

## Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – Konzept, Quantifizierung und Bewertung

VON HERBERT BAUM, JUTTA SCHNEIDER UND HEIKO PETERS, KÖLN

### 1. Strategische Alternativen der ÖPNV-Finanzierung

#### 1.1 Gefährdung der ÖPNV-Finanzierung

Die nachhaltige Finanzierung des ÖPNV ist durch verschiedene Entwicklungen gefährdet:

- Demographischer Wandel mit einer Abnahme der Bevölkerung und rückläufiger Verkehrsnachfrage,
- Abbau der staatlichen Zuschüsse,
- hoher Ersatzbedarf des ÖPNV im Bereich der Infrastruktur und der Fahrzeuge,
- Umschichtungen von Fördermitteln des ÖPNV zum Schienenverkehr für Substanzerhaltung und Ausbauprojekte,
- Risiken für den steuerlichen Querverbund,
- Finanzkrise der Städte und Gemeinden.

Die Konsequenzen von Finanzmittelkürzungen im ÖPNV werden Tarifierhöhungen, Leistungseinschränkungen und Verzögerungen im Ersatzbedarf des ÖPNV mit negativen Wirkungen für den Marktanteil des ÖPNV und für die Umweltsituation in Städten sein. Um dem entgegenzuwirken, muss eine langfristig stabile Finanzierungsbasis des ÖPNV geschaffen werden.

---

*Anschrift der Verfasser:*

Prof. Dr. Herbert Baum  
Dr. Jutta Schneider  
Dr. Heiko Peters  
Institut für Verkehrswissenschaft  
an der Universität zu Köln  
Universitätsstr. 22  
50923 Köln  
e-mail h.baum@uni-koeln.de

Dem Beitrag liegen zwei Forschungsarbeiten zugrunde: Baum, H., Peters, H., Henn, A., Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in Nordrhein-Westfalen, Studie für das Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 2006; Baum, H., Schneider, J., Peters, H., Drittnutzen des öffentlichen Personennahverkehrs im Raum Köln, Studie gefördert von der RheinEnergie Stiftung, Köln 2006.

## 1.2 Verkehrspolitischer Paradigmenwechsel: Von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung

In der Verkehrspolitik wird seit Ende der 1990er Jahre über die zweckmäßige Form der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur diskutiert. Ausgangspunkt ist die derzeitige Finanzierung, die überwiegend aus öffentlichen Haushaltsmitteln erfolgt. Diese Haushaltsmittel werden aus Steuereinnahmen (u.a. Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer) bereitgestellt. Mit einer solchen Haushaltsfinanzierung- so die Kritik- sei die Nachhaltigkeit der Finanzierung wegen der Knappheit der Haushaltsmittel und der Konkurrenz anderer Verwendungszwecke nicht gewährleistet. Als Reformweg wird vorgeschlagen, statt der Finanzierung aus dem Staatshaushalt eine Finanzierung durch Entgelte der Nutzer der Verkehrsmittel vorzusehen.

Dieser Wechsel hin zu einer Nutzerfinanzierung wurde in mehreren Konzeptpapieren vorbereitet:

- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht vom 5. September 2000 (“Pällmann-Kommission“),
- Europäische Kommission, Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung, Weißbuch, Brüssel, 22. Juli 1998,
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme vom April 2007.

Die Vorteile der Nutzerfinanzierung werden in folgenden Punkten gesehen:

- Die Nutzerfinanzierung führt zu einer weitgehenden Abkopplung von den wechselnden Einflüssen der öffentlichen Haushalte und zu einer Stabilisierung der Finanzeinnahmen.
- Es kommt zu einer Konzentration bei der Mittelzuteilung auf sachbezogene Gesichtspunkte.
- Ausdrücklicher Bestandteil der Nutzerfinanzierung ist eine Mitfinanzierung durch Drittnutzer. Dritte haben unter Umständen ein privates Interesse an einem vorgezogenen Neu- oder Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, weil sie aus verbesserter Anbindung geldwerte Vorteile ziehen. Für diese Drittnutzer ist eine Beteiligung an den Finanzierungskosten vorzusehen.
- Eine staatliche Finanzierungsbeitrag kommt insoweit in Betracht, als aus verkehrs-, struktur- oder umweltpolitischen Gründen (“Staatsziele“) die Infrastrukturinvestitionen veranlasst sein können. Der Staat soll dabei die Finanzierungsanteile der nicht benutzungsspezifischen veranlassten Kosten an der Erhaltung oder am Ausbau der Verkehrsinfrastruktur übernehmen.

Der Schwerpunkt der Reformdiskussion mit einer Umstellung auf die Nutzerfinanzierung liegt in der Infrastrukturfinanzierung. In neueren Beiträgen wird diese Forderung aber auch für den ÖPNV erhoben.

### 1.3 Optionen der ÖPNV-Finanzierung

In der politischen Diskussion werden verschiedene Lösungskonzepte der ÖPNV-Finanzierung aufgegriffen. Sie bewegen sich in einer Spannweite zwischen der öffentlichen Subventionierung und der Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV. In diesem Rahmen wird die Lösung des Finanzierungsproblems zu suchen sein.

#### 1.3.1 Subventionslösung für den ÖPNV

Die Subventionslösung entspricht der bisherigen Finanzierungspraxis des ÖPNV in Deutschland. Ein Teil der Finanzmittel wird aus Fahrgeldeinnahmen und sonstigen Markterlösen erbracht. Daneben fließen staatliche Zuschüsse und Beihilfen für bestimmte Aufwendungen und Bedarfe des ÖPNV. Der Finanzierungsrest wird über einen kommunalen Verlustausgleich herbeigeführt.

Diese Lösung ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend und nicht tragfähig für die Zukunftssicherung des ÖPNV. Sie besteht hauptsächlich aus ad hoc-Maßnahmen ohne Systematik im Finanzierungsaufbau und ohne zielgerichtete Wirkungsstruktur.

- Es ist fraglich, inwieweit die Subventionslösung angesichts fehlender und noch knapper werdender öffentlicher Finanzmittel in Zukunft noch aufrecht erhalten werden kann.
- Da eine Verbindung von Subventionen und Leistungen des ÖPNV fehlt, bietet die Subventionslösung keine Anreize für ein effizientes Handeln des ÖPNV hinsichtlich Kostengünstigkeit und Kundenattraktivität.
- Die Investitionsfinanzierung (Regionalisierungsmittel, GVFG-Mittel, Fahrzeugbeschaffung) ist eine Aufwandsfinanzierung. Es wird der Aufwand (Input) und nicht der Erfolg (Output) gefördert. Je höher der Aufwand ist, um so höher ist die Förderung. Insofern ist die Kosteneffizienz von Subventionslösungen nicht gewährleistet.
- Die Tatsache, dass bei der GVFG-Förderung die Antragsinitiative bei den Ländern und den Kommunen liegt und die überwiegende Finanzierungslast beim Bund, kann zu einer Überdimensionierung der Projekte führen. In der Vergangenheit sind über 90% der Finanzmittel in den Neu- und Ausbau von U-, S- und Stadtbahnen geflossen und diese wiederum überwiegend in Ballungsräume.
- Die Förderung kann zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsunternehmen führen. Bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen können Unternehmen, die Fördermittel erhalten haben (z.B. für Fahrzeuge oder Betriebshöfe), ein günstigeres Angebot abgeben als Unternehmen, die keine Förderung erhalten haben.

