



Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr

Deutschlandticket – Weichenstellung für einen dauerhaften Erfolg

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister
für Digitales und Verkehr

Stellungnahme 02/2024

Deutschlandticket – Weichenstellung für einen dauerhaften Erfolg

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesminister für Digitales und Verkehr

23.3.2024

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass und Motivation	4
2	Ausgangssituation	5
2.1	Rechtliche Einordnung	5
2.2	Stand der Praxis bei der Einnahmenaufteilung	6
2.3	Stand der Technik zur Erfassung der Verkehrsnachfrage	7
3	Lösungsansätze	10
3.1	Ansatz 1: Nachfrageorientierte Vergütung der Verkehrsunternehmen	10
3.2	Ansatz 2: Angebotsorientierte Vergütung der Verkehrsunternehmen	11
4	Empfehlungen	13
4.1	Aufteilung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket	13
4.2	Fahrausweisarten	13
4.3	Fahrpreisfestlegung	14
4.4	Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs	15
4.5	Weiterentwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007	15
	Mitgliederverzeichnis	16



1 Anlass und Motivation

Die Einführung des Deutschlandtickets (DT) zum 1. Mai 2023 war ein verkehrspolitischer Paukenschlag und ist auf große Resonanz bei den Nutzerinnen und Nutzern gestoßen. Dies stellt weder ordnungspolitisch unterschiedliche Bewertungen noch die erheblichen praktischen Herausforderungen bei der Einführung für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in Frage. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Digitales und Verkehr hält es daher für dringend geboten, die Weichen für einen dauerhaften Erfolg des DT und die Möglichkeit seiner Weiterentwicklung zu stellen.

Hierfür bedarf es schnellstmöglicher Klarheit über die Dauerhaftigkeit und die künftige Finanzierung des DT. Ohne Planungssicherheit für die Aufgabenträger ist zu erwarten, dass eine deutschlandweite Akzeptanz des Tickets wieder in Frage gestellt wird. Bund und Länder sollten auf Grundlage ihrer gemeinsamen Überzeugung von der Gebotenheit des Tarifangebots die hierfür erforderlichen Grundlagen wirtschaftlicher und rechtlicher Art mit langfristiger Perspektive schaffen. Dreh- und Angelpunkt ist hierbei die Art und Weise wie Ausgleichsleistungen an Verkehrsunternehmen für die Erbringung öffentlicher Verkehre gestaltet werden.

Die vorliegende Stellungnahme will hierzu einen Beitrag leisten und Empfehlungen zur Konzeption eines dauerhaften Deutschlandtickets geben. Die Stellungnahme ist wie folgt aufgebaut:

- Die Stellungnahme beginnt in Abschnitt 2 mit einer Darstellung der Ausgangssituation. Sie erläutert zunächst den rechtlichen Rahmen

und zeigt dann auf, wie Erlöse aus Fahrgeldeinnahmen heute in Verkehrsverbänden aufgeteilt werden. Anschließend wird der Stand der Technik zur Erfassung der Verkehrsnachfrage beschrieben.

- Die Finanzierung des DT und die Vergütung der Verkehrsunternehmen kann auf unterschiedliche Arten erfolgen. In Abschnitt 3 werden zwei Lösungsansätze vorgestellt. Beim ersten Ansatz erfolgt die Erlösaufteilung nachfrageorientiert, d.h. die Fahrgastnachfrage beeinflusst die Vergütung der Verkehrsunternehmen. Der zweite Ansatz geht von einer angebotsorientierten Vergütung aus.
- Aus den rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen werden dann in Abschnitt 4 Empfehlungen zur Konzeption des Deutschlandtickets abgeleitet.



2 Ausgangssituation

2.1 Rechtliche Einordnung

Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße regelt die Bedingungen, nach denen Aufgabenträger öffentlichen Verkehrsunternehmen Ausgleichsleistungen für die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen gewähren können.

Als staatlich veranlasster reduzierter Tarif mit deutschlandweiter Beförderungsverpflichtung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist das Deutschlandticket als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung i.S. der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu qualifizieren, soweit seine Anwendung verpflichtend ist. Die Übernahme der hieraus folgenden Defizite durch die öffentliche Hand – konkret durch die ÖPNV-Aufgabenträger – kann und muss nach der EuGH-Rechtsprechung durch Ausgleichsleistungen erfolgen.

