



Oliver Mietzsch

# ÖPNV-Infrastruktur: Modell der Nutznießer- finanzierung

# 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.

# Abstract

Assuming that public transportation gains more and more importance, for reasons of climate protection particularly due to increasing air pollutant emissions from private motorized transport in urban areas, but also as a result of socio-economic developments (the trending increase the costs of mobility, limited possibilities of individual mobility, for example, due to demographic trends), the question of funding future public transportation becomes increasingly vital. This is all the more applicable, since the financial contributions generated from general tax revenues and contributions from the users of the public transportation infrastructure are regarded as finite or no longer sustainable.

Based on many years of practical and theoretical work by the author with the issue of sustainable financing of public transportation, particularly rail-based public transportation infrastructure in cities (trams, subways, light rail trams, and trolleybuses), and inspired by several months of study in the United States, this Difu paper discusses an instrument for financial contributions of the beneficiaries of urban rail-based transportation infrastructure. These financial contributions are based on well-established instruments for funding municipal road infrastructure development or expansion, as well as contributions for municipal water supply, sewage and waste disposal. By analogy, a funding instrument will be presented that involves the beneficiaries of public rail-based infrastructure in cities, assuring an adequate and economically acceptable ratio of construction and development expenses. The essential difference to already-existing funding instruments is that there is no free access to rail-based public transportation infrastructure, as is the case with road infrastructure. Moreover, there is no obligation to use public transportation infrastructure, as is the case with water supply, sewage, or waste disposal on grounds of public health. While the road can be used by anyone (as motorists, pedestrians, cyclists, etc.), the use of the rail-based public transport infrastructure requires both special vehicles and corresponding access points and range. As long as public transportation infrastructure is not legally provided for on the federal or municipal level, a legal base for the participation of the beneficiaries of rail-based public transport infrastructure in cities is missing. As a precondition for attracting the beneficiaries, the connection between rail-based public transportation development in cities and the development of real estate prices (building land/rent) has to be clarified. Only if a surplus in real estate value deriving from good access to the public transportation infrastructure can be proved, there will be a legal but even more important political legitimation for the financial participation of the beneficiaries. In order to do so, studies from Germany and abroad, and in particular the results of the study "Economic added value of real estate through public transport development" within the "Urban Transport Research Program (FoPS)" study, are used. In a further step, the question will be addressed, which financial requirements to involve the beneficiaries of rail-based public transportation infrastructure are considered to be constitutionally appropriate. This applies in particular to the principle of equal treatment, the principle of equivalence, and the cost-recovery principle.

Finally, requirements relating to accessibility and quality of accessibility are discussed, which can enable the implementation of the proposed funding instrument, under the given legal framework (*lex lata*) or in the case of future legislation (*lex ferenda*). These traffic-related parameters are relevant to the development of quality standards of the infrastructure, such as distance to the next stop, location in the network, cruising speed, frequency and accessibility, and service quality. In addition to the instruments already known for

measuring the quality of public transport services, an accessibility model developed by the author together with Marcus Peter will be examined and evaluated for its suitability for determining the infrastructure contribution of the beneficiaries.

In the final part of the thesis, the findings and conclusions from the theoretical and practical research will be presented in the form of syntheses. Only against this background is it possible to draw conclusions about the feasibility of attracting the beneficiaries of public transportation systems to the costs of the initial production, basic renewal, or expansion of the rail-based public transportation infrastructure in cities.

# 1. Finanzierungsgrundlagen des ÖPNV

Seit Einführung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) 1971 verfügen die Kommunen über eine kontinuierliche und stetige Finanzierungsquelle für Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Verkehrsinfrastruktur (ÖSPV- und Straßeninfrastruktur). Der Schienenpersonennahverkehr wird hier nicht weiter betrachtet, da er i.d.R. weder von den Kommunen direkt verantwortet wird, noch hinsichtlich der Finanzierungsquellen – Regionalisierungsmittel – mit dem GVFG vergleichbar ist. In den Stadtstaaten mag diese Unterscheidung in der Finanzierungspraxis des ÖPNV eher eine untergeordnete Rolle spielen, in den Flächenländern werden die Regionalisierungsmittel weit überwiegend für die Bestellung von Verkehrsleistungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) verwendet.

Das GVFG-Fördervolumen beträgt aktuell jährlich rund 1,67 Mrd. Euro. Im Rahmen der Föderalismusreform I haben Bundesrat und Bundestag beschlossen, das GVFG, bis dahin Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, in die Verantwortung der Länder zu überführen. Seit dem 1.1.2007 erhalten die Länder als Ersatz für wegfallende GVFG-Beträge (GVFG-Länderprogramme) aus dem Bundeshaushalt Mittel in Höhe von jährlich 1.335,5 Mio. Euro (§ 3 Abs. 1 EntflechtG). Ab 2014 ist für diese Mittel die verkehrliche Zweckbindung weggefallen, sie müssen seitdem von den Ländern nur noch allgemein zweckgebunden für investive Zwecke jeglicher Art eingesetzt werden (§ 5 in Verbindung mit § 2 EntflechtG). Hinsichtlich des Bundesprogramms für Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart und von nicht bundeseigenen Eisenbahnen, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen, auf besonderem Bahnkörper geführt werden und ein Investitionsvolumen von mehr als 50 Mio. Euro aufweisen (sog. GVFG-Bundesprogramm), hatten sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs der Länder am 24.9.2015 auf eine Fortführung über 2019 hinaus verständigt. Dieser Beschluss hat zwischenzeitlich Eingang gefunden in das verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Regelwerk. Allerdings wurden zunächst bis 2025 Änderungen bei den Förderinhalten abgeschlossen. Im Ergebnis längerer Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Bundesländern wurden das Grundgesetz diesbezüglich zwischenzeitlich erneut geändert und der Verweis auf das Jahr 2025 gestrichen. Gleichzeitig wurde im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur Bildung des 4. Kabinetts von Bundeskanzlerin Angela Merkel vereinbart, dass das GVFG-Bundesprogramm bis 2021 auf eine Mrd. Euro ansteigen und anschließend jährlich dynamisiert werden soll. Zwischenzeitlich sind erste Vorschläge des Bundesverkehrsministeriums bekannt geworden, nach denen die GVFG-Mittel in 2020 zunächst auf 666 Mio. Euro verdoppelt und in 2021 dann wie vereinbart auf eine Mrd. Euro erhöht werden sollen. Im Rahmen des im September 2019 vorgelegten Klimaschutzprogramms beabsichtigt die Bundesregierung eine weitere Anhebung auf zwei Mrd. Euro jährlich ab 2025. Darüber hinaus sollen die Rahmenbedingungen für die Investitionen dahingehend verändert werden, dass die Mittel im geringeren Umfang auch für Sanierungen eingesetzt werden können und kleinere Vorhaben bereits ab 30 Mio. Euro (bislang 50 Mio. Euro), in Einzelfällen sogar schon ab 10 Mio. Euro förderfähig werden sollen. Auch hinsichtlich der Fortführung der Entflechtungsmittel konnte ein Kompromiss zwischen Bund und Ländern erzielt werden. Demnach erhalten die Länder ab dem Jahr 2020 die bisherigen Entflechtungsmittelanteile in Form von Umsatzsteueranteilen.

## 2. Finanzierungsbedarf

Dem gegenüber steht ein gewaltiger Finanzierungsbedarf im öffentlichen Nahverkehr. Einer Umfrage des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)<sup>2</sup> vom Herbst 2017 zufolge, die der Branchenverband des ÖSPV-Gewerbes bei seinen Mitgliedsunternehmen in den 27 Städten und Ballungsräumen durchgeführt hatte, die besonders unter einer hohen Luftschadstoffbelastung (NOx) leiden, ist ein zusätzliches Investitionsvolumen in Höhe von 15 Mrd. Euro bis 2030 alleine für den als notwendig erachteten Infrastrukturausbau im schienengebundenen ÖSPV erforderlich. Weitere 5 Mrd. Euro werden für zusätzliche Schienenfahrzeuge und Betriebshöfe als notwendig erachtet.<sup>3</sup> Diese Zahlen unterstreichen den Finanzbedarf des ÖSPV, wie er bereits in einer Studie des VDV, des DST und von 13 Ländern im Jahr 2009 (VDV 2009) zum Preisstand 2007 ermittelt und auf dieser Grundlage fortgeschrieben worden war. Demnach betrug der Neubaubedarf im ÖSPV unter der Annahme einer Baupreissteigerung von ca. 7 % bis 2010 bis zum Jahr 2015 jährlich 1,77 Mrd. Euro, ab 2016 dann 1,52 Mrd. Euro pro Jahr.

Aufgrund der bisherigen Abhängigkeit der ÖPNV-Finanzierung (Betrieb und Infrastruktur) von der allgemeinen Haushaltsfinanzierung, insbesondere handelt es sich dabei um das Mineralöl- bzw. Energiesteueraufkommen des Bundes als Hauptfinanzierungsquelle, steht bei weiter steigendem Finanzbedarf für den ÖPNV ein immer größer werdendes Akzeptanzproblem zu befürchten. Deutschland befand sich im 1. Quartal 2014 hinsichtlich der Kraftstoffbesteuerung mit einem Anteil von 1,22 US-\$/l im OECD-Vergleich (31 der 35 Mitgliedsstaaten) im oberen Mittelfeld (der Durchschnitt lag bei 0,99 US-\$/l) (COTADU 2014, eigene Berechnungen). Im Übrigen ist nicht auszuschließen, dass es durch den Ausbau des ÖPNV (insbesondere des Schienenpersonennahverkehrs) sowie des Radverkehrs bei einem insgesamt nicht mehr wesentlich steigenden Verkehrsaufkommen im motorisierten Individualverkehr zu einer verstärkten Substitution des motorisierten Individualverkehrs durch die Verkehrsträger des Umweltverbundes und damit letztlich zu einem Rückgang der kraftstoffsteuerbasierten Finanzierungsquellen auch für den ÖPNV kommen kann. So liegen die Einnahmen aus der Energiesteuer auf Kraftstoffe (bis 2005 Mineralölsteuer) seit 2005 nahezu konstant bei rund 40 Mrd. Euro, während der prozentuale Anteil der Mineralölsteuer bzw. Energiesteuer am Gesamtsteueraufkommen von 8,1 % im Jahr 2000 auf 6,3 % in 2013 gesunken ist und in der Prognose des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom November 2015 bis 2020 auf 5,1 % weiter absinken wird (BMF 2015). Die damit verbundenen Steuermindereinnahmen wurden in Deutschland zwar durch den Anstieg der Einnahmen aus anderen Steuerarten wie zum Beispiel der Umsatzsteuer überkompensiert.<sup>4</sup> Bei der Umsatzsteuer gibt es allerdings nicht die zumindest partielle (verwendungsseitige) Zweckbindung für den ÖPNV, wie dies bei der Mineralöl- bzw. Energiesteuer zumindest in der Vergangenheit der Fall war. Darüber hinaus ist zu beobachten, dass die verfügbaren Ein-

---

<sup>2</sup> Die vom VDV jährlich veröffentlichte Statistik unterscheidet zwar innerhalb des ÖSPV zwischen den Sparten Bus und Tram (letzteres als Synonym für Personenverkehr mit unabhängigen Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen), enthält aber lediglich Leistungsdaten wie Fahrgastzahlen, Verkehrsleistung sowie wirtschaftliche Kennzahlen wie durchschnittliche Platzausnutzung und mittlere Fahrweite.

<sup>3</sup> VDV-Politikbrief 01, April 2018: 3.

<sup>4</sup> Die Umsatzsteuer stieg von 107.140 Mio. Euro in 2000 auf 148.700 Mio. Euro in 2013 und steigt in der Prognose des Arbeitskreises „Schaetzungen“ vom November 2015 bis 2020 auf 189.900 Mio. Euro an. Vgl. BMF 2015.

kommen der Privathaushalte nicht im gleichen Maße zugenommen haben<sup>5</sup>, so dass – bei einem unterstellten unveränderten Ausgabeverhalten – ein relativ größerer Teil des verfügbaren Einkommens für Kraftstoffe aufgewendet werden müsste, wodurch es zu Einschränkungen bei den Ausgaben für andere Güter und damit korrespondierend zu einem Rückgang des entsprechenden Umsatzsteueraufkommens kommen könnte. Auch deshalb gilt es, zusätzliche, nicht auf Steuern basierende Finanzierungsquellen für die insbesondere schienengebundene ÖSPV-Infrastruktur in Städten zu erschließen.

### 3. Alternative Finanzierungsquellen

Vor diesem Hintergrund wird vielerorts diskutiert, wie die Finanzierung von ÖPNV-Maßnahmen auch nach 2019 langfristig gesichert werden kann. Naheliegende Lösungen wie eine GVFG-Anschlussregelung stehen generell unter haushaltsrechtlichem Vorbehalt und können nicht losgelöst von der allgemeinen politischen Entwicklung betrachtet werden. Daher kommen in der jüngsten Diskussion wieder vermehrt Forderungen nach Einführung neuer, verkehrsspezifischer Finanzierungsinstrumente auf. Zusätzlich zu Straßenmaut, „City-Maut“, Nahverkehrsabgaben etc. gibt es Überlegungen, die Nutznießer von ÖPNV-Investitionen und der daraus resultierenden Nahverkehrerschließung an der Finanzierung der Maßnahmen zu beteiligen. Schließlich stiftet der ÖPNV einen Nutzen für die durch ihn erschlossenen Standorte (Grundstücke und Immobilien) und erhöht damit deren Wert. Es besteht somit sowohl ein einzelwirtschaftliches als auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse am Erhalt und erforderlichenfalls auch Neu- und Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur als Voraussetzung für die Nutzung der umweltfreundlichen Verkehrsmittel Bus und Bahn. Für die Erhaltung, insbesondere aber für den Neu- und Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur und hier vor allem des schienengebundenen ÖSPV in Städten sind daher zusätzliche Finanzmittel erforderlich, wenn der Staat nicht in der Lage oder willens ist, die hierfür notwendigen Mittel anderweitig wie z.B. durch Steuererhöhungen aufzubringen.

Die als mögliche Finanzierungsalternative mancherorts geforderte Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur kann allerdings auf netzökonomische Probleme stoßen. Aufgrund der Kapitalintensität von Verkehrsanlagen besteht ein hohes Markteintrittsrisiko, da jeder neue Anbieter davon ausgehen muss, dass der vorhandene Anbieter bereits große Investitionen getätigt hat, die er bei Marktaustritt im Falle ortsfester Anlagen (Gleisen, Stationen) aus faktischen Gründen entweder überhaupt nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Verluste anderweitig verwerten kann. In der vorliegenden Studie wird daher von der Sinnhaftigkeit der Finanzierung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten in Form eines spezifischen Finanzierungsbeitrages durch die Nutznießer bzw. Drittnutzer ausgegangen. Vorbild hierfür sind die Beiträge von Anliegern kommunaler Straßeninfrastruktur für deren erstmalige bzw. nochmalige Herstellung (Erschließungsbeiträge) sowie deren Ausbau bzw. Erweiterung (Straßenausbaubeiträge) und die An-

---

<sup>5</sup> Zwar stieg das verfügbare Einkommen in Deutschland in jeweiligen Preisen seit 2000 um 29,6 % (vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung 2014); im gleichen Zeitraum erhöhte sich jedoch die Abgabenquote, d.h. sowohl die Steuer- als auch Sozialabgabenlast, so dass das verfügbare Einkommen eines verheirateten alleinverdienenden Arbeitnehmers mit zwei Kindern von 89,2 % in 2005 auf 87,6 % in 2016 gesunken ist. Vgl. BMF 2015.

schlussbeiträge für die kommunale Ver- und Entsorgungsinfrastruktur (Wasser, Abwasser, Abfall), zu deren Nutzung die Bürger aus Gründen des Gesundheitsschutzes sowie zur Sicherstellung einer wirtschaftlichen Erbringung verpflichtet sind (Anschluss- und Benutzungszwang).