- Das Fördersystem für den ÖPNV weist eine Investitionslastigkeit auf. Investitionen werden durchgeführt, weil es dafür staatliche Zuschüsse gibt, während andere Maßnahmen (z.B. Fahrplanverdichtung, Marketing) wegen fehlender Zuschüsse unterbleiben.
- Die Betriebskostenzuschüsse für den ÖPNV sind nicht zweckgebunden. Die fehlende Kopplung der Finanzhilfen an die Leistungserstellung beeinträchtigt das Effizienzziel. So werden Finanzhilfen gezahlt, die sich nicht als gemeinwirtschaftlich begründete Fahrgeldersatzeinnahmen rechtfertigen lassen, so z.B. Zuschüsse für Rabattmodelle oder Ausgleichszahlungen für die Mehrkosten einer Taktverdichtung.

Angesichts dieser Schwächen einer Subventionslösung für den ÖPNV sollte eine Fortsetzung der bisherigen Förderpolitik kritisch überdacht werden. Das Subventionsprinzip ist einerseits mit erheblichen Risiken für eine stabile Finanzierungsbasis für den ÖPNV verbunden, andererseits ergeben sich erhebliche Effizienzprobleme. Es sollte daher eine Umstellung des Finanzierungssystems für den ÖPNV auf ein neues Konzept eingeleitet werden.

### 1.3.2 Eigenwirtschaftliche Benutzerentgelte

Eine Finanzierung aus eigenwirtschaftlichen Benutzerentgelten bedeutet, dass eine Vollkostendeckung plus einem angemessenen Gewinn aus den Fahrgeldeinnahmen und aus sonstigen Markterträgen des ÖPNV erwirtschaftet werden. Es wird ein eigenwirtschaftlicher ÖPNV ohne Subventionen der öffentlichen Hand angestrebt. Dieses Konzept wird langfristig auch von der Verkehrspolitik in Deutschland verfolgt, die die Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV als Regelfall und die Gemeinwirtschaftlichkeit als Ausnahmefall ansieht. Dieses Konzept würde bedeuten, dass in einem mittelfristigen Anpassungsprozess eine drastische Verteuerung des ÖPNV für die Benutzer erfolgen müsste.

Gegen das Eigenwirtschaftlichkeitsprinzip im ÖPNV sprechen folgende Argumente:

- Eine vollständige Finanzierung des ÖPNV durch die Verkehrsteilnehmer ist insofern nicht gerechtfertigt, als der ÖPNV neben der Beförderungsaufgabe für die Verkehrskunden auch Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge (allgemeine Kommunikationsfunktion, Stadterhaltungsfunktion) ausübt. Zur Abgeltung dieser Funktionen ist ein Teil der Kosten des ÖPNV von der Allgemeinheit zu tragen.
- Der ÖPNV erzeugt externe Nutzen. Von ihm profitieren zum einen die Fahrgäste, die durch die Beförderung ökonomische Aktivitäten wahrnehmen können (z.B. Arbeit, Freizeit, Versorgung). Darüber hinaus haben vom ÖPNV noch andere Wirtschaftsgruppen ökonomische, geldwerte Vorteile („Drittnutzer“), u.a. die Arbeitgeber, der Handel, die Grund- und Bodeneigentümer, die Autofahrer. Deren Nutzen werden von den Beförderungsnutzen der Verkehrsteilnehmer nicht erfasst. Insofern ist eine vollständige Finanzierung durch die Fahrgäste nicht gerechtfertigt. Vielmehr sollten die externen Nutzen durch einen eigenen Finanzierungsanteil den Drittnutzern angelastet werden.

- Zu den verkehrspolitischen Grundprinzipien gehört die Mobilitätssicherung der gesamten Bevölkerung zu tragbaren Preisen. Damit ist das Anliegen des sozialen Ausgleichs verbunden. Die Verkehrsteilnehmer im ÖPNV weisen einen hohen Anteil von Beziehern geringer und mittlerer Einkommen auf. Diese würden durch eine volle Benutzerfinanzierung des ÖPNV relativ stärker belastet als die Bezieher hoher Einkommen. Die Fahrpreise im ÖPNV haben insofern eine „regressive“ Wirkung. Unter dem Ziel einer ausgewogeneren Einkommensverteilung ist eine ausschließliche Finanzierung des ÖPNV durch Benutzerentgelte, die immerhin eine Verdopplung der Fahrpreise nach sich ziehen würde, nicht vertretbar.

Eine Finanzierung des ÖPNV aus eigenwirtschaftlichen Benutzerentgelten trifft insgesamt auf ökonomische und politische Bedenken. Diese Lösung übersieht, dass vom ÖPNV ein breites Spektrum an Nutzenwirkungen ausgeht, an dem außer den Fahrgästen auch andere Nutzergruppen profitieren. Den Verkehrsteilnehmern würde dadurch ein zu hoher Finanzierungsanteil abverlangt.

## 2. Das „Nutznießprinzip“ als Finanzierungskonzept

Das in der Literatur als „Nutznießprinzip“ bezeichnete Konzept geht davon aus, dass die Finanzierung des ÖPNV von denjenigen aufgebracht werden soll, die den Nutzen aus der ÖPNV-Leistungserstellung haben. Aufgrund der ÖPNV-Dienste entsteht ein breites Spektrum an Nutzen:

- Interne Nutzen für die Fahrgäste: Sie haben einen unmittelbaren Nutzen aus der Beförderungsleistung, indem diese andere ökonomische und nicht-ökonomische Aktivitäten ermöglicht (z.B. Arbeiten, Freizeit, Versorgung).
- Externe Nutzen für andere Wirtschaftsgruppen: Sie sind nicht unmittelbare Benutzer des ÖPNV, aber gleichwohl Nutznießer der ÖPNV-Dienste, die ihnen geldwerte Vorteile schaffen. Zu diesen Drittnutzern gehören die Allgemeinheit, die Arbeitgeber, die Autofahrer, der Handel, Grund- und Bodeneigentümer, Großveranstalter u.a.m.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Nutzenträger und die Nutzenarten.

Die Finanzierungsstruktur des ÖPNV entspricht bisher nicht seiner Nutzenstruktur. Die Finanzierung wird von den Fahrgästen und dem Staat getragen, während die Nutzen einem weiteren Kreis von Wirtschaftsgruppen zugute kommen. Aufgrund des Auseinanderfallens von Nutzen und Entgelten kommt es zu einer Unterfinanzierung des ÖPNV, die eine Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV verhindert. Das strukturelle Problem des ÖPNV besteht darin, dass aufgrund des Nutzens des ÖPNV vom ÖPNV Leistungen gefordert werden und diese Leistungen von den Verkehrsunternehmen auch erbracht werden, ohne dass dafür entsprechende Entgelte zur Kostendeckung gezahlt werden.

