



Alexandra Bensler, Oliver Mietzsch, Lisa Ruhrort

## ÖPNV-Finanzierung langfristig sicherstellen – wer zahlt?

Ein Debattenbeitrag

---

### Zusammenfassung

Viele Kommunen sind bei der Finanzierung des Bus-, Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehrs am Limit – teils müssen sie sogar ihr Angebot kürzen. Zugleich ist die Diskussion zur langfristigen ÖPNV-Finanzierung festgefahren: Die Kommunen verweisen auf fehlende Spielräume und auf die Verantwortung des Bundes und der Länder, die Länder wiederum auf die kommunale Verantwortung für den ÖPNV, die in den ÖPNV-Gesetzen festgelegt ist. Währenddessen geraten Fortbestand und Ausbau des ÖPNV vielerorts ins Wanken, denn es ist unbestritten, dass mehr Geld für den ÖPNV benötigt wird.

Im vorliegenden Difu Policy Paper werden verschiedene Modelle für eine langfristige ÖPNV-Finanzierung betrachtet. Zunächst richtet sich der Blick auf die Kommunen, die die Verantwortung für den lokalen ÖPNV tragen und die lokalen Verkehrsbedürfnisse am besten kennen: Sie könnten ihre Finanzierung durch Beiträge von sog. Drittnutzern stärken, die von einem gut ausgebauten ÖPNV-Angebot profitieren würden. Dafür müssten die Länder die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen schaffen, wie es Baden-Württemberg mit dem Mobilitätspass erstmals getan hat.

Allerdings ist klar, dass die Finanzierungsherausforderungen der Kommunen durch Drittnutzerfinanzierung allein nicht gelöst werden können. Da Bund und Länder ein starkes Interesse an einem funktionierenden ÖPNV in Stadt, Land und Region haben sollten, richtet sich der Blick auch auf ihre Verantwortung. Eine Möglichkeit ist es, kommunale Effizienzpotenziale weiter zu unterstützen, etwa durch eine landesweit nutzbare Dispositionsoftware für On-Demand-Verkehre, wie in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und im Saarland angestrebt. Notwendig ist jedoch auch konkrete finanzielle Unterstützung: Hier diskutiert dieses Difu Policy Paper zahlreiche Optionen – einen Modernisierungspakt mit Handlungsanreizen, bundes- oder landesweite Mindeststandards, höhere Landeszuschüsse oder höhere Regionalisierungsmittel, die vermehrt auch in den Bus-, Straßenbahn- und U-Bahn-Verkehr fließen.

Das Difu Policy Paper lädt somit alle Akteursgruppen ein, ihre jeweiligen Handlungspotenziale zu prüfen und zu nutzen – und zugleich stärker zusammenzuarbeiten, um einen zukunftsfähigen ÖPNV zu erhalten und auszubauen.

---

# 1. Einleitung und Problemhintergrund

Dass der ÖPNV eine zentrale Bedeutung für eine nachhaltige Mobilität insbesondere in Städten und Ballungsräumen hat, ist weitgehend anerkannt. Auch über die Bedeutung einer Grundversorgung mit Mobilität als Beitrag zu Daseinsvorsorge und sozialer Teilhabe herrscht in Deutschland in weiten Teilen des politischen Spektrums Einigkeit. Dies spiegelt sich allerdings nur bedingt in den aktuellen politischen Debatten zur ÖPNV-Finanzierung wider: So wurde für das Deutschlandticket zwar eine Lösung bis 2030 vereinbart. Unklar bleibt jedoch, wie mit ÖPNV-Kostensteigerungen umgegangen wird, die bis dahin zu erwarten sind: Bund und Länder haben bis 2030 jährliche Beiträge von jeweils 1,5 Mrd. Euro zugesagt – darüberhinausgehende Kostensteigerungen müssten dann von den Fahrgästen getragen werden. Während die Kommunen bei der ÖPNV-Finanzierung am Limit sind, scheint der Bund aktuell nicht bereit zu sein, die Regionalisierungsmittel zu erhöhen.<sup>1</sup> Zudem wurde der im aktuellen Koalitionsvertrag vorgesehene „Modernisierungspakt“ für den ÖPNV bundespolitisch bislang noch nicht aufgegriffen. Die Mobilitätswende scheint damit insgesamt in weite Ferne zu rücken.

