

Sachstand zur Einführung des Deutschlandtickets

der Bundestag hat am 16.03.2023 die Einführung des Deutschland-Tickets beschlossen. Der Entwurf des „neunten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes“ (BT-Drs. 20/5548) wurde in der Fassung der Beschlussempfehlung mehrheitlich angenommen.

Mit der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses (BT-Drs. 20/6018) wurden noch Änderungen am Gesetzentwurf vorgenommen, die nachfolgend vorgestellt werden. Ferner lag ein Bericht des Haushaltsausschusses (BT-Drs. 20/6019) zur Finanzierbarkeit vor. Zu den Inhalten der Entwürfe, Beschlussempfehlung und der abgelehnten Anträge wird auf die Internetseite des Bundestages verwiesen.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 31.03.2023 die Zustimmung zum Gesetz beschlossen (BR-Drs. 109/23). Daneben fasste er folgende EntschlieÙung:

1. Der Bundesrat begrüÙt, dass mit dem Gesetzgebungsverfahren zum Neunten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes der Weg für die Einführung des Deutschlandtickets zum 1. Mai 2023 frei ist. Gemeinsam finanziert von Bund und Ländern, getragen von Verkehrsunternehmen und Verbänden, wird dieses Deutschlandticket den öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV) nachhaltig verändern und europaweit Impulse setzen. Der Bundesrat bekräftigt die Chancen, die das Deutschlandticket bietet: Es versetzt Menschen in die Lage, nachhaltig und klimafreundlich über Tarifgrenzen hinweg mobil zu sein – zu einem bundesweit einheitlichen Preis, den es bisher im ÖPNV nicht gab. Er verbindet mit dem Deutschlandticket die Hoffnung, dass viele Menschen im ÖPNV hinzugewonnen werden können, die ihn bisher nicht genutzt haben.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass nach diesem wichtigen ersten Schritt als nächster Schritt der bundesweit einheitliche Tarif von Bund und Ländern verlässlich und dauerhaft durch eine auskömmliche Finanzierung zu sichern ist. Denn nur im Jahr 2023 werden auch Mehrkosten über 3 Mrd. Euro hinaus hälftig von Bund und Ländern abgedeckt. Der Bundesrat erwartet, dass der Bund auch in den Jahren 2024 und 2025 einen mindestens hälftigen Nachschuss leistet, sofern die tatsächlichen Kosten des Deutschlandtickets höher sind, als vom Bund angenommen. Mit der Vereinbarung des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 8. Dezember 2022 zur Einführung des Deutschlandtickets ist aus Sicht der Länder die politische Übereinkunft verbunden, dass Bund und Länder die auskömmliche Finanzierung des Tickets in gemeinsamer Verantwortung zu gleichen Teilen gewährleisten.
3. Der Bundesrat hält einen vereinbarten Mechanismus ab dem Jahr 2024 für erforderlich, wie sich Bund und Länder eventuelle Mehrkosten über den fixierten Betrag von 3 Mrd. Euro pro Jahr hinaus hälftig teilen, um einen bundesweit einheitlichen Preis kontinuierlich zu sichern.
4. Der Bundesrat stellt fest, dass der Angebotsausbau aufgrund der Klimaschutzziele im Bereich Verkehr zwingend ist. Der Bundesrat erinnert daher an seine Forderung, dass der Bund zur Angebotssicherung sowie für den Ausbau eine ausreichende und nachhaltige

Aufstockung der Regionalisierungsmittel vornehmen muss. Dies ist für ein attraktives Angebot mit deutlich mehr Bussen und Bahnen und wachsenden Fahrgastzahlen dringend erforderlich. Der Bundesrat weist erneut darauf hin, dass der Bund hier gemäß Artikel 106a Grundgesetz in der Finanzierungsverantwortung steht.

Änderungen im Gesetzgebungsverfahren

Kurz vor Einbringung des Gesetzes hatte das federführende Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) bereits eine Tarifgenehmigungsfiktion (§ 9 Abs. 1 Satz 3 RegG) ähnlich der für das 9-EUR-Ticket aufgenommen. Infolgedessen ist nur eine einfache Anzeige der Anerkennung des Tarifs an die Genehmigungsbehörde erforderlich; sie gilt bis zum 31.12.2023.

Klargestellt wurde durch Umformulierung, dass alle finanziellen Nachteile also auch die Einführungskosten für das Ticket erstattungsfähig sind (§ 9 Abs. 2 Satz 2 RegG).

Eine wesentliche Änderung wurde zur rechtsverbindlichen Einführung des Tickets zum 01.05.2023 vorgenommen. Den Anwendungsbefehl für das Ticket erlässt vorübergehend nun der Bund (§ 9 Abs. 1 Satz 4 RegG neu). Er sichert damit nicht mehr nur anteilig die Finanzierung des Tickets, sondern führt dies auch inhaltlich ein.