Für den Fall, dass die Höhe der Ausgleichsleistung nicht Gegenstand eines Vergabewettbewerbs war, folgt aus dem Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 eine Beschränkung auf den „finanziellen Nettoeffekt“, dessen unternehmensspezifische Berechnung europarechtlich im Einzelnen vorgegeben ist. Der Nettoeffekt berechnet sich mit folgender Formel:

Finanzieller Nettoeffekt =

- verursachte Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung
- positive finanzielle Auswirkungen
- Einnahmen auf Fahrscheinverkäufen
- + angemessener Gewinn

In diese Berechnung fließen sämtliche positiven (z.B. Mehreinnahmen aufgrund von Netzeffekten) und negativen (z.B. Aufwand für die Bedienung unrentabler Strecken) quantifizierbaren finanziellen Auswirkungen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen des Betreibers ein.¹ Geboten ist mithin die Zurechenbarkeit von Einnahmen und Kosten zu spezifischen öffentlichen Verkehren. Dies erzwingt für eine verkehrsverbundübergreifende, insbesondere bundesweite Einsetzbarkeit eines bei einem beliebigen Unternehmen erworbenen Tickets, dass dessen Nutzung nachvollzogen werden kann, um dem jeweils „richtigen“ Verkehrsunternehmen den finanziellen Ausgleich für die Anerkennung dieses Tickets zukommen zu lassen und Fehlallokationen von Mitteln zu vermeiden.

Als Instrumente für die Gewährung von Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sieht die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (ausschließlich) öffentliche Dienstleistungsaufträge und allgemeine Vorschriften vor. Erstere setzen zwingend eine „Verkehrsbestellung“ durch die zuständigen Behörden (Aufgabenträger) im Wettbewerb voraus. Unter den hierfür vorgesehenen Zulässigkeitsvo-

¹ Die EU-Kommission erläutert ihr Verständnis der Berechnungsvorgaben hinsichtlich der Einzelelemente in ihrer Auslegungsmitteilung 2014 (ABl. 2014 C 92/1). In ihrer Auslegungsmitteilung 2023 (ABl. 2023 C 222/1)

sind keine vergleichbar detaillierten Ausführungen enthalten.



raussetzungen ist auch eine Direkt- bzw. In-house-Vergabe ohne Wettbewerb möglich. Allgemeine Vorschriften i.S.v. Art. 2 Buchst. 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 werden einseitig von der zuständigen Behörde vorgegeben. Sie gehen in keinem Fall mit einem Wettbewerb um die Höhe der Ausgleichsleistung einher. Da sie gerade keine Verkehrsbestellung voraussetzen, können sie auch – gemäß § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG vorzugsweise anzubietende – eigenwirtschaftliche Verkehre einbeziehen. Eine langfristige Perspektive für das DT erfordert daher regelmäßig den Erlass allgemeiner Vorschriften. Beide Instrumente ermöglichen eine flexible Zuweisung von wirtschaftlichen Risiken und Potenzialen. In Bezug auf die Verteilung der Fahrgeldeinnahmen sieht Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vor: „In den öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und den allgemeinen Vorschriften sind die Durchführungsvorschriften für die Aufteilung der Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf festzulegen, die entweder beim Betreiber eines öffentlichen Dienstes verbleiben, an die zuständige Behörde übergehen oder unter ihnen aufgeteilt werden.“ Entsprechendes folgt aus Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für die Kostenaufteilung.

Infolge dessen können bei Verkehrsbestellungen sowohl „Bruttoverträge“ (Dienstleistungsaufträge im vergaberechtlichen Sinn, § 103 Abs. 1 und 4 GWB) als auch „Nettoverträge“ (Dienstleistungskonzessionen i.S.v. § 105 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 GWB) abgeschlossen werden.² Der Entscheidung zwischen diesen

kommt nicht nur wirtschaftliche Bedeutung zu, sondern ist vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 auch von verfahrensrechtlicher Bedeutung.

2.2 Stand der Praxis bei der Einnahmenaufteilung

Im Fall eines Verbundtarifs³ verbindet sich das Thema der Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Leistungen mit dem Thema der Aufteilung von Fahrgeldeinnahmen und öffentlichen Mitteln auf die teilnehmenden Verkehrsunternehmen. Denn die Fahrausweise (insbesondere Dauerkarten), die bei einem Unternehmen gekauft werden, sollen ja auch in den anderen Unternehmen gültig sein. In der Regel kommt es daher bei den einzelnen Verkehrsunternehmen zu Mindereinnahmen in unterschiedlicher Höhe. Das erfordert dann Ausgleichsleistungen an die Verkehrsunternehmen. Dazu wird jeweils der oben dargestellte finanzielle Nettoeffekt ermittelt.

