Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Stadtentwicklungsausschuss	21.03.2023	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Einführung des Deutschlandtickets

Betroffene Produktgruppe

11.12.04.02 ÖPNV

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Keine Auswirkungen

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine Auswirkungen

Sachverhalt:

O. Genese des Deutschlandtickets

Das Deutschlandticket bedeutet einen Paradigmenwechsel in der Tariflandschaft des ÖPNV. Ein bundesweit einheitliches Ticket wie das Deutschlandticket bietet nun die Möglichkeit eines einfachen, verbund- und länderübergreifenden sowie preislich vergünstigten Tarifs. Damit steht den Bürgerinnen und Bürgern zukünftig ein Ticket zur Verfügung, das im wahrsten Sinne des Wortes grenzenlose Mobilität bietet. Das wird von allen Seiten ausdrücklich begrüßt.

Gleichwohl bleibt der ÖPNV in Ausgestaltung und Finanzierung in Aufgabenträgerverantwortung vor Ort, denn der ÖPNV ist in Deutschland zunächst durch regionale und nicht zentrale Entscheidungskompetenzen gekennzeichnet.

Die Einführung des Deutschlandtickets wurde von Bund und Ländern anlässlich der Konferenz der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 02.11.2022 vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der dreimonatigen Pilotanwendung des 9-Euro-Tickets als deutschlandweit gültigem Nahverkehrsticket beschlossen. Bund und Länder versprechen sich davon einen erheblichen Zuwachs an Neukunden im ÖPNV und verbinden damit die Hoffnung, dass der Verkehrssektor seinen bislang unzureichenden Beitrag zur Erreichung der international (Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad) und national beschlossenen Klimaziele (Bund: Verdopplung der Fahrgastzahlen des ÖPNV, Klimaneutralität bis 2045 und Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65%; NRW: signifikante Verlagerung des ÖPNV-Angebots in NRW um 60% bis 2030) durch diese Preisreduzierungsmaßnahme erreichen kann. Ein Hauptvorteil des Pauschalpreisangebotes und der damit einhergehenden Tarifabsenkung wird in dessen einfacher Handhabbarkeit (keine Tarifenntnisse erforderlich) und deutschlandweiten Gültigkeit gesehen.

I. Tarifbestimmungen

Bei der vertrieblichen Umsetzung müssen die Details zur Einführung des Deutschlandtickets in die Tarifbestimmungen, Abo-AGB, Bestellscheine etc. noch geklärt werden. Inwieweit hierzu deutschlandweite Regelungen getroffen werden können, bleibt abzuwarten. Auch der Umgang mit teilweise offensichtlich schon bei einzelnen Verkehrsunternehmen bzw. deren Vertriebsdienstleistern gestarteten Vorbestellungen, Vorverkäufen und automatischen Umstellungen von bestehenden Abo-Verträgen bewegt sich nach hiesiger Einschätzung zumindest in einer rechtlichen Grauzone.

II. Finanzierung und Zuständigkeit

a) Bund und Länder

Das als Deutschlandticket bezeichnete neue deutschlandweite Pauschalpreisangebot soll zu einem monatlichen Abgabepreis von 49 Euro im Abonnement zum 1. Mai 2023 eingeführt werden. Bund und Länder haben sich am 08.12.2022 darauf verständigt, für das Jahr 2023 alle mit der Einführung des Deutschlandtickets verbundenen Mindererlöse auszugleichen, sofern das Deutschlandticket mit seiner Festsetzung eines Höchsttarifes von 49 Euro bisherige Tarifprodukte kannibalisiert. Bereits am 02.11.2022 hatten sich Bund und Länder auf den Ausgleich, der aus der Einführung des Deutschlandtickets resultierenden Mindererlöse verständigt; dieser wurde allerdings auf den Betrag von 3 Mrd. Euro/Jahr gedeckelt für zunächst zwei Jahre. Anlässlich ihrer Konferenz am 08.12.2022 haben sich die Ministerpräsidenten und die Bundesregierung darauf geeinigt, diesbezüglich für die Folgezeit im Jahr 2023 eine Lösung zu finden.