**Tabelle 1: Nutzenträger und Nutzenarten des ÖPNV**

<b>Nutzergruppe</b>	<b>Nutzenart</b>
<b>1. Fahrgäste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mobilitätsnutzen = Vorteile aus Aktivitäten, die durch Verkehrsleistungen ermöglicht werden</li> <li>b) Eingesparte Kosten bei der Benutzung des ÖPNV (im Verhältnis zum Pkw-Verkehr)</li> </ul>
<b>2. Allgemeinheit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mobilitätssicherung als flächen- und zeitdeckende Verfügbarkeit von Verkehrsmöglichkeiten</li> <li>b) Einsparungen von Kosten (Umweltbelastung, Unfälle, Energieverbrauch, CO<sub>2</sub>, Flächenbeanspruchung, Investitionen im Straßen- und Stellflächenbau)</li> <li>c) Höhere Leistungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen, Optimierung der Betriebsgrößen kommunaler Einrichtungen</li> </ul>
<b>3. Autofahrer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Straßenentlastungsfunktion des ÖPNV (Kfz- und Zeitkosten)</li> <li>b) Beförderungsoption für Autofahrer im Bedarfsfall</li> </ul>
<b>4. Arbeitgeber</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Bessere Erreichbarkeit der Arbeitsplätze, Produktivitätssteigerungen durch bessere Erschließung des Arbeitsmarktes</li> <li>b) Geringere Kosten (Löhne, Parkplätze)</li> </ul>
<b>5. Handel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Umsatzsteigerungen durch ÖPNV-Anbindung</li> <li>b) Parkkapazitäten für Kunden freigehalten</li> <li>c) Kostengünstigere Beschaffungslogistik durch freie Parkgelegenheiten</li> </ul>
<b>6. Haus- und Grundstückseigentümer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Steigerung der Grundstückspreise durch ÖPNV-Anbindung</li> <li>b) Höhere Mietpreise durch ÖPNV-Anschluss</li> </ul>
<b>7. Großveranstalter</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Höhere Besucherfrequenz</li> <li>b) Einsparung von infrastrukturellen und betrieblichen Kosten (Stellflächen für Pkw, Organisations- und Kontrollkosten)</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Unterfinanzierung des ÖPNV ergibt sich daraus, dass für die Drittnutzer die Möglichkeit besteht, unentgeltlich in den Nutzen des ÖPNV zu kommen und nur ein geringer Anreiz gegeben ist, sich freiwillig an den Kosten des ÖPNV zu beteiligen. Dieses „Trittbrettfahrerverhalten“ der Drittnutzer kann dazu führen, dass der ÖPNV nicht ausreichend oder nur mit Defiziten angeboten wird, da ein Großteil der Nutznießer in der Hoffnung, dass andere Dritte die Finanzierung des ÖPNV übernehmen werden, ihre wahren Präferenzen nicht offenbaren und keinen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten.

Die verkehrs- und finanzpolitische Aufgabe besteht darin, die externen Nutzen den Drittnutzern finanziell anzulasten und damit zusätzliche Einnahmen für den ÖPNV zu schaffen.

Dieses Finanzierungsprinzip wird in der Literatur auch „value capture“ („Werteroberung“) genannt. Private Gruppen sind aus Interesse an einer Werteroberung bereit, Sonderabgaben zu bezahlen, mit dem der ÖPNV finanziert wird, da sie von den ÖPNV-Diensten eine Wertsteigerung des eigenen Besitzes erhoffen, die höher ist als die zusätzliche Abgabenbelastung. Die Finanzierungsbeteiligung der Drittnutzer stellt eine konsequente Anwendung des Prinzips der Nutzerfinanzierung im Sinne der Pällmann-Kommission dar. Da der Nutzen nicht nur auf die unmittelbaren Benutzer (Fahrgäste) entfällt, sondern auch noch bei Dritten, werden diese mit in die Finanzierung des ÖPNV eingebunden. Von der Pällmann-Kommission wurde im Rahmen der Nutzerfinanzierung ausdrücklich eine Mitfinanzierung durch Drittnutzer vorgesehen.

Von den bestehenden Optionen für eine Finanzierungsreform für den ÖPNV wird das Konzept der Drittnutzerfinanzierung im weiteren empfohlen. Es weist gegenüber den Alternativen folgende Vorteile auf:

- Das Konzept stellt eine Transparenz der Finanzierungslasten her. Die Finanzierungsanteile richten sich nach den Nutzenanteilen, die die verschiedenen Gruppen aus dem ÖPNV ziehen.
- Die Nutzenorientierung in der Finanzierung entspricht dem Grundsatz der Marktwirtschaft, wonach die zu zahlenden Preise und Entgelte den Nutzen aus diesem Angebot reflektieren sollen.
- Mit der Nutzerfinanzierung wird eine „Quasi-Marktlösung“ etabliert, in der die Marktkräfte die Steuerung des ÖPNV-Angebots übernehmen. Die verschiedenen Drittnutzergruppen treten praktisch als Nachfrager nach den Angebotsleistungen des ÖPNV auf, und ihre Interessen werden bei der Angebotsgestaltung des ÖPNV berücksichtigt. Dazu wird ein Entscheidungspool eingeführt, in dem verschiedene Stakeholder-Gruppen vertreten sind. Dadurch kommen örtlich und zeitlich angepasste Förderstrategien zur Anwendung.
- Durch die Konstruktion eines Quasi-Marktes zwischen ÖPNV-Unternehmen und Drittnutzergruppen mit Entgeltzahlung der Drittnutzer werden Anreize für hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz des ÖPNV gegeben.
- Das Konzept erlaubt eine Zurückdrängung des Staatsanteils in der ÖPNV-Finanzierung durch die Umstellung auf eine Nutzerfinanzierung. Damit werden die ungünstigen Wirkungen einer öffentlichen Subventionierung abgebaut.
- Es werden ad hoc-Finanzhilfen in der ÖPNV-Finanzierung abgeschafft und durch ein auf Dauer angelegtes Finanzierungskonzept ersetzt. Damit wird eine stabile Finanzbasis mit ausreichenden Finanzmitteln geschaffen, wodurch Planungssicherheit für den ÖPNV erreicht wird.
- Es findet bei diesem Konzept keine Mehrbelastung der Wirtschaft und Bevölkerung statt. Die bisherige Staatsfinanzierung wird durch die Finanzierung durch Nutzergrup-

pen abgelöst. Die Mehrbelastung der Nutzergruppen wird kompensiert durch eine Senkung der staatlichen Finanzierung, des kommunalen Verlustausgleichs oder des steuerlichen Querverbundes.

- Die Nutzerfinanzierung kann in eine Wettbewerbslösung für den ÖPNV eingebracht werden. Bei der Ausschreibung der Verkehrsleistungen können die Anforderungen der Drittnutzer in den Leistungskatalog mit aufgenommen und dem Wettbewerb der Verkehrsbetreiber überantwortet werden.

Eine Mitfinanzierung des ÖPNV durch dritte Nutznießer wird zum Teil im Ausland praktiziert. Die Einführung derartiger Drittnutzerfinanzierungen begann in den 1970er Jahren, als der Nutzen des ÖPNV für Bevölkerung und Wirtschaft erkennbar wurde. Die Beispiele sind Ausdruck des Versuches der Anlastung der externen Nutzen des ÖPNV an die Drittgruppen. Die Drittnutzerfinanzierung erfolgt zum Teil über Zwangsabgaben (Steuern oder Beiträge), teilweise aber auch auf freiwilliger Basis (Sponsoring). In Deutschland gibt es bisher nur ein Beispiel, und zwar die Finanzierung des Lückenschlusses der A 31 (Emslandautobahn) durch freiwillige Beiträge der gewerblichen Wirtschaft in der Region im Jahr 2003/2004. Die Beispiele des Auslands sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

**Tabelle 2: Beispiele einer Mitfinanzierung des ÖPNV durch Drittnutzer im Ausland**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• „Versement de Transport“ in Frankreich (Arbeitgeberabgaben)</li> <li>• Dienstgeberabgabe in Wien (U-Bahn - Steuer)</li> <li>• ÖPNV-Finanzierung aus Congestion Charging in London</li> <li>• Finanzierung von ÖPNV-Verbesserungen aus Parkgebühren der Londoner Flughäfen</li> <li>• Finanzierungsbeteiligung des Einzelhandels an ÖPNV-Projekten (Park and Ride-Anlagen, Zufahrtsstraßen, Parkplätze) in Großbritannien</li> <li>• Finanzierungsbeteiligung von Bauherren und Maklern an den Kosten der Schienenanbindung in London (Canary Wharf in den Docklands)</li> <li>• Verwendung von Einnahmen aus Strafmandaten im Straßenverkehr zur Verbesserung des ÖPNV in Frankreich</li> <li>• Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturanbindungen durch Anwohner (value capture) in USA</li> <li>• Finanzierung von Eisenbahn- und ÖPNV-Anbindungen durch Bauträger, Anwohner und Gewerbe in Japan</li> <li>• Finanzierung von Stadtbahnssystemen in Kopenhagen durch öffentliche und private Kredite</li> <li>• Mitfinanzierung des ÖPNV aus Steuereinnahmen aus der Grundsteuer in Barcelona</li> </ul>
--

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

### 3. Quantifizierung der Drittnutzen – am Beispiel der Stadt Köln

Im Folgenden wird eine empirische Abschätzung der Drittnutzen des ÖPNV dargestellt. Als Anwendungsfall dient der ÖPNV im Stadtgebiet von Köln. Das Untersuchungsjahr ist 2002.

