

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

07.10.2024

Deutscher Bundestag

Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache

20(15)297-D

vom 07.10.2024

öff. Anhörung am 09.10.2024

Aktenzeichen

66.06.20 D (DST)

III/830-02-15 (DLT)

IV/723-22 (DSTGB)

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

BT-Drs. 20/12773

Öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 09.10.2024

Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind als ÖPNV-Aufgabenträger für die Planung, Organisation und Finanzierung des örtlichen ÖPNV verantwortlich. Sie sind in das beihilfeneutrale Erstattungsverfahren für den notwendigen Ausgleich der Fehlbeträge durch das Deutschlandticket bei den Verkehrsunternehmen zwingend eingebunden. Sie ordnen als zuständige Behörden im Sinne der EU-Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 den Tarif gegenüber den Verkehrsunternehmen an und sind diesen gegenüber umfassend ausgleichspflichtig, ohne sich auf einen Haushaltsvorbehalt berufen zu können.

I. Zum Gesetzentwurf allgemein

Die Bundesregierung setzt mit dem Gesetzentwurf (im Folgenden RegGE) den Beschluss des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und -chefs der Länder vom 6. November 2023 (im Folgenden MPK-Beschluss) mit großer Verzögerung um. Die Gesetzesänderung ist als Grundlage für die Finanzierungssicherheit des Deutschlandtickets 2024 unverzichtbar. Wir befürchten, dass das Gesetz nicht rechtzeitig in Kraft treten kann, bevor die ersten für die Erstattungsleistungen notwendigen Allgemeinen Vorschriften und Vertragsänderungen der ÖPNV-Aufgabenträger im Herbst 2024 auslaufen, ggf. sogar bereits ausgelaufen sind. Ferner können ohne die gesetzliche Regelung die noch ausstehenden kommunalen Festlegungen von Höchsttarifen für das Jahr 2025 nicht getroffen werden. Für den Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist daher erhebliche Eile geboten.

Die Kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass die Bundesregierung nicht nur die Überjährigkeit 2023/2024 regeln möchte, sondern auch das Jahr 2025 einbeziehen will.

Die beabsichtigte haushaltskonsolidierende Maßnahme lehnen wir entschieden ab. Sie stellt eine **faktische Kürzung der Regionalisierungsmittel** nach § 5 RegG **um 350 Mio. EUR** beginnend im Januar

2025 dar. Die Mittel sollen bis zur Vorlage eines Verwendungsnachweises im September 2026 einbehalten und erst nachträglich im Dezember 2026 ausgezahlt werden. Die Grundfinanzierung des ÖPNV ist bereits heute nicht ausreichend. Eine Mittelkürzung wird die durch Energie- und Personalkostensteigerungen sowie Einnahmeausfälle eingetretenen Defizite weiter ansteigen lassen. Eine Auffüllung bzw. Vorfinanzierung des Fehlbetrags durch die Länder in Höhe von 350 Mio. EUR ist ungewiss. Ohne ein Eintreten der Länder für den Ausfallbetrag befürchten wir erhebliche Auswirkungen auf die lt. Regionalisierungsgesetz nachrangige Finanzierung des ÖPNV (z.B. Regionalbusverbindungen) und zusätzliche Verzögerungen bei aus dem Regionalisierungsgesetz finanzierten Investitionsmaßnahmen. Die haushaltskonsolidierende Maßnahme des Bundes hat – anders als in der Begründung dargestellt – **Auswirkungen auf Bundes- und Landeshaushalt und erhebliche mittelbare Auswirkung auf Betrieb und Investitionen im kommunalen und regionalen ÖPNV**. Sie setzt einen deutlich verfehlten Anreiz.

Die Mittelkürzung steht ferner dem Vorhaben der Koalition zum Abschluss eines Ausbau- und Modernisierungspakts ÖPNV diametral entgegen. Soweit die Länder nicht vorfinanzieren, verschärft sich die Finanzierungssituation bei den kommunalen Aufgabenträgern weiter. Eine **Vorfinanzierung durch die Kommunen ist angesichts des erwarteten kommunalen Defizits von 13,2 Mrd. EUR im Jahr 2024 ausgeschlossen. Ohne Zwischenfinanzierung durch die Länder** drohen damit **Angebotskürzungen** und der **Ausstieg aus dem Deutschlandticket**. Die Anwendung setzen die kommunalen Aufgabenträger in Ermangelung eines gesetzlichen Anwendungsbefehls in den ÖPNV-Gesetzen der Länder (mit Ausnahme von Thüringen) bisher unverändert auf freiwilliger Basis um.

