

Aktenzeichen
11-ÖPNV

Kitzingen, 08.02.2023

Federführung: Sachgebiet 11
 Bearbeiter: Bernhard Hornig
 Tel.Nr.: 09321 928 1101

Vorlage-Nr.: SG 11/185/2023

Beratungsfolge:	Status:öffentlich/nicht öffentlich	Termin:
Verkehrs- und ÖPNV-Ausschuss	öffentlich / Beschluss	

Einführung Deutschland-Ticket, Notwendigkeit einer Allgemeinen Vorschrift ab 01.05.2023

I. Vortrag:

Bund und Länder planen bereits seit einiger Zeit die Einführung eines dauerhaft subventionierten bundesweit gültigen Nahverkehrstickets als Nachfolge zum 9-Euro-Ticket, welches von Juni bis August 2022 zeitlich befristet gültig war. Hierzu soll zum 01.05.2023 das Regionalisierungsgesetz geändert werden. Das Bundeskabinett hat den Regierungsentwurf dieses Neunten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes beschlossen, mit dem die Einführung des sog. Deutschlandtickets zum 01.05.2023 finanziell begleitet werden soll. Diese Änderung umfasst insbesondere folgende Eckpunkte:

- Die Länder führen ab dem 01.05.2023 das Deutschlandticket in eigener Zuständigkeit ein. Das Ticket ist bundesweit im öffentlichen Personennahverkehr gültig und soll in digitaler Form und in einem monatlich kündbaren Abonnement angeboten werden. Der Preis soll zum Zeitpunkt der Einführung 49 Euro/Monat betragen.
- Der Bund zahlt den Ländern in den Jahren 2023 bis 2025 einen für den ÖPNV zweckgebundenen Ausgleich bis zu 1,5 Mrd. Euro/Jahr zur hälftigen Deckung der durch das Deutschlandticket entstandenen finanziellen Nachteile. Hiervon entfallen auf den Freistaat Bayern rund 317 Mio. Euro/Jahr. Im Einführungsjahr 2023 sind die tatsächlich entstandenen Kosten jeweils für den Bund und die Länder auszugleichen. Eine Nachschusspflicht des Bundes ist nur im Einführungsjahr 2023 vorgesehen. Nach Einschätzung des Deutschen Landkreistags ist noch unklar, ob nach dem Einführungsjahr als tatsächlicher Nachteil nur die Mindereinnahmen aufgrund

zurückgehender Fahrgeldeinnahmen ausgeglichen werden oder auch Mehrkosten erfasst sind.

- Trotz des unterjährigen Einführungszeitpunkts wird dem Gesetzentwurf zu Folge auch 2023 zunächst der volle Betrag in Höhe von 1,5 Mrd. Euro als „Abschlagszahlung“ bereitgestellt. Etwaige Zuvielleistungen des Bundes an die Länder sind nach ihrer Feststellung in 2024 durch Verrechnung mit den Regionalisierungsmitteln für 2025 zurückzuzahlen. Da jedoch die Kostenkalkulation zur Einführung des Deutschlandtickets einen Verkaufspreis von 69 Euro/Monat vorgesehen hat, ist hier jedoch fraglich, ob es überhaupt zu Zuvielleistungen des Bundes kommen wird.
- Die dauerhafte Finanzierungssystematik (ab 2026) soll erst in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren geregelt werden.
- Die für die Umsetzung erforderliche Zustimmung nach § 39 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 6 Satz 1 und 2 des Personenbeförderungsgesetzes sowie die Genehmigung nach § 12 Absatz 3 Satz 1 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes gelten für den Zeitraum bis 31.12.2023 als erteilt (Genehmigungsfiktion). Die Genehmigungsfiktion in Satz 3 bezieht sich auf alle notwendigen Tarifänderungen. Für den Zeitraum ab 01.01.2024 haben die Länder die Genehmigung sicherzustellen.

Vorläufige Bewertung durch die kommunalen Spitzenverbände:

Der Bund regelt per Gesetz, dass die Länder das Deutschlandticket ab dem 01.05.2023 einführen, und macht Vorgaben zum Gültigkeitsbereich, Tarif sowie Vertrieb. Im Übrigen beschränkt sich der Beitrag des Bundes im Wesentlichen auf den anteiligen Ausgleich finanzieller Nachteile. Hinsichtlich dessen Umfang bleibt unklar, ob nur Mindereinnahmen infolge zurückgehender Fahrgeldeinnahmen sowie die Kosten der Einführung des Tickets in 2023 ausgeglichen werden oder auch anderer Nachteile infolge von Mehrkosten umfasst sind. Anders als im Einführungsjahr ist der Ausgleich in den Folgejahren 2024/2025 auf jeweils 1,5 Mrd. Euro gedeckelt, was u.a. nach Schätzungen der kommunalen Spitzenverbände nicht ausreichend sein dürfte.

