

Stellungnahme des bdo zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (RegG)

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmen (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen von über 3.000 privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

Der bdo bedankt sich für die Möglichkeit, die Verbandsposition zum Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes vorzustellen und nimmt wie folgt Stellung:

Deutschlandticket am Kipppunkt

Aus Sicht des bdo ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht auszuschließen, dass das Deutschlandticket scheitert und ab 2026 nicht mehr flächendeckend überall in Deutschland gültig sein wird. Wesentliche, für die Verkehrsunternehmen zwingend erforderliche Rahmenbedingungen sind in den verbleibenden Monaten des Jahres nicht mehr oder nur sehr schwer abschließend zu klären bzw. umzusetzen. Durch die Neuwahl des Bundestages ist der Prozess für die Fortsetzung des Deutschlandtickets deutlich verzögert worden. Der Kabinettsbeschluss zur Anpassung des RegG wird frühestens Anfang August gefällt. Damit wird das Gesetz frühestens Ende September zum ersten Mal im Bundesrat behandelt und wahrscheinlich erst im November verabschiedet werden können. Somit wäre es in 2025 nicht mehr möglich, die erforderlichen Regelungen auf den Weg zu bringen, um eine flächendeckende Gültigkeit des Deutschlandtickets sicherzustellen.

Erschwerend kommt hinzu, dass eine auskömmliche Finanzierung des Tickets weiterhin nicht gesichert ist. Die Prognosen für die Kosten des Deutschlandtickets zeigen deutlich, dass jeweils 1,5 Mrd. Euro von Bund und Ländern nicht ausreichen werden, um das D-Ticket zu finanzieren. Der Bund hat mit dem Referentenentwurf deutlich gemacht, dass er nicht bereit ist, mehr als 1,5 Mrd. Euro zu finanzieren. Die Länder haben bislang ebenfalls keine Bereitschaft gezeigt, ihren Finanzierungsbeitrag zu erhöhen. Entsprechend bleibt als einzige Option eine Erhöhung des Ticketpreises. Der Koalitionsvertrag ist jedoch so formuliert, dass eine Tarifierhöhung ohne zusätzliche Mittel von Bund und/oder Ländern nicht in Frage kommt.

Das Management des Deutschlandtickets durch die Politik war in den letzten Jahren ausbaufähig. Es droht erneut eine Hängepartie mit öffentlichem Streit über die Finanzierung und den Fortbestand des Tickets. Noch kann eine Eskalation jedoch verhindert werden.

1. Anwendungsbefehl ins RegG

Im Entwurf des RegG findet sich im Abschnitt „Besonderer Teil“ zum Buchstaben d die Erwartung an die Länder, dass diese „entsprechend § 9 Absatz 1 Satz 1 das Deutschlandticket verpflichtend einführen und dies durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, beispielsweise durch einen Anwendungsbefehl in den ÖPNV-Gesetzen der Länder.“ Damit wird §9 Absatz 1 RegG aufgegriffen, dass die Länder ein Ticket zur bundesweiten Nutzung des ÖPNV einführen.

Mit Ausnahme von Thüringen hat jedoch bislang kein Land, einen entsprechenden Anwendungsbefehl per Landesgesetz erlassen. Es ist nicht abzusehen, dass die Länder bis Ende des Jahres gesetzgeberisch tätig werden, um die Versäumnisse der letzten Jahre nachzuholen. Vor allem auch, da in der 11. Änderung des RegG wieder nur das Folgejahr geregelt wird und weiter keine klaren Verantwortlichkeiten sowie Strukturen zwischen Bund und Ländern kodifiziert werden. Ohne gesicherte Finanzierung durch das RegG, das frühestens im November

verabschiedet wird, werden die Länder keine Richtlinien zum Ausgleich der Mindereinnahmen durch das Deutschlandticket erlassen – von Landesgesetzen ganz zu schweigen.

Ohne Richtlinien oder landesgesetzliche Vorgaben hat kein Aufgabenträger eine gesicherte Finanzierung, um Ausgleichsmittel für die Verkehrsunternehmen bereitstellen zu können. Daraus folgt, dass die Aufgabenträger ihrerseits keine Allgemeinen Vorschriften zum Ausgleich der Mindereinnahmen bei den Verkehrsunternehmen erlassen oder die öffentlichen Dienstleistungsaufträge anpassen werden.

