

Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Maßnahmen und Empfehlungen zur Umsetzung

VON MANFRED BOLTZE UND STEFAN GROER, DARMSTADT

1. Einführung

1.1 Finanzierungsbedarf im öffentlichen Personennahverkehr

Die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) steht in den kommenden Jahren auf wackeligen Beinen. Dies liegt einerseits an der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte, aus denen der öffentliche Nahverkehr zum großen Teil finanziert wird, und andererseits an der Unsicherheit über die zukünftige Ausgestaltung der Finanzierung.

Die Finanzierung des ÖPNV setzt sich bisher zusammen aus dem Erlös aus Fahrscheinverkäufen und öffentlichen Zuschüssen. Je nach Region beträgt der Kostendeckungsgrad, also der Prozentsatz, zu dem die Kosten durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden können, bis zu 60%. Besonders in ländlichen Regionen mit geringer Nachfrage, in denen der ÖPNV vorrangig zur Daseinsvorsorge betrieben wird, kann dieser Wert aber deutlich geringer ausfallen. Der verbleibende Teil der Kosten wird durch öffentliche Zuschüsse getragen. Die öffentlichen Finanzmittel stammen dabei aus verschiedenen Töpfen unterschiedlicher Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) mit verschiedenen gesetzlichen Grundlagen (z.B. Personenbeförderungsgesetz PBefG, Regionalisierungsgesetz RegG, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG). Diese Komplexität macht das System zur Finanzierung des ÖPNV in Deutschland insgesamt sehr intransparent.¹

Anschrift der Verfasser:

Prof. Dr.-Ing. Manfred Boltze
Technische Universität Darmstadt
Fachgebiet Verkehrsplanung und
Verkehrstechnik
Petersenstraße 30
64287 Darmstadt
e-mail: boltze@verkehr.tu-darmstadt.de

M.Sc. Stefan Groer
Technische Universität Darmstadt
Fachgebiet Verkehrsplanung und
Verkehrstechnik
Petersenstraße 30
64287 Darmstadt
e-mail: groer@verkehr.tu-darmstadt.de

Gekürzte Fassung des Dokuments "Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs – Ein Leitfaden für Aufgabenträger" als Ergebnis eines vom Land Hessen geförderten Forschungsprojekts im Rahmen der Hessischen Nachhaltigkeitsstrategie (Boltze / Groer (2012)).

¹ Vgl. Bormann et al. (2010), S. 6.

Mittelkürzungen und Unsicherheit durch rechtliche und demografische Probleme

Die Regionalisierungsmittel aus dem Bundeshaushalt, die einen großen Teil der öffentlichen Zuschüsse ausmachen, wurden in den letzten Jahren stark gekürzt. Starke Einschnitte gab es ebenso bei den Ausgleichszahlungen für die Beförderung von besonderen Personengruppen (z.B. Schwerbehinderte, Schüler wegen Rückgang der Schülerzahlen). Zusätzliche Unsicherheit entsteht durch das Auslaufen des GVFG im Rahmen der Föderalismusreform. Auch die Zulässigkeit des steuerlichen Querverbands ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen.² Ein weiterer Unsicherheitsfaktor für die zukünftige ÖPNV-Finanzierung ist der demografische Wandel. Bedingt durch Bevölkerungsrückgang und -alterung ist in bestimmten Regionen, v.a. im ländlichen Raum, mit einem spürbaren Rückgang der Fahrgastzahlen und somit der Fahrgeldeinnahmen zu rechnen, was den Kostendeckungsgrad in diesen Gebieten weiter senken wird. Demgegenüber stehen ein hoher Investitions- und Ersatzbedarf im Fuhrpark und im Bereich der Infrastruktur des ÖPNV in den kommenden Jahren und eine in vielen Kommunen stark angespannte Finanzlage, die eine Kompensation der wegfallenden Mittel nicht zulässt.

Forderung nach stärkerer Nutzerfinanzierung

Vor dem Hintergrund dieser Situation wird, wie für alle anderen Verkehrsträger auch, für den ÖPNV ein Übergang zur vollständigen Nutzerfinanzierung des Betriebs gefordert. Die Nutzer eines Verkehrsträgers bzw. Verkehrsmittels sollen für alle durch die Nutzung entstehenden Kosten, einschließlich der externen Kosten, aufkommen. So sollen die entstehenden Kosten transparent gemacht und fair auf die Nutznießer verteilt werden, während die Allgemeinheit entlastet wird. Eine vollständige Umlegung der Kosten auf die ÖPNV-Nutzer wäre allerdings nicht praktikabel, da bei einer starken Erhöhung der Fahrpreise, die zur Erreichung dieses Ziels notwendig wären, die Nachfrage stark absinken würde. Außerdem würde es der Funktion der Daseinsvorsorge zuwider laufen. Bei genauer Betrachtung nutzen aber nicht nur die Fahrgäste den ÖPNV. Der ÖPNV stiftet auch verschiedenen Dritten einen teilweise erheblichen Nutzen. Dieser fällt als externer Nutzen an, da diese Dritten vom ÖPNV profitieren, ohne dafür zu bezahlen. Diese *Drittnutzer* oder auch *Nutznießer* ebenfalls zur Finanzierung des ÖPNV heranzuziehen, wäre im Sinne des Prinzips der Nutzerfinanzierung: Anstatt Nutzer für alle Kosten bezahlen zu lassen, würden in diesem Fall Dritte, denen externer Nutzen entsteht, zur Finanzierung mit herangezogen. Auf Erfahrungen aus dem Ausland kann hier zurückgegriffen werden.³

Im Ausland (z.B. Frankreich) werden bestimmte Nutznießer bereits an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt. Ziel dieses Beitrags ist es, mit praxistauglichen Bezugssystemen und Empfehlungen, die Einführung von Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung zu erleichtern. Dazu werden zunächst Systematiken zur Einordnung und Bewertung von Drittnutzerfinanzierungskonzepten vorgestellt, die auf Basis einer internationalen Recherche über existie-

² siehe hierzu Himmelstoß / Entsfellner (2008).

³ Vgl. Bormann et al. (2010), S. 10: So tragen beispielsweise in Paris Abgaben, die teilweise aus Drittnutzerfinanzierungskonzepten stammen, über ein Drittel zur Finanzierung des ÖPNV bei.

rende Maßnahmen und Erfahrungen in der Praxis entwickelt wurden. Es werden Grundsätze zur Drittnutzerfinanzierung und zur Vorgehensweise bei der Einführung formuliert. Danach werden ausgewählte und neu entwickelte Maßnahmen vorgestellt.

1.2 Drittnutzen durch ÖPNV

Drittnutzen durch ÖPNV fällt für unterschiedliche Akteure an verschiedenen Stellen an.⁴ Mancher Drittnutzen ist offensichtlich, anderer ist erst bei genauer Betrachtung erkennbar. Einige relevante Gruppen von Akteuren und der für sie anfallende Nutzen werden im Folgenden dargestellt.

MIV-Nutzer

Autofahrer ziehen beträchtlichen Nutzen aus dem ÖPNV. Gerade in Ballungsräumen, wo ohne die entlastende Wirkung des ÖPNV das Straßennetz und der zur Verfügung stehende Parkraum häufig hoffnungslos überlastet wären, wird dies deutlich. Die Autofahrer gewinnen durch die Entlastung des Netzes durch den ÖPNV Zeit, weil weniger Staus entstehen und weniger Zeit zur Stellplatzsuche aufgewendet werden muss. Hinzu kommen die dabei eingesparten Kfz-Betriebskosten (Kraftstoff, Verschleiß). Eine zahlenmäßige Erfassung der entstehenden Kostenvorteile⁵ ist anhand der Vorgaben einschlägiger Regelwerke, die Zeit- und Betriebskostensätze vorgeben, möglich.⁶ Es ist jedoch nur sehr schwer abzuschätzen, wie viel MIV zusätzlich entstehen würde, wenn kein ÖPNV-Angebot bestünde, weil dies von zahlreichen ortsspezifischen und sozioökonomischen Faktoren abhängt.

Arbeitgeber

Arbeitgeber und Betriebe müssen für Ihre Mitarbeiter, die mit dem eigenen Kfz zur Arbeit fahren, Stellplätze vorhalten. Wenn ein Betrieb über eine gute ÖPNV-Anbindung verfügt und ein größerer Anteil der Mitarbeiter den ÖPNV für den Arbeitsweg nutzt, spart der Betrieb Kosten für Bau und Unterhaltung der Stellplätze. Die Höhe der eingesparten Kosten ist neben dem Modal-Split der Belegschaft beispielsweise abhängig von der Bauart der Stellplätze und den Grundstückspreisen für die Stellflächen. Auch kommunale Stellplatzsatzungen, die das Vorhalten einer bestimmten Anzahl an Stellplätzen vorschreiben bzw. die Anzahl der Stellplätze einschränken können, spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle.