Angesichts der aktuellen Krisen ist entsprechend umstritten, wie Erhalt, Modernisierung und Ausbau des ÖPNV finanziert werden können und sollen. Auch wenn die Zuständigkeiten grundgesetzlich geregelt sind, ist die Realität der Finanzierung bisher von einem komplexen Zusammenspiel von Bund, Ländern und Kommunen geprägt. Entsprechend müssen die beteiligten Akteure auf den verschiedenen föderalen Ebenen ihren jeweiligen Beitrag politisch miteinander aushandeln. In diesem Policy Paper diskutieren Lisa Ruhrort und Alexandra Bensler vom Deutschen Institut für Urbanistik sowie Oliver Mietzsch von der WestfalenTarif GmbH/OWL Verkehr GmbH verschiedene Lösungsperspektiven für die langfristige Finanzierung des kommunalen ÖPNV. Im Zentrum steht die Frage: Welche Akteursgruppen können in welcher Form zu einem besseren ÖPNV beitragen – und wer sollte wie aktiv werden?

## 1.1 Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV – der Status quo

Um die Frage zu beantworten, wer und in welchem Umfang für die langfristige Sicherstellung der ÖPNV-Finanzierungsgrundlagen verantwortlich ist, braucht es zunächst einen Überblick über die Zuständigkeiten. Diese sind in rechtlicher, organisatorischer und finanzieller Hinsicht in einem komplexen Geflecht auf die verschiedenen föderalen Ebenen verteilt. Dabei wird zwischen Infrastruktur und Betrieb sowie zwischen schienen- und straßengebundenem ÖPNV, kurz SPNV und ÖSPV, unterschieden. Zum Straßenverkehr zählen auch U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen, während der Schienenpersonennahverkehr sowohl Regionalexpress- als auch Regionalbahnen und S-Bahnen (SPNV) umfasst. Bis zur Bahnreform im Jahre 1994 lag die Verantwortung für Infrastruktur und Betrieb des Schienenverkehrs

---

<sup>1</sup> Ob sich dies im Zusammenhang mit der durch die ausstehende EuGH-Entscheidung erwartbaren Änderung bei den Trassenpreisen, die zu wesentlich höheren Infrastrukturkosten für den SPNV und damit ohne Kompensation zu deutlich steigenden Fahrpreisen führen müsste, ändert, bleibt Stand 12/2025 abzuwarten.

ausschließlich beim Bund; ab 1996 wurde dann die Zuständigkeit für den SPNV an die Länder abgegeben, die im Gegenzug einen jährlich steigenden Betrag aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes, die sog. Regionalisierungsmittel, erhalten. Der Bund ist hingegen vor allem für die Bereitstellung der bundeseigenen Schieneninfrastruktur gemäß Art. 87e Abs. 4 Grundgesetz verantwortlich.

Ein Gewährleistungsanspruch des Bundes im Bereich des öffentlichen Verkehrs besteht, abgesehen von der bundeseigenen Eisenbahninfrastruktur, allenfalls für den Schienenpersonenfernverkehr. Das dafür vorgesehene Bundesgesetz wurde jedoch bis heute nicht verabschiedet. Entsprechend konzentrieren sich die jeweiligen Bundesregierungen vor allem auf den Erhalt sowie den Ausbau des bundeseigenen Schienennetzes, unter anderem mit Mitteln nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) sowie in der Rolle des Bundes als Eigentümer der Deutschen Bahn AG.

Der Bund beteiligt sich zudem über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG, Art. 125c GG) an der Finanzierung von Investitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Dies wird allerdings in Bezug auf das Verbot der Mischfinanzierung, das im Grundgesetz verankert ist, von einigen Akteuren kritisch diskutiert (vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 2.11.2004). Diese Regelung gilt nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern ebenso im Verhältnis zwischen Bund und Gemeinden ((BVerfGE 86, 148 (215 f.); BVerwGE 100, 56 (59)) und durchbricht somit das explizit nur landesverfassungsrechtlich kodifizierte Konnexitätsprinzip, nach dem Bund und Länder ihre Aufgaben jeweils eigenständig finanzieren sollen.

Innerhalb der Länder wird die Zuständigkeit und Finanzierung des ÖPNV gemäß den jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen auf die kommunale Ebene übertragen (in NRW, Hessen, Sachsen und Rheinland-Pfalz vollständig, teilweise auch in Baden-Württemberg und Niedersachsen für den SPNV, in allen Ländern außer den Stadtstaaten für den ÖSPV).