Eine wesentliche Komponente des Nettoeffekts sind die Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf. Um die Fahrgeldeinnahmen in einem Verkehrsverbund auf die Verkehrsunternehmen aufzuteilen, sind Aufteilungsregeln erforderlich. Häufig werden hierfür Regeln gewählt, die von der Nachfrage abhängen. Die konkrete Ausgestaltung der Regeln kann für die einzelnen Verkehrsunternehmen wirtschaftliche Vor- und Nachteile bringen. Hier einige Beispiele, die aufzeigen sollen, dass eine einfache Regelung „Aufteilung der Einnahmen

² In der Praxis werden bei einem Bruttovertrag typischerweise die Fahrgeldeinnahmen vom Verkehrsunternehmen an den Aufgabenträger direkt weitergeleitet, stellen also keinen Umsatz des Verkehrsunternehmens dar, so dass die vollen Kosten des Unternehmens durch die Zuwendungen des Aufgabenträgers gedeckt werden müssen. Hingegen behält bei einem Nettovertrag das Verkehrsunternehmen die Fahrgelderlöse ein, so dass sich die Zuwendungen des Aufgabenträgers nur auf die Differenz zwischen den Kosten und diesen Erlösen beziehen (entsprechend der oben dargestellten

Formel des finanziellen Nettoeffekts). Hier verbleibt bei dem Verkehrsunternehmen ein wirtschaftliches Risiko.

³ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 definiert das als „integrierte öffentliche Personenverkehrsdienste“: Beförderungsleistungen, die innerhalb eines festgelegten geografischen Gebiets im Verbund erbracht werden und für die ein einziger Informationsdienst, eine einzige Fahrausweisregelung und ein einziger Fahrplan besteht.



nach den Personenkilometern“ nicht immer angemessen ist:

- Städtische Buslinien und Straßenbahnen fahren langsamer als Regionalbusse und S-Bahnen. Städtische Linien produzieren deshalb in einer Stunde bei gleicher Besetzung weniger Personenkilometer. Die meisten Kosten sind aber zeitabhängig und nicht kilometerabhängig. In diesem Fall kann eine Aufteilung nach Personenkilometern städtische Linien benachteiligen.
- Regionale Buslinien haben Zubringerfunktion zur Schiene. Sie haben systembedingt eine geringere Auslastung und generieren deshalb weniger Personenkilometer. Das gleiche gilt für Fahrplanfahrten in der Schwachverkehrszeit, die geringer ausgelastet sind. In diesem Fall kann eine Aufteilung nach Personenkilometern Linien mit geringer Auslastung benachteiligen.
- Verstärkerfahrten in der Hauptverkehrszeit sind dann besonders teuer, wenn zusätzliche Fahrzeuge und Fahrpersonal erforderlich sind. Verkehrsunternehmen müssten für diese Fahrten höhere Aufwände in Rechnung stellen können.
- Es gibt immer wieder Fahrplanfahrten, die scheinbar „nur Luft befördern“. Sie generieren wenig Personenkilometer. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass es Lastrichtungen gibt, da viele Fahrgäste in der Früh in die zentralen Orte fahren und am Abend zurück. Die Fahrten in Gegenrichtung

sind dann nur gering ausgelastet, systemtechnisch aber trotzdem notwendig und muss dem Verkehrsunternehmen vergütet werden.

Es ist deshalb üblich, die Wirkungen der Regelungen in Voruntersuchungen zu analysieren. Das erfordert eine möglichst genaue Kenntnis der Nachfrage. Aus diesem Grund führen viele Verbände für die Aufteilung der Einnahmen regelmäßig Fahrgasterhebungen durch. In einer Fahrgastbefragung werden für eine Stichprobe der Fahrgäste folgende Nachfragedaten erfasst: Fahrausweisart, Quelle, Ziel und benutzte Linien. Für die Hochrechnung der Befragungsdaten auf die Grundgesamtheit finden parallel Fahrgastzählungen statt. Sofern vorhanden, werden hierfür automatische Fahrgastzählsysteme genutzt.

2.3 Stand der Technik zur Erfassung der Verkehrsnachfrage⁴

Für die Erfassung der Verkehrsnachfrage im öffentlichen Verkehr gibt es folgende Datenquellen (siehe Tabelle 1):

1. Manuelle Zählungen sind Stand der Technik, um Informationen über die Auslastung von Fahrzeugen zu erhalten. Sie werden bei Bedarf durchgeführt und dienen vor allem verkehrsplanerischen Zwecken.
2. Für automatisierte Zählungen von Ein- und Aussteigern können die Fahrzeuge mit automatischen Fahrgastzählsystemen (AFZS) ausgerüstet werden. Die Systeme liefern

⁴ In dieser Stellungnahme wird der Begriff Verkehrsnachfrage im Personenverkehr als die Menge der realisierten Ortsveränderungen von Menschen in einem Zeitraum verstanden. Bei einer vollständigen Erfassung der Verkehrsnachfrage ist für jede Ortsveränderung der räumliche und zeitliche Verlauf mit den benutzten Verkehrsmitteln bekannt. Die Verkehrsnachfrage kann durch aggregierte Kenngrößen beschrieben werden. Im öffentlichen Verkehr sind folgende Kenngrößen zur Beschreibung der Nachfrage üblich:

- Fahrgastfahrten (Beförderungsfälle): Summe der Ortsveränderungen

- Einsteiger (Linienbeförderungsfälle): Summe der Fahrgäste, die in Linien einstiegen. Ein Fahrgast, der für eine Ortsveränderung zwei Linien benutzt, entspricht einem Beförderungsfall und zwei Linienbeförderungsfällen.
- Personenverkehrsleistung (Personenkilometer): Produkt aus Fahrgastzahl und Fahrtweite. Die Verkehrsleistung kann für das gesamte System, für eine Linie oder ein Unternehmen berechnet werden. Sie ist zu unterscheiden von der Verkehrsleistung eines Unternehmens, die die Fahrzeugkilometer der eingesetzten Fahrzeuge quantifiziert.



die linienbezogene Personenverkehrsleistung (Personenkilometer), aber keine Daten über die Fahrausweisart und die Fahrtroute.

