

Das Deutschlandticket und die Auswirkungen auf die Organisation des ÖPNV - Argumentationspapier

Vorbemerkung:

Im Zusammenhang mit der Einführung des Deutschlandtickets zum 1. Mai 2023 werden zunehmend Erwartungen bzw. Forderungen laut im Hinblick auf eine sich anschließende Anpassung der Organisationsstrukturen des ÖPNV an sich. Im Mittelpunkt steht dabei die Annahme, durch die Vereinfachung der Tarifstruktur – das Deutschlandticket ist ein monatlich kündbares, digitales Pauschalpreisticket mit deutschlandweiter Gültigkeit zum derzeitigen Abgabepreis von 49€/Monat – lasse sich der organisatorische Aufwand im ÖPNV reduzieren bzw. seien Verkehrsverbünde/Tariforganisationen obsolet.

Hintergrund:

“Das Deutschlandticket hat das Zeug zum echten Gamechanger“, so Bundesverkehrsminister Volker Wissing bei der Einführung des bundesweiten Pauschalpreisangebotes im Mai 2023. Nach Schätzungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) werden 11,3 Mio. bestehende Abonnements im ÖPNV in das Deutschlandticket migrieren (= 80 %); 2,8 Mio. Kunden behalten weiterhin ihr ÖPNV-Abonnement (= 20 % aller derzeitigen ÖPNV-Abonnements). Als sogenannte (Abo-) Neueinsteiger werden 5,6 Mio. Personen erwartet, so dass sich knapp 17 Mio. Besitzer des Deutschlandtickets errechnen (in diesem Fall liegt der Abo-Neukunden-Anteil bei 33 %). Allein diese Kennziffern verdeutlichen, dass der Absatz, aber auch die Verlagerungseffekte und Klimawirkungen deutlich hinter dem befristeten Vorgängermodell des Deutschlandtickets - dem 9-Euro-Ticket - zurückbleiben müssen (von Juni bis August 202 wurden ca. 52 Mio. 9-Euro-Tickets verkauft)¹.

Das Deutschlandticket wird den Großteil der bestehenden Zeitkarten im ÖPNV substituieren (50 bis 80 %). Regional sind Unterschiede zu erwarten, die u. a. vom bisherigen Preisniveau, der Zeitkartenstruktur und dem Umfang von Zusatzleistungen abhängen (s. Abbildung). **Damit werden die Stammkunden des Deutschlandtickets in erster Linie gespeist durch bisherige ÖPNV-Vielfahrer.** Darauf haben einige Verkehrsverbünde reagiert und bereits vor Marktstart des Deutschlandtickets ihr Tarifportfolio vereinfacht (z.B. HVV). Dabei ist allerdings zu beachten, dass schon aus Gründen der mit dem verordneten Höchsttarif des Deutschlandtickets einhergehenden Mindereinnahmen – insbesondere bei den Bestandsabonnements - zwecks Erstattung durch Bund und Länder das bisherige Tarifportfolio bzw. die darin enthaltenen Preise als Absprungbasis zur Berechnung der Mindereinnahmen mittelfristig erhalten bleiben muss.

Andere Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, **optionale Zusatzleistungen zum Deutschlandticket buchbar zu machen** (s. Abbildung). Beispielsweise sind zum 1. Juli 2023 in ganz Nordrhein-Westfalen gültige Zusatztickets (als monatlich kündbares Abonnement) für die 1. Klasse-Nutzung (69 Euro/Monat) und Fahrradmitnahme (39 EUR/ Monat) eingeführt worden.

¹ Die Zahlenangaben beruhen im Wesentlichen auf dem Beitrag von Andreas Krämer ÖPNV zum Thema „Wie einfach wird die Tarifwelt unterhalb des Deutschlandtickets? - Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungsberichte“, Mai 2023, Internationales Verkehrswesen (75) 2 | 2023, S. 49-52

