaften auf die BEG übertragen. Bis heute wurden 85 Standorte in 205 Städten und Gemeinden, die nicht mehr genutzt werden, ausgewählt. Die BEG muss alle ihr anvertrauten Standorte verkaufen. Dabei sind die Planungsvorrechte der betreffenden Gemeinden zu respektieren, insbesondere in Bezug auf Vorgaben zur Bebauung sowie ökologische und verkehrliche Auflagen. Die BEG unterstützt dabei groß angelegte Stadtentwicklungsprojekte ebenso wie die Gehsteigsanierung in kleinen und mittelgroßen Gemeinden. Das System trägt sich selbst, da die Verkaufserlöse verwendet werden, um die Entwicklungskosten weiterer Brachflächen zu finanzieren.¹⁶

Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP)

Öffentlich Private Partnerschaften sehen sich häufig mit hohen Erwartungen konfrontiert, stoßen aber auch auf große Skepsis in der Öffentlichkeit. Manche erhoffen sich von ÖPP in erster Linie Einsparungen bei öffentlichen Ausgaben, indem sie privates Kapital einbinden. Infolgedessen übersehen sie häufig die langfristigen finanziellen Verpflichtungen, die mit ÖPP verbunden sind. Die öffentliche Skepsis gegenüber ÖPP hat größtenteils mit den komplexen finanziellen Transaktionen zu tun, die diesen Partnerschaften zugrunde liegen. Vom Standpunkt der Allgemeinheit aus betrachtet, sollte die private Beteiligung an der Finanzierung von Nahverkehrsinfrastruktur zumindest dazu beitragen, die Investitionskosten zu senken, die Projektdauer zu verkürzen und gleichzeitig die Qualität des Projekts aufrecht zu erhalten oder sogar zu verbessern als Rechtfertigung für das Entgegenkommen der öffentlichen Hand gegenüber dem privaten Investor.

Denver

Das FasTracks-Program des Denver Regional Transportation District (Regionale Nahverkehrsbehörde der Region Denver – RTD) ist vermutlich eines der vielversprechendsten Beispiele für ÖPP in den USA. Das bestehende, 35 Meilen (ca. 65 km) umfassende Schienenverkehrssystem des RTD bedient 34 Haltestellen auf vier Korridoren.¹⁷ Das FasTracks-Program, das 2004 von den Wählern der Region beschlossen wurde, sah ursprünglich die Schaffung von 122 Meilen (ca. 196 km) Schienenverkehr, 18 Meilen (ca. 28 km) Schnellbusverbindungen (Bus Rapid Transit - BRT), etwa 60 neue Haltestellen entlang von sechs neuen Korridoren sowie Erweiterungen an den drei bestehenden Linien bis 2017 vor. Um diese Erweiterungen zu finanzieren, wurde die bestehende Umsatzsteuer 2004 um vier Zehntel US-Cent erhöht, was 4,7 Milliarden US-Dollar einbringen sollte. Wegen der derzeitigen Wirtschaftskrise und ihrer Auswirkungen auf das Umsatzsteueraufkommen wird allerdings nur das so genannte Eagle P3-Programm realisiert, zu dem die Ost-Linie zum Internationalen Flughafen Denver, der Golden-Line-Korridor nach Westen, der Abschnitt an

¹⁶ Siehe www.beg-nrw.de/pageID_7581811.

¹⁷ Das sieben Landkreise umfassende Gebiet der Metropolregion Denver erstreckt sich über 4.500 Quadratmeilen und hat eine Einwohnerzahl von fast 2,8 Millionen. In der Stadt und dem Landkreis Denver leben 595.000 Menschen. Das Gebiet der Metropolregion wuchs in den 1990ern um 30 %, was einem Zuwachs von 1.000 neuen Einwohnern pro Woche in einem Zeitraum von zehn Jahren entspricht.

der Bahnlinie Nord-West zwischen Pecos und First Avenue/Lowell Boulevard sowie die Instandhaltung der S-Bahn gehören.¹⁸