Der Gesetzentwurf ist – im Entstehungsprozess bereits absehbar - nicht in der Lage, den **Ticketpreis von 49 EUR für das Jahr 2025** zu stabilisieren. Vielmehr wurden alle Beteiligten gezwungen, den Ticketpreis zum 1.1.2025 in einem Umfang anzuheben, dass diese Anhebung ein Defizit aus dem Deutschlandticket von voraussichtlich 1,2 Mrd. EUR (zusätzlich zu den 3 Mrd. EUR von Bund und Ländern) im Jahr 2025 decken kann. Andernfalls wäre die Auskömmlichkeit des Tarifs nicht gegeben. Wir unterstützen insofern den Beschluss der Sonder-VMK den Ticketpreis um 9 EUR moderat anzuheben.

Schließlich hat das BMDV den zeitlichen Verzug bei der Umsetzung des MPK-Beschlusses nicht genutzt, vorsorglich weitergehende Anpassungen des RegG vorausdenken: Die Grundfinanzierung für die Jahre 2024 und 2025 wird nicht hinreichend gesichert und **für den Fortbestand des Deutschlandtickets ab 2026 wird im Entwurf keine Vorsorge** getroffen. Das wäre jedoch geboten, um dem im Herbst 2025 neu zu wählenden Bundestag z.B. durch eine Übergangsregelung bis ins Frühjahr 2026 hinein ausreichend Zeit für eine Anschlussregelung zu verschaffen. Ohne eine Regelung durch eine weitere 11. Änderung des RegG wird das Deutschlandticket spätestens zum 31.12.2025 enden. Den Tarifgebern vor Ort wird nur die Möglichkeit bleiben, zu den vormaligen Tarifen zurückzukehren und diese fortzuschreiben.

Die vorgesehene **Abkehr des Bundes von der hälftigen Kostenteilung** steht im Widerspruch zum Beschluss des Bundeskanzlers und der MPK. Wir sehen eine hälftige Finanzierung des Bundes für das von ihm eingeführte Ticket weiterhin als Grundvoraussetzung für eine dauerhafte Etablierung des Angebots.

Ferner weisen auch wir auf die **bedrohliche Entwicklung der Trassenpreise** hin, die nach der Ankündigung der DB InfraGO zum 1.1.2026 um 23,5 % steigen sollen (bei aktueller Deckelung auf 1,8 %). Die Trassenpreise machen heute bereits 40 % der Regionalisierungsmittel aus, die über die DB an den Bund zurückfließen. Die Anhebung würde die Finanzierungssituation im ÖPNV unzutraglich verschärfen.

II. Zu Einzelheiten des Gesetzesentwurfs

Zu: D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Wir fordern, von der zeitlichen Verschiebung der bereitzustellenden Mittel in Höhe von 350 Mio. EUR Abstand zu nehmen.

Der Gesetzesentwurf hat unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf Bundes- und Landeshaushalte. Ohne Reaktion der Länder zur Kompensation der 350 Mio. EUR, die bis zur Vorlage eines Verwendungsnachweises bis Dezember 2026 zurückbehalten werden sollen, hat er ferner Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte und/oder die Leistungserbringung im örtlichen ÖPNV. Im Gesetzesentwurf muss es daher richtigerweise lauten:

„Der Gesetzesentwurf ~~führt zu~~ hat finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt ~~oder~~ und die Länderhaushalte sowie ggf. auf die Kommunalhaushalte“.

Zu E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Wir bitten, den durch die Ausdehnung des Erstattungszeitraums verursachten zusätzlichen Erfüllungsaufwand realistisch anzugeben.

Die Mitteleinbehaltung in 2025 zum Zweck der Haushaltskonsolidierung ist unerklärlich. Die bezweckte Entlastung des Bundeshaushalts im Jahr 2025 und die nachfolgend zusätzliche Belastung im Jahr 2026 halten sich die Waage. Grundlagen für den Betrag werden im Gesetzesentwurf nicht genannt. Da nicht beabsichtigt ist, die Gesamtzahlung zu ändern, findet faktisch eine Beleihung des Bundeshaushalts über die 16 Länderhaushalte statt. Das halten wir für verfassungsrechtlich bedenklich.