Seit dem 30.01.2023 liegt vom Bund der Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vor. Eine Zustimmung des Bundestages zu diesem Gesetz vorausgesetzt, gilt dann Folgendes: Der Bund verpflichtet sich, den Ländern in den Jahren 2023-2025 zusätzliche Regionalisierungsmittel in Höhe von jeweils 1,5 Milliarden Euro pro Jahr, insgesamt 4,5 Milliarden Euro, zur Verfügung zu stellen. Die Verwendung dieser Mittel durch die Länder ist an die Einführung des Deutschlandtickets als Maßnahme des ÖPNV gebunden. Die Länder beteiligen sich nach den Beschlüssen von Bundeskanzler und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 02.11.2022 und 08.12.2022 in gleicher Höhe. Nur für das Jahr 2023 verpflichtet sich der Bund sämtliche finanziellen Nachteile aus der Einführung des Deutschlandtickets hälftig auszugleichen; sollte der v. g. Betrag also für 2023 nicht ausreichen, ist eine Nachschusspflicht gegeben. Diese Nachschusspflicht des Bundes ist ausdrücklich auf das Einführungsjahr 2023 begrenzt. Gemäß Gesetzesbegründung „(haben) für die Jahre ab 2024 (...) Bund und Länder die Erwartung, gemeinsam zu vereinbaren, wie die Finanzierung durch Ticketeinnahmen und die vereinbarten Zuschüsse von je 1,5 Milliarden Euro, also 3 Milliarden Euro insgesamt, sichergestellt wird.“

Da das Ticket später als zum 1. Januar 2023 eingeführt wird, verringert sich der für Fahrgeldeinnahmeverluste notwendige Ausgleichsbetrag gemäß Gesetzesentwurf anteilig.

Parallel haben sich Bund und Länder auf eine Aufstockung der Regionalisierungsmittel bereits ab dem Jahr 2022 um 1 Mrd. Euro sowie eine Erhöhung der Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel von 1,8% auf 3% für den Zeitraum 2022 bis 2031 verständigt. Es besteht die Erwartung, dass diese Mittel insbesondere der Sicherung des Bestandsangebotes im ÖPNV einschl. des Ausgleichs der stark gestiegenen Energie- und Personalkosten zugutekommen und nicht zur Finanzierung von Mindererlösen für das Deutschlandticket verwendet werden. Über die über den zweijährigen Einführungszeitraum hinausgehende weitere Entwicklung der Regionalisierungsmittel und des Deutschlandtickets wollen Bund und Länder Ende 2024 sprechen.

b) Aufgabenträger / Verkehrsunternehmen vor Ort

Nach dem Neunten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (s.o.) führen die Länder ab dem 01.05.2023 das Deutschlandticket ein. Auch die notwendige Zustimmung der für den Tarif zuständigen Genehmigungsbehörden gilt nach dem Gesetzesentwurf für die Zeit bis zum

31.12.2023 bundesseitig als erteilt („Genehmigungsfiktion“). Dennoch betont der Bund in der Gesetzesbegründung, dass die Einführung des Deutschlandtickets in der Zuständigkeit der Länder erfolgt. Der Bund sei keine zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Die Länder haben danach das Bundesrecht als eigene Angelegenheit zu vollziehen; diese müssten das Verfahren zur Einführung organisieren und überdies den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen die um den Länderanteil ergänzten Ausgleichsmittel zur Verfügung stellen.

Wie der landesseitige Vollzug vorgenommen werden soll, ist derzeit nicht absehbar. Blicke es bei der Zuständigkeit der Tarifgemeinschaften (hier WestfalenTarif GmbH), einen Beschluss zur Einführung des Deutschlandtickets zu fassen, wäre die Befassung auch der Gremien der Aufgabenträger unumgänglich, da der Vertreter des Aufgabenträgers (hier Stadt Bielefeld vertreten durch die moBiel GmbH) in den Gremien der WestfalenTarif GmbH in dieser wichtigen Frage ohne ein kommunalpolitisches Mandat nicht zustimmen kann. Da aber die landesseitig vorgesehene Regelung zum Vollzug des Bundesrechts (s. o.) derzeit nicht bekannt ist, fehlt die Grundlage dafür, einen solchen Beschluss zu entwerfen.

Im Ergebnis bleibt ab dem Jahr 2024 zudem die Finanzierung des Deutschlandtickets nicht gesichert.

Die Stadt Bielefeld kann daher zum jetzigen Zeitpunkt mit dieser Vorlage nur über die Eckpunkte zum Deutschlandticket berichten. Aktuell geht die Stadt Bielefeld davon aus, dass ein aktiver Beschluss von Seiten der Aufgabenträger für das Einführungsjahr 2023 nicht notwendig wird, da das Land die Einführung des Deutschlandtickets zum Vollzug von Bundesrecht vorgeben und die auskömmliche Finanzierung sichern wird. Sollte wider Erwarten jede Tariforganisation für sich einen Beschluss zur Einführung des Deutschlandtickets fassen müssen, wird das Thema erneut zu beraten sein.