3. Fahrgastbefragungen mit Zählung sind Stand der Technik. Sie sind personalaufwändig und werden deshalb nur in großen zeitlichen Abständen durchgeführt. Es wird eine Stichprobe der Fahrgäste befragt und mit den Zähldaten auf die Grundgesamtheit hochgerechnet.
4. Eine Erfassung der Fahrgäste und deren Fahrtrouten aus Bluetooth-Signalen von Smartphones wird in Forschungsprojekten erprobt. Es gibt u.a. Fehlerfassungen von Personen an Haltestellen, die gar nicht in das Fahrzeug einsteigen. Die Stichprobenauswahl ist nicht zufällig.
5. Aus Ticketverkäufen von Einzeltickets, bei denen die Start- und Zielhaltestelle angegeben werden müssen, können Informationen über die Fahrtrouten abgeleitet werden. Bei Dauerkarten ist dies nicht möglich.
6. Bei Tickets mit Check-In/Check-Out in jeder Linie werden alle Fahrzeuge mit entsprechenden Geräten ausgerüstet. Die Fahrgäste müssen das Ticket beim Einstieg aktivieren und beim Ausstieg deaktivieren. Zu Zeiten großen Fahrgastwechsels erhöht diese Art der Ticketaktivierung die Fahrgastwechselzeit. Es sind Regeln notwendig,

wie mit Tickets umgegangen wird, bei dem ein Ein- oder Auscheckvorgang fehlt. Check-In/Check-Out-Systeme sind z.B. in den Niederlanden üblich.⁵

7. Bei Tickets mit einem einmaligen Check-In und Check-Out an Start und Ziel registrieren sich die Fahrgäste nur am Startort und am Zielort. Das kann über eine App mit Ortungsfunktion erfolgen. Diese Technik kommt beispielsweise in Nordrhein-Westfalen beim Tarif eezy.nrw zum Einsatz. Über das Ortungssystem kann grundsätzlich – ggf. auch ohne explizites Check-In/Check-Out – die komplette Route erfasst werden.
8. Beim Be-In-/Be-Out-Ticket werden alle Fahrgäste von einem wide-range-Erfassungsgerät im Fahrzeug detektiert. Hierzu müssen sie ein elektronisches Trägermedium, z.B. Smartphone oder Smartcard, mit sich führen.

In Deutschland existiert derzeit keine Methode, mit der die Nachfrage automatisiert und kontinuierlich erfasst werden kann. Für eine einheitliche Erfassung sind Entscheidungen erforderlich. Genügt es die Personenverkehrsleistung zu erfassen, ist Datenquelle 1 oder 2 ausreichend. Sind Informationen über die Fahrtroute und Fahrausweisarten notwendig, ist eine der Datenquellen 6 bis 8 erforderlich.

⁵Ticket-Gates, wie sie in manchen Ländern für die Zugangskontrolle zum Schienenverkehr genutzt werden, sind eine besondere Ausprägung von Check-In/Check-

Out-Systemen, bei denen die Erfassungsgeräte vor den Bahnsteigen angeordnet werden.

STELLUNGNAHME DES WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS BEIM BUNDESMINISTER
FÜR DIGITALES UND VERKEHR



	Datenquelle	erforderliche Technik	Umfang	Fahrausweisart	Fahrt-route	Beförderungsfälle	Linienbeförderungsfälle	Personenkilometer je Linie
1	Ein- und Aussteigerzählung manuell	Erhebungspersonal	komplett oder Stichprobe der Fahrplanfahrten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
2	Ein- und Aussteigerzählung automatisiert	Zählgeräte an den Fahrzeugtüren	komplett	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
3	Fahrgastbefragung mit Zählung	Erhebungspersonal	Stichprobe	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)
4	Fahrgasterfassung mit Bluetooth	Bluetooth-Erfassungsgeräte im Fahrzeug	Stichprobe	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)
5	Ticketverkauf	Auswertung der Verkäufe	Einzeltickets	<input checked="" type="checkbox"/>	nur Start und Ziel	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)
6	Ticket mit Check-In/ Check-Out in jeder Linie	Erfassungsgeräte an den Fahrzeugtüren oder Haltestellen	komplett	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
7	Ticket mit Check-In/ Check-Out an Start und Ziel	Erfassung des Standorts über GPS	komplett	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	(<input checked="" type="checkbox"/>)	(<input checked="" type="checkbox"/>)
8	Ticket mit Be-In-Erfassung	Erfassungsgeräte in den Fahrzeugen	komplett	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> kann nicht ermittelt werden <input checked="" type="checkbox"/> kann ermittelt werden <input checked="" type="checkbox"/> kann mit einem Datenergänzungsverfahren / Modell ermittelt werden								