#### 3.1 Nutzen der Autofahrer

Die Wirkungen des ÖPNV-Angebots auf den Straßenverkehr werden mit Hilfe eines Simulationsmodells des Instituts für Verkehrswissenschaft Köln ermittelt. Das Simulationsmodell basiert auf den Funktionen der „Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97)“ und Wertansätzen des „Bundesverkehrswegeplans 2003“. In dem Simulationsmodell werden zunächst die physischen Wirkungen einer Verlagerung der Verkehrsströme des ÖPNV auf den Straßenverkehr berechnet. Hierfür finden Funktionen u.a. zum Zusammenhang zwischen Verkehrsstärke, Fahrgeschwindigkeit, Kraftstoffverbrauch und Emissionen Verwendung. Im Rahmen der Simulationsrechnungen wird für das Stadtgebiet von Köln ermittelt, welche Veränderungen des Verkehrsaufwandes sich ergeben, wenn der ÖPNV nicht existieren würde. Die Nutzen des ÖPNV in Form von Kostenveränderungen werden in den Simulationsrechnungen quantifiziert. Ergebnis der Berechnungen sind Veränderungen der Betriebs-, Zeit-, Unfall-, Schadstoffemissions-, CO<sub>2</sub>-Emissions- und Lärmkosten, die sich durch die Nichtexistenz des ÖPNV im Straßenverkehr ergeben. Die Betriebs- und Zeitkosten werden den Straßenverkehrsteilnehmern zugerechnet (interne Kosten). Die externen Kosten (Unfallkosten, Kosten der Schadstoff-, CO<sub>2</sub>- und Lärmemissionen) werden als Nutzen der Allgemeinheit verrechnet.

Rund 1,2 Mrd Pkm der jährlichen Verkehrsleistung der Kölner Verkehrsbetriebe müssten bei einem Wegfall des ÖPNV von der Straße aufgenommen werden. Umgerechnet in Pkw-Fahrleistungen entspricht dies etwa 880 Mio zusätzlichen Fahrzeugkilometern pro Jahr im Kölner Stadtgebiet. Täglich kommt es damit zu einem Fahrleistungsanstieg von ca. 3,4 Mio Fzkm.

Die physischen Effekte im Straßennetz werden anschließend einer monetären Bewertung unterzogen. Die Kostensätze zur Monetarisierung orientieren sich an den EWS – 1997 sowie an den aktualisierten Kostensätzen des BVWP – 2003 (Tabelle 3). Der jährliche Ressourcenmehraufwand, der aus den zusätzlichen Fahrleistungen hervorgerufen wird, ist in Tabelle 4 dargestellt.

Eine Verlagerung der Verkehrsleistungen der Kölner Verkehrsbetriebe auf das Kölner Straßennetz würde also zu Kostensteigerungen für den Straßenverkehr von 232,8 Mio € pro Jahr führen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der ÖPNV in Köln Nutzen durch Kosteneinsparungen für Autofahrer in gleicher Höhe zur Folge hat.

**Tabelle 3: Kostensätze zur Bewertung der physischen Effekte im Straßenverkehr**

Nutzenkomponente		Bezugseinheit	Kostensatz
Betriebskosten	Betriebskosten-Grundwerte	Euro/(100 km*Kfz)	Pkw: 9,95 Lkw: 15,42 Lastzug: 26,49 Bus: 49,84
	Kraftstoffkosten	Euro/l	Benzin: 0,273 Diesel: 0,234
Zeitkosten		Euro/h	Pkw: 6,26 Lkw: 24,03 Lastzug: 34,31 Bus: 71,41
Unfallkosten		Euro/1.000 Fahrzeugkilometer	20,00 – 198,73
CO <sub>2</sub> -Emissionskosten		Euro/t CO <sub>2</sub>	218,44
Schadstoffemissionskosten	Emissionen	Euro/t NO <sub>x</sub> -Äquivalent	388,93
	Immissionen	Euro/SEG	3,59
Lärmkosten		Euro/ Fahrzeugkilometer	Pkw: 0,0031 Lkw: 0,0052

Quelle: Eigene Berechnung nach Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97), Köln 1997 und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 2003 – Grundzüge der Gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Berlin 2002.

**Tabelle 4: Ressourcenmehraufwand im Straßenverkehr bei Nichtexistenz des ÖPNV in Köln**

Bewertete Effekte	Summe (in Mio € / Jahr)
Betriebskosten	15,01
Zeitkosten	184,17
Mehrkosten im Parksuchverkehr (Betriebs- und Zeitkosten)	33,58
<b>Summe</b>	<b>232,76</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3.2. Nutzen der Allgemeinheit

Der ÖPNV erzeugt Nutzen für die Allgemeinheit dadurch, dass andere Verkehrsmittel (Pkw) mit einer höheren Ressourcenbeanspruchung in geringerem Ausmaß genutzt werden. Die Nutzen bestehen in Einsparungen im Straßenverkehr an Schadstoff- und CO<sub>2</sub>-Emissionen, Lärmbelastungen und Unfallfolgekosten infolge der Verkehrsleistungen des ÖPNV. Die Quantifizierung der eingesparten Umwelt- und Unfallkosten erfolgt mit Hilfe des bei den Nutzen der Autofahrer beschriebenen Simulationsmodells für den Stadtverkehr von Köln (Tabelle 5).

**Tabelle 5: Nutzen des ÖPNV für die Allgemeinheit (Mio EUR)**

	Unfall	Lärm	Schadstoffe	CO <sub>2</sub>	Gesamt
Kosteneinsparungen im Hauptstraßen-netz (einschl. ÖPNV-Linienbusse)	42,17	2,62	1,69	41,82	88,30
Kosteneinsparungen Parksuchverkehr	2,85	0,09	9,24	2,37	14,55
Kosten Stadtbahn	-13,83	0,00	-0,02	-7,22	-21,07
<b>Gesamtkosten Allgemeinheit</b>	<b>31,19</b>	<b>2,71</b>	<b>10,91</b>	<b>36,97</b>	<b>81,78</b>

Quelle: Eigene Berechnungen.

Als Ergebnis der Simulationsrechnung würden für die Allgemeinheit im Stadtgebiet von Köln bei einer Verlagerung des gesamten ÖPNV auf die Straße (Fall der Nichtexistenz des ÖPNV) Steigerungen der Umwelt- und Unfallkosten von 82 Mio EUR pro Jahr auftreten.

### 3.3 Nutzen der Arbeitgeber

Kostenvorteile in den Unternehmen der Region entstehen dadurch, dass für die Arbeitnehmer kein Parkraum in der Nähe des Firmengeländes vorgehalten werden muss. So entfallen Kosten für den Erwerb, Bau und Unterhalt des Parkraumes (z.B. Stellplatzablöse).

Ohne ÖPNV würden in Köln pro Tag etwa 650.000 Fahrten mit dem Pkw zusätzlich abgewickelt. Der Berufsverkehr hat davon einen Anteil von 36%, das sind 232.000 Berufsfahrten pro Tag. Unter Berücksichtigung eines Besetzungsgrades von 1,2 und der Hin- und Rückfahrt ergeben sich daraus rund 97.000 Fahrten zusätzlich im Berufsverkehr pro Tag. Bei einem Parkplatzumschlag von 1,11 im Berufsverkehr pro Tag errechnet sich daraus ein Bedarf an zusätzlichen Parkplätzen von 87.000.

