
Gemeinsame Stellungnahme

Entwurf eines Elften Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes | Hier: Deutschlandticket – Bund und Länder werden mehr tun müssen als diese 11. Novellierung – Im Interesse der Fahrgäste, der Branche und der Kommunen

1. Einordnung zur Lage und der Bedeutung

Die unterzeichnenden Verbände begrüßen die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, eine gesetzliche Regelung zur Finanzierung des Deutschlandtickets nach 2025 zu schaffen. Wir begrüßen außerdem die Absicht der neuen Bundesregierung, das Deutschlandticket dauerhaft zu etablieren.

Dies gelingt jedoch durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht in ausreichendem Maße. Er ist für einen dauerhaften Erfolg des Deutschlandtickets bei den Fahrgästen und für die Branche unzureichend.

Wir können nachvollziehen, dass die neue Bundesregierung diesen Entwurf für die aktuellen Verhandlungen mit den Ländern für ausreichend hält. Gleichwohl fehlt es an einem mit dem Entwurf formal und inhaltlichen Ansatz eines gesamthaften Neustarts für das Deutschlandticket ab 2026.

Für uns dabei besonders wichtig:

- Die Auskömmlichkeit der Finanzierung des Deutschlandtickets für 2026 und die Folgejahre sichern
- Preis des Tickets und die darüber hinaus notwendigen Ausgleichsmittel dynamisieren
- Das Deutschlandticket Job über 2025 hinaus erhalten und Auszubildende mit Studierenden gleichstellen
- Eine Governance schaffen, die die inhaltliche Produktverantwortung und Aufgabe der Tarifgesellschaft fokussiert sowie die Branche an Entscheidungen wirklich beteiligt

Anhand der Einnahmen und Kosten für 2023 bis 2025 – ergänzt um Prognosen der zuständigen Arbeitsgruppe von Bund, Ländern und Branche zu Preis, Prognose und Szenarien – ist festzustellen: Ab 1.1.2026 ist die Summe des Geldes aus Ausgleichsmaßnahmen von Bund und Ländern und Fahrgeldeinnahmen zur Finanzierung des Tickets offensichtlich nicht mehr auskömmlich. Diese absehbare Finanzierungslücke müssen Bund und Länder in ihrer Verantwortungslogik noch in diesem Jahr schließen.

Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbünde und Aufgabenträger benötigen für ihre wirtschaftlichen Planungen ab 2026 schnellstmögliche Planungssicherheit. Sollte der Gesetzentwurf parallel zur Verabschiedung des Bundeshaushalts 2026, also Ende November 2025 final im Bundesrat beschlossen werden, ist diese Planungssicherheit auf Grundlage von gesellschaftsrechtlich notwendigen Gremienbeschlüssen der ÖPNV-Unternehmen, Verbünde und Aufgabenträger nicht mehr gegeben und die Herbeiführung der notwendigen Beschlüsse in der verbleibenden Zeit eine große Herausforderung.

Wir empfehlen deshalb dringend, ein beschleunigtes Gesetzgebungsverfahren durchzuführen sowie in den Haushaltsberatungen und Entscheidungen zum Haushalt für das Jahr 2026 und in der Mittelfristplanung die Anteile des Bundes für das Deutschlandticket auszuweisen.

Wir führen in dieser Stellungnahme alle für die Verhandlungen von Bund und Ländern notwendigen Themen und Lösungsansätze zusammen. Damit können dann im weiteren Gesetzgebungsverfahren dieses zustimmungspflichtigen Gesetzes durch Bundestag und Bundesrat gesamthafte Lösungen zum Erfolg des Deutschlandtickets gefunden werden. Für diese Verhandlungen stehen die unterzeichnenden Verbände wie bisher als konstruktive Unterstützer zur Verfügung.

Für uns ist dabei besonders wichtig: Bund und Länder müssen endlich aus den vom Deutschlandticket betroffenen Verkehrsunternehmen- und verbänden sowie den Aufgabenträgern beteiligte Partner mit Stimmrecht machen. In zentralen Themen wie Preis, öffentliche Co-Finanzierung und Einnahmeaufteilung sowie die Governance u.a. muss die Branche gleichberechtigt in die Entscheidungen einbezogen werden.