Für die Unternehmen bedeutet es jedoch ein unzumutbares finanzielles Risiko, wenn sie ohne Allgemeine Vorschrift/gemeinwirtschaftliche Verpflichtung (ÖDA) oder Landesgesetz und damit einen rechtssicheren Ausgleichsanspruch für ihre Mindereinnahmen am System Deutschlandticket teilnehmen. Denn grundsätzlich gilt, dass die Anwendung des Tarifs vorgegeben werden muss – egal ob von Bund, Ländern oder Aufgabenträgern. Ohne Tarifvorgabe existiert kein Ausgleichsanspruch. Dann werden die Verkehrsunternehmen das Deutschlandticket nicht akzeptieren. Die Folge wäre ein Flickenteppich ab Januar 2026, wo das Deutschlandticket in einigen Regionen gilt und andernorts nicht.

Der bdo schlägt daher vor, dass der Bundesgesetzgeber einen zeitlich befristeten Anwendungsbefehl für das Deutschlandticket in das RegG einfügt – analog zu der Regelung in der 9. Änderung des RegG. Konkret sollte folgende Formulierung ergänzt werden: „Der Tarif ist bis zum Erlass entsprechender Regelungen durch die Länder oder Aufgabenträger, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2026 vorläufig anzuwenden.“ Durch eine solche Regelung würden die Länder und/oder die Aufgabenträger die erforderliche Zeit erhalten, um Landesgesetze und/oder Allgemeine Vorschriften zur Anwendung des Deutschlandtickets zu erlassen.

Grundsätzlich ist der bdo der Auffassung, dass der Bund die Länder zu Tarifvorgaben verpflichten sollte. Nur so kann eine deutschlandweite Gültigkeit des Deutschlandtickets gesichert werden. Denn ohne flächendeckende landesgesetzliche Regelungen oder alternativ allgemeine Vorschriften, wird der bdo seinen Mitgliedern dringend davon abraten, das Deutschlandticket ab 2026 zu akzeptieren. Es ist nicht akzeptabel, dass das Finanzrisiko auf die Verkehrsunternehmen abgewälzt wird. Dies ist insbesondere von besonderer Relevanz, da weiterhin vollkommen unklar ist, wie die Ausgleichssystematik ab 2026 aussehen wird und ob und wie die Einnahmen ab 2026 verteilt werden (können). D.h. Die Unternehmen haben bislang keinerlei Planungssicherheit. Und es sieht nicht so aus, als ob diese Ungewissheit ausgeräumt werden wird. Entsprechend hat der bdo seinen Mitgliedern empfohlen, sich mit den Aufgabenträgern auszutauschen und einen Ausstieg aus dem Deutschlandticket vorzubereiten.

2. Auskömmliche Finanzierung und Überjährigkeit der Mittel

Wie oben ausgeführt werden jeweils 1,5 Mrd. Euro von Bund und Ländern nicht ausreichen, das Ticket für 2026 auskömmlich zu finanzieren. Die Schätzungen der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe gehen davon aus, dass über die bereitgestellten Mittel hinaus ein zusätzlicher Finanzbedarf von bis zu 900 Millionen Euro besteht. Eine Erhöhung des Ticketpreises ist damit unumgänglich. Die erforderlichen Schritte müssen zeitnah in die Wege geleitet werden. Andernfalls droht eine erneute Hängepartie, welche Unternehmen und Fahrgäste gleichermaßen verunsichert. **Um die erforderliche Ticketpreiserhöhung abzumildern, empfiehlt der bdo auch für 2026 das Instrument der Überjährigkeit in Anspruch zu nehmen.** Ggf. nicht verausgabte Mittel aus den Jahren 2023-2025 könnten so genutzt werden, um den Finanzierungsbedarf für 2026 zu senken. Entsprechend sollte die Überjährigkeit der Mittel wie in der 10. Änderung des RegG auch in der 11. Änderung des RegG übernommen werden. **Ganz klar ist auch, dass jegliche Art von Tarifdeckel, wie er sich in den Musterrichtlinien zur Regelung des Ausgleichs findet, endlich abgeschafft werden muss. Die Kostensteigerungen bei den Unternehmen sind real und nicht wegzudiskutieren.** Die Politik muss endlich Klarheit schaffen, wie es mit dem Deutschlandticket finanziell weiter geht und die erforderliche Governance auf den Weg bringen. Jährliche Hängepartien sind inakzeptabel. **Der Finanzbedarf für die ÖPNV-Flatrate steigt kontinuierlich, denn auch die allgemeinen Kosten der Branche steigen. Entsprechend ist entweder der bereitgestellte Ausgleich zu dynamisieren, oder aber die Auskömmlichkeit der Finanzierung muss über jährliche Tarifanpassungen sichergestellt werden.** Grundsätzlich gilt