Bei der ÖSPV-Schieneninfrastruktur reicht allerdings – im Unterschied zum Beispiel 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 Erreichbarkeits- bzw. Erschließungsqualität (Entfernung zum nächsten Zugangspunkt, Taktfrequenz und Servicequalität des ÖPNV-Betriebs etc.), um die Nutznießer von ÖPNV-Infrastrukturerschließungsmaßnahmen wie zum Beispiel Grundstückseigentümer zur Finanzierung heranzuziehen; nur so dürfte auch die verfassungsrechtlich gebotene Rechtfertigung der möglichen finanziellen Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur an den Investitionskosten gegeben sein. Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es nämlich allein darauf an, dass eine hinreichende individuelle Zurechnung von Vorteil und Beitragspflicht hergestellt werden kann.<sup>6</sup>

## 4. Rechtliche Rahmenbedingungen zur Erhebung eines ÖPNV-Infrastrukturbeitrages

Nachstehend wird nicht der Anspruch erhoben, ein konkretes finanzverfassungsrechtlich abgesichertes Instrumentarium zur Beteiligung der Nutznießer schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten zu entwickeln. Vielmehr soll es gerade das Ergebnis der Untersuchung sein, der Wissenschaft, den politischen Entscheidungsträgern sowie den Vertretern der Praxis aufzuzeigen, was im Falle der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen aus verkehrsplanerischer sowie wirtschaftlicher Sicht erforderlich wäre, um den Maßstäben der Rechtsprechung an ein solches Instrument genügen zu können.

Der staatliche Finanzierungsbedarf ist nach den Vorgaben des deutschen Finanzverfassungsrechts vorrangig aus dem allgemeinen Steueraufkommen sicherzustellen; der Einnahmendeckung aus anderen öffentlichen Abgaben kommt demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle zu. Kirchhof (1973: 3 ff.) hat hierfür den Begriff des Steuerstaates geprägt. Als wichtigstes Finanzierungsinstrument der öffentlichen Haushalte unterliegt die Steuererhebung dem „Prinzip der staatsbürgerlichen Lastengleichheit“ (Krause 1996: 22). Bei den Steuern handelt es sich somit um eine Geldleistungsverpflichtung der Staatsbürger, der jedoch keine konkrete Gegenleistungsverpflichtung des Staates gegenübersteht, d.h. das Steueraufkommen ist nicht zweckgebunden (Nonaffektationsprinzip). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass Steuern auch Lenkungszwecke erfüllen können; insbesondere im Bereich des Umweltschutzes wurden Steuern mit spezifischen Lenkungszwecken (sog. Ökosteuer-

---

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Beschluss des Ersten Senats v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, [http://www.bverfg.de/e/rs20140625\\_1bvr066810.html](http://www.bverfg.de/e/rs20140625_1bvr066810.html) (Zugriff 20.08.2018), Rdnr. 64.

erreformen der Energie- bzw. Mineralölsteuer, Kopplung der Kfz-Steuerlast an den CO<sub>2</sub>-Ausstoß) versehen. Allerdings stellt die Lenkungsfunction von Steuern immer nur einen Nebenaspekt der eigentlichen Hauptaufgabe Einnahmeerzielung dar. Sämtliche Steuereinnahmen sind als Deckungsmittel für den gesamten staatlichen Ausgabenbedarf bereitzuhalten und keine Ausgabenleistung darf von dem tatsächlichen Aufkommen irgendeiner Steuer abhängig gemacht werden (§ 7 Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG; Grundsatz der Gesamtdeckung). Ausnahmen von diesem Haushaltsgrundsatz bedürfen der ausdrücklichen Bestimmung in den einzelnen Steuergesetzen (z.B. Zweckbindung bestimmter Teile der Mineralöl- bzw. Energiesteuer für den Straßenbau und den Schienenpersonennahverkehr).

Das Grundgesetz (GG) spricht dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über Zölle und Finanzmonopole (Art. 105 Abs. 1 GG) sowie im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 2 GG auch die Gesetzgebungskompetenz über die „übrigen Steuern“ zu, soweit ihm das Aufkommen dieser Steuern ganz oder teilweise zusteht oder soweit ein sonstiges Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht (Art. 105 Abs. 2 GG). Die Angelegenheiten der konkurrierenden Gesetzgebung finden sich im Art. 74 Abs. 1 GG, hier unter anderem in Nr. 22: der Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, der Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. In Finanzangelegenheiten sind zudem Art. 104a–107 GG einschlägig. So sieht Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG vor, dass den Ländern das Aufkommen aus den Verkehrssteuern zusteht, soweit diese nicht nach Abs. 1 dem Bund oder nach Abs. 2 Bund und Ländern gemeinsam zusteht. Demgegenüber bezieht sich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 105 Abs. 2a GG auf die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, solange und soweit diese nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind. Bundesgesetze über Steuern, deren Aufkommen den Ländern oder den Gemeinden (Gemeindeverbänden) ganz oder zum Teil zufließen, bedürfen gemäß Art. 105 Abs. 3 GG der Zustimmung des Bundesrates.

## 4.1 Kommunale Finanzhoheit

Gemäß Art. 28 Abs. 2 GG muss den Städten, Gemeinden und Kreisen das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die „Gemeindeverbände“ haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle. Allerdings besteht eine Rangfolge der Einnahmenbeschaffung dahingehend, dass spezielle Entgelte Vorrang genießen vor (allgemeinen) Steuern und dass dabei auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen ist. Hintergrund dieser Rangfolge sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Haushaltswirtschaft, denen zufolge derjenige, der eine kommunale Leistung bzw. Einrichtung in Anspruch nimmt, grundsätzlich auch die damit verbundenen Kosten tragen soll. Die Allgemeinheit soll demgegenüber nur mit den Kosten belastet werden, die keinem speziellen Verursacher zugerechnet werden können, respektive deren Erhebung im Einzelfall nicht vertretbar wäre. So sollen beispielsweise gemäß § 3 KAG NW die Gemeinden und Kreise Steuern nur erheben, soweit die Deckung der Ausgaben durch andere Einnahmen, insbesondere durch Gebühren und Beiträge, nicht in Betracht kommt. Und in §

76 Gemeindeordnung Nordrhein- Westfalen (GO NRW) ist diese Regelung dahingehend konkretisiert, dass die Gemeinden die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten aus speziellen Entgelten für die von ihr erbrachten Leistungen, im Übrigen aus Steuern zu beschaffen haben, soweit die sonstigen Finanzmittel nicht ausreichen. Eine Kreditaufnahme ist demnach nur zulässig, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich darstellbar ist.

Zu den Kommunalabgaben gehören weiterhin Gebühren und Beiträge. Im Unterschied zu Steuern ist bei Gebühren und Beiträgen das Merkmal der Gegenleistung entscheidend. Gebühren sind eine Zwangs-Geldleistung des Bürgers für eine konkrete, besondere Leistung, beispielsweise in Form einer Amtshandlung oder im Rahmen der öffentlichen „Daseinsvorsorge“ bzw. für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen und Anlagen (verwaltungstechnisch wird hier zwischen Verwaltungs- und Benutzungsgebühr unterschieden). Sie unterliegen demnach dem Kostendeckungsprinzip, d.h. die Einnahmen dürfen den Aufwand, der der Kommune für die Bereitstellung der Leistung entsteht, nicht überschreiten. Bei Beiträgen handelt es sich demgegenüber in der Regel um einmalige Geldleistungen der Bürger, die dem Ersatz des öffentlichen Aufwandes für die Herstellung, Anschaffung und Erweiterung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen dienen. Der Beitrag stellt hier die Gegenleistung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines wirtschaftlichen Sondervorteils dar. Damit korrespondiert die Verpflichtung der Kommunen, die Abgaben ausschließlich auf der Grundlage sachlicher Erwägungen (ermessensfehlerfrei) zu erheben; insbesondere darf es keine Überforderung des Zahlungspflichtigen geben. Mit anderen Worten: Die Abgabenhöhe muss dem Sondervorteil (Äquivalenzprinzip) entsprechen, auch wenn die kommunale Leistung über diesen abrechenbaren Sondervorteil hinausgeht, was regelmäßig der Fall sein dürfte.

#### 4.1.1 Erschließungsbeiträge

Der Gesetzesvorbehalt für Kommunalabgaben konkretisiert sich bei Erschließungs- und Straßen(aus)baubeiträgen dahingehend, dass die Gemeinden eine Erhebungspflicht haben, d.h. eine beitragsfähige Straßenbaumaßnahme darf nicht beschlossen werden, ohne dass zuvor die für die Beitragserhebung erforderliche Beitragssatzung erlassen wurde. So zumindest hat dies das Oberlandesgericht Naumburg mit Urteil vom 18.07.2007 aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 GG herausgearbeitet.<sup>7</sup> In der Praxis dürfte eine solche rigide Gesetzesauslegung allerdings wenig hilfreich sein, da die Abgrenzung zwischen beitragsfähiger Erneuerung bzw. Verbesserung einer Straße und nicht beitragsfähiger Instandsetzung oft fließend ist. Nach der am 3. Oktober 1990 vollzogenen staatlichen Wiedervereinigung Deutschlands setzten Bundestag und Bundesrat Ende 1991 eine Gemeinsame Verfassungskommission ein, die gemäß Art. 5 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 über notwendige sowie wünschenswerte Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes beraten und Vorschläge unterbreiten sollte. Im Zusammenhang mit der schon damals geforderten, aber nur ansatzweise umgesetzten Föderalismusreform wurde das Erschließungsbeitragsrecht explizit aus dem Kanon der konkurrierenden Gesetzgebung des Art. 74 GG ausgenommen und somit der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet, gleichzeitig wurde aber in Art. 125a GG statuiert, dass Recht, welches als Bundesrecht erlassen worden ist, jedoch wegen nachträglicher Änderung des Grundgesetzes nicht mehr

---

<sup>7</sup> Oberlandesgericht Naumburg: Urt. v. 18.07.2007 – 2 Ss 188/07.

als Bundesrecht erlassen werden kann, als Bundesrecht fort gilt. Es kann aber durch Landesrecht aufgehoben und ergänzt werden.

Vor diesem Hintergrund finden sich die rechtlichen Grundlagen für Erschließungsbeiträge weiterhin im Baugesetzbuch (§§ 127 ff. BauGB), und sie gelten somit noch für diejenigen Länder fort, die bisher keine eigenen landesgesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Kommunen erlassen haben. Eigenständige gesetzliche Grundlagen für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen finden sich bislang in Baden-Württemberg, Bayern und Berlin. In Baden-Württemberg ist am 1. Oktober 2005 ein eigenes landesrechtliches Erschließungsbeitragsgesetz in Kraft getreten, das die bisherige Regelung der §§ 127 ff. BauGB ersetzt.<sup>8</sup> In Bayern ist im Rahmen der Einfügung des Grünanlagengesetzes in Art. 5a des Kommunalabgabengesetzes mit Wirkung ab dem 1. Januar 1997 das Erschließungsleitungsrecht in die Landeszuständigkeit übernommen worden.<sup>9</sup> Entsprechendes gilt auch für Berlin, nachdem durch Gesetz vom 16. März 2006 mit Wirkung vom 25. März 2006 die erschließungsbeitragsrechtlichen Überleitungs Vorschriften des § 242 Abs. 1 und 9 BauGB durch ein einheitliches Überleitungsrecht (§ 15a des Erschließungsbeitragsgesetzes von Berlin) ersetzt worden sind (vgl. dazu Driehaus/Kärgel 2006). Für die neuen Länder stellt sich die Ausgangslage anders dar, da hier die Übergangsvorschrift des § 242 Abs. 9 BauGB Anwendung findet. Demnach scheidet die Erhebung von Erschließungsbeiträgen für Anlagen oder Teile von Anlagen aus, die vor dem 3. Oktober 1990 bereits hergestellt worden sind. Insoweit entspricht diese Regelung in etwa der ursprünglich für die alten Länder geltenden Regelung („vorhandene Anlage“).

Gemäß § 127 BauGB erheben die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen einen Erschließungsbeitrag (Abs. 1). Abs. 2 derselben Bestimmung definiert Erschließungsanlagen wie folgt:

1. die öffentlichen zum Anbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze;
2. die öffentlichen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete (z.B. Fußwege, Wohnwege);
3. Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete: Sammelstraßen sind öffentliche Straßen, Wege und Plätze, die selbst nicht zum Anbau bestimmt, aber zur Erschließung der Baugebiete notwendig sind;
4. Parkflächen und Grünanlagen mit Ausnahme von Kinderspielplätzen, soweit sie Bestandteil der in den Nummern 1–3 genannten Verkehrsanlagen oder nach städtebaulichen Grundsätzen innerhalb der Baugebiete zu deren Erschließung notwendig sind;
5. Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, auch wenn sie nicht Bestandteil der Erschließungsanlagen sind.

§ 127 Abs. 3 BauGB ermöglicht die selbständige Erhebung von Erschließungsbeiträgen getrennt für den Grunderwerb, die Freilegung und für Teile der Erschließungsanlagen (als Kann-Vorschrift), und Abs. 4 derselben Be-

---

<sup>8</sup> Gesetz zur Neuregelung des kommunalen Abgabenrechts und zur Änderung des Naturschutzgesetzes, GBl. (Landtag von Baden-Württemberg) 2005: 206.

<sup>9</sup> Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes v. 27.12.1996 (GVBl. Nr. 25 v. 31.12.1996: 541).

stimmung bestätigt ausdrücklich das Recht der Kommunen, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne dieses Abschnitts sind.

Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob der Bund mit Wirkung für die Länder, die noch keine eigenen landesgesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Erschließungsbeiträgen durch die Kommunen erlassen haben, das Erschließungsbeitragsrecht weiterhin verändern kann, wie zum Beispiel im Hinblick auf eine Erweiterung des Anlagenbegriffs um den öffentlichen Personenverkehr. Einige Autoren vertreten die Auffassung, dass eine nachträgliche Änderung der diesbezüglichen bundesrechtlichen Vorschriften wegen einer faktischen Versteinerungswirkung, die durch die Überführung der §§ 127–135 BauGB, die bislang der konkurrierenden Gesetzgebung unterlagen, in den Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder eintrete, nicht mehr möglich sei (Deutscher Bundestag 2012, ebenso Maak 1998<sup>10</sup>). Der Bundesgesetzgeber selbst könnte demnach eine diesbezügliche Erweiterung des Anlagenbegriffs nicht mehr vornehmen. Und die in § 127 Abs. 4 BauGB als Option ausgestaltete Möglichkeit der Kommunen, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne dieses Abschnittes des BauGB sind, stellt nach Auffassung dieser Autoren keine eigenständige Rechtsgrundlage für eine Abgabenerhebung dar. Diese könne sich nur aus einem anderen Gesetz, insbesondere den allgemeinen Kommunalabgabengesetzen, ergeben (Grziwotz 2012, § 127 Rdnr. 25).