2. Hintergrund zur ÖPNV-Finanzierung insgesamt durch Bund und Länder

Das Deutschlandticket ist ein von Bund und Ländern bestelltes Produkt, das die Tariflandschaft des ÖPNV erheblich verändert hat und den Tarifverantwortlichen vor Ort ihre Möglichkeiten zur Tarifgestaltung weitgehend nimmt. Das zeigt sich insbesondere an der Festsetzung des Preises für das Deutschlandticket ohne Entscheidungsmitwirkung der Verbände und Verkehrsunternehmen sowie an der Vorgabe, bis zu welchen Höhen Tarifverbände Maßnahmen für das Restsortiment vornehmen dürfen („Tarifdeckel“). Der Bund erhöht mit dem Deutschlandticket seine Mitverantwortung für die Finanzierung des ÖPNV. Die Finanzierung des Tickets setzt sich aus den Fahrgeldeinnahmen und den Ausgleichsleistungen des Bundes und der Länder jeweils hälftig zusammen.

Wesentlicher als diese Mitverantwortung für das vom Bund initiierte Deutschlandticket ist allerdings die Finanzierung für den ÖPNV insgesamt. Eine neue gesetzliche Grundlage und ein Modernisierungspakt für den ÖPNV sowie die Absicherung des Status quo, die Abfederung steigender Kosten sowie die Anpassung der Dynamisierung bei den Regionalisierungsmitteln sind neben der Erhöhung des GVFG die Ziele, die sich die Regierungsparteien in dem sie tragenden Koalitionsvertrag ihrer Parteien vorgenommen haben.

Bund und Länder verhandeln derzeit über die zukünftige ÖPNV-Finanzierung insgesamt und im Speziellen über die Ausgestaltung des Deutschlandtickets. Insofern verstehen wir die Zurückhaltung des Bundes bei diesem Entwurf. Gleichzeitig haben wir aber erwartet, dass der Bund im Interesse der Branchen und der Kommunen eine gesetzliche Finanzierungsregelung über zwölf Monate sowie eine dauerhafte Überjährigkeit vorschlägt.

Entsprechende Finanzierungszusagen erwarten wir im Übrigen auch von den Ländern. Mit dem Entwurf ist aufgrund der zeitlichen Befristung der Finanzierung erneut eine öffentliche Debatte um den Fortbestand des Deutschlandtickets zu erwarten, die sich negativ auf die Verkaufszahlen auswirken.

3. Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

- a. Mit der Einfügung der Absätze 3a und 7a in § 9 RegG ergeben sich für die Ausgleichsmittel des Bundes zwei haushälterische Zeiträume für den Ausgleich finanzieller Nachteile aus der Einführung des Deutschlandtickets: vom 1. Mai 2023 bis zum 31. Dezember 2025 (Absätze 3 und 7) und vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2026 (Absätze 3a und 7a).

Damit können die Mittel für das Deutschlandticket nicht überjährig für den Gesamtzeitraum von 2023 bis 2026 verwendet werden. Im Falle nicht benötigter Ausgleichsmittel aus dem ersten Zeitraum vom 1. Mai 2023 bis zum 31. Dezember 2025 wäre es damit nicht möglich diese Mittel im Kalenderjahr 2026 zu verwenden. Dies sehen wir sehr kritisch und bitten um das Herstellen der Überjährigkeit der Mittelverwendung für den Gesamtzeitraum von 2023 bis 2026.

Mit Artikel 1, Nummer 1, Buchstabe g des Gesetzentwurfs soll erreicht werden, dass die Länder keine Regionalisierungsmittel nach § 5 RegG für weitere Tarifaufhebungen beim Deutschlandticket einsetzen.

Wie der Vorlage für den Verwendungsnachweis zu entnehmen ist (siehe Anlage 5 zu § 6 Absatz 2 RegG, Position 6), ist die Verwendung von Regionalisierungsmitteln für Tarifaufhebungen grundsätzlich zulässig.

