

Nutznießerfinanzierung

Definition – Argumente – Umsetzung

Impulsvortrag beim Fachgespräch
„Neue Wege in der ÖPNV-Finanzierung“

15. Januar 2016 in Wiesbaden

Dr. Jürgen Gies

Deutsches Institut für Urbanistik

Agenda

- Was heißt Nutznießerfinanzierung?
- Warum sollten Nutznießer an der Finanzierung beteiligt werden?
- Welche Möglichkeiten und Modelle der Nutznießerfinanzierung gibt es?

Nutznießerverfinanzierung: Begriffsbestimmung

- Blickwinkel ökonomische Theorie: Nutznießerverfinanzierung wird durch positive externe Effekte begründet
 - ▲ Dritte haben einen wirtschaftlichen Vorteil durch eine ökonomische Aktivität
 - ▲ Beispielsweise werden Standorte durch die verkehrliche Erschließung aufgewertet (davon profitieren Grundbesitzer als Dritte)
- Pällmann-Kommission 2000: Einbeziehung von Finanzierungsbeiträgen durch sog. „Nutznieser“ oder „indirekte Nutzer“ (auch „Drittnutzer“) in das Konzept der „Nutzerfinanzierung“
- Begriff der Nutznießerverfinanzierung ist eingeführt, aber schwierig: das Recht verwendet diesen Begriff nicht

Nutznieser einer ÖPNV-Anbindung

- Arbeitgeber
 - ▲ Vorteile durch bessere Erreichbarkeit (Arbeitnehmer, Auszubildende)
 - ▲ Kostenersparnis durch geringere Anzahl vorzuhaltender Parkplätze
- Handel
 - ▲ Gute Erreichbarkeit auch für Kunden ohne Auto und freie Parkkapazitäten für autofahrende Kundschaft (Umsatzsteigerung)
 - ▲ Erleichterung der Warenanlieferung
- Haus- und Grundstückseigentümer
 - ▲ Steigerung des Grundstückswerts
 - ▲ Höhere Mieten (Wohnungen und gewerbliche Immobilien)

(Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Baum et al. 2007)

(Bilder: J. Gies)



Konzept der Nutznießerfinanzierung – Fragen und erste Antworten

■ Fragen

- ▲ Gibt es einen wirtschaftlichen Vorteil durch Leistungen der öffentlichen Hand, der (zusätzlich) abgegolten werden könnte?
- ▲ Kann dieser wirtschaftliche Vorteil beziffert werden?
- ▲ Bei wem fallen diese wirtschaftlichen Vorteile an?
- ▲ Gibt es Möglichkeiten, einen wirtschaftlichen Vorteil abzuschöpfen?

■ Erste Antworten

- ▲ Forschung zu Immobilienpreisen und ÖPNV insbesondere in den USA und Großbritannien
- ▲ Dissertation an der Uni Wuppertal 2013: „Der SPNV als Erfolgsfaktor bürogenutzter Immobilien?“
- ▲ BBSR-Veröffentlichung im Oktober 2015: „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“

Büroimmobilien: höhere Mieten bei guter ÖPNV-Anbindung

- „Der SPNV als Erfolgsfaktor bürogenutzter Immobilien?“
- Messung der Wechselwirkung zwischen der Qualität der Anbindung einer bürogenutzten Immobilie an den SPNV und der Höhe des erzielbaren Mietpreises für Büroflächen
- Untersuchung der wichtigsten deutschen Bürostandorte (Top-7 Standorte), Detailanalysen für Standorte in Frankfurt am Main und München
- Ergebnisse für die Top-7 Standorte in ihrer Gesamtheit: Büromietflächen mit einer Fußwegentfernung von ca. 500 m zu U- oder S-Bahnhaltestellen erzielen meist deutlich höhere Mietpreise (plus über 25%) als Flächen außerhalb dieses Radius´
- Entsprechende Flächen im Untersuchungsraum Frankfurt: Plus von über 51% (bei Straßenbahnhaltestellen noch von bis 22%); im Untersuchungsraum München: Plus von gut 33%

Wohnimmobilien: ÖPNV-Angebotsqualität hat Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft

- „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“
- Stuttgart, Kassel, Erfurt, Ulm, Berlin, Saarbrücken
- ÖPNV-Qualität steht in einem positiven Zusammenhang mit den Preisen und Mieten für Wohnungen
- Anteil der ÖPNV-Angebotsqualität an der Miet- und Kaufpreisbildung liegt bei rund 4% (zahlreiche Faktoren sind relevant)
- Unterschiede zwischen den Städten und Verkehrssystemen (Schiene / Bus)
- Positiver Einfluss der ÖPNV-Angebotsqualität auf die Zahlungsbereitschaft der Wohnungsnachfrager
- Wichtig: kein ursächliches Wirkungsverhältnis, sondern nur Wirkungszusammenhang