Diese Sichtweise konfligiert jedoch mit der Bestimmung des Art. 125a Abs. 1 GG, die dem Bund über den Wortlaut hinaus die Möglichkeit der Fortschreibung der als Bundesrecht fortgeltenden Vorschriften in den Fällen eröffnet, in denen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes u.a. wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 GG nicht mehr besteht. Die Kompetenz des Bundes endet demnach erst, wenn ein Land von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat – und zwar nur in Bezug auf dieses Land. Diese Sichtweise entbehrt nicht einer gewissen Logik, da in den Fällen, in denen ein Land aus welchen Gründen auch immer von seinen neuen Kompetenzen (noch) keinen Gebrauch gemacht hat, der Bund ansonsten nicht in der Lage wäre, z.B. bei einer Änderung der Verhältnisse eine Anpassung der Gesetzeslage vorzunehmen. Insofern wird seitens des Verfassers die Auffassung vertreten, dass – solange keine abweichenden landesgesetzlichen Regelungen getroffen worden sind – auch der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit besitzt, den Anlagenbegriff des § 127 BauGB zu verändern. Den Ländern bliebe es allerdings unbenommen, davon nach Erlass einer eigenen gesetzlichen Regelung des Erschließungsbeitragsrechts wieder Abstand zu nehmen.

Eine – auf welcher rechtlichen Grundlage auch immer – erfolgende Erweiterung der Erschließungspflicht auf Anlagen des ÖPNV unterliegt allerdings im Vergleich zu den bestehenden Erschließungspflichten anderen Grundvoraussetzungen. Im Einzelnen handelt es sich dabei

- um einen höheren Anteil laufender Kosten (Folgekostenproblematik);
- fehlende Gewähr hinsichtlich des Umfangs der Nutzung der zusätzlich geschaffenen Anlagen (verlorener Aufwand, da kein Anschluss- und Benutzungszwang wie bei den Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung besteht);

---

<sup>10</sup> „Eine solche Ergänzung (gemeint ist die Frage einer denkbaren legislativen Erweiterung des Katalogs von § 127 Abs. 2 BauGB, O.M.) ist jedoch bundesrechtlich spätestens seit der Änderung des einschlägigen Kompetenztitels im Grundgesetz nicht mehr möglich.“ (Maak 1998: 141)

- die Notwendigkeit einer abgestimmten Planung von Individual- und öffentlichem Verkehr (Vermeidung von Über- bzw. Unterdimensionierung bei öffentlich finanzierter Infrastruktur);
- ungleiche Kosten- bzw. Nutzenverteilung (Mehraufwendungen für den ÖPNV gehen zu Lasten der Kommunen, während bei Einsparungen im motorisierten Individualverkehr auch Private profitieren, z.B. durch verminderten Stellplatzbedarf und geringere Kfz-Betriebskosten infolge vermiedener Staus).<sup>11</sup>

Die Erweiterung der Erschließungspflicht um ÖPNV-Anlagen stellt somit allenfalls eine hinreichende Bedingung zur Verbesserung der Erreichbarkeit von bebauten Gebieten mit öffentlichen Verkehrsmitteln dar. Mindestens ebenso wichtig ist eine abgestimmte Siedlungs- und Raumplanung, die darauf achtet, dass bereits auf der Ebene der Regionalplanung durch das Land Festlegungen zur verkehrlichen Erschließung getroffen werden, die für die weiteren Planungsebenen (kommunale Bauleitplanung mit Flächennutzungs- und Bebauungsplanung) entsprechende Vorgaben enthalten.

#### 4.1.2 Sonstige rechtliche Möglichkeiten zur Beteiligung Dritter an der kommunalen Erschließungslast

Neben den Erschließungsbeiträgen nach §§ 127–135 BauGB gibt es noch weitere rechtliche Möglichkeiten der Beteiligung Dritter an der kommunalen Erschließungslast. So sieht § 11 BauGB den Abschluss städtebaulicher Verträge explizit auch für die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen als Kann-Vorschrift vor. In § 124 BauGB wird diese Kann-Vorschrift dahingehend konkretisiert, dass, falls die Gemeinde einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Absatz 1 erlassen hat und sie das zumutbare Angebot zum Abschluss eines städtebaulichen Vertrags über die Erschließung ablehnt, sie verpflichtet ist, die Erschließung selbst durchzuführen. M.a.W.: Die Gemeinde kann sich nicht von der ihr gemäß § 123 Abs. 1 BauGB auferlegten Erschließungslast befreien, sie kann sich aber hinsichtlich deren technischer und kostenmäßiger Durchführung durch Vertrag mit einem Dritten entlasten. In § 12 BauGB wird eine besondere Ausdrucksform der Zusammenarbeit von Privaten und Gemeinden im Städtebaurecht ermöglicht.

Neben den nach § 127 BauGB beitragsfähigen Erschließungsanlagen gibt es auch die nicht beitragsfähigen Erschließungsanlagen. Eine explizite Definition der nicht beitragsfähigen Erschließungsanlagen findet sich nicht, allerdings hat die Rechtsprechung mit dem Begriff der Folgekosteneinrichtung bzw. der Folgekosten eine Definition vorgenommen im Hinblick auf „Aufwendungen, die den Gemeinden jenseits der beitragsfähigen Erschließung als Folge neuer Ansiedlungen für Anlagen und Einrichtungen des Gemeindebedarfs entstehen.“<sup>12</sup> Zu den kommunalen Folgeeinrichtungen zählen Anlagen der sozialen Infrastruktur (schulische Einrichtungen, Kindertagesstätten, Jugendfreizeiteinrichtungen, Alten- und Seniorenheime, Krankenhäuser, Bürgerzentren) ebenso wie Anlagen bzw. Einrichtungen, die der öffentlichen Sicherheit und Versorgung sowie der verkehrlichen Erschließung dienen (Friedhöfe, Bauhöfe, Feuerwehr, ÖPNV-Anschluss) (Bunzel u.a. 2007: 186).

---

<sup>11</sup> Apel u.a. (1995): 189.

<sup>12</sup> BVerwG (1973): Urt. v. 06. 07.1973 – 4 C 22.72, zit. nach BVerwGE 42, 331 (336).

### 4.1.3 Straßen(aus)baubeiträge

Die Erhebung von Straßenbaubeiträgen nach den Kommunalen Abgabengesetzen der Länder (KAGs) ist nachrangig zu den Bestimmungen des Bundesrechts, d.h. Beiträge sollen bei den dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wegen und Plätzen erhoben werden, soweit nicht das Bundesbaugesetz (bzw. heute Baugesetzbuch) anzuwenden ist (Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit). Während Erschließungsbeiträge für die erstmalige Herstellung und Übernahme von Erschließungsanlagen sowie von öffentlichen, aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht mit Kfz befahrbaren Verkehrsanlagen innerhalb der Baugebiete erhoben werden, bezieht sich die Straßen(aus)baubeitragspflicht nach den Kommunalen Abgabengesetzen der Länder laut Hoppenberg/de Witt (2018, Kap. G, Rdnr. 6) „auf Maßnahmen an Erschließungsanlagen (...), die nach der Übernahme bzw. nach dem Abschluss der erstmaligen Herstellung durchgeführt werden und sich als Herstellung im Sinne einer wiederholten (nochmaligen) Herstellung oder als Verbesserung oder Erweiterung erweisen.“

In der Praxis gestaltet sich die Abgrenzung zwischen erschließungsbeitragspflichtiger erstmaliger Herstellung und straßen(aus)baubeitragspflichtigem Ausbau bzw. Verbesserung oder grundhafter Erneuerung respektive nochmaliger Herstellung mitunter schwierig. Ein insofern auf eine unzutreffende Rechtsgrundlage gestützter Beitragsbescheid verliert aber nicht allein deshalb seine Gültigkeit. Vielmehr müssen die Gerichte gemäß § 113 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) prüfen, ob und ggfs. in welchem Umfang ein zu Unrecht auf das Straßenbaubeitragsrecht gestützter Bescheid mit Blick auf das Erschließungsbeitragsrecht aufrechtzuerhalten ist. In mehr oder weniger ähnlicher Form wird in allen Kommunalen Abgabengesetzen der Beitrag definiert als Gegenleistung des Grundstückseigentümers für die ihm sich aus der von der Gemeinde eröffneten Möglichkeit der Inanspruchnahme der Anlage oder Einrichtung ergebenden wirtschaftlichen Vorteile. Allerdings muss der durch die Anlage bzw. Einrichtung erwachsende grundstücksbezogene Vorteil (anlagebedingter Vorteil) durch die konkrete Baumaßnahme verursacht sein (maßnahmenverursacht). Die konkrete Baumaßnahme muss also ursächlich sein für den tatsächlichen oder auch nur potenziellen Vorteil, um die Beitragspflicht auszulösen. Diese werden in den jeweiligen KAGs als „wirtschaftliche Vorteile“, „besondere wirtschaftliche Vorteile“, „besondere Vorteile“ oder „nicht nur vorübergehende Vorteile“ bezeichnet.<sup>13</sup> Als Tatbestandsmerkmal für die Auslösung der Beitragspflicht kommt dem Vorteil bei der Verteilung des Aufwands zwischen Grundstückseigentümern und Gemeinde eine entscheidende Rolle zu, d.h. die Beitragsbemessung hängt vom Umfang der gebotenen Vorteile ab (Vorteilsabhängigkeit).

Die den Grundstückseigentümern durch die konkrete Maßnahme erwachsenden Vorteile müssen als wirtschaftliche und messbare Vorteile qualifizierbar, aber nicht notwendigerweise quantifizierbar sein, d.h. sie müssen sich materiell auswirken und dürfen nicht nur ideeller Natur sein. Der Vorteil muss insofern gruppennützig sein, als er einer besonderen Gruppe, nämlich den Grundstückseigentümern, einen Sondervorteil gegenüber der übrigen Bevölkerung verschafft, indem sie eine Besserstellung erfahren aufgrund der Möglichkeit der Inanspruchnahme der Anlage. Als beitragsfähige Grundstücksnutzung kommen sowohl die bauliche als auch die gewerbliche Nutzung in Betracht, da gemäß §§ 30 ff. BauGB die Zulässigkeit von Bauvorhaben von einer gesicherten Erschließung abhängt. Allerdings unter-

---

<sup>13</sup> Vgl. §§ 8 Abs. 2 S. 2 KAG NRW, 6 Abs. 1 S. 1 Niedersächsisches KAG, Art. 5 Abs. 1 S. 1 KAG Bay sowie § 8 Abs. 1 S. 1 KAG Schleswig-Holstein/§ 26 Abs. 1 S. 1 Sächsisches KAG.

scheiden sich an dieser Stelle Erschließungsbeitrag und Straßen(aus)baubeitrag hinsichtlich des Umfangs der beitragsfähigen Grundstücksnutzung. Diese können bei Erschließungsbeiträgen nur an Grundstücke geknüpft werden, die als Bauland ausgewiesen sind.

Derlei Beschränkungen bestehen bei dem straßen(aus)baubeitragsrechtlichen Vorteilsbegriff nicht. Der Straßen(aus)baubeitrag kann hier an eine Erschließung anknüpfen, die eine andere als die bauliche oder gewerbliche Nutzung ermöglicht. Nach Driehaus (2018, § 8, Rdnr. 273, 427) können deshalb auch Außenbereichsgrundstücke erschlossen sein, und zwar unabhängig davon, ob sie baulich oder nur landwirtschaftlich nutzbar sind. Allerdings muss diesen Grundstücken ein Gebrauchswert zukommen, der durch die Straßen(aus)baumaßnahme beeinflusst werden kann. Grundstücken, die weder baulich noch landwirtschaftlich genutzt werden können, also praktisch Brachland darstellen, kann kein Vorteil geboten werden. Das gleiche gilt für Grundstücke, die ihrerseits ausschließlich der Erschließung anderer Grundstücke dienen. Es reicht mithin aus, dass durch die Anlage die zulässige Nutzung ermöglicht oder gefördert wird.

Der Umfang des Anlagen- bzw. Begriffs der öffentlichen Einrichtung wird in den jeweiligen KAGs genauer definiert. Dieser wird in den meisten Länderregelungen analog dem Erschließungsbeitragsrecht des Bundes im Sinne einer vollständigen bzw. selbständigen Straße verstanden. Den KAGs liegt ein weiter Anlagenbegriff zugrunde, d.h. hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung besteht keine automatische Identität mit dem Begriff der Erschließungsanlage nach § 127 Abs. 2 BauGB, sie kann aber räumlich mit den einzelnen Erschließungsanlagen übereinstimmen. Die konkrete Dimensionierung der Anlage erfolgt im gemeindlichen Bauprogramm. Dieses unterliegt rechtlichen Schranken, die sich aus dem das Straßenbaubeitragsrecht beherrschenden Vorteilsgedanken ergeben.

Der Umfang des beitragsfähigen Aufwands ist nicht eindeutig geregelt; allen Regelungen gemeinsam ist aber, dass es sich beim Straßen(aus)baubeitrag um einen Erstattungsanspruch der Gemeinde handelt, der nur für tatsächlich durchgeführte Maßnahmen besteht. Dabei sind Leistungen, die der Gemeinde unentgeltlich zufließen, nicht beitragsfähig. Hierzu zählen insbesondere Leistungen der Anlieger für den Straßenbau wie z.B. die unentgeltliche Straßenlandabtretung oder durch die Anlieger selbst hergestellte Teilanlagen wie beispielsweise Bürgersteige. Die Maßnahmebezogenheit der beitragsfähigen Aufwendungen korrespondiert mit dem Verursacherprinzip, d.h. nur die feststellbare, durch eine konkrete der Erfüllung des Bauprogramms dienende Straßenbaumaßnahme ist beitragsfähig, und die Erstattung ist auf die erforderlichen beitragsfähigen Aufwendungen für die Anlage selbst beschränkt. M.a.W.: Andere, im Gesetz nicht genannte Maßnahmen wie insbesondere Instandsetzungen oder laufende Unterhaltung sind ausdrücklich nicht beitragsfähig. Im Rahmen der Beitragsfestsetzung durch Satzung wird die Höhe des Gemeindeteils und eo ipso diejenige des auf die Grundstückseigentümer umzulegenden Aufwands bestimmt. Auch wenn die KAGs keine detaillierten Vorgaben zur festzusetzenden Höhe treffen, hat sich der Ortsgesetzgeber bei der Ermittlung des Gemeindeteils an dem Maß der voraussichtlich zu erwartenden Benutzung der Anlage durch die Allgemeinheit einerseits und durch die Anlieger andererseits zu orientieren. Maßgebliche Kriterien sind hierbei die Art und Funktion der Verkehrsbedeutung der Straßen insgesamt (Hauptgeschäfts- oder Anliegerstraßen, Fußgängerzonen oder verkehrsberuhigte Bereiche) sowie von einzelnen Teilanlagen wie Fahrbahn, Bürgersteigen, Radwegen, Parkstreifen, Beleuchtung, Entwässerung. Hierbei können und dürften i.d.R. die Vorteilsgewichtungen durchaus variieren. So dient eine Hauptverkehrsstraße unzweifelhaft viel stärker dem Durchgangsverkehr als die Parkstreifen an ih-

ren Rändern. Dabei ist eine typisierende Pauschalierung der Vorteile für die Allgemeinheit bzw. die Grundstückseigentümer durchaus zulässig.