Die Mittelverwendung nun für das Deutschlandticket einzuschränken, führt zu einer neuen und nur schwer kontrollierbaren Regelung. Die Änderung sollte daher ebenfalls aus dem Gesetzentwurf gestrichen werden, zumal die Regelung offensichtlich für den Zeitraum ab 2023 rückwirkend gelten soll.

Fraglich ist darüber hinaus auch, ob die Länder durch Art. 106a GG vor Einschränkungen in der Verwendung der Regionalisierungsmittel nach § 5 RegG geschützt sind und der Bund diese Vorgabe für die Verwendung der RegMittel verfassungskonform deklarieren kann. Grundsätzlich stehen den Ländern die allgemeinen Regionalisierungsmittel nach Art. 106a GG „für den Öffentlichen Personenverkehr“ zu. Die Verwendung von Regionalisierungsmitteln für Tarifausgleiche ist danach grds. zulässig (Art. 106a GG, Wortlaut) und es gibt keinen Grund für eine Einschränkung des Tarifausgleichs in Zusammenhang mit dem Deutschlandticket. Die Änderung kann deshalb gestrichen werden.

- b. Aktuell liegt der Preis für das Deutschlandticket bei 58 Euro pro Monat. Für die nach den Musterrichtlinien ausgereichten Ausgleichsleistungen stellen der Bund über § 9 RegG Mittel in Höhe von jährlich 1,5 Mrd. Euro sowie die Länder weitere 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bereit. Ohne eine auskömmliche Finanzierung wird es weiter zu Abbestellungen von Verkehrsleistungen zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger, in den Ballungsräumen und vor allem in ländlichen Räumen kommen.

Der derzeitige Preis des Deutschlandtickets wurde zum 1. Januar 2025 eingeführt. Die seitdem gezeigte Preissensibilität der Kundinnen und Kunden wurde unterschiedlich bewertet. Während die Marktforschung im Auftrag von Bund und Ländern eine Preissensibilität sieht, zeigen diverse Vertriebsorganisationen diese Sensibilität anhand ihrer Verkaufszahlen nicht in gleichem Umfang. Aktuell arbeitet die UAG Preis, Prognose und Szenarien (PPS) an einer aktuellen Prognose zur Schadensermittlung für die Branche aus den Verkäufen des Deutschlandtickets und dem sogenannten Restsortiment. Unabhängig von den konkreten Ergebnissen der UAG - mit Folgen für den Finanzierungsbedarf ab 2026 - braucht es einen Mechanismus, um die künftigen Finanzierungsbedarfe für die Umsetzung des Deutschlandtickets durch Verkehrsleistungen abzusichern.

Damit die Leistungskosten der Branche finanziert werden, ist unter anderem ein spezifischer „Preisindex Deutschlandticket“ in Kraft zu setzen. Dieser setzt sich aus den Kosten für Personal, Fahrzeuge, Material und Energie der Branche zusammen und nicht aus der allgemeinen Inflation. Die Regelungen dieses Preisindex greifen 2025 mit dem Ziel, am Ende des dritten Quartals 2025 entscheiden zu können, ob es zum 1. Januar 2026 eine Preiserhöhung für das Ticket geben muss und wenn ja, in welcher Höhe. Die Branche braucht zur Umsetzung einer Preismaßnahme etwa drei Monate. Der VDV hat Bund und Ländern einen entsprechenden Vorschlag mit Schreiben vom 9. Juli 2025 unterbreitet.

- c. Eine Preiserhöhung des Tickets ist dann alternativlos, wenn die prognostizierten und tatsächlichen Einnahmen aus den Fahrgeldeinnahmen die Kosten nicht decken und Bund und Länder eine Erhöhung der Ausgleichsmittel in Höhe von insgesamt 3 Mrd. Euro ausschließen. Der Bund bekennt sich mit dem vorliegenden Entwurf zu den auch in den Vorjahren zugesagten 1,5 Mrd. Euro. Vor dem Hintergrund der Gesamtkosten fehlt es mit dieser Festlegung bei höherem Ausgleichsbedarf an einer ausreichenden Flexibilität. Die Branche sieht eine Dynamisierung der Ausgleichsmittel von Bund und Ländern für notwendig an. Der Bund hat dieses Ticket vorgeschlagen und die neue Bundesregierung hat dieses Deutschlandticket weiterhin gewollt. Wegen des Konnexitätsprinzips erwarten die Länder deshalb eine von ihrem Vorgehen unabhängige Dynamisierung des Bundes.

