

**Juristische Herausforderungen des  
Deutschlandtickets  
Landesrechtliche Konkretisierungen**

**Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht  
9. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV**

**Referat von Prof. Dr. Andreas Saxinger**

**Jena, 10. November 2023**

## **Inhaltsübersicht**

- **Widersprüchlichkeiten zum Deutschlandticket**
- **(Politische) Beschlüsse zur Einführung des Deutschlandtickets**
- **Tarifbestimmungen Deutschlandticket**
- **Muster für eine allgemeine Vorschrift**
- **Muster-Richtlinien Deutschlandticket 2023**
- **Beschluss des Koordinierungsrates für ein bundesweites Clearingverfahren zur Zuschreibung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket auf Basis des „Leipziger Modellansatzes“**
- **Zusammenfassung**

# Widersprüchlichkeiten zum Deutschlandticket

## Legaldefinition Deutschlandticket in § 9 Abs. 1 S. 1 RegG:

Ein Ticket, das zur **bundesweiten** Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs berechtigt (Deutschlandticket).

- **Nutzersicht:** Einsteigen + Losfahren wohin auch immer in ganz D
- **Organisationssicht:** kleinteilige Strukturen in Deutschland
  
- **Tarifverbund für ganz Deutschland** von oben (Markteingriff)
  - Ein Ticket – viele verschiedene AT
  - Ein Tarif ohne Unterscheidung SPNV – ÖPNV
- Aber: Bund kann nur vorgeben - Länder müssen ausführen + weitergeben
  
- **Kurzfristigkeit** politischen Denkens
- Umsetzung erfordert **komplexe** organisatorische Maßnahmen
- Notwendigkeit **langfristiger** Planbarkeit für Investitionsentscheidungen
  
- **Vereinfachungseffekt – Einzelfallgerechtigkeit**  
Was ist der **Sinn** des Deutschlandtickets?
  - Klimaschutz
  - Verkehrspolitik
  - Sozialpolitik (z.B. JugendTicket, Jobticket, 29 EUR-Ticket in Berlin)

# (Politische) Beschlüsse zur Einführung des Deutschlandtickets

**02.11.2022 + 08.12.2022:**

Die Ministerpräsidenten der Länder beschließen gemeinsam mit dem Bundeskanzler die Einführung eines Deutschlandtickets.

## **Eckpunkte:**

- Ticket (nur) in digitaler Form erhältlich.
- Entgelt zum Zeitpunkt der Einführung 49.- EUR je Monat.
- Monatlich kündbares Abonnement.
- Abwicklung des Ausgleich finanzieller Nachteile nach Regelungen der VO 1370/2007 durch Länder bzw. zuständige Behörden.
- Die in 2023 entstehende Kostenunterdeckung wird paritätisch von Bund und Ländern ausgeglichen.

## **Änderung des Regionalisierungsgesetzes**

- Erfolgte (erst) mit Gesetz v. 20.04.2023 mit Wirkung zum 25.04.2023.
- Einfügung eines **neuen § 9 RegG** samt Anlage 8

# Tarifbestimmungen Deutschlandticket

## Tarifbestimmungen Deutschlandticket vom 07.03.2023

### ▪ **Geltung**

Die festgelegten Tarifbestimmungen gelten für das Deutschlandticket und sind von **allen** teilnehmenden Verkehrsunternehmen des SPNV und des ÖPNV in Deutschland **verbindlich** anzuwenden.

### ▪ § 9 Abs. 1 S. 4 RegG:

Der Tarif **ist** bis zum Erlass entsprechender Regelungen durch die Aufgabenträger, längstens jedoch bis zum 30.09.2023 vorläufig anzuwenden (**Tarifverpflichtung**).

### ▪ § 9 Abs. 1 S. 3 RegG:

Die erforderliche Zustimmung nach § 39 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 S. 1 und 2 PBefG sowie die Genehmigung nach § 12 Abs. 3 S. 1 AEG **gelten** für den Zeitraum bis 31.12.2023 als erteilt (gesetzgeberische **Fiktion**).

▪ Die Tarifbestimmungen **ergänzen** die **bestehenden** Tarif- und Beförderungsbedingungen der teilnehmenden Verkehrsverbände, der Landestarife und des Deutschlandtarifs sowie die Beförderungsbedingungen der teilnehmenden EVU des SPNV und der teilnehmenden VU des ÖPNV, soweit sich nichts anderes ergibt.

