



Foto: Erge / pixabay

9-Euro-Ticket: Wendepunkt in der Verkehrspolitik

Von der sozialpolitischen Entlastungsmaßnahme zur verkehrspolitischen Weichenstellung

Verkehrspolitik, Mobilitätswende, 9-Euro-Ticket, ÖPNV

Das „9-Euro-Ticket“ wurde im Mai 2022 als Teil des Entlastungspakets II der Bundesregierung beschlossen. Für drei Monate geplant, hatte das Ticket jedoch langfristige Folgen: Zum ersten Mal gab es eine bundesweit einheitliche Zeitkarte für den öffentlichen Nahverkehr, die mit der Einführung des Deutschlandtickets zum 1. Mai 2023 verstetigt ist. Eine Analyse der medialen Berichterstattung zeigt, wie bereits kurz nach Einführung des Tickets eine Nachfolgedebatte aufkommt. Die kurzfristige Maßnahme war damit eine wichtige Weichenstellung für eine verkehrspolitische Wende.

Regina Weber, Jonathan Kniep

Im Zuge des zweiten Entlastungspakets wurde am 19./20. Mai 2022 von Bundestag und Bundesrat beschlossen, ein bundesweit gültiges Nahverkehrsticket zum Monatspreis von neun Euro für einen Zeitraum von drei Monaten („9-Euro-Ticket“) einzuführen. Die Folgen des Angriffskriegs Russlands auf die Ukrai-

ne ließen die Energiepreise in Deutschland stark ansteigen. Ab Februar lag die Inflationsrate im Vergleich zu den Vorjahresmonaten dauerhaft über 5% [1]. Insbesondere die Benzinpreise waren zwischen Februar und März durchschnittlich um über 20% gestiegen [2]. Dies stellte eine große Belastung für Pendlerinnen und Pendler dar. Das

Entlastungspaket II sah mehrere Maßnahmen vor, um diese Kriegsfolgen sozialpolitisch abzufedern: neben der Einführung des 9-Euro-Tickets verschiedene Einmalzahlungen und eine ebenfalls auf drei Monate befristete Steuersenkung auf Kraftstoffe, der sogenannte „Tankrabatt“. Das 9-Euro-Ticket sollte Kundinnen und Kunden des

ÖPNV entlasten, aber durch einen finanziellen Anreiz auch den Umstieg auf den ÖPNV vereinfachen [3].

Das temporäre Ticket entfaltete eine große Eigendynamik und wurde schlussendlich in Form des ab Mai 2023 gültigen Deutschlandtickets für 49 EUR pro Monat verstetigt. Damit hebt sich das 9-Euro-Ticket von den anderen Entlastungsmaßnahmen ab: Weder die Einmalzahlungen (Kindergelderhöhung und Energiepreispause) noch der temporäre „Tankrabatt“ konnten eine ähnliche Dynamik entfalten. Als wichtige Einflussfaktoren trafen dabei aufeinander: Das 9-Euro-Ticket hatte eine massive strukturverändernde Wirkung – weg von Tarifzonen hin zu einem deutschlandweit gültigen Ticket – und es war auf Anhieb sehr erfolgreich: Rund 52 Millionen Tickets wurden im gesamten Zeitraum von Juni-August verkauft [4].

In der Politikforschung werden einschneidende Ereignisse, die ein Politikfeld dauerhaft verändern, als „critical junctures“ (entscheidende Weichenstellungen) bezeichnet [5]. Das Kernargument des Erklärungsansatzes lautet, dass in manchen Politikfeldern externe Schocks nötig sind, um etablierte Strukturen und Prozesse aufzubrechen. Durch solche externen – oft ungeplanten – Einflüsse sind große politische Veränderungen möglich [6]. Die Einführung des Tickets als Reaktion auf den Preisschock war gewissermaßen ein „externer Schock“: Die gezielte bundespolitische Intervention hat das bestehende Gefüge der regionalen Tarifverbände und deren Preisfindungsmechanismen stark beeinflusst. Gleichzeitig zeigte sich durch die große Nachfrage, dass diese Veränderung auf große Resonanz in der Bevölkerung gestoßen ist.

