

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

30.07.2025

Bundesministerium für Verkehr (BMV)

Aktenzeichen
66.06.20 D (DST)
III/830-02-15 (DLT)
IV/723-22 (DSTGB)

Per E-Mail

Entwurf eines 11. Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Stellungnahme der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände

Unserer Stellungnahme möchten wir vorausschicken, dass eine Stellungnahmefrist von weniger als zwei Werktagen, zumal in der Haupturlaubszeit, völlig unangemessen ist. Sie verhindert faktisch eine Beteiligung unseres Mitgliedsbereichs und eine vertiefte Auseinandersetzung mit den einzelnen geplanten Änderungen des Regionalisierungsgesetzes und deren möglichen finanziellen Auswirkungen. Wir behalten uns daher weitere Stellungnahmen im Verfahren vor.

Ausdrücklich erinnern wir in diesem Zusammenhang an die Ankündigung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD (KoaV), dass Betroffene und Vollzugsexperten aus Bund, Ländern und Kommunen bei Rechtssetzungsverfahren mit angemessenen Fristen (in der Regel vier Wochen) beteiligt werden sollen (vgl. Koalitionsvertrag, Rn. 1870/1871).

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind als ÖPNV-Aufgabenträger für die Planung, Organisation und Finanzierung des örtlichen ÖPNV verantwortlich, der zum Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung gehört (Art. 28 Abs. 2 GG).

Wir begrüßen die Initiative des Bundesministeriums für Verkehr (BMV), ein Gesetzgebungsverfahren zur Fortgeltung des erfolgreichen Deutschlandtickets noch in der Sommerpause einzuleiten. Das angekündigte Ziel, bis Oktober 2025 alle gesetzlichen und untergesetzlichen Vorgaben für diese Fortgeltung zu schaffen, wird allerdings kaum zu erreichen sein.

Die **Geltung des Deutschlandtickets** beruht maßgeblich auf den entsprechenden **Tarifvorgaben der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger**, die als zuständige Behörden nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 den Verkehrsunternehmen das Deutschlandticket als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung (Höchsttarifvorgabe) durch Erlass Allgemeiner Vorschriften oder durch Anpassung ihrer öffentlichen Dienstleistungsaufträge auferlegen und ihnen die Mindereinnahmen beihilferechtskonform ausgleichen. Durch diese Tarifvorgaben werden die kommunalen Aufgabenträger den

Verkehrsunternehmen gegenüber in vollem Umfang ausgleichspflichtig, ohne sich auf einen „Haushaltsvorbehalt“ berufen zu können (vgl. EuGH, Urt. vom 25.1.2024, Rs. C-390/22). Die **kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger tragen** damit das **volle Defizitrisiko**, wenn keine auskömmliche und verlässliche Finanzierung des Tickets durch Bund und Länder gewährleistet ist.

Mit Ausnahme des Landes Thüringen, das seine kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger im ÖPNV-Gesetz des Landes zur Vorgabe des Deutschlandtickets gegenüber den Verkehrsunternehmen verpflichtet (und ihnen seitens des Landes dafür im Gegenzug einen verbindlichen gesetzlichen Ausgleichsanspruch gewährt), erfolgt die **Anwendung des Deutschlandtickets** in den übrigen Ländern durch die Aufgabenträger **bislang auf freiwilliger Basis und eigenes Risiko**, da die Muster-Erstattungsrichtlinien der Länder eine Erstattung größtenteils als Billigkeitsleistung vorsehen, die ausdrücklich „unter Haushaltsvorbehalt“ stehen.

Keine auskömmliche Finanzierung des D-Tickets für das Jahr 2026

Der Gesetzentwurf zur 11. Änderung des Regionalisierungsgesetzes schafft – wie die Änderungsgesetze zuvor – **keine mehrjährige Finanzierungs- und Planungssicherheit** für das Deutschlandticket. Der Finanzierungsbeitrag des Bundes soll sich nach dem Entwurf auf 1,5 Mrd. € für den Zeitraum 1.1.2026 bis 31.12.2026 beschränken. Damit wird für das Jahr **2026 keine auskömmliche Finanzierung** gesichert, da der Ausgleichsbedarf absehbar höher liegt. Für die Folgejahre nach 2026 gilt wie bisher: Die Finanzierung ist völlig ungewiss. Das ist **für die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger inakzeptabel und konterkariert** die seit Einführung des Deutschlandtickets währenden **Bemühungen, seine Finanzierung auf eine sichere und dauerhafte Basis zu stellen**.