RTD hat einen Konzessionsvertrag für dieses Projekt im Wert von 2,2 bis 2,4 Milliarden Dollar ausgeschrieben, der die gesamte Abwicklung (Entwurf, Bau, Finanzierung, Betrieb, Instandhaltung) umfassen soll. Allerdings könnte das Projekt ohne die massive Unterstützung des Bundes im Rahmen des Penta-P-Programms, das Teil des New Starts-Programms¹⁹ ist, nie realisiert werden. RTD ist der einzige verbliebene Verkehrsbetrieb, der sich für die Teilnahme am Penta-P-Programm qualifiziert hat, wodurch es unter anderem möglich ist, von einem beschleunigten Genehmigungsverfahren zu profitieren.²⁰

Das als Penta-P bekannte ÖPP-Pilotprogramm im Rahmen des noch gültigen Bundesgesetzes (SAFETEA-LU) bezieht sich auf neue Infrastrukturvorhaben für den spurgeführten ÖPNV. Darunter werden öffentliche Verkehrssysteme verstanden, die die Schiene oder eine separate Fahrspur wie etwa beim Schnellbussystem nutzen. Das Pilotprogramm erlaubt dem DOT (US-Verkehrsministerium) zu untersuchen, ob öffentlich-private Partnerschaften die Projektrealisierung beschleunigen, verlässlichere Berechnungen der Projektkosten und -nutzen ermöglichen, und dazu beitragen, die Projektergebnisse zu verbessern. Mit dem Pilotprogramm sollen Projekte untersucht werden, die unter anderem Methoden der Auftragsvergabe nutzen, die die Risikoverteilung und eine effizientere Abwicklung des Projekts, dessen Planung, Bau sowie Betrieb und Instandhaltung umfassen. Der Umfang und die Bedingungen der Beteiligung von Privaten stellen ein entscheidendes Kriterium bei der Projektauswahl im Rahmen von Penta-P dar. Von den ursprünglich drei Projekten, die zur Teilnahme am Penta-P-Programm ausgewählt wurden, nämlich die Erweiterung der Houston Metro, die San Francisco Bay Area Schnellbahn mit einer Verbindung zum Oakland Airport, sowie das FasTracks Programm der RTD, ist nur FasTracks übrig geblieben.

Das Penta-P-Programm beschleunigt nicht nur den staatlichen Genehmigungsprozess, sondern ermöglicht erstmals, dass private Kapitalinvestitionen nicht in die Kosten-Nutzen-Berechnungsschwelle für Förderungen der US-Bundesregierung einberechnet werden müssen. In Deutschland ist die Einbeziehung von europäischen und bundesstaatlichen Zuschussprogrammen bei ÖPP-Projekten prinzipiell möglich, unabhängig davon, ob der öffentliche Sektor die Kontrolle über die Infrastruktur behält oder die Infrastruktur in das Eigentum des privaten Sektors übergeht. Allerdings unterscheidet sich die Einbeziehung der öffentlichen Fördermittel in vertragliche ÖPP-Projekte von Bundesland zu Bundesland.

Die Vertragslaufzeit des Penta-P-Projekts ist auf 46 Jahre terminiert, von denen die ersten sechs Jahre für den Bau der Infrastruktur vorgesehen sind, und die restlichen 40 Jahre für den Betrieb der Linien. Das Eigentumsrecht verbleibt dauerhaft bei der RTD, an die daher auch alle Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf fließen. Aus diesem Grunde ist es noch wichtiger, dass der Konzessionsvertrag explizit Qualitätskriterien enthält, da der private

¹⁸ Näheres in: RTD-Fastracks, Connecting Communities, 2009.

¹⁹ Eine Milliarde Dollar der gesamten Kapitalinvestitionskosten wird im Rahmen des New Starts Penta P-Programms von der US-Bundesregierung bezahlt.

²⁰ Die Zuschlagserteilung ist für -Juli 2010 vorgesehen, die finanziellen Entscheidungen sollen im August 2010 getroffen werden. Alle Zahlen nach: RTD FasTracks Transit Oriented Development 2009 Status Report.

Auftragnehmer nicht das Fahrgastrisiko trägt und daher kein ureigenes Interesse daran hat, die Fahrgastzahlen zu erhöhen, indem er guten Service bietet. Insofern ist es umso wichtiger, eine hohe Servicequalität vertraglich festzuschreiben. Dabei sollten sich die Servicekriterien der RTD zufolge aber eher an generellen Leistungsparametern orientieren als darauf, dass ein bestimmter Qualitätsstandard vom Auftragnehmer eingehalten wird.