Die Einführung, der Ticketzeitraum und die Nachfolgedebatte rund um das 9-Euro-Ticket wurden von einer intensiven Medienberichterstattung begleitet. Auf Basis von über 150.000 Artikelüberschriften aus dem Zeitraum Mai bis September 2022 zeigen wir im Folgenden, dass die Nachfolgefrage schon kurz nach Einführung des Tickets begann und die Berichterstattung sich recht schnell auf ein mögliches Nachfolgeticket konzentrierte. Dies deutet darauf hin, dass das 9-Euro-Ticket bereits bei seiner Einführung keine klassische sozialpolitische Maßnahme war, sondern verkehrspolitische Implikationen schon früh absehbar waren.

Das 9-Euro-Ticket als critical juncture

Die Ticketlandschaft im öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland ist in ihrer Struktur vielfältig und kompliziert. Preisge-

staltung und Ticketverkauf im öffentlichen Verkehr teilen sich aktuell auf mehr als 60 Verkehrsverbände, weitere Tarifverbände und auf Einzelunternehmen in verbundfreien Gebieten auf, die 27 Aufgabenträger sprechen auch in Teilen bei der Tarifgestaltung mit. Hinzu kommen Landestarife und der Deutschlandtarif.¹ Innerhalb der Verbände gibt es jeweils unterschiedliche Tarifzonen, Waben und Gültigkeitsbereiche der Tickets [7, 57ff.]. Dieser „Tarifdschungel“ gilt als große Hürde für eine einfache und unkomplizierte Nutzung des öffentlichen Verkehrs, ist aber maßgeblich durch die bestehende Struktur aus Aufgabenträgern und Verkehrsverbänden bedingt und scheint sehr träge [7, 8, 9].

In der Erklärung unerwarteter politischer Entwicklungen nimmt der eingangs skizzierte critical juncture-Ansatz eine prominente Rolle ein [5, 6, 10, 11]. Wenngleich sich ein Großteil der Forschung zu diesem Theorieansatz auf den Einfluss von Großereignissen wie Kriegen oder Entstehungsprozesse von Gesellschaften bezieht, können auch kleinere und mittlere politische Entwicklungen damit erklärt werden, zum Beispiel im Bereich der Stadtentwicklung [12]. Langfristige politische Veränderungen in Politikfeldern mit großem Beharrungspotenzial sind danach insbesondere dann möglich, wenn ein externer Einfluss etablierte politische Strukturen und Institutionen in Frage stellt. Der externe Einfluss löst eine critical juncture aus, also einen Zeitraum, in dem Veränderungen besonders einfach sind. Sind diese Veränderungen einmal eingetreten, sind sie schwer wieder zurückzudrehen. Bestätigungen der Veränderungen durch positives Feedback helfen, einen neuen Status quo zu etablieren und das politische Feld langfristig zu verändern [5].

Die Einführung des 9-Euro-Tickets kann in der Rückschau fast als Musterbeispiel einer solchen Entwicklung gesehen werden. Die ursprüngliche sozialpolitische Motivation, die Inflationkosten für die Bevölkerung abzumildern, war ein externer Eingriff in das bestehende verkehrspolitische Gefüge aus der ÖPNV-Tarifwelt. Anders als die anderen Maßnahmen aus dem Entlastungspaket II sind durch diesen Schritt bestehende Institutionen und Gefüge, insbesondere die Hoheit der Tarifverbände über ihre Fahrpreise, in Frage gestellt worden. Somit war das 9-Euro-Ticket ein systemischer Bruch des etablierten Systems. Es stieß gleichzeitig auf fruchtbaren Boden, da die Präsenz des Klimawandels und die erforderliche Emissionsminderung im Verkehrssektor die Förderung des ÖPNV zu einem politischen Dauerthema machen [13].