Die Investitionskosten der zusätzlichen Parkplätze werden mit 16.200 € je Parkplatz angenommen. Die gesamten Investitionskosten für alle zusätzlichen Parkplätze belaufen sich auf 1,4 Mrd. €. Bei einer unterstellten Nutzungsdauer der Stellplätze von 30 Jahren und einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals von 6% pro Jahr ergeben sich damit jährliche

Investitionskosten in Höhe von insgesamt ca. 102,7 Mio. €. Die Unterhaltungskosten pro Parkplatz/Jahr betragen 200 €, so dass Unterhaltungskosten für die Parkplätze von jährlich 17,4 Mio EUR entstehen. Die Gesamtkosten der zusätzlichen Parkplätze für Mitarbeiter betragen in einer Situation ohne ÖPNV in Köln 120,1 Mio € pro Jahr. In dieser Höhe entsteht ein ÖPNV-bedingter Nutzen der Arbeitgeber.

### 3.4 Nutzen des Handels

Der ÖPNV erzeugt für den Einzelhandel in den Innenstädten in mehrfacher Hinsicht wirtschaftlichen Nutzen:

- Durch eine gute Zugänglichkeit der Innenstädte werden die Umsätze und Gewinne des Einzelhandels positiv beeinflusst.
- Die ÖPNV-Anbindung bietet für die Beschäftigten des Einzelhandels eine Beförderungsalternative, wodurch Parkflächen für den Kundenverkehr mit Pkw freigehalten werden.
- Die Beschaffungslogistik der Einzelhandelsunternehmen wird erleichtert, wenn Kunden und Beschäftigte den ÖPNV benutzen.

Der Ausbau des innenstadtorientierten schienengebundenen ÖPNV hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Innenstädte als höchstrangige Einkaufsbereiche behaupten konnten. Der Einzelhandel fordert daher auch mit Nachdruck einen attraktiven ÖPNV.

Im Folgenden wird eine Abschätzung des Nutzens des Einzelhandels in der Stadt Köln vorgenommen. Die Daten beziehen sich auf das Jahr 2002.

- Die Ermittlung des ÖPNV-Nutzens an den Einzelhandelsumsätzen und -gewinnen geht von einem Gesamtumsatz des Einzelhandels in Köln von 6.545 Mio € aus. Es wird angenommen, dass 5% des Umsatzes auf die ÖPNV-Anbindung zurückgehen. Bei einer Umsatzrendite des Einzelhandels von 2% ergibt sich ein ÖPNV-abhängiger Gewinn des Einzelhandels in Köln von 6,55 Mio €.
- Neben dem Gewinneffekt des ÖPNV im Einzelhandel schafft der ÖPNV für den Handel die Möglichkeit, auf Investitionen in Parkplätze für Kunden zu verzichten. Da in den Innenstadtlagen kaum weitere als Parkflächen nutzbare Grundstücksreserven existieren, müssten hier vor allem Tief- bzw. Hochgaragen mit entsprechend höheren Kosten errichtet werden.

Ohne ÖPNV würden in Köln pro Tag etwa 650.000 Fahrten mit dem Pkw mehr unternommen. Unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Pkw-Besetzungsgrades, des Anteils des Einkaufsverkehrs und des zu erwartenden Parkplatzumschlags pro Tag ergibt sich daraus eine Anzahl zusätzlich erforderlicher Parkplätze im Einkaufs-/Versorgungsverkehr von 4.867. Die Investitionskosten pro Parkplatz werden mit 16.200 € angenommen. Die

Nutzungsdauer der Parkplätze beträgt 30 Jahre. Bei einem Zinssatz in Höhe von 6% belaufen sich die jährlichen Investitionskosten für die zusätzlichen Parkplätze im Einzelhandel auf rund 5,7 Mio. €. Für die Instandhaltung der Parkplätze fallen darüber hinaus Kosten in Höhe von knapp 1 Mio. € jährlich an. Damit ergeben sich für die zusätzlichen Parkplätze im Handel bei Nichtexistenz des ÖPNV in Köln insgesamt Kosten in Höhe von 6,7 Mio. € pro Jahr.

Für den Handel entsteht also insgesamt ein ÖPNV-Nutzen von 13,3 Mio. €, der aus dem gesteigerten Umsatzvolumen und aus vermiedenen Investitionen in zusätzliche Parkplätze resultiert.

### 3.5 Nutzen der Grund- und Immobilieneigentümer

Wirtschaftliche Vorteile aus der ÖPNV-Anbindung entstehen für die Eigentümer von Grund und Boden sowohl in den Innenstädten als auch in dem durch den ÖPNV erschlossenen Umland.

- In der Innenstadt ist eine gute ÖPNV-Anbindung mit ein Bestimmungsfaktor der Immobilienpreise, die über entsprechend hohe Mietpreise von den Eigentümern abgeschöpft werden. Dies gilt sowohl für Wohn- als auch Geschäftsimmobilien.
- Die Erschließung und Bedienung des Stadtumlandes durch den ÖPNV hat nachweisbare siedlungsstrukturelle Wirkungen, die sich in Wertsteigerungen der Grundstücke niederschlagen. Dies gilt insbesondere für Schienenanbindungen, in deren Einzugsbereich es zu einer Belebung der Bautätigkeit, steigenden Bodenpreisen und Mietpreissteigerungen kommt. Das stadtnahe Umland verzeichnet nach Schienenanbindung Wandlungsgewinne mit Eigenheim- und Mietwohnungsbau.

Ausgangshypothese ist für Wohnimmobilien, dass eine günstige Verkehrsanbindung an den ÖPNV als ein Preisbestandteil in die Mietforderung des Vermieters eingeht. Um den Mietpreiszuschlag infolge der ÖPNV-Anbindung zu ermitteln, wird versucht, die Mietpreisdifferenz für die Fälle Ohne-ÖPNV-Anbindung und Mit-ÖPNV-Anbindung zu berechnen. Für die Geschäftsimmobilien wird davon ausgegangen, dass der Nutzer der Grundstücksanbindung mit der Abschöpfung durch die Handelsabgabe bereits erfasst ist und daher eine Beitragserhebung von Immobilieneigentümern von gewerblichen Flächen nicht mehr erfolgt.

Ausgangspunkt der Nutzenermittlung ist die im Mietspiegel für frei finanzierte Wohnungen in Köln ausgewiesene Mietpreisstruktur. Es werden die durchschnittlichen Quadratmeterpreise für eine 70 qm-Wohnung differenziert nach der Baualtersgruppe und der Wohnlage ausgewiesen (Tabelle 6).

**Tabelle 6: Durchschnittliche Nettomiete einer 70 qm-Wohnung in € je qm Wohnfläche/Monat**

	<b>einfache Wohnlage</b>	<b>mittlere Wohnlage</b>	<b>sehr gute Wohnlage</b>	<b>Durchschnitt</b>
	4,70	5,14	6,38	5,40
	6,36	6,99	7,62	6,99
	6,76	7,42	8,53	7,97
	8,08	8,88	9,70	9,29
<b>Durchschnitt (bei Gleichverteilung)</b>	<b>6,47</b>	<b>7,10</b>	<b>8,05</b>	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Stadt Köln, Kölner Mietspiegel, Stand 1. Juli 2002

Aus diesen Daten werden die Mietpreisdifferenzen je qm zwischen der mittleren und der einfachen Wohnlage sowie zwischen der sehr guten und der einfachen Wohnlage ermittelt. Diese Mietpreisdifferenzen sind Ausdruck der unterschiedlichen Wohnqualitäten.