Tabelle 1: Datenquellen für die Erfassung der Verkehrsnachfrage im öffentlichen Verkehr



3 Lösungsansätze

Die Finanzierung des DT und die Vergütung der Verkehrsunternehmen für die Erbringung der Verkehre kann auf unterschiedliche Arten erfolgen. Im Folgenden werden zwei Ansätze vorgestellt. Beim ersten Ansatz erfolgt die Erlösaufteilung nachfrageorientiert, d.h. die Fahrgastnachfrage beeinflusst die Vergütung der Verkehrsunternehmen. Der zweite Ansatz geht von einer angebotsorientierten Vergütung aus. Beide Ansätze sind mit erheblichen Herausforderungen verbunden. Die Auswahl ist – unter Beachtung der europarechtlichen Vorgaben – politisch zu treffen.

3.1 Ansatz 1: Nachfrageorientierte Vergütung der Verkehrsunternehmen

Ansatz 1 orientiert sich an der heutigen Vorgehensweise. Die Vergütung der Verkehrsunternehmen erfolgt durch die Fahrgeldeinnahmen des Verkehrsunternehmens, die direkt beim Verkehrsunternehmen bleiben. In einem Verkehrsverbund erfolgt die Aufteilung der Einnahmen nach einem Verteilungsschlüssel, der die Fahrgastnachfrage berücksichtigt. Reichen diese Einnahmen nicht aus, um das Verkehrsangebot zu erbringen, sind Ausgleichsleistungen erforderlich. Dieser Ansatz wird auf das DT erweitert und erfordert eine deutschlandweite Einnahmenaufteilung.

Erfassung der Verkehrsnachfrage

Eine Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen setzt eine möglichst genaue Erfassung der Verkehrsnachfrage voraus. Die Einbeziehung des DT in eine nachfrageorientierte Aufteilung erfordert eine möglichst vollständige Erfassung der Fahrtroute und der Fahrausweisart. Um

eine aufwändige Ausstattung aller Fahrzeuge mit Erfassungsgeräten zu vermeiden, könnte eine App-basierte Erfassung von Fahrtroute und Fahrausweisart erfolgen (Datenquelle 7), so dass das DT zugleich mit einem „Digitalisierungsschub“ verbunden ist, wie er auch in § 9 RegG angelegt ist. Die hierfür erforderliche Technologie existiert bereits. Die Erfassung erfolgt deutschlandweit einheitlich. Es muss geklärt werden, ob es hierfür eine zentrale Fahrausweise-App geben muss oder ob die Erfassung in mehrere Apps integriert werden kann.

Aufteilung der Einnahmen

Die Aufteilung der Einnahmen auf die Verkehrsunternehmen erfordert zumindest für das DT einen deutschlandweit einheitlichen Aufteilungsschlüssel, der auf der Verkehrsnachfrage beruht.

Ausgleichsleistungen

Als Ergebnis der Einnahmenaufteilung erhalten die Verkehrsunternehmen Anteile aus allen Fahrgeldeinnahmen einschließlich des DT. Dann werden auf der Ebene der Aufgabenträger für jedes Verkehrsunternehmen die Ansprüche für Ausgleichsleistungen ermittelt. Dazu wird der finanzielle Nettoeffekt nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 bestimmt.

Übergangsregeln

Die für eine nachfrageorientierte Einnahmenaufteilung notwendige Erfassung der Nachfrage erfordert die Einführung einer geeigneten Erfassungstechnologie. Bis zur Einführung werden die heutigen Aufteilungsregelungen



Anwendung finden. In der Übergangszeit erhalten die Verkehrsverbände die Einnahmen aus dem DT, die sich aus der Rechnungsadresse des DT-Nutzers ergibt. Sie geben diese Einnahmen entsprechend dem im Verkehrsverbund vereinbarten Aufteilungsschlüssel an die Verkehrsunternehmen weiter. Auf der Ebene der Verbände kann festgestellt werden, ob Mindereinnahmen aufgrund niedriger Ticketpreise durch Mehreinnahmen aus zusätzlichen Dauerkarten kompensiert werden können oder ob zusätzlich Ausgleichsleistungen erforderlich sind.