Einmal eingeführt erfreute sich das Ticket sehr großer Beliebtheit (positives Feedback). Dies belegen nicht nur die hohen Verkaufszahlen, auch die umfangreiche Begleitforschung zum Ticket belegt dies [14]. Hierdurch wuchs der Druck, ein Nachfolgeangebot zu entwickeln, da eine Rückkehr zum alten Ticketsystem nicht akzeptabel und nur schwer vermittelbar schien. Somit findet das 9-Euro-Ticket seine vorläufige Etablierung im Deutschlandticket, welches ab Mai 2023 zum monatlichen Preis von 49 Euro gültig ist. Betrachtet man den medialen Diskurs rund um das Ticket, kann man die beschriebenen Tendenzen hin zu einer Nachfolgeregelung bereits früh erkennen.

Entwicklung der Medienberichterstattung rund um das Ticket

Massenmedien nehmen in der politischen Willensbildung eine herausragende Rolle ein und können die politische und öffentliche Debatte stark bestimmen. Sie signalisieren einerseits das Meinungsklima, stellen also dar, welche Meinungen vorherrschen und welche die Mindermeinungen sind. Andererseits kann man aus der Berichterstattung Rückschlüsse daraus ziehen, welche Themen überhaupt gesellschaftlich relevant sind. Dabei beeinflussen Medien nicht nur, was wir wahrnehmen, sondern auch, wie wir etwas wahrnehmen, also beispielsweise die inhaltliche Qualität von bestimmten politischen Entscheidungen [15, 16]. Um einen Einblick in die öffentliche Debatte rund um das 9-Euro-Ticket zu gewinnen, verwenden wir daher Überschriften von 151.030 Artikeln aus Online-Medien, die zwischen dem 1. Mai und 30. September 2022 zum Thema 9-Euro-Ticket erschienen sind.² Der Datensatz umfasst die Onlineausgaben klassischer Printmedien (z.B. sueddeutsche.de), öffentlich-rechtlicher Radio- und TV-Sender (z.B. tagesschau.de, ndr.de) sowie reine Online-Medien (z.B. t-online.de). Um die unstrukturierten Textdaten adäquat analysieren zu können, haben wir klassische Text-Mining-Analysen durchgeführt.

Die zeitliche Verteilung der Beiträge bestätigt ein kontinuierliches Interesse der Medien am Thema. Es gibt erwartete Peaks der Berichterstattung vor und zu Beginn sowie zum Ende des Ticketzeitraums. Darüber hinaus gibt es einige Ausreißer, die allerdings nur sehr grob mit konkreten Ereignissen zusammenhängen. Ein prominentes Beispiel ist der Vorschlag des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zu einer Anschlusslösung (*Bild 1*). Die deutschen Medien (90% der untersuchten Artikel) sind zu 60% Teil des Onlineangebots

einer Tages- oder Wochenzeitung, von Radio- oder Fernsehsendern. Diese Quellen lassen sich hinsichtlich ihrer Reichweite regional oder bundesweit zuordnen. 72 % sind regionale Angebote, überwiegend aus Regionalzeitungen, außerdem von regionalen Radios oder TV-Sendern. Damit ist die Berichterstattung deutlich durch regionale Medien geprägt.

Einen Eindruck über die inhaltliche Gestaltung der Berichterstattung erhält man beim Blick auf die Häufigkeit bestimmter Begriffe. Da die Daten den Zeitraum von

Mai bis September 2022 abdecken, können die Zeiträume vor dem Ticketverkauf (Mai), während des Gültigkeitszeitraums (Juni-August) und nach dem Ticketverkauf (September) separat betrachtet werden. Dabei ist zu erkennen (Bild 2), dass sich, abgesehen von neutralen Begriffen wie „Bahn“, „ÖPNV“ und „Ticket“, die häufig genannten Wörter von Periode zu Periode unterscheiden. Weisen Begriffe wie „Mai“, „Start“ und „Ansturm“³ vor der Einführung des Tickets noch auf dessen baldigen Beginn hin, wandelt sich der Diskurs bereits während des

Ticketzeitraums in eine Debatte um eine mögliches Nachfolgeticket. Hierfür steht exemplarisch das Wort „Nachfolge“, welches sich sowohl im Ticketzeitraum als auch nach dem Ticketzeitraum unter den drei häufigsten Nennungen befindet. Nach dem Ticketzeitraum weisen die Wörter „Berlin“⁴, „Länder“ und „Bund“ auf die damals geführten Verhandlungen zwischen Bund und Ländern über ein mögliches Nachfolgeticket hin, welche in einer Sonderkonferenz der Verkehrsministerien am 19. September 2022 mündeten.