Die Wohnqualität umfasst ein Bündel von unterschiedlichen Anforderungen der Mieter. Empirische Untersuchungen "Kommunaler Mikrozensus" zeigen, dass die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln einen Stellenwert von 10% der Mietanforderungen hat. Es kann davon ausgegangen werden, dass 10% der Mietpreisdifferenz aufgrund einer ÖPNV-Anbindung vom Vermieter gefordert werden können.

Um den Nutzen der Vermieter durch den ÖPNV im Kölner Stadtgebiet abzuschätzen, ist es erforderlich, die Wohnungsfläche für die mittlere und sehr gute Wohnlage zu ermitteln. Bei insgesamt 521.652 Wohnungen in Köln in 2002 und einer durchschnittlichen Wohnfläche je Wohnung von 70,6 qm ergibt sich eine Gesamtwohnfläche in Köln in 2002 von 36,8 Mio qm.

Bei einer Verteilung der Wohnfläche auf Wohnlagen von 55% auf einfache Wohnlage, 30% auf mittlere Wohnlage und 15% auf sehr gute Wohnlage und unter Berücksichtigung der Mietpreiszuschläge aufgrund der ÖPNV-Anbindung errechnet sich ein Nutzen der Immobilieneigentümer mittlerer Wohnlage von 8,7 Mio € pro Jahr und für die Immobilieneigentümer sehr guter Wohnlagen von 10,5 Mio € pro Jahr. Der Gesamtnutzen des ÖPNV für die Eigentümer von Wohnimmobilien beträgt 18,8 Mio € pro Jahr.

#### 4. Drittnutzerfinanzierung in einem Finanzierungsverbund für den ÖPNV

Nach dem Konzept der Nutzerfinanzierung soll jede Nutzergruppe einen Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV entsprechend dem Nutzenanteil leisten. Diese verschiedenen Finanzierungsbeiträge gehen in einen Finanzierungsverbund ein, aus dem der ÖPNV gefördert wird. Die verschiedenen Nutzergruppen sind die unmittelbaren Verkehrsteilnehmer im ÖPNV,

die Drittnutzer, die vom ÖPNV in Höhe der dargestellten Nutzen profitieren (Autofahrer, Arbeitgeber, Handel, Grund- und Bodeneigentümer) und die Allgemeinheit.

Zu klären ist, welches Finanzierungsvolumen durch den Finanzierungsverbund erschlossen werden soll. Das Finanzierungsvolumen ergibt sich aus den Kosten des ÖPNV. Hierbei ist eine Trennung zwischen Betriebskosten und Infrastrukturkosten vorzunehmen, für die jeweils unterschiedliche Finanzierungsträger vorgesehen sind.

- Die Betriebskosten werden durch die laufenden Markterlöse des ÖPNV finanziert. Zu den Markterlösen gehören die Fahrgeldeinnahmen im Linienverkehr, die gesetzlichen Abgeltungszahlungen (Schüler- und Schwerbehindertenverkehr) sowie sonstige Erträge. Der Grundsatz, dass die Betriebskosten durch Markterlöse gedeckt werden sollen, ergibt sich daraus, dass die Fahrgäste den unmittelbaren Nutzen aus der Beförderung haben und folglich für die Kosten der Verkehrsleistungserstellung aufzukommen haben. Die Fahrgeldeinnahmen geben eine Untergrenze des Nutzens an, den die Verkehrsteilnehmer aus der ÖPNV-Benutzung ziehen. Ansonsten würden sie die Verkehrsnachfrage nicht entfalten.
- Die Infrastrukturkosten des ÖPNV werden durch die Drittnutzer finanziert. Die ökonomische Legitimation ergibt sich daraus, dass die ÖPNV-Infrastruktur die Basis für die Verkehrsleistungen darstellt, die zu den Drittnutzen führen. Die Infrastruktur des ÖPNV ist das Potential für die Nutzenstiftungen bei den Drittnutzern.

Gegenüber der heutigen Situation unterscheidet sich das Konzept dadurch, dass die verschiedenen staatlichen Finanzhilfen zur Infrastrukturfinanzierung des ÖPNV (u.a. GVFG-Finanzierung, Investitionshilfen, Regionalisierungsmittel für die Infrastruktur) abgelöst werden durch einen Finanzierungsverbund der beteiligten Drittnutzer. Mit einem solchen Finanzierungsverbund können die Risiken, die aus den Infrastrukturkosten des ÖPNV bestehen, aufgefangen werden und auf eine stabile Finanzierungsbasis gestellt werden.

Das nutzenorientierte Finanzierungskonzept sieht vor, dass die Betriebskosten des ÖPNV aus Markterlösen gedeckt werden. Demgegenüber sollen die Infrastrukturkosten des ÖPNV aus den Beiträgen der indirekten Nutznießer finanziert werden. Für den ÖPNV in Köln entstehen Infrastrukturkosten in Höhe von 102 Mio € pro Jahr (Durchschnitt von 1993 bis 2002).

Die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der verschiedenen Nutznießergruppen ergeben sich aus den Anteilen der verschiedenen Gruppen an den Drittnutzen. Die Nutzen der verschiedenen Drittnutzergruppen des ÖPNV werden für die Verkehrsverhältnisse in der Stadt Köln im Jahr 2002 ermittelt. Die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der verschiedenen Nutznießergruppen ergeben sich aus dem Verteilungsschlüssel (Tabelle 7).

**Tabelle 7: Finanzierungsbeiträge der Drittnutzergruppen in der Stadt Köln**

	Nutzensumme (in Mio. €)	Nutzenanteil (in Prozent)	Finanzierungs- beitrag (in Mio. €)
Kostenvorteile der Arbeitgeber	120,1	25,70%	26,3
Umsatzsteigerungen und Kostensenkungen im Handel	13,3	2,90%	3
Wertsteigerungen von Wohnimmobilien	18,8	4,00%	4,1
Nutzen für die Allgemeinheit	81,8	17,50%	17,9
Entlastungseffekte für Autofahrer	232,8	49,90%	51,1
Summe	466,8	100,00%	102,4

Quelle: Eigene Berechnungen

Den größten indirekten Nutzen des ÖPNV haben die Autofahrer mit 50%, es folgen die Arbeitgeber mit knapp 26%, die Allgemeinheit mit 18%, die Immobilieneigentümer mit rund 4% und der Handel mit 3%.

## 5. Umsetzung in Finanzierungsinstrumente

### 5.1 Staatsanteil für die Allgemeinheit

Für den Nutzenanteil, der der Allgemeinheit zugute kommt, muss der Staat einen Finanzierungsbeitrag leisten (=“Staatsanteil“ der ÖPNV-Finanzierung). Der Staatsanteil an der ÖPNV-Finanzierung mit 18 Mio € pro Jahr würde im Vergleich zur bisherigen Finanzierung durch die Beteiligung weiterer Nutznießer geringer ausfallen. Das Finanzierungskonzept würde eine Entlastung für die öffentlichen Haushalte erbringen. Einsparungen würden entstehen u.a. bei der Investitionsfinanzierung nach GVFG, Infrastrukturhilfen, kommunaler Verlustausgleich. Dies entspricht dem Finanzierungsprinzip, dass weniger aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden soll und dafür ein größerer Anteil von den Nutznießern.

### 5.2 Mineralölsteueranteil der Autofahrer

Die Abgeltung der Nutzen des ÖPNV durch die Autofahrer könnte über die Mineralölsteuer erfolgen. Eine Zweckbindung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird von den Haushaltspolitikern wegen des “Steuer“-Charakters abgelehnt. Dem ist jedoch die Tatsache entgegen zu halten, dass bereits bisher zur Finanzierung des ÖPNV (GVFG, Regionalisierungsmittel) Teile der Mineralölsteuer zweckgebunden werden. Es ist daher eine Frage des politischen Willens, einen bestimmten Anteil der Mineralölsteuer zweckgebunden für die Abgeltung der Nutzen der Autofahrer aus dem ÖPNV zu verwenden.

