

# Impressum

**Autoren:**

Dr. Oliver Mietzsch  
mit Unterstützung von Marcus Peter

**Redaktion:**

Patrick Diekelmann

**DTP:**

Christina Bloedorn

**Herausgeber:**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
Telefon: +49 30 39001-0 Telefax: +49 30 39001-100  
E-Mail: difu@difu.de Internet: <http://www.difu.de>

**Zitierweise:**

Oliver Mietzsch:  
ÖPNV-Infrastruktur: Modell der Nutznießerfinanzierung, Berlin 2020  
(Difu Paper)

**Bildnachweise:**

Fotos Vorderseite, v. l. n. r.: © Wolf-Christian Strauss, Busso Grabow (Difu)  
Fotos Rückseite, v. l. n. r.: © Busso Grabow, Wolf-Christian Strauss (Difu)

**ISSN 1864-2853**

Die „Difu-Papers“ sind für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und die Autoren als Quelle genannt werden. Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und das -datum. Bitte senden Sie das Belegexemplar an die:

Difu-Pressestelle Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
Telefon: +49 30 39001-208/209 Fax: +49 30 39001-130  
E-Mail: [Pressestelle@difu.de](mailto:Pressestelle@difu.de)

Berlin, Januar 2020

# Inhalt

Zusammenfassung	3
Abstract	5
1. Finanzierungsgrundlagen des ÖPNV	7
2. Finanzierungsbedarf	8
3. Alternative Finanzierungsquellen	9
4. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Erhebung eines ÖPNV-Infrastrukturbeitrages	10
4.1 Kommunale Finanzhoheit	11
4.1.1 Erschließungsbeiträge	12
4.1.2 Sonstige rechtliche Möglichkeiten zur Beteiligung Dritter an der kommunalen Erschließungslast	15
4.1.3 Straßen(aus)baubeiträge	16
4.1.4 Wiederkehrende Beiträge	18
4.1.5 Anschlussbeiträge	18
4.1.6 Zwischenfazit	19
4.1.7 Quantifizierung des Nutzens	20
5. Erreichbarkeit und Erschließungsqualität – Verkehrliche Parameter als Grundlage für die Beitragsfestsetzung	21
5.1 Erschließung und Erschließungsqualität	21
5.2 Erreichbarkeit und Erreichbarkeitsindikatoren	22
5.3 Vorschlag für konkrete verkehrliche Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität	24
5.3.1 Das Fallbeispiel: Verlängerung der U4 in die „Horner Geest“	24
5.3.2 Kostenermittlung und Beitragsfestsetzung	29
6. Kommunen im Zentrum der Nutznießerfinanzierung	33
7. Zusammenfassung	35
Literatur	37

# Zusammenfassung

Ausgehend von der Feststellung, dass aus Gründen des Klimaschutzes insbesondere infolge zunehmender Luftschadstoffemissionen des motorisierten Individualverkehrs in städtischen Ballungsräumen, aber auch als Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen (tendenzieller Anstieg der Mobilitätskosten, eingeschränkte Möglichkeiten der individuellen Mobilität zum Beispiel infolge der demografischen Entwicklung) öffentliche Verkehrsmittel immer mehr an Bedeutung gewinnen, stellt sich verstärkt die Frage nach deren Finanzierbarkeit. Dies umso mehr, als die bislang aus dem allgemeinen Steueraufkommen sowie den Beiträgen der Nutzer der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur generierten Finanzierungsbeiträge als endlich bzw. nicht weiter belastbar angesehen werden.