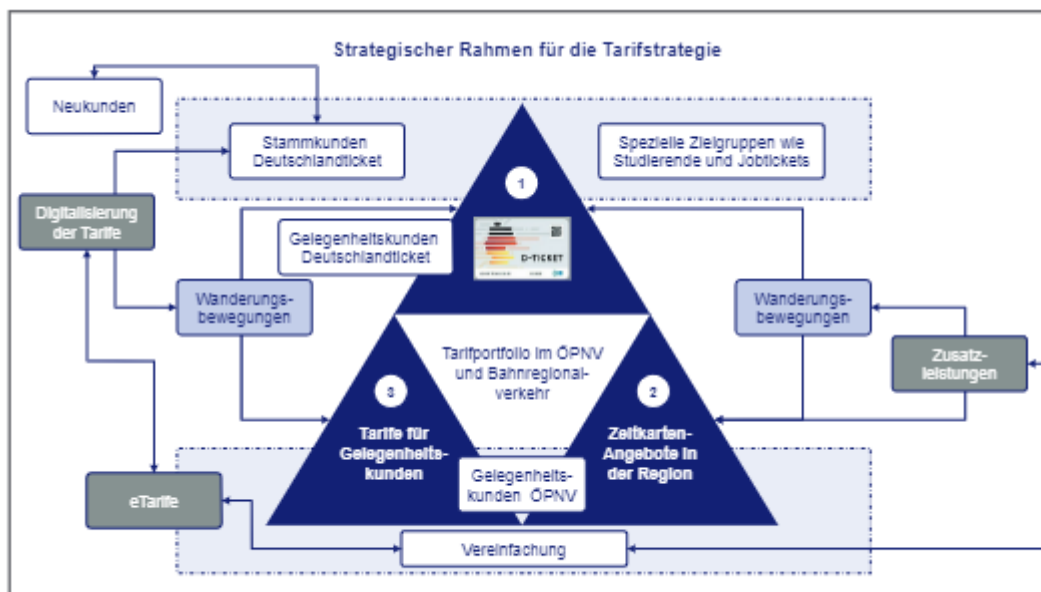


Bild 2: Strategischer Rahmen für die Tarifstrategie in Zeiten des Deutschlandtickets

Folgen für die Organisation von Tarif-/Verkehrsverbünden:

Vor dem Hintergrund der durch das Deutschlandticket ausgelösten Veränderungen im deutschen ÖPNV stellt sich die Frage, welche Auswirkungen diese zeitigen mit Blick auf die organisatorische Verfasstheit des ÖPNV. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen den Bereichen Tarif/Vertrieb und der Verwaltung im engeren Sinne.

a) Tarif und Vertrieb

In Bezug auf Tarif und Vertrieb ist die in NRW vorhandene flächendeckende Organisation in Tarif- bzw. Verkehrsverbünden für Fahrgäste ein hohes Gut. Es ermöglicht im Verbund die Nutzung des ÖPNV über mehrere Verkehrsunternehmen hinweg mit einem Fahrschein. Durch die Verankerung vor Ort sind differenzierte Tarifangebote und Preisentwicklungen möglich, die sich etwa an lokalen Verkehrsbedürfnissen oder wirtschaftlichen Entwicklungen anpassen. Verkehrsunternehmen und -verbünde steuern ihre Einnahmen durch die Tarifpolitik. Fahrgeldeinnahmen alleine aber können die Kostenentwicklung eines leistungsfähigen öffentlichen Verkehrs nicht tragen, wie am Beispiel des Deutschlandticket einmal mehr deutlich wird. Damit Verkehrsunternehmen und -verbünde bzw. Tariforganisationen die Entwicklung ihrer Tarife gleichermaßen markt- wie daseinsvorsorgegerecht entwickeln können, sind daher staatliche Ausgleichsmaßnahmen (Mindereinnahmenerstattung) ebenso notwendig wie ggfs. weitere unterstützende Maßnahmen, die unter der Überschrift Nutzer- bzw. Nutznießerfinanzierung diskutiert werden.