#### 4.1.4 Wiederkehrende Beiträge

Diese Unterscheidung zwischen einer regionalen Teilbarkeit der Maßstäbe beim Straßen(aus)baubeitrag und der Maßstabgleichheit bei den Erschließungsbeiträgen nach BauGB spielt bei einer Sonderform der Erhebung von Straßen(aus)baubeiträgen nach den KAGs der Länder eine besondere Rolle: bei dem wiederkehrenden Beitrag. Bei der Erschließung eines Grundstückes durch eine Straße ist hinsichtlich der Ermittlung des beitragsfähigen Erschließungsaufwandes gemäß § 130 Abs. 2 BauGB auf die einzelne Erschließungsanlage oder bestimmte Teilabschnitte abzustellen. Demgegenüber setzt der wiederkehrende Beitrag nachgerade die Vernetzung der einzelnen Straßen zu einem Gesamtstraßensystem voraus: „Zentral für die Einführung des Systems wiederkehrender Beiträge in vier Bundesländern war jeweils das Merkmal eines ‚räumlich und funktionalen Zusammenhangs‘ von Verkehrsanlagen“ (Gramlich 2011: 82).<sup>14</sup> Mit anderen Worten: Die Beitragspflicht knüpft nicht mehr an die einzelne Verkehrsanlage an (wie beim Erschließungsbeitrag), sondern bezieht sich vielmehr auf das Merkmal des funktionalen Zusammenhangs von Straßen.

Die Vorteilhaftigkeit einer wiederkehrenden statt einmaligen Erhebung von Straßen(aus)baubeiträgen ergibt sich aber nicht nur vor dem Hintergrund der damit einhergehenden Reduzierung der auf den einzelnen Beitragspflichtigen entfallenden Finanzierungsanteile, die bei einer Verbreiterung des Kreises der Beitragspflichtigen infolge der räumlichen Ausdehnung der Beitragserhebung weiter sinken könnten. Vielmehr erleichtert eine solche Vorgehensweise die Kostenermittlung in den Gemeinden insbesondere beim Übergang von der „kameralistischen“ zur „doppischen Haushaltsführung“.

#### 4.1.5 Anschlussbeiträge

Auf kommunaler Ebene spielen neben den straßenbezogenen Erschließungs- und (Aus)baubeiträgen die Anschlussbeiträge eine besondere Rolle bei der Finanzierung der kommunalen Infrastruktur. Darunter werden diejenigen Beiträge verstanden, „die als Gegenleistung für die wirtschaftlichen Vorteile erhoben werden, die den Grundstückseigentümern durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer leitungsgebundenen Anlage (= öffentliche Einrichtung bzw. Anlage) geboten werden“ (Klusemann 1998: 46).

Hierzu gehören insbesondere Anschlussbeiträge für Abwasserkanäle und Beiträge für den Wasseranschluss (Wasserversorgungsanlagen bzw. Wasserleitungen). Im Unterschied zu Erschließungsbeiträgen und Straßen(aus)baubeiträgen steht es je nach Landesrecht im Auswahlermessens der Gemeinde, die Investitionskosten entweder nur durch Anschlussbeiträ-

---

<sup>14</sup> Mit Stand Anfang 2018 bestanden in sechs Bundesländern die rechtlichen Möglichkeiten zur Erhebung wiederkehrender Beiträge (§ 11a Hessisches KAG, § 10a KAG Rheinland-Pfalz, § 8a Saarländisches KAG, § 6a KAG Land Sachsen-Anhalt, § 8a KAG Schleswig-Holstein, § 7a Thüringisches KAG.) In Bayern wurden mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 26. Juni 2018 (GVBl. Nr. 12 v. 29.06.2018: 449 f.) die Rechtsgrundlagen für die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 und Art. 5b (Bay) KAG mit Wirkung zum 1. Januar 2018 aufgehoben. In Nordrhein-Westfalen wurde die auf Antrag der CDU (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2013) geforderte Einführung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge abgelehnt (vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen 2017).

ge oder nur durch eine Anschlussgebühr oder durch eine Mischung aus beiden Abgabenarten zu decken. Um eine Doppelbelastung bei der Ausübung des kommunalen Wahlrechts zwischen Beitrags- und/oder Gebührenfinanzierung im Hinblick auf die umlagefähige Kostenverteilung zu vermeiden, hat sich in der ständigen Rechtsprechung zum Gleichheitsgrundsatz ein Verhältnis von 20 v.H. unbebauten zu 80 v.H. bebauten Grundstücken pro Gemeinde als Grenze des kommunalen Auswahlermessens entwickelt. D.h., wenn der Anteil der unbebauten respektive noch nicht erschlossenen Grundstücke in einer Gemeinde mehr als ein Fünftel der bereits bebauten und damit angeschlossenen Grundstücke beträgt, müssen die Kommunen die Herstellungs- bzw. Erweiterungskosten der Anlagen weiterhin als Beitrag erheben und können nicht auf eine ausschließliche Gebührenfinanzierung umstellen. Eine weitere Ungleichbehandlung kann dadurch entstehen, dass die Kommune für bestimmte Teilleistungsbereiche wie etwa die Schmutzwasserentsorgung Beiträge erhebt und für andere Teilleistungsbereiche, beispielsweise die Niederschlagswasserentsorgung, die nicht von allen angeschlossenen Grundstücken in Anspruch genommen werden können, darauf verzichtet. In diesem Falle kann das gesetzlich mögliche Ermessen bei der Bestimmung von Einrichtungen und Teilleistungsbereichen nur einheitlich ausgeübt werden, da sich die Höhe der Beitragseinnahmen auf die Gebührenhöhe auswirkt.

Im Anschlussbeitragsrecht wird begrifflich nicht zwischen Anlagen und Einrichtungen unterschieden, vielmehr findet hier der Begriff der leitungsgebundenen Anlage Verwendung. Es handelt sich hierbei nicht um eine technische Definition, sondern vielmehr um eine rechtliche Konstruktion. Der Beitrag stellt somit das Äquivalent dar für den von der Kommune durch die Zurverfügungstellung von Anlagen bzw. Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung vermittelten wirtschaftlichen Vorteil. Im Rahmen ihres Organisationsermessens legt die Gemeinde selbst den Umfang der konkreten leitungsbedingten Anlage fest. Beitragsfähige Maßnahmen sind gemäß Anschlussbeitragsrecht die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung, Erneuerung und Verbesserung von Anlagen.

#### 4.1.6 Zwischenfazit

Hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen bestehen zwischen allen kommunalen Beitragsarten wesentliche Übereinstimmungen, die jedoch je nach Beitragsart unterschiedliche Ausprägungen annehmen können. Dies gilt im Hinblick auf die Definition des Vorteils – sowohl für den einzelnen Grundstücksanlieger als auch die Gemeinde – ebenso wie in Bezug auf die öffentliche Widmung der beitragsfähigen öffentlichen Anlagen und Einrichtungen. Bei den leitungsgebundenen Anlagen, die der öffentlichen Ver- und Entsorgung im Wasser- und Abwasserbereich dienen, besteht aus Gründen des öffentlichen Wohls ein Anschluss- und Benutzungszwang, der insofern auch Eingriffe in die freie Verfügbarkeit des Privateigentums ermöglicht. Dem steht im straßenbezogenen Erschließungs- sowie (Aus)baubeitragsrecht der Gemeingebrauch als Teilhaberecht gegenüber, das allerdings ebenfalls nicht schrankenlos besteht. Der rechtlichen Qualifizierung der Straßen(aus)baubeiträge sowie des Anschlussbeitragsrechts für leitungsgebundene Anlagen als Vorzugslasten entspricht nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH) die steuerliche Abzugsfähigkeit bei Vermietung und Verpachtung.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Aufwendungen für erstmalig durchgeführte Erschließungsmaßnahmen sind den Anschaffungskosten von Grund und Boden zuzurechnen, da sie dazu dienen, das Grund-

#### 4.1.7 Quantifizierung des Nutzens

„Die Heranziehung privater Dritter zur finanziellen Beteiligung an einer bislang allein der öffentlichen Hand zugewiesenen Aufgabe bedarf auch im ökonomischen und finanzwissenschaftlichen Bereich einer besonderen Rechtfertigung“ (Maak 1998: 131). Dies findet seinen Grund darin, dass finanzverfassungsrechtlich als Beiträge bezeichnete Finanzierungsbeteiligungen typischerweise von Grundstückseigentümern zur öffentlichen Investitionsfinanzierung (Anlieger- bzw. Erschließungsbeiträge) erhoben werden. Eine rein rechtliche Diskussion würde diesen ökonomischen Sondervorteil als Rechtfertigungsgrund für eine etwaige Ausweitung des Beitrags auch auf die ÖSPV-Schieneninfrastruktur aus dem Blick verlieren mit der Folge, dass faktisch keine erschließungsbeitragsrechtliche Abgabe zur Finanzierung des ÖPNV, nicht einmal im Rahmen städtebaulicher Verträge, möglich wäre. Generell lässt sich dieser Zusammenhang in der Schlussfolgerung zusammenfassen, dass je allgemeiner der Nutzen ist, umso weniger rechtliche Handhabe zur Heranziehung nur eines Teils der Bevölkerung (d.h. der Grundstückseigentümer) bei Beiträgen besteht; die öffentlichen Hände sind hier auf das allgemeine Steueraufkommen zur Deckung ihres Finanzbedarfs verwiesen. Dieser Zusammenhang findet seine Entsprechung darüber hinaus sowohl in der Rangfolge von Steuern zu anderen Abgaben als auch in dem gegenseitigen Austauschverhältnis von Steuern zu anderen Abgaben. Aber erst die Erweiterung des Blickfeldes in Richtung des Nutzens, den eine ÖPNV-Erschließung für den betroffenen Grundstücksanlieger stiftet respektive stiften kann, lässt auch die Spielräume erkennen, wie das finanzverfassungsrechtliche Instrumentarium bei der Bemessung der konkreten Abgabenschuld dimensioniert werden kann, nämlich in Abhängigkeit von dem individuell zuwachsenden Nutzen. Die Quantifizierung des Nutzens der zu finanzierenden schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur für den Einzelnen ermöglicht eine Differenzierung der Beitragserhebung nach den im Finanzverfassungsrecht zulässigen Grundsätzen (Verteilungsmaßstäbe gemäß § 131 BauGB). Allerdings bedarf es dabei einer Anpassung der Maßstäbe, wie sie aus dem Erschließungsbeitragsrecht insbesondere für kommunale Straßen bekannt sind. Im Unterschied nämlich zur Erschließung einer Straße, die aufgrund der öffentlichen Widmung von jedermann auch ohne eigenes Fahrzeug genutzt werden kann, beispielsweise bei der monatlichen Sperrmüllsammlung, ist eine schienengebundene ÖSPV-Infrastruktur ohne fremde Hilfe, in diesem Falle ohne einen konkreten Betrieb auf dieser Infrastruktur, wertlos. Die Maßstäbe für die Verteilung des Beitrages müssen daher neben den individuellen Parametern der Grundstücksgröße und -nutzung um verkehrsbezogene Parameter wie die Zugänglichkeit zur schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur und die Qualität des Betriebs auf derselben erweitert werden.

---

stück baureif zu machen. Werden hingegen vorhandene Erschließungseinrichtungen ersetzt oder modernisiert, so sind Erschließungsbeiträge als Werbungskosten oder Betriebsausgaben sofort abzugsfähig, es sei denn, das Grundstück erfährt dadurch eine über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung. Erschließungsbeiträge für den erstmaligen Anschluss eines bisher nicht mit einer Abwasserentsorgung ausgestatteten Grundstücks an die Kanalisation sind danach den Anschaffungskosten für den Grund und Boden zuzurechnen, weil das Grundstück dadurch baureif gemacht wird. Wird hingegen eine auf dem Grundstück vorhandene funktionsfähige Sickergrube durch den Anschluss an die öffentliche Kanalisation ersetzt, so sind die dafür erhobenen Erschließungsbeiträge als Werbungskosten oder Betriebsausgaben abzugsfähig, weil die Abwasserentsorgung lediglich in zeitgemäßer Form modernisiert, das Grundstück aber in seiner Bebaubarkeit oder sonstigen Nutzbarkeit nicht wesentlich verbessert wird. Vgl. zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Straßen(aus)baubeiträgen als Werbungskosten: Bundesfinanzhof (BFH): Ur. v. 07.11.1995 – IX R 99/03 sowie Obermeier (1999).

In der Praxis einer möglichen Beitragserhebung für ÖSPV-Schieneninfrastrukturanlagen in Städten werden daher immer beide Aspekte eine Rolle spielen müssen, d.h. die Erreichbarkeit eines konkreten Grundstücks durch ÖPNV-Schieneninfrastruktur (zu messen in Abständen zum nächsten ÖPNV-Zugangspunkt) und die Qualität der jeweiligen ÖPNV-Erschließung im Sinne der Zugänglichkeit zum System. Die konkrete Wertsteigerung, die eine Erschließung mit ÖPNV für die Grundstückseigentümer mit sich bringt, spielt in diesem Zusammenhang nur eine nachrangige Rolle, nämlich als typisierender Rechtfertigungstatbestand für den durch die ÖPNV-Erschließung einem abgegrenzten Kreis von Nutznießern (den Erschlossenen) zuwachsenden Sondervorteil.

## 5. Erreichbarkeit und Erschließungsqualität

### Verkehrliche Parameter als Grundlage für die Beitragsfestsetzung

Der Nutzen eines Verkehrssystems lässt sich nicht nur durch Bewertungskriterien wie beispielsweise die Kosten der Herstellung oder Nutzung von sowie die Direktheit der Verkehrsverbindungen beschreiben, vielmehr soll dem eigentlichen Ziel des Verkehrssystems, nämlich der Raumerschließung, durch Maßstäbe der Lagegunst (Lagegunstindizes) Rechnung getragen werden. Die Lagegunstindizes haben aber auch für die Planung der sozialen Infrastruktur wie Krankenhäuser oder Schulen eine große Bedeutung. So schwierig es erscheint, den Begriff der Erreichbarkeit zu operationalisieren, so problematisch ist die Definition von Erschließungsqualität. Beides ist jedoch erforderlich als Voraussetzung für die Heranziehung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten zu deren Errichtungs- und Erweiterungskosten. Sowohl die Parameter zur Messung von Erreichbarkeit als auch diejenigen zur Messung der Erschließungsqualität beziehen sich auf die Überwindung von Raum und sind daher im Kontext der gesellschaftlichen und Siedlungsentwicklung zu beleuchten.

### 5.1 Erschließung und Erschließungsqualität

Unter Erschließung wird die Gesamtheit der im öffentlichen und privaten Bereich zu treffenden Maßnahmen verstanden, mit deren Hilfe die Grundstücke bestimmungsgemäß genutzt und an das öffentliche Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungsnetz angeschlossen werden können. Die gesicherte Erschließung eines Grundstücks bildet die Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung. Als Erschließungsfunktion wird die auf die Erreichbarkeit von Baugebieten oder Grundstücken ausgerichtete Zweckbestimmung und Eigenschaft von Straßen und ÖPNV-Bedienungen bezeichnet.