Die Verschiebung der Lasten zur Prüfung/Schlussabrechnung in das Jahr 2027 (Erfüllungsaufwand bei Ländern und Kommunen in Höhe von 0,5 Mio. EUR) lassen nicht erwarten, dass das Verfahren beschleunigt und Bürokratie abgebaut wird. Bei den kommunalen Aufgabenträgern und Verbänden werden dadurch dauerhaft Personalkapazitäten gebunden. Diese wären für die Planung und Organisation der Verkehrsleistung nützlicher einzusetzen.

Der Erfüllungsaufwand beschränkt sich nicht auf Sachmittel zur Beauftragung einer Wirtschaftsprüferin oder eines Wirtschaftsprüfers: Die kommunalen Aufgabenträger sind als zuständige Behörden im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unauflöslich in die Umsetzung des Deutschlandtickets (Tarifvorgabe) und in den Zahlungsstrom zur Erstattung der Ersatzleistungen für die Ticketpreisausfälle eingebunden. Der durch die Ausdehnung des Erstattungszeitraum verursachte Erfüllungsaufwand ist nicht angegeben.

Zu Artikel 1 – Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Zu Ziffer 1 / Zu § 5 Abs. 15 RegGE

Wir lehnen die haushaltskonsolidierende Maßnahme ausdrücklich als verfehlt ab.

Der Einbehalt von 350 Mio. EUR an Regionalisierungsmittel bis Ende 2026 bedeutet für Länder und Kommunen eine faktische Kürzung der Mittel für das Haushaltsjahr 2025. Bedauerlicherweise scheint es in den Haushaltsberatungen nicht gelungen zu sein, eine solche Kürzung abzuwenden. Die haushaltskonsolidierende Maßnahme wird abgelehnt, da sie Finanzierungslasten auf die Länder und

Kommunen verlagert. Bereits für den Erhalt der Bestandsangebote im schienen- sowie straßengebundenen ÖPNV sind zusätzliche Mittel dringend notwendig. Der im Koalitionsvertrag verankerte Ausbau- und Modernisierungspakt rückt damit in noch weitere Ferne. Die Höhe der Mittelkürzung wird im Gesetzentwurf nicht erläutert.

Eine Grundsatzentscheidung Haushaltskonsolidierung oder Sanktionsmechanismus ist zu treffen

Sollte es bei einer haushaltskonsolidierenden Maßnahme bleiben, ist der Sanktionsmechanismus (Auszahlung nur nach form- und fristgerechter Vorlage der Verwendungsnachweise) zu streichen. Die Rückzahlung als Sanktion ist eine unzulässige und unwirksame Vermischung, da der Einbehalt bei allen Ländern gleichermaßen erfolgt und nicht nur diejenigen Länder betrifft, die Verwendungsnachweise nicht vorlegen. Aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände handelt es sich zudem um keinen echten Sanktionsmechanismus. Eine Mittelkürzung dürfte sonst erst nach dem Zeitpunkt zur Vorlage der Verwendungsnachweise drohen und nur säumige Länder betreffen. Die Haushaltskonsolidierung müsste in den Hintergrund treten und der etwaige Mitteleinbehalt wäre wie eine Bodensatz-GMA (Generelle Minderausgabe s. Entwurf des Bundeshaushalts 2025) zu behandeln.

Im Falle der weiteren Ausprägung als haushaltskonsolidierende Maßnahme unterstützen wir die Position des Bundesrates (BR-Drs. 393/24 - Beschluss).

Zu Ziffer 2 a / § 9 Abs. 1 RegGE

Wir regen an, die Genehmigungsfiktion bis zu Auslaufen der Bestimmungen des § 9 RegGE beizubehalten.

Die beabsichtigte Streichung der Genehmigungsfiktion in § 9 Abs. 1 Satz 3 RegG und der vorläufigen Anwendung des Tarifs in Satz 4 erklärt sich zwar durch das Auslaufen der befristeten Geltung. Im Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit erscheint uns eine Beibehaltung im Gesetzestext gleichwohl angeraten. Aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände ist jedenfalls wichtig, dass durch die ersatzlose Streichung keine neue zusätzliche Genehmigungspflicht für die bereits genehmigten Tarife entsteht. Daher sollte der Gesetzgeber, die die in ihrer Wirkung fortbestehende Fiktion weiter im Gesetz mitführen und erst mit einem etwaigen Auslaufen der gesamten Bestimmungen des § 9 aus dem Gesetz streichen.

