



Industrie- und Handelskammer
Bonn/Rhein-Sieg

Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Bonn/Rhein-Sieg



Inhalt

Einleitung	05
Besonderheiten des ÖPNV	06
ÖPNV gewährleistet Grundrecht auf Mobilität	06
ÖPNV als Daseinsvorsorge	07
Netz und Betrieb sind verschieden	07
ÖPNV-Netze haben positive und negative Auswirkungen	07
ÖPNV-Verkehrsbetriebe vielfach öffentliche Unternehmen	08
ÖPNV stark reguliert	08
ÖPNV vielfach nicht kostendeckend	08
ÖPNV hat unterschiedliche Auslastungsgrade	08
ÖPNV im Raum Bonn/Rhein-Sieg	09
ÖPNV-Aufgabenträger	09
Nahverkehrsplan grundlegend	09
ÖPNV-Bedarfsplan sichert Investitionen	09
Tarif wird vom VRS gestaltet	10
Nahverkehr Rheinland (NVR) organisiert Schienenpersonennahverkehr	10
Wettbewerb im Nahverkehr auf dem DB-Netz	10
Mehrere Unternehmen bieten ÖSPV-Leistungen an	10
Organisation des ÖPNV in Bonn/Rhein-Sieg	11
Finanzierung des ÖPNV	12
ÖPNV-Finanzierung: Öffentlich und Nutzerentgelte	12
Öffentliche ÖPNV-Finanzierung	13
Bund	14
Land	15
Kommunen	15
Temporäre Förderprogramme von EU, Bund und Land	15
Ausbau erfordert große Summen	16
Alternative Finanzierungsmodelle	17
ÖPNV-Beitrag	17
Bürgerticket	17
Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut	18
Arbeitgeberbeitrag	18
Grundsteuerdifferenzierung nach ÖPNV-Angebot	18
Parkraumbewirtschaftung	18
Empfehlungen	20
Impressum	23



Einleitung

Die Wirtschaftsregion Bonn/Rhein-Sieg ist ein starker Standort, der von der zentralen Lage in Deutschland und Europa profitiert. Neben der geographischen Lage ist für nahezu jeden Wirtschaftszweig jedoch auch die verkehrliche Erreichbarkeit bedeutsam, welche durch unterschiedliche Verkehrsmittel gewährleistet wird. Dazu gehört auch der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), der von vielen Akteuren als zukunftsweisend und als Problemlöser gesehen wird. Wie aus der jüngsten Standortumfrage der Industrie- und Handelskammer (IHK) Bonn/Rhein-Sieg hervorgeht ist der ÖPNV für die Wirtschaft ein wichtiger Standortfaktor.

Die IHK Bonn/Rhein-Sieg hat sich bislang nicht detailliert zum ÖPNV positioniert. So wurden bisher zwar ein Ausbau der Infrastruktur und des Angebots sowie eine Attraktivitätssteigerung und die Schaffung von Park & Ride-Anlagen durch die IHK gefordert, hierfür notwendige Voraussetzungen im Hinblick auf Finanzierung und Organisation wurde jedoch in der IHK-Positionierung nicht behandelt. Zunehmend wird der ÖPNV auch als maßgeblich für die sogenannte „Verkehrswende“ angesehen. Das erfordert erhebliche Investitionen in Infrastruktur und Betrieb, sowie Aufbau von zusätzlichem Fahrpersonal mit entsprechenden Lohnkosten. Grundsätzlich sind die Unternehmen in Bonn/Rhein-Sieg der Ansicht, dass der ÖPNV einen wichtigen Standortfaktor darstellt, wie aus der IHK-Standortumfrage hervorgeht. Deshalb ergibt sich die Notwendigkeit, dass sich die IHK an der Debatte über die künftige Finanzierung des ÖPNV beteiligt. Auch äußern viele Unternehmen in der Region Kritik am ÖPNV – so zum Beispiel über die VRS-Ticketpreise oder das Solidarmodell bei den Jobtickets.

In der vorliegenden Broschüre werden zunächst einige Besonderheiten des ÖPNV gegenüber anderen Formen der Mobilität behandelt. Darauf folgt ein Überblick über die Organisation des ÖPNV in Bonn/Rhein-Sieg. Daran schließt sich eine vereinfachte Darstellung der Finanzierung an – nebst einer Diskussion über alternative bzw. ergänzende Finanzierungsmodelle.

Schließlich werden Empfehlungen zur Organisation und zur Finanzierung des ÖPNV in unserer Region aufgestellt, die sich an die Kommunal-, Landes- und Bundespolitik richten.



Stefan Hagen
*Präsident der
IHK Bonn/Rhein-Sieg*



Dr. Hubertus Hille
*Hauptgeschäftsführer der
IHK Bonn/Rhein-Sieg*

Besonderheiten des ÖPNV

ÖPNV gewährleistet Grundrecht auf Mobilität

Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) unterscheidet sich vom Individualverkehr dadurch, dass jeder ihn nutzen kann bzw. darf, ohne dass ein Verkehrsmittel erworben oder gemietet werden muss. Grundsätzlich unterscheidet man in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV).¹ Der ÖPNV befördert die Fahrgäste im Allgemeinen in größeren Fahrzeugen als der Individualverkehr.² Somit ist der ÖPNV dem motorisierten Individualverkehr (MIV) in einigen Punkten überlegen: Mit dem ÖPNV werden mehr Menschen zu geringeren Kosten befördert als mit dem Pkw. Auch sind die Umweltbelastungen und der Flächenverbrauch durch den ÖPNV – bei hinreichender Auslastung – wesentlich geringer als diejenigen des MIV.

Nutznier des ÖPNV		Art des Nutzen
	Fahrgäste	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilität • Kostenersparnis (im Vergleich zum Pkw) • Zeitersparnis; Möglichkeit, Zeit anders zu nutzen
	Allgemeinheit	<ul style="list-style-type: none"> • Verfügbarkeit von Mobilität • Vermeidung von durch den MIV verursachten volkswirtschaftlichen Kosten
	Motorisierter Individualverkehr	<ul style="list-style-type: none"> • Straßentlastung • Mobilitätsoption im Bedarfsfall
	Handel + Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf für Stellplätze • Umsatzsteigerungen • Mehr Raum für Beschaffungslogistik
	Grund- und Immobilieneigentum	<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Grundstücks- und Mietpreise
	Großveranstaltungen	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf an Stellplätzen
	Arbeitgeber	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf an Stellplätzen • Jobticketmodell

Quelle: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst die das Gemeinwohl sichernden Funktionen und Maßnahmen der Leistungsverwaltung, Düsseldorf, S. 116., Eigene Ergänzungen



ÖPNV als Daseinsvorsorge

Der ÖPNV stellt eine Form der sogenannten Daseinsvorsorge dar. In Nordrhein-Westfalen muss deshalb die Bevölkerung ausreichend mit ÖPNV-Verkehrsleistungen bedient werden.³ Kreise und kreisfreie Städte haben dies als Aufgabenträger zu gewährleisten. Insofern ist der ÖPNV – ob er nun öffentlich oder privat bereitgestellt wird – eine Aufgabe der öffentlichen Hand.