Ein weiterer Drittnutzen für Arbeitgeber entsteht durch die bessere Erschließung des Arbeitsmarkts bei guter ÖPNV-Anbindung. Gerade für junge Menschen, von denen immer weniger über ein eigenes Fahrzeug verfügen⁷, spielt die Erreichbarkeit der Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine wichtige Rolle. Ohne die ÖPNV-Anbindung würden den Betrieben nicht so viele möglicherweise hoch qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung

⁴ Vgl. Baum et al. (2007), S. 92.

⁵ Vgl. Baum et al. (2007), S. 95f.

⁶ Vgl. z.B. FGSV (1997) und Intraplan Consult / Heimerl (2006).

⁷ Vgl. Zumkeller et al. (2011), S. 3.

stehen, was Einbußen bei der Produktivität zur Folge haben könnte. Auch die bessere Erreichbarkeit für Besucher durch den ÖPNV ist ein anfallender Drittnutzen für Betriebe.

Handel

Der Handel ist einer der größten Nutznießer des ÖPNV, wobei Handel hier nicht nur für den klassischen Einzelhandel stehen soll, sondern für alle Einrichtungen, deren Kunden zur Anreise den ÖPNV benutzen. Hierzu zählen beispielsweise Restaurants, soziale Einrichtungen und Arztpraxen. Die ÖPNV-Anbindung erschließt diesen Drittnutzern neue Kundengruppen und verbessert generell die Erreichbarkeit der Einrichtungen. Letzteres ist beispielsweise in Stadtzentren großer Städte der Fall, wo eine Anreise im MIV wegen der hohen Auslastung der Straßennetze viel Zeit beansprucht, gleichzeitig die Parkraumsituation angespannt ist und hohe Parkgebühren anfallen. Die Erreichbarkeit für Kunden ohne eigenen Pkw wird in Zukunft aufgrund der alternden Gesellschaft und teilweise zurückgehendem PKW-Besitz (s.o.) eine immer größere Rolle spielen. Im Zuge des demografischen Wandels wird der Anteil der Menschen im Alter von über 70 Jahren signifikant ansteigen. Eine Anbindung durch den ÖPNV bringt dem Handel folglich Umsatzsteigerungen. Weiterer Nutzen entsteht dem Handel durch die geringere Anzahl an Stellplätzen, die für Kunden vorgehalten werden müssen (s.o.).

Die Höhe des dem Handel entstehenden Drittnutzens ist schwierig abzuschätzen. Hierzu müssten u.a. die Anzahl der Personen, die die Einrichtungen des Handels aufsuchen, und der durch diese Personen generierte Umsatz bestimmt werden. Der dafür anfallende Aufwand wäre erheblich. Außerdem ist eine derart exakte Erfassung aus Sicht des Datenschutzes problematisch. Verschiedene Möglichkeiten, wie mit diesen Schwierigkeiten umgegangen werden kann, werden in Abschnitt 4 vorgestellt.

Immobilienbesitzer

Der Wert von Immobilien hängt neben anderen Faktoren auch von der sogenannten Lagegunst ab. Die Lagegunst bemisst sich nach „der räumlichen Verteilung potentieller Zielorte, der Erreichbarkeit der Zielorte und der Anzahl, Qualität und Art der an den Zielorten möglichen Aktivitäten“.⁸ Die Erreichbarkeit des Zielorts wiederum hängt direkt von der verkehrlichen Erschließung des Gebiets ab. Für die Erschließung durch Straßen werden in Deutschland von den Kommunen Erschließungsbeiträge erhoben, und die betroffenen Grundstückseigentümer werden so an den Kosten für die Verkehrserschließung beteiligt. Für die Erschließung durch den ÖPNV existiert bislang kein Tatbestand, der das Erheben von Erschließungsbeiträgen ermöglichen würde. Dabei entsteht, besonders in Großstädten, gerade durch die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ein erheblicher Drittnutzen für Grundstücks- und Immobilienbesitzer in Form von steigenden Grundstückswerten und Mietpreisen.⁹

⁸ Vgl. z.B. Handy / Niemeier (1997), S. 1175.

⁹ Vgl. z.B. Wetzel (2006).

Durch Vorher-Nachher-Untersuchungen wie im o.g. Beispiel kann der Drittnutzen der Grundstücks- und Immobilienbesitzer relativ genau bestimmt werden. Solche Untersuchungen sind aber insbesondere in Deutschland bisher kaum durchgeführt worden und beschränken sich oft auf Ballungsgebiete mit hoher Nachfrage. Somit fehlt neben den gesetzlichen Instrumenten bislang auch eine solide Datengrundlage zur Abschätzung des Drittnutzens, da eine Erhebung bei jedem ÖPNV-Ausbauprojekt nicht praktikabel erscheint.¹⁰

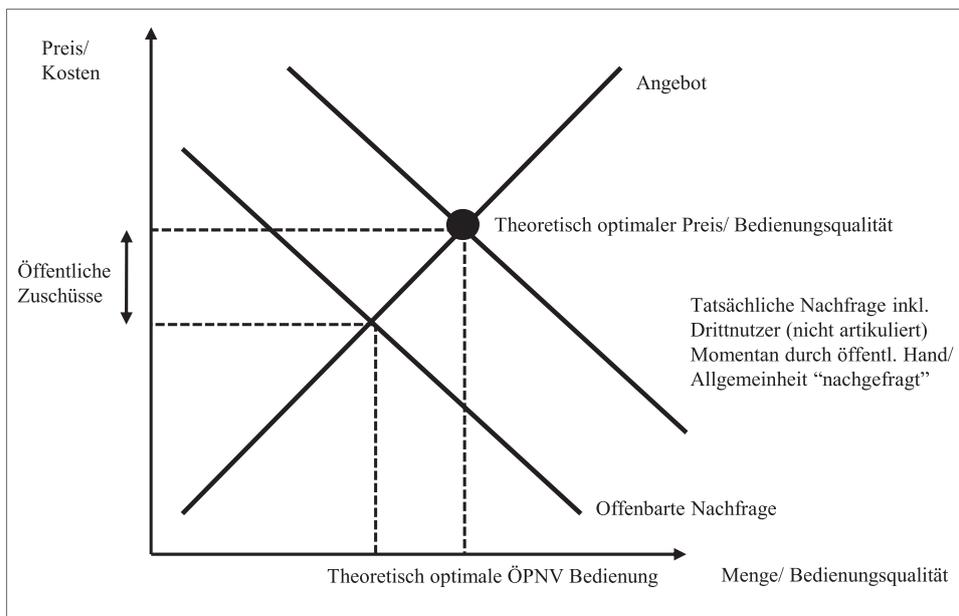
1.3 Konzept der Drittnutzerfinanzierung

Das Konzept der Drittnutzer- oder Nutznießerfinanzierung hat das Ziel, die Nutznießer an der Finanzierung der Leistung, die ihnen den Nutzen bringt – hier die Erschließung und Bedienung durch den ÖPNV – zu beteiligen (siehe Abschnitt 1.1). Im englischsprachigen Raum wird dieses Konzept auch „value capture“ genannt. Das Konzept wurde explizit von der zu Beginn des letzten Jahrzehnts eingesetzten sog. Pällmann-Kommission (offiziell: Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung) empfohlen¹¹, ist aber in den meisten Bereichen des Verkehrssektors bisher nicht angewendet worden.

Im Grunde handelt es sich bei diesem Konzept um eine Internalisierung externer Effekte. Wie in Abschnitt 1.1 beschrieben, fallen die externen Nutzen des ÖPNV bei den Nutznießern an, ohne dass diese dafür bezahlen. Ihnen ist der anfallende Nutzen entweder nicht explizit bewusst oder sie verhalten sich rational und artikulieren ihr Interesse an einer guten ÖPNV-Anbindung nicht, weil der externe Nutzen als öffentliches Gut anfällt und sie nicht davon ausgeschlossen werden können. Sie lassen andere, in diesem Fall die Allgemeinheit, die Finanzierung übernehmen. Wäre ein Ausschluss der Nutznießer möglich, hätten sie durchaus einen Anreiz, für die ÖPNV-Anbindung zu bezahlen – theoretisch bis zu der Höhe, wie sie ihren Nutzen einschätzen. Abbildung 1 veranschaulicht diesen Sachverhalt anhand eines Angebot-Nachfrage-Diagramms. Das Ziel, die öffentlichen Zuschüsse durch die Einbeziehung der Drittnutzer in die ÖPNV-Finanzierung zu reduzieren, kann darin nachvollzogen werden.

¹⁰ Vgl. Haas-Klau / Albrecht (2010).

¹¹ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), S. 33.

Abbildung 1: Angebot-Nachfrage-Diagramm

Quelle: Eigene Darstellung.

Ziel der Drittnutzerfinanzierung ist eine transparente, faire (also an der Höhe des für die jeweilige Nutzergruppe anfallenden Nutzens ausgerichtete), marktorientierte¹² Finanzierung, die es ermöglichen soll, auch in Zukunft eine angemessene ÖPNV-Bedienung zu gewährleisten und die öffentliche Hand finanziell zu entlasten. Um dieses Ziel zu erreichen und das „Free-Rider-Verhalten“ der Drittnutzer zu beenden, sind von den Aufgabenträgern Maßnahmen zu ergreifen, wie sie in Abschnitt 4 vorgestellt werden.

