

Oliver Mietzsch



Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur

Beteiligung von Privaten auf kommunaler Ebene

Non-Fiscal Instruments of Public Transit Infrastructure Funding:

Engaging Beneficiaries and Private Capital at the Local Level

ksv-verlag

Verkehrspraxis

© 2010 Oliver Mietzsch
Herstellung und Verlag: ksv köln er stadt- und verkehr s-verlag
www.ksv-verlag.de
ISBN 9 783940 685995

Umschlag
Foto: Seattle Streetcar Untergrundstation; Foto: Oliver Mietzsch

Gestaltung und Umsetzung
mr-productions, Friedrichstraße32, 50321 Brühl, www.mr-productions.de



Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur

Beteiligung von Privaten auf kommunaler Ebene

Non-Fiscal Instruments of Public Transit Infrastructure Funding:

Engaging Beneficiaries and Private Capital at the Local Level

Vorwort des Autors

In meiner Eigenschaft als Hauptreferent für Verkehr im Dezernat für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr des Deutschen Städtetages konnte ich von Dezember 2009 bis Februar 2010, aufgrund eines Stipendiums des German Marshall Fund der Vereinigten Staaten (GMF), im Rahmen des Comparative Domestic Policy (CDP) Program neue Instrumente zur Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in verschiedenen US-amerikanischen Kommunen untersuchen. In dieser Arbeit bezeichnet der Ausdruck „nicht-fiskalisch“ nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen stammende private Beiträge zur Finanzierung der öffentlichen Nahverkehrsinfrastruktur. Diese Beiträge können allerdings auch in Form von speziellen Steuern erfolgen. Im Gegensatz zum deutschen Steuerbegriff, der eine Zweckbindung ausschließt, sind diese Steuern für die Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur vorgesehen.

Vor dem Hintergrund, dass im historischen Vergleich Deutsche sehr viel häufiger öffentliche Verkehrsmittel nutzen und signifikant seltener Auto fahren als Amerikaner, mag es seltsam erscheinen die amerikanische Verkehrspolitik, gerade im Hinblick auf den öffentlichen Verkehr, mit der deutschen Situation zu vergleichen. Die gegenwärtigen Mobilitätstrends in Deutschland u. a. hinsichtlich der Verkehrsleis-

tung (in Fahrzeugkilometer), der Pkw-Verfügbarkeit und der Fahrgastzahlen der öffentlichen Verkehrsmittel, lassen einen solchen Vergleich allerdings in einem anderen Licht erscheinen. Nach einer von der Rutgers University, der Virginia Tech University und dem DIW Berlin herausgegebenen Studie über Trends und Determinanten des Verkehrsverhaltens in den USA und Deutschland ist in beiden Ländern eine steigende Pkw-Verfügbarkeit und -nutzung sowie ein Anstieg der durchschnittlichen Entfernungen und der Reishäufigkeit zu beobachten.ⁱ Einem der Autoren dieser Studie zufolge werden die Verkehrssysteme in beiden Ländern immer stärker abhängig vom Automobil. „Man sollte nicht dem Irrglauben erliegen, ein umweltfreundlicherer Verkehr in Deutschland sei allein das Ergebnis guter Verkehrspolitik. Zum großen Teil sind strukturelle Faktoren entscheidend – also das, was mit der Verkehrspolitik selbst wenig zu tun hat: Hätten wir in Deutschland nicht ein höheres Führerscheinalter, mehr Senioren, mehr Arbeitslose und weniger berufstätige Frauen als in den USA, und wäre Deutschland weniger dicht besiedelt, dann wäre der Autoanteil am Verkehr noch viel höher.“ⁱⁱ

Ein ebenso wichtiger Anlass für die vorliegende Studie ist die Tatsache, dass fiskalische Beschränkungen in Deutschland in den letzten Jahren die Finanzierung grösserer Infrastrukturprojekte zunehmend schwieriger gestalten lässt. Die USA können im Vergleich dazu auf eine lange Geschichte privater Infrastrukturfinanzierung zurückblicken, woraus sich meines Erachtens durchaus Anregungen ergeben können für deutsche Städte, die auf der Suche nach Alternativen zur herkömmlichen Finanzierung ihrer Nahverkehrsinfrastruktur sind. Daher lohnt es sich genauer zu untersuchen, wie Stadtverwaltungen und Regionen in den USA den öffentlichen Personennahverkehr finanzieren, insbesondere die ÖPNV-Infrastruktur.ⁱⁱⁱ Allerdings sind die Finanzierung der öffentlichen Nahverkehrsinfrastruktur und der Betrieb des ÖPNV oft untrennbar miteinander verbunden. Daher werden im Folgenden auch innovative Strategien zur Betriebskostenfinanzierung untersucht.