Netz und Betrieb sind verschieden

Es ergibt keinen wirtschaftlichen Sinn, für den ÖPNV jeweils zwei Schienennetze nebeneinander zu betreiben.⁴ Die ÖPNV-Netzinfrastruktur wird häufig durch öffentliche Unternehmen betrieben. Der Erhalt, Neu- und Ausbau von Infrastruktur, wird in der Regel durch öffentliche, oder im Eigentum der öffentlichen Hand befindliche Unternehmen gewährleistet – darunter auch nicht bundeseigene Eisenbahnen, die im Besitz von Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturunternehmen sind. Relationen (Strecken) mit einer hohen Nachfrage werden bevorzugt angeboten. Ein Betrieb von Strecken mit einer geringen Nachfrage ist häufig kostendeckend nicht möglich, diese Verbindungen werden im Rahmen der Daseinsvorsorge dennoch angeboten. Netzbetreiber achten darauf, dass Strecken mit

einer hohen Nachfrage angeboten werden, so dass sich Investitionen und Betrieb rechnen. Zu den verschiedenen Aufgabenträgern zählen der NVR, die DB, Transdev sowie die Bundesstadt Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis.

ÖPNV-Netze haben positive und negative Auswirkungen

Verkehrs-Infrastrukturnetze ermöglichen Mobilitätsgewinne (z.B. kürzere Reisezeiten durch die Verknüpfung unterschiedlicher Mobilitätsangebote), räumliche Erschließungseffekte, Optionsnutzen, Netzeffekte, Produktivitäts- und Wachstumseffekte.⁵ Sie verursachen aber auch Umweltbelastungen, räumliche Trennwirkungen, Lärm, Staukosten und ungedeckte Unfallkosten.^{6,7}

³Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst die das Gemeinwohl sichernden Funktionen und Maßnahmen der Leistungsverwaltung, Düsseldorf, S. 40

⁴Ein Schienennetz stellt ein sogenanntes natürliches Monopol dar, weil ein Netzbetreiber infolge der Fixkostendegression sein Netz stets günstiger betreiben kann als ein Konkurrent. Insofern ist es i.d.R. sinnvoll, nur einen Netzanbieter zu haben. Da der Anbieter dann Monopolist ist, würde er die Nutzer tendenziell „ausbeuten“. Siehe: Mitusch, K.; Brenck, A.; Peter, B.; Czerny, A.; Beckers, T. (2011): Ökonomische Grundsatzfragen zur Ausgestaltung einer Anreizregulierung der Eisenbahninfrastruktur, IGES Institut Berlin, KIT-Karlsruher Institut für Technologie, WHU-Otto Beisheim School of Management, Technische Universität Berlin, Berlin, (S. 28).

⁵Hartwig, K.-H.: Verkehrsinfrastrukturgesellschaft; Eine ordnungspolitische Lösung gegen Erhaltungskrisen und Staus auf den Straßen, S. 343-365 in: Haucap, J.; Thieme, H.J. (2018): Wirtschaftspolitik im Wandel, Ordnungsdefizite und Lösungsansätze, Oldenburg, S. 352

⁶Hartwig, K.-H.: 2007. Der ordnungspolitische Rahmen für die Bereitstellung von Straßeninfrastruktur, in: Institut für Mobilitätsforschung (ifmo) (Ed.):

Öffentliche versus private (Straßen-)infrastrukturfinanzierung (S. 7–15), Berlin, S. 11

⁷Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die verursachten Kosten durch den MIV die des ÖPNV bei weitem übersteigen.

ÖPNV-Verkehrsbetriebe vielfach öffentliche Unternehmen

Viele ÖPNV-Verkehrsunternehmen in Nordrhein-Westfalen stehen im Eigentum der Kreise und kreisfreien Städte – in Bonn/Rhein-Sieg der Bundesstadt Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis. Zwar haben die öffentlichen Verkehrsunternehmen ein klares Kostenbewusstsein, welches ihnen der Aufgabenträger durch die Übernahme des Defizits abverlangt. Jedoch ist der Preisdruck z.B. in Bonn/Rhein-Sieg in den Bereichen Bus-, Straßen- und Stadtbahnverkehr allenfalls teilweise vergleichbar mit demjenigen, der auf einem Wettbewerbsmarkt herrscht.⁸

Gleichwohl muss im Rahmen der derzeitigen Betrauung jedes Jahr bewiesen werden, dass die Kostenstruktur einem durchschnittlich gut geführten Unternehmen entspricht. Dieser Nachweis wird testiert. Im Gegensatz zu Bus-, Straßen- und Stadtbahnverkehr findet im Bereich SPNV in der Region ein Ausschreibungswettbewerb statt. Dennoch gibt es aus Sicht der Kreise und kreisfreien Städte gute Gründe für ein eigenes Verkehrsunternehmen.

Bei einer Vergabe an private Unternehmen ergeben sich folgende Nachteile:

- Der steuerliche Querverbund, der bei kommunalen Konzernen bzw. Holdings möglich ist⁹, entfiele und die Defizite durch den Verlust von Steuervorteilen würden möglicherweise größer.¹⁰
- Der für die notwendigen Ausschreibungen und die Qualitätskontrolle anfallende Verwaltungsaufwand würde vermutlich steigen.
- Bessere Durchgriffsrechte durch kommunale Beherrschung der Entscheidungsgremien entfallen.
- Umsetzungsgeschwindigkeit und Flexibilität bei politischen Beschlüssen entfallen.
- Private Anbieter könnten in vertraglich nicht fixierten Fällen (z. B. Corona) die Leistung verweigern.¹¹
- Es gibt ein Ausfallrisiko (z. B. Insolvenz) des privaten Anbieters.¹²

Für eine Privatisierung spricht jedoch:

- Der Wettbewerbsdruck bei der Ausschreibung senkt die Angebotspreise bzw. den Defizitausgleich.¹³
- Der Wettbewerbsdruck treibt die Innovation und technische Neuerungen voran.¹⁴

ÖPNV stark reguliert

Der ÖPNV wird im Rahmen europäischer-, bundes-, landes- und kommunalrechtlicher Vorschriften organisiert.¹⁵ Es handelt sich um das Beihilferecht, das Vergaberecht, das Verkehrsgewerberecht und das Recht der kommunalen Selbstverwaltung. Sodann sind Unternehmen, die gewerblich Verkehrsleistungen anbieten, an das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) oder das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gebunden.

ÖPNV vielfach nicht kostendeckend

Auch wenn einzelne Leistungen/Strecken des ÖPNV durchaus zu wettbewerbsfähigen Preisen angeboten werden können, ist der Großteil des ÖPNV-Angebots unter den Vorgaben der Daseinsvorsorge nicht kostendeckend. Insofern sind Defizite beim Betrieb eines Gesamtsystems nicht zu vermeiden.

ÖPNV hat unterschiedliche Auslastungsgrade

ÖPNV ist dadurch gekennzeichnet, dass es Spitzenbelastungszeiten sowie nutzungsarme Zeiten gibt. Daraus folgt, dass öffentliche Verkehrsmittel in Hauptverkehrszeiten durchschnittlich zu 80 Prozent mit Fahrgästen besetzt sind oder in der absoluten Schwachverkehrszeit sogar fast leer fahren.¹⁶ Damit ist die durchschnittliche Auslastung vergleichsweise gering, jedoch im Rahmen der ÖPNV-Struktur nicht vermeidbar.¹⁷ Durch die Gestaltung der Tarife versucht z.B. der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) die Auslastung zumindest teilweise zu verbessern. Das Ziel ist es, die Fahrgäste dazu zu bewegen, außerhalb der Hauptverkehrszeiten zu fahren.¹⁸

⁸Ein Blick nach Rheinland-Pfalz oder auch Hessen zeigt, dass die Ausschreibung von Busnetzen dort nichts Besonderes ist.

⁹Dabei können beispielsweise Gewinne aus der Energiesparte zur Deckung der Defizite herangezogen werden.