2. Maßnahmenkategorien und Bewertungsmethodik

2.1 Maßnahmenkategorien

Auf Grundlage der recherchierten Konzepte und Erfahrungen wurden drei relevante Aspekte ausgewählt, nach denen Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung klassifiziert werden:

¹² Für eine umfassende Auflistung der ökonomischen Vorteile der Drittnutzerfinanzierung vgl. Baum et al., (2007), S. 91ff.

- Die Dauer der Drittnutzerfinanzierung
Handelt es sich bei dem Beitrag des Drittnutzers um eine einmalige (E) oder regelmäßige (R) (z.B. monatliche) Zahlung?
- Die Freiwilligkeit
Erfolgt die Beteiligung des Nutznießers auf freiwilliger (F) Basis oder handelt es sich um eine Zahlung, die (z.B. auf Grundlage eines Gesetzes) verpflichtend (V) ist.
- Die Variabilität der Beitragshöhe
Wird die Höhe des für den Nutznießer individuell anfallenden Drittnutzens in irgendeiner Form kontinuierlich gemessen und der Beitrag entsprechend dynamisch (D) angepasst? Oder wird ein statischer (S) Betrag einmalig individuell oder pauschal festgelegt?

Die **Dauer der Drittnutzerfinanzierung** bestimmt, welche Elemente des ÖPNV mit der Maßnahme finanziert werden können. Einmalige Zahlungen eignen sich in der Regel nur zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, also Baumaßnahmen wie z.B. den Bau einer neuen Straßenbahnlinie oder den Ausbau von Haltestellen. Die deutschen Stellplatzablösebeiträge sind ein Instrument, das in diese Kategorie fällt. Andere Konzepte zur Einbindung der Nutznießer in die Finanzierung der Infrastruktur werden beispielsweise in den USA angewendet. Soll der Betrieb des ÖPNV finanziert werden, werden regelmäßige Beiträge der Nutznießer benötigt. Auch für solche Maßnahmen finden sich im Ausland Beispiele (z.B. die Arbeitgeberabgabe „Versement Transport“ in Frankreich). Dieser Beitrag setzt den Fokus auf Maßnahmen zur fortwährenden Finanzierung des ÖPNV-Betriebs. Während für Infrastrukturbauprojekte meistens große Mengen an Finanzmitteln aufgewendet werden müssen, können betriebliche Verbesserungen, z.B. eine Angebotsverbreiterung oder Taktverdichtung, in der Regel in kleinen Schritten erfolgen, die vergleichsweise nur wenig kosten. Oft sind solche Maßnahmen auch effektiver als teure Investitionen in die Infrastruktur.¹³

Der zweite Aspekt, die **Freiwilligkeit** der Ansätze zur Drittnutzerfinanzierung, hat erheblichen Einfluss auf die kurzfristige Umsetzbarkeit der Maßnahmen. Verpflichtende Maßnahmen benötigen eine gesetzliche Grundlage. Diese ist in Deutschland für viele der Maßnahmen aber (noch) nicht vorhanden. Andere erfordern zumindest den Erlass einer Satzung, die Rechtssicherheit herstellt, was bei komplexer Rechtslage für kleinere Kommunen einen erheblichen Aufwand darstellen kann. Freiwillige Lösungen sind auf derartige juristische Grundlagen nicht angewiesen. Zudem lassen sie mehr Freiraum bei der Ausgestaltung und setzen auf Anreize, die für die Drittnutzer ja bestehen (s.o.), und auf Selbstregulierung anstatt auf Zwang. Deshalb liegt der Fokus dieses Beitrags auf freiwilligen Ansätzen.

Die **Variabilität** oder auch Dynamik der Beitragshöhe bestimmt maßgeblich die Angemessenheit der Beiträge der Drittnutzer zur ÖPNV-Finanzierung. Die Höhe des Drittnutzens

¹³ Vgl. Hess / Lombardi (2005), S. 143.

unterscheidet sich von Nutznießer zu Nutznießer und kann zeitlich variieren. Z.B. kann die Anzahl der Angestellten einer Firma, die den Weg zur Arbeit mit dem ÖPNV zurücklegt, Schwankungen unterliegen. Möglicherweise ändert sich die Anzahl der Mitarbeiter oder die Parkraumsituation im Umfeld eines Betriebs. Die oben beschriebenen Vorteile der Drittnutzerfinanzierung stellen sich nur ein, wenn sich die Beiträge der Nutznießer an ihrem jeweiligen momentanen Nutzen orientieren. Deshalb sollten vorzugsweise Maßnahmen mit dynamischer Beitragsbemessung implementiert werden. Da die Ermittlung der Höhe des anfallenden Drittnutzens wie oben angedeutet jedoch alles andere als trivial und zumeist mit erheblichem Aufwand verbunden sein kann, sollte immer auch die Einführung von Maßnahmen ohne oder mit nur teilweiser Dynamisierung der Beiträge in Betracht gezogen werden (siehe Abschnitt 3). Bei der Dynamisierung können drei Ebenen unterschieden werden:

In **Stufe 1** erfolgt lediglich eine individuelle Bemessung des Beitrags eines bestimmten Nutznießers. Bei einmaligen Zahlungen ist dies die einzig mögliche Form der „Dynamisierung“ und kommt bei fast allen Maßnahmen zur Anwendung. Die Höhe des Drittnutzens und damit des Beitrags wird auf Grundlage individueller Merkmale des Nutznießers geschätzt, aber nicht kontinuierlich erhoben. Voraussetzung ist eine Grundlage zur Berechnung/Schätzung des anfallenden Drittnutzens (siehe Stufe 3).

Dynamische Beiträge (**Stufe 2**) ändern sich kontinuierlich mit der Höhe des für einen Nutznießer im Bemessungszeitraum anfallenden Drittnutzens. Oft wird bei der Bemessung darauf zurückgegriffen werden, wie oft ein Drittnutzen angefallen ist (z.B. Häufigkeit der Benutzung von Parkieranlagen, Anzahl der Mitarbeiter, die den ÖPNV benutzen und keinen Stellplatz benötigen, Anzahl der Kunden, die beim Einkauf den ÖPNV benutzen). Dann kann der Drittnutzen mit pauschalen Beträgen je Fall abgeschätzt werden. In anderen Fällen wird keine Anzahl, sondern direkt der Wert des Drittnutzens geschätzt, z.B. beim Wertzuwachs von Grundstücken und steigenden Mietpreisen. Hierfür ist eine fortlaufende Erhebung der Höhe (z.B. Grundstückspreise) oder Menge des Drittnutzens (z.B. Anzahl Kunden, Anzahl Arbeitnehmer) nötig. Regelmäßige Beiträge sollten grundsätzlich dynamisch erhoben werden, um Akzeptanz und Gerechtigkeit zu gewährleisten (siehe hierzu Abschnitt 2.2)

Stufe 3 sieht zusätzlich eine möglichst regelmäßig aktualisierte Berechnungsgrundlage für die Höhe der dynamischen Beitragszahlungen vor (siehe hierzu auch Abschnitt „Berechnungsgrundlagen“ unten).

Tabelle 1 zeigt das Klassifikationsschema nach den oben genannten Kriterien sowie zugehörige Maßnahmen, die in Abschnitt 4 näher betrachtet werden. Dabei ist die Zuordnung zu den Kategorien teilweise abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen.

Tabelle 1: Übersicht der Maßnahmen (kategorisiert)

	verpflichtend (V)	
	statisch (S)	dynamisch (D)
einmalig (E)		Stellplatzablösebeiträge Erschließungsbeiträge Steuerfond Steuer auf Grundstücksverkauf
regelmäßig (R)	Kommunale Kfz-Abgabe	Parkgebühren Arbeitgeberabgabe Zwangsabnahme Jobticket City-Maut Konzessionen Grundsteueranteil/ Grundbesitzabgabe
	freiwillig (F)	
	statisch (S)	dynamisch (D)
einmalig (E)	Freiwillige Beitragszahlung-, Sponsoring (Infrastruktur)	
regelmäßig (R)	Freiwillige Beitragszahlung, Sponsoring (Betrieb)	Freiwillige, dynamische Beiträge des Handels Gutscheinmodell Kundenbindungskarte/ eTicket-Chipkarte

Quelle: Eigene Darstellung.