Der Verwaltungsrat des VVOWL, in dem die Verkehrsdezernenten und-fachleute der Kreise und der Stadt Bielefeld sowie auch der NWL als SPNV- Aufgabenträger vertreten sind, hat sich am 31.01.2023 gemeinsam auf das skizzierte Vorgehen verständigt.

III. Problemstellung in tariflicher und vertrieblicher Hinsicht

a) Tarif und Vertrieb

Die Einführung des Deutschlandtickets als monatlich kündbares, deutschlandweit gültiges, nur im Abonnement erhältliches, ausschließlich in der zweiten Wagenklasse verfügbares und digital vertriebenes Pauschalpreisangebot ohne Mitnahmemöglichkeiten (mit Ausnahme von Kindern bis zum sechsten Lebensjahr) führt zu einer Vielzahl von Anpassungsnotwendigkeiten in der Tarifierung sowie beim Vertrieb. Hierauf müssen sich die Verkehrsunternehmen bzw. erlösverantwortlichen Aufgabenträger und die in ihrem Auftrag tätigen Tariforganisationen und Verkehrsverbände frühzeitig einstellen und sich darauf aktiv vorbereiten. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Liquidität aus dem Raum TeutoOWL bzw. der OWL V abgezogen wird, z.B. infolge von überörtlich bzw. deutschlandweit tätigen Vertriebsdienstleistern, zumal die Einzelheiten der Aufteilung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket noch nicht feststehen.

b) Schüler- und Auszubildendenverkehr sowie sonstige Solidarfinanzierungsmodelle

Ein besonderes Problem durch die Einführung des Deutschlandtickets stellt die zukünftige Finanzierung des Schüler- und Auszubildendenverkehrs sowie von solidarisch finanzierten Tarifprodukten wie Semestertickets und Jobtickets dar. Hier sind die mit der Einführung des Deutschlandtickets verbundenen Mindererlöse noch weniger kalkulierbar. Dies liegt daran, dass es sich hierbei um Tarifsegmente handelt, deren Finanzierungsgrundlagen sich bei den Schulweg- und Schülertickets aus Zuwendungen der Schulträger, der Schüler bzw. Eltern sowie von Seiten der Länder und bei den Studierenden sowie den Jobtickets teilweise aus einer solidarischen Umlage zusammensetzen. Aufgrund des preislich in vielen Fällen deutlich unter den bisherigen Tarifen für diesen Personenkreis liegenden Deutschlandtickets kann nicht ausgeschlossen werden, dass die rechtlichen bzw. politischen Rechtfertigungen für die Solidarfinanzierung erodieren. So sind beispielsweise die vom Land NRW eingerichteten verfassten Studierendenschaften und die diesen durch den nordrhein-westfälischen Gesetzgeber

übertragenen Aufgaben, sich in Wahrnehmung der sozialen Belange ihrer Mitglieder auch um eine verbilligte Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs für diese zu bemühen, nach Auffassung des BVerwG bundesrechtlich nicht zu beanstanden, da sie sich innerhalb des Verbandszwecks bewegen.

Eine besondere Herausforderung gilt es beim Schülerticket im Solidarmodell zu meistern, das in der jetzigen Ausprägung dadurch besticht, dass es die Trennung von Schülerinnen und Schülern (SuS) in anspruchsberechtigte und nicht anspruchsberechtigte aufhebt, in dem an den beteiligten Schulen schlicht alle SuS ein Schülerticket erhalten, das westfalenweit rund um die Uhr genutzt werden kann. Die Schulträger zahlen bei diesem Ticket jeweils einen Basispreis, der die Kosten für die anspruchsberechtigten SuS abbildet, die vor der Einführung des Schülertickets gezahlt wurde und für die nicht anspruchsberechtigten SuS jeweils einen Solidarpreis von einheitlich 15 € je Monat. Der Basispreis je SuS liegt immer höher als der Preis für das Deutschlandticket und müsste nach Einführung desselben wohl auf 49 € je Monat gesenkt werden, womit aber gleichzeitig eine deutschlandweite Nutzungsmöglichkeit für die anspruchsberechtigten SuS verbunden sein müsste. Der Solidarpreis liegt mit 15 € deutlich unter dem Preis des Deutschlandtickets, womit die nicht anspruchsberechtigten SuS weiterhin nur westfalenweit fahren könnten. Damit wäre die Schülerschaft aber wieder in zwei Gruppen aufgeteilt, was mit der Einführung des solidarischen Schülertickets eben beendet worden war. Dieses Problem gilt es in dem Sinne zu lösen, dass auch nach Einführung des Deutschlandtickets noch ein solidarisches Schülerticket mit gleicher Behandlung aller SuS einer Schule angeboten werden kann, ohne dass dies zu finanziellen Mehraufwendungen vor Ort führt.