¹⁰Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die steuerlichen Vorteile durch Gewinne der kommunalen Konzerne bzw. Holdings entstehen, die auf der Grundlage der Bereitstellung von Leistungen wie zum Beispiel der Energieversorgung, Wasserversorgung und der Müllverwertung beruhen.

¹¹Mithin müssten in den Verträgen mit privaten Anbietern viele unvorhersehbare Ereignisse mit aufgenommen werden, die Vertragsgestaltung wäre nicht trivial.

¹²Ein Risiko besteht darin, dass der private Unternehmer die Leistungen nicht mehr erbringen kann, bevor er in die Insolvenz geht. Denn wenn er der Genehmigungsbehörde nachweist, dass er durch eine Kürzung des Angebotes wirtschaftlich überleben könnte, dann darf er das tun. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der private Anbieter dazu verpflichtet ist, seine mögliche Nichterbringung frühzeitig anzuzeigen, sodass der Aufgabenträger Zeit zur Reaktion hat.

¹³Hierbei ist ein besonderes Augenmerk auf die Nachhaltigkeit der Preise bzw. des Defizitausgleichs zu legen. Preisdumping und Nachforderungen können jedoch durch eine präzise Vertragsgestaltung vermieden werden.

¹⁴Hierbei darf nicht übersehen werden, dass gerade kommunale Unternehmen im Auftrag ihrer Eigentümer, bei Übernahme der Mehrkosten, neue Technologien zur Anwendung bringen.

¹⁵Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 39

¹⁶Hierbei sind die Vorgaben des jeweiligen Nahverkehrsplans in Bonn und dem Rhein-Sieg-Kreis zu berücksichtigen: So sollte die Auslastung in der Spitzenstunde max. 65 % betragen, in den Spitzen-20-Minuten max. 80%. Zudem sollte in Schwachlastzeiten jedem Fahrgast ein Sitzplatz zur Verfügung stehen.

¹⁷Es darf nicht übersehen werden, dass die Auslastung von Pkw mit durchschnittlich 20-30 Prozent noch geringer ist.

¹⁸Das geschieht in der Region Bonn/Rhein-Sieg durch das Formel9-Ticket, das in einem bestimmten Zeitraum gültig ist.

Organisation des ÖPNV im Raum Bonn/Rhein-Sieg

ÖPNV-Aufgabenträger

Kreise und kreisfreie Städte sowie die Zweckverbände sind die Aufgabenträger – in der Region die Bundesstadt Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis sowie der NVR.¹⁹ Sie planen, organisieren und gestalten den ÖPNV.²⁰ Dabei obliegt ihnen die Planung, sowie das Management; die Regie dem Zweckverband VRS bzw. dem NVR.²¹ Den Betrieb schließlich führen Verkehrsunternehmen durch.

Nahverkehrsplan grundlegend

Damit der ÖPNV funktioniert, wird ein Nahverkehrsplan aufgestellt, an dem die Aufgabenträger, Bürger, die Verkehrsunternehmen und Träger öffentlicher Belange mitwirken.

ÖPNV-Bedarfsplan sichert Investitionen

Das NRW-Verkehrsministerium erstellt einen ÖPNV-Bedarfsplan. Dieser umfasst den Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur und bedeutsame Investitionsmaßnahmen. Der Bedarfsplan ist Grundlage des ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplans.



¹⁹Der NVR ist Aufgabenträger für den SPNV in der Region Köln/Bonn/Aachen und der gemeinsame Dachzweckverband der Zweckverbände AVW und VRS.

²⁰Auch kreisangehörige Gemeinden und Zweckverbände sind einbezogen.

²¹Die Planung wird meist auf die Zweckverbände übertragen.

Tarif wird vom VRS gestaltet

In der Region des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg, zu der auch Bonn/Rhein-Sieg-Kreis gehört, gelten bei der Nutzung öffentlicher Nahverkehrsmittel unterschiedlicher Verkehrsunternehmen einheitliche Tickets und Preise (VRS-Tarif). Die wirtschaftliche Verantwortung für die Fahrpreise und Tarife liegt bei den Verkehrsunternehmen (Tarifhoheit). Die Verbundgesellschaft organisiert und „betreibt“ den gemeinsamen übergreifenden Tarif. Sie sorgt für die leistungsgerechte Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen zwischen den Verkehrsunternehmen und ist Bindeglied zwischen der Unternehmensebene, den Verwaltungen und der Politik. ÖPNV-Tarife sind nicht frei verhandelbar und genehmigungspflichtig. Für den VRS-Tarif ist die Bezirksregierung Köln die zuständige Behörde.

Nahverkehr Rheinland (NVR) organisiert Schienenpersonennahverkehr

Der Schienenpersonennahverkehr wird durch den Zweckverband Nahverkehr Rheinland organisiert. Der NVR erstellt den Nahverkehrsplan, schreibt den Betrieb einzelner Strecken aus und schließt die entsprechenden Verträge ab.

Wettbewerb im Nahverkehr auf dem DB-Netz

Auf dem Schienennetz der DB Netz AG in Bonn/Rhein-Sieg bieten die DB Regio AG, die National Express Rail GmbH und die Transregio Deutsche Regionalbahn GmbH Zugfahrten aufgrund gewonnener Ausschreibungen im Nahverkehr an.

Mehrere Unternehmen bieten ÖSPV-Leistungen an

In Bonn und im Rhein-Sieg-Kreis wird der ÖSPV auf Straßen und/oder Nicht-Eisenbahn-Schienen von der Stadtwerke Bonn Verkehrs-GmbH (SWBV), der Elektrischen Bahnen der Stadt Bonn und des Rhein-Sieg-Kreises GmbH (SSB), der Rhein-Sieg-Verkehrsgesellschaft mbH (RSVG), der Regionalverkehr Köln GmbH (RVK) und der Kölner Verkehrs-Betriebe AG (KVB) angeboten. Die SWBV ist Betriebsführer der Elektrischen Bahnen der Stadt Bonn und des Rhein-Sieg-Kreises. Gemeinsam mit der KVB betreibt die SWBV die Linien 16 und 18. Die RVK bedient mit ihren Bussen vorwiegend den linksrheinischen Rhein-Sieg-Kreis. Im rechtsrheinischen Rhein-Sieg-Kreis verkehrt überwiegend die RSVG. Das regionale Busnetz ist mit dem städtischen Busnetz Bonns verknüpft und wird somit gemeinsam von der RSVG, der RVK und der SWBV betrieben. Im Busbereich werden im geringen Umfang auch (private) Subunternehmer im Auftrag der drei o.g. Busunternehmen eingesetzt.