Auf der Grundlage einer langjährigen praktischen wie theoretischen Beschäftigung des Verfassers mit der Problematik der nachhaltigen Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs und hier insbesondere der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur (Straßenbahnen, U-Bahnen, Stadtbahnen sowie Obusse) sowie inspiriert durch einen mehrmonatigen Studienaufenthalt in den USA wird in diesem Difu-Paper ein Instrument zur finanziellen Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten vorgestellt. Diese Beteiligung orientiert sich an dem etablierten Instrumentarium der Erschließungs- bzw. Ausbaubeiträge zur Finanzierung von kommunaler Straßeninfrastruktur bzw. dem der Anschlussbeiträge im Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (BauGB, Kommunale Abgabengesetze – KAG – der Länder). In Analogie hierzu wird ein Finanzierungsinstrument vorgestellt, welches die Nutznießer schienengebundener Infrastruktur in Städten in einem adäquaten und wirtschaftlich verkraftbaren Verhältnis an den Aufwendungen für den Neu- und Ausbau von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten beteiligt. Wesentlicher Unterschied zu dem bereits vorhandenen Beitragsinstrumentarium ist, dass beim ÖPNV weder ein Gemeingebrauch gegeben ist, wie dies bei der Straßeninfrastruktur der Fall ist, noch ein Anschluss- und Benutzungszwang (Anschlussbeiträge) besteht. Ersteres verbietet sich schon vor dem Hintergrund einer nicht zuletzt auch sicherheitstechnisch begründeten fehlenden Zugänglichkeit: Während die Straße von jedermann (als Autofahrer, Fußgänger, Radfahrer etc.) genutzt werden kann, bedarf es zur Benutzung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur sowohl besonderer Fahrzeuge als auch entsprechender Zugangspunkte und eines entsprechenden Angebotes. Und solange der ÖPNV nicht unter dem Anlagebegriff der Kommunalen Abgabengesetze der Länder subsumiert wird, fehlt es auf kommunaler Ebene an einer rechtlichen Handhabe zur Beitragserhebung. Voraussetzung hierfür ist der Zusammenhang von schienengebundener ÖSPV-Erschließung in Städten und der Entwicklung der Immobilienpreise (Bauland/Miete). Nur wenn ein Mehrwert durch die öffentliche ÖPNV-Infrastrukturerschließung gegeben ist, besteht auch die rechtliche und nicht zuletzt politische Rechtfertigung zu dessen anteiliger Abschöpfung. Hierzu wird auf Untersuchungen aus dem In- und Ausland sowie insbesondere die Ergebnisse der im Rahmen des „Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS)“ durchgeführten Studie „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“ (BBSR 2015) zurückgegriffen. In einem weiteren Schritt wird dann der Frage nachgegangen, welche finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an den ÖPNV-Infrastrukturbeitrag als geeignet erachtetes Finanzierungsinstrument zur Beteiligung der Nutznießer von ÖSPV-Schieneinfrastruktur in Städten gestellt werden. Dabei stehen insbesondere der Gleichbehand-

lungsgrundsatz, das Äquivalenzprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip im Mittelpunkt der Betrachtung.

Abschließend werden dann Anforderungen in verkehrlicher Hinsicht (Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität) diskutiert, die die Anwendung des ausgewählten Finanzierungsinstrumentes unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen („lex lata“) bzw. im Falle der Schaffung entsprechender rechtlicher Voraussetzungen („lex ferenda“) ermöglichen können. Bei den verkehrlichen Parametern handelt es sich um die für die Erschließungsqualität relevanten Standards wie Entfernung zur nächsten Haltestelle, Lage im Netz, Reisegeschwindigkeit, Taktfrequenz sowie Erreichbarkeitsparameter wie die Angebotsqualität. Hierbei wird neben den bereits bekannten Instrumenten zur Messung der ÖPNV-Angebotsqualität ein vom Verfasser gemeinsam mit Marcus Peter entwickeltes Erreichbarkeitsmodell<sup>1</sup> auf dessen Eignung zur Festsetzung eines ÖSPV-Infrastrukturbeitrages hin untersucht und bewertet. Erst vor diesem Hintergrund lassen sich auch Aussagen zur Machbarkeit der Heranziehung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastrukturanlagen zu den Kosten der erstmaligen Herstellung, grundhaften Erneuerung oder Erweiterung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten treffen.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Vorschlag für ein konkretes Erreichbarkeitsmodell zur Festsetzung eines ÖSPV-Infrastrukturbeitrages – am Beispiel der Verlängerung der U4 in Hamburg – in Kap. 5.3.