Berechnungsgrundlagen

Zur Bemessung jedes Drittnutzens wird eine Berechnungsgrundlage benötigt. Diese Grundlage ist nicht zu verwechseln mit erhobenen Daten (z.B. Anzahl der Kunden, die den ÖPNV benutzen) für eine Dynamisierung der Beiträge gemäß Stufe 2. Auch wenn solche Daten verfügbar sind, steht die absolute Höhe des Drittnutzens noch nicht fest. Beispielsweise ist nicht bekannt, wie viel Umsatz die Kunden, die den ÖPNV nutzen, bringen, oder wie hoch die Kostenersparnis durch einen eingesparten Stellplatz ist. Beim Beispiel der Grundstückspreise muss bekannt sein, wie hoch der Anteil der ÖPNV-Erschließung an der Wertsteigerung ist. Wie bereits ausgeführt, ist das Aufstellen einer solchen Grundlage sehr komplex, vergleichbar beispielsweise mit der Berechnung von Kosten- und Nutzensätzen bestimmter Wirkungen von Verkehrsprojekten für Nutzen-Kosten-Analysen. Auch eine jährliche Fortschreibung scheint hier unrealistisch.

Teilweise könnte die Erhebung dieser Grundlagen mit in die Erhebung der Daten für die Dynamisierung der Beiträge (Stufe 2) integriert werden, wenn z.B. ein bestimmter Umsatz eines Kunden einer ÖPNV-Benutzung zugeordnet werden könnte (siehe Abschnitt 4). Streng genommen müsste aber dann immer noch geschätzt werden, welcher Anteil des Umsatzes ohne Erschließung durch den ÖPNV ausgeblieben wäre, also wie viele Kunden nicht bei dem betreffenden Händler eingekauft hätten. Eine objektive und genaue Ermittlung solcher Werte ist nicht möglich, aber auch nicht nötig, insbesondere bei freiwilligen Maßnahmen. Näheres zu den Bemessungsgrundlagen ist in den Grundsätzen zur Drittnutzerfinanzierung (Abschnitt 3) enthalten.

Die Datenverfügbarkeit kann je nach Kommune und Art des ÖPNV-Angebots stark variieren. Aus einer Kombination der Statistiken können dann grobe Eckwerte zur Höhe des anfallenden Drittnutzens abgeschätzt werden, z.B. aus Beschäftigtenanzahl, Modal Split und den Kosten für den Bau neuer Stellplätze. Auch die Verzinsung des für den Bau einzusetzenden Kapitals kann eingerechnet werden.

Zur Bemessung der Beiträge des Einzelhandels können im einfachsten Fall Daten aus Fahrgasterhebungen genutzt werden. Sind Daten zu Umsätzen, Kundenanzahl und Gewinnen des Einzelhandels vorhanden, kann daraus ein durchschnittlicher Gewinn oder zumindest Umsatz pro ÖPNV-Fahrgast errechnet werden und als Bemessungsgrundlage verwendet werden.

Bei MIV-Nutzern kann zumindest die Häufigkeit des insgesamt angefallenen Drittnutzens, z.B. beim Parken, erfasst werden, je nach System ist dies auch bei einer City-Maut möglich.

2.2 Bewertungsmethodik

Für die Bewertung von Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung wird ein Konzept vorgeschlagen, das auf einem US-amerikanischen Vorbild basiert¹⁴ und in dem verschiedenen Kriterien berücksichtigt werden. Die Kriterien können für verschiedene Anwender mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z.B. Größe einer Kommune) unterschiedliche Bedeutung haben. Auch ist die Bewertung selbst teilweise abhängig von lokalen Gegebenheiten. Wichtig ist das grundlegende Verständnis für die jeweiligen Vor- und Nachteile der Maßnahmen.

Die Bewertung erfolgt qualitativ. Dabei wird eine fünfstufige Skala (von sehr vorteilhaft bis sehr nachteilhaft) verwendet. Die Kriterien zur Bewertung der Maßnahmen und ihre Bedeutung für verschiedene Akteure werden im Folgenden näher erläutert. Hier müssen die Sichtweisen verschiedener Akteure (Aufgabenträger, Drittnutzer, ÖPNV-Nutzer) berücksichtigt und ggf. getrennt bewertet werden. Die Kriterien sind nicht isoliert zu betrachten, sondern hängen voneinander ab. So kann z.B. das Kriterium Gerechtigkeit Einfluss auf die Akzeptanz haben.

Die **Akzeptanz** ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl einer Maßnahme, besonders weil die Drittnutzerfinanzierung noch unbekannt ist und weil sich Nutznießer und andere von der Maßnahme Betroffene erst an die neuen Instrumente „gewöhnen“ müssen. Auch wenn nicht zu erwarten ist, dass generell eine hohe Akzeptanz bei den Drittnutzern gegeben sein wird, weil sie für etwas bezahlen sollen, das bislang für sie kostenfrei war, kann die Ausgestaltung der Maßnahmen doch erheblichen Einfluss auf die Akzeptanz haben. Fairness und ein offensichtlicher Drittnutzen sind hierbei wichtige Faktoren. Auch spielt die Mercklichkeit¹⁵ eine große Rolle. Diese ist u.a. abhängig von der Höhe der Abgabe und davon, ob sie mit einer bereits vorhandenen Zahlung geleistet wird (z.B. Parkgebühr) oder „extra“ anfällt. Wenn die Maßnahme Aktionen seitens der ÖPNV-Nutzer erfordert (z.B. zur Erfassung der Fahrten), ist auch hier auf mögliche Akzeptanzprobleme zu achten. Technisch komplexe Vorgänge und ein erhöhter Zeitaufwand für die Fahrgäste wirken sich negativ auf die Akzeptanz aus. Die Akzeptanz durch Dritte ist immer dann wichtig, wenn die Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung Auswirkungen auf Unbeteiligte haben können. Z.B. werden im Einzelhandel oft Umsatzeinbußen bei einer Erhöhung der Parkgebühren befürchtet. Es sollte immer beachtet werden, dass die Akzeptanz ein Ergebnis subjektiver Wahrnehmungen der Betroffenen ist, von externen Faktoren oder Trends beeinflusst werden kann und deshalb auch regional und zeitlich unterschiedlich ausfallen kann. Diese Beeinflussbarkeit kann aber auch genutzt werden, um die Akzeptanz durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld der Maßnahme zu erhöhen.

Bei der **Machbarkeit** werden drei wichtige Aspekte geprüft:

¹⁴ Vgl. Lari et al. (2009).

¹⁵ Vgl. FORES (2011): Die Mercklichkeit ist ein Begriff aus der Steuerlehre und beschreibt die subjektive Wahrnehmung der Intensität der Besteuerung.

- **Rechtliche Machbarkeit:** Ist eine gesetzliche Grundlage zur Implementierung der Maßnahme vorhanden? Wenn nein, kann eine solche im kommunalen Rahmen geschaffen werden? Verstößt die Maßnahme gegen geltendes Recht? Gibt es datenschutzrechtliche Bedenken?
- **Administrative Machbarkeit:** Wie hoch ist der Verwaltungsaufwand bei Kommunen und Nutznießern? Müssen besondere Prozesse oder Strukturen implementiert werden? Müssen im Vorfeld aufwändige Erhebungen oder Untersuchungen durchgeführt werden? Wie hoch sind die Kosten für die Verwaltung?
- **Technische Machbarkeit:** Sind die erforderlichen technischen Systeme vorhanden oder müssen neue beschafft werden? Wie komplex sind diese Systeme? Wie hoch sind die Kosten?

Zur **nachhaltigen Finanzierung** wird die Höhe und Stabilität der zu erwartenden Einnahmen für die ÖPNV-Finanzierung unter folgenden Gesichtspunkten beurteilt:

- Wie hoch sind die zu erwartenden Einnahmen absolut?
- Wie groß ist das Wachstumspotential?
- Sind die Einnahmen stabil oder sind Schwankungen zu erwarten?
- Wie abhängig ist die Höhe der Einnahmen von der allgemeinen wirtschaftlichen Lage?
- Wie gut ist die Höhe der Einnahmen prognostizierbar?

Ökonomische Wirkungen sind bedeutsam, weil alle Maßnahmen in irgendeiner Weise in wirtschaftliche Aktivitäten eingreifen und/oder nach wirtschaftlichen Aktivitäten der Nutznießer bemessen werden. Zur Bewertung der ökonomischen Wirkung werden die nachstehenden Aspekte betrachtet:

- Steht die Höhe oder die Erhebungsgrundlage der Beiträge in direktem Zusammenhang mit dem Drittnutzen?
- Welche ökonomischen Anreize setzt die Maßnahme (Aktionen zur Vermeidung etc.)?
- Entstehen durch die Maßnahme Marktverzerrungen (z.B. besondere Benachteiligung einer Drittnutzergruppe/Branche)?

Die **Gerechtigkeit** hat großen Einfluss auf die Akzeptanz und ist eng verknüpft mit der ökonomischen Wirkung. Die Betrachtung geht bei diesem Kriterium aber über eine rein ökonomische Beurteilung hinaus. Es wird gefragt:

- Wie ist das Verhältnis von Beitrag zum Nutzen?
- Wird bei der Beitragsbemessung nach Höhe des anfallenden Nutzens differenziert?
- Gibt es eine vertikale Differenzierung, d.h. zahlen leistungsfähigere Nutznießer höhere Beträge als weniger leistungsfähige Nutznießer (sofern gewünscht)?
- Werden leistungsfähigere Nutznießer durch die Maßnahme auch relativ stärker belastet als weniger leistungsfähige (Progression)?
- Lässt die Maßnahme Möglichkeiten für Missbrauch?