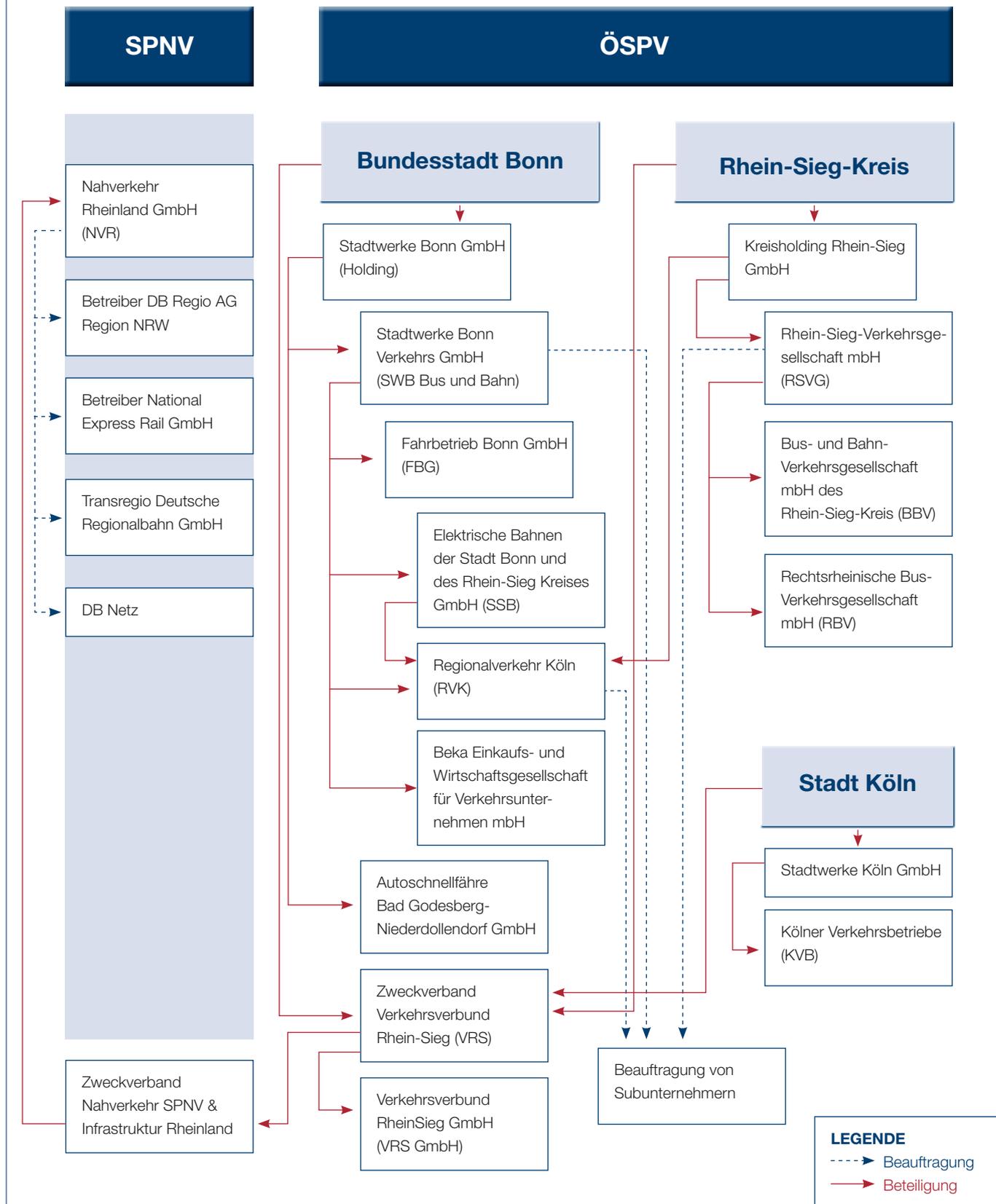
Regionale Wirtschaft sieht Anpassungsbedarf im Tarifsystem



Die Ticketpreise werden auf Nutzerseite kritisiert, weil es Ungleichbehandlungen (z. B. temporär angebotenes 365-Euro-Ticket), kontinuierliche Preisanpassungen und die sehr teuren Einzelpreise²² gibt. Mittelgroße Betriebe mit 50 - 5.000 Beschäftigten erhalten Jobtickets nur im Solidarmodell, sodass eine Ticketabnahme für die gesamte Belegschaft (abzüglich Auszubildende und Schwerbehinderte) erforderlich ist, auch wenn diese nicht von allen genutzt werden.²³

Organisation des ÖPNV in BNRS –

Darstellung der Verflechtungen (Beteiligungen/Beauftragungen)



Eigene Darstellung nach Bundesstadt Bonn (2020): Beteiligungsbericht 2019 der Bundesstadt Bonn; <https://www.bonn.de/medien-global/amt-20-und-21/beteiligungsbericht/Beteiligungsbericht-2019.pdf> - Heruntergeladen am 29.3.2021; Rhein-Sieg-Kreis (2020): Beteiligungsbericht des Rhein-Sieg-Kreises 2018; https://www.rhein-sieg-kreis.de/w/ressourcen/medien/downloads/Dezernat_1/Amt_22_-_Amt_fuer_Beteiligungen__Gebaeude-wirtschaft_und_Kreisstrassenbau/Beteiligungsbericht-2018_final.pdf - Heruntergeladen am 29.3.2021

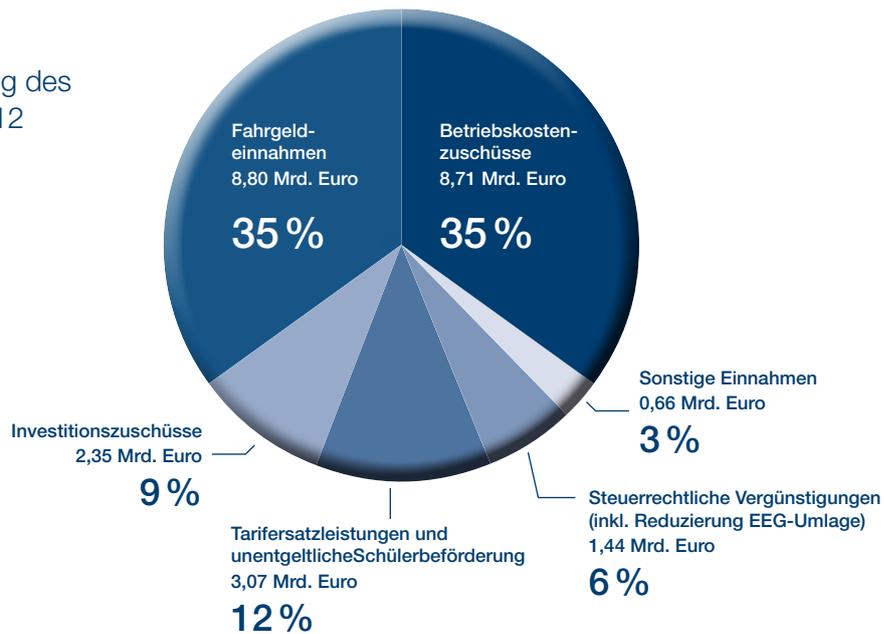
Finanzierung des ÖPNV



ÖPNV-Finanzierung: Öffentlich und Nutzerentgelte

Der ÖPNV wird einerseits durch öffentliche Finanzierungsmittel und andererseits durch die Nutzer finanziert.²⁴ Die Gesamtfinanzierung des ÖPNV in Deutschland sowie die Aufteilung nach Finanzierungsarten zeigt die nachstehende Grafik. Danach entfielen im Jahr 2012 je 35 Prozent auf Fahrgeldeinnahmen und Betriebskostenzuschüsse.²⁵ Weitere 30 Prozent entfallen auf Investitionszuschüsse, Tarifersatzleistungen, Steuerrechtliche Vergünstigungen und Sonstiges.

Abbildung:
Gesamtfinanzierung des
ÖPNV-Sektors 2012
(Deutschland)²⁶



Quelle: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 55

²⁴Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 53.

²⁵Es handelt sich de facto um Defizitausgleiche. Es ist darauf hinzuweisen, dass viele private ÖPNV-Anbieter kostendeckend arbeiten und ein Defizitausgleich nicht erforderlich ist.

²⁶Die IHK wird versuchen, die Finanzierung insbesondere in Bonn/Rhein-Sieg zu ermitteln.