Unabhängig davon sehen wir weiterhin eine Handlungsnotwendigkeit der Länder, die Vorschrift des § 9 Abs. 1 Satz 1 RegG („Die Länder führen ab dem 1. Mai 2023 ein Ticket ein ...“) durch eigene Bestimmungen in ihren ÖPNV-Gesetzen inhaltlich auszufüllen. Bisher ist dies nur in Thüringen geschehen.

Zu Ziffer 2 b / § 9 Abs. 2 RegGE

Wir lehnen ausdrücklich ab, dass das Prinzip der hälftigen Kostenteilung zwischen Bund und Ländern nicht mehr aufrechterhalten werden soll.

Die Änderung der hälftigen Kostenteilung zwischen Bund und Ländern – beginnend bereits rückwirkend zum 1.1.2024 – halten wir für verfehlt. Etwa drei Viertel der Erstattungsleistungen in Folge der Einführung des D-Tickets entfallen auf den SPNV, für den der Bund aus dem Regionalisierungsgesetz die unmittelbare Verantwortung gemäß Artikel 106a Grundgesetz trägt.

Ferner wird mit dem Abschied von der hälftigen Kostenteilung ein falsches Signal gesendet: Offenkundig will der Bund das von ihm beschlossene Tarifangebot zukünftig nicht mehr umfassend

mittragen und die damit verbundenen Lasten nicht mitschultern. Daraus entsteht der Eindruck, dass Länder und Kommunen die Lasten des vom Bund als Flagship-Projekt eingeführten „Deutschlandtickets“ tragen sollen. Der Eindruck, dass der Bund seine Verantwortung für den Fortbestand des Projektes „Deutschlandticket“ an Länder und Kommunen weiterreichen will, wird durch den neu eingefügten Satz 3 verfestigt.

Die Länder und insbesondere die Kommunen werden nicht in der Lage sein, die fehlenden, aber notwendigen Erstattungsleistungen selbst aufzubringen.

Zu Ziffer 2 d / § 9 Abs. 6 RegG

Wir unterstützen die Position des Bundesrates gegen eine weitere Verschärfung der Entkoppelung von Mitteln der Grundfinanzierung (§ 5) und Mitteln des Deutschlandtickets (§ 9).

Wir fürchten anderenfalls um den Fortbestand von Schülertickets und Sozialtickets, die gerade von der Bundespolitik nach der vorgeschlagenen Anhebung des Tarifs vehement eingefordert wird. Weitere Steigerungen der Verkaufszahlen – auch hinsichtlich der Prognose von 13 Mio. D-Ticket-Abos - werden so nicht zu realisieren sein, mit negativen Auswirkungen auf das Defizit 2025 bei der Finanzierung auf Grundlage von § 9.

Zu Ziffer 2 f / § 9 Abs. 8 RegGE

Wir regen an, die Regelung des Abs. 8 erst mit Auslaufen/Abschaffung der Bestimmungen des gesamten § 9 RegG aus dem Gesetz zu streichen.

Die Regelung des Abs. 8 enthält die bisher allein auf das Jahr 2023 beschränkte Nachschusspflicht von Bund und Ländern. Wie zuvor zu anderen befristeten/auslaufenden Regelungen raten wir, die Regelung aus Gründen der Transparenz weiter im Gesetz mitzuführen und erst mit Auslaufen/Abschaffung der Bestimmungen des gesamten § 9 RegG aus dem Gesetz zu streichen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der MPK-Beschluss eine weitere Nachschusspflicht durch Bund und Länder ausdrücklich nur für das Jahr 2024 ausschließt und die MPK zuvor bereits weitere Verhandlungen über Regionalisierungsmittel für Herbst 2024 beschlossen hatte. Die Kommunalen Spitzenverbände treten weiterhin für eine Nachschusspflicht bezogen auf den Gesamtzeitraum 2023 – 2025 ein. Wenn Bund und Länder einen gegenüber den zuvor bestehenden lokalen Abos reduzierten Ticketpreis festlegen (das ist auch bei 58 EUR weiterhin der Fall), müssen sie vollständig für die daraus resultierenden finanziellen Folgen aufkommen. Das Aufrücken des Abs. 9 als neuer Abs. 8 (Ziffer 2 g) trägt zu zusätzlicher Verwirrung und nachträglicher Rechtsunklarheit bei.