Bei der Bewertung der Maßnahmen konnten nicht für alle Maßnahmen alle aufgelisteten Fragen beantwortet und alle Aspekte beurteilt werden, weil in den meisten Fällen keine Erfahrungen aus der Praxis existieren. Besteht die Absicht, Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung zu implementieren, sollte versucht werden, die Fragen des Katalogs für den jeweiligen regionalen Kontext zu beantworten, um zu einer den vorherrschenden Rahmenbedingungen angepassten Beurteilung zu kommen.

3. Grundsätze zur Drittnutzerfinanzierung und Vorgehensweise bei der Einführung

3.1 Grundsätze zur Drittnutzerfinanzierung

Die in diesem Abschnitt vorgestellten Grundsätze zur Drittnutzerfinanzierung sollen helfen, den Einführungsprozess reibungslos zu gestalten und einen nachhaltigen Erfolg der Maßnahmen zu ermöglichen. Sie sind wichtige Erfolgsfaktoren, die vor allem die Akzeptanz der Drittnutzerfinanzierung sicherstellen sollen.

Grundsatz 1: Öffentlichkeitsarbeit

Die Einführung von Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung sollte immer durch eine öffentlichkeitswirksame Informationskampagne vorbereitet und begleitet werden.

Eine gute Öffentlichkeitsarbeit ist eine Grundvoraussetzung für eine hohe Akzeptanz der Drittnutzerfinanzierung. Dabei sollten nicht nur die Drittnutzer, sondern immer auch die Fahrgäste und die Öffentlichkeit informiert werden. Die Nutznießer sind im Vorfeld über ihren Drittnutzen aufzuklären, wenn möglich mit einer ungefähren Angabe der Höhe des Nutzens oder z.B. der Anzahl der Kunden, die den ÖPNV nutzen. Auch sollte unbedingt das direkte Gespräch mit den betroffenen Nutznießern gesucht werden, um über die Art der Maßnahme zu informieren. Die Fahrgäste müssen über ihre mögliche Rolle bei der Drittnutzerfinanzierung aufgeklärt werden (siehe Abschnitt 4.2) und über die Vorteile, die ihnen entstehen (niedrigere Fahrpreise, besseres ÖPNV-Angebot etc.), wenn sie bei der Umsetzung der Maßnahmen mitwirken. Die Öffentlichkeit sollte informiert werden, um die posi-

tiven externen Nutzen des ÖPNV und das Konzept der Drittnutzerfinanzierung in der Gesellschaft bekannt zu machen.

Nach der Einführung sollte in regelmäßigen Abständen über den Erfolg der Maßnahmen Bericht erstattet werden. Dabei sollten auch die Drittnutzer genannt werden, die an freiwilligen Maßnahmen teilnehmen. Für die Nutznießer kann dies das Image positiv beeinflussen und einen großen Werbeeffect haben, wenn Fahrgäste wissen, welche Unternehmen/Einzelhändler etc. den ÖPNV unterstützen. Dieser mögliche Zusatznutzen sollte den Drittnutzern auch im Vorfeld klar gemacht werden. Zusätzlich sollten die Nutznießer ein Zertifikat erhalten, mit dem sie im Betrieb/Ladengeschäft oder auf Broschüren werben können. Auch die Einführung eines Logos für die teilnehmenden Drittnutzer ist denkbar.

Grundsatz 2: Einführung im Rahmen von Angebotsverbesserungen

Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung sollten immer im Rahmen von Angebotsverbesserungen eingeführt werden.

Es wirkt sich positiv auf die Akzeptanz aus, wenn die Nutznießer nicht plötzlich für Drittnutzen aufkommen müssen, für den sie bis jetzt nichts zahlen mussten. Deshalb sollten Verbesserungen im ÖPNV-Angebot, durch die auch der anfallende Drittnutzen erhöht wird, zum Anlass für den Einstieg in die Nutznießerfinanzierung genommen werden. Solche Angebotsverbesserungen können z.B. betriebliche Verbesserungen, wie eine Taktverdichtung oder andere Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung wie neue Fahrzeuge oder neu gestaltete Haltestellen sein. Besonders eignen sich komplett neu eingeführte Angebote, z.B. eine neue Buslinie oder ein neues Anruf-Sammeltaxi-Angebot.¹⁶ Hier ist dann darauf zu achten, dass nicht nur die Nutznießer des neuen Angebots zur Finanzierung herangezogen werden, sondern möglichst alle Mitglieder derselben Drittnutzergruppe im Einzugsbereich der zuständigen Gemeinde oder Nahverkehrsgesellschaft.

Wenn sich die Maßnahmen zur Nutznießerfinanzierung etabliert haben, kann damit begonnen werden, auch andere Drittnutzergruppen, die vom „Bestand“ profitieren, in die Finanzierung des ÖPNV mit einzubeziehen.

Grundsatz 3: Angemessene, transparente Beiträge

Die Beiträge der Drittnutzer sollten in der Höhe angemessen sein und transparent bemessen werden.

Die Problematik der Ermittlung der Höhe des Drittnutzens wurde in den vorangegangenen Abschnitten deutlich gemacht. Es ist aber zunächst weniger wichtig, ob die Beiträge genau dem anfallenden Drittnutzen entsprechen. Wichtig ist, dass die Beiträge den darstellbaren Drittnutzen keinesfalls übersteigen sollten. Deshalb sollten, auch zur Erhöhung der Akzeptanz, eher kleine Beiträge abgeschöpft werden. Je nach Maßnahme und Abrechnungszeit-

¹⁶ Vgl. Boltze et al. (2008).

raum, können diese trotzdem stark variieren. Es ist insbesondere darauf zu achten, dass „kleine“ Drittnutzer durch die Beiträge nicht zu sehr belastet werden. Doppelbelastungen, die denselben Drittnutzen abschöpfen, z.B. eine Arbeitgeberabgabe und Stellplatzablösebeiträge, sind zu vermeiden.

Die Bemessung der Beträge sollte gut nachvollziehbar sein und sich an für das jeweilige Anwendungsgebiet verfügbarem Datenmaterial orientieren. Wichtige Datengrundlagen können z.B. Umsatzstatistiken des Einzelhandels sein, Beschäftigtenzahlen lokaler Unternehmen und natürlich Daten zur ÖPNV-Nutzung wie Fahrgastzahlen, Ein- und Aussteiger an bestimmten Haltestellen, Modal Split im Berufs- und Einkaufsverkehr etc.

Grundsatz 4: Klein anfangen, eigene Leistungsfähigkeit beachten

Die ersten eingeführten Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung sollten einfach zu verwalten sein und keine hohen Investitionen erfordern. Sie müssen der Größe und Leistungsfähigkeit der verwaltenden Instanz angemessen sein.

Bis jetzt gibt es kaum Erfahrungen mit der Nutznießerfinanzierung in Deutschland. Deshalb sollten nicht als erste Maßnahme große Experimente mit großem Investitionsbedarf gewählt werden, sondern Maßnahmen, die zunächst ohne stark erhöhten Aufwand wie z.B. Gesetzesänderungen implementiert werden können, und die ggf. später ausgebaut und technisch verfeinert werden können (z.B. vom Gutscheinmodell zur Rabattkartenabrechnung, siehe Abschnitt 4). Sollen verpflichtende Maßnahmen eingeführt werden, ist die rechtliche Zulässigkeit sicherzustellen. Es sollte zudem beachtet werden, dass manche Maßnahmen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursachen können, der weitere Kosten nach sich ziehen kann, vor allem, wenn viel externer Sachverstand benötigt wird. Interessierte Kommunen, Nahverkehrsgesellschaften etc. sollten überlegen, welche Verwaltungsleistungen von ihnen erbracht werden können und ob alle benötigten Kompetenzen im eigenen Hause vorhanden sind.

Grundsatz 5: Bewusste Auswahl der adressierten Drittnutzer

Es sollten zunächst eine oder mehrere Drittnutzergruppen zur Finanzierung herangezogen werden, für die im Anwendungsgebiet ein besonders hoher Drittnutzen anfällt.

Bei der Auswahl der Maßnahmen und damit auch der adressierten Drittnutzergruppe sollte nicht nur auf die Umsetzbarkeit der Maßnahme geachtet werden, sondern auch darauf, dass mit der Maßnahme Drittnutzergruppen adressiert werden, die im Einzugsbereich der Kommune besonders vom ÖPNV profitieren. Beispielsweise würde die Erhöhung der Parkgebühren in kleinen Kommunen ohne Parkraumprobleme sicher auf wenig Akzeptanz stoßen. Wenn gleichzeitig der Einzelhandel oder ansässige Betriebe nachvollziehbar in besonderem Maße vom ÖPNV profitieren, sollten Maßnahmen besser auf diese Gruppe ausgerichtet sein.