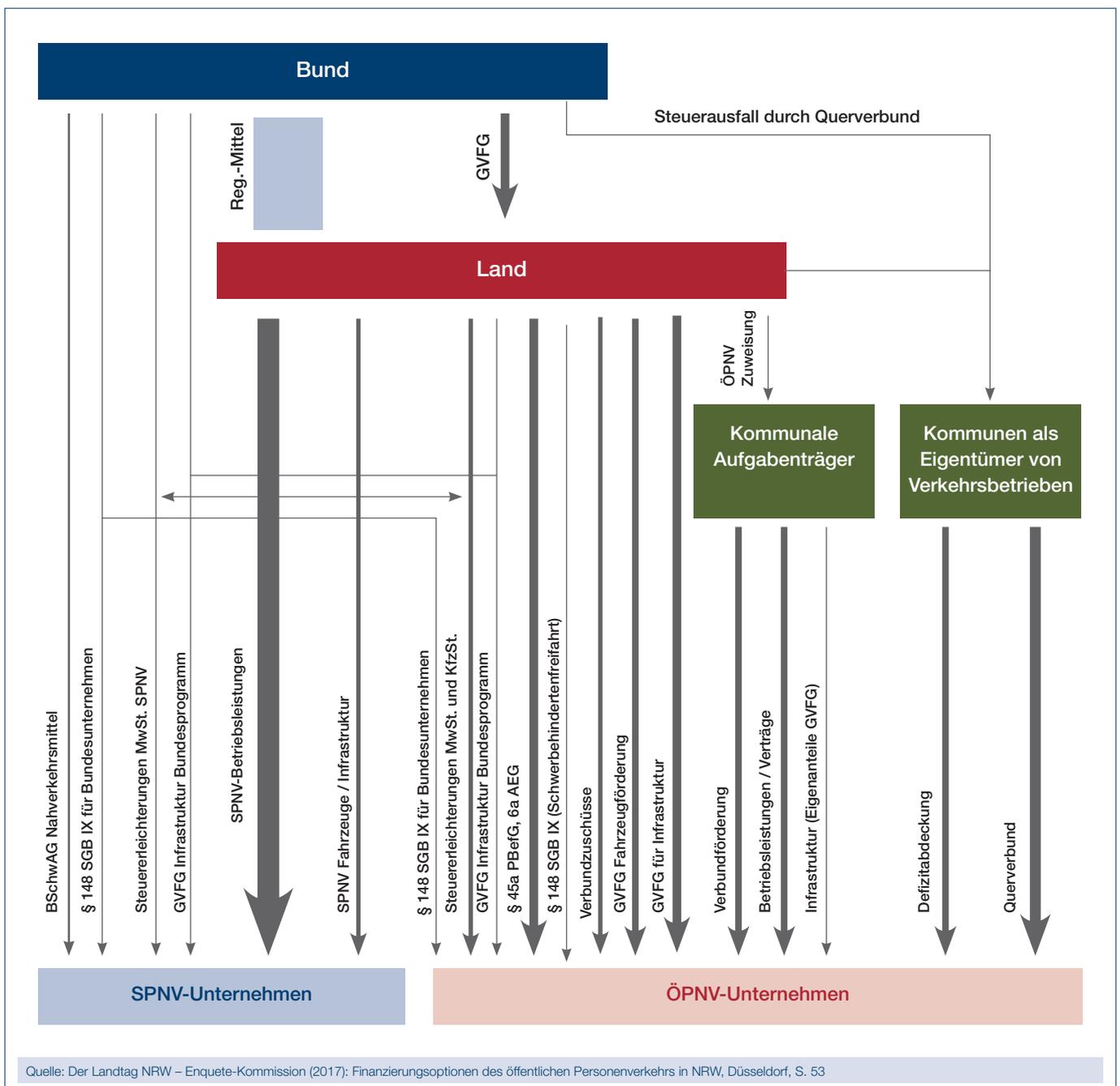
Öffentliche ÖPNV-Finanzierung

Die öffentliche Finanzierung des ÖPNV wird durch die EU, den Bund, das Land NRW und die Kreise bzw. kreisfreien Städte gewährleistet. Teilweise erhalten die SPNV- und ÖSPV-Unternehmen die Mittel direkt, teils indirekt.

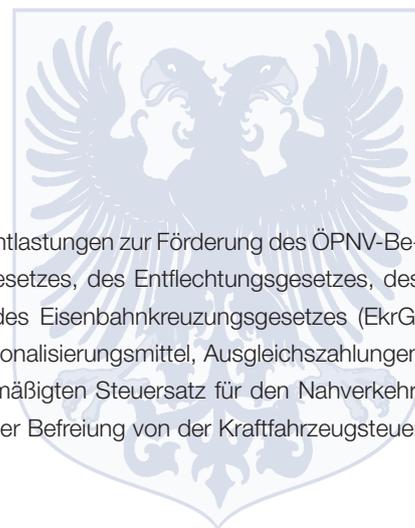
Bei den öffentlichen Mitteln handelt es sich um:²⁷

- ✓ Tarifersatzleistungen (z.B. für Schwerbehinderte und Auszubildende)
- ✓ Steuerrechtliche Vergünstigungen
- ✓ Investitionsförderungen
- ✓ EU-Forschungsförderungsprogramme für Neu-/Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur.

Die verschiedenen Finanzierungsinstrumente sind in der folgenden Übersicht zusammengetragen:



²⁷Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 53.



Bund

Mit Blick auf den Bund sind Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur und Steuerentlastungen zur Förderung des ÖPNV-Betriebs zu nennen.²⁸ Die Infrastruktur wird auf der Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetzes, des Entflechtungsgesetzes, des Bundesschienenwagenausbaugesetzes, der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, des Eisenbahnkreuzungsgesetzes (EKrG) und des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS) finanziert. Der Betrieb wird durch Regionalisierungsmittel, Ausgleichszahlungen aus dem Personenbeförderungsgesetz und dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, einem ermäßigten Steuersatz für den Nahverkehr, Steuerbegünstigungen aus dem Energiesteuergesetz und dem Stromsteuergesetz sowie einer Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer für Linienbusse gefördert.²⁹

Übersicht der Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur

Herkunft	Adressat
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)	Land NRW bzw. Kommunen
Entflechtungsgesetz (EntflechtG)	Land bzw. Kommunen
Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)	Länder
Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II)	DB AG
Eisenbahnkreuzungsgesetz (EKrG)	Infrastrukturbetreiber
Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS)	Länder

Quelle: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 57

Übersicht der Bundesmittel und Steuerentlastungen zur Förderung des ÖPNV-Betriebs (ohne Fahrzeuge)

Herkunft/Name	Adressat
Regionalisierungsmittel	Land NRW
Ausgleichszahlungen gem. § 45 a Personenbeförderungsgesetz und § 6 a Allgemeines Eisenbahngesetz	Land NRW zur Weitergabe an Verkehrsunternehmen
Ausgleichszahlungen gem. §§ 145 ff. Sozialgesetzbuch IX	Verkehrsunternehmen
Ermäßigter Steuersatz NV (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 i.V.m. § 28 Abs. 4 Umsatzsteuergesetz)	Fahrgäste
Steuerbegünstigung gem. § 56 Energiesteuergesetz	Verkehrsunternehmen
Stromsteuerbegünstigung gem. § 9 Abs. 2 Stromsteuergesetz	Verkehrsunternehmen
Steuerbefreiung für Linienbusse gem. § 3 Nr. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz	Verkehrsunternehmen

Quelle: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 56



Land

Das Land NRW bezuschusst den ÖPNV teilweise mit Bundes- und teilweise mit Landesmitteln. Mit Blick auf den Betrieb handelt es sich um eine SPNV-Pauschale, eine ÖPNV-Pauschale, eine Ausbildungsverkehrspauschale, das Sozialticket sowie sonstige Mittel. Den Neubau von Infrastruktur fördert NRW auf der Grundlage des ÖPNVG mit einer pauschalierten Investitionsförderung und Investitionsmaßnahmen in besonderem Landesinteresse.