Der VDV hat in seinem Vorschlag vom 9. Juli 2025 formuliert, dass es vor dem Hintergrund des genannten Koalitionsvertrages sinnvoll sein kann, die Dynamisierung des Ausgleichs durch Gelder des Bundes (und der Länder, wenn das Konnexitätsprinzip hier nicht zur Anwendung kommt) und die Dynamisierung des Preises des Tickets in ihrer Systematik und Höhe zu parallelisieren und so das Verhältnis bei der Gesamtfinanzierung durch „öffentliches“ Geld und Fahrgeldeinnahmen zueinander nicht zu verändern.

4. Fehlende Themen im Kontext des Deutschlandtickets und Vorschläge dazu

Den hier vorliegenden Gesetzentwurf hätte der Bund bereits seit Anfang 2025 vorlegen können. Es fehlt in diesem Entwurf die Auseinandersetzung mit dem Gesamthema „Deutschlandticket“ und dies führt dazu, dass der Bund mit der Knappheit seines Gesetzentwurfes die Chance vertut, gegenüber den Ländern und der Branche seine Vorstellung von dem Deutschlandticket ab 2026 zu formulieren. Der Bund könnte aber – zumal im Kontext der oben beschriebenen Gestaltungsabsichten beim ÖPNV insgesamt – eine impulsgebende und treibende Rolle einnehmen. Zumal bei den folgenden Teilaspekten:

a. Einnahmeverteilung Stufe 2

Bund und Länder müssen sich aufgrund ausbleibender Sitzungen des noch existierenden Koordinierungsrats zeitnah mit der Einnahmeverteilung für das Deutschlandticket befassen. Da nach Meinung der Expertinnen und Experten in der entsprechenden UUAG der Eintritt in Stufe 3 nicht vor 2028 kommen kann, ist jetzt der Schwerpunkt auf die Umsetzung der Stufe 2 ab dem Jahr 2025 für einen längeren als den angedachten Zeitraum zu setzen.

b. Einnahmeverteilung Stufe 2 für 2025

Aktuell sind nach Angaben der zuständigen D-Tix GmbH & Co. KG etwa 70 % des Umsatzes des Deutschlandtickets durch Zeichnung des Vertrages Einnahmeverteilung Stufe 2 erfasst (Stand Juni 2025). Strittig ist, ab wann in 2025 die Stufe 2 (Verteilung der Einnahmen nach Postleitzahlen) gilt. Aktuell werden die beiden folgenden Optionen diskutiert und unterschiedlich bewertet.

- **Möglichkeit 1** sieht eine Zweiteilung des Jahres 2025 vor. In einem ersten Jahresteil 2025 werden die Einnahmen nach Stufe 1, inkl. Schwungmasse, abgerechnet. In einem zweiten Teil des Jahres 2025 werden die Einnahmen nach Stufe 2 abgerechnet.
- **Möglichkeit 2** sieht die Anwendung der Stufe 2 für das Gesamtjahr 2025 mit einer rückwirkenden Abrechnung der vorangegangenen Monate vor.

Bund und Länder müssen hier eine Entscheidung nach Beratung mit der Branche in der heutigen Governance treffen.

Und schließlich ist zu beachten, dass noch keine Entscheidung über die Nachfolgeregelung für den bisherigen „Rettungsschirm“ gefunden wurde, der 2025 endet. Insofern begrüßen wir die Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe von Bund und Ländern, haben aber eine Positionierung des Bundes im vorliegenden Entwurf erwartet.

c. Einnahmeverteilung Stufe 2 ab 2026 (inkl. IT-Sicherheit, nach Task Force der Unterzeichner)

Der aktuelle Einnahmeverteilungsvertrag zur Stufe 2 gilt ausdrücklich nur bis zum 31. Dezember 2025. Aktuell verhandeln die Beteiligten eine Neuauflage dieses Vertrages ab 1.1.2026. Diese wird im Wesentlichen die Inhalte des EAV-Vertrages zur Stufe 2 für 2025 beinhalten. Allerdings sind sich Länder und Branche darüber einig, dass erkannte Ungenauigkeiten im überarbeiteten Vertrag verbessert werden sollen.