Betrachtet man statt einzelner Wörter die am häufigsten zusammen auftretenden Wortpaare, verstärkt sich dieser Eindruck (Bild 3). Auch hier lässt sich eine klare thematische Entwicklung im Zeitverlauf erkennen: Während noch im Mai über die Abstimmungen in Bundestag und Bundesrat am 19. bzw. 20. Mai und den bevorstehenden Verkaufsstart berichtet wurde, thematisierten die Überschriften ab der Ticketeinführung im Juni 2022 die hohen Verkaufszahlen und die damit einhergehenden steigenden Nutzerzahlen im ÖPNV. Ab Juli ist ein weiterer entscheidender Bruch zu erkennen: Erstmals ist die Nachfolge des 9-Euro-Tickets (hier als „9euroticket nachfolge“ codiert) das häufigste Wortpaar. Weitere Begriffe wie „365-Euro“ (gemeint ist das 365-Euro-Ticket), „Tarif-Dschungel“ oder „69-Euro“ (gemeint ist ein Ticket zum Preis von monatlich 69 Euro) zeigen, dass bereits zahlreiche Nachfolgevarianten diskutiert wurden. Dieser Diskurs gewinnt in den Folgemonaten an Relevanz: So wurde das Wortpaar zur Nachfolge des 9-Euro-Tickets im Juli nur 58mal, im August 193mal und im September 259mal codiert. Dies kann als klares Indiz gewertet werden, dass der mediale Druck, ein Nachfolgeticket anbieten zu müssen, vermittelt als Frequenz in der Berichterstattung, ab Juni 2022 systematisch gestiegen ist.

Frühe Wegbereitung für das Deutschlandticket

Der Blick in die Medienberichterstattung zum 9-Euro-Ticket zeigt, dass die Debatte um eine Nachfolgelösung frühzeitig begonnen und fast den gesamten Ticketzeitraum begleitet hat. Bereits im Juli 2022 erschienen erste Pressemeldungen, die ein Nachfolgeticket behandelten. Spätestens ab August war die Frage nach einer möglichen Nachfolgeregelung das dominierende Thema in der Berichterstattung. Dies untermauert die Vermutung, dass es sich bei der krisenbedingten Einführung des 9-Euro-Tickets um einen critical juncture handelte, mit der eine verkehrspolitische Entwicklung begonnen hat, die nicht mehr leicht zu