ⁱ Siehe Ralph Bühler, Uwe Kunert: Trends und Determinanten des Verkehrsverhalten in den USA und Deutschland, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, Dezember 2008, 173 Seiten.

ⁱⁱ Dr. Uwe Kunert, DIW Berlin, Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt, in: „Deutsche Verkehrspolitik muss sich weiter anstrengen,“ Pressemitteilung vom 29. Januar 2009, DIW Berlin

ⁱⁱⁱ Einen allgemeinen Überblick über lokale und regionale Finanzierungsmechanismen für öffentliche Verkehrsmittel findet sich in: TCRP Report 129. Local and Regional Funding Mechanisms for Public Transportation, Transportation Research Board of the National Academies und in Barry Ubbels, Peter Nijkamp, Unconventional funding of urban public transport, Transportation Research Part D 7 (2002) 317-329.

Für diese Studie habe ich insbesondere Fallbeispiele heran gezogen, bei denen 1. der als Folge einer erfolgreichen Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Trassen (Transit Oriented Development – TOD) entstehende ÖPNV-Erschließungsnutzen abgeschöpft wird (Value capture), und 2. Modelle einer Öffentlich-Privaten Partnerschaft (ÖPP) zur Anwendung kommen. Deshalb habe ich nach vorbereitenden Gesprächen mit Verkehrsexperten in Washington DC, Victoria, der Hauptstadt der Kanadischen Provinz British Columbia, sowie in San José, Kalifornien, Interviews mit Vertretern aus Kommunalverwaltungen und Verkehrsbehörden der Städte Seattle, Portland (Oregon), aus der San Francisco Bay Area und aus San Diego sowie in Chicago und Denver durchgeführt.

Dabei habe ich festgestellt, dass Seattle und Portland und in geringerem Maße auch die San Francisco Bay Area sowie San Diego über umfangreiche Erfahrungen mit der Abschöpfung des Erschließungsnutzens durch die aktive Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Linien zur Finanzierung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur verfügen. Dies gilt sowohl für freiwillige Beiträge, als auch Zwangsabgaben. So konnte z.B. Portland Streetcar Inc. durch eine aktive ÖPNV-Erschließung, in deren Gefolge ein vormals brachgefallenes Innenstadtquartier zu neuem Leben erweckt wurde, beträchtliche finanzielle Investitionen zur Unterstützung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur generieren. Auch freiwillige Beiträge von Grundeigentümern in Portland, die finanziell von einem guten Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln profitieren, haben beträchtliche Mengen an Kapital zurück ins ÖPNV-System gespült.

In Kommunen, in denen weder die Geschäftswelt, noch die Öffentlichkeit die Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs für die Verbesserung der urbanen Umwelt (wozu auch die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit einer Stadt zählt) bislang ausreichend erkannt haben, können nach meiner Beobachtung Maßnahmen gemäß dem Motto „Zuckerbrot und Peitsche“ weiterhelfen. Eine typische „Anreizmaßnahme“ könnten beispielsweise Steuerensenkungen für Arbeitgeber darstellen, mit deren Hilfe sie dazu bewogen werden sollen, Verantwortung für die verkehrlichen Auswirkungen ihrer unternehmerischen Aktivitäten zu übernehmen. Diese könnten sich sowohl auf die eigenen geschäftliche Aktivitäten als auch auf das Verkehrsverhalten der jeweiligen Belegschaften beziehen. Im Unterschied dazu kann auch durch die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, wie etwa gesetzliche Vorgaben für Bauträger zur Verbesserung der Umweltstandards, das Bewusstsein zur Notwendigkeit der Förderung

öffentlicher Verkehrsmittel geschärft werden.

Bei ÖPP stellte sich die Situation als noch komplizierter dar. Der Bedarf an privaten Investitionen ist in älteren Nahverkehrssystemen am größten. Allerdings sind, wie man in Chicago sieht und wie es wahrscheinlich in den meisten ÖPNV-Systemen der Fall sein dürfte, üblicherweise weder der Öffentlichkeit noch der Geschäftswelt die Defizite in der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs bewusst. Dies hängt damit zusammen, dass diese Systeme schon so lange existieren und bislang i.d.R. gut funktionierten. Dieser Umstand macht es schwer, privates Kapital für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen zu mobilisieren. Beispiele einer vollständig öffentlich finanzierten Verkehrsinfrastruktur sind in den USA eher selten und dürften es auch in absehbarer Zukunft sein. Angesichts der derzeitigen Wirtschaftskrise, aber auch wegen fundamentalen Veränderungen der Besteuerungsgrundlagen infolge des demografischen Wandels, Verschiebungen von Konsummustern etc. müssen zusätzliche, nicht-fiskalische Finanzierungsquellen gefunden werden. Aufgrund der im Vergleich zu Deutschland ungünstigeren Ausgangsbedingungen müssen Gemeinden und Regionen in den USA sehr viel aktiver für den öffentlichen Nahverkehr werben. Dieses Argument wird keineswegs überflüssig durch den von der Obama-Administration angekündigten Richtungswechsel in der amerikanischen Verkehrspolitik mit dem Ziel lebenswerte, nachhaltige Gemeinden zu schaffen mit einer guten öffentlichen Verkehrsinfrastruktur.^{iv}