In den meisten Ländern gilt der ÖPNV als freiwillige Aufgabe. Kommunen mit angespanntem Haushalt oder Haushaltsdefiziten sind daher gezwungen, sich auf die Finanzierung der Pflichtaufgaben zu konzentrieren. Nur in Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und dem Saarland ist der ÖPNV als kommunale Pflichtaufgabe festgeschrieben.<sup>2</sup> Daraus ergibt sich – je nach landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsregelung – ein möglicher Finanzierungsanspruch gegenüber dem jeweiligen Land. Allerdings gilt dieser Anspruch bislang nur im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit des Aufgabenträgers; eine verbindliche finanzielle Mitverantwortung der Länder ist bisher nicht vorgesehen.

## 1.2 Kommunen bei der ÖPNV-Finanzierung aktuell am Limit

Aktuell ist die Finanzierungsarchitektur jedoch stark strapaziert – die Kommunen können ihren Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung in vielen Fällen kaum noch stemmen: Einnahmenseitig stößt die kommunale Finanzierung, die überwiegend auf der Kreisumlage (bei Landkreisen) bzw. auf Steuermitteln (bei kreisfreien Städten) fußt, an ihre Grenzen. Gleichzeitig müssen Kommunen aus ihren Haushalten immer mehr Aufgaben bestreiten und für

---

<sup>2</sup> Im Entwurf für ein 10. Gesetz zur Änderung des ÖPNVG NRW ist ein neuer § 14a vorgesehen, der das Deutschlandticket als Pflichtaufgabe für die Aufgabenträger vorsieht, ohne dass in dem Gesetzentwurf die Frage der Konnexität beschrieben wird.

steigende Sozialleistungen und Personalausgaben aufkommen (Borghorst et al., 2025; Holler et al., 2017; Mallwitz, 2025). 2024 erhöhten sich die kommunalen Gesamtausgaben um rund 10 % (Bertelsmann Stiftung, 2025), während die Einnahmen nicht Schritt hielten: Kommunen tragen mehr als ein Viertel der staatlichen Ausgaben, verfügen jedoch nur über etwa 15 % der Steuereinnahmen (Deutscher Städtetag [DST], 2025).

Im „KfW-Kommunalpanel 2025“ bewerteten 36 % der befragten Kommunen ihre Haushaltssituation im Jahr 2024 als „mangelhaft“. Nahe liegt, dass in solchen Fällen häufig bei freiwilligen Aufgaben wie dem ÖPNV gespart wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die ÖPNV-Finanzierung durch den sog. kommunalen Querverbund unter Druck gerät. Dieser ermöglicht insbesondere in kreisfreien Städten eine Quersubventionierung im Stadtwerkeverbund.<sup>3</sup>Nach der Energiekrise 2022 haben sich zwar viele Unternehmen erholt, doch künftig dürften Überschüsse verstärkt für die Energiewende gebunden sein und nicht mehr dem ÖPNV zur Verfügung stehen (Erb, 2024). Auch auf der Ausgabenseite steigen die Belastungen weiter – etwa durch höhere Personalkosten (+ 11 % im Jahr 2024, siehe Verband Deutscher Verkehrsunternehmen [VDV], 2025b) und stark gestiegene Energiekosten (etwa +50 % zwischen 2020 und 2024 in Hessen, siehe Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum [HMWEVW], 2024).

Insgesamt sehen sich die Kommunen bei ihrer ÖPNV-Finanzierung mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert: Für den ländlichen Raum diagnostiziert die UBA-Studie „interkommunalMobil“ jüngst eine „strukturelle Unterfinanzierung des ÖPNV“ (Ruhrt & Kühnel, 2025). Zugleich musste zwischen 2023 und 2025 rund ein Sechstel aller deutschen Großstädte in Deutschland ihr ÖPNV-Angebot reduzieren (Donat & Gehrs, 2025) – mittlerweile sogar die Vorreiterstadt Karlsruhe.

Um ein leistungsfähiges Angebot im Sinne von Daseinsvorsorge, sozialer Teilhabe und Klimaschutz zu sichern, braucht es mehr Mittel, als die Kommunen derzeit aufbringen können. Dabei geht es sowohl um Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur als auch um laufende Betriebskosten. Studien zeigen, dass die ÖPNV-Qualität in Deutschland einem „Flickenteppich“ gleicht (Reuter et al., 2023) und die bestehenden Finanzierungsprobleme drohen, diese Lücken weiter zu vergrößern. Dies ist sowohl aus der Perspektive einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung als auch im Hinblick auf Daseinsvorsorge und gesellschaftlichen Zusammenhalt ein gesamtgesellschaftliches Problem.