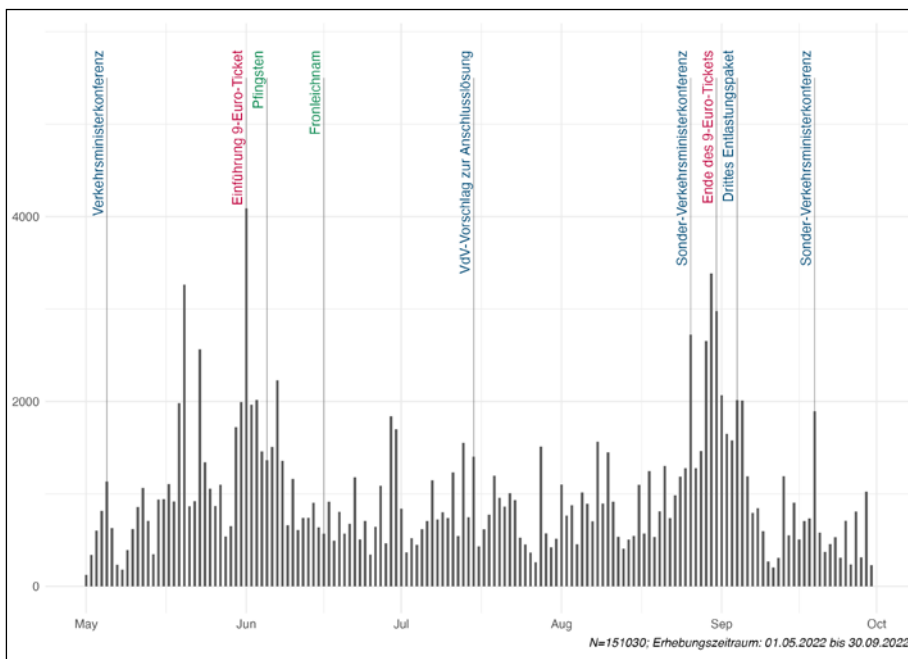


Bild 1: Berichterstattung über das 9-Euro-Ticket, Anzahl der Artikel in online verfügbaren Medien im Zeitverlauf
Eigene Darstellung

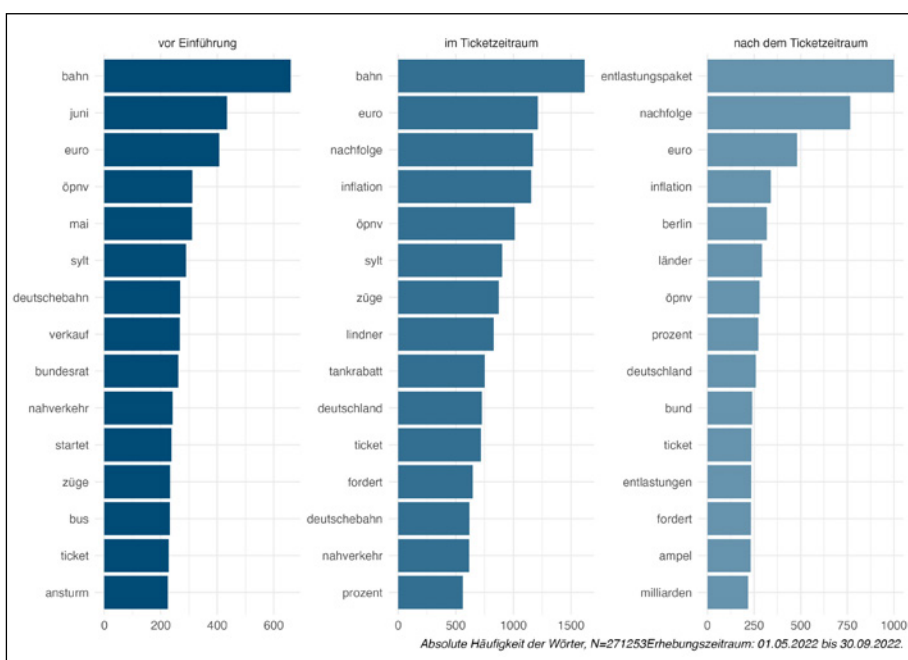


Bild 2: Häufigste Wörter in Titeln von Onlineartikeln zum 9-Euro-Ticket in den drei Zeiträumen vor, während und nach dem Ticketverkauf
Eigene Darstellung

stoppen war. Vereinzelt wurde dieses Potenzial für eine solche Entwicklung bereits frühzeitig gesehen und bspw. das Ticket als „Startschuss“ für ein bundesweites Ticket aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht untersucht [17].