Dazu gehört auch die Etablierung einer noch stärkeren IT-Sicherheit für die digitale Ausgabe und Kontrolle des Deutschlandtickets. Diese IT-Anforderungen sind die Grundlage einer funktionierenden Einnahmensicherung, die insbesondere nach dem Ende der Ausgleichssystematik nach dem sogenannten „Rettungsschirm“ wesentlich ist.

Der Bund sollte sich deshalb den Ergebnissen der gemeinsamen Task Force der Branchenverbände BSN, mofair und VDV anschließen und sich gemeinsam für die Umsetzung der durch die Ergebnisse notwendigen Investitionen und Maßnahmen einsetzen. Das gilt insbesondere für die Bekämpfung jedweder Versuche Deutschlandtickets rechtswidrig zu erlangen oder illegal herzustellen und in den Markt zu bringen.

Durch die Umsetzung dieser Beschlüsse ist auch eine höhere Transparenz der Ticketverkäufe insgesamt möglich.

d. Bundesweiter inhaltlicher Produktverantwortlicher und bundesweiter Tarifgeber

Das Deutschlandticket ist ein bundesweites Ticket. Gleichwohl gelten rund 70 verschiedene Anwendungsregelungen, zum Beispiel zur Fahrradmitnahme, zur Mitnahme Dritter oder von Haustieren. Erste Verkehrsgebiete setzen das Deutschlandticket in der Anwendung temporär aus, z. B. in den Sommerferien der Schulen. Der Bund sollte die bisherigen Beratungen zum einheitlichen Produktverantwortlichen und sog. bundesweiten „Tarifgeber“ für das Deutschlandticket positiv zur Kenntnis nehmen. Ziel dieser Beratungen soll eine Entscheidung darüber sein, ob für das Deutschlandticket beides geboten ist und welche Institution künftig diese Rollen übernehmen kann.

Dabei kann es eine Übergangslösung geben, nach der die heute rund 70 Verantwortlichen in einem ersten Schritt durch maximal eine Organisation pro Bundesland (Ausnahmen können z.B. Berlin/Brandenburg mit dem VBB und Niedersachsen/Bremen mit dem VBN sein) ersetzt werden. Diese Gruppe der Produktverantwortlichen formuliert dann gemeinsam in Abstimmung mit dem federführenden Bundesland und dem Bund für die UAG Tarifbestimmungen die bundesweit einheitlichen Tarifbestimmungen für das Deutschlandticket.

e. Deutschlandticket Job

Nach den aktuellen Tarifbestimmungen für das Deutschlandticket läuft das Angebot des rabattierten Deutschlandtickets Job am 31. Dezember 2025 aus. Dieses Angebot wäre parallel zum Gesetzgebungsverfahren der 11. Änderung des RegG zeitlich zu entfristen. Gerade die 35 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Stand: April 2025) Bürgerinnen und Bürger sind eine wichtige Zielgruppe des Deutschlandtickets.

f. Deutschlandticket Auszubildende

Bund und Länder haben das Deutschlandticket für Studierende eingeführt. Dieses Angebot ist für die Akzeptanz des Tickets und zur Ausprägung nachhaltiger Mobilitätsroutinen wichtig. Gleichwohl behandelt es nicht alle Personen in dieser Altersgruppe gleich. Deshalb sollten Bund und Länder in der UAG Tarifbestimmungen - sowie im engen Zusammenschluss mit Innungen, der IHK und den Gewerkschaften - einen Vorschlag für eine entsprechende Regelung zur Ausweitung des Deutschlandtickets auf Auszubildende entwickeln. Ein Vorschlag sollte noch in diesem Jahr vorgelegt und in der Verkehrsministerkonferenz darüber entschieden werden.