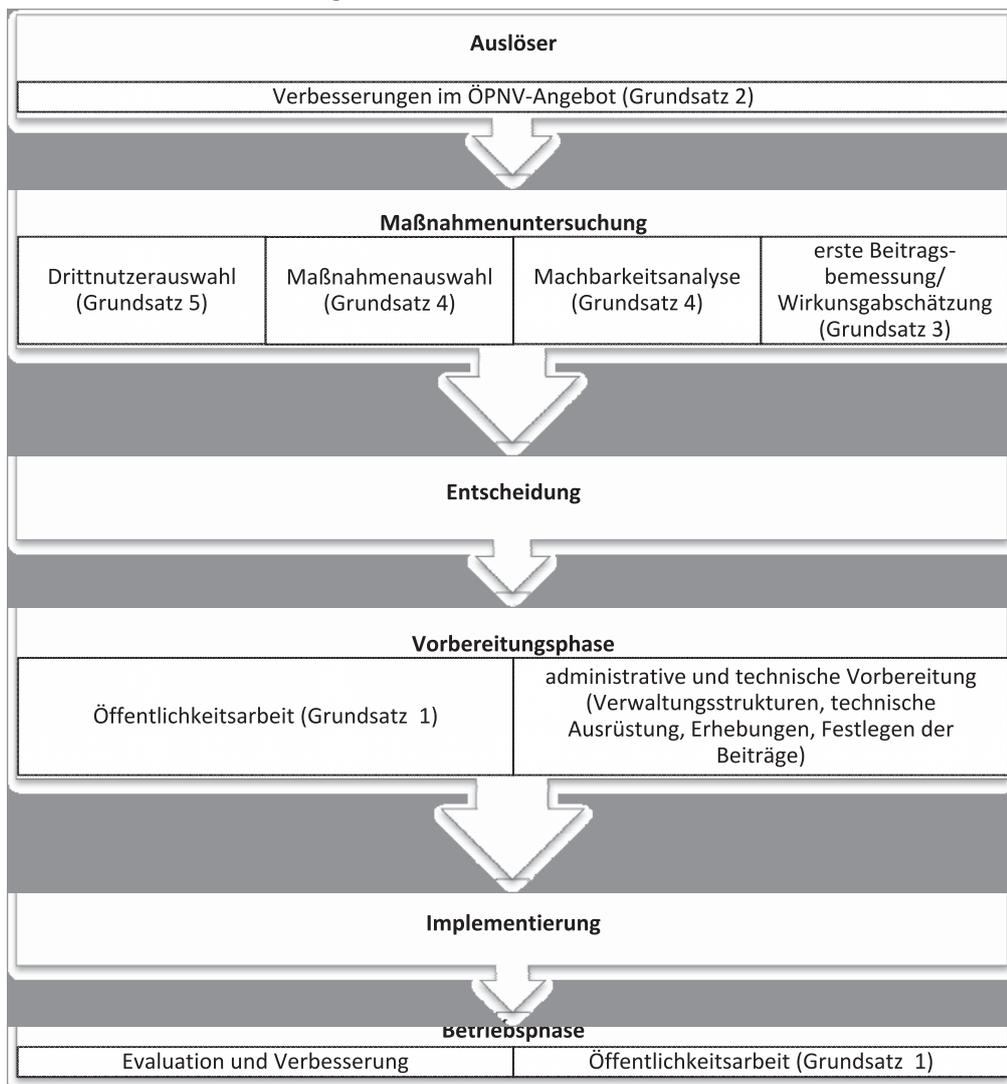
3.2 Vorgehensweise bei der Einführung

Abbildung 2 zeigt einen idealisierten Prozess der Einführung der Drittnutzerfinanzierung, angelehnt an den Planungsprozess der FGSV.¹⁷ Die in den verschiedenen Phasen besonders zu beachtenden Grundsätze sind in Klammern aufgeführt. Bisher nicht erwähnt wurden die administrative und technische Vorbereitung, die parallel zu den anderen Maßnahmen in der Vorbereitungsphase läuft. Hier müssen die notwendigen Verwaltungsprozesse eingeführt und die technischen Voraussetzungen implementiert werden.

Ein wichtiger Aspekt ist dabei die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen. Für manche Maßnahmen werden gesetzliche oder satzungsrechtliche Grundlagen benötigt. Bei freiwilligen Maßnahmen sollten ebenfalls schriftliche Vereinbarungen über Höhe und Fälligkeit der Beträge getroffen werden. Der Prozess darf mit der Einführung nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Eine kontinuierliche Evaluation der Wirkungen und des Ertrags der Maßnahmen ist ebenso notwendig wie die Fortführung der Öffentlichkeitsarbeit (siehe Grundsatz 1).

¹⁷ Vgl. FGSV (2001).

Abbildung 2: Vorgehensweise bei der Einführung von Maßnahmen zur Drittnutzerfinanzierung



Quelle: Eigene Darstellung.

4. Maßnahmenbeschreibung

In diesem Abschnitt werden Maßnahmen (siehe Tabelle 1) zur Einbeziehung der Drittnutzer in die ÖPNV-Finanzierung beschrieben. Die Ansätze stammen zum Teil aus einer internationalen Literaturrecherche, zum Teil aus der nationalen Diskussion, einige wurden im Rahmen des Forschungsprojekts an der TU Darmstadt entwickelt.

Im Ausland werden Maßnahmen der Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV teilweise schon seit geraumer Zeit praktiziert. Zumeist sind diese jedoch nicht in ein Gesamtkonzept zur Nutznießerfinanzierung eingebunden, sondern historisch als Einzelmaßnahmen gewachsen (z.B. „Versement Transport“ in Frankreich). In den USA sind value capture-Ansätze in jüngerer Zeit zunehmend populär geworden, was auch die gestiegene Anzahl an wissenschaftlichen Beiträgen zu diesem Thema zeigt. Die dort praktizierten Maßnahmen zielen jedoch in den meisten Fällen auf die Finanzierung von Infrastruktur, also einmaligen Kosten, und nicht des Betriebs.¹⁸

4.1 Verpflichtende Maßnahmen

Unter den verpflichtenden Maßnahmen finden sich Ansätze, die explizit auf die Nutznießerfinanzierung des ÖPNV abzielen (z.B. Erschließungsbeiträge, Arbeitgeberabgabe), sowie Maßnahmen, die vornehmlich aus anderen Gründen implementiert werden, aber ebenso zur Drittnutzerfinanzierung benutzt werden können, weil sie auch den Nutzen einer bestimmten Drittnutzergruppe abschöpfen (z.B. City-Maut, Parkgebühren).

Allen verpflichtenden Maßnahmen ist gemein, dass sie eine rechtliche Grundlage benötigen, die teilweise nicht in kommunale Zuständigkeit fällt. Daher ist gerade die Einführung von neuen, innovativen Maßnahmen zumindest kurzfristig problematisch. Gerade aus diesem Grund ist es jedoch wichtig, diese Maßnahmen zu kennen, um bei Bedarf für die Zukunft die Schaffung einer rechtlichen Grundlage vorantreiben zu können.

4.1.1 Verpflichtende Maßnahmen mit einmaligem Beitrag

Verpflichtende Maßnahmen mit einmaliger Zahlung eignen sich, wie bereits erwähnt, vor allem zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur. Die wichtigsten identifizierten Maßnahmen sind:

- **Erschließungsbeiträge für den ÖPNV** ergänzend zu den bereits existierenden Beiträgen für Straßenanschluss, Versorgung etc.;
- die **Steuer auf den Grundstücksverkauf**¹⁹ bei Werterhöhung durch ÖPNV-Anschluss;

¹⁸ Vgl. Mietzsch (2010).

¹⁹ Vgl. Goldman et al. (2001).

- **Stellplatzablösebeiträge** und
- der **Steuerfond**²⁰, in den aber keine zusätzlichen Beiträge der Drittnutzer fließen, sondern der nur Wachstum im Steueraufkommen für die ÖPNV-Finanzierung zweckbindet.

Die Zuordnung der Konzepte zu Maßnahmen mit statischen oder dynamischen Beiträgen hängt von der jeweiligen Ausgestaltung ab, vor allem davon, ob bei der Bemessung der Beiträge nach dem tatsächlich anfallenden Nutzen differenziert wird.