Mit dem Entlastungspaket und der Einführung des Tickets reagierte die Ampel-Koalition auf den Preisschock, der durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine ausgelöst wurde. Die positive Resonanz und der damit gleichsam wachsende öffentliche Druck zwangen die Regierung, eine Nachfolgelösung anbieten zu müssen, die in Form des 49-Euro-Tickets im Mai 2023 eingeführt wurde. So zeigt das Beispiel des 9-Euro-Tickets eindrucksvoll, dass externe Schocks und damit einhergehende politische Entscheidungen das Potenzial besitzen, stabile Prozesse, wie hier die Tarifsystematik im ÖPNV, aufzubrechen und systemverändernde Entscheidungen herbeizuführen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Einführung des Tickets langfristig auf die Strukturen der Verkehrsverbünde und die Tarifsysteme im ÖPNV auswirken wird. ■

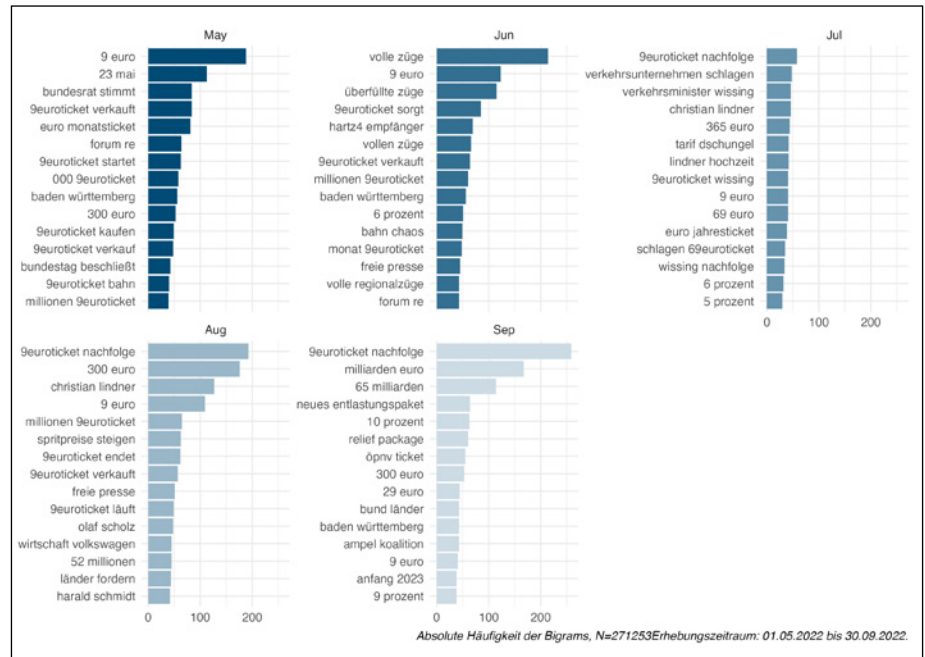


Bild 3: Häufigste Wortpaare in Titeln von Onlineartikeln zum 9-Euro-Ticket pro Monat
Eigene Darstellung

- 1 Der Deutschlandtarif wird in der Deutschlandtarifverbund GmbH von ÖPNV-Aufgabenträgern und Eisenbahnverkehrsunternehmen verantwortet und regelt seit 01.01.2022 Kosten und Einnahmeaufteilung bei verbundübergreifenden Tickets.
- 2 Die Artikel wurden auf Basis einer Stichwortsuche identifiziert, die verschiedene Schreibweisen des Begriffs „9-Euro-Ticket“ umfasst. Von den Artikeln wurde schließlich nur die Überschrift verwendet, unabhängig davon, ob der Begriff in der Überschrift auftaucht oder nur im folgenden Artikeltext. Der Datenkorpus reicht von kurzen Ankündigungen und Informationen zum Ticketverkauf bis zu umfangreichen Analysen und Berichten. Die Datensammlung erfolgte über den Dienstleister argus insights.
- 3 Die Insel Sylt ist aufgrund der Kontroverse über möglichen Reiseverkehr auf die Insel vor Beginn des Ticketverkaufs auffällig häufig genannt.
- 4 Berlin taucht als Begriff auch häufig auf, da die Stadt nach dem Ticketzeitraum seinen Bürgerinnen und Bürgern ein Übergangsticket in Höhe von 29 Euro angeboten hat und dies zu einer erhöhten Medienpräsenz führte.