Das Fahrgastrisiko verbleibt bei der RTD, aus Gründen die hauptsächlich mit der allgemeinen Verantwortung des öffentlichen Sektors für den ÖPNV im Sinne der Daseinsvorsorge zu tun haben. Tatsächlich ist es aber auch im Interesse des privaten Sektors, keine Fahrgeldeinnahmen zu erzielen, da das US-Steuerrecht den Betreiber dann verpflichten würde, auf alle Zahlungen, sogar auf Schulden, Körperschaftssteuer zu entrichten. Allerdings wird die Freiheit des privaten Sektors, über die technische Projektrealisierung selbstständig zu entscheiden, vom öffentlichen Auftraggeber vollständig respektiert, obwohl diese in Konflikt geraten kann zur Befugnis der RTD, die Standards im Lichte technischer Innovationen oder anderen Erwägungen in der Zukunft zu ändern. Die RTD stellt daher die Anforderung an den Auftragnehmer, die Konstruktionskriterien regelmäßig zu aktualisieren, um deren Kompatibilität mit zukünftigen Lösungen zu ermöglichen. Weiterhin verlangt die RTD vom Auftragnehmer, sich an technische Spezifizierungen wie die Bereitstellung von elektronischen Fahrzeugkomponenten (Electric Multiple Unit – EMU) und entsprechenden Fahrzeugen zu halten.

Nach Auskunft von RTD sind ÖPP keine Förderinstrumente, sondern vielmehr Finanzierungsmodelle. Mit anderen Worten kann und sollte die Einbeziehung privaten Kapitals zur Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen nicht als „kostengünstige“ Lösung missverstanden werden. Vielmehr erwartet der private Investor eine bestimmte Rendite seiner Investition, was über einen längeren Vertragszeitraum sogar zu höheren Kosten für den öffentlichen Sektor führen kann, als wenn die Infrastruktur von Anfang an vollständig aus öffentlichen Mitteln finanziert worden wäre. Diese Alternative steht allerdings häufig nicht zur Debatte, da die öffentlichen Haushalte kontinuierlich schrumpfen. Infolgedessen werden von Verkehrsbehörden überall in den USA und auf der ganzen Welt Investoren aus dem privaten Sektor gesucht, die bereit sind, öffentliche Infrastrukturprojekte vorzufinanzieren. Damit private Investitionen in den öffentlichen Nahverkehr sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor zu einem Erfolg führen können, müssen folgende Fragen geklärt werden:

- Ist die Verkehrsinfrastruktur, für die ein privater Investor gesucht wird, wirklich notwendig?
- Besteht politische Unterstützung für das Projekt und die Beteiligung von Privaten?
- Sind die privaten Gelder wirklich notwendig?

Im Fall von Denver konnten alle diese Fragen bejaht werden. Es sind offensichtlich neue Schnell- und Straßenbahnen erforderlich, obwohl wegen fiskalischer Restriktionen nur drei von sechs neuen ÖPNV-Trassen in absehbarer Zukunft realisiert werden können, und auch dies nur mit der Hilfe privater Investitionen. Die Öffentlichkeit stimmte im Jahre 2004 dem FasTracks-Plan mit deutlicher Mehrzahl (58 Prozent zu 42 Prozent) zu; hierzu gehörte auch

die Erhöhung der Umsatzsteuer.²¹ Vor dem Hintergrund des zurückgehendem Umsatzsteueraufkommens als der Hauptfinanzierungsquelle für öffentliche Nahverkehrsinvestitionen gab es keine Alternativen, den privaten Sektor als Investor für bedeutende Infrastrukturvorhaben zu gewinnen.

Zu 4)