Das Deutschlandticket deckelt den Beitrag der Nutzerfinanzierung und erhöht den öffentlichen Zuschussbedarf für den ÖPNV dauerhaft. Angesichts fortlaufend steigender Kosten für die ÖPNV-Leistungen (u.a. für Personal, Fahrzeuge, Infrastruktur und Energie), wächst der jährliche Finanzbedarf für den Ausgleich der aus dem Deutschlandticket resultierenden Fahrgeldmindereinnahmen von Jahr zu Jahr weiter an. Zusätzliche Fahrgeldeinnahmen durch Neukunden reichen nicht aus, um diese Kostensteigerungen aufzufangen. Zusätzliche Fahrgäste bedürfen auch zusätzlicher Kapazitäten, die neue Kosten hervorrufen. Somit muss der Ausgleichsbetrag der öffentlichen Hand für das Deutschlandticket zwangsweise steigen, um es zu sichern.

Beim aktuellen Preis des Deutschlandtickets von 58 €/Monat wird für **2026** derzeit ein **Finanzierungsbedarf von 3,5 Mrd. € bis zu 3,8 Mrd. €** prognostiziert. Wenn Bund und Länder jeweils nur 1,5 Mrd. € für das von ihnen gewünschte Deutschlandticket bereitstellen, verbleibt somit eine **Finanzierungslücke für das Jahr 2026** in der Größenordnung **von bis zu 800 Mio. €**.

Der Gesetzentwurf macht zum Finanzierungsbedarf keine Aussagen. Er lässt leider nicht erkennen, wie die Bedarfslücke für die ÖPNV-Aufgabenträger verlässlich geschlossen werden soll, um das Deutschlandticket für 2026 auskömmlich zu finanzieren. Nach dem unveränderten § 9 Abs. 2 Satz 3 RegG („Die Länder beteiligen sich mindestens in gleicher Höhe“) steht es den Ländern frei, einen höheren Betrag als den Beitrag des Bundes aufzuwenden. Tun sie dies nicht, verbleibt die Bedarfslücke bei den erstattungsverantwortlichen ÖPNV-Aufgabenträgern. Inwieweit eine Finanzierungslücke anteilig durch eine weitere Erhöhung des Ticketpreises für das Deutschlandticket geschlossen werden könnte, bleibt nach dem Gesetzentwurf unklar. Im Koav hatte die Bundesregierung angekündigt, den Anteil der Nutzerfinanzierung bis 2029 stabil zu halten, dies dann aber unter Finanzierungsvorbehalt gestellt. Der aktuelle Gesetzentwurf streicht die Passage in § 9 Abs. 1 Satz 2 RegG zum Einführungspreis und enthält im Übrigen keine Aussage zur Höhe des Ticketpreises.

Die **Kommunen können ein Defizit nicht schultern**. Sie haben ihre eigenen Finanzierungsbeiträge zum ÖPNV bereits in den letzten Jahren erheblich erhöhen müssen, allein in den Jahren 2017 bis 2021 gesamtkommunal um rund 36 %. Seither sind die Erstellungskosten für den ÖPNV weiter massiv gestiegen. Über alle kommunalen Aufgabenbereiche hinweg weisen die kommunalen Haushalte für

das Jahr 2024 zudem ein **historisches Rekorddefizit von 25 Mrd. €** auf, ohne dass Besserung in Sicht wäre. Für 2025 wird aktuell vielmehr ein weiterer Anstieg des Defizits auf über 30 Mrd. € erwartet. Insofern bestehen **keinerlei finanzielle Spielräume**, um kommunale Mittel für die von Bund und Ländern mit dem Deutschlandticket beschlossene Tarifvergünstigung im ÖPNV aufzubringen. Die Kommunen sehen sich akut kaum mehr in der Lage, überhaupt das Bestandsangebot weiter finanzieren zu können, von einem politisch gewünschte Angebotsausbau ganz zu schweigen. Vielmehr werden bereits jetzt ÖPNV-Netze ausgedünnt und Strecken zeitweise stillgelegt.