Auf Forderung der Länder wird mit dem Gesetz die Erhöhung der Trassen- und Stationsentgelte im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) der bundeseigenen Eisenbahninfrastrukturunternehmen für die Jahre 2023 bis 2025 auf 1,8 % begrenzt.

Umsetzung und Finanzierung

Der Vorverkauf des Deutschlandtickets ist inzwischen gestartet. Es soll ab dem 1. Mai gültig sein. Es handelt sich um ein digitales, deutschlandweit gültiges Nahverkehrsticket zu einem Einführungspreis von 49 Euro pro Monat, das in einem monatlich kündbaren Abonnement angeboten wird. Die wesentlichen politischen Übereinkünfte dazu wurden in den Ministerpräsidentenkonferenzen (MPK) vom 02.11.2022 und 08.12.2022 erzielt, die im Gesetzentwurf in Bezug genommen werden. Vorerst von 2023 bis 2025 beteiligt sich der Bund mit 1,5 Mrd. Euro pro Jahr an dem Vorhaben, die den Bundesländern als zusätzliche Regionalisierungsmittel zur Verfügung gestellt werden. 1,5 Mrd. Euro bringen die Länder auf.

Für das Jahr 2023 trägt der Bund zudem die Hälfte der ggf. anfallenden Mehrkosten bei der Einführung des Tickets, die andere Hälfte bleibt bei den Ländern. Um die Finanzierung des Tickets über 2025 hinaus dauerhaft zu sichern, soll auf Grundlage einer Auswertung der verkehrlichen und finanziellen Auswirkungen im Jahr 2025 ein erneutes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden. Die Auszahlung der zusätzlichen Deutschlandticket-Mittel des Bundes an die Länder erfolgt für 2023 en bloc am 15.05.2023.

Anmerkung:

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat das Verfahren zum Deutschlandticket begleitet. Die Tarifgenehmigungsfiktion und der vorübergehende Anwendungsbefehl des Bundes sind zu begrüßen. Allerdings könnten diese auch verfassungsrechtlich be-

denklich sein. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die befristeten Vorschriften sich schon erledigt haben, bevor in einem Klageverfahren das Bundesverfassungsgericht angerufen werden könnte.

Die kommunalen Spitzenverbände haben wiederholt darauf hingewiesen, dass das Deutschlandticket nicht ausfinanziert ist und nicht zu Lasten der ohnehin unterfinanzierten ÖPNV-Finanzierung gehen darf. Es muss daher eine Entscheidung der MPK über den Ticketpreis oder eine Nachschussverpflichtung für 2024 bereits bis Ende 2023 getroffen werden. Andernfalls sind die zum 01.01.2023 erforderlichen Tarifgenehmigungen durch die Verkehrsunternehmen und Verbünde genehmigungsrechtlich wegen mangelnder Auskömmlichkeit fraglich. Die Finanzierung des Deutschlandtickets wird daher nach unserer Einschätzung politisch bereits Ende 2023, 2024 und 2025 eine Rolle spielen. Die Verkehrsministerkonferenz am 22./23.03.2023 in Aachen hat dazu bereits einen Beschluss gefasst und den Bund adressiert.

Die Begrenzung der Stations- und Trassenpreise wird ausdrücklich begrüßt. Dadurch werden vorläufig mehr Mittel für den Betrieb von ÖPNV und SPNV bereitstehen. Eine Unterdeckung kann nach Einschätzung der Hauptgeschäftsstelle vorerst bis 2024 vermieden werden. Dazu tragen auch zusätzliche Länderfinanzierungen bei. So hat etwa das Land NRW beschlossen, zusätzliche 200 Mio. Euro 2023 aufzubringen, um die erheblich gestiegenen Energiekosten abzumildern und das aktuelle Verkehrsangebot zu sichern.

Tarifbestimmungen

Die gemeinsamen Tarifbestimmungen für das Deutschlandticket erlauben länderspezifische Abweichungen für andere Ticketformen. Bund und Länder haben sich über eine gemeinsame Rabattierung zur Aufrechterhaltung von Jobtickets verständigt. Zu Semestertickets ist eine Einigung noch offen. Die Anpassung von Schüler- und Auszubildenden-Tickets wird in den Ländern diskutiert und zumeist zum neuen Schuljahr erfolgen.

Mustererstattungsrichtlinie

Die sog. Mustererstattungsrichtlinie dient der Abstimmung zwischen Bund (BMDV und BMF) und Ländern über ein bundeseinheitliches Erstattungsverfahren. Auf der Basis und im Rahmen der Mustererstattungsrichtlinie werden die Länder nun umgehend ihre jeweiligen Erstattungsrichtlinien erlassen.