Zu Artikel 2

Wir lehnen das rückwirkende Inkrafttreten der Kostenteilungsregelung (keine hälftige Teilung mehr, Länder können oder müssen mehr zahlen) ausdrücklich ab.

Die Rückwirkung gefährdet das Vertrauen in die Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen und findet keine Grundlage im Beschluss des Bundeskanzlers und der MPK von November 2023. Vielmehr heißt es in dem Beschluss unter Ziffer 1: „Bund und Länder ... bekennen sich zum Prinzip der hälftigen Kostenbeteiligung“.

Zur Begründung

Wir regen an, die Begründung in den nachgenannten Punkten zu überarbeiten. Sie ist teilweise inhaltlich falsch und widerspricht den zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden bereits vereinbarten Zielen.

Unter „Nachhaltigkeitsaspekten“ enthält die Begründung die Aussage, der Gesetzentwurf bewirke, dass der **umweltfreundliche ÖPNV gestärkt** werde. Auf Seite 1 und 9 ist ferner von einer „**Steigerung der Attraktivität des ÖPNV**“ die Rede. Das ist ausdrücklich nicht der Fall! Vielmehr entlastet das Deutschlandticket die Bürgerinnen und Bürger durch den günstigen Fahrpreis trotz teilweise bestehender höherer Zahlungsbereitschaft. **Der ÖPNV wird durch das Gesetz finanziell gerade nicht gestärkt.** Vielmehr wird der Beitrag der Nutzerfinanzierung gedeckelt und der öffentliche Zuschussbedarf erhöht, ohne dass zusätzliche Mittel für die Sicherung des Bestandsangebots oder dessen Ausbau zur Verfügung stehen. Durch die vorgesehene Haushaltskonsolidierung und faktische Kürzung der Regionalisierungsmittel um 350 Mio. EUR droht darüber hinaus eine zusätzliche finanzielle Schwächung des ÖPNV im Jahr 2025. Eine attraktive Tarifierung des ÖPNV beeinflusst zu max. 10% das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer bei der Verkehrsmittelwahl. Den wesentlichen Anteil machen Leistung, Qualität, Komfort und Verkehrsbedienung des ÖPNV. An diesen Faktoren setzt der Gesetzentwurf nicht an. Eine zusätzliche Attraktivierung des ÖPNV könnte nur durch den anhängigen Ausbau- und Modernisierungspakt und seine Ausfinanzierung sowie die für Herbst 2024 angekündigte tiefergehende Überprüfung der Auskömmlichkeit der Regionalisierungsmittel erzielt werden.

Das im Gesetzentwurf angegebene Ziel, die Bezahlbarkeit des ÖPNV-Angebots solle eine mögliche **Rückverlagerung von Verkehren vom ÖPNV auf den motorisierten Individualverkehr (MIV)** verhindern, ist zu defensiv. Es entspricht nicht den Zielen, die Bund, Ländern und Kommunen im vorgesehenen Ausbau- und Modernisierungspakt ÖPNV bislang vereinbart haben. Ziel ist danach vielmehr, mehr MIV auf den ÖPNV zu verlagern, die Fahrgastzahlen nach Möglichkeit zu verdoppeln und damit positive Effekte auf Umwelt- und Klimaschutz zu erzielen.

Die Begründung nimmt Bezug auf den **Einsatz elektrisch betriebener Fahrzeuge** und damit verbundener Wirkungen. Tatsächlich hat die Bundesregierung durch die bisher bereits vorgenommene Haushaltskonsolidierung über den Klima- und Transformationsfonds die Förderung der Anschaffung sauberer Fahrzeuge im ÖPNV 2024 zum Erliegen gebracht und für 2025 unzureichend ausgestattet. Damit ist es fraglich, die Ziele der sog. CVD-Richtlinie im zweiten Referenzzeitraum ab 2026 zu erreichen. Fahrzeuge, die 7/7 Tagen im Einsatz sind, werden nicht mehr hinreichend mit alternativer Antriebsform beschafft. Es drohen ferner gravierende wirtschaftspolitische Auswirkungen für die deutschen Hersteller. Die Aussage, der Gesetzentwurf trage zum Nachhaltigkeitsziel „Anstieg des Anteils erneuerbarer Energien am Brutto-Endenergieverbrauch“ bei, ist daher unverständlich und nicht nachvollziehbar.