Wenn Bund und Länder das Deutschlandticket wirklich fortsetzen wollen, müssen sie dafür die Finanzierungsverantwortung verlässlich und auskömmlich übernehmen. Ohne auskömmliche Finanzierung durch Bund und Länder werden die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger zwangsläufig keine **Beibehaltung des Tickets beschließen** können. Ein nicht-auskömmlicher Tarif ist zudem aus unserer Sicht nicht genehmigungsfähig.

Gesetzlicher Anwendungsbefehl in den ÖPNV-Gesetzen der Länder – Finanzierungsbeitrag des Bundes muss von einer flächendeckenden Anwendung des Deutschlandtickets abhängig sein

Die kommunalen Spitzenverbände fordern bereits seit Einführung des Deutschlandtickets durch Bund und Länder im Mai 2023, dass die für den ÖPNV allein regelungszuständigen Länder die Umsetzung des Deutschlandtickets landesrechtlich untersetzen und in ihren ÖPNV-Gesetzen die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger durch eine **konnexitätsrelevante gesetzliche Regelung** dazu verpflichten, als zuständige Behörden nach Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 den Verkehrsunternehmen das Deutschlandticket als Höchsttarifvorgabe aufzuerlegen.

Ohne einen solchen gesetzlichen Anwendungsbefehl besteht akut die Gefahr, dass **ein Flickenteppich** entsteht, weil einzelne Aufgabenträger aus dem Deutschlandticket aussteigen (müssen). Die Anwendung des Deutschlandtickets muss tatsächlich und verlässlich „flächendeckend“ gewährleistet werden. Damit hätten die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger gegenüber den Ländern einen gesetzlich verbindlichen Ausgleichsanspruch und müssten das finanzielle Risiko ihrer Ausgleichspflicht gegenüber den Verkehrsunternehmen nicht alleine schultern. Die Länder müssen endlich ihre Finanzierungsverantwortung übernehmen.

Nach der **Gesetzesbegründung** „erwartet“ der Bund von den Ländern, dass sie *„entsprechend § 9 Abs. 1 Satz 1 RegG das Deutschlandticket verpflichtend einführen und dies durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, beispielsweise durch einen **Anwendungsbefehl in den ÖPNV-Gesetzen der Länder**“*. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Allerdings fand sich diese Erwartung auch bereits in der Gesetzesbegründung zur 9. Änderung des Regionalisierungsgesetzes, mit der das Deutschlandticket 2023 eingeführt wurde, ohne dass die Länder – mit Ausnahme von Thüringen – dieser Erwartung bislang entsprochen hätten.

Deshalb muss der Bund seinen Finanzierungsbeitrag zum Deutschlandticket im Regionalisierungsgesetz selbst noch deutlicher und klarer davon abhängig machen, dass die Länder durch einen **gesetzlichen Anwendungsbefehl** eine flächendeckende Anwendung des Deutschlandtickets auch tatsächlich und rechtlich verlässlich sicherstellen, so dass kein Flickenteppich entstehen kann. Nur wenn dies durch die Länder gesamthaft gewährleistet wird, kann auch der Bund den mit seinem Finanzierungsbeitrag verfolgten Zweck eines deutschlandweit gültigen Tickets erreichen.

Wir fordern daher den Bund auf klarzustellen, dass er seinen Finanzierungsbeitrag ganz oder teilweise zurückfordert, wenn die Länder eine flächendeckende Anwendung des Deutschlandtickets nicht gemeinsam und gesamthaft sicherstellen. Die Länder sollte dies dazu veranlassen, sich – auch untereinander – darauf zu verpflichten, für die nötige rechtsverbindliche Untersetzung des Deutschlandtickets in ihren ÖPNV-Gesetzen Sorge zu tragen.

Zur notwendigen rechtlichen Untersetzung gehört über den Befehl zur Anwendung des Tarifs hinaus auch, gemeinsame **Gremien, Strukturen und Verfahren zur Governance** des Deutschlandtickets zu schaffen und diese so zu legitimieren, dass sie handlungs- und entscheidungsfähig sind. Dies haben wir bereits seit Anbeginn gefordert. Das Fehlen dieser Governance des Deutschlandtickets wird von allen Beteiligten und Betroffenen seit Einführung des Deutschlandtickets beklagt. Es liegt in der Verantwortung von Bund und Ländern, diesem Missstand abschließend abzuhelpfen.