In der Gesetzesbegründung wird klargestellt, dass die Tarifmaßnahme von den Ländern umzusetzen ist. Sie organisieren das Verfahren und stellen den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen die um den Länderanteil ergänzten Mittel in Höhe der entgangenen Fahrgeldeinnahmen und der Umsetzungskosten zur Verfügung. Dabei würden die finanziellen Nachteile der Aufgabenträger bzw. der Verkehrsunternehmen beihilferechtskonform ausgeglichen. Bund und Länder werden sich über weitere Details und Rahmenbedingungen einschließlich Einführungskosten im Sinne der o. g. Beschlüsse verständigen und diese in geeigneter Form politisch vereinbaren.

Nach Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände sind nach wie vor zentrale Umsetzungsfragen offen. Wie wird sichergestellt, dass die bisherigen Akteure das

Deutschlandticket vertreiben können, um Einnahmen zu generieren? Wie wird die Liquidität der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger gewährleistet? Wer trägt das Risiko unzureichender Ausgleichsleistungen? Auf welchem Weg (Gesetz, allgemeine Vorschrift oder Vertrag) und nach welchen Maßstäben werden die Einnahmen aufgeteilt und die Ausgleichszahlungen verteilt? Wer gewährleistet die beihilferechtskonforme Abwicklung der Ausgleichszahlungen?

Der Deutsche Landkreistag hat zuletzt in einer Stellungnahme vom 31.01.2023 gegenüber dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr den Gesetzesentwurf abgelehnt und ergänzend darauf hingewiesen, dass die Beteiligung der Verbände und die vom BMDV gesetzten Fristen zur Abgabe von Stellungnahmen nicht akzeptabel sind, die mit Hinweis auf die engen Fristen des Gesetzgebungsverfahrens versucht werden zu rechtfertigen. Denn weiterhin sind wesentliche Fragen zur Einführung des Deutschlandtickets, auf die verbandsseitig schon zu Beginn der Diskussion aufgeworfen wurden, immer noch nicht geklärt. Die geplante überhastete Einführung des Deutschlandtickets stellt die Aufgabenträger vor große Probleme und Herausforderungen und es ist bereits jetzt absehbar, dass bei dem vorgesehenen Zeitplan vor Ort nach der Einführung Nachbesserungen vorgenommen werden müssen. Größtes und damit wichtigstes Ansinnen der kommunalen Spitzenverbände ist nach wie vor, dass für die Aufgabenträger eine auskömmliche Finanzierung dauerhaft sichergestellt wird. Insoweit hat die Einführung des Deutschlandtickets insbesondere auch mit Blick auf die Umsetzung des Ausbau- und Modernisierungspaktes eine zentrale Signalwirkung, wie verlässlich und auskömmlich die Finanzierungszusagen des Bundes sind.

Leider wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf trotz mehrfacher Mahnungen der kommunalen Spitzenverbände eine auskömmliche Finanzierung nur für das Einführungsjahr 2023 sichergestellt. Für die Folgejahre wird lediglich die vage Erwartung von Bund und Ländern festgehalten, gemeinsam zu vereinbaren, wie die Finanzierung durch Ticketeinnahmen und die vereinbarten Zuschüsse von je 1,5 Mrd. Euro, also 3 Mrd. Euro insgesamt, sichergestellt wird. Zusätzlich nimmt sich der Bund heraus, dass eine Nachschusspflicht des Bundes nach 2023 ausdrücklich nicht besteht. Mit dem Gesetzentwurf werden nach derzeitiger Fassung sowohl der Preis des Deutschlandtickets (49 Euro) als auch der Zuschuss des Bundes (Festbetrag i.H.v. 1,5 Mrd. Euro pro Jahr für die Jahre 2023-2025) gesetzlich fixiert. D.h.: Um im Falle höherer Kosten eine auskömmliche Finanzierung des Deutschlandtickets sicherzustellen, wäre zwingend eine gesetzliche Änderung notwendig. Geschieht diese nicht, bleiben die Unternehmen und die Aufgabenträger auf den Kosten sitzen. Damit tritt genau das ein, wovor die kommunalen Spitzenverbände gemeinsam gewarnt haben: Das Kostenrisiko verbleibt bei den kommunalen Aufgabenträgern. Das Vorgehen, das wir bei der geplanten Einführung des Deutschlandtickets erleben müssen, erinnert damit leider an ein Muster, das wir vom Bund schmerzlich auch aus anderen Bereichen kennen.

Auswirkungen für den Landkreis Kitzingen:

Die bislang nur zeitlich befristete Tarifgenehmigungsfiktion des Bundes bis 31.12.2023 sorgt dafür, dass die Verkehrsunternehmen und Verbände keine einzelnen Tarifgenehmigungen bei der zuständigen Genehmigungsbehörde für 2023 beantragen müssen und setzt das Deutschlandticket im Öffentlichen Personennahverkehr als Höchsttarif fest. Was damit nicht geregelt wird ist der finanzielle Ausgleich gegenüber den (eigenwirtschaftlichen) Verkehrsunternehmen, die durch die Einführung des Deutschlandtickets Einnahmeverluste durch Ticketverkäufe hinnehmen müssen.

