

Die Finanzierung der Mobilitätswende

Das Geld liegt auf der Straße

Eine Verkehrswende und bezahlbare Mobilität erfordern große öffentliche Investitionen. Die Abschöpfung der induzierten Bodenwertsteigerungen könnte die Finanzierung der öffentlichen Leistungen und damit eine nachhaltige, sich selbst tragende Mobilitätswende ermöglichen.

Von Daniel Mühlleitner

Das Deutschlandticket wurde zum 1. Januar 2026 um fünf Euro teurer und kostet nun 63 Euro im Monat. Gestartet war es im Jahr 2023 mit ursprünglich 49 Euro – eine Steigerung um stolze 28,5 Prozent in drei Jahren. Ab 2027 soll der Fahrschein dann regelmäßig teurer werden, was mit der anhaltenden Finanzierungslücke begründet wird, die der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) trotz Bundes- und Landeszuschüssen auf 500 bis 800 Millionen Euro schätzt.

Man kann durchaus die Frage stellen, ob es vor dem Hintergrund von Klimawandel und einer notwendigen Verkehrswende nicht ohnehin staatliche Aufgabe wäre, bezahlbare Mobilität für alle Menschen und entsprechende Bezuschussungen bereitzustellen. Doch darum geht es im Folgenden nicht. Stattdessen soll an eine alte Idee zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur erinnert werden, die eine Alternative bieten kann.

Zunächst sollte man sich vergegenwärtigen, wie Bodenpreise entstehen. Grundlage ist die kapitalisierte Bodenrente, mit der in der Ökonomie der standortbedingte Ertrag bezeichnet wird, den ein Grundstück abwirft. Es handelt sich dabei um ein leistungsloses Einkommen, das den Eigentümerinnen und Eigentümern aufgrund der besseren Lage, Infrastrukturausstattung oder Beschaffenheit des Grundstücks im Vergleich zu einem anderen Grundstück zufließt. Die Bodenrente ist dabei erstens abhängig von den planungsrechtlichen

Möglichkeiten – so ist eine Ackerfläche weniger wert als ein Baugrundstück. Wenngleich die Wertsprünge bei solchen Umwidmungen besonders spektakulär sind und daher gern als „goldene Fruchtfolge“ bezeichnet werden, wird die Bodenrente zweitens vor allem durch die örtlichen infrastrukturellen Gegebenheiten bestimmt. Ein Theater, schnelle Internetverbindung, Straßensanierungen, Autobahnanbindung, moderne Krankenhäuser und Kindergärten, Gymnasien und Universitäten – all das sorgt für Steigerungen der Bodenrenten und der Grundstückswerte, wovon ausschließlich die Eigentümerinnen und Eigentümer profitieren. Die Kosten wiederum trägt die öffentliche Hand. Wie auch in anderen Bereichen der Wirtschaft gilt hier eindrucksvoll, dass die Kosten sozialisiert, die Gewinne privatisiert werden.

Menschen im Mietverhältnis zahlen in gewisser Weise sogar doppelt, denn zunächst finanzieren sie mit ihren Steuern die Investitionen der Kommune in die technische und soziale Infrastruktur, und nach der Fertigstellung und den damit zusammenhängenden Wertsteigerungen bezahlen sie die gestiegenen Mieten.

Der Zusammenhang des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur mit den Bodenwerten ist gut untersucht. Um nur einige Beispiele zu nennen:

■ In London wurden zwei neue Bahnstrecken gebaut, woraufhin der Kaufpreis von Wohneigentum innerhalb eines Radius von zwei Kilometern um die neuen Stationen um 9,3 Pro-

zent mehr anstieg als in der restlichen Stadt (Gibbons/Manchin 2005).

■ Die Southern Railway in Perth ist für einen Grundstückspreisanstieg von 42 Prozent innerhalb von fünf Jahren im Umkreis der Bahnstation verantwortlich (Australian Government 2016).

■ Der Ausbau der Jubilee Line, einer U-Bahn-Linie, die 1979 in London eröffnet wurde, hat im Umkreis von zehn Stationen zwischen Waterloo und Stratford insgesamt einen Immobilienwertzuwachs von etwa 13 Milliarden Pfund verursacht – bei gesamten Investitionskosten von 3,5 Milliarden Pfund (Salon 2014).

■ Eine Studie aus Montreal zeigt, dass die Immobilienwerte innerhalb eines Radius von 500 Metern zur U-Bahn um 13 Prozent gestiegen sind, innerhalb von einem Kilometer um zehn Prozent und innerhalb von anderthalb Kilometern immerhin noch um fünf Prozent (National Bank of Canada 2014).

