

Organisation und Finanzierung des ÖPNV in Bonn/Rhein-Sieg

1. Einleitung
2. Besonderheiten des ÖPNV
3. ÖPNV im Raum Bonn/Rhein-Sieg
4. Finanzierung des ÖPNV
5. Empfehlungen

ENTWURF

1. 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 Problemlöser gesehen wird.

Die Industrie- und Handelskammer (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. 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.

2. 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.

Übersicht: Nutznießer und Nutzenarten des ÖPNV

Nutznießer 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

¹ Letzterer beinhaltet auch Schieneninfrastruktur für Straßen- und Stadtbahnen, die sich oft die Fläche mit der Straße teilt.

² Taxen und Mietwagen bilden eine Ausnahme.

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 für Stellplätze
Arbeitgeber	<ul style="list-style-type: none"> • Bessere Erreichbarkeit, geringerer Bedarf für Stellplätze • 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

Netz und Betrieb sind verschieden

Es ergibt keinen wirtschaftlichen Sinn, für den ÖPNV jeweils zwei Schienennetze nebeneinander zu betreiben.³ 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 betrieben – darunter auch nichtbundeseigene 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,

³ Ein 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).

Optionsnutzen, Netzeffekte, Produktivitäts- und Wachstumseffekte.⁴ Sie verursachen aber auch Umweltbelastungen, räumliche Trennwirkungen, Lärm, Staukosten und ungedeckte Unfallkosten.^{5,6}

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.⁷ 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 ist⁸, entfielen und die Defizite durch den Verlust von Steuervorteilen würden möglicherweise größer.⁹
- Der für die notwendigen Ausschreibungen und die Qualitätskontrolle anfallende Verwaltungsaufwand würde vermutlich steigen.
- Bessere Durchgriffsrechte durch kommunale Beherrschung der Entscheidungsgremien entfällt.

⁴ Hartwig, 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

⁵ Siehe: Karl-Hans Hartwig, 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

⁶ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die hierbei verursachten Kosten des MIV die des ÖPNV bei weitem übersteigen.

⁷ Ein Blick nach Rheinland-Pfalz oder auch Hessen zeigt, dass die Ausschreibung von Busnetzen dort nichts Besonderes ist.

⁸ Dabei können beispielsweise Gewinne aus der Energiesparte zur Deckung der Defizite herangezogen werden.

⁹ Hierbei 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.

- - Umsetzungsgeschwindigkeit und Flexibilität bei politischen Beschlüssen entfällt.
- Private Anbieter könnten in vertraglich nicht fixierten Fällen (z.B. Corona) die Leistung verweigern.¹⁰
- Es gibt ein Ausfallrisiko (z.B. Insolvenz) des privaten Anbieters.¹¹

Für eine Privatisierung spricht jedoch:

- Der Wettbewerbsdruck bei der Ausschreibung senkt die Angebotspreise bzw. den Defizitausgleich.¹²
- Der Wettbewerbsdruck treibt die Innovation und technische Neuerungen voran.¹³

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.¹⁴ 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.

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.

¹⁰ Mithin müssten in den Verträgen mit privaten Anbietern viele unvorhersehbare Ereignisse mit aufgenommen werden, die Vertragsgestaltung wäre nicht trivial.

¹¹ Ein 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.

¹² Hierbei 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.

¹³ Hierbei darf nicht übersehen werden, dass gerade kommunale Unternehmen im Auftrag ihrer Eigentümer, bei Übernahme der Mehrkosten, neue Technologien zur Anwendung bringen.

¹⁴ Siehe: Der Landtag NRW – Enquete-Kommission, 2017, „Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst die das Gemeinwohl sichernden Funktionen und Maßnahmen der Leistungsverwaltung“, Düsseldorf, S. 40

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

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 (Vorgabe des Nahverkehrsplans).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

¹⁶ Hierbei 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.

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

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

3. 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, das Management und 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 und 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.