Dies gilt erst recht für Investitionen in die Infrastruktur des öffentlichen Nahverkehrs, der mit anderen öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen wie beispielsweise Straßen oder Parkhäusern in Wettbewerb tritt. Ganz zu schweigen von Investitionen in die soziale Infrastruktur (Schulen, Krankenhäuser, etc.). Mehr privates Kapital für die Nahverkehrsinfrastruktur zu mobilisieren, ist daher nicht nur eine interessante Idee, sondern eine Notwendigkeit.

Berlin, im August 2010

Oliver Mietzsch

^{iv} Siehe USDOT Press Release, Remarks for Secy. Ray LaHood, U.S. Department of Transportation, Transportation Research Board Chairman's Lunch, Jan. 13, 2010: <http://www.dot.gov/affairs/2009/lahood01132010.htm>.

Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch, Jg. 1962, hat nach einer kaufmännischen Ausbildung Politikwissenschaft, Jura und Volkswirtschaft an der Philipps-Universität Marburg/Lahn, der London School of Economics and Political Science sowie der Freien Universität Berlin studiert. Nach beruflichen Stationen im Europäischen Parlament und im Deutschen Bundestag arbeitet er seit 1995 beim Deutschen Städtetag.

Prefaceⁱ

As head of the Transportation Unit within the Department for Urban Planning, Construction, Housing and Transportation of the German Cities Association (Deutscher Städtetag), I served as a Comparative Domestic Policy (CDP) Fellow at The German Marshall Fund (GMF) from December 2009 until February 2010. My research focused on private, non-fiscal methods of public transit infrastructure funding in various communities across North America. For this paper, the term “non-fiscal” means private contributions to public transit infrastructure funding. These contributions, however, can also be in the form of special taxes. In contrast to German taxes, which may not be earmarked (aka the principle of non-affectation), these taxes are dedicated to public transit infrastructure funding.

It might seem strange to compare American and German transportation policies, especially public transit policies, given the fact that Germans historically have much higher rates of public transit use and drive automobiles significantly less than Americans. Current German mobility trends, however, including vehicle miles travelled, rates of car ownership, and public transit ridership tell another story. According to a study released by Rutgers University, Virginia Tech University and DIW Berlin of trends and determinants of traffic behavior in the United States and Germany, increases in car ownership and use, as well as in mileage per trip, and trip frequency can be observed in both countries.ⁱⁱ According to one of the authors of the study, in both countries traffic patterns are becoming more and more car-dependent. “One should not be misled in believing that a more environmentally friendly transportation policy in Germany only results from good policies. To a large extent structural factors are decisive and have nothing to do with transportation policy at all: if the driving age in Germany were not higher, if there would not be more elderly and unemployed people, if there would be more women working than in the United States, and if Germany were less densely populated, the modal share of cars would be much higher.”ⁱⁱⁱ

ⁱ This paper is the result of a fellowship granted to Oliver Mietzsch by the Comparative Domestic Policy program of the German Marshall Fund (GMF). The views expressed here are those of the author and do not necessarily represent the views of GMF.

ⁱⁱ See Ralph Bühler, Uwe Kunert: Trends and Determinants of Travel Behaviour in the USA and Germany, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Berlin, Dezember 2008, 173 pages.

ⁱⁱⁱ Dr. Uwe Kunert, DIW Berlin, Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt, in: “Deutsche Verkehrspolitik muss sich weiter anstrengen,” Press Release from January 29, 2009, DIW Berlin (own translation).

Equally relevant in driving my research, fiscal restrictions in Germany in recent years have made financing major infrastructure projects increasingly difficult. The United States, by comparison, has a long history of private infrastructure funding, and may therefore provide lessons to German cities interested in alternative means of financing their projects. I therefore conclude that it is worthwhile to look closer at how municipalities and regions in the United States finance public transit, especially public transit infrastructure.^{iv} That said, the funding of public transit infrastructure and operations often are inextricably linked. As such, innovative strategies to support operating funding also are examined.