Erfüllungsaufwand der kommunalen Ebene

Der Gesetzentwurf nennt keinen Erfüllungsaufwand der kommunalen Ebene („keinen weiteren Erfüllungsaufwand für die Verwaltung“). Dabei ist die Umsetzung des Deutschlandtickets auf Seiten der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger – **abgesehen von Defizitrisiken insbesondere durch die Finanzierungslücke (s.o.)**, die hier ebenfalls zu nennen sind – mit **erheblichen Erfüllungsaufwänden** verbunden, die sich nicht auf Sachmittel zur Beauftragung von Wirtschaftsprüfern beschränken: Als zuständige Behörden im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sind die kommunalen Aufgabenträger unauflöslich in die Umsetzung des Deutschlandtickets (stete Anpassung und Fortschreibung von Tarifvorgaben) und in die Erstattung der Ersatzleistungen für die Ticketpreisausfälle eingebunden. Besonders belastend und den Vollzugaufwand erhöhend sind v.a. auch die sich stets wiederholenden Unsicherheiten über die weitere Finanzierung des Deutschlandtickets, die immer erst „auf den letzten Drücker“ und immer nur für relative überschaubare Zeiträume vorläufig geklärt wird.

II. Anmerkungen zu Einzelregelungen

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 a – § 9 Abs. 1 RegG-E

Wir fordern den Bund auf, durch ausdrücklichere Regelungen – z.B. in § 9 Abs. 1 und Abs. 3 RegG – die Länder gesamthaft in die Pflicht nehmen, durch einen konnexitätsrelevanten gesetzlichen Anwendungsbefehl in ihren jeweiligen ÖPNV-Gesetzen die flächendeckende Anwendung des Deutschlandtickets sicherzustellen. Der Finanzierungsbeitrag des Bundes zum Deutschlandticket muss davon abhängig gemacht werden, dass die Länder den Anwendungsbefehl erlassen. Dies kann im Zweifel auch durch entsprechende Vereinbarungen/Verpflichtungen untereinander und parallele Regelungen in den ÖPNV-Gesetzen erfolgen. Angesichts der Finanzierungsunsicherheiten und Defizitrisiken können Bund und Länder nur so einen **Flickenteppich vermeiden**.

Der entsprechende gesetzliche Anwendungsbefehl in den ÖPNV-Gesetzen der Länder könnte dabei seinerseits davon abhängig gemacht werden, dass der Bund weiterhin auch zu seiner Mitfinanzierung steht.

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 d) – § 9 Abs. 3a RegG-E

Die Einfügung eines neuen Abs. 3a, der die betragsmäßige Verteilung der 1,5 Mrd. € auf die einzelnen Länder für 2026 gesondert regeln soll, erschließt sich nicht, nachdem die in Abs. 3a aufgeführten 16 Einzelbeträge – anders als in der Begründung genannt – (jedenfalls derzeit noch) identisch sind mit den Beträgen gemäß dem geltenden § 9 Abs. 3 RegG für die Vorjahre. Die Sonderung erlaubt eine Verhandlung und gesonderte Abstimmung der Beträge zwischen Bund und Ländern für 2026 und ggf. weitere Folgejahre. Das ist aus unserer Sicht zwingend erforderlich (s. oben). Dazu muss allerdings anstelle der Änderung 1 b) aa) ein gesonderter Betrag des Bundes ausgewiesen und die Länderanteile entsprechend angepasst werden. Im Übrigen soll die Einfügung des Abs. 3a offenbar lediglich dazu dienen, dass nachfolgend der neue Abs. 7a für die Abrechnung im Jahr 2026 an Abs. 3a anknüpfen kann und damit keine jahresübergreifende Abrechnung mehr erlaubt wird.