Insbesondere im Zuge der Einführung des Deutschlandtickets wurden Zweifel geäußert, ob es in Zukunft überhaupt noch Verkehrsverbünde bzw. Tariforganisationen bedarf, da aufgrund der deutschlandweiten Gültigkeit die Nutzung des öffentlichen Verkehrs bei tarifgrenzüberschreitenden Verbindungen problemlos ermöglicht wird. Hierzu ist anzumerken, dass eine vollständige Harmonisierung der Tarife die Stärke der regionalen Differenzierung ein Stück weit aufhebt, und zudem den differenzierten Kundenbedürfnissen zuwiderlaufen würde. Eine ideale Strategie bringt daher **das Ziel der berechtigten Vereinfachung mit dem Weiterbestehen der regionalen Verantwortung für die Tarife in Einklang**. In diesem Sinne wurden im Revisionsprozess der WTG Konzepte entwickelt, um eine westfalenweit einheitliche Tariflandschaft sicherzustellen und gleichzeitig der auch weiterhin als notwendig erachteten regionalen bzw. lokalen Differenzierung insbesondere bei der Preishöhe ausreichend Raum zu geben. Die Tarifautonomie "vor Ort" sorgt in diesem Sinne für an

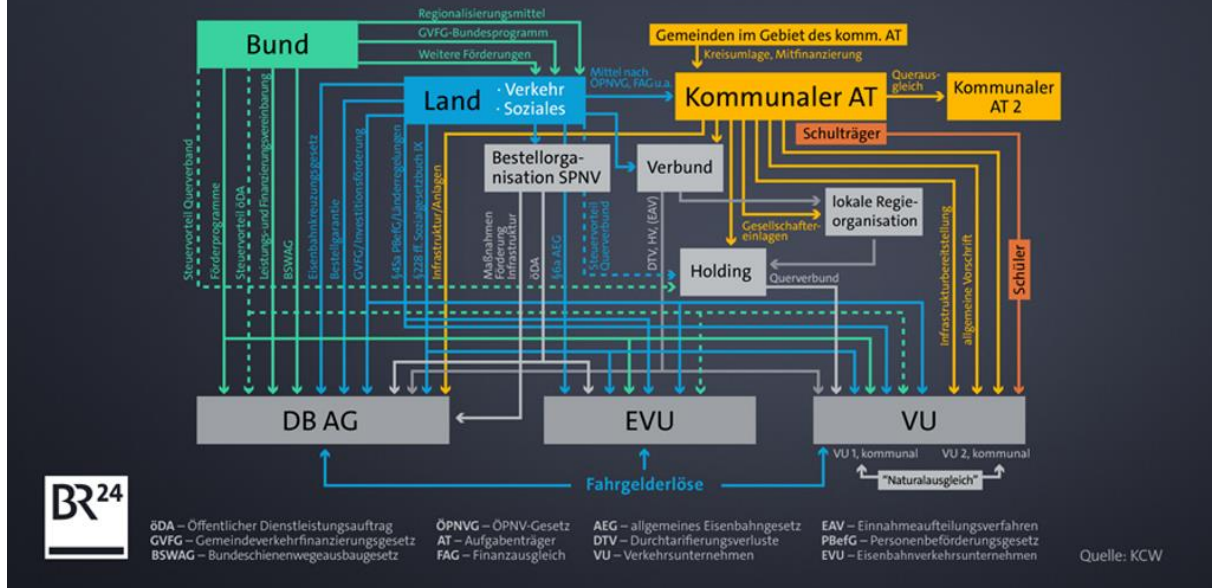
raumspezifischen Kundenbedürfnissen ausgerichtete tarifliche Rahmenbedingungen und gleichzeitig für eine Berücksichtigung der besonderen örtlichen Finanzierungsstrukturen und Einnahmeninteressen des ÖPNV.

b) Verwaltung

Die Organisation des ÖPNV auf der Bundesebene ist durch eine subsidiär geprägte große Spannweite in den 16 Bundesländern zwischen zentraler Steuerung durch eine Landesgesellschaft (zumindest für den Verkehrsträger SPNV) auf der einen Seite sowie dem entgegengesetzten Modell dezentraler kommunaler Verantwortung gekennzeichnet. Von den Ländern mit dezentraler kommunaler Verantwortung für den ÖPNV hat NRW mit der Reduzierung von 9 auf 3 Zweckverbänden sowie der Einführung von sechs Kompetenzcentern bereits einen großen Schritt in Richtung der Straffung von Verwaltungsstrukturen gemacht, die gleichwohl die regionale Identität wahrt.