### 1.3 Aktuelle Diskussion: Höherer Finanzierungsbedarf für den ÖPNV – aber wer zahlt?

In der vergangenen Legislaturperiode verhandelten Bund, Länder und Kommunen über eine gemeinsame Vereinbarung zur Finanzierung des Ausbaus und der Modernisierung des ÖPNV. Strittig blieb, welchen Umfang ein zukunftsfähiges Angebot haben soll und welche Kosten damit verbunden sind. Ein vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen beauftragtes Gutachten, das sog. „Leistungskostengutachten 2.0“, zeigt aktuell zwei mögliche und ambitionierte Zukunftspfade auf (VDV, 2025a). Das Szenario „Modernisierung“ zielt auf die Sicherung und Erneuerung des Bestandes durch Investitionen in Infrastruktur, Fahrzeuge und Elektrifizierung. Dafür wären bis 2040

---

<sup>3</sup> Es handelt sich dabei um die steuerminimierende Verrechnung von Einnahmen aus der Stromerzeugung mit Verlusten aus dem ÖPNV.

zusätzliche Mittel von rund 1,4 Mrd. Euro pro Jahr nötig; der Gesamtbedarf würde von 26 Mrd. Euro im Jahr 2024 auf 49 Mrd. im Jahr 2040 steigen. Das Szenario „Deutschlandangebot“ orientiert sich am Schweizer Vorbild mit flächendeckenden Bedienstandards und dem Zielfahrplan des Deutschlandtakts. Es geht von einem erwarteten Fahrgastzuwachs von mindestens 30 % aus und erfordert jährlich rund 3,4 Mrd. Euro zunehmende Mittel, die sich im Jahr 2040 dann auf ca. 80 Mrd. Euro belaufen. Beide Szenarien verdeutlichen: Ohne entschlossene politische Entscheidungen wird es nicht gelingen, das Ziel eines klimafreundlichen und bezahlbaren ÖPNV für alle – in der Stadt und auf dem Land – langfristig zu sichern.

Nach diesem Gutachten trugen die Kommunen 2024 mit rund 48 % fast die Hälfte der staatlichen Zuschüsse zum ÖPNV, während Bund und Länder etwa 28 bzw. 24 % übernahmen (VDV, 2025a). Angesichts der steigenden Finanzierungsbedarfe rückt nun die Rolle des Bundes in den Fokus. Er verfügt über das größte Steueraufkommen und hat sich durch die jüngste Grundgesetzänderung zur Schuldenbremse zusätzliche finanzielle Spielräume verschafft. Von den 500 Mrd. Euro für Infrastruktur und Klimaschutz, die als Sondervermögen in das Grundgesetz aufgenommen (und von der Schuldenbremse ausgenommen) wurden, sollen Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 finanziert werden (Bundeszentrale für politische Bildung [bpb], 2025). Rund 100 Mrd. Euro sind für Länderinvestitionen vorgesehen – in der Praxis dürfte ein Großteil dieser Mittel bei den Kommunen ankommen. Weitere 100 Mrd. Euro fließen in den Klima- und Transformationsfonds, aus dem über einen Zeitraum von zwölf Jahren hinweg zusätzliche Investitionen bewilligt werden können. Mit diesen Mitteln könnten die Kommunen zumindest in Bezug auf die Investitionsbedarfe im Bereich des ÖPNV entlastet werden. Das Gesamtproblem der Finanzierung, insbesondere hinsichtlich der laufenden Betriebskosten, ist damit jedoch nicht gelöst. Das Ziel der Stabilisierung und Modernisierung des ÖPNV ist weitgehend unstrittig, die Frage, wer welchen Anteil der Finanzierung trägt, bleibt jedoch offen. Dabei sprechen einige Argumente dafür, dass die Kommunen selbst weiterhin die Hauptverantwortung tragen sollten – unterstützt durch neue lokale Finanzierungsinstrumente. Andererseits spricht viel dafür, dass Bund und Länder stärker in die Verantwortung genommen werden sollten, um langfristige Finanzierungssicherheit zu schaffen und zugleich das ÖPNV-Angebot im ganzen Land auf ein einheitliches Niveau zu bringen.