Tarif wird vom VRS gestaltet

In Bonn/Rhein-Sieg ist die Tarifbildung auf den VRS übertragen. Der Gemeinschaftstarif ist notwendig, damit die sogenannte Durchtarifierung²² innerhalb des Verbundes möglich wurde. Das erfordert allerdings auch einen Ausgleich unter den Verkehrsunternehmen, den der VRS auch leistet. Die Ticketpreise werden auf Nutzerseite kritisiert, weil es Ungleichbehandlungen (temporär angebotenes 365-Euro-Ticket), kontinuierliche Preisanpassungen und die sehr teuren Einzelpreise gibt.²³ 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

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

²⁰ Auch kreisangehörige Gemeinden und Zweckverbände sind einbezogen.

²¹ Die Planung wird meist auf die Zweckverbände übertragen

²² Der Fahrgast braucht nur einen Fahrschein, auch wenn er im VRS mit verschiedenen Verkehrsunternehmen fährt.

²³ Es darf nicht übersehen werden, dass Abotickets im VRS-Gebiet stark rabattiert sind.

allen genutzt werden.²⁴ Die kontinuierlichen Preisanpassungen werden mit Veränderungen der Kostenbestandteile begründet. Steigerungen werden in den Tarifen entsprechend abgebildet.

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

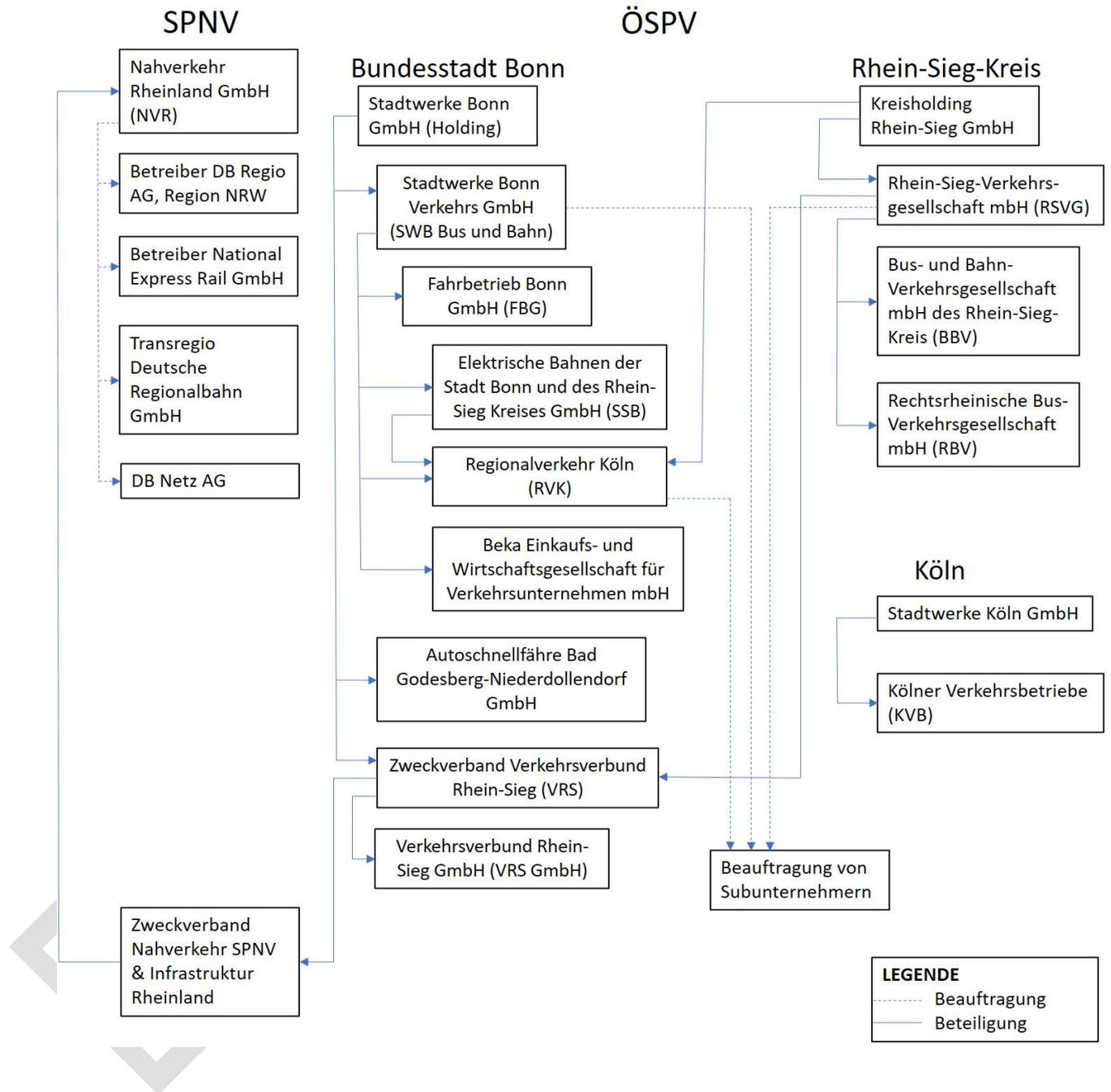
Auf dem Schienennetz der DB Netz AG in Bonn/Rhein-Sieg bieten die DB Regio AG, die National Express Rail GmbH und die Transregio Deutsche Regionalbahn GmbH Zugfahrten aufgrund gewonnener Ausschreibungen im Nahverkehr an.