auch, dass der Ausbau des ÖPNV weiterhin verfolgt und entsprechende Mittel bereitgestellt werden müssen. Denn die Verkehrswende wird nur gelingen, wenn neben einem preislich attraktiven Deutschlandticket ein ebenso attraktives Verkehrsangebot zur Verfügung steht.

3. Zweckbindung der D-Ticket-Mittel

Der bdo begrüßt außerordentlich die Klarstellung in Artikel 1 Abs. 1g, nach welcher nun ausdrücklich geregelt wird, dass die zur Verfügung gestellten RegG-Mittel vor Ort nicht für zusätzliche Tarifabsenkungen vor Ort verwendet werden dürfen. Leider hat sich seit Einführung des Tickets gezeigt, dass die zur Verfügung gestellten Mittel nicht eins zu eins in den Verkauf und die Finanzierung von D-Tickets geflossen sind. Teilweise haben die Länder die Mittel in abgeleitete Schülerfahrkarten, Sozialtickets o.ä. abgeführt. Auch gibt es in einigen Verbänden bis heute keine notwendige „Trennungsrechnung“, so dass man von nicht unerheblichen Mittelverschiebungen in andere Tarifangebote ausgehen kann. Dies entspricht in keinster Weise dem Sinn und Zweck der Einführung eines deutschlandweit einheitlichen D-Tickets.

4. D-TIX als zentralen Tarifverantwortlichen etablieren

Sämtliche Entscheidungen rund um das D-Ticket werden in Arbeitsgruppen von Bund und Ländern getroffen, eine klare Struktur fehlt. Es gibt zudem keinen gesetzlichen Rahmen. Die Betreiber-Verbände haben keine Stimmrechte in den Gremien. Wesentliche Entscheidungen werden unter Ausschluss der betroffenen Unternehmensverbände im Rahmen von VMK-Sitzungen getroffen, entfalten aber auch keine Außenwirkung, da sie allein Bund und Länder binden.

Hierdurch gibt es keine einheitliche Handhabe bei Tarifanträgen, Marketing und Kontrollen. Die Produktverantwortung für das D-Ticket ist damit zersplittert und nicht in einer Hand. Die D-TIX wird bislang ausschließlich als Dienstleisterin für das Clearing und den Zahlungsausgleich beim Deutschlandticket gesehen. Ihr Potenzial für die Durchführung einer bundesweiten Einnahmeaufteilung, eine daran angegliederte Ausgleichssystematik, sowie eine einheitliche Produktverantwortung werden nicht gehoben.

Der bdo empfiehlt, dass der Bund die Bereitstellung seines Beitrags zur Finanzierung des Deutschlandtickets mit der Auflage verknüpft, die D-TIX als zentralen Tarifverantwortlichen zu etablieren und den Prozess unterstützend begleitet. Dies wäre ein wesentlicher Schritt, um das Deutschlandticket zu entpolitisieren und wesentliche Entscheidungsbefugnisse wieder dorthin zu verlagern, wo die Kompetenz liegt – in die Hände der ÖPNV-Branche.

5. Die digitale Zukunft des D-Tickets

Das D-Ticket hat die ÖPNV-Nutzung für die Fahrgäste revolutioniert. Das Papierticket ist zugunsten von Chipkarten oder mobilen Apps verschwunden. Dennoch ist das Potenzial des Tickets für die Unternehmen, Tariforganisationen und Aufgabenträger bei weitem nicht ausgeschöpft. Aktuell ist das Deutschlandticket nur eine digital vertriebene Fahrkarte. Zu einem echten digitalen Ticket wird es nur dann, wenn auch erfasst werden kann, wo das Deutschlandticket für welche Fahrten genutzt wird.