4.1.2 Verpflichtende Maßnahmen mit regelmäßigen Beiträgen

Unter den verpflichtenden Maßnahmen mit regelmäßigen Beträgen finden sich

- das bekannte Konzept der **Parkgebühren**;
- die **City-Maut**, die bis jetzt nur im Ausland angewendet wird (z.B. in Stockholm oder London);
- **Arbeitgeberabgaben**²¹ (z.B. Dienstgeberabgabe in Wien), die unterschiedlich ausgestaltet sein können und sich beispielsweise an der Anzahl der Arbeitnehmer orientieren („Versement Transport“/Frankreich) oder an dem durch die Einrichtung erzeugten Verkehr;
- die Verpflichtung der Arbeitgeber zur **Abnahme von Jobtickets**²², die je nach Ausgestaltung aber auch hauptsächlich Arbeitnehmer belasten kann;
- die (teilweise) Bemessung der **Grundsteuer** nach dem Nutzen, der den Grundstücks- und Immobilienbesitzern durch den ÖPNV entsteht (siehe Abschnitt 1.2). Diese Maßnahme ist besonders interessant, weil sie potenziell ertragreich ist. Allerdings fehlt es hier bisher an grundlegenden Untersuchungen zur Feststellung und Isolierung der Höhe des Drittnutzens (s.o.);
- **Konzessionszahlungen** von Ladengeschäften in oder auf dem Gelände von ÖPNV-Stationen. Diese etablierte Maßnahme kann aber nur in Großstädten in großen U-Bahnstationen oder ähnlichen stark frequentierten ÖPNV Zugangspunkten angewendet werden;
- die **kommunale Kfz-Abgabe**, die immer wieder in der Diskussion, aber rechtlich als sehr problematisch einzuschätzen ist.²³

²⁰ Vgl. z.B. Mietzsch (2010).

²¹ Vgl. z.B. Ubbels / Nijkamp (2002).

²² Vgl. Baum et al. (2007).

Auch hier ist die Zuordnung der Maßnahmen zu den Attributen abhängig von der konkreten Ausgestaltung, z.B. bei der City-Maut davon, ob ein Jahresbeitrag (z.B. Vignette) geleistet oder pro Tag oder pro Fahrt abgerechnet wird.

4.2 Freiwillige Maßnahmen

Für die Einführung der Drittnutzerfinanzierung werden mittelfristig vorrangig freiwillige Maßnahmen mit dynamischen Beiträgen empfohlen. Die Gründe dafür wurden in den vorangegangenen Abschnitten dargelegt. Die Zielgruppen dieser Maßnahmen sind der Handel und verwandte Einrichtungen wie Gastronomie, Gesundheitseinrichtungen etc. (siehe Abschnitt 1.2). Theoretisch können auch Arbeitgeber partizipieren.

Grundsätzlich ist es auch denkbar, als „verpflichtend“ klassifizierte Maßnahmen für bestimmte Drittnutzer auf freiwilliger Basis einzuführen (Selbstverpflichtung). Dies ist jedoch nur für Drittnutzergruppen möglich, die eine überschaubare Mitgliederzahl aufweisen und deren Beitrag noch zusätzlich einen öffentlichkeitswirksamen Effekt erzielt (z.B. ansässige Betriebe). Unwahrscheinlich ist, dass Grundstücks- und Immobilienbesitzer oder Autofahrer sich freiwillig an der Drittnutzerfinanzierung beteiligen. Diese prinzipiell frei verhandelbaren Beiträge fallen dann in den freiwilligen Maßnahmen unter die Kategorie Sponsoring, bei der die gelisteten Beiträge als "nicht dynamisch" klassifiziert sind. Trotzdem können auch in solchen Fällen die anfallenden Drittnutzen wie bei einer verpflichtenden Maßnahme regelmäßig geschätzt werden und die Beiträge entsprechend angepasst werden, was aber nur Sinn macht, wenn z.B. alle freiwilligen Teilnehmer die gleiche Berechnungsgrundlage akzeptieren.

Es ist auch möglich, die hier als freiwillig vorgestellten Maßnahmen verpflichtend einzuführen, wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage vorhanden ist.

4.2.1 Freiwillige Maßnahmen mit statischem Beitrag

Eine Unterscheidung nach einmalig oder regelmäßig geleistetem Beitrag erfolgt hier nicht, da die eine **freiwillige Zahlung eines pauschalen Beitrags** (Sponsoring)²⁴, sowohl einmalig als kontinuierlich erfolgen kann. Die Zahlungen eignen sich je nachdem eher zu Finanzierung der Infrastruktur (einmalig) oder des Betriebs (kontinuierlich).

4.2.2 Freiwillige Maßnahmen mit regelmäßigen, dynamischen Beiträgen

Zur Erhebung von **freiwilligen, dynamischen Beiträgen des Handels**, die vom anfallenden Drittnutzen abhängen, sind verschiedene Modelle denkbar. Sie unterscheiden sich vor allem im Mittelfluss, in der technischen Komplexität und in der Genauigkeit bei der Erfassung des Nutzens.

²³ Vgl. Bracher / Weidauer (2006).

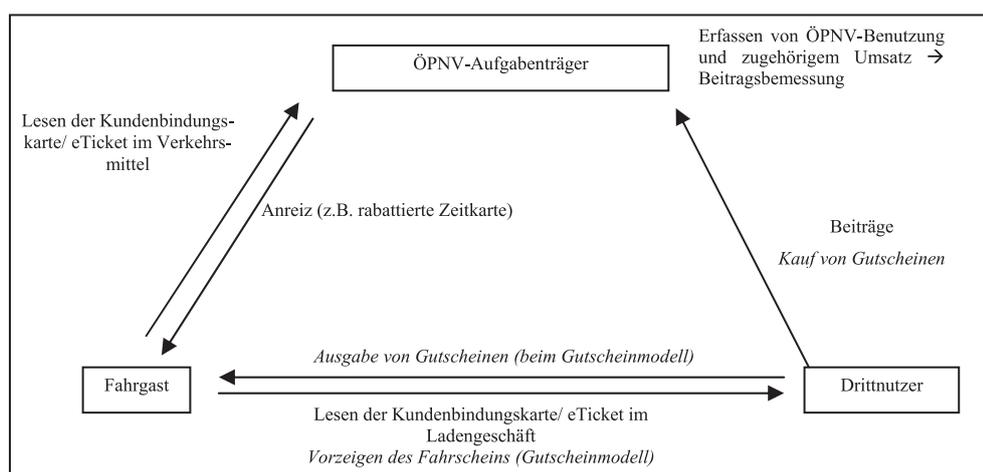
²⁴ Vgl. Benz / Kohoutek (2009).

Beim **Gutscheinmodell** erhält der ÖPNV-Fahrgast nach Vorzeigen seiner Fahrkarte Gutscheine, die er später gegen Prämien eintauschen kann. Die Gutscheine werden von den teilnehmenden Partnern, die sich verpflichten, Gutscheine an Personen mit gültigem ÖPNV Fahrschein auszugeben, in Paketen zu einem bestimmten Preis erworben. Der Preis für die gekauften Gutscheinpakete entspricht dem Finanzierungsbeitrag der Partner (siehe Abbildung 3). Eine Differenzierung der Beitragshöhe ist durch die Ausgabe einer größeren Anzahl an Gutscheinen bei höherem Umsatz möglich.

Das Modell mit **Kundenbindungskarte bzw. eTicket-Chipkarte** ermöglicht eine schnellere Erfassung der Kunden und deren Umsätze durch Lesegeräte. Dabei wird bei Bezahlung im Handel und der vorausgehenden/ anschließenden Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln die Kundenbindungskarte oder in Zukunft die e-Ticket Chipkarte des Kunden eingelese (siehe Abbildung 3). Voraussetzung ist das Vorhalten kompatibler Hard- und Softwareplattformen im Handel (bei Nutzung des e-Tickets) bzw. in öffentlichen Verkehrsmitteln (bei Anwendung mit Kundenbindungskarte).

Der Vorteil dieses Modells ist, dass ein Einkauf direkt mit einer ÖPNV-Fahrt in Verbindung gebracht werden kann. Der Druck und Vertrieb von Gutscheinen entfällt. Der Betrag der Drittnutzer kann fair und automatisch nach Umsatz und ÖPNV-Nutzung abgerechnet werden. Zusätzlich sind detaillierte statistische Auswertungen möglich. Mit einer entsprechend zugeschnittenen Kundenbindungskarte können regionale Wirtschaftskreisläufe gefördert werden. Nachteile dieser Lösung sind der relativ hohe Aufwand für anfängliche Investitionen in kompatible Soft- und Hardware, die teilweise aber sowieso beschafft werden muss. Außerdem muss auf einen ausreichenden Datenschutz geachtet werden.

Abbildung 3: Mittelfluss beim Gutscheinmodell und mit Kundenbindungskarte/ eTicket



Quelle: Eigene Darstellung.

Mittelfluss bei Anreizsystemen für Fahrgäste

Bei den freiwilligen Maßnahmen mit regelmäßigen, dynamischen Beiträgen ist, wenn die Bemessung der Drittnutzerbeiträge nicht auf Basis von Erhebungen und wirtschaftlichen Kenndaten erfolgen soll (siehe Grundsatz 3), die Mitwirkung der Fahrgäste zur Schätzung des Drittnutzens erforderlich. Ihr Beitrag besteht beispielsweise im Vorzeigen ihres Fahrscheins oder ihrer Zeitkarte bei der Bezahlung im Einzelhandel oder, bei technisch höher entwickelten Systemen, in der Benutzung ihrer Rabattkarte oder elektronischen Fahrkarte im Einzelhandel und im öffentlichen Nahverkehrsmittel.