# Muster für eine allgemeine Vorschrift (1)

## Ziel und Zweck eines Musters für eine allgemeine Vorschrift

- Entwicklung durch die **UAG Finanzierung** zum Deutschlandticket.
- Das Muster soll für alle Aufgabenträger eine **Unterstützung** bei der Umsetzung des Deutschlandtickets darstellen.
- Die **Umsetzung** des Deutschlandtickets liegt in der **eigenen** Verantwortung der Aufgabenträger. Sie können Anpassungen vor Ort vornehmen, das Deutschlandticket in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen oder durch eine andere allgemeine Vorschrift umsetzen.
- Die **Rechtsform der allgemeinen Vorschrift** ist durch Artikel 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 nicht vorgegeben. Es muss sich um eine diskriminierungsfreie und rechtsverbindliche Regelung der zuständigen Behörde handeln.
- Bei einer allgemeinen Vorschrift, die von einem Aufgabenträger des **allgemeinen ÖPNV** (Landkreis oder Stadt) erlassen wird, kommen insbesondere die Rechtsformen der **Satzung** oder der **Allgemeinverfügung** (§ 35 S. 2 VwVfG) in Betracht.

## Muster für eine allgemeine Vorschrift (2)

### Regelungspunkte im Muster für eine allgemeine Vorschrift

1. Rechtsgrundlagen
  2. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtung
  3. Vorrangige Regelungen öffentlicher Dienstleistungsaufträge
  4. Ausgleichsleistungen
  5. Darlegungs- und Nachweispflichten
  6. Abwicklung der Ausgleichsleistungen, Abschlagszahlungen
  7. Veröffentlichung nach Art. 7 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007
  8. Inkrafttreten und Geltungsdauer; Außerkrafttreten
- Aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgabe zur Anwendung des Deutschlandtickets kann die Ausgleichsregelung des jeweils zuständigen AT selbst dann zum 01.05.2023 erfolgen, wenn sie erst zu einem **späteren Zeitpunkt** erlassen werden sollte.
  - Die **Umsetzung** der Ausgleichsregelung im Rahmen öDA oder einer aV muss aufgrund der Befristung in § 9 Abs. 1 S. 4 und 5 RegG spätestens bis 30.09.2023 erfolgen.

# Muster-Richtlinien Deutschlandticket 2023 (1)

## Muster-Richtlinien Deutschlandticket 2023 vom 20.03.2023

- **Abstimmung** von Maßstäben zwischen Bund und Ländern zur **einheitlichen Ermittlung** des mit der Einführung des Deutschlandtickets verbundenen **Ausgleichs nicht gedeckter Ausgaben** im ÖPNV.
- Entwicklung der Muster-Richtlinien Deutschlandticket 2023 vom 20.03.2023 zur **Ausreichung der Ausgleichsmittel** durch die Länder an die Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen des SPNV sowie des allgemeinen ÖPNV.
- Die Muster-Richtlinien sind von den Ländern jeweils noch an die konkreten Verhältnisse vor Ort anzupassen und **umzusetzen**.
- Die wesentlichen Teile der Muster-Richtlinien sind **verbindlich** und **bundesweit einheitlich** umzusetzen.

## Muster-Richtlinien Deutschlandticket 2023 (2)

- Die Muster-Richtlinien sind entsprechend dem Gliederungsschema einer Förderrichtlinie als Richtlinien für **Billigkeitsleistungen** abgefasst.
- Billigkeitsleistung: Begriff aus § 53 BHO, § 53 LHO  
„Leistungen aus Gründen der Billigkeit dürfen nur gewährt werden, wenn dafür **Ausgabemittel besonders zur Verfügung** gestellt sind.“

### **Gliederung der Muster-Richtlinien:**

1. Ziel der Billigkeitsleistungen / Rechtsgrundlage
2. Zweck der Billigkeitsleistungen
3. Leistungsempfänger
4. Leistungsvoraussetzungen
5. Art, Umfang und Höhe der Billigkeitsleistungen
6. Sonstige Bestimmungen
7. Verfahren
8. Inkrafttreten/Außerkräfttreten

### **Beispiele für die Umsetzung der Muster-Richtlinien in den Ländern:**

- NRW: 21.04.2023
- Baden-Württemberg: 19.06.2023
- Bayern: 06.07.2023

# Bundesweites Clearingverfahren (1)

**Beschluss des Koordinierungsrates vom 20.03.2023 für ein bundesweites Clearingverfahren zur Zuschreibung der Einnahmen aus dem Deutschlandticket auf Basis des „Leipziger Modellansatzes“**

- **Zentrale Grundlage** für die jeweiligen Beschlussfassungen der 16 Bundesländer, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Branchenorganisationen VDV, DTV-G, BDO und BSN.
- **Ziel:** Sicherstellung einer **bundesweit gemeinsamen** Vorgehensweise bei der Umsetzung des Deutschlandtickets in Bezug auf die Zuschreibung der Tarifeinnahmen aus dem Verkauf des Deutschlandtickets (sog. **EAV-Umsetzungskonzept**).
- **„Leipziger Modellansatz“:**  
Dreistufiges „Marktorientiertes Innovationsmodell“

## **Ziele:**

- Deutlicher Vertriebsanreiz für die Kundenbetreuung im jeweiligen Bediengebiet des Tarifgebers.
- Verhinderung eines aggressiven Vertriebswettbewerbs in der Branche.