For this study, I took particular interest in case studies 1st where value capture strategies leveraged Transit Oriented Development (TOD) initiatives and 2nd where Public-Private Partnership (PPP) strategies were utilized. Accordingly, I made site visits to Victoria (British Columbia), Seattle (Washington State), Portland (Oregon), the San Francisco Bay Area and San Diego (California), Chicago (Illinois) and Denver (Colorado), in addition to interviews with transit experts in Washington, D.C.

I found that Seattle and Portland, and to a lesser extent, the San Francisco Bay area and San Diego, provide good examples of value capture strategies to finance public transit systems through the active promotion of Transit Oriented Development, including how it works and its limitations. For example, Portland Streetcar Inc. utilizes TOD strategies to create substantial financial investment to support public transit infrastructure. Voluntary contributions by land owners in Portland, who benefit financially from good public transit access, also have funneled significant capital back into the system.

In communities where neither the business community nor the general public grasps the importance of public transit for improving the urban environment (including the economic competitiveness of a city) I noted “carrot and stick” measures being employed. A typical “carrot measure” might be tax reductions for employers in order to persuade them to take some responsibility for the traffic impact of their business’s activities. This would apply to commercial activities but also to the traffic behavior of the workforce. In contrast, “stick measures,” such as legal requirements for improving environmental

standards, can be imposed on developers in order to make them more aware of the need of fostering public transit.

With PPP, the situation proved even more complex. To begin with, the demand for private capital investment in transit infrastructure is highest in older systems. However, as demonstrated in Chicago and is likely the case with most older public transit systems, the general public and business community usually are not aware of shortfalls in public transit funding, because the systems have been in place and working for such a long time. This reality makes it difficult to attract private capital for transit infrastructure investment.

Examples of 100 percent publicly subsidized transit infrastructure are rare in the United States and will be for the foreseeable future. Indeed, due to the current economic crisis but also because of fundamental changes in the underlying taxation basis due to demographic change, shifts in consumer patterns etc., additional non-fiscal funding sources must be identified. Given the less favorable structural preconditions, municipalities and regions must become much more active in promoting public transit. This argument is by no means rendered superfluous by the recently announced major shift in United States transportation policy toward creating livable, sustainable communities built around good transportation.^v And this applies all the more to capital investments in public transit infrastructure, which compete with other infrastructure investments, such as local roads or parking facilities in the transportation field, not to mention infrastructure investments in schools, hospitals, etc. To attract more private capital investment for transit infrastructure, therefore, is not a merely an interesting idea, but a matter of necessity.

Berlin 2010 August
Oliver Mietzsch

Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch, born 1962, after serving as a commercial apprentice, studied Political Science, Law and Economy at the Philipps-University Marburg/Lahn, The London School of Economics and Political Science, and the Free University of Berlin. He had first worked with the European Parliament and the German Parliament (Bundestag). Since 1995 he has been employed by the German Cities Association (Deutscher Städtetag).

iv For a general overview of local and regional funding mechanisms for public transportation see TCRP Report 129. Local and Regional Funding Mechanisms for Public Transportation, Transportation Research Board of the National Academies as well as Barry Ubbels, Peter Nijkamp, Unconventional funding of urban public transport, Transportation Research Part D 7 (2002) 317-329.

v See USDOT Press Release, “Remarks for Secy. Ray LaHood, U.S. Department of Transportation,” Transportation Research Board Chairman’s Lunch, Jan. 13, 2010: <http://www.dot.gov/affairs/2009/lahood01132010.htm>.

Vorwort	
Einleitung	9
Ziele und Methodik	14
Die derzeitige Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in den USA	16
Durchsetzung einer Baulandentwicklung entlang von ÖPNV-Linien und Abschöpfung des entstandenen Grundstücksmehrwertes	21
Öffentlich-Private Partnerschaften	24
Fallstudien	
Seattle, Washington	28
Portland, Oregon	35
San Francisco Bay Area	41
San Diego, California	46
Chicago, Illinois	50
Denver, Colorado	57
Schlussfolgerungen	62
Danksagungen	63
Abkürzungen	64
Preface	
Introduction	71
Goals and Methodology	74
Current Local and Regional Public Transportation Funding	76
Leveraging Transit-Oriented Development and Land Value Capture	81
Public-Private Partnerships	83
Case Studies	
Seattle, Washington	86
Portland, Oregon	92
San Francisco Bay Area	97
San Diego, California	101
Chicago, Illinois	105
Denver, Colorado	112
Conclusions	116
Acknowledgements	117
Abbreviations	118