Der Parameter Erschließungsqualität bildet ab, welche Anteile der Siedlungsflächen z.B. gut durch den ÖPNV erschlossen sind und somit die Mobilität der Bewohner auch ohne Nutzung eines Pkw sicherstellen. Eine eindeutige Definition findet sich in der Wissenschaft allerdings ebenso wenig wie für den Begriff der „Erschließungswirkung“, der im Folgenden verstanden wird als die Effizienz der Erreichbarkeit eines bestimmten Raumes mit Hilfe eines bestimmten Verkehrsmittels oder einer bestimmten Verkehrsinfrastruktur. Es gibt daher keine allgemeingültige Definition von Erschließungsqualität, sondern diese ist für jedes Verkehrssystem oder Verkehrs-

mittel spezifisch mit Hilfe entsprechender Indikatoren zu ermitteln. Auch wenn eine umfassende Definition des Erschließungsbegriffs nicht existiert, so wird die Erschließung aber vielfach vorausgesetzt, so z.B. in den Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Leitfaden für die funktionale Gliederung des Straßennetzes<sup>16</sup>, oder in der einschlägigen Judikatur zum Erschließungsbeitragsrecht.

## 5.2 Erreichbarkeit und Erreichbarkeitsindikatoren

Für Schwarze (2005: 5) bemisst sich die Attraktivität des ÖPNV-Angebotes aus Bevölkerungssicht hauptsächlich an der Erreichbarkeit des ÖPNV-Systems. Ein erster Schritt hierzu ist der Zugang zum ÖPNV-System, d.h. die räumliche Distanz, die bis zum nächstgelegenen Zugangspunkt des ÖPNV-Systems überwunden werden muss. Dazu muss die Zugänglichkeit des ÖPNV-Systems zunächst quantifiziert, m.a.W. messbar werden. Die Messung der Zugänglichkeit kann anhand einer Vielzahl von Indizes wie Zeitaufwand, Reisekosten, Bequemlichkeit erfolgen.

Einfache Erreichbarkeitsparameter erfassen demnach lediglich die Verkehrsinfrastrukturmerkmale innerhalb einer Region (Verkehrszelle) wie die Länge des Straßennetzes, die Anzahl der ÖPNV-Haltepunkte oder die Reisezeit zum nächsten interregionalen Knoten. Demgegenüber zeichnen sich komplexere (integrierte) Erreichbarkeitsindikatoren dadurch aus, dass zwischen dem Verkehrsnetz, einschließlich der darin vorhandenen Knotenpunkte und Kantenlängen, sowie den damit erreichbaren Aktivitätsmöglichkeiten unterschieden wird. Insofern sind in einem weiteren Schritt Indikatoren der integrierten Erreichbarkeitsparameter zu verwenden. Zwar gibt es in den einschlägigen Regelwerken Hinweise und Empfehlungen zur Erreichbarkeit von Ober-, Mittel-, Grund- und Unterzentren, ohne eine raumwirksame Zuordnung hinsichtlich einer bestimmten Erschließungsgüte haben diese aber nur eine begrenzte Aussagekraft und dürften daher kaum als Anknüpfungspunkt für eine finanzielle Beteiligung der Nutznießer von ÖSPV-Schieneinfrastruktur in Städten geeignet sein. Nach Schwarze (2005: 11 ff., Fn. 30) bieten sich sowohl Reisebudget- als auch Potenzialindikatoren als möglichst kleinräumig anwendbare und damit aktivitätsspezifische Erreichbarkeitsparameter an.<sup>17</sup>

Im Mittelpunkt des aktivitätsspezifischen Reisebudgetindikators steht dabei die Frage, wie viele Aktivitätsgelegenheiten mit dem ÖPNV von einem gegebenen Standort innerhalb einer gegebenen Zeiteinheit bzw. wie viele Attraktivitätsgelegenheiten innerhalb eines fixen Zeitbudgets von einem beliebigen Standort aus erreichbar sind (angebotsorientierte Erreichbarkeit).

---

<sup>16</sup> Bei den Richtlinien für die Anlage von Straßen, Teil: Leitfaden für die funktionale Gliederung des Straßennetzes (kurz RAS-N) handelte es sich um ein in Deutschland bis zum Jahre 2008 gültiges technisches Regelwerk, das sich im Wesentlichen mit der Einteilung der deutschen Straßen in verschiedene Kategoriengruppen befasste. Die RAS-N war seit 1988 gültig und ersetzte die Richtlinien für die Anlage von Landstraßen, Teil: Straßennetzgestaltung (RAL-N), von 1977. Die RAS-N wurde im Oktober 2008 durch die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (kurz RIN) ersetzt. Vgl. FGSV (2008).

<sup>17</sup> Der Autor unterscheidet innerhalb der Gruppe der einfachen Erreichbarkeitsparameter vier Kategorien, nämlich die Ausstattungs-, graphentheoretischen, Konnektivitäts- und Reiseaufwandsindikatoren. Bei den integrierten Erreichbarkeitsparametern unterscheidet er Reisebudgetindikatoren und Potenzialindikatoren. Letztere basieren auf der Annahme, „dass die Attraktivität von Gelegenheiten mit deren Größe steigt, aber mit wachsendem Reiseaufwand sinkt“. Die Reiseaufwandsindikatoren können sowohl dem Konzept der einfachen als auch der integrierten Erreichbarkeitsindikatoren zugeordnet werden, der Übergang ist fließend.

Demgegenüber werde in der nachfrageorientierten Form der Erreichbarkeit (Allokationsindikator) die Erreichbarkeit eines Standorts anhand des innerhalb der maximalen Reisezeit existierenden Nachfragepotenzials bestimmt. Hieraus lassen sich dann der „Erschließungsgrad eines bestimmten Untersuchungsgebietes“ herleiten, indem die Bevölkerungszahl innerhalb der Einzugsbereiche von Haltestellen der Gesamtbevölkerungszahl gegenübergestellt wird (ebd.: 16, Fn. 30). Sowohl die angebots- als auch die nachfrageorientierten Reisebudgetindikatoren ermöglichen allerdings nur quantitative Aussagen zur Erreichbarkeit.

In Analogie zu der beim Straßen(aus)baubeitragsrecht zulässigen Pauschalierung der Vorteile für die Allgemeinheit bzw. die Grundstückseigentümer ist beim Reisezeitbudgetindikator eine prozentual nach Reisezwecken unterteilte Pauschalierung der Relevanz der Reisezwecke am Gesamtverkehrsaufkommen zu unterstellen. M.a.W., die Relevanz der Erreichbarkeit bestimmter Aktivitätengelegenheiten innerhalb eines auf der Basis von Durchschnittswerten ermittelten fixen Reisezeitbudgets von einem gegebenen oder flexiblen Standort aus ist nicht für jeden einzelnen Wegezweck zu ermitteln, sondern kann anhand von repräsentativen Erhebungen des Anteils der einzelnen Wegezwecke am Gesamtpersonenverkehrsaufkommen ermittelt werden. Dabei ist sachlogisch zu unterscheiden hinsichtlich von Aktivitäten, die der elementaren Bedürfnisbefriedigung im Sinne der „Daseinsvorsorge“ einschließlich von Aspekten der sozialen Teilhabe dienen, und solchen Aktivitäten, die eher der abgeleiteten Bedürfnisbefriedigung im Sinne von Freizeitaktivitäten dienen. Eine Finanzierungsbeteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur lässt sich vermutlich nur im Hinblick auf die Erreichbarkeit von Aktivitätengelegenheiten in einem um Aspekte der sozialen Teilhabe erweiterten Sinne der „Daseinsvorsorge“ rechtfertigen.

In der Konsequenz stellt die angebotsorientierte Form des Reisebudgetindikators den entscheidenden Parameter für die Erschließungsqualität des ÖPNV dar, während mit Hilfe der nachfrageorientierten Form des Reisebudgetindikators eine Abgrenzung des Kreises der Erschlossenen möglich wird. Es fehlt allerdings noch ein Indikator zur Bemessung der ÖPNV-Qualität im Sinne der Relevanz, d.h. des zumindest wahrscheinlichen Verkehrsverhaltens. Diese ist unerlässlich, um daraus eine Rechtfertigung zur Heranziehung der (potenziellen) Nutznießer schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten ableiten zu können. Dabei sind wiederum die Aspekte der „Daseinsvorsorge“ zu beachten – im Sinne einer Rangfolge hinsichtlich der Relevanz der ÖPNV-Qualität. So dürften je nach Wegezweck – Pendlerverkehr, Ausbildungsverkehr, Einkaufsverkehr, Freizeitverkehr – unterschiedliche quantitativ wie qualitativ zu messende Erreichbarkeitsparameter zur Anwendung kommen. Somit dient der Begriff der „Daseinsvorsorge“ als Stellschraube sowohl der quantitativ als auch qualitativ zu beschreibenden Erreichbarkeitsparameter. Im folgenden Unterkapitel soll hierauf aufbauend ein Vorschlag für konkrete verkehrliche Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität unterbreitet werden, die unter den noch zu schaffenden rechtlichen Rahmenbedingungen für eine finanzielle Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten als geeignet erscheinen.

### 5.3 Vorschlag für konkrete verkehrliche Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität

Die Erhebung von Beiträgen ist nur dann möglich, wenn dem Beitragszahler durch investive Maßnahmen eine Gegenleistung erbracht wird. Folglich ist es notwendig, den potenziellen Zusatznutzen dieser Maßnahmen kleinräumig einzugrenzen. In der Verkehrsforschung werden potenzielle Bewegungen im Raum über den Begriff der Mobilität definiert. Je höher die Mobilität einer Person ist, desto größer ist das räumliche Interaktionspotenzial. Erreichbarkeitsanalysen sind eine gängige Möglichkeit, diese Interaktionspotenziale räumlich zu verorten und zu quantifizieren. Gleichwohl können diese Interaktionspotenziale in unterschiedliche Kennwerte übersetzt werden. Abhängig vom methodischen Vorgehen können aus diesen unterschiedliche Beitragssätze resultieren.

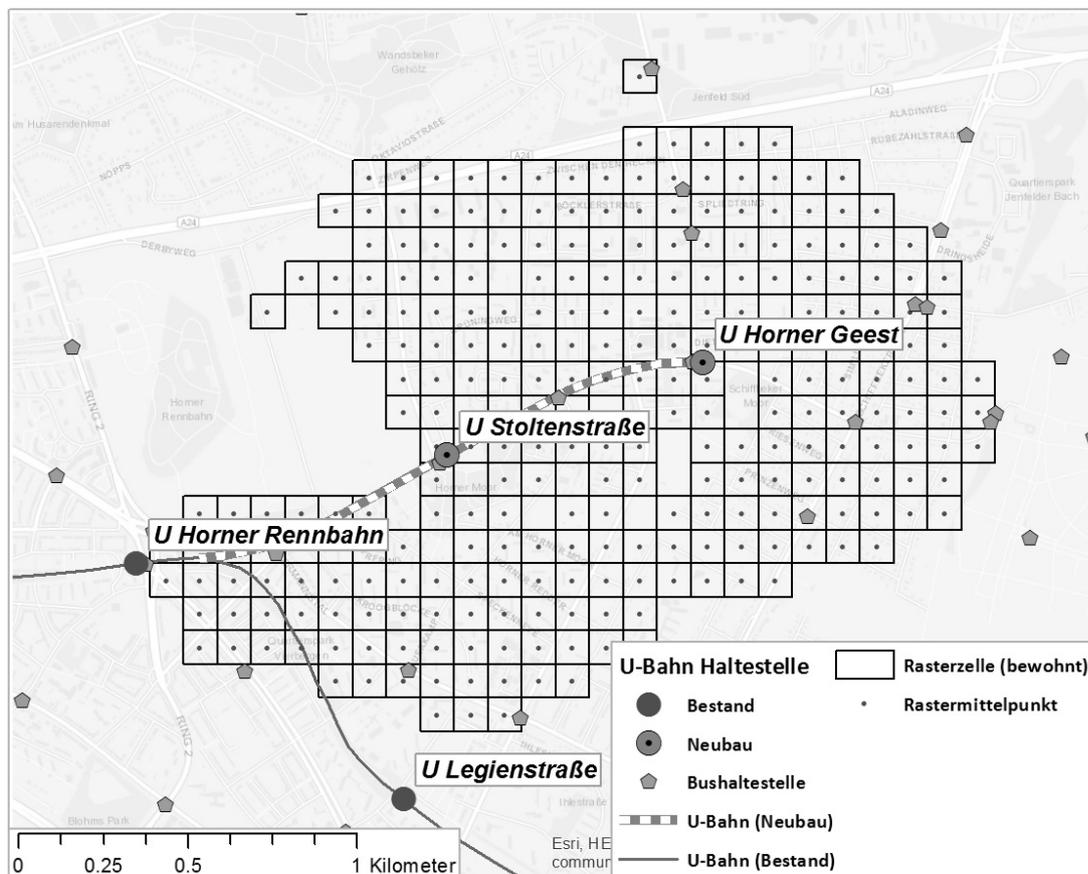
#### 5.3.1 Das Fallbeispiel: Verlängerung der U4 in die „Horner Geest“<sup>18</sup>

Im Hamburger Osten soll die bestehende U-Bahn-Linie 4 um die Haltestellen Stoltenstraße und Horner Geest verlängert werden und etwa 15.000 Einwohner zusätzlich erschließen. Begründet wird das Vorhaben insbesondere mit einer wesentlichen Verbesserung des ÖPNV-Angebotes im Planungsraum. Geplant sind eine Ausfädelung hinter der Station Horner Rennbahn und eine Streckenlänge von 1,6 km (siehe Abb. 1). Zwischen den Stationen Jungfernstieg und Horner Rennbahn werden die U-Bahn-Linien 2 und 4 weiterhin gemeinsam geführt. Über die neue Linie werden die Stationen Stoltenstraße und Horner Geest direkt an die zentralen Umsteigeknoten Berliner Tor, Hauptbahnhof und Jungfernstieg angebunden. Daraus ergeben sich Verbindungen mit maximal einem Umstieg in das gesamte Hamburger Schienennetz. Zum Hamburger Hauptbahnhof wird die Fahrzeit 10–13 Minuten betragen. Zumindest in der Hauptverkehrszeit ist eine Taktfolge von 5 Minuten geplant. Für die Investition werden insgesamt 465 Mio. Euro veranschlagt.

---

<sup>18</sup> Dieses Kapitel beruht in weiten Teilen auf dem von Marcus Peter erarbeiteten Erreichbarkeitsmodell für die Metropolregion Hamburg.

Abb. 1:  
Verlängerung der U4 in  
die Horner Geest  
(Planung)



Quelle Marcus Peter (TUHH).

Die räumliche Konkretisierung ist entscheidend bei der Festsetzung von Finanzierungsbeiträgen der Nutznießer schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten, da sich die aus der öffentlichen Verkehrsinfrastrukturinvestition ergebenden Zusatznutzen schon auf kleinräumiger Ebene unterscheiden können. Es wird davon ausgegangen, dass die Entfernung zu den neuen U-Bahn-Haltestellen eine hohe Sensitivität hinsichtlich des Zusatznutzens aufweist. Je weiter ein Wohnstandort von den neuen Haltestellen entfernt liegt, desto geringer sind die zusätzlichen Mobilitätsoptionen, die durch das neue Angebot bereitgestellt werden. Die fortschreitende Entwicklung im Bereich der Informationstechnologien und neue (freie) Datenquellen ermöglichen die immer kleinräumigere Berechnung von Erreichbarkeitswerten. Diese zusätzliche Kleinräumigkeit dient unter anderem der Minimierung sogenannter Maßstabeffekte. Als Maßstabeffekt wird die Variation zwischen Einzelwerten in Abhängigkeit von der räumlichen Auflösung verstanden. Je größer die räumliche Auflösung ist, desto größer ist die Variation zwischen Einzelwerten, beispielsweise bei der Angabe von durchschnittlichen Einkommen auf unterschiedlichen administrativen Stufen. Um diese Maßstabeffekte zu reduzieren, wird ein 100-Meter-Raster verwendet. Dabei handelt es sich um die detaillierteste Auflösung, die von Erreichbarkeitsmodellen aktuell verwendet wird. Die Einwohner auf der Zielseite sind im gleichen Raster hinterlegt, die Arbeitsplätze auf Ebene von Straßenabschnitten. Einkaufs- und Freizeitgelegenheiten werden auf Basis von Adressdaten georeferenziert.