Der Finanzierungsvorschlag geht dahin, dass der ÖPNV-Anteil aus dem bestehenden Mineralölsteueraufkommen aufgebracht wird. Dazu bestehen Spielräume, da in diesem System die GVFG – Finanzierung aus der Mineralölsteuer wegfällt. Bei einem Finanzierungsvolumen der ÖPNV-Infrastruktur von 51 Mio € in Köln würde daraus ein lokaler Anteil der Mineralölsteuer in Höhe von ca. 8 ct/Liter Kraftstoff resultieren. Unterstellt wird bei dieser Berechnung eine Fahrleistung von rund 20 Mio Fzkm pro Tag im Kölner Stadtgebiet und ein durchschnittlicher Kraftstoffverbrauch von rund 8 l/100 km. Natürlich kann eine Mineralölsteuererhöhung nicht als Insellösung für die Autofahrer in Köln durchgesetzt werden. Es wird hierfür vielmehr eine Einigung für das gesamte Bundesgebiet vorausgesetzt.

### 5.3 Arbeitgeberbeitrag

Finanzierungsbeiträge der Arbeitgeber für den ÖPNV werden im Ausland zum Teil erhoben. Es werden dabei Anteile von der Lohnsumme oder auch feste Abgaben pro Beschäftigtem zur Finanzierung des ÖPNV abgeführt. Für Deutschland eignet sich zur Finanzierung des Arbeitgeberanteils am ÖPNV das Instrument des Beitrags. Beiträge sind Abgaben, die für öffentliche Leistungen erhoben werden, aus denen dem Einzelnen ein Sondervorteil erwächst. Der Beitrag setzt nicht den Empfang einer Leistung voraus, sondern wird bereits für ein bevorzugendes Leistungsangebot unabhängig von der tatsächlichen Nutzung erhoben.

Zur Berechnung des durchschnittlichen Beitrags der Unternehmen je Beschäftigtem in Köln wird auf Angaben zur Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Stadt Köln im Untersuchungsjahr 2002 zurückgegriffen. Bei rund 466.000 Beschäftigten im Kölner Stadtgebiet (Kölner und Einpendler) ergibt sich für die Unternehmen eine durchschnittliche Pro-Kopf-Belastung je Arbeitnehmer in Höhe von rund 56 € pro Jahr. Unterstellt wird hierbei ein Finanzierungsanteil der Unternehmen an den Infrastrukturkosten des Kölner ÖPNV in Höhe von ca. 26%. Nicht berücksichtigt werden konnte bei der Berechnung, dass u.U. kleine und mittelständische Unternehmen (z.B. bis 9 Beschäftigte) von der Abgabenlast befreit werden. In einem solchen Fall würde sich die Bemessungsgrundlage (Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Köln) reduzieren und entsprechend die Pro-Kopf-Umlage ansteigen.

Eine Verrechnung der Arbeitgeberabgabe könnte in der Praxis dadurch erfolgen, dass jedes Unternehmen für seine Mitarbeiter ein Job-Ticket abnimmt. Der Preis für das Job-Ticket müsste dabei um den Arbeitgeberbeitrag für den ÖPNV erhöht werden.

### 5.4 Handelsabgabe

Der Nutzen des Handels durch den ÖPNV kann – ähnlich wie bei den Arbeitgebern – durch einen ÖPNV-Beitrag des Handels abgegolten werden. Da der ÖPNV-Nutzen des Handels vor allem aus dessen Umsatzaktivitäten resultiert, bietet es sich an, den Beitrag des

Handels als eine umsatzabhängige Abgabe (EUR/EUR-Umsatz) einzuführen. Die Feststellung des Umsatzes als Bemessungsgrundlage kann im Rahmen der Umsatzsteuererklärungen der Einzelhandelsunternehmen erfolgen. Der Jahresumsatz des Kölner Einzelhandels beträgt in 2002 insgesamt 6,5 Mrd €. Vom Handel ist ein Finanzierungsbeitrag in Höhe von 3,0 Mio € für den ÖPNV zu leisten. Verteilt man die Finanzierungslast auf den Jahresumsatz, so ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag von 0,44 €/1000 € Umsatz.

### 5.5 Grund- und Bodenabgabe

Für die Grund- und Bodeneigentümer werden nur die Nutzen der Wohnungsimmobilien berücksichtigt, die Nutzen der Geschäftsimmobilien bleiben wegen der Doppelerfassung mit den Nutzen des Handels außer Ansatz. Die Nutzen der Wohnungseigentümer infolge der bestehenden ÖPNV-Anbindung des Grundstückes könnte entweder über eine Steuer oder über einen Beitrag abgeschöpft werden.

Für eine Steuerlösung bietet sich als mögliches Abgabensinstrument die Grundsteuer an, da sie mit Äquivalenzgesichtspunkten begründet wird. Der Gemeinde stehen finanzielle Ansprüche für ihre Leistungen (z.B. Straßenbau, Anschlüsse an das Versorgungsnetz) gegenüber dem Grundstückseigentümer zu. Der Gegenwert der ÖPNV-Anbindung ist bisher noch nicht Bestandteil der Grundsteuerforderung. Da die öffentlichen Verkehrsunternehmen quasi im Auftrag der Gemeinde die ÖPNV-Leistungen erbringen, könnte die Gemeinde über die Grundsteuer den Finanzierungsbeitrag für die Leistung erheben. Die Grundsteuer ist objektbezogen gestaltet, d.h. Beschaffenheit und Wert des Grundstückes werden herangezogen, um die Steuerhöhe zu ermitteln. Der Wert des Grundstückes umfasst damit auch den Nutzen durch die ÖPNV-Anbindung.

Eine andere Möglichkeit ist die Erhebung eines Beitrags von den Grundstückseigentümern für die ÖPNV-Anbindung. Die Erhebung des Beitrags ist davon unabhängig, ob und in welchem Ausmaß diese Vorteile in Anspruch genommen werden. Für die Bemessung des Beitrags wird der Mietpreiszuschlag infolge der ÖPNV-Anbindung zugrundegelegt.

Aus dem Nutzenanteil der Immobilienbesitzer in Höhe von 4% der Gesamtnutzensumme ergibt sich ein Finanzierungsbeitrag in Höhe von rund 4 Mio. €. Bei Zugrundelegung der Wohnfläche in mittleren und guten Wohnlagen im Kölner Stadtgebiet ergibt sich daraus ein Finanzierungsbeitrag pro qm Wohnfläche in Köln von 0,25 €. Jährlich entfallen auf eine Wohnung (70 qm) damit rund 17 €. Monatlich müssten Immobilienbesitzer in Köln für die Abgeltung der Drittnutzens durch das Angebot des öffentlichen Personennahverkehrs eine Belastung in Höhe von 1,45 € je Wohnung (70 qm) in Kauf nehmen.

Eine zusammenfassende Übersicht über die aufzubringenden Finanzierungsbeiträge der Drittnutzer für den ÖPNV gibt Tabelle 8.