Die Erstattung in Form eines Nachteilsausgleichs erfolgt zunächst in Anlehnung an den Schadensausgleich im Corona-Rettungsschirm. Bezugsjahr für die Solleinnahmen bleibt weiterhin 2019 hochgerechnet auf 2023. Bewilligungsbehörden sind die zuständigen Landesbehörden. Empfänger sind die Verbünde und ÖPNV-Aufgabenträger, die die Leistungen auf Antrag und in Übereinstimmung mit der Verordnung (EU) Nr. 1370/2007 an die Verkehrsunternehmen weiterleiten. Die Länder haben zugesichert, dass sie durch Erlass eine einstweilige Bereitstellung der Mittel nach Antragseingang sicherstellen, um Liquiditätsengpässe zu vermeiden.

Einnahmeaufteilung (Clearing), Evaluation, Marketing

Es wird ein System zur Einnahmeaufteilung entwickelt und eine gemeinsame Clearingstelle geschaffen. In der ersten Stufe wird eine Zuweisung der Ticketeinnahmen nach der PLZ der Bestellerinnen und Besteller des Tickets erfolgen. Ferner wird geregelt, dass Vertriebsorganisationen, die den Erstattungsanspruch überschießende Mehreinnahmen erzielen, zur Rückerstattung verpflichtet werden.

Das Deutschlandticket wird wie das 9-Euro-Ticket begleitend evaluiert. Dazu greift der VDV auf bestehende Rahmenverträge der DB AG zurück. Eine Nullmessung wird in Kürze erfolgen. Daran werden sich umfassende Analysen zur Marktforschung anschließen. Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger können durch Aufstockung partizipieren.

Bund und Länder haben sich auf ein begleitendes Marketing verständigt, das über eine bundesweite Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt wird. Gegen den ausdrücklichen Wunsch des Deutschen Städtetages wurde auf Antrag eines Bundeslandes als Schwerpunkt für das Marketing der ländliche Raum festgelegt.

Die stufenweise Umgestaltung des Erstattungssystems hin zu einer vollständigen Einnahmeaufteilung wird die nächsten zwei Jahre beanspruchen. Der Vollzug insbesondere von Rückerstattungsforderungen dürfte ohne gesetzliche Grundlage schwierig werden. Es ist daher umgehend eine gesetzliche Grundlage in Anlehnung an Länderbestimmungen zu § 45a PBefG in den ÖPNV-Gesetzen der Länder zu schaffen.

Folgen für die ÖPNV-Aufgabenträger

Die kommunalen Spitzenverbände haben eine Erstattungsvorschrift für den Aufwand der Aufgabenträger durch einen Pauschalbetrag in der Mustererstattungsrichtlinie gefordert. Dies ist am Widerstand von BMDV/BMF gescheitert. Für die Änderung des Regionalisierungsgesetzes ist ein Erfüllungsaufwand der Kommunen nicht angegeben. Gleichwohl sollen die ÖPNV-Aufgabenträger nach Auffassung der Länder durch Änderung Öffentlicher Dienstleistungsaufträge (ÖDA) und Erlass einer sog. Allgemeinen Vorschrift die im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1370/2007 beihilferechtskonforme Weiterleitung an die Verkehrsunternehmen vornehmen. Zudem sollen die ÖPNV-Aufgabenträger auch eine Überkompensationskontrolle durchführen. In einer UAG Allgemeine Vorschrift wird unter Federführung Bayerns ein Muster für eine Allgemeine Vorschrift entwickelt.

Eine entsprechende Kontrolle aus eigenen Höchstpreisfestsetzungen liegt in der Zuständigkeit der ÖPNV-Aufgabenträger. Ein von Bund und Ländern vorgegebener Höchstpreis wäre aus unserer Sicht den Kommunen ausdrücklich durch Landesgesetz zu übertragen.

Den Erlass einer Allgemeinen Vorschrift (AV) halten wir ohne eine Landesvorschrift nicht für empfehlenswert. Eine solche AV wäre als kommunale Satzung zu erlassen. Aus Zeitgründen wird auch die noch schwächere Form der Allgemeinverfügung diskutiert. Die untergesetzlichen Erstattungsvorschriften sehen den Ausgleich von Bund und Ländern als Billigkeitsleistung vor. Durch den Erlass einer AV entsteht demgegenüber ein klagefähiger Ausgleichsanspruch der betroffenen Verkehrsunternehmen. Dieser Disparität müssen die Länder durch gesetzliche Ausgleichsregelung begegnen. Ferner sehen wir die Durchsetzung von Ausgleichsansprüchen wie Bestimmungen der vorgesehenen AV ohne gesetzliche Grundlage als nicht gesichert an. Eine gesetzliche Bestimmung halten wir auch wegen der langfristigen Perspektive (Einführung des Deutschlandtickets bis 2025 aber mit der Perspektive dieses langfristig beizubehalten) für unerlässlich. Wir lehnen daher die erörterten Behelfslösungen als nicht als geeignet ab.

(Quelle: DST-Rundschreiben, Umdruck-Nr. V 5060)

gr-ru