Wettbewerb

Sofern eine eigenwirtschaftliche Durchführung der geforderten Verkehrsangebote nicht möglich ist, erfolgt die Vergabe bestellter Verkehre in einer Ausschreibung. Ziel der Ausschreibung ist es, das Verkehrsunternehmen zu finden, das bei gegebenen Fahrgeldeinnahmen unter vorzuziehenden Leistungs- und Qualitätsanforderungen, die geringsten öffentlichen Zuschüsse benötigt. Ergebnis der Ausschreibung ist dann sinnvollerweise ein Nettovertrag, bei dem das Einnahmerisiko maßgeblich beim Verkehrsunternehmen liegt. Das Unternehmen prognostiziert die Fahrgeldeinnahmen und kalkuliert daraus, zusammen mit den betrieblichen Kosten, einen Preis, den es im Vergabewettbewerb anbietet. Der Aufgabenträger zahlt den Preis des „Bestbieters“. Mehr Fahrgeldeinnahmen als erwartet bedeuten einen zusätzlichen Gewinn, weniger einen Verlust für das Verkehrsunternehmen⁶. Deshalb ist hier eine faire Einnahmenaufteilung wichtig.

Datenschutz

Die komplette Erfassung der Fahrtrouten einer Person stellt hohe Anforderungen an den Da-

tenschutz. Hier müssten Wege gefunden werden, bei denen die von der App erfassten Daten datenschutzkonform ausgewertet werden.

3.2 Ansatz 2: Angebotsorientierte Vergütung der Verkehrsunternehmen

Ansatz 2 legt eine angebotsorientierte Ausgestaltung des ÖPNV zugrunde. Eine solche ist heute Stand der Praxis und hat dazu geführt, dass im Nahverkehr gemeinwirtschaftliche Verkehre dominieren. Um den Aufwand für die Ermittlung der Ausgleichsleistungen zu vermeiden, werden auch die Vergütungen der Verkehrsunternehmen im Zusammenhang mit dem DT direkt aus dem Verkehrsangebot abgeleitet.

Erfassung der Verkehrsnachfrage

Für die Zwecke des DT wird auf eine Erfassung der Nachfrage verzichtet. Unabhängig davon kann und sollte die Nachfrage für planerische Zwecke in angemessenem Umfang erfasst werden.

Aufteilung der Einnahmen

Eine nachfrageorientierte Aufteilung der Einnahmen auf der Ebene der Verkehrsunternehmen ist bei diesem Ansatz nicht erforderlich, wenn ein Wettbewerb um die öffentlichen Dienstleistungsaufträge erfolgt ist. Für die Aufteilung der Einnahmen des DT sind mehrere Ansätze möglich:

- Aufteilung auf der Ebene der Aufgabenträger nach der Rechnungsadresse des DT.
- Aufteilung auf der Ebene der Bundesländer nach der Rechnungsadresse des DT. Die einzelnen Bundesländer entscheiden über die weitere Verteilung dieser Gelder auf ihre Aufgabenträger.

⁶ VDV: <https://www.mobi-wissen.de/Finanzierung/Nettovertrag>



- Die Gesamteinnahmen des DT werden den öffentlichen Mitteln des Bundes hinzuaddiert und nach einem gemeinsamen (oder bundesland-spezifischen) Schlüssel auf die Aufgabenträger verteilt.

Verkehrsunternehmen, die eigenwirtschaftliche Leistungen erbringen und Einnahmen aus dem DT auf Grundlage allgemeiner Vorschriften erwarten, müssen mit Stichprobenerhebungen die Beförderungsleistung nachweisen und erhalten – im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 – eine pauschalisierte Vergütung pro Personenkilometer. Entsprechendes gilt für wettbewerbsfrei erteilte öffentliche Dienstleistungsaufträge (insb. Inhouse-/Direktvergaben).

Ausgleichsleistungen

Die Verkehrsverträge zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen werden auf Bruttoverträge umgestellt. Dadurch entfällt bei gegebenem Wettbewerb die Notwendigkeit, Ausgleichsleistungen zu ermitteln. Der personenbeförderungsrechtlich vorgesehene Vorrang eigenwirtschaftlicher Verkehre im straßengebundenen ÖPNV bleibt hiervon unberührt.

Übergangsregeln

Bis die Umstellung von Nettoverträgen auf Bruttoverträge erfolgt ist, gelten die bisherigen Regeln für die Vergütung.

Wettbewerb

Die Vergabe der gemeinwirtschaftlichen Verkehre erfolgt als öffentlicher Dienstleistungsauftrag in Form eines Bruttovertrags. Beim Bruttovertrag liegt das Einnahmerisiko nicht beim Verkehrsunternehmen, sondern bei den Aufgabenträgern. Das Verkehrsunternehmen berücksichtigt in der Kalkulation nur die Aufwände zur Erbringung der öffentlichen Verkehre. Um die Verkehrsunternehmen zur Erbringung einer angemessenen Leistung zu

verpflichten, sollte die Ausschreibung u.a. Vorgaben zur Fahrzeugausstattung und Pünktlichkeit enthalten, deren Nichteinhaltung mit Pönalen sanktioniert werden.