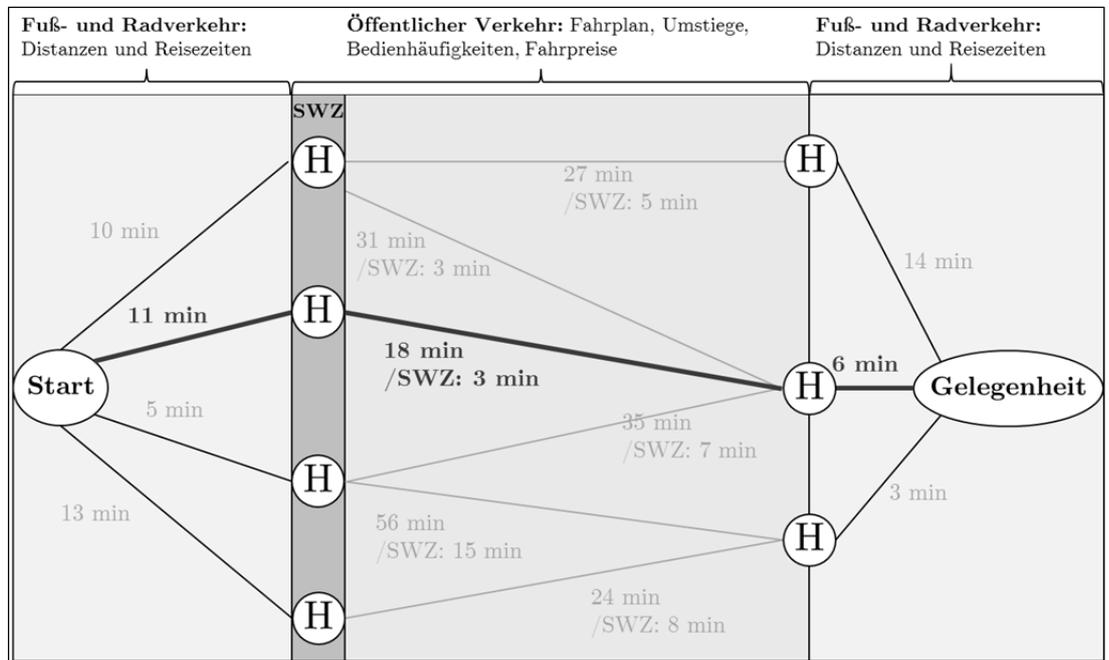
Zwecks Ermittlung der zu entrichtenden Infrastrukturbeiträge wurde zuerst ein Untersuchungsgebiet definiert, welches für die Erhebung von Beiträgen überhaupt in Frage kommt. Das Untersuchungsgebiet wurde schlussend-

lich in 272 bewohnte Hektarzellen mit insgesamt 20.881 Einwohnern untergliedert.

### Reisezeitberechnung

Der methodisch anspruchsvollste Teil ist die Berechnung von Reisezeiten im intermodalen ÖPNV-System. Die Gehzeiten und Entfernungen zwischen den Rasterzellen bzw. Zielen und Haltestellen werden auf dem realen und detaillierten Fußwegenetz berechnet, welches OpenStreetMap entstammt. Die Haltestellen sind standortgetreu im Verkehrsmodell hinterlegt. Die Fahrzeiten des ÖPNV entstammen dem Jahresfahrplan 2016/2017. Es werden die reisezeitminimierenden Verbindungen zwischen jeder Rasterzelle und allen Zielen berechnet (siehe Abb. 2). Diese Verbindungen enthalten sowohl die Gehzeiten zu den Haltestellen, eine Startwartezeit (SWZ) zum Reisebeginn sowie die Fahrzeit im ÖPNV inklusive der Umsteigezeiten. Die Startwartezeit (SWZ) dient der Simulation von durchschnittlichen Wartezeiten am Reisebeginn.

Abb. 2:  
 Routensuche im ÖPNV-System



Quelle: Marcus Peter (TUHH).

Bisher wurde nicht entschieden, mit welcher Taktfrequenz und mit welchen Reisezeiten die neue Strecke bedient wird. Im Modell wird eine Reisezeit von einer Minute zwischen den Stationen Horner Rennbahn und Stoltenstraße sowie zwei Minuten zwischen Stoltenstraße und Horner Geest angenommen. Zuzüglich einer Minute Wartezeit an der Station Stoltenstraße ergibt sich somit eine Reisezeit zwischen den Stationen Horner Geest und Horner Rennbahn von vier Minuten. Außerdem wird davon ausgegangen, dass die heutigen Fahrten der U4 nach Billstedt auf den neuen Streckenast „umgebogen“ werden (siehe Abb. 1). Entsprechend verringert sich das Fahrtenangebot an den Stationen Legienstraße und Billstedt. Diese werden jedoch weiterhin durch die U2 in einem 5-Minuten-Takt bedient. Auf dem neuen Ast zur Horner Geest wird von einem in der Hauptverkehrszeit verdichteten 10-Minuten-Takt ausgegangen. Das Busnetz bleibt in dieser Betrachtung unverändert.

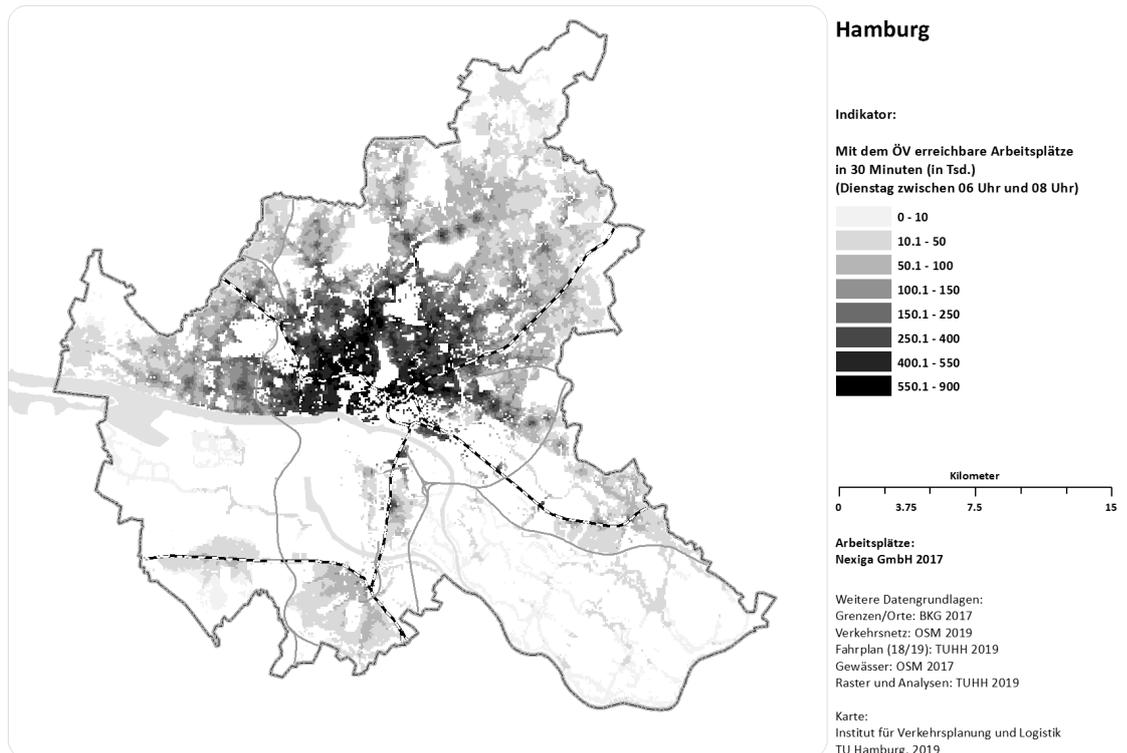
Für die Bestimmung von Infrastrukturbeiträgen soll ein belastbarer Berechnungsansatz gewählt werden, welcher in der Lage ist, die zusätzlich ge-

geschaffenen Mobilitätsoptionen kleinräumig abzubilden. Der nachstehend vorgestellte ÖV-Erreichbarkeitsindex nach Mietzsch/Peter soll einerseits die Entfernung zu den neu geschaffenen U-Bahnhaltestellen berücksichtigen, darüber hinaus jedoch auch die real geschaffenen neuen Verbindungen quantifizieren. Zwar werden bei diesem Ansatz (noch) keine Verbindungshäufigkeiten berücksichtigt, da der Schwerpunkt bisher auf Reisezeiten und der Anzahl erreichbarer Ziele liegt, eine Erweiterung ist auf Basis der erhobenen Daten jedoch problemlos möglich.

### ÖV-Erreichbarkeitsindex nach Mietzsch/Peter

Da bisherige Ansätze Reisezeiten zu Aktivitätsgelegenheiten nicht berücksichtigen, wird ein eigenes Bewertungsmodell erstellt, welches eine genauere Quantifizierung des Zusatznutzens nach Bau der neuen U-Bahnlinie ermöglicht. Es wird davon ausgegangen, dass die Reisezeiten und Umsteigehäufigkeiten zu konkreten Zielen entscheidend für das Mobilitätsniveau der anliegenden Wohnbevölkerung sind und somit als Indikatoren der Erreichbarkeit besser in der Lage sind, den Zusatznutzen abzubilden. Häufig werden Kumulationsindikatoren verwendet, um den Umfang an Mobilitätsoptionen zu bestimmen, die ein konkretes ÖPNV-Angebot bietet. Es wird davon ausgegangen, dass ein größerer Umfang erreichbarer Ziele die Wahrscheinlichkeit erhöht, die einem Reisezweck zugrundeliegenden Bedürfnisse in einer akzeptablen Zeit zu befriedigen. In Abb. 3 sind beispielhaft die erreichbaren Arbeitsplätze mit öffentlichen Verkehrsmitteln an einem Montag zwischen 06:00 Uhr und 08:00 Uhr abgebildet. Gleichwohl können auch Umstiege oder Bedienungshäufigkeiten als Raumwiderstände sowie beliebige andere Aktivitätsgelegenheiten berücksichtigt werden. Je mehr Arbeitsplätze innerhalb von 30 Minuten erreicht werden können, desto wahrscheinlicher ist es, dass eine Person innerhalb von diesen 30 Minuten ihren Arbeitsplatz erreichen kann. Diese verbesserte Lagegunst gegenüber Zielen drückt sich auch in steigenden Immobilienpreisen aus.

Abb. 3:  
Mit öffentlichen Ver-  
kehrsmitteln in 60  
Minuten erreichbare  
Arbeitsplätze



Quelle: Marcus Peter (TUHH).

Aufbauend auf Kumulationsindikatoren wurde ein Verfahren entwickelt, welches eine möglichst genaue Bewertung des Zusatznutzens ermöglicht, der sogenannte ÖV-Erreichbarkeitsindex. Dieser basiert nach Mietzsch/Peter auf insgesamt 13 Kenngrößen bzw. Einzelindikatoren und wurde jeweils im Null- und Analysefall berechnet. Neben Kumulationsindikatoren wird auch die Entfernung zur nächstgelegenen Bahnhaltestelle berücksichtigt, um die räumliche Nähe zum neuen Angebot abzubilden. Die Einzelwerte, die in diesem zusammengesetzten Indikator verwendet werden, sind in Tabelle 1 dargestellt. Arbeitsplätze, Einwohner sowie Freizeit- und Einkaufsgelegenheiten wurden als Ziele ausgewählt, da die ihnen zugeordneten Aktivitäten für etwa 60 Prozent aller durchgeführten Wege verantwortlich sind. Entsprechend ist der Indikator in der Lage aufzuzeigen, wie einfach diese Wege mit öffentlichen Verkehrsmitteln von den untersuchten Standorten aus zurückgelegt werden können. Die Gewichtung der Einzelwerte ergibt sich aus der Bedeutung der jeweiligen Aktivität (Arbeiten, Einkauf, Freizeit etc.) für das Mobilitätsverhalten. Bei der vorgestellten Systematik handelt es sich um eine einfache qualitative Gewichtung, die nicht auf statistischen Analysen beruht. Mit 50 % wird die Entfernung zur nächsten Bahnhaltestelle gewichtet, da diese Entfernung als das entscheidende Kriterium für die Wahl öffentlicher Verkehrsmittel angesehen wird. Die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen wird mit 23 % im Indexwert gewichtet. Eine nahezu identische Gewichtung ergibt sich für die Einwohner und Freizeitgelegenheiten, welche zusammen dem Reisezweck Freizeit zugeordnet werden. Die Reisezwecke Arbeit und Freizeit sind, neben den Ausbildungsverkehren, die häufigsten Wegezwecke im öffentlichen Verkehr. Geringer ist die Bedeutung im Wegezweck Einkauf, entsprechend fließt dieser nur zu insgesamt sechs Prozent in den Indexwert ein.

Tab. 1:  
Zusammensetzung des  
ÖV-Erreichbarkeits  
indexes nach Mietzsch/  
Peter

<b>ÖV-Erreichbarkeitsindex nach Mietzsch / Peter</b>	
<b>Gewichtung (%)</b>	<b>Kennwerte</b>
<b>50</b>	Entfernung zur nächsten Bahnhaltestelle
<b>7</b>	Erreichbare Arbeitsplätze in 30 Minuten
<b>8</b>	Erreichbare Arbeitsplätze in 60 Minuten
<b>8</b>	Erreichbare Arbeitsplätze ohne Umstieg
<b>3</b>	Erreichbare Einwohner in 30 Minuten
<b>3</b>	Erreichbare Einwohner in 60 Minuten
<b>3</b>	Erreichbare Einwohner ohne Umstieg
<b>4</b>	Erreichbare Freizeitgelegenheiten in 30 Minuten
<b>4</b>	Erreichbare Freizeitgelegenheiten in 60 Minuten
<b>4</b>	Erreichbare Freizeitgelegenheiten ohne Umstieg
<b>2</b>	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten in 30 Minuten
<b>2</b>	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten in 60 Minuten
<b>2</b>	Erreichbare Einkaufsgelegenheiten ohne Umstieg

Die Gewichtung der Einzelwerte erfolgt über den jeweiligen Maximalwert im Untersuchungsgebiet. Für jede der 272 bewohnten Rasterzellen werden u.a. die innerhalb von 30 Minuten erreichbaren Einkaufsgelegenheiten berechnet, der Maximalwert beträgt hier 482. Für alle anderen Rasterzellen wird der prozentuale Anteil an diesem Maximalwert bestimmt. Werden ausgehend von einer Zelle 400 Einkaufsgelegenheiten erreicht, entspricht dies einem Anteil von 83 v.H. Dieses Vorgehen wird für die weiteren elf Kumulationsindikatoren analog durchgeführt. Die Gewichtung der Realdistanzen zu den nächstgelegenen Bahnhaltstellen erfolgt hingegen über Minimalwerte. Im ersten Schritt wurden alle Realdistanzen radiziert, um die relativen Abweichungen zu verringern. Anschließend wurde für jede Zelle berechnet, wie groß der Anteil des Minimalwertes am Vergleichswert ist. Liegt der Minimalwert bei 20 und der Vergleichswert bei 60 Metern, ergibt dies einen Anteil von 33 v.H. Abschließend werden die einzelnen prozentualen Anteile für jeden Indikator entsprechend der Gewichtung in den ÖV-Erreichbarkeitsindex überführt.