Vorbemerkungenⁱ

Für die Erhaltung, insbesondere aber für den Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur und hier vor allem des schienengebundenen Nahverkehrs in Städten sind zusätzliche Finanzmittel erforderlich, wenn der Staat nicht in der Lage oder willens ist, die hierfür notwendigen Mittel aufzubringen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie zusätzliche Finanzierungsbeiträge insbesondere für die schienengebundene ÖPNV-Infrastruktur in städtischen Ballungsräumen generiert werden können. Bei der schienengebundenen ÖPNV-Infrastruktur reicht allerdings – im Unterschied z.B. zur leitungsgebundenen Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur oder zur kommunalen Straßeninfrastruktur - das bloße Vorhandensein eines Netzanschlusses als Anknüpfungspunkt für eine finanzielle Beteiligung nicht aus, da schon aus Sicherheitsgründen eine individuelle Nutzung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es einer konkreten verkehrlichen und betrieblichen Erschließungsqualität (Entfernung zum nächsten Zugangspunkt, Taktfrequenz und Servicequalität des ÖPNV-Betriebs), um die Nutznießer von ÖPNV-Infrastrukturerschließungsmaßnahmen wie z.B. Grundstückseigentümer zur Finanzierung heranzuziehen; nur so dürfte auch die verfassungsrechtlich gebotene Rechtfertigung der möglichen finanziellen Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖPNV-Infrastruktur an den Investitionskosten gegeben sein (vgl. hierzu im Detail unten).

Im Gegensatz zur Beteiligung der Nutznießer von kommunaler Straßeninfrastruktur (in Form der finanziellen Beteiligung der Grundstückseigentümer zur erstmaligen Herstellung einer Straße – Erschließungsbeitrag - sowie zur Finanzierung der Erneuerung einer bestehenden, aber stark sanierungsbedürftigen Straße bzw. Erweiterung oder Verbesserung von Straßen – Ausbaubeitrag-), bei der aufgrund des straßenrechtlichen Gemeingebrauchs eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit für die Anlieger besteht, muss eine solche im Bereich der schienengebundenen ÖPNV-Infrastruktur erst geschaffen werden, um die Nutznießer von städtischer ÖPNV-Schieneninfrastruktur an den Kosten der Herstellung bzw. des Ausbaus zu beteiligen. Zentrale Frage ist dabei, wie die Immobilieneigentümer an den Kosten der schienengebundenen ÖPNV-Infrastruktur beteiligt werden können, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen der hinreichenden individuellen Zurechnung von Vorteil und Beitragspflicht zu entsprechen.

²¹ Die Bedeutung dieses Abstimmungsergebnisses sollte nicht unterschätzt werden, da die Verfassung des Staates Colorado bei Steuern eine Art Grundrechtecharta für Steuerzahler vorsieht. Dies führt dazu, dass jede geplante Steuererhöhung einer öffentlichen Abstimmung in Form eines Referendums unterliegt, wenn sie zu einem schnelleren Anstieg der Staatseinnahmen beiträgt als das Bevölkerungswachstum kombiniert mit der Inflationsrate –gemessen entweder am Index der Lebenshaltungskosten auf der Ebene des Bundesstaates oder dem Zuwachs der Grundstückswerte auf lokaler Ebene – nahe legen würde.

Grundsätzlich vorstellbar sind Beitragsmodelle im Bereich des ÖPNV sowohl für die Infrastruktur als auch den Betrieb des ÖPNV. Weiterhin kann der Beitrag danach unterschieden werden, ob er einmalig zur Finanzierung der erstmaligen Herstellung bzw. des Ausbaus einer vorhandenen ÖPNV-Infrastrukturanlagen erhoben wird oder auf regelmäßiger Basis, zum Beispiel zur dauerhaften Betriebskostenfinanzierung. Hinsichtlich der Betriebskosten stellt sich aus Sicht des Verfassers jedoch das Problem der Abgrenzung zu Gebühren sowie generell zu Fahrgeldeinnahmen. Während es sich bei Gebühren um eine Abgabe für die Inanspruchnahme einer konkreten Leistung handelt, basiert der Beitrag auf dem potenziellen Nutzen durch die ÖPNV-Anbindung. Darüber hinaus vertritt der Verfasser die Auffassung, dass schon aus betriebswirtschaftlichen Gründen eine dauerhafte Defizitfinanzierung des ÖPNV-Betriebs vermieden werden sollte. Vielmehr gilt es die Kostentreiber innerhalb der ÖPNV-Finanzmittelbedarfs zu isolieren. Dabei handelt es sich in erster Linie um die Kosten der Vorhaltung ortsfester Anlagen, die als Fixkosten (sunk costs) zunächst einmal unabhängig vom konkreten Betriebsumfang anfallen (sofern es nicht zu einer kompletten Linieneinstellung bzw. Auflassung von ÖPNV-Zugangspunkten kommt). Daher soll im Weiteren die Beurteilung der Modelle zur Drittnutzerfinanzierung alleine unter dem Blickwinkel des ÖPNV-Beitrags zur (Mit)finanzierung von ÖPNV-Infrastrukturanlagen durch die Drittnutzer erfolgen.