Übersicht der Landesmittel zur Förderung des ÖPNV-Betriebs- bzw. der ÖPNV-Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen

Herkunft	Adressat
Betrieb	
SPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW (aus Regionalisierungsmitteln des Bundes)	Aufgabenträger
SPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW (aus Regionalisierungsmitteln des Bundes)	Aufgabenträger und Kommunen
Ausbildungsverkehrspauschale gem. § 11a ÖPNVG NRW	Aufgabenträger und Kommunen
Sozialticket	Aufgabenträger und Kommunen
Förderung sonstiger Maßnahmen im besonderen Landesinteresse gem. § 14 ÖPNVG NRW	Aufgabenträger, Kommunen, Verkehrsunternehmen
Infrastruktur	
Pauschalierte Investitionsförderung gem. §§ 12 f. ÖPNVG NRW	Aufgabenträger
Investitionsmaßnahmen im besonderen Landesinteresse gem. § 13 ÖPNVG NRW	Kommunen, Verkehrsunternehmen

Quelle: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 59

Kommunen

Die Kommunen in Bonn/Rhein-Sieg finanzieren den ÖPNV durch Betriebskostenzuschüsse an die Verkehrsunternehmen, Einlagen in Verkehrsunternehmen und den steuerlichen Querverbund. Bei Letzterem werden die Defizite der Verkehrsunternehmen aus den Gewinnen weiterer kommunaler Unternehmen (z.B. Energie- und Wasserversorgung) gedeckt. Zudem stellt der steuerliche Querverbund eine wesentliche Finanzierungsquelle der Verkehrsunternehmen dar, die zu kommunalen Konzernen gehören.

Temporäre Förderprogramme von EU, Bund und Land

Neben den genannten dauerhaften Finanzierungen gibt es Förderungen auf Europa-, Bundes- und Landesebene, welche befristet und in einem engen abgesteckten Rahmen erfolgen. Hierdurch werden oftmals neue Technologien gefördert, um diese den Marktansprüchen anzupassen. Hierzu zähl(t)en beispielsweise

- ✓ Lead City – Modellstadt für Luftreinhaltung
- ✓ Förderprogramm für die Anschaffung von Elektrobussen im öffentlichen Personennahverkehr
- ✓ JIVE (Joint Initiative for hydrogen Vehicles across Europe) – Förderung von Wasserstoffbussen.



Ausbau erfordert große Summen

Ein weiterer – und vielfach geforderter – Ausbau des ÖPNV würde einen erheblichen Finanzierungsbedarf auslösen. Neue und zusätzliche Bahnen und Busse sowie insbesondere das erforderliche Fahrpersonal vergrößern das Defizit der Verkehrsbetriebe.³⁰ Zudem wird zurzeit wegen der „Klimadebatte“ auch der Einsatz alternativer umweltfreundlicher Antriebe gefordert, eine entsprechende EU-Richtlinie schreibt perspektivisch den Einsatz klimafreundlicherer Fahrzeuge vor. Hierdurch erhöht sich der monetäre Umfang der entsprechenden Anschaffungen noch einmal zusätzlich.³¹ Ein nennenswerter Ausbau des ÖPNV würde die Finanzkraft des Landes und der Kommunen erheblich belasten, wobei Kommunen die Hauptlast tragen müssten.³²

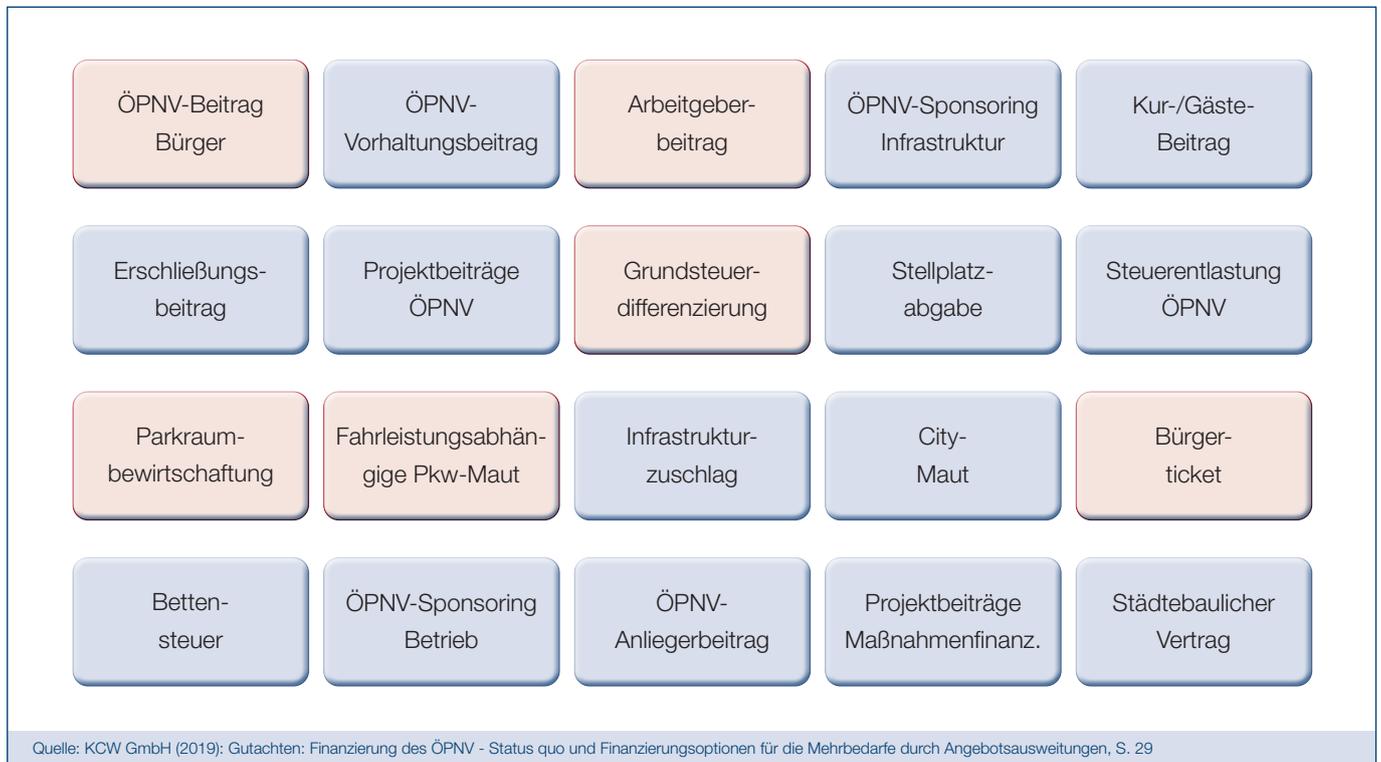
³⁰Der Bau einer neuen Schienenstrecke ist teuer, wird aber von Bund und Land gefördert.

³¹So kostet ein Dieselfus derzeit etwa 220 bis 250 Tsd. Euro, ein Elektrobus jedoch etwa das Zweifache.