Ursächlich für die hohe Bestandskraft der vor 20 Jahren gewählten Organisationsmodelle in den Ländern dürften zwei Faktoren sein: Zum einen stehen die Anforderungen der Verkehrsträger ÖSPV und SPNV an ihre Organisation in einem objektiven, nicht auflösbaren Widerstreit: **Bus- und Straßen/Stadtbahnverkehre erfüllen tendenziell kleinräumigere Erschließungs- und Mobilitätsbedürfnisse** als langlaufende Eisenbahnverkehre. An diesen gegensätzlichen Eignungsprofilen wird sich wahrscheinlich in Zukunft wenig ändern, auch wenn der Anspruch an die Schnittstellenbewältigung/ Vernetzung infolge der Einführung des Deutschlandtickets steigen, die Grenzen zwischen Individual- und öffentlichem Verkehr verschwimmen oder sich die Arbeitsteilung der Verkehrsmodi verschieben dürften. **Der ÖPNV ist ein historisch gewachsenes, überaus komplexes System.** Sinnbild hierfür ist das stark verästelte Geflecht der Mischfinanzierung über drei Gebietskörperschaftsebenen (Bund, Länder, Kommunen), das als "Spaghetti-Finanzierung" bezeichnet wird (vgl. Abbildung). **Grundlegende organisatorische Änderungen wirken mit hoher Wahrscheinlichkeit auf die Leistungsfähigkeit und Finanzbeziehungen der Beteiligten zurück.** In der Abwägung von Chancen und Risiken einer Organisationsreform werden die Risiken in der Regel als zeitnäher und gewichtiger empfunden als die möglichen Vorteile. Mögliche Vorteile einer zentralen Steuerung (z.B. geringerer Abstimmungsaufwand) gehen mit dem Nachteil einher, auf die positiven Wirkungen dezentralen Handelns (Einbindung lokaler Kenntnisse und Motivation) zu verzichten und umgekehrt. So wird in (Flächen-)Ländern mit starken SPNV-Landesgesellschaften regelmäßig beklagt, dass die Belange der Ballungsräume dominierten, die Nahverkehrsplanung schienenlastig sei und die Schnittstellen zwischen SPNV und ÖSPV suboptimal funktionierten.

Schematische Darstellung der Finanzierungsströme im ÖPNV



Zusammenfassung:

Die Einführung des Deutschlandtickets zwingt alle Akteure im deutschen ÖPNV, wesentlich stärker als bislang zu kooperieren. Dies wird schon deutlich an der Aufteilung der Einnahmen aus dem Verkauf des Deutschlandtickets. Durch die Trennung von Vertriebsstelle (Ausgabeort) des Deutschlandtickets und Ort der Leistungserbringung (Leistungsort) bedarf es eines gemeinsamen, bundesweit von allen akzeptierten Verfahrens der Einnahmenezuschreibung, da sonst selbst Insolvenzen von Verkehrsunternehmen nicht auszuschließen wären. **Überflüssig werden die Tarif-/Verkehrsverbünde dadurch aber keineswegs.** Im Gegenteil, je genauer die Zuschreibung der Einnahmen mit dem vor Ort mit der Leistungserbringung verbundenen Aufwand übereinstimmt, umso größer ist die Gewähr, dass es zu einer fairen Chancenverteilung aus der Einführung des Deutschlandtickets kommt. Darüber hinaus verbleiben jenseits des Deutschlandtickets (geschätzter Umfang ca. 20% der Bestandskunden sowie die noch zu gewinnenden Gelegenheitskunden) zahlreiche Aufgaben im Bereich der Tarifbereinigung des vorhandenen Tarifportfolios und beim Aufbau neuer, zielgruppenspezifischer Tarifprodukte. Dafür braucht es Know how und Mitarbeitende, um die Herausforderungen der Verkehrswende vor Ort beherrscht und vernetzt anzugehen. Vgl. hierzu die strategischen Leitpläne der Tarifreform des Westfalentarifs zum Jahr 2025 mit folgenden Kernaussagen:

1. Unsere Kunden sind zufrieden
2. Einfaches und attraktives Produktportfolio
3. Optimale Marktausschöpfung durch innovative digitale Produkte
4. Attraktive Tarifweiterentwicklung inkl. Multimodalität
5. Reduzierte Vertriebskosten
6. Unsere Zusammenarbeit ist effizient