Das bedeutet, dass entweder die Länder oder jeder Aufgabenträger selbst für diese Tarifmaßnahme eine sog. Allgemeine Vorschrift erlassen muss; im weitesten Sinne analog zu der im Landkreis Kitzingen bereits geltenden Allgemeinen Vorschrift zu Ausgleich von Tarifmaßnahmen im Verkehrsunternehmerverbund Mainfranken (VVM). Denn nur damit kann auch beihilferechtlich der Grundstein gelegt werden, dass auch die für die (vorwiegend eigenwirtschaftlichen) Verkehrsunternehmen notwendigen Ausgleichsleistungen für Tarifeinnahmeverluste überhaupt ausgeglichen werden können. Seitens des Freistaates Bayern ist zum aktuellen Zeitpunkt noch keine abschließende Entscheidung gefallen, ob das BayÖPNVG dahingehend geändert werden soll um die Regelungen einer allgemeinen Vorschrift darin aufzunehmen. Man behilft sich mit Begründungen dahingehend, dass der Freistaat hierfür nicht zuständig sei, was für das Deutschlandticket jedoch im BayÖPNVG entsprechend verankert werden könnte.

Daher müssen die Aufgabenträger als Rückfallebene Vorkehrungen treffen, die den Erlass einer solche allgemeine Vorschrift zum Ausgleich von Tarifmindereinnahmen beinhalten, sollte der Freistaat Bayern hier nicht einheitliche und wesentlich effektivere Ausgleichsmechanismen schaffen.

Grundsätzlich sind diese allgemeinen Vorschriften Satzungen i. S. d. Art. 18 LkrO und daher im Landkreis Kitzingen durch den Verkehrs- und ÖPNV-Ausschuss, den Kreisausschuss und den Kreistag entsprechend zu beschließen. Um dieses Gesetzgebungsverfahren einhalten zu könnten, hätte der Verwaltung bereits spätestens Mitte Februar ein genehmigungsreifer Entwurf dieser allgemeinen Vorschrift vorliegen müssen. Dies war zeitlich unmöglich einzuhalten, da nicht zuletzt auch die für den finanziellen Ausgleich zu Grunde liegende Förderrichtlinie noch nicht existiert, sprich der Inhalt der Allgemeinen Vorschrift steht aktuell noch nicht fest.

Rechtlich betrachtet stellt sich zudem überhaupt erst einmal die Frage, ob eine solche Allgemeine Vorschrift überhaupt im Landkreis Kitzingen erlassen werden soll. Unstrittig ist

hierbei zu erwähnen, dass aus gesamtgesellschaftlicher und lokalpolitischer Sicht die Beantwortung dieser Frage rein rhetorischer Natur ist. Denn es wird kaum zu vertreten sein, dass sich der Landkreis Kitzingen demgegenüber verwehrt.

Daher schlägt die Verwaltung folgenden Weg bis zum 01.05.2023 vor:

Gemeinsam mit den Verbundpartnern und Aufgabenträgern in der Region 2 und 3 wird unter juristischer Begleitung ein einheitlicher Entwurf für eine (weitere) allgemeine Vorschrift, eigens für die Einführung und Umsetzung des Deutschlandtickets, entwickelt, sofern seitens des Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr kein Entwurf einer solchen allgemeinen Vorschrift zur Verfügung gestellt wird. Diese allgemeine Vorschrift soll fristwährend bis zum 01.05.2023 vorerst in Form einer Allgemeinverfügung erlassen werden, sofern der Freistaat Bayern nicht selbst durch Änderung des BayÖPNVG entsprechende Ausgleichsmechanismen vorsieht und damit einheitlich für ganz Bayern entsprechende Regelungen schafft. Die erforderliche Satzung soll, sofern notwendig, im Nachhinein erarbeitet und im regulären Gremienlauf beraten und beschlossen werden.

II. Beschlussvorschlag:

Der Verkehrs- und ÖPNV-Ausschuss beauftragt die Verwaltung, im Hinblick auf die Einführung des Deutschlandtickets zum 01.05.2023 (oder zu einem späteren Zeitpunkt, sofern sich die Einführung auf Bundes- und/oder Landesebene verzögert) eine allgemeine Vorschrift zum Ausgleich von Mindereinnahmen im erforderlichen Umfang zu erarbeiten und fristwährend bis zur Einführung des Deutschlandtickets durch Frau Landrätin Bischof in Form einer Allgemeinverfügung zu erlassen, sofern der Freistaat Bayern nicht selbst durch Änderung des BayÖPNVG oder auf anderem geeignetem Wege entsprechende Ausgleichsmechanismen vorsieht und damit einheitlich für ganz Bayern entsprechende Regelungen schafft. Der Entwurf der allgemeinen Vorschrift als Satzung wird, sofern notwendig, für den nächstmöglichen Gremienlauf des Landkreises Kitzingen erarbeitet und dann vorgestellt.

Die für die Erarbeitung der allgemeinen Vorschrift notwendigen Haushaltsmittel stehen im erforderlichen Umfang bei Haushaltsstelle 0.7920.6320 zur Verfügung.

Tamara Bischof
Landrätin