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.

²⁴ Der VRS hat zum 1. Mai 2021 ein befristetes Pilotprojekt für 50 Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern begonnen. Hierbei muss nur für die interessierten Mitarbeiter ein Jobticket abgenommen werden, mindestens jedoch für 10.

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/vv/ressourcen/medien/downloads/Dezernat_1/Amt_22_-_Amt_fuer_Beteiligungen_Gebaeudewirtschaft_und_Kreisstrassenbau/Beteiligungsbericht-2018_final.pdf - Heruntergeladen am 29.3.2021

4. Finanzierung des ÖPNV

ÖPNV-Finanzierung: Öffentlich und Nutzerentgelte²⁵

Der ÖPNV wird einerseits durch öffentliche Finanzierungsmittel und andererseits durch die Nutzer finanziert.²⁶ 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 Betriebskostenzuschüsse²⁷. Weitere 30 Prozent entfallen auf Investitionszuschüsse, Tarifersatzleistungen, Steuerrechtliche Vergünstigungen und Sonstiges.

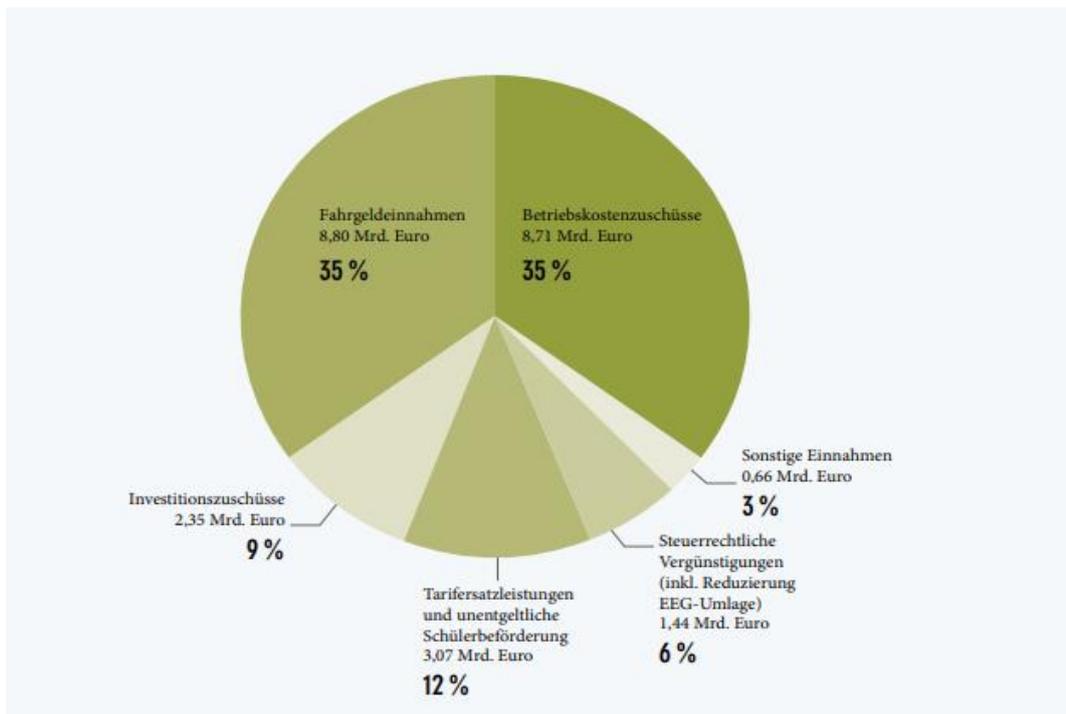
ENTWURF

²⁵ Die IHK wird versuchen, die Finanzierung insbesondere in Bonn/Rhein-Sieg zu ermitteln.

²⁶ Der Landtag NRW – Enquete-Kommission, 2017, Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 53.

²⁷ Es handelt sich de facto um Defizitausgleiche. Es ist darauf hinzuweisen, dass viele private ÖPNV-Anbieter kostendeckend arbeiten und ein Defizitausgleich nicht erforderlich ist.

Abbildung: Gesamtfinanzierung des ÖPNV-Sektors 2012 (Deutschland)²⁸



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

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:²⁹

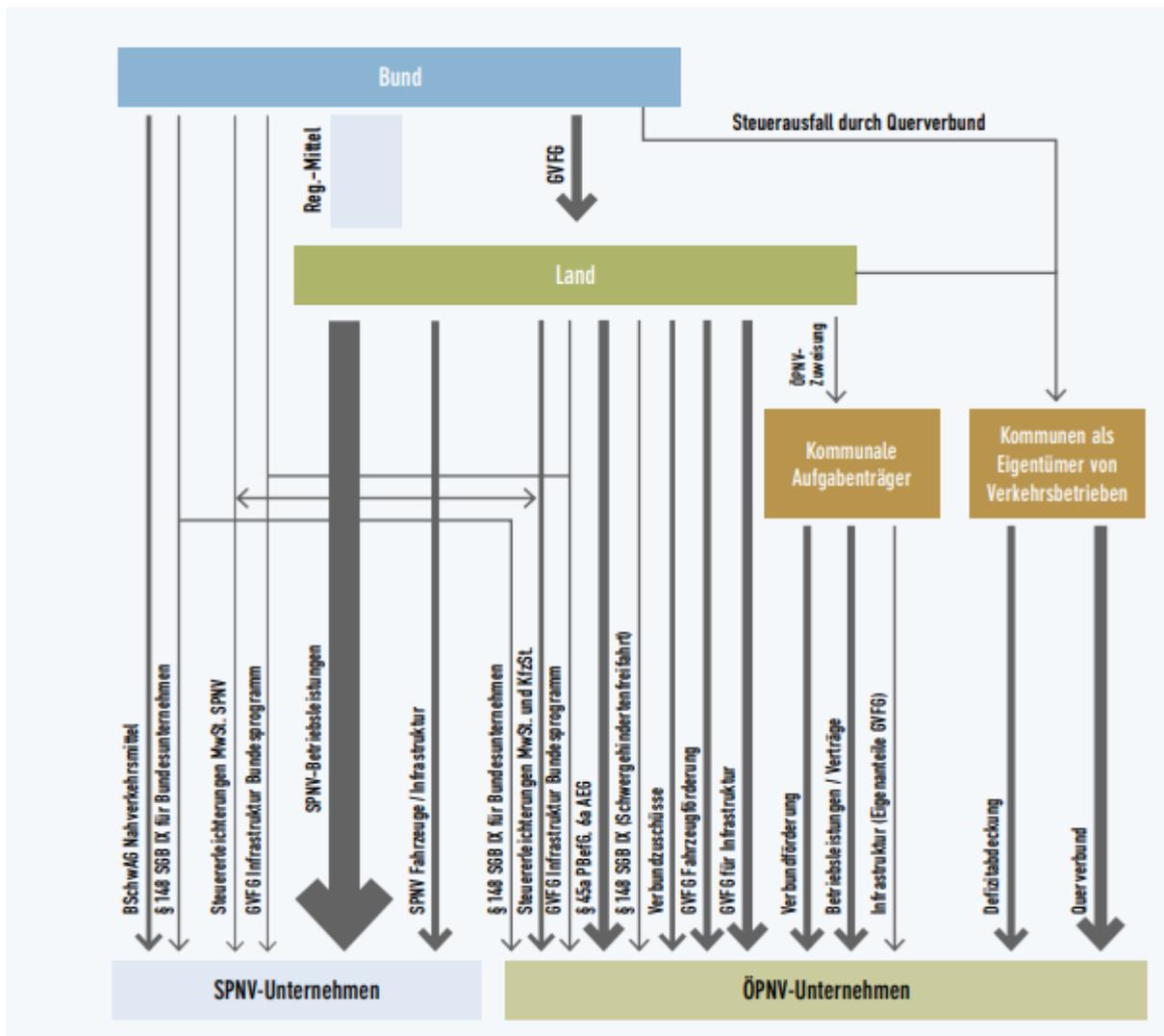
- Tarifersatzleistungen (z.B. für Schwerbehinderte und Auszubildende)
- Steuerrechtliche Vergünstigungen
- Investitionsförderung
- EU-Forschungsförderungsprogramme für Neu-/Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur.