Die tatsächlichen Effekte dürften sogar höher liegen, da der beschränkte Untersuchungsrahmen (z. B. ein Radius von 500 Metern oder zwei Kilometern) den Einfluss der Infrastrukturmaßnahmen nur unvollständig erfassen kann. Die Wertzuwächse zeigen sich indes nicht nur in den Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten, sondern auch in deren Umland, den sogenannten Speckgürteln, die durch eine bessere Anbindung stark an Anziehungskraft vor allem für junge Familien gewinnen. Eine Analyse von circa 150 Studien des Royal Institute of Chartered Surveyors in London zum Einfluss des öffentlichen Nahverkehrs auf die Bodenpreise zeigt zudem, dass Politikansätze, die die Nutzung des Nahverkehrs fördern oder den Individualverkehr unattraktiver machen, ebenfalls zu Wertsteigerungen der entsprechenden Grundstücke führen.

Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumordnung hat für deutsche Städte ergeben, dass eine Reduzierung der Reisezeiten um 15 Minuten, was beispielsweise der Verkürzung der Zugangswege zur Haltestelle um

1.000 Meter durch den Bau einer neuen Haltestelle entspricht, mit um 3,4 bis 4,8 Prozent höheren Mieten und mit um 4,0 bis 4,7 Prozent höheren Kaufpreisen einhergeht (BBSR 2015).

Ein Ausgleich planungsbedingter Bodenwertgewinne ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Der Immobilienentwickler Don Riley fasst die Situation etwas ironisch zusammen: „Zu Beginn des neuen Jahrtausends geschah ein Wunder. Der Staat erstattete mir jeden Cent, den ich in den letzten 40 Jahren an Steuern gezahlt hatte. Vier Jahrzehnte lang hatte ich also steuerfrei gelebt – und ich hatte mich nicht vor dem Fiskus gedrückt! Wie war das möglich? (...) Die Steuerzahler finanzierten großzügig die Verlängerung der Jubilee Line, einer der Londoner U-Bahn-Linien. Zwei der Stationen befanden sich in der Nähe meiner Büroimmobilien. Diese beiden Stationen steigerten den Wert meiner Immobilien um mehr als alle Steuern, die ich in den letzten 40 Jahren in die Staatskasse eingezahlt hatte.“ (Harrison 2006)

Ebenfalls belegt ist eine Abhängigkeit der erzielbaren Verkaufspreise oder Mieteinnahmen für Gebäude von der (Verkehrs-)Lärmexposition bei ansonsten vergleichbarer Lage. Verschiedene Erhebungen für den deutschsprachigen Raum zeigen eine Minderung der Immobilienwerte zwischen 0,50 und 1,26 Prozent je Dezibel. Das Umweltbundesamt hat beispielsweise einen durchschnittlichen Wertverlust von 0,87 Prozent je Dezibel aus 29 Studien ermittelt. Reduziert eine Kommune den motorisierten Individualverkehr oder investiert in Lärmschutzmaßnahmen, ist ein Anstieg der Immobilienwerte die Folge. Auch hier gilt, dass die Kosten der Lärmschutzmaßnahmen die Allgemeinheit trägt, während die Grundstückseigentümer den finanziellen Nutzen haben.

Nebenbei bemerkt: Müssen Grundstücke planungsbedingte Wertverluste hinnehmen (etwa wenn auf ausgewiesener Bauland bzw. bebaubaren Grundstücken im unbeplanten Innenbereich die Bebaubarkeit eingeschränkt werden soll), verpflichtet das Planungsschadensrecht nach §§ 39 ff. BauGB die Kommune,

den Grundstückseigentümer für diese Wertverluste zu entschädigen.

Die vorherrschende Asymmetrie ist offenkundig: Die durch die Planungsänderungen entstehenden Vermögensnachteile haben den Charakter negativer externer Effekte (externer Kosten), die das BauGB im Gegensatz zu den positiven externen Effekten aus der Planung internalisiert. Die Grundstückseigentümer profitieren einerseits also von Wertsteigerungen in hohem Maße (Erschließungs- oder sonstige Ausbaubeiträge decken üblicherweise nur einen geringen Teil der Wertsteigerungen), werden andererseits aber für entstehende Wertverluste von der Planungsinstanz entschädigt.

Das Henry-George-Theorem ...