LITERATUR

[1] Statistische Bundesamt (2023), Europa: Monatliche Inflationsrate. www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Brexit/_Grafik/_Interaktiv/27-inflationsrate-monatlich.html

[2] Statista (2023): Durchschnittlicher Preis für einen Liter Superbenzin in Deutschland von Januar 2020 bis Februar 2023. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1690/umfrage/preis-fuer-einen-liter-superbenzin-monatsdurchschnittswerte/>

[3] Bundesregierung (2022): Weitere Erleichterungen auf dem Weg. www.bundesregierung.de/breg-de/suche/entlastungspaket-zwei-2028052 (Zugriff: 28.03.2023).

[4] Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): Bilanz zum 9-Euro-Ticket, Stand: 29. August 2022: www.vdv.de/bilanz-9-euro-ticket.aspx (Zugriff: 28.03.2023).

[5] Collier, D. (2022): Critical Juncture Framework and the Five-Step Template. In: Collier, D.; Munck, G. L. (Hrsg.): *Critical Junctures and Historical Legacies: Insights and Methods for Comparative Social Science*, Maryland: Rowman & Littlefield, S. 113–68.

[6] Capoccia, G. (2015): Critical junctures and institutional change. In: Mahoney, J.; Thelen, K. (Hrsg.): *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 147-179.

[7] Waluga, G. (2017): *Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr: Nutzen, Kosten, Klimaschutz*. München: Oekom-Verlag.

[8] Borcherdig, A. (2022): Kaufen, einsteigen, fahren ohne nachzudenken: www.klimareporter.de/verkehr/kaufen-einsteigen-fahren-ohne-nachzudenken (Zugriff: 28.03.2023).

[9] Bundesamt für Verkehr (Hrsg.) (2010): *Evaluation Tarifgestaltung im Personenverkehr. Schlussbericht*. Zürich. www.infras.ch/media/filer_public/fe/aa/feaa4c7d-66c7-44ee-becf-34b942024264/schlussbericht_evaluation_tarifgestaltung_im_personenverkehr-final-29-3-2010.pdf (Zugriff: 28.03.2023).

[10] Collier, R. B.; Collier, D. (1991): *Shaping the political arena* (Vol. 1). Princeton: Princeton University Press.

[11] Lipset, S. M.; Rokkan S. (Hrsg.) (1967): *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York/London: Free Press.

[12] Rast, J. (2009): Critical Junctures, Long-Term Processes: Urban Redevelopment in Chicago and Milwaukee, 1945-1980. In: *Social Science History*, 33 (4), S. 393–426.

[13] Umweltbundesamt (2022), UBA-Prognose: Treibhausgasemissionen sanken 2022 um 1,9 Prozent. Pressemitteilung vom 15.03.2023 www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/uba-prognose-treibhausgasemissionen-sanken-2022-um (Zugriff: 28.03.2023).

[14] Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF): DZSF-Fachtagung: Begleitforschung zum 9-Euro-Ticket, Tagungsdokumentation. www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Termine/DZSF/2022/2022_11_04_Tagung_9EuroTicket.html (Zugriff: 28.03.2023).

[15] Jäckel, M. (2011): *Medienwirkungen: Ein Studienbuch zu Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

[16] Roessing, Th. (2013): *Öffentliche Meinung*. In: Schweiger, W.; Fahr, A.: *Handbuch Medienwirkungsforschung*, Wiesbaden: Springer VS.

[17] Herfurth, D. (2022): *Das Neun-Euro-Ticket als Startschuss für ein dauerhaftes Deutschland-Ticket. Ein zweistufiges Modell zur Umsetzung*. Konstanz: KOPS Universität Konstanz, urn:nbn:de:bsz:352-2-sb2vgupqz5hn5.



Regina Weber, Dr.
Wissenschaftliche Referentin,
Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF), Bonn
weberr@dzsf.bund.de



Jonathan Kniep
Praktikant, Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung;
Masterstudent der Sozialwissenschaften, Ruhr-Universität Bochum
jonathan.kniep@ruhr-uni-bochum.de