³²In Nordrhein-Westfalen lag das Defizit der Verkehrsbetriebe 2015 bei 1,8 Mrd. Euro und das Verkehrsfinanzierungsdefizit der Kommunen bei 600 Millionen Euro. Siehe: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 70

Alternative Finanzierungsmodelle

Um den Ausbau des ÖPNV zu bewältigen, werden derzeit verschiedene Finanzierungsoptionen diskutiert. Einen Überblick bietet die nachstehende Übersicht. Im folgende Teil wird auf einzelne Optionen (Markierung) näher eingegangen.



Im folgenden Abschnitt werden einige der zur Diskussion stehenden Modelle vorgestellt.

ÖPNV-Beitrag

Dabei zahlen die Bürger in Deutschland einen Beitrag, durch welchen bestimmte Kosten, wie etwa die Angebotsausweitung, finanziert werden. Fahrausweise müssen zusätzlich erworben werden, Ermäßigungen oder ein Freifahrtenkontingent sind diskussionswürdig. Einer Schätzung zufolge wären das bei einer Angebotsausweitung des ÖPNV um durchschnittlich 42 Prozent 207 Euro für den Bürger pro Jahr.³³

Bürgerticket

Das Bürgerticket bedeutet, dass die Bürger in Deutschland verpflichtend ein Ticket erwerben. Das Ticket berechtigt, den ÖPNV vollumfänglich zu nutzen, der Erwerb von zusätzlichen Tickets entfällt. Bei einer Angebotsausweitung des ÖPNV um durchschnittlich 42 Prozent ergäbe sich einer Schätzung zufolge für den Bürger ein Ticketpreis von 443 Euro pro Jahr.³⁴

³³KCW GmbH (2019): Gutachten: Finanzierung des ÖPNV - Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, S. 33, https://www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/165-finanzierung-des-oePNV/2019_finanzierung_des_oePNV_fin.pdf, heruntergeladen am 05.02.2021.

³⁴Ebenda.

Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut

In Deutschland wird bereits seit dem Jahr 2005 eine Lkw-Maut erhoben. In der Überlegung ist eine fahrleistungsabhängige Pkw-Maut auf Bundesfernstraßen, welche auch die Vorgaben des EuGHs berücksichtigt. Neben der reinen Fahrleistung könnten die Fahrzeug-Emissionen oder auch die Auslastung der Strecke in die Erhebung einfließen. Bei einer Maut von 1 Cent pro Kilometer kämen – ohne Erhebungskosten – auf Bundesfernstraßen jährlich ca. 3,1 Mrd. Euro zusammen.³⁵

Arbeitgeberbeitrag

Der Arbeitgeberbeitrag wird aus dem wirtschaftlichen Vorteil abgeleitet, den der Arbeitgeber durch die ÖPNV-Anbindung und damit für seine Erreichbarkeit für Beschäftigte und Kunden hat. Zudem reduziert eine gute ÖPNV-Anbindung auch die Anzahl der vorzuhaltenden oder zu schaffenden Pkw-Stellplätze, sodass hier auch eine Kostenersparnis erzielt werden kann. Die für den Arbeitgeberbeitrag relevanten Kosten des ÖPNV werden nach Anzahl der Mitarbeiter auf die beitragspflichtigen Arbeitgeber eines Gebietes umgelegt.^{36,37}

Grundsteuerdifferenzierung nach ÖPNV-Angebot

Die Grundsteuer B ist ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Finanzen, das Gesamtvolumen beträgt bundesweit 2020 etwa 14,16 Milliarden Euro. Diese Steuer könnte mit einer Komponente der verkehrlichen Anbindung versehen werden. Demnach wäre das ÖPNV-Angebot des steuerpflichtigen Grundstücks ein Bestandteil der Ermittlung der Grundsteuerhöhe. Grundstücke mit guter Anbindung an den ÖPNV würden höher belastet als ansonsten vergleichbare Grundstücke, die nicht oder nur schlecht an den ÖPNV angebunden sind.³⁸ Bei einer Steigerung des ÖPNV-Angebotes um 42 Prozent, müsste dadurch rund 1 Milliarde Euro aufgebracht werden.³⁹ Die Berechnung der Grundsteuer wird momentan überarbeitet und soll im Jahr 2025 Anwendung finden. Der aktuell vorherrschende Tenor auf Bundes- und Landesebene ist, dass das Ziel eine „Aufkommensneutralität“ ist. Eine Grundsteuerdifferenzierung nach ÖPNV-Angebot sollte daher nicht zu Mehrbelastungen führen, wäre aber eine Möglichkeit der Zweckbindung der Mittel für die ÖPNV-Finanzierung.

Parkraumbewirtschaftung

Hierbei geht es um eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung in den Kommunen. Dabei werden gebührenfreie Parkplätze zumindest in allen Innenstadtbereichen abgeschafft. Die Einnahmen werden zweckgebunden und könnten genutzt werden, um den ÖPNV zu finanzieren. Kostenpflichtiges Parken erhöht zudem die Kosten der Pkw-Nutzung und steigert somit die relative Attraktivität alternativer Verkehrsmittel.⁴⁰



Empfehlungen

Aus der vorangegangenen Darstellung des Status quo und den Überlegungen zu alternativen Finanzierungsmodellen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

Ausbau erfordert zusätzliche finanzielle Mittel

Der geforderte Ausbau des ÖPNV nebst einer Attraktivierung ist nur mit zusätzlichen finanziellen Mitteln umsetzbar. Diese werden für den Ausbau der Infrastruktur, emissionsarme und zusätzliche Fahrzeuge sowie weiteres Personal benötigt.

Freiwillige Nutzerfinanzierung beibehalten

Die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft nach einem Produkt führen bei Unternehmen zu Anpassungen und Innovationen. Daher sollte die freiwillige Nutzerfinanzierung beibehalten werden. Zudem erhöht sie die Wertschätzung durch die Nutzer für das Produkt und ist eine Zahlungsschwelle, um Personen mit geringeren Mobilitätskosten vom Umstieg abzuhalten.

Finanzierungsmodelle diskutieren

- ➔ **ÖPNV-Beitrag:** Diese Maßnahme ist aus Sicht der IHK diskussionswürdig, da sie die freiwillige Nutzerfinanzierung beibehält und eine zusätzliche Finanzierungsquelle darstellt.
- ➔ **Bürgerticket:** Das Bürgerticket stellt aus Sicht der IHK keinen geeigneten Finanzierungsweg dar, da durch den Entfall der freiwilligen Nutzerfinanzierung die Innovationskraft der Unternehmen und die Wertschätzung der Kunden verringert würden. Der ÖPNV würde zwar weiterhin durch den Nutzer finanziert, jedoch wäre der Beitrag für alle Bürger verpflichtend.
- ➔ **Arbeitgeberbeitrag:** Dieser wird von der IHK abgelehnt. Unternehmen zahlen bereits eine Vielzahl an Steuern, Zusatzbelastungen kommen daher nicht in Frage.
- ➔ **Grundsteuer:** Die Grundsteuer ist tendenziell zu hoch, weitere Mehrbelastungen sind zu vermeiden. Die Grundsteuer stellt bereits jetzt eine wichtige Säule

der kommunalen Finanzierung dar, daher ist es fraglich, wie eine Zweckbindung für den ÖPNV ohne eine Erhöhung umgesetzt werden könnte.