Hier kommt die „Goldene Regel der kommunalen Finanzen“ ins Spiel, auch bekannt als Henry-George-Theorem (Arnott/Stiglitz 1979). Diese Regel besagt, dass die Bodenrenten – unter bestimmten Umständen – ausreichen, um die Fixkosten der öffentlichen Leistungen zu finanzieren. Das bedeutet, dass unter anderem Abschreibungen, Kapitalkosten sowie die notwendigen Personalkosten für den Betrieb der Infrastruktur aus den Bodenrenten finanziert werden könnten. Übrig blieben die Grenzkosten der Nutzung, also die Kosten der Inanspruchnahme der Leistung. Gerade fixkostenintensive Infrastrukturen wie der ÖPNV könnten somit erheblich günstiger werden – um nicht überschwänglich zu sagen „beinahe kostenlos“ –, wenn mit den Tickets nur die Grenzkosten (Treibstoff, Strom, Ticketing, Verschleiß etc.) finanziert werden müssten (Vickrey 1948).

Smith et al. (2017) zeigten in einer Meta-Studie von über 100 Studien, dass die durch die Investitionen in den Nahverkehr induzierten Grundstückswertzuwächse häufig ausreichen würden, um die Investitionskosten vollständig oder zumindest zu großen Teilen zu decken.

Die Notwendigkeit des Zugriffs auf die Wertzuwächse unterstreichend, äußerten sich auch die Vereinten Nationen schon 1976 zu der Thematik:

„Der unverdiente Zuwachs, der sich aus der Steigerung der Grundstückswerte infolge einer Änderung der Landnutzung, aufgrund öffentlicher Investitionen, Entscheidungen der öffentlichen Hand oder aufgrund des allgemeinen Wachstums der Gemeinde ergibt, muss Gegenstand einer angemessenen ‚Rückeroberung‘ (recapture) durch öffentliche Stellen (die Kommune) sein.“ (zit. nach Lawrence 2013, eigene Übersetzung)

Ein solches „recapture“ hätte offensichtlich den Vorteil, dass Investitionen, die für die notorisch klammen kommunalen Haushalte anderweitig nicht finanzierbar sind, plötzlich möglich wären. Da das aus Planungssicht unerwünschte Halten von unbebauten oder mindergenutzten Grundstücken zu Spekulations- oder Anlagezwecken dann finanzielle Nachteile für die Eigentümer mit sich bringt, wäre auch die Allokationseffizienz verbessert. Zudem scheint die Abschöpfung der Gewinne aus Bodenwertzuwächsen eine vergleichsweise gerechte Sache zu sein, da die Profiteure der Infrastrukturentwicklungen herangezogen werden und die Wertzuwächse der Grundstücke nur in den seltensten Fällen auf deren persönlicher Leistung basieren.

Es gibt durchaus praktische Beispiele für solche Recapture-Maßnahmen:

- In London werden regelmäßig verschiedene Instrumente eingesetzt, um die Bodenwertzuwächse abzuschöpfen. So wird bis zur vollständigen Rückzahlung der Kredite für die Investitionen (bis zu 30 Jahre) eine jährliche Abgabe in Höhe von zwei Prozent auf den steuerpflichtigen Wert größerer Nichtwohnimmobilien erhoben. Solche Abgaben sind den Kommunen seit 2009 durch nationale Gesetzgebung möglich.
- Wenn die Eigentumsrechte am Boden nicht in privater Hand liegen, ist eine Abschöpfung der Zugewinne einfacher möglich. Ein prominentes Beispiel ist das „Rail Plus Property Development Model“ in Hongkong. Dort identifizieren Regierung und MTR (die Metro Authority) gemeinsam Grundstücke für die Im-

mobiliementwicklung um künftige Bahnhöfe. Die MTR erhält von der Regierung einen 50-jährigen Pachtvertrag für die Entwicklungsrechte der Grundstücke neben den Stationen. Der Wert dieses Leasings basiert auf dem „Pre-Development“-Wert des Landes. Die MTR vergibt die Entwicklungsrechte anschließend an private Developer, die in der Regel alle Entwicklungskosten sowie Bau- und Vermarktungsrisiken tragen. Zudem bezahlen sie auch für die zu erwartenden Grundstückswertsteigerungen.

- In diesem Kontext schlägt Transport for London (kurz: TfL, die Dachorganisation, die seit 2001 das Verkehrssystem in London koordiniert) vor, für Bezirke mit hohem Entwicklungspotenzial ein „Development Rights Auction Model“ einzuführen und über den Weg der Auktionierung der Entwicklungsrechte theoretisch die gesamten Wertzuwächse abzuschöpfen.