3. Zu Artikel 1 Nr. 1 g) – § 9 Abs. 6 Satz 4 RegG-E

Die Regelung in Abs. 6 Satz 4 betrifft die Erstattung nach § 9 Abs. 3 RegG und damit rückwirkend die Jahre 2023 bis 2025. Sie stellt klar, dass zum Ausgleich der finanziellen Nachteile aus dem Deutschlandticket – oder für weitere Rabattierungen desselben – keine „regulären“ Regionalisierungsmittel nach § 5 RegG verwendet werden sollen. Das zielt darauf ab, dass die Finanzierung des Deutschlandtickets die reguläre ÖV-Finanzierung nicht zusätzlich kannibalisiert. Dies begrüßen wir grundsätzlich, wenngleich wir Zweifel haben, ob sich die Finanzierungsströme so eindeutig trennen lassen und das Ziel mit der Regelung tatsächlich erreicht wird.

4. Zu Artikel 1 Nr. 1h) – § 9 Abs. 7a RegG-E

Der neue Abs. 7a enthält für das Jahr 2026 ein gesondertes Abrechnungs- und Nachweisverfahren für die 1,5 Mrd. €, die der Bund im Jahr 2026 für das Deutschlandticket gewähren will. Die Regelung verhindert nach unserem Verständnis zudem die Ausweitung der Überjährigkeit der Mittel auf das Jahr 2026. Diese ist bislang für Jahre 2023 bis 2025 möglich und auch über 2025 hinaus ein bedeutender Teilbaustein der Finanzierung des Deutschlandtickets.

III. Weiterer Regelungsbedarf

Die Bundesvereinigung Kommunaler Spitzenverbände bemängelt, dass sich der Gesetzentwurf auf eine Fortgeltung der Finanzierung des Deutschlandtickets durch den Bund lediglich für das Jahr 2026 beschränkt und keine weitergehenden Finanzierungsregelungen enthält.

Der Gesetzentwurf enthält keinen Anreiz, die bisherige Rettungsschirmsystematik zu einem neuen, sachgerechten Ausgleichsmechanismus unter Einbeziehung einer Stufe 3 der bundesweiten Einnahmenaufteilung weiterzuentwickeln. Die Rettungsschirmsystematik, die für den Ausgleich auf das Einnahmenniveau 2019 (mit pauschalen Fortschreibungen) abstellt, wird vermehrt den realen Verhältnissen nicht mehr gerecht. Sie trägt den tatsächlichen Kostenentwicklungen unzureichend Rechnung und „bestraft“ überdies diejenigen, die ihr Angebot in den letzten Jahren unter großen Anstrengungen ausgeweitet haben, weil die Steigerung der Verkehrsmengen nur unzureichend abgebildet wird. Darüber hinaus müssen die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger den Ausgleich der Fahrgeldmindereinnahmen gegenüber den Verkehrsunternehmen vielfach über längere Zeit vorfinanzieren, bis sie die Mittel erstattet erhalten.

Die Grundfinanzierung nach § 5 RegG wurde im Jahr 2022 in zu geringem Umfang erhöht. Die 11. Änderung verzichtet erneut auf Hinweise, die im KoAV ebenfalls benannte Anhebung der Regionalisierungsmittel nach § 5 RegG anzugehen. Sie bleibt einer weiteren (12.) Änderung vorbehalten, die ferner auch für eine Fortgeltung über 2026 hinaus erfolgen muss. Dadurch wird es infolge des aktuellen Gesetzentwurfs ggf. zur Beibehaltung oder Gewinnung von Neukundinnen und -kunden kommen, Angebot und Qualität des ÖPNV aber zwangsläufig weiter rückläufig sein.

Insofern ist auch die Grundaussage in der Gesetzesbegründung (B. „Die Einführung des Deutschlandtickets hat zu einer deutlichen Steigerung der Attraktivität des ÖPNV geführt ...“) deutlich zu hinterfragen. Das Deutschlandticket hat zur Stabilisierung und Wiedererlangung der Fahrgastzahlen nach dem Corona-Einbruch geführt. Das ist für sich genommen sehr zu begrüßen, aber ist alles andere als eine umfassende „Attraktivitätssteigerung“. Wir regen daher auch an, die Begründung zu überarbeiten.

Dass „eine Stärkung des ÖPNV auch zunehmend mit dem Einsatz elektrisch betriebener Fahrzeuge“ erfolge, ist nicht Bestandteil dieses Gesetzentwurfs und verlangt nach weiteren Aktivitäten des Bundes.

Das betrifft insbesondere, die Umrüstungsförderung über den Klima- und Transformationsfonds wieder aufzunehmen. Die Formulierung ist folglich in der Begründung zu streichen.