Die verschiedenen Finanzierungsinstrumente sind in der folgenden Übersicht zusammengetragen.

²⁸ Die IHK wird versuchen, die Finanzierung insbesondere in Bonn/Rhein-Sieg zu ermitteln.

²⁹ Der Landtag NRW – Enquete-Kommission, 2017, Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW, Düsseldorf, S. 53.

Übersicht: Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Überblick



Quelle: Der 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.³⁰ Die Infrastruktur wird auf der Grundlage des Gemeindefinanzierungsgesetz, 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

³⁰ Bei letzterer werden Fahrzeuge nicht finanziert.

Steuersatz Nahverkehr, einer Steuerbegünstigungsgesetz und einer Befreiung von der Kraftfahrzeugsteuer für Linienbusse gefördert.³¹

Übersicht der Bundesmittel zur Förderung der ÖPNV-Infrastruktur

Herkunft	Adressat
GVFG	Land NRW bzw. Kommunen
EntflechtG	Land bzw. Kommunen
Bundesschienenwegeausbaugesetz	Länder
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 PBefG und § 6 a AEG	Land NRW zur Weitergabe an Verkehrsunternehmen
Ausgleichszahlungen gem. §§ 145 ff. SGB IX	Verkehrsunternehmen
Ermäßigter Steuersatz NV (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 i.V.m. § 28 Abs. 4 UstG)	Fahrgäste
Steuerbegünstigung gem. § 56 EnergieStG	Verkehrsunternehmen
Stromsteuerbegünstigung gem. § 9 Abs. 2 StromStG	Verkehrsunternehmen
Steuerbefreiung für Linienbusse gem. § 3 Nr. 6 KraftStG	Verkehrsunternehmen

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

³¹ In anderen Bundesländern besteht die Möglichkeit der Förderung von Eisen- und Straßenbahnfahrzeugen und Bussen unabhängig von der Antriebsart.

Land

Das Land NRW bezuschusst den ÖPNV teilweise mit Bundes- 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
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 gerecht zu machen. 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.³² Zudem werden zurzeit wegen der „Klimadebatte“ auch der Einsatz alternativer umweltfreundlicher Antriebe gefordert werden, eine entsprechende EU-Richtlinie schreibt perspektivisch den Einsatz klimafreundlicherer Fahrzeuge vor. Hierdurch erhöht sich der monetäre Umfang der entsprechenden Anschaffungen noch einmal zusätzlich.³³ Ein nennenswerter Ausbau des ÖPNV würde die Finanzkraft des Landes und der Kommunen erheblich belasten, wobei Kommunen die Hauptlast tragen müssten.³⁴

Alternative Finanzierungsmodelle

Um den Ausbau des ÖPNV zu bewältigen, werden derzeit verschiedene Finanzierungsoptionen diskutiert. Einen Überblick bietet die nachstehende Übersicht.