**Tabelle 8: Finanzierungsbeiträge der Drittnutzer für das Stadtgebiet Köln**

1. Arbeitgeber:	56 € je Arbeitnehmer pro Jahr
2. Handel:	0,44 € / 1.000 € Umsatz
3. Immobilien:	17 € pro Wohnung und Jahr
4. Allgemeinheit:	„Staatsanteil“ von 18 Mio. € pro Jahr
5. Autofahrer:	Lokaler Anteil an der Mineralölsteuer von 8 cents/Liter

## 6. Bewertung der Drittnutzerfinanzierung

### 6.1 Infrastrukturfonds als Organisationsform

Das Finanzierungskonzept der Drittnutzerfinanzierung muss in die bestehende Organisationsform der ÖPNV-Finanzierung eingepasst werden. Das Konzept sieht vor, dass eine Trennung der Finanzierung der Betriebskosten und der Infrastrukturkosten des ÖPNV erfolgt. Die Betriebskosten sollen erwirtschaftet werden aus den Fahrgeldeinnahmen und sonstigen Markterträgen. Die Finanzierung der Infrastrukturkosten soll durch Beiträge der Drittnutzer erfolgen. Die verschiedenen Finanzierungsgruppen sollen entsprechend ihrem Finanzierungsanteil an der Entscheidungsbildung im ÖPNV beteiligt werden.

Die Einbringung der Finanzierungsmittel für die Infrastruktur und die Bündelung der Interessen der Infrastrukturfinanziers kann durch einen eigenständigen Infrastrukturfonds für den ÖPNV vorgenommen werden. In dem Infrastrukturfonds sind die beteiligten Drittnutzer mit einem Stimmrecht entsprechend dem Finanzierungsanteil vertreten. Es müsste gewährleistet werden, dass jede Gruppe ihre Vertreter in dieses Gremium entsendet. Dies kann aus den Interessenvertretungen der verschiedenen Gruppen (u.a. Verbände, Vereine, Industrie- und Handelskammer) erfolgen.

Der Infrastrukturfonds bündelt die Mitgestaltungsrechte der Drittnutzer. Er ist quasi das Mitspracheinstrument der Finanzierungsgruppen über die Weiterentwicklung und Angebotsgestaltung des ÖPNV (u.a. Infrastrukturprojekte, Linienführung, Frequenz, Fahrzeugausstattung). Die Interessen der Drittnutzer werden hier eingebracht. Ihr Mitgestaltungsrecht ist die Gegenleistung für die zu erbringende Finanzierungsleistung.

Der Infrastrukturfonds muss in die Organisationsstruktur des ÖPNV eingebunden werden. Dies kann aufgrund der derzeitigen Organisationsstruktur des ÖPNV erfolgen, indem der Infrastrukturfonds an die heutigen Willensbildungs- und Entscheidungsstrukturen angeknüpft wird. Die heutige Organisationsstruktur sieht vor, dass der ÖPNV von den Aufgabenträgern (Städte und Kreise) auf der Grundlage von Nahverkehrsplänen gestaltet wird. In diese Struktur müsste der Infrastrukturfonds eingebunden werden. Dies könnte erreicht werden, indem er bei der Ausgestaltung der Nahverkehrspläne mitwirkt und zum anderen in der Zweckverbandsversammlung vertreten ist. Der Aufgabenträger bzw. die Zweckverbände schreiben die ÖPNV-Leistungen aus. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der An-

forderungen des Aufgabenträgers und unter Wahrung der Ansprüche der indirekten Nutznießer des ÖPNV.

## 6.2 Stärken-Schwächen-Profil der Drittnutzerfinanzierung

Eine Stärken-Schwächen-Analyse stellt ein geeignetes Mittel dar, um die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Finanzierungskonzeptes zu überprüfen. Anhand verschiedener qualitativer Bewertungskriterien werden die Stärken und Schwächen des Konzepts herausgearbeitet. Die Einordnung erfolgt auf Basis einer subjektiven Einschätzung. Mit dieser Methode wird eine Gegenüberstellung der Stärken und Schwächen der Drittnutzerfinanzierung im Verhältnis zur Haushaltsfinanzierung vorgenommen.

**Abbildung 1: Stärken-Schwächen-Profil der Haushalts- und der Nutzerfinanzierung im ÖPNV**

Kriterium	Stärke	Ausprägung	
		←	→
Nutzengerechte Anlastung der ÖPNV-Kosten	Hoch		Niedrig
Finanzielle Belastung der öffentlichen Haushalte	Niedrig		Hoch
Finanzielle Belastung der regionalen Unternehmen bzw. des Handel	Niedrig		Hoch
Finanzielle Belastung der Allgemeinheit	Niedrig		Hoch
Finanzielle Belastung des Straßenverkehrs	Niedrig		Hoch
Konformität mit dem Wettbewerbsprinzip im ÖPNV	Hoch		Niedrig
Zentralität der Verantwortung für den ÖPNV	Niedrig		Hoch
Sozialgerechtigkeit der Verteilung der Finanzierungslasten	Hoch		Niedrig
Sicherheit der Finanzierung	Hoch		Niedrig
Komplexität des Finanzierungssystems	Niedrig		Hoch

Quelle: Eigene Darstellung.

Es wird deutlich, dass es sich bei den Finanzierungskonzepten um sehr gegensätzliche Ausrichtungen handelt. Stärken des einen Konzeptes sind meist Schwächen des anderen Konzeptes. Insgesamt bleibt jedoch festzustellen, dass die Drittnutzerfinanzierung über deutlich mehr Stärken als Schwächen verfügt. Im Stärken-Schwächen-Vergleich schneidet die Drittnutzerfinanzierung erheblich besser ab als die Haushaltsfinanzierung des ÖPNV.

### Abstract

Facing considerable financing risks, a long-term sustainable financing basis has to be found for the protection of public transport. In order to achieve this goal, the third party financing offers a concept. Third users are specific groups, which take a monetary advantage of the public transport supply in terms of cost savings and increases in sales, without compensating these financially. Third users of the public transport are motorists, the general public, employers, the trade as well as real estate and property owners. In order to gain a conception of the magnitude of the third user benefits, an empirical estimation for the public transport of the city of Cologne is carried out for the year 2002. Out of that, concrete recommendations for the design of the third users' financial contributions are derived. The financing concept determines that the operating costs of public transport are funded by fare income and the infrastructure costs are financed by third user contributions. Finally, an evaluation of the third party financing takes place in comparison with the present budget financing.

### Literaturverzeichnis

- Autoritat del Transport Metropolitana, INECO, Comparative Study of the Finance Systems of the Public Transport in Different Metropolitan Areas of Europe, Oktober 2001
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 2003- Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Berlin 2002
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Verkehr in Zahlen, Hamburg, diverse Jahrgänge
- Europäische Kommission, Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung. Weißbuch, Brüssel, 22.07.1998
- Federal Transit Administration, Innovative Financing Techniques for America's Transit Systems, Washington D.C. 1998
- Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen (EWS-97), Köln 1997
- Gemeinsame Arbeitsgruppe Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen/Deutscher Städte- tag, Zukunftsorientierte Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, August 1990
- Geschäftsberichte der Kölner Verkehrsbetriebe (KVB), diverse Jahrgänge
- Higginson, M., Alternative Finanzierungsquellen, in: Der öffentliche Nahverkehr in der Welt, Heft 5 (1999), S. 16ff.
- Intraplan, Kommunalen Nutzen des ÖPNV, München, Stuttgart 1995

- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Schlussbericht vom 05. September 2000
- Litman, T., Evaluating Public Transit Benefits and Costs. Previously: Defining and Quantifying Public Transit Benefits. Victoria Transport Policy Institute, 2004
- Stadt Köln, Amt für Stadtentwicklung und Statistik, Nahverkehrsplan der Stadt Köln 2003-2007, Köln 2004
- Stadt Köln, Statistisches Jahrbuch, diverse Jahrgänge
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Neuer Konsens zur Finanzierung des ÖPNV, Diskussionspapier, Köln, September 2005
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Zukünftige Finanzierung des allgemeinen ÖPNV – Ein Diskussionspapier, Köln, September 2002
- Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Stellungnahme vom April 2007