Konzepte zur Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile im Ausland

- USA: Stadtbahn und Straßenbahn Portland
 - ▲ Investitionen in Auf- und Ausbau: insbesondere Bund + regionale/lokale Finanzmittel (u.a. zusätzliche Grundstücksteuern)
 - ▲ Betrieb: Arbeitgeber und Selbstständige zahlen im ÖPNV-Versorgungsgebiet spezielle Abgaben auf Löhne und Einkünfte, Einnahmen aus dieser „Nutznießersteuer“: 54% des Betriebshaushalts
- Frankreich: Nahverkehrsabgabe als Arbeitgeberabgabe (versement transport)
 - ▲ Arbeitgeber mit mehr als 9 Beschäftigten in städtischen Gebieten
 - ▲ für den ÖPNV zweckgebundene Finanzmittel
 - ▲ investive oder konsumtive Verwendung
- Österreich: „Dienstgeberabgabe“ in Wien
 - ▲ „U-Bahn-Steuer“
 - ▲ zweckgebundene Mittel für die Erweiterung der U-Bahn

Exkurs „Abgabe“: Oberbegriff für alle Zahlungen an den Staat

- Steuer: Geldleistung für öffentlichen Haushalt ohne bestimmbare Gegenleistung
- Gebühr: Geldleistung für bestimmte öffentliche Dienstleistungen für einen Einzelnen (konkrete Gegenleistung)
- Beitrag: Geldleistung für die Bereitstellung von öffentlichen Leistungen für eine Gruppe (potenzielle Inanspruchnahme begründet bereits die Beitragspflicht)
- Sonderabgabe: außersteuerliche Abgabe, Geldleistungspflichten eines begrenzten Personenkreises im Hinblick auf besondere wirtschaftliche oder soziale Zusammenhänge (nur sehr restriktiv einsetzbar!)

Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile in Deutschland: „Beitrag“ als Finanzierungsinstrument

- Neutralisieren den wirtschaftlichen Vorteil eines öffentlich-rechtlichen Leistungsangebots und des daraus erwachsenden Aufwands (Kirchhoff-Gutachten zum Rundfunkbeitrag)
- Grundlage für die Höhe des Beitrags sind die tatsächlichen Kosten
- Sondervorteile begründen die Beitragspflicht (abzüglich der Vorteile für die Allgemeinheit)
 - ▲ Erschließungsbeitrag und Straßenausbaubeitrag (Kosten des Grundstücks, die nicht auf die Mietnebenkosten umgelegt werden dürfen)
 - ▲ Fremdenverkehrsbeitrag
- Übertragung des Beitrags-Prinzips auf den ÖPNV?
 - ▲ ÖPNV-Erschließung als Sondervorteil, der die Beitragspflicht begründet?

Weitere Ansätze zur Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile in Deutschland

- Städtebaulicher Vertrag
 - ▲ § 11 BauGB (1998 eingeführt, Vorläufer seit 1993)
 - ▲ Finanzielle Einbeziehung von den Nutznießern städtebaulicher Maßnahmen
 - ▲ Erschließungsvertrag (§ 124 BauGB): weitergehende Möglichkeiten der Kostenübernahme als im Erschließungsbeitragsrecht
 - ▲ Folgekostenvertrag (§ 11 Abs. 1 Nr. 3 BauGB)
- Business Improvement Districts (BID) / Housing Improvement Districts (HID)
 - ▲ § 171f BauGB „Private Initiativen zur Stadtentwicklung, Landesrecht“, BauGB-Novelle 2007
 - ▲ In Abstimmung mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde können in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden

Argumente für eine Beteiligung von Nutznießern an ÖPNV-Investitionen

- Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel für den ÖPNV
 - ▲ Umsetzung des Prinzips, dass zunächst die Profiteure einer öffentlichen Leistung in der Finanzierungsverantwortung stehen
 - ▲ Entlastung der öffentlichen Haushalte, so dass Finanzmittel für weitere Projekte zur Verfügung stehen
- Sensibilisierung für die Kosten und den Nutzen einer ÖPNV-Anbindung
 - ▲ „Preisdifferenzierung“ nach dem Grad des Aufwands der ÖPNV-Anbindung
 - ▲ Profiteure zahlen für ihren Nutzen (den bspw. Immobilienbesitzer durch höhere Mieten / Verkaufspreise generieren, Umverteilung des Nutzens von den Mietern hin zu den Eigentümern zurück zur Entlastung der Allgemeinheit)

Schwierigkeiten bei der Einbeziehung von Nutznießern in die Finanzierung

- Bestimmung des durch die ÖPNV-Anbindung induzierten Vorteils
 - ▲ Berechnungsgrundlage
 - ▲ Standardwerte / Pauschalierungen
- Integration einer (verpflichtenden) Nutznießerfinanzierung als weitere Säule der ÖPNV-(Infrastruktur-)Finanzierung
 - ▲ Konflikte mit Zuwendungen
 - ▲ Differenzierung zwischen dem Allgemeininteresse (Steuerfinanzierung) und einem besonderen Interesse (Finanzierung durch die, die profitieren)
- ÖPNV-Infrastruktur und Angebot
 - ▲ Die ÖPNV-Infrastruktur stiftet allein noch keinen Nutzen
 - ▲ ÖPNV ist nur durch Infrastruktur **und Angebot** verfügbar (der wirtschaftliche Vorteil entsteht nur über einen längeren Zeitraum)
- Nicht intendierte Effekte: Gefahr der „Flucht“ in ÖPNV-ferne Standorte

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. phil. Jürgen Gies
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin
Kontakt: Gies@difu.de