Datenschutz

Aus dem Ansatz ergeben sich keine besonderen Anforderungen an den Datenschutz.



4 Empfehlungen

Das DT erleichtert nicht nur den Fahrgästen die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs, es ermöglicht auch, den Verwaltungsaufwand für den Verkauf von Fahrausweisen und für die Vergütung der Verkehrsunternehmen deutlich zu reduzieren. Ein geringerer Verwaltungsaufwand für die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen senkt die Verwaltungskosten und kann so die Effizienz des öffentlichen Verkehrs erhöhen. Das DT ist bisher allerdings rechtlich unzureichend ausgestaltet. Damit das DT auch in Zukunft angeboten werden kann, muss das DT um zusätzliche Regelungen ergänzt werden. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Digitales und Verkehr gibt hierzu die folgenden Empfehlungen.

4.1 Aufteilung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket

Für die Aufteilung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket muss sich der Bund in Abstimmung mit den Ländern für eine geeignete Lösung entscheiden. Abschnitt 3 beschreibt zwei Lösungsansätze. Jeder Ansatz hat Vor- und Nachteile:

- Ansatz 1 erweitert die heute innerhalb von Verkehrsverbänden übliche nachfrageorientierte Einnahmenverteilung auf ganz Deutschland. Das erfordert eine möglichst vollständige Erfassung der Fahrtroute und der Fahrausweisart. Mit geeigneten Aufteilungsregeln ermöglicht der Ansatz eine genaue Zuordnung der Einnahmen zu Ver-

kehrsunternehmen. Dies verursacht erheblichen Aufwand in wirtschaftlicher, technischer und rechtlicher Hinsicht.

- Ansatz 2 ersetzt die Nettoverträge durch Bruttoverträge, bei denen die Verkehrsunternehmen unabhängig von den beförderten Personen entsprechend des betrieblichen Aufwands vergütet werden. So kann bei durchgeführtem Vergabewettbewerb auf eine Erfassung der Nachfrage verzichtet werden, was auch den Verwaltungsaufwand reduziert. Die Allokation der Einnahmen aus dem DT auf die Länder und Aufgabenträger, die den Verkehrsunternehmen auf Grundlage der wettbewerblich vergebenen Bruttoverträge vereinbarten Ausgleichsleistungen zahlen, kann analog zur Allokation der öffentlichen Mittel (und im Zusammenhang damit) frei entschieden werden. Eine Kompatibilität mit den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 lässt sich bei eigenwirtschaftlichen Verkehren und Inhouse-/Direktvergaben nicht konsequent herstellen.

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass die Wahl der Ansätze die Gesamteinnahmen nicht direkt beeinflusst.

4.2 Fahrausweisarten

Der große Fortschritt des DT besteht darin, dass die Nutzbarkeit des ÖPNV durch eine radikale Vereinfachung des Tarifsystems erleichtert wird. Diese Vereinfachung darf nicht durch lokale Sonderlösungen konterkariert werden. Das führt zu folgenden weiteren Empfehlungen für die Gestaltung des DT:



- Alle Verkehrsunternehmen müssen das DT im Nahverkehr anerkennen. Diese Forderung muss bundesweit in Gesetze der Länder oder in ein Bundesgesetz aufgenommen werden.
- In Deutschland gibt es als Dauerkarten für den öffentlichen Personennahverkehr nur noch das DT. Das gilt u.a. auch für SchülerFahrausweise und Semestertickets, für die eine Ermäßigung vorgesehen werden sollte.
- Bundesländer, Verkehrsverbünde, Aufgabenträger, Kommunen oder Betriebe können den Preis für das DT für ihre Einwohner oder Beschäftigte durch eigene Beiträge reduzieren.
- Schwerbehinderte erhalten entsprechend den gesetzlichen Regelungen zur „unentgeltliche Beförderung im öffentlichen Personenverkehr“ ein DT ohne Entgelt. Das ersetzt die bisherigen staatlichen Ausgleichsleistungen.
- Für Touristen und gelegentliche Fahrgäste, die kein DT nutzen, könnten Dauerkarten für andere Zeitbereiche eingeführt werden, z.B. Wochenkarte für 50% des Preises eines Monatstickets.
- Eine bundesweite Vereinheitlichung von Einzelfahrttarifen sollte angestrebt werden. Hierfür eignet sich der Luftlinientarif, dessen Höhe entweder deutschlandweit einheitlich oder von den Aufgabenträgern festgelegt wird. Dann könnten alle Tarifzonen entfallen.