- ➔ **Pkw-Maut:** Die Einführung einer entfernungsabhängigen Maut ist prinzipiell eine gute Idee, wenn diese zweckgebunden wird. Der Ansatz sollte vertieft diskutiert werden.
- ➔ **Parkraumbewirtschaftung:** Die Parkraumbewirtschaftung stellt einen sehr guten Ansatz dar, wenn deren Einnahmen für die ÖPNV-Finanzierung zweckgebunden werden.
- ➔ **CO₂-Steuer und -Zertifikatehandel:** Die Einnahmen aus der CO₂ Steuer und dem CO₂-Zertifikatehandel, die auf Bundesebene anfallen, könnten für die ÖPNV-Finanzierung zweckgebunden werden. Diese Maßnahmen würden auch langfristig zur Erfüllung der Klimaschutzziele der Bundesregierung beitragen.
- ➔ **Mittel aus dem Bundeshaushalt:** Da ohne eine Verkehrswende (vermehrter Umstieg vom MIV auf den ÖPNV) die Erreichung der bundesdeutschen Klimaziele stark gefährdet ist, ergibt sich hieraus eine verstärkte Finanzierungsverantwortung des Bundes in den bundesweiten Ausbau von ÖPNV-Angeboten.

Attraktivität des ÖPNV steigern

Aufgrund seines Potenzials zur Vermeidung von Staus sowie der Verminderung von Treibhausgasen ist der ÖPNV zu stärken. Dabei muss der ÖPNV zu einer „echten“ Alternative für möglichst viele Pkw-Nutzer werden. Die Attraktivität sollte so weit gesteigert werden, dass Autofahrer einen Anreiz zum Umsteigen haben. Dies könnte beispielsweise durch eine Haltestellen- und Taktverdichtung sowie einer Erhöhung des Nutzerkomforts geschehen. Auch ein Blick auf innovative Verkehrsprojekte in anderen Regionen könnte helfen.

Netz und Betrieb wirtschaftlich trennen:

Es sollte geprüft werden, ob die ÖPNV-Netzinfrastruktur vom Betrieb getrennt sein sollte.^{41 42} Dabei könnte die Verantwortung für die Netze bei Bund und Land liegen. Die kommunalen Auf-

gabenträger könnten den Betrieb darauf organisieren. Auch die Straßeninfrastruktur könnte durch Bund und Land bereitgestellt werden, ebenso die ÖSPV-Schiennetze.

Netzanbieter öffentliche oder private Unternehmen

Netzanbieter können öffentliche oder private Unternehmen sein, die sich im Bieterverfahren um den Betrieb eines Netzes bewerben. Sie müssen reguliert werden, damit sie ihre Marktstellung nicht ausnutzen. Des Weiteren muss die **Sicherheit auf dem Netz gewährleistet werden**, was staatliche Einflussnahme erforderlich macht. Die Sicherheit muss von einer unabhängigen, staatlich beauftragten Institution kontrolliert und überwacht werden.

Wettbewerb bei Nutzung der Netze

Die Nutzung der Netze kann im Wettbewerb vergeben werden: ÖPNV-Anbieter können, müssen aber nicht im öffentlichen Eigentum stehen.⁴³ Hinsichtlich der Durchführung der Beförderungsleistung durch Verkehrsunternehmen kann es sinnvoll sein, die Nutzung der Netze im Wettbewerb zu vergeben. Der Netzzugang sollte frei sein in dem Sinne, dass jeder, der auf einem Netz – sei es Straße oder Schiene – eine Transportleistung anbieten will, sich darum bewerben darf.

ÖPNV ist Daseinsvorsorge

Eine wirtschaftliche Betrachtung des ÖPNV muss berücksichtigen, dass der ÖPNV ein Teil der Daseinsvorsorge ist. Deshalb darf nicht jede zu befahrende bzw. zu bedienende Strecke unter dem Aspekt der Kostendeckung durch die Nutzer betrachtet werden. Hierdurch sind Zuschüsse durch die Aufgabenträger,

aber zukünftig vermehrt auch durch Bund und Land erforderlich. Diese müssen ausreichend bemessen sein, sodass die Verluste nachhaltig ausgeglichen werden.

Daseinsvorsorge kann auch privat erfolgen

Eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen kann auch nach Beauftragung durch private Unternehmen gewährleistet werden. Dazu sollte geprüft werden, welche Vor- und Nachteile entstehen, wenn durch die Bundesstadt Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis Leistungen ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben würden.

Ticketing reformieren und vereinfachen

Das Tarifsystem muss für den Nutzer verständlicher werden. Dabei könnte eine Berechnung des Preises beispielsweise nach Luftlinienkilometern hilfreich sein. Das würde das Verständnis für das System erhöhen. Auch die Digitalisierung hilft hier sehr. Ungleichbehandlungen von neuen und bestehenden Kunden sollte es nicht geben. Deshalb sollten Schnupperangebote für Neu- und Gelegenheitskunden nur für einen sehr begrenzten Zeitraum gelten. Es sollte geprüft werden, ob das Solidarmodell für Job-Tickets abgeschafft und durch das Fakultativmodell ersetzt werden könnte.⁴⁴

Synergien bei ÖPNV-Betrieben heben

Bonn und der Rhein-Sieg-Kreis sollten überlegen, wie ihre Verkehrsunternehmen noch stärker zusammenarbeiten könnten. Dadurch ließen sich Synergieeffekte erzielen. Verwaltungen, Werkstätten usw. könnten entsprechend schlanker werden, teilweise wird dies auch schon in Bonn/Rhein-Sieg praktiziert.

⁴¹Im Bereich des DB-Netzes ist dies bereits gegeben. Auch bei den Schienen der HGK ist das gegeben. Die Stadtwerke Bonn sowie auch die RSVG besitzen jedoch Straßen- und Stadtbahninfrastruktur.

⁴²Eine Trennung sollte nur durchgeführt werden, wenn daraus zusätzliche Vorteile entstehen.

⁴³Es darf nicht übersehen werden, dass bei einer Privatisierung einige Vorteile wie z.B. der steuerliche Querverbund oder die Durchgriffsrechte des Aufgabenträgers entfallen.

⁴⁴Aus Sicht der SWBV liegt der Schlüssel zur Vereinfachung der Nutzung in Bezug auf Preissysteme in der Digitalisierung. Mit der Nutzung des Handyticket und check.In/check-Out-Systemen gibt es bereits die ersten Ansätze. Perspektivisch sollte der Nutzer einfach fahren können, ohne sich um Preissysteme Gedanken machen zu müssen. Das wird nur mit zunehmender Digitalisierung funktionieren.

Impressum

Herausgeber	© IHK Bonn/Rhein-Sieg Bonner Talweg 17 53113 Bonn Tel: +49 (0) 228 2284-0 E-Mail: info@bonn.ihk.de
Redaktion und Ansprechpartner	Prof. Dr. Stephan Wimmers Geschäftsführer Handel, Verkehr, Tourismus und Kultur Till Bornstedt Referent Handel, Tourismus, Verkehr
Gestaltung, Titel	Elisabeth Mantouvalou em@mantouvalou.de
Stand	August 2021

Bildnachweise	Titel: astudio/shutterstock, snowing/freepik Seite 4: Denis Belitsky/shutterstock Seite 7: Thomas Stockhausen/shutterstock Seite 9: GaudiLab/shutterstock Seite 12: Oleksiy Mark/shutterstock, mindandi/freepik Seite 16: Octavian/Adobe Stock Seite 19: Hans Jörg Keller/unsplash, bluedesign/Adobe Stock



Industrie- und Handelskammer
Bonn/Rhein-Sieg