Ähnlich verhält es sich mit den Jobtickets, bei denen wie z.B. beim JobTicket im WestfalenTarif die Verkehrsunternehmen einen Preisrabatt bei Abnahme einer bestimmten Mindestmenge gewähren, der durch Beiträge der Arbeitgeber noch erhöht werden kann. Grundlage dieser Solidarmodelle sind Durchschnitts- bzw. Referenzpreise, die die Ausgangsbasis für die solidarische Preisgestaltung durch Umlegung auf alle potenziellen Nutzer bzw. die Rabattberechnung dienen. Insofern der Preis für das Deutschlandticket unter oder auch nur in der Nähe der Abgabepreise für die Job- bzw. Semestertickets liegt, besteht somit die reale Gefahr, dass sich die Arbeitgeber oder Studierenden unter Hinweis auf das vergleichsweise günstige und deutschlandweit gültige Pauschalpreisangebot aus der Solidarfinanzierung verabschieden. Dem Vernehmen nach sind bereits erste diesbezügliche Abonnementverträge gekündigt worden.

Die Diskussionen zum Umgang mit den o.g. Ticketangeboten zuzüglich Sozialticket erfolgt auf Landesebene NRW.

IV. Kaufmännische Sorgfaltspflicht

Für den Fall, dass ein Beschluss der Aufgabenträgergremien wider Erwarten notwendig wird (s. o.) sei darauf verwiesen, dass vor dem geschilderten Hintergrund es die Sorgfaltspflicht ordentlicher Kaufleute sowie der Geschäftsführungen und Vorstandsgremien verbietet (§ 347 BGB generell sowie §§ 43 GmbH-Gesetz, 93 AktG), ihren zuständigen Entscheidungsorganen die Einführung des Deutschlandtickets vorbehaltlos zu empfehlen.

Zur Lösung dieses Dilemmas könnte man für den Fall der Notwendigkeit einer Befassung in den Aufgabenträgergremien die Einführung des Deutschlandtickets unter die aufschiebende Bedingung stellen, dass bis zu einem spätesten Zeitpunkt, z.B. am 30.04.2023, der tariflich-inhaltliche sowie der rechtliche Rahmen für die Einführung des Deutschlandtickets vollständig feststeht, einschließlich der sich hieraus für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ergebenden Ausgleichsansprüche für Mindererlöse für die Jahre 2023 und 2024.

Sollte jede Tariforganisation eigenständig über die Einführung des Deutschlandtickets beschließen müssen und damit auch eine Befassung in allen beteiligten Aufgabenträgergremien erfolgen müssen, wäre aber der deutschlandweite Geltungsbereich des Deutschlandtickets ggf. gar nicht ohne Weiteres durchsetzbar, da sich Verkehrsunternehmen oder Verbände weigern könnten, diese anzuerkennen in Ermangelung einer aus ihrer Sicht auskömmlichen Finanzierung. Darüber hinaus würde diese Sichtweise automatisch beihilferechtliche Fragen im Sinne des EU-Rechts aufwerfen. Während die VO (EG) 1370 die Bedingungen regelt, unter denen die öffentliche

Hand mit finanziellen Mitteln bzw. durch die Gewährung ausschließlicher Rechte beihilfenrechtskonform in den Verkehrsmarkt eingreifen darf, wäre eine Regelung analog dem Corona-Rettungsschirm von der EU-Kommission explizit zu genehmigen. Dem Vernehmen nach gibt es bereits entsprechende Vorstöße.

Zusammenfassung:

Die Vorlage stellt die aktuellen Eckpunkte zur Einführung des Deutschlandtickets dar. Zum jetzigen Zeitpunkt erwartet die Stadt Bielefeld keine Notwendigkeit einer Beschlussfassung zu diesem Thema, sondern geht davon aus, dass das Land NRW die Einführung des Deutschlandtickets als Vollzug von Bundesrecht vorgeben wird und zusammen mit dem Bund letztlich auch ausreichend Mittel zur Verfügung stellen wird, um entstehende Einnahmerückgänge für die Dauer der Geltung des Deutschlandtickets auszugleichen. Die dafür notwendigen bundes- und landesgesetzlichen Grundlagen sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorhanden.

Oberbürgermeister/Beigeordnete(r)

Adamski

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.