ÖPNV-Infrastrukturbeitrag

Erschließungsbeitragsrecht nach BauGB

Eine denkbare rechtliche Grundlage zur Heranziehung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastruktur stellt das Erschließungsbeitragsrecht (§ 127 ff BauGB) dar. Gemäß § 127 I BauGB sind Gemeinden verpflichtet, zur Deckung ihres anderweitig nicht finanzierbaren Erschließungsaufwandes Beiträge von den Grundstückseigentümern zu erheben. Somit ist die Beitragserhebung tatbestandlich an das Vorhandensein eines Grundstücks in einer noch zu definierenden Entfernung von der zu finanzierenden ÖPNV-Infrastruktur (vgl. oben) gekoppelt. Das Finanzverfassungsrecht knüpft an die Finanzierungsbeteiligung des Beitragsschuldners das Erfordernis des Vorteils, hier der Erschließung durch eine ÖPNV-Anlage. Der damit für den Erschlossenen verbundene (materielle) Nutzen spielt hingegen keine Rolle. Insofern scheiden Beitragsmodelle, die sich an dem ggfs. in Verbindung mit der ÖPNV-Anlage identifizierbaren Wertzuwachs orientieren, aus. Allerdings besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen dem individuell zurechenbaren Nutzen und den mit der öffentlichen Investition für den Einzelnen verbundenen Wertsteigerungen, der bei den aus dem Ausland bekannten Modellen des Transit Oriented Development (Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Achsen) als Grundlage für die Finanzierungsbeteiligung der Drittnutzer herangezogen werden.²²

²² COTADU (Hrsg.): Qui paie quoi en matière de transports urbains? Guide de bonnes pratiques, November 2009, 220 Seiten.

Wie hoch der konkrete Vorteil aus der Erschließung ist, bemisst sich demnach ausschließlich an verobjektivierbaren Parametern wie Grundstücksgröße, Entfernung zur nächsten ÖPNV-Anlage. Allerdings ist das Erschließungsrecht von der durch Gesetz vom 27.10.1994 in den Kompetenzkatalog der konkurrierenden Gesetzgebung überführten Zuständigkeit des Bundes explizit ausgenommen worden. (Art. 74 I Nr. 18 GG). Insofern ist eine bundesgesetzliche Erweiterung des Erschließungsbegriffs in § 127 II BauGB, der bislang ÖPNV-Anlagen nicht enthält, durch den Bund jedenfalls nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die Länder ggfs. den Erschließungsbegriff des § 127 I BauGB um Anlagen des ÖPNV erweitern könnten. Unter Hinweis auf den Kommentar in Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Dieter zu § 127 BauGB, Rdnr. 2, demzufolge „die Sicherstellung einer umfassenden Infrastruktur im Rahmen ihrer Aufgabe zur Daseinsvorsorge der Gemeinde“ gehört, würde der Verfasser das bejahen. Anknüpfungspunkt hierfür könnte die ebenfalls am 27.10.1994 ins Grundgesetz aufgenommene Übergangsvorschrift des Art. 125a GG sein, der zufolge Recht, das als Bundesrecht erlassen wurde, aber durch die Änderung von Kompetenzvorschriften als solches nicht mehr erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort gilt, jedoch jederzeit durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Kommunales Abgabengesetz NW

Anknüpfungspunkt für einen ÖPNV-Beitrag wären demnach die kommunalen Abgabengesetze der Länder, in NRW § 8 KAG NW. Demnach können „die Gemeinden und Gemeindeverbände Beiträge erheben. Bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen sollen Beiträge erhoben werden, soweit nicht das Baugesetzbuch anzuwenden ist.“ (1). „Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen im Sinne des § 4 Abs. 2, bei Straßen, Wegen und Plätzen auch für deren Verbesserung, jedoch ohne die laufende Unterhaltung und Instandsetzung, dienen. Sie werden von den Grundstückseigentümern als Gegenleistung dafür erhoben, dass ihnen durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme der Einrichtungen und Anlagen wirtschaftliche Vorteile geboten werden.“ (2).