### 5.3.2 Kostenermittlung und Beitragsfestsetzung

Die Investitionskosten in Höhe von insgesamt 465 Mio. Euro unterteilen sich in die Kosten für den Streckenausbau in Richtung Horner Geest mit den beiden neuen Stationen Stoltenstraße und Horner Geest, den ebenfalls zu dieser Maßnahme gehörenden Bau eines Kreuzungsbauwerks zwecks Ausfädelung der bis dahin gemeinsam mit der U2 geführten Verbindung zwischen der Innenstadt und dem Hamburger Osten sowie den Umbau der bestehenden Haltestelle Horner Rennbahn mit Neubau eines zusätzlichen Bahnsteigs. Davon entfallen 355 Mio. Euro auf die eigentlichen Baukosten, 33 Mio. Euro auf die sog. Baunebenkosten, weitere 36 Mio. auf einen Risikopuffer (= 10 %) sowie bis zu 21 Mio. Euro für einkalkulierte Preissteigerungen (= 6 %), die eindeutig der Infrastrukturmaßnahme zugeordnet werden können.

Nachdem zum Zwecke der Beitragsfestsetzung in einem ersten Schritt die Kosten danach zu unterscheiden sind, welche Kostenblöcke eindeutig der Anschaffung bzw. Herstellung und welche der Instandhaltung und Unterhaltung der Infrastrukturmaßnahme dienen, steht fest, dass im vorliegenden Fall 445 Mio. Euro eindeutig der Herstellung zuzurechnen sind. Nur diese Kostenkategorien bzw. die Kosten einer nochmaligen Herstellung, d.h. einer grundhaften Erneuerung der Anlage, sind beitragsfähig. Im „Neuen Kom-

munalen Finanzmanagement (NKF)<sup>4</sup> werden hierfür Abschreibungen gebildet, d.h. die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten werden über die Lebensdauer der Infrastrukturanlage umgelegt. Die technische Lebensdauer von Straßenbahn-Anlagen beträgt im Mittel etwa 25 Jahre. Im vorliegenden Beispiel wird aus Vereinfachungsgründen davon ausgegangen, dass bis auf 20 Mio. Euro alle Kosten der Anschaffung bzw. Herstellung dienen.

Im zweiten Schritt geht es um die Ermittlung des beitragsfähigen Aufwands, d.h. des Anteils an den Gesamtkosten der Infrastrukturmaßnahme, der mehr oder weniger eindeutig als optionaler Nutzenfaktor dem jeweiligen Grundstückseigentümer angelastet werden kann. Die Kommunalen Abgabengesetze der Länder treffen hierzu keine detaillierten Vorgaben, in der Praxis haben sich aber je nachdem, ob es sich um Straßenausbaubeiträge oder Anschlussbeiträge für leitungsgebundene Anlagen wie z.B. Abwasser handelt, bestimmte Annahmen hinsichtlich des sog. Gemeindeanteils herausgebildet. Unter Gemeindeanteil wird beim Straßenausbaubeitrag der Anteil des Durchgangsverkehrs in einer Straße bezeichnet; bei den Anliegerbeiträgen wird unter Gemeindeanteil der wirtschaftliche Vorteil der Anlage für die Kommune verstanden, d.h. der Umfang, in dem die leitungsgebundene Anlage der Straßenentwässerung dient. Bei Fußgängerzonen wird der Anlieger- bzw. Gemeindeanteil in der Regel mit 50 % des Aufwands festgesetzt; vergleichbares gilt für verkehrsberuhigte Bereiche, denen im Unterschied zu anderen Straßen neben der Verkehrs- auch eine Aufenthaltsfunktion zukommt. Bei der schienengebundenen ÖPNV-Infrastruktur ist schon aus Sicherheitsgründen eher nicht von einer anderen als der Verkehrsfunktion auszugehen, so dass der Gemeindeanteil sich hier ausschließlich aus der Netzbedeutung der neuen bzw. ausgebauten ÖPNV-Anlage ableiten dürfte.

In Wohn- und Mischgebieten, um die es sich beim Neu- und Ausbau von öffentlicher Verkehrsinfrastruktur vornehmlich handeln dürfte, wird zwecks Ermittlung des Quell- und Zielverkehrsaufkommens der Bewohner die durchschnittliche Wegehäufigkeit um einen Anteil von 10–15 % von Wegen ohne Quelle und Ziel in dem betreffenden Gebiet (Durchgangsverkehr) gemindert. Dieser Abzug korrespondiert im Straßenausbaubeitragsrecht mit dem sogenannten Gemeindeanteil an der Straßennutzung, der nicht in ursächlichem Zusammenhang mit der Nutzung der Straße durch die beitragspflichtigen Anwohner steht. Darüber hinaus erfolgen ab einer Gebietsgröße von 300 qm je nach Verkehrsträger Abzüge für den Binnenverkehr, bei dem Quelle und Ziel im gleichen Gebiet liegen. Im Bereich des ÖPNV kommt dieser Abzug allerdings erst ab einer Gebietsgröße von 800 qm zum Tragen. Zum Quell- und Zielverkehrsaufkommen ist in Wohngebieten der Besucherverkehr hinzuzurechnen; dieser wird mit 5 % aller sowohl innerhalb als auch außerhalb des Gebietes durchgeführten Wege der Bewohner veranschlagt. Somit wäre ein Anteil von 80 % der ursprünglichen Investitionskosten umlagefähig. Bezogen auf die umlegbaren Investitionskosten bedeutet dies einen Beitrag in Höhe von 356 Mio. EUR.

Damit stellt sich drittens die Frage, wie die insgesamt umlegbaren Investitionskosten auf einen so langen Zeitraum verteilt werden können. In der Praxis fallen ja nicht jährlich gleich hohe Kostenblöcke an, sondern diese verteilen sich ganz unterschiedlich auf die Lebensdauer. Hierfür bietet sich die sog. Annuitätenmethode an. Bei der Annuität handelt es sich um den jährlichen Wert des durch finanzmathematische Methoden gleichmäßig über die Projektlaufzeit verteilten Kapitalwerts, d.h. des Betrags, der bei der Projektrealisierung in jeder Periode zusätzlich (nach Zins und Tilgung) zur Finanzierung der Maßnahme entnommen werden kann. Nach einem Urteil des VG Potsdam können eindeutig zur Anschaffung bzw. Herstellung der Maßnahme eingegangene Kreditverpflichtungen ebenfalls auf die Beitrags-

pflichtigen umgelegt werden.<sup>19</sup> Mangels Einblick in die Finanzierungsdetails der o.g. Investitionsmaßnahme wird unterstellt, dass bei der Festsetzung des umzulegenden Beitrags pro Jahr ein Betrag i.H. von 14,24 Mio. Euro zugrunde gelegt werden kann. In Zeiten der Nullzinspolitik ist nicht davon auszugehen, dass die Finanzierungskosten hier enorm zu Buche schlagen.

Viertens lassen sich ohne Kenntnis der durchschnittlichen Grundstücksgröße im Untersuchungsgebiet schwerlich Aussagen zur individuellen Belastungsintensität treffen. Dies umso mehr, als im Unterschied zum Straßenausbau- oder Anliegerbeitrag mit ihrem straßenrechtlichen Gemeingebrauch bzw. Anschluss- und Benutzungszwang noch eine Differenzierung nach dem jeweiligen Grad der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität erforderlich ist. Im Unterschied zu einer Straße oder einer Abwasseranlage sagt das bloße Vorhandensein eines ÖPNV-Zugangs, im konkreten Beispiel der U4-Verlängerung also die Nähe zu einer der beiden neuen U-Bahn-Stationen, noch nichts aus über das dortige Verkehrsangebot. Zumal auch hinsichtlich der Entfernung zur nächstgelegenen Haltestelle bzw. den von dort aus erreichbaren Erreichbarkeitsmöglichkeiten zu differenzieren ist. Hierbei kommen verkehrlichen Erreichbarkeits- und Erschließungsparametern eine entscheidende Bedeutung zu. Neben sog. einfachen Erreichbarkeitsparametern, wie die Anzahl der Haltestellen, die dort angebotene Fahrtenanzahl je Richtung und Tag sowie das Platzangebot auf der Linie, gilt es, mittels sog. integrierter Erreichbarkeitsparameter wie Reisebudget- oder auch Potenzialindikatoren die jeweils vorhandenen Aktivitätsgelegenheiten zu bewerten. Dabei dürfte eine Differenzierung z.B. nach Reisezwecken des erst in der Zukunft eintretenden Erschließungsvorteils schwer darstellbar sein; in Analogie zum Straßenausbaubeitragsrecht sollte jedoch eine pauschalierte Ermittlung der einzelnen Wegezwecke aufgrund von repräsentativen Verkehrserhebungen ausreichen. In dem von Mietzsch/Peter entwickelten ÖV-Erreichbarkeitsindex ist eine solche Differenzierung aber überhaupt nicht erforderlich, da hier bestimmte Kennwerte der Erschließungsqualität wie die Entfernung zur nächsten Haltestelle oder der Grad der Erreichbarkeit von bestimmten Standorten (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Einkaufen) zueinander gewichtet werden. Aufgrund dieses auf insgesamt 13 Kenngrößen basierenden Erreichbarkeitsindex lässt sich somit für jeden Standort innerhalb eines 100-Meter-Rasters die jeweilige Beitragslast ermitteln und über ein Multiplikationsverfahren die Gesamtbelastung berechnen.

Fünftens steht jedoch fest, dass selbst bei einer landes- oder sogar bundesgesetzlich vorhandenen bzw. geschaffenen Möglichkeit zur Beteiligung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastruktur niemals der gesamte umlagefähige Investitionsbedarf auf die Nutznießer umgelegt werden kann oder sollte. Dies würde aufgrund der damit verbundenen Beitragsvolumina schnell zu einer finanziellen Überforderung der Betroffenen führen und wäre daher schon aus rechtlichen Gründen (Verbot der sog. Erdrosselungswirkung von Steuern<sup>20</sup>) ausgeschlossen.

### Berechnungsbeispiel

Bei Zugrundelegung einer 15-prozentigen Durchgangsverkehrsquote sowie einer 5-prozentigen Besucherverkehrsquote von außerhalb wäre somit bei Gesamtkosten von 445 Mio. Euro grundsätzlich ein Betrag von 356 Mio. Euro auf die Nutznießer in einem Zeitraum von 25 Jahren umlegbar, das entspricht einem Betrag von 14,24 Mio. Euro jährlich. Da der ÖPNV-Infrastrukturbeitrag aber nicht pro Kopf, sondern vielmehr in Abhängigkeit

---

<sup>19</sup> Urteil v. 22.12.2010 – 8 K 140/09 1.

<sup>20</sup> VG Gelsenkirchen, Urt. v. 22.03.2012 – 5 K 1600/10.

vom jeweiligen Grundstücksanteil an der Gesamtfläche der potenziellen Nutznießer erhoben wird, gilt es, diese Gesamtfläche mit dem beitragsfähigen Anteil ins Verhältnis zu setzen. Die Gesamtfläche des entsprechend dem ÖV-Erreichbarkeitsindex von Mietzsch/Peter ermittelten Erschließungsgebietes, abzüglich einer Kleingartenkolonie, beträgt 1.063.955 Quadratmeter. Die Daten entstammen dem amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS). Dividiert durch die jährlichen Gesamtkosten verbleibt somit je Quadratmeter ein Beitragsanteil von 13,38 Euro pro Jahr. Da keine Angaben über die Eigentumsverhältnisse vorhanden sind, werden Beitragssätze in Abhängigkeit von der Grundfläche sowie der Geschoszahl ermittelt. Die Daten entstammen ebenfalls dem amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS). Die Erreichbarkeitsgewinne auf Ebene des 100-Meter-Rasters nach dem Erreichbarkeitsindex von Mietzsch/Peter wurden auf die Gebäudeflächen übertragen. Unter Formel 1 ist das Berechnungsverfahren dargestellt.

Im vorliegenden Beispiel gehen die Verfasser weiterhin davon aus, dass bei kommunalen Verkehrsinfrastrukturvorhaben generell über den Bund (GFVG-Bundesprogramm) und/oder die Länder (Entflechtungsmittel) nach einer entsprechenden Nutzen-Kosten-Analyse Fördermittel im Umfang von bis zu 85 bzw. 90 % des Investitionsbedarfs gewährt werden. Somit bestünde ein Finanzierungsdelta auf kommunaler Seite lediglich im Umfang von 10–15 % der gesamten Investitionskosten. Vorliegend gehen die Verfasser von einem kommunalen (Ko)finanzierungsbedarf von 15 % des umlagefähigen Aufwands aus, dies entspricht einem Betrag von 53,4 Mio. Euro. Verteilt auf einen insgesamt 25-jährigen Abschreibungszeitraum verbleibt somit pro Jahr ein Betrag von 2,14 Mio. Euro, der auf die Anlieger in Form eines Beitrags umzulegen wäre. Somit entfielen je nach Bruttogeschossfläche ein maximaler Beitrag von 1,66 Mio. Euro (Abb. 4). Dies entspricht einem jährlichen Kostensatz von maximal 66.301 Euro. In Abb. 4 ist deutlich ersichtlich, dass auch für Gebäude in größerer Distanz zu den neuen Haltestellen ein relativ hoher Beitrag zu entrichten ist, wenn es sich um mehrgeschossige Bauwerke handelt.

Formel 1:  
 Kostenbeteiligung nach  
 Mietzsch/Peter

$$k_g = \frac{F_g * Diff_g}{\sum_{i=1}^n F_i * Diff_i} \times K_{ges}$$

- $k_g$  = Beitragssatz des Gebäudes g
- $F_g$  = Bruttogeschossfläche des Gebäudes g
- $Diff_g$  = Erreichbarkeitsgewinn von Gebäude g
- $F_i$  = Bruttogeschossfläche des Gebäudes i
- $Diff_i$  = Erreichbarkeitsgewinn von Gebäude i
- $K_{ges}$  = Umzulegender Kostenbeitrag

Der Maximalwert entfällt auf ein Wohngebäude mit einer Grundfläche von 776 m<sup>2</sup> und 16 Stockwerken in kurzer Entfernung zur Endhaltestelle Horner Geest. Unter der Annahme von zwölf Wohnungen je Etage (abzüglich Treppen, Fahrstühle, Serviceflächen) ergibt sich ein Gesamtbestand von 192 Wohneinheiten. Eine jährliche Belastung in Höhe von 66.301 Euro entspricht je Wohneinheit einem durchschnittlichen monatlichen Beitrag von 28,78 Euro. Über den Gesamtzeitraum von 25 Jahren wären somit im Durchschnitt maximal 8.633 Euro je Wohneinheit zu entrichten. Beiträge können vom Vermieter übrigens nicht auf die Miete umgelegt werden, im Unterschied zur Grundsteuer.

Abb. 4:  
Gesamtkostenbeitrag je  
Gebäude nach  
Mietzsch/Peter



Quelle: Marcus Peter (TUHH).