# Bundesweites Clearingverfahren (2)

## Die drei Stufen des „Leipziger Modellansatzes“

### Stufe 1 in 2023:

- Absicherung des Starts für das D-Ticket im Rumpfbjahr 2023 (01.05.-31.12.2023) durch eine „**pragmatische Herangehensweise**“.
- Jeder Tarifgeber verteilt grundsätzlich die Einnahmen aus den dort erzielten Verkäufen **ausschließlich** unter den ihm angeschlossenen Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern.
- **Keine** Vertriebsprovisionen oder Vertriebsentschädigungen. Vertragliche Vertriebsregelungen in den Tariforganisationen und Tarifkooperationen bleiben davon unberührt.
- **Einspeisung** der vollständigen Einnahmen aus dem D-Ticket ohne Abzug von vertrieblichen Aufwendungen in das **Zuscheidungsverfahren** für das D-Ticket. Laut Muster-Richtlinie Zurechnung zu den Ist-Einnahmen zum Ausgleich des Nachteils.
- Schaffung der technischen, organisatorischen und juristischen Grundlagen für die 2. Stufe des „Leipziger Modellansatzes“.

# Bundesweites Clearingverfahren (3)

## Die drei Stufen des „Leipziger Modellansatzes“

### Stufe 2 in 2024/25:

- Etablierung einer **marktorientierten Aufteilung** der Einnahmen.
- Zuscheidung aller durch die Tarifgeber erzielten Einnahmen aus dem D-Ticket auf die Bundesländer nach dem **Wohnortprinzip** mit anschließender Korrektur auf Grundlage von **Balancefaktoren** (z.B. für Tourismus, Transit).
- Innerhalb der Bundesländer erfolgt die konkrete Ausgestaltung der EA durch die jeweiligen **Tariforganisationen vor Ort**.
- Bei **überschießenden** Einnahmen sind VU und erlösverantwortliche AT zu verpflichten, den Einnahmebetrag, der den Einnahme-Soll-Wert des jeweiligen Jahres übersteigt, an einen anderen Tarifgeber des jeweiligen Landes abzuführen.
- **Keine** Vertriebsprovisionen oder Vertriebsentschädigungen (wie Stufe 1).
- Zum neuen EAV in Stufe 3 sind geeignete Finanzierungs- und/oder Vergütungsmodelle für den Vertrieb zu prüfen.

## Bundesweites Clearingverfahren (4)

### Die drei Stufen des „Leipziger Modellansatzes“

#### Stufe 3 voraussichtlich ab 2026:

- Auf Basis der Erfahrungen in den Jahren 2023 bis 2025 wird mit Wirkung zum 01.01.2026 ein grundsätzlich **nachfrageorientiertes Einnahmeaufteilungsverfahren** zur Anwendung gebracht.
- Das neue EAV wird **gemeinsam** von den Ländern mit der Branche entwickelt und dem **Koordinierungsrat zur Beschlussfassung** vorgelegt.

## Zusammenfassung

- Das Deutschlandticket erzwingt ein **einheitliches** Vorgehen auf Länderebene.
- Die Einheitlichkeit auf Länderebene wird durch **drei große abgestimmte Mustervereinbarungen** hergestellt.
- Das Deutschlandticket
  - **sprengt** die bestehenden kleinteiligen Organisationsstrukturen im ÖPNV und ist bei Beibehaltung derselben nur durch faktischen Zwang umsetzbar.
  - entzieht den Ländern sowie den regionalen/lokalen Ebenen Entscheidungskompetenzen. Sie sind auf die reine **Umsetzung** beschränkt.
- Die **Datenlage** zur Beurteilung der erzielten Effekte durch das Deutschlandticket ist bundesweit und auf Länderebene (noch zu) dünn.

## **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**



**Andreas Saxinger**

Prof. Dr. jur.

**Hochschule für Wirtschaft und Umwelt  
Nürtingen-Geislingen**

**Parkstraße 4**

**73312 Geislingen**

**andreas.saxinger@hfwu.de**

**Tel.: 07331 / 22 – 584**

**Rödl Rechtsanwaltsgesellschaft**

**Steuerberatungsgesellschaft mbH**

**PMC - Kompetenz-Center Verkehr**

**Äußere Sulzbacher Straße 100**

**90491 Nürnberg**

**Tel.: 0911 / 91 93 – 3505**