Fraglich ist, ob der Begriff der öffentlichen Einrichtung ÖPNV-Anlagen mit einschließt, der Verfasser würde dies – in Übereinstimmung mit Maak – bejahen. Allerdings sieht Maak ein grundsätzliches Problem darin, dass die vom Gesetzgeber geforderte angemessene vorteilsgerechte Beitragsbelastung im Sinne der wahrscheinlichen Nutzung neben räumlichen Parametern (Entfernung zur nächsten ÖPNV-Zugangspunkt) auch eine vektorielle (gerichtete) Betrachtung zwischen Quelle und Ziel erfordere. Da sich die Ziele grundsätzlich außerhalb des Grundstücks des Beitragspflichtigen befänden, verneint Maak die Beitragsfähigkeit von ÖPNV-Anlagen. Zur Begründung verweist er darauf, dass Ziele außerhalb des Grundstücks des Beitragspflichtigen nicht typisierbar seien, dieses sei aber die Voraussetzung für die objektivierbare Quantifizierung der angemessenen vorteilsgerechten Beitragsbelastung, da die Ziele außerhalb des Grundstücks als vom Nutznießer nicht zu beeinflussend dem von der Kommune zu übernehmenden Gemeindeanteil zuzurechnen seien. Somit fehle es an der für die Beitragsfähigkeit notwendigen Erforderlichkeit und objektivem Interesse an der öffentlichen Einrichtung ÖPNV.

Der Verfasser teilt diese Sicht ausdrücklich nicht. Ein öffentliches Interesse bzw. Erfordernis an einer ÖPNV-Anlage im Sinne der Erreichbarkeit ist sowohl aus Gründen der Daseinsvorsorge (nicht jeder verfügt bzw. kann z.B. alters- oder gesundheitsbedingt über eine individuelle Mobilitätsalternative verfügen) als auch des Umweltschutzes (Klima- und Gesundheitsschutz) geboten! Im Bereich des Umweltschutzes ist dies bereits hinlänglich kodifiziert und judiziert.

Fazit

Das fiskalische System der Bundesrepublik Deutschland beruht auf der Grundsatz der zweckungebundenen steuerbasierten Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Gebühren und Beiträge können zwar als zweckgebundene Finanzierungselemente herangezogen werden, haben jedoch lediglich ergänzenden Charakter. Dies ist bei allen weiteren Überlegungen zur Heranziehung der Drittnutzer bzw. Nutznießer öffentlicher ÖPNV-Maßnahmen zu berücksichtigen. Darüber hinaus setzt das Abgaberecht (Gebühren und Beiträge) enge Grenzen im Hinblick auf die Angemessenheit und Begründbarkeit der Finanzierungsbeteiligung. Im Mittelpunkt muss dabei der verobjektivierbare Nutzen für den zur Finanzierung Herangezogenen stehen, nicht das für den ÖPNV erzielbare Mittelvolumen oder ein etwaiger, mit der öffentlichen Investition verbundener individualisierbarer Wertzuwachs. Insofern dürften Finanzierungsmodelle, die auf freiwilliger Basis beruhen, am ehestens umsetzbar sein. Im Bereich des SPNV (Sponsoring Betrieb in Weiterstadt, Haltepunkte Bernau-Friedenstal, Hennigsdorf, IKEA Karst, Porsche Stuttgart), aber auch des straßengebundenen ÖPNV (Verlängerung der Strab 5 Köln-Butzweilerhof) bestehen erste, positive Erfahrungen, dass private Nutznießer von ÖPNV dessen Vorteilhaftigkeit für ihre eigenen Zwecke erkennen und sich daher an der Finanzierung beteiligen. Diese positiven Erfahrungen, für die es international und insbesondere in den USA erheblich mehr Anwendungsfälle gibt, sollten für die Diskussion in Deutschland fruchtbar gemacht werden.

ⁱ Der Verfasser ist kein Jurist; die nachfolgenden Aussagen basieren gleichwohl auf umfangreicher Literaturanalyse insbesondere auch der juristischen Kommentierung. Beispielhaft hierfür steht die Rechtswissenschaftliche Dissertation von Eckhard Maak: Verkehrslenkende Abgabenmodelle. Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung. Der Verfasser teilt jedoch nicht alle Schlussfolgerungen des Autors.