4.3 Fahrpreisfestlegung

Die Preise für das Deutschlandticket müssen regelmäßig angepasst werden. Hierfür wird folgende Vorgehensweise angeregt:

- Die Anpassung der Preise orientiert sich wie im österreichischen Klimaticketgesetz (Bundesgesetz über die Einführung des Klimatickets) am Verbraucherpreisindex, oder die Anpassung wird zwischen Bund und Ländern abgestimmt.
- Die Leistungen des Bundes und der Länder ergeben sich aus der Zahl der verkauften DT. Jedes Ticket wird mit einem festgelegten prozentualen Deckungsbeitrag bezuschusst. Der Deckungsbeitrag wird einmalig festgelegt. Bei beispielsweise je 30% Zuschuss von Bund und Land ergibt sich ein Deckungsbeitrag von $1,0 / (1,0 + 0,3 + 0,3) = 63\%^7$. Die Fahrgäste zahlen also etwa $2/3$ des tatsächlichen Fahrpreises.
- Jede Ticketpreiserhöhung erhöht dann die erforderlichen Zuschüsse. Auf diese Weise werden Fahrgäste, Bund und Länder in gleichem Umfang an Preiserhöhungen beteiligt.

Eine darüber hinausgehende Anpassung des DT-Fahrpreises ist dann erforderlich, wenn das DT bei den Aufgabenträgern bzw. Verkehrsunternehmen zu Einnahmeverlusten führt, die nicht durch die derzeit festgelegten Zuschüsse von Bund und Ländern (je 1,5 Milliarden Euro pro Jahr) gedeckt werden. Die erforderliche Preiserhöhung müsste dann ebenfalls in gleichem Umfang

⁷Rechenbeispiel für ein 49 EUR Ticket

- Fahrgast: 49,00 EUR
- Bund 30%: 14,70 EUR
- Land 30%: 14,70 EUR
- Einnahmen: 78,40 EUR
- Deckungsbeitrag: $49,00 / 78,40 = 63\%$



von Fahrgästen, Bund und Ländern getragen werden.

4.4 Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs

Die bisherigen Finanzierungsinstrumente des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz, Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) bleiben unabhängig vom DT erhalten. Für die Finanzierung des ÖPNV im Bereich eines Aufgabenträgers gilt damit Folgendes:

- Aufgabenträger, die eine verbesserte Angebotsqualität anbieten wollen, müssen die Mehraufwände aus anderen Quellen finanzieren.
- Aufgabenträger, die das DT zu einem niedrigen Preis anbieten wollen, müssen die Mehraufwände aus anderen Quellen finanzieren.

4.5 Weiterentwicklung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Die Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ist wenig geeignet, nach ihrem Erlass entstandenen Konzepten wie dem DT angemessen Rechnung zu tragen. Die auf eine Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen (die auch weiterhin zu vermeiden sind) abzielenden Regelungen (insbesondere in Bezug auf den Ausgleich des finanziellen Nettoeffekts) erweisen sich aufgrund der Vielzahl der Möglichkeiten zur Erbringung öffentlicher Verkehre als hinderlich für eine Realisierung von Ticketlösungen, die eine landesweite (oder potenziell auch EU-weite) ÖPNV-Nutzung zu einem Pauschalpreis ermöglichen. Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt dem Bundesminister daher, im Rahmen einer Novellierung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 darauf hinzuwirken, dass diese für Ticketkonzepte wie

das DT um weniger komplexe und damit praktikablere Lösungen ergänzt wird, mag dies auch mit gewissen „Unschärfen“ in Bezug auf die Höhe der hierfür an die Unternehmen zu zahlenden Ausgleichsleistungen verbunden sein.



Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Digitales und Verkehr	
Prof. Dr.-Ing. Lutz Eckstein	Aachen
Prof. Dr.-Ing. Hannes Federrath	Hamburg
Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke	Dresden
Prof. Dr.-Ing. Markus Friedrich	Stuttgart
Prof. Dr. Astrid Gühnemann	Wien
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Dietrich Haasis	Bremen
Prof. Dr.-Ing. Evi Hartmann	Nürnberg
Prof. Dr.-Ing. Carlos Jahn	Hamburg
Prof. Dr. Meike Jipp	Berlin
Prof. Dr. Natalia Kliewer	Berlin
Prof. Dr. Matthias Knauff	Jena
Prof. Dr. Dr. h.c. Andreas Knorr	Speyer
Prof. Dr.-Ing. Ullrich Martin	Stuttgart
Prof. Dr. Kay Mitusch	Karlsruhe
Prof. Dr. Stefan Oeter	Hamburg
Prof. Dr. Tibor Petzoldt	Dresden
Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop	Dortmund
Prof. Dr. Gernot Sieg (Vorsitzender)	Münster
Prof. Dr.-Ing. Peter Vortisch	Karlsruhe



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Stand

März 2024

Redaktion

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesminister für Digitales und Ver-
kehr

Weitere Informationen im Internet unter

www.bmdv.bund.de

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsar-
beit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos
abgegeben und ist nicht zum Verkauf be-
stimmt.