³² Der Bau einer neuen Schienenstrecke ist teuer, wird aber von Bund und Land gefördert.

³³ So kostet ein Dieselbus derzeit etwa 220 bis 250 Tsd. Euro, ein Elektrobuss jedoch etwa das Zweifache.

³⁴ In 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

Übersicht:

ÖPNV-Beitrag Bürger	ÖPNV- Vorhaltungs- beitrag	Arbeitgeber- beitrag	ÖPNV- Sponsoring Infrastruktur	Kur-/Gäste- Beitrag
Erschließungs- beitrag	Projekt- beiträge ÖPNV	Grundsteuer- differenzierung	Stellplatz- abgabe	Steuer- entlastung ÖPNV
Parkraum- bewirtschaft- ung	Fahrleistungs- abhängige Pkw-Maut	Infrastruktur- zuschlag	City-Maut	Bürgerticket
Bettensteuer	ÖPNV- Sponsoring Betrieb	ÖPNV- Anlieger- beitrag	Projektbei- träge Maß- nahmenfin.	Städtebau- licher Vertrag

Quelle: KCW GmbH (2019): Gutachten: Finanzierung des ÖPNV - Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, S. 29

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.³⁵

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.³⁶

Fahrleistungsabhängige Pkw-Maut

³⁵ KCW 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-oenpv/2019_finanzierung_des_oenpv_fin.pdf, heruntergeladen am 05.02.2021.

³⁶ Ebenda.

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.³⁷

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.^{38,39}

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.⁴⁰ Bei einer Steigerung des ÖPNV-Angebotes um 42 Prozent, müsste dadurch rund 1 Milliarde Euro aufgebracht werden.⁴¹ 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

³⁷ Ebenda.

³⁸ Ebenda, S. 35.

³⁹ Insbesondere die Stadt Wien finanziert ihr stark ausgebautes ÖPNV-Angebot auf diese Weise.

⁴⁰ Ebenda, S. 37.

⁴¹ Ebenda, S. 41.

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.⁴²

5. 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 würde. Der ÖPNV würde zwar weiterhin durch den Nutzer finanziert, jedoch wäre der Beitrag für alle Bürger verpflichtend.

⁴² Ebenda, S. 39.

- **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 zusätzliche Belastungen 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 diese für die ÖPNV-Finanzierung zweckgebunden wird.
- **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 würde 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 Bunds 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.^{43,44} Dabei könnte die Verantwortung für die Netze bei Bund und Land liegen. Die kommunalen Aufgabenträger könnten den Betrieb darauf organisieren. Auch die Straßeninfrastruktur könnte durch Bund und Land bereitgestellt werden, ebenso die ÖSPV-Schiennetze.

⁴³ Im 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.

⁴⁴ Eine Trennung sollte nur durchgeführt werden, wenn daraus zusätzliche Vorteile entstehen.

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.

Die Nutzung der Netze kann im Wettbewerb vergeben werden: ÖPNV-Anbieter können, müssen aber nicht im öffentlichen Eigentum stehen.⁴⁵Hinsichtlich 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

⁴⁵ Es darf nicht übersehen werden, dass bei einer Privatisierung einige Vorteile wie z.B. der steuerliche Querverbund oder die Durchgriffsrechte des Aufgabenträgers entfallen.

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.⁴⁶

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

ENTWURF

⁴⁶ Aus Sicht der SWB-V liegt der Schlüssel zur Vereinfachung der Nutzung in Bezug auf Preissysteme in der Digitalisierung. Mit Handyticket und check.In/check-Out-Systemen gehen wir bereits die ersten Schritte. Perspektivisch sollte der Nutzer einfach fahren können, ohne sich um Preissysteme Gedanken machen zu müssen. Das wird nur mit zunehmender Digitalisierung funktionieren.