... finanziert die Mobilitätswende

Eine pragmatische Möglichkeit für Deutschland könnte die Umgestaltung der Grundsteuer hin zu einer Bodenwertsteuer sein. Die Bemessungsgrundlage einer reinen Bodenwertsteuer bezieht ausschließlich Grund und Boden ein, nicht aber etwaige darauf errichtete Gebäude. Eigene Leistungen der Grundstückseigentümer bleiben von der Steuer also unberührt. Somit besteuert sie nur diejenigen Immobilienanteile, die maßgeblich von gesellschaftlichen Leistungen (Planung, Infrastruktur, Bevölkerungswachstum etc.) bestimmt werden. Eine solche Steuer ist unbürokratisch und einfach umsetzbar, da die Bodenwerte bereits heute fast flächendeckend für Deutschland in Form der Bodenrichtwerte vorliegen. Baden-Württemberg ist leider als einziges Bundesland im Rahmen der Grundsteuerreform einen ersten Schritt in diese Richtung gegangen.

Wie auch immer die Abschöpfung der Bodenwertzuwächse konkret ausgestaltet ist, könnten die Kommunen in die

Lage versetzt werden, die für eine Mobilitätswende notwendigen Investitionen zu tätigen. Die generierten Mehreinnahmen könnten eine wesentliche Finanzierungsquelle für den Ausbau und die Modernisierung öffentlicher Verkehrsinfrastruktur darstellen. Die Fahrtickets des ÖPNV müssten nicht die gesamten Betriebskosten erwirtschaften, sondern könnten zu Grenzkostenpreisen – also die unmittelbar mit der Inanspruchnahme verbundenen variablen Kosten wie Energieverbrauch, Abnutzung und Ticketvertrieb – verkauft werden. Bei einer deutschlandweiten Implementierung ließe sich auch das Deutschlandticket zu deutlich niedrigeren Preisen und ohne fortlaufende Zuschüsse von Bund und Ländern anbieten. Dadurch könnte eine langfristig tragfähige Form öffentlicher Mobilität entstehen, die zugleich den Anforderungen ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit entspricht.

Literatur

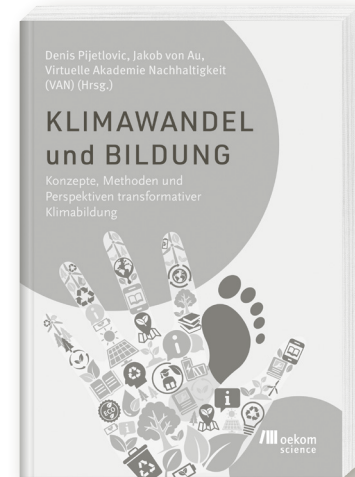
- Arnott, R./Stiglitz, J. (1979): Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. In: Quarterly Journal of Economics 93/4: 471–500. DOI: 10.2307/1884466
- BBSR (2015): Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung. BBSR-Publikation Nr.11/2015. Bonn.
- Harrison, F. (2006): Wheels of Fortune, zitiert nach TfL (2017): Land Value Capture. Final Report, February, London.
- Smith, J./Gihring, T./Litman, T. (2017): Financing Transit Systems Through Value Capture.
- Lawrence, W. (2013): Land Value Capture in Policy and Practice, Annual World Bank conference on Land and Poverty, Washington/DC, World Bank. https://cooperative-individualism.org/walters-lawrence_land-value-capture-in-policy-and-practice.pdf
- Vickrey, W. (1948): Some Objections to Marginal-Cost Pricing. In: The Journal of Political Economy 56: 218–238. DOI: 10.1086/256674

AUTOR + KONTAKT

Dr. Daniel Mühlleitner ist Professor für Volkswirtschaftslehre und öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl.

Hochschule Kehl, Kinzigallee 1, 77694 Kehl.
Tel.: +49 7851 894-239,
E-Mail: muehlleitner@hs-kehl.de

Bildung für morgen



Wie kann Bildung zur Lösung der Klimakrise beitragen? Der Sammelband zeigt, wie praxisnahe Ansätze, empirische Beispiele und inspirierende Projekte Lernräume eröffnen, die kritisches Denken, Mitverantwortung und nachhaltiges Handeln fördern.



**D. Pijetlovic, J. von Au,
VAN (Hrsg.)
Klimawandel und
Bildung**

**606 Seiten, vierfarbig mit zahlreichen
Abbildungen, 39 Euro
ISBN 978-3-98726-182-4
Auch als eBook erhältlich**

Bestellbar im Buchhandel und unter
www.oekom.de.

oekom

Die guten Seiten der Zukunft