## 6. Kommunen im Zentrum der Nutznießerfinanzierung

Die Kommunen stehen aus mehreren Gründen im Zentrum des vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumentes für die ÖSPV-Schieneinfrastruktur in Städten. In räumlicher Hinsicht sind die Städte, zumindest ab einer bestimmten Größenordnung, verkehrswirtschaftlich am effizientesten mit schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur zu erschließen. Damit ist noch nicht gesagt, dass auch jede Stadt z.B. ab 100.000 Einwohnern über eine eigene Straßenbahn/Tram oder sogar ein ausgebautes Stadtschnell- bzw. U-Bahn-System verfügt. Letzteres findet sich in der Regel erst ab einer Einwohnerzahl von über 500.000, zu unterschiedlich sind die topographischen und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen. Vor allem aber ist damit nicht gesagt, dass die Akzeptanz für ein schienengebundenes Nahverkehrssystem ab einer bestimmten Stadtgröße quasi automatisch vorhanden ist. Fakt ist jedoch, dass die schienengebundenen Verkehrsträger beim bereits seit längerem beobachtbaren Wachstum der Fahrgastnachfrage überdurchschnittlich zulegen, während der Bus als Verkehrsträger des Umweltverbundes Fahrgäste einbüßt.

Sowohl in rechtlich-administrativer als auch verkehrs- und siedlungsplanerischer Hinsicht verfügen die Kommunen am ehesten über die Instrumente zur Umsetzung des vorgeschlagenen beitragsgestützten Instrumentes zur Finanzierung des Neu- und Ausbaus von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten. Als Satzungsgeber obliegen ihnen die Definition der Beitragsmaßstäbe sowie die Festlegung des Kreises der Beitragspflichtigen – unter der Voraussetzung eines diese Satzungen legitimierenden Rechtsrahmens durch den Bundes-, vor allem aber die Landesgesetzgeber. Als Träger der örtlichen Siedlungs- und Verkehrsplanung definieren sie u.a. im Rahmen der Nahverkehrsplanung, gestützt auf einschlägige Regelwerke der Planungspraxis und -theorie, die Erreichbarkeits- sowie Erschließungsparameter, deren Beachtung Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Heranziehung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten ist, unter der Voraussetzung einer entsprechenden „lex ferenda“.

Auch aufgrund demokratietheoretischer Erwägungen in Verbindung mit den besonderen ökonomischen Bedingungen der Bereitstellung der schienengebundenen Verkehrsinfrastruktur als Mischform zwischen öffentlichen und privaten Gütern (Stichworte sind hier das Vorhandensein natürlicher Monopole und damit einhergehendem irreversiblen Kostenrisiko sowie subadditiver Kostenfunktion) kommt den Kommunen als Selbstverwaltungskörperschaften eine besondere Rolle bei der Sicherung der „Daseinsvorsorge“ im Bereich der öffentlichen Schieneninfrastruktur zu. Umso wichtiger ist es daher, dass sie die möglichen sozialen, ökologischen und städtebaulichen Auswirkungen der Einführung eines solchen neuen Finanzierungsinstrumentes mitberücksichtigen – als Voraussetzung zur Schaffung von Akzeptanz und damit letztlich Legitimation.

Nicht zuletzt sind die Kommunen, allzumal die Städte mit schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur, in der Regel auch Eigentümer der örtlichen Verkehrsunternehmen. Damit haben sie nicht nur ein ökonomisches Eigeninteresse an der Wirksamkeit des ÖPNV-Infrastrukturbeitrages, sondern sie verfügen auch unmittelbar über die gesellschaftsrechtlichen Stellschrauben zur Gewährleistung der notwendigen Voraussetzungen insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der rechtlich gebotenen und politisch erforderlichen ÖPNV-Angebotsqualität.

Der Zusammenhang zwischen der Einführung einer Beitragssatzung zur Finanzierung der schienengebundenen ÖSPV-Infrastruktur in Städten und der Garantie der dieses Finanzierungsinstrumentarium überhaupt erst ermöglichenden verkehrlichen Parameter der Erreichbarkeit und Erschließungsqualität legt nahe, dass der ÖPNV von den Ländern zur kommunalen Pflichtaufgabe erklärt wird. Bislang ist der Straßenpersonennahverkehr nur in einigen Ländern explizit als Pflichtaufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte im eigenen Wirkungskreis definiert.<sup>21</sup> In anderen Ländern wird er nur allgemein dem Bereich der „Daseinsvorsorge“ zugeordnet bzw. als freiwillige Aufgabe der Kommunen eingestuft<sup>22</sup>. In Analogie zu den Pflichtaufgaben der kommunalen „Daseinsvorsorge“ mit Bedarf zur Anpassung an den Kli-

---

<sup>21</sup> Vgl. z.B. Art. 57 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung v. 22.08.1998 (GVBl.: 796, BayRS 2020-1-1-I), die zuletzt durch § 2 Abs. 3 des Gesetzes v. 15.05.2018 (GVBl.: 260) geändert worden ist; § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA) v. 31.07.2012 (GVBl. LSA 2012: 307, 308).

<sup>22</sup> Vgl. §§ 2 Abs. 1 des Thüringer Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr (ThürÖPNVG), § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen v. 14.12.1995 (SächsGVBl.: 412, 449), das zuletzt durch Art. 36 des Gesetzes v. 27.01.2012 (SächsGVBl.: 130) geändert worden ist.

mawandel<sup>23</sup> könnte der ÖPNV in allen Ländern hierunter ebenfalls subsumiert werden, da sich die klimapolitisch dringend erforderliche Verkehrswende ohne einen leistungsfähigen ÖPNV nicht herbeiführen lässt. Vor diesem Hintergrund wäre dann eine größere gesellschaftliche und damit politische Akzeptanz für die Einführung des vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumentes denkbar, zumal aufgrund von Konnexitätsbestimmungen im Grundgesetz und den meisten Landesverfassungen eine konkrete Verpflichtung zur Bereitstellung von Mitteln entsprechend der übertragenen Aufgabe bestünde. Im vorliegenden Fall könnte dies durch die Schaffung einer landesgesetzlichen Kompetenznorm zur Einführung eines ÖSPV-Schieneninfrastrukturbeitrages durch die Kommunen erfolgen.

## 7. Zusammenfassung

Die Möglichkeiten der von den Kommunen im Rahmen bestehender Bundes- oder landesgesetzlicher Regelungen umsetzbaren Finanzierungsinstrumente für die ÖSPV-Schieneninfrastruktur sind begrenzt. Andererseits besteht in allen Ländern in mehr oder weniger starker Ausprägung die rechtliche Verpflichtung der Kreise und kreisfreien Städte, in einigen Ländern auf Antrag auch von kreisangehörigen Gemeinden, zur Organisation, Planung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs als Aufgabe der „Daseinsvorsorge“ einschließlich von Aspekten der Sozialverträglichkeit und des Klimaschutzes. Diese rechtlichen Verpflichtungen könnten als Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Änderung/Ergänzung der kommunalen Abgabengesetze durch die Länder genutzt werden. Konstitutiv hierfür ist jedoch die dauerhafte Gewährleistung zuvor definierter Erschließungsqualitäten bzw. Erreichbarkeitsniveaus, zu der nur die Kommunen fähig, befugt und unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Vertretbarkeit auch in der Lage sind. Den Kommunen obliegt es dabei, durch die Wahl eines möglichst gerechten, den jeweiligen Flächenanteil an der ÖSPV-Infrastrukturerschließung als Ausgangspunkt für die finanzielle Beteiligung der Nutznießer von schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten zugrunde legenden Beitragsmaßstabs die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass das vorgeschlagene Finanzierungsinstrument rechtssicher und mit größtmöglicher politischer Akzeptanz zur Anwendung gelangt – zum Wohle der öffentlichen Finanzen wie der Umwelt.

Nachdem es lange Zeit keinerlei Erfahrungen mit der Finanzierungsbeitragung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen in Deutschland gab, ist mit der anteilig durch private Anlieger finanzierten Verlängerung der Kölner Stadtbahnlinie 5 im Jahre 2010 erstmals ein positives Beispiel für eine von Privaten mitfinanzierte ÖSPV-Infrastruktur bekannt geworden (vgl. Brauner 2017). Dies macht Mut, den – bislang nur sporadisch und auf freiwilliger Basis eingeschlagenen – Weg in Richtung Nutznießerfinanzierung als zusätzlichem Finanzierungsbaustein für den Neu- und Ausbau schienengebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten weiterzugehen. Dieser zusätzliche Finanzierungsbaustein könnte es den Kommunen zudem ermöglichen, die nach wie vor unverzichtbaren und durchaus noch ausbaufähigen steuerbasierten Finanzierungstöcke für die kommunale ÖPNV-Verkehrsinfrastruktur prioritär für den dringend notwendigen Erhalt der bereits vor-

---

<sup>23</sup> Das Umweltbundesamt zählt hierzu die öffentliche Wasserversorgung, die öffentliche Abwasserbeseitigung, die öffentliche Abfallbeseitigung, den kommunalen Hochwasserschutz sowie die Verkehrssicherungspflicht für das kommunale Straßennetz, vgl. Umweltbundesamt (2016).

handenen Verkehrsanlagen einzusetzen. Dies setzt allerdings voraus, dass der Gesetzgeber endlich die Beschränkung des Einsatzes der GVFG-Mittel nur für den Neu- und Ausbau von kommunalen Verkehrsanlagen aufgibt und es den Kommunen so ermöglicht, diese Mittel dort einzusetzen, wo diese am meisten benötigt werden.

# Literatur

- Apel, D., u.a. (1995): Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung. Zwischenbericht, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung (Hrsg.) (2014): Bayern in Zahlen, Ausgabe 12/2014.
- Brauner, T. (2017): Erfolgreich privat finanzierte ÖPNV-Infrastruktur. Das Beispiel KVB Stadtbahnlinie 5 in Köln, Köln.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) (2015): Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS): Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung. Endbericht, FE-Nummer 73.339/2012, 27.11.2014, Methoden-anhang 1: Theorie, Datengrundlage und Methode, Methoden-anhang 2: Modellentwicklung und -berechnung, BBSR-Online-Publikation, Nr. 11/2015.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hrsg.) (2015): Datensammlung zur Steuerpolitik. Ausgabe 2015, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren\\_Bestellservice/2016-04-04-datensammlung-zur-steuerpolitik-2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6v](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2016-04-04-datensammlung-zur-steuerpolitik-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6v) erhältnis mineralölsteuer gesamtsteueraufkommen (Zugriff 08.03.2018).
- Bunzel, A., u.a. (2007): Städtebauliche Verträge – ein Handbuch. Dritte, aktualisierte und erweiterte Aufl., Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 2).
- COTADU (Hrsg.) (2014): Who pays what for urban transport? Handbook of good practices. Edition 2014, <http://www.codatu.org/wp-content/uploads/qui-paie-quoi-EN1.pdf> (Zugriff 08.03.2018).
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2012): Erschließungsbeiträge zur Finanzierung des ÖPNV, Bearbeiter: H.A. Hilgers, WD 7 – 3000 – 217/12.
- Driehaus, H.-J. (Hrsg.) (2018): Kommunalabgabenrecht. 58. EL., Herne und Berlin.
- Driehaus, H.-J., und U. Kärgel (2006): Straßenbaubeitragsrecht in Berlin, 1. Aufl. München.
- FGSV, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung (Hrsg.) (2008): Richtlinien für Integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008.
- Gramlich, L. (2011): Kommunale Straßenfinanzierung. Überlegungen zur (Re-)Finanzierung von Errichtung und Erhalt kommunaler Straßen, Studie erstellt im Auftrag des ADAC, [https://www.adac.de/\\_mmm/pdf/fi\\_kommunale\\_strassenfinanzierung\\_studie\\_0611\\_219859.pdf](https://www.adac.de/_mmm/pdf/fi_kommunale_strassenfinanzierung_studie_0611_219859.pdf) (Zugriff 29.04.2016).
- Grziwotz, H. (2012): in: H.C. Ernst u.a. (Hrsg.): BauGB, 103. EL.
- Hoppenberg, M., und S. de Witt (Hrsg.) (2018): Handbuch des öffentlichen Baurechts, 50. EL., München.
- Kirchhof, P. (1973): Besteuerungsgewalt und Grundgesetz, Frankfurt/M.
- Klusemann, G.-F. (1998): Kommunalabgaben – Drama ohne Ende? Steuern, Gebühren und Beiträge in der kommunalen Praxis, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalpolitische Texte, Band 18, Bonn.
- Krause, T. (1996): Die Nahverkehrsabgabe. Verfassungsrechtliche Probleme unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Diskussion in Hamburg, Europäische Hochschulschriften, Reihe II: Rechtswissenschaft, Bd. 2026, Frankfurt/M.
- Landtag Nordrhein-Westfalen (2013): 16. Wahlperiode: Gesetzentwurf vom 19.02.2013, Drucksache 16/2124, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-2124.pdf> (Zugriff 19.09.2018).
- Landtag Nordrhein-Westfalen (1998): 16. Wahlperiode: Plenarprotokoll 134. Sitzung, Drucksache 16/134 v. 26.01.2017: 14119–14123, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MP16%2F134|14119|14123> (Zugriff 19.09.2018).
- Maak, E. (1998): Verkehrslenkende Abgabenmodelle. Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung, Dissertation, Tübingen.
- Obermeier, R. (1999): Die Umsetzung verfassungsrechtlicher Entscheidungen durch den Steuergesetzgeber. Eine kritische Bestandsaufnahme zu 40 Jahren verfassungsgerichtlich veranlasster Steuergesetzgebung, Herne/Berlin.
- Schwarze, B. (2005): Erreichbarkeitsindikatoren in der Nahverkehrsplanung, Universität Dortmund, Institut für Raumplanung, Arbeitspapier 184, Dortmund.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): Rechtliche Argumentationshilfe: Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe\\_daseinsvorsorge\\_und\\_anpassung.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/407/dokumente/argumentationshilfe_daseinsvorsorge_und_anpassung.pdf) (Zugriff 18.02.2019).

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (Hrsg.) (2009): Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Untersuchung im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), des Deutschen Städtetages, der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen, Köln.

# 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

Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) steht vor großen Herausforderungen. Der Klimawandel erfordert eine drastische Ausweitung des Angebots, die bisherigen Finanzierungsquellen (neben dem allgemeinen Steueraufkommen die Einnahmen aus den Fahrgeldern der Fahrgäste, d.h. der Nutzer des ÖPNV) sind jedoch endlich. Dies gilt vor allem für die schienengebundene ÖPNV-Infrastruktur in Städten (Straßenbahnen, U-/Stadtbahnen) aufgrund der hohen Fixkosten. Von einer guten Nahverkehrsinfrastruktur profitieren aber nicht nur die Allgemeinheit sowie die Fahrgäste, sondern insbesondere die Anlieger: Kurze Entfernungen zur nächsten Haltestelle, ein dichter Takt und ein weiträumiges Bedienungsgebiet tragen entscheidend zum Wert von Immobilien bei. Daher ist es gerechtfertigt, dass Kommunen die Nutznießer einer guten städtischen ÖPNV-Infrastruktur an den Kosten für deren Neu- und Ausbau beteiligen.

In diesem Difu-Paper werden die rechtlichen Grundlagen für einen ÖPNV-Infrastrukturbeitrag eruiert und verkehrliche Erreichbarkeits- sowie Erschließungsparameter entwickelt, die eine rechtssichere Ausgestaltung bzw. Anwendung der Nutznießerfinanzierung möglich machen. Anhand eines Fallbeispiels werden die praktischen Auswirkungen des vorgeschlagenen Finanzierungsmodells verdeutlicht.