Theoretisch hat der Fahrgast einen Anreiz, bei den Maßnahmen der Nutznießerfinanzierung mitzuwirken, weil dadurch ein besseres ÖPNV-Angebot oder geringere Fahrpreise ermöglicht werden. Dieser Vorteil ist jedoch aus Sicht des Fahrgasts nicht direkt oder kommt erst in der Zukunft zum Tragen. Deshalb sollten für den Fahrgast direktere Anreize gesetzt werden, an der Maßnahme zur Drittnutzerfinanzierung zu partizipieren. Solche Anreize können beispielsweise beim Gutscheinmodell eine Prämie bei der Sammlung einer gewissen Anzahl von Gutscheinen sein, bei der Kundenbindungskarte der Erwerb zusätzlicher Rabattpunkte oder beim Chipkarten-Fahrschein ein geringer Rabatt beim Kauf der nächsten Zeitkarte, wenn der Inhaber regelmäßig seinen Fahrschein vorgezeigt hat.

Diese Prämien sollten möglichst kostengünstig herzustellen bzw. zu beziehen sein, da die Kosten den Erlös aus den Beiträgen der Drittnutzer schmälern. Zumindest in der Einführungsphase wird das Setzen der zusätzlichen Anreize aber empfohlen.

5. Ausblick

Die Ausführungen in den vorangegangenen Abschnitten haben zum Einen gezeigt, dass international verschiedene Konzept zur Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV angewendet werden, die jedoch fast nie in ein übergeordnetes Finanzierungskonzept eingebettet sind, in dem die Nutznießerfinanzierung systematisch betrieben wird. Zum Anderen ist festzustellen, dass die Drittnutzerfinanzierung beachtliche Beiträge zur Finanzierung des ÖPNV leisten kann. Weiterhin ist festzustellen, dass in diesem Bereich noch große Forschungslücken bestehen. Es sind vier Felder zu nennen, in denen besonderer Handlungsbedarf besteht:

Die Drittnutzerfinanzierung sollte systematisch in die Finanzierungskonzepte für den ÖPNV eingebettet werden, so dass ganzheitliche Konzepte mit Berücksichtigung aller Nutzer und Akteure entstehen.

Es müssen verlässliche Bemessungsgrundlagen für die Abschätzung des anfallenden Drittnutzens geschaffen werden. Insbesondere sind größere Untersuchungen zum Zusammenhang von Immobilienwerten und ÖPNV-Erschließung in Deutschland noch nicht vorhanden.

Die rechtliche Anwendbarkeit einzelner Konzepte ist detailliert zu prüfen. Ggf. sind Vorschläge zur Anpassung des rechtlichen Rahmens zu machen, um Kommunen, die eine Nutznießerfinanzierung anstreben, Rechtssicherheit zu geben.

Auf der technischen Seite sollte eine mögliche Kombination bestimmter Maßnahmen der Drittnutzerfinanzierung mit der VDV eTicket Kernapplikation untersucht werden und bei Bedarf eine Modifikation der Kernapplikation angestrebt werden, um eine breite und einheitliche Basis für diese Form der Nutznießerfinanzierung zu schaffen.

Vor dem Hintergrund bereits bestehender Finanzierungslücken und einer möglichen Verschlechterung der Situation sollten die zuständigen Aufgabenträger zumindest ernsthaft über eine Einführung der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV nachdenken. Dabei sollte die Chance genutzt werden, neue Technologien, die Einzug in den ÖPNV halten, konsequent auf ihre mögliche Nutzung zur Umsetzung von Modellen zur Nutznießerfinanzierung zu prüfen und die entsprechenden Funktionen zu implementieren. So kann großer Aufwand zur Erhebung des anfallenden Drittnutzens, der ein gewichtiger Nachteil bei manchen Konzepten darstellt, vermieden werden.

Wie alle neuen Entwicklungen braucht auch die Drittnutzerfinanzierung mutige Pioniere, die das Konzept erstmalig anwenden und Risiken in Kauf nehmen. Die Risiken, wie eine zunächst möglicherweise geringere Akzeptanz oder ein anfangs erhöhter Aufwand, erscheinen aber bei sorgfältiger Vorbereitung und Beachtung der in diesem Artikel benannten Grundsätze begrenzt und beherrschbar.

Abstract

The financial basis for public transport is insecure. So called value capture concepts aim at including third users who benefit from positive external effects of public transport into public transport financing. The theoretical basis of value capture concepts is explained in the first part of this article. Subsequently, frameworks for classification and evaluation of value capture measures are developed. In the second part, recommendations for a practical implementation of value capture concepts in municipalities are given and existing and newly developed measures are presented. It is recommended to implement measures on a voluntary basis at the beginning and to combine future e-ticketing systems with value capture concepts.

LITERATURVERZEICHNIS

- Baum, H. / Schneider, J. / Peters, H. (2007): Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV – Konzept, Quantifizierung und Bewertung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 78, S. 87-107.
- Benz, H. / Kohoutek, S. (2009): Mitfinanzierung flexibler Bedienungsweisen durch Dritte: Midkom Hessen. In: VDV (Hrsg.): Differenzierte Bedienungsweisen im ÖPNV. S. 225-230. Hamburg: DVV Media Group.
- Boltze, M. / Birgelen, A. / Kittler, W. / Kohoutek, S. (2008): Alternative Bedienungsformen sichern Mobilität im Umland. Innovative Ansätze und Erfahrungen in südhessischen Kommunen. In: Der Nahverkehr 26(11/2008), S. 8-14.
- Boltze, M. / Groer, S. (2012): Drittnutzerfinanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Ein Leitfaden für Aufgabenträger. Darmstadt: TU Darmstadt, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrstechnik.
- Bormann, R. / Bracher, T. / Dümmler, O. / Dünbier, L. / Haag, M. / Holzapfel, H. / Kunst, F. / Mietzsch, O. / Mirbach, J. / Mossakowski, H. / Ubbelohde, J-H. / Werner, J. / Zoubek, H. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs – Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Bracher, T. / Weidauer, M. (2006): Neue kommunale Finanzierungsinstrumente im Verkehr. In: Bracher, T. / Holzapfel, H. / Lehmbrock, M. / Haag, M. / Kiepe, F. / Reutter, U. (Hrsg.): Handbuch der Kommunalen Verkehrsplanung, 45. Ergänzungslieferung 12/06. Berlin, Offenbach: Wichmann.
- FGSV - Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (1997): Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen – EWS. Köln: FGSV-Verlag.
- FGSV - Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2001): Leitfaden für Verkehrsplanungen. Köln: FGSV-Verlag.
- FORES - Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. (2011): Steuerbelastungsgefühl. Köln. (<http://www.fores-koeln.de/stpsych/belastung.htm>, 27.05.2011).
- Goldman, T. / Corbett, S. / Wachs, M. (2001): Local Option Transportation Taxes in the United States. Part One: Issues and Trends. Research Report UCB-ITS-RR-2001-3. Berkeley: University of California, Institute of Transportation Studies.
- Haas-Klau, C. / Albrecht, V. (2010): Mehrwert durch Bahnanschluss. In: Der Nahverkehr 28(10/2010), S. 19-23.
- Handy, S. L. / Niemeier, D.A. (1997): Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives. In: Environment and Planning A 29(7), S. 1175 – 1194.

- Hess, D. / Lombardi P. (2005): Governmental Subsidies for Public Transit – History, Current Issues, and Recent Evidence. In: *Public Works Management & Policy* 10, S.138 – 155.
- Himmelstoß, G. / Entsfellner, M. (2008): Steuerlicher Querverbund nun gesetzlich verankert. In: *Bayerischer Kommunalen Prüfungsverband - Geschäftsbericht 2008*, S. 226-239. München.
- Intraplan Consult / Heimerl, G. (2006): Standardisierte Bewertung von Verkehrsweegeinvestitionen des ÖPNV und Folgekostenrechnung. Erstellt im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. München, Stuttgart.
- Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, im Auftrag des BMVBW (2000): *Schlusbericht*.
- Lari, A. / Levinson, D. / Zhao, Z. / Iacono, M. / Aultman, S. / Das, K. V. / Junge, J. / Larson, K. / Scharenbroichet M. (2009): *Value Capture for Transportation Finance*. Technical Research Report. Minneapolis: University of Minnesota, Center for Transportation Research.
- Mietzsch, O. (2010): Private Finanzierung von ÖPNV-Infrastrukturen. In: *Der Städtetag* 63 (3/2010), S. 25-29.
- Ubbels, B. / Nijkamp, P. (2002): Unconventional funding of urban public transport. In: *Transportation Research Part D* 7, S. 317-329.
- Wetzel, D. (2006): Innovative Methods of Financing Public Transportation. In: *Global Urban Development* 2(1), S. 1-3.
- Zumkeller, D. / B. Chlond, B. / Wirtz, M. (2011): *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) – Wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen (Kurzbericht)*. Karlsruhe:, Universität Karlsruhe, Institut für Verkehrswesen.