Eine solche Datenerfassung würde zum ersten Mal erlauben, fahrtengenau zu erheben, welche Relationen von den Fahrgästen zu welchen Zeiten genutzt werden. So ließe sich evidenzbasiert planen, wo und wann das ÖPNV-Angebot angepasst werden müsste. Die bisherigen Verfahren, wie etwa Befragungen oder automatische Fahrgastzählensysteme geben stattdessen nur eine grobe Ahnung davon, wie die ÖPNV-Nutzung wirklich aussieht.

Darüber hinaus kann nur eine Erfassung der tatsächlichen Nutzung des Deutschlandtickets eine leistungsgerechte Einnahmeaufteilung gewährleisten, so wie sie vom Bundeskartellamt und den rechtlichen EU-Vorgaben zwingend erforderlich ist. Nur eine echte, digitale Erfassung der Fahrten stellt sicher, dass ein Verkehrsunternehmen im

Landkreis Lüneburg für die Busfahrt entlohnt wird, die ein Fahrgast aus Berlin mit einem in München gekauften Deutschlandticket unternimmt. Alle anderen Modelle zur Ermittlung der Einnahmeansprüche werden diesem Anspruch nicht einmal ansatzweise gerecht. Der Countdown läuft. Ab 2026 entfällt der Rettungsschirm. Es entscheiden nicht mehr die Fahrgastzahlen von 2019, wie viel Geld ein Unternehmen in der Kasse hat, sondern die realen Fahrten. Nur wer nachweisen kann, dass er Fahrgäste befördert, wird Geld aus dem Topf Deutschlandticket-Einnahmen erhalten. Tariforganisationen, Unternehmen und erlösverantwortliche Aufgabenträger hätten damit ein echtes wirtschaftliches Interesse daran, so viele Fahrgäste wie möglich in ihren Fahrzeugen zu befördern.

Dies ist in anderen Ländern bereits Realität. So werden beim Schweizer Generalabonnement die Fahrten der Reisenden über alle Verkehrsträger hinweg erfasst und die Einnahmen entsprechend der erbrachten Leistungen auf die Unternehmen zugeschrieben. Aber auch in Deutschland kann ein solches System gelingen. Der bdo regt daher an, keine Zeit zu verlieren und zeitnah eine technische Lösung zur Erfassung der Fahrten zu entwickeln. Diese soll fahrzeug- und linienscharf erkennen, welches Ticket mit welchen öffentlichen Verkehrsmitteln zwischen welchen Punkten genutzt wurde – unkompliziert für die Nutzenden, ohne Auswirkungen auf den Betrieb, möglichst ohne den Aufbau einer kostspieligen Infrastruktur und selbstverständlich datenschutzkonform.

Die Fahrgäste profitieren ebenfalls vom digitalen Deutschlandticket. Durch die digitale Nutzungserhebung kann das Angebot vor Ort erheblich besser geplant und angepasst werden. Die Attraktivität des ÖPNV steigt. Das „BiBo-System“ (Be-In-Be-Out) des Deutschlandtickets kann erweitert werden, so dass auch andere Tarife digital erfasst und abgerechnet werden können, etwa „Best-Preis“ Angebote. Je nach Ausgestaltung der digitalen Erfassung der Ticketnutzung wären weitere Zusatzdienstleistungen für die Kundinnen und Kunden denkbar.

Das Deutschlandticket hat das Potenzial, weitere grundlegende Veränderungen anzustoßen. Das Interesse an den Daten aus dem Ticket ist enorm. Gleichzeitig haben die Unternehmen ein Interesse daran, dass Daten erhoben werden, um ihre Einnahmeansprüche nachzuweisen. Aber auch die Beharrungskräfte sind stark, die wenig Interesse an Transparenz haben und eigentlich alles wie bisher lassen möchten. Entsprechend braucht es jetzt ein starkes politisches Signal, dass das „Digitale Deutschlandticket“ gewollt ist.

Der bdo empfiehlt, dass der Bund die Bereitstellung seines Beitrags zur Finanzierung mit der Auflage verknüpft, dass das oben beschriebene System zeitnah aufgebaut wird und den Prozess unterstützend begleitet.

bdo, 30.07.2025