## 2. Kommunen müssen ihre Gestaltungsspielräume nutzen!

Ein Beitrag von Dr. Oliver Mietzsch, Geschäftsführer  
WestfalenTarif GmbH/OWL Verkehr GmbH

Die Kommunen in Deutschland tragen die politische und im Sinne des EU-Beihilfenrechts (VO 1370/2007) auch juristische Hauptverantwortung für den lokalen ÖPNV – insofern ist es auch sinnvoll, dass die Finanzierungsverantwortung hauptsächlich auf dieser Ebene liegt. Die lokale Eigenverantwortung stellt sicher, dass öffentliche Mittel für den ÖPNV sparsam und zielführend eingesetzt werden. Angesichts der geteilten Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen war es in der Vergangenheit oftmals politisch wohlfeil, „allen alles“ zu versprechen: z. B. den Autofahrer:innen eine gute Straßeninfrastruktur mit möglichst wenigen „Störungen“ durch ÖPNV- oder Radwegenlagen und den ÖPNV-Kund:innen ein auf weiten Strecken vom

Individualverkehr getrenntes, häufig unterirdisch angelegtes und damit teures Nahverkehrsnetz, das heutzutage immer schwieriger instand zu halten und zu betreiben ist. Das Versprechen war auch, dass alle Wohnstandorte komfortabel mit dem ÖPNV angeschlossen werden sollten. Seit der Einführung des 9-Euro-Tickets, das inzwischen durch das Deutschlandticket abgelöst wurde, kommt zudem das Versprechen hinzu, dass öffentliche Mobilität möglichst preiswert zu sein hat – und dies bei einem maximal erweiterten Bedienungsradius.

Dabei wird übersehen, dass die vermeintlich schlechtere Versorgung mit öffentlicher Mobilität in vielen Regionen auch eine Folge individueller Entscheidungen bei der Standort- und Wohnortwahl ist. Je disperser die Siedlungsstruktur ist, umso höher sind die Erschließungskosten, auch mit einem hochwertigen ÖPNV. Den Kommunen vor Ort ist klar, dass es nicht sinnvoll ist, diese individuellen Entscheidungen in jedem Fall durch öffentliche Mittel zu kompensieren. „Daseinsvorsorge ist nicht gleich Ortseinsfürsorge“ – diese provozierende, in ihren Schlussfolgerungen aber durchaus nachvollziehbare These formulierten Holz-Rau et al. (2010), um auf die zum Teil problematischen Erwartungshaltungen gegenüber einer allumfassenden staatlichen Verantwortung für die Daseinsvorsorge hinzuweisen. Diese geht zum Teil auf eine finanzpolitische Ausgangslage zurück, bei der die Mittel bei Bund, Ländern und Gemeinden ausreichend vorhanden waren. In der aktuell angespannten finanziellen Situation ist es hingegen angezeigt, Ausgaben zu priorisieren und Fehlanreize zu vermeiden. Dies können und sollten die Kommunen am besten selbst in lokaler Verantwortung tun.

Dies gilt auch für den Klimaschutz: Die Klimaziele gelten nicht nur für den Bund, sondern für den Gesamtstaat. Damit stehen auch die Kommunen in der Verantwortung, ihren Beitrag zu leisten. Viele Gemeinden haben eigene Klimaziele, die teilweise ambitionierter sind als die gesamtstaatlichen. Nach Angaben des Umweltbundesamtes können Kommunen rund ein Siebtel aller Treibhausemissionen in Deutschland mit eigenen Maßnahmen beeinflussen (Umweltbundesamt [UBA], 2022). Insofern haben sie nicht nur das Recht, sondern auch die politische Verpflichtung, mit eigenen Maßnahmen, wie z. B. dem ÖPNV-Ausbau, zum Abbau der Treibhausgasbelastung sowie anderer für Mensch und Umwelt schädlicher Emissionen beizutragen.

Doch wie können die Kommunen dieser Verantwortung nachkommen? Zentral ist hierfür, dass die Kommunen die Möglichkeit erhalten, verstärkt eigene Mittel für den Ausbau des ÖPNV zu generieren. Das Stichwort heißt „Dritt-nutzerfinanzierung“.

## 2.1 Wo ein Wille, da ist zukünftig auch ein Weg

Erste Länder haben bereits die Voraussetzungen geschaffen, um mehr lokale Entscheidungsspielräume für die ÖPNV-Finanzierung zu schaffen. Baden-Württemberg macht den Anfang – es ist das erste Bundesland, das eine rechtliche Grundlage für die sog. „Nutznießerfinanzierung“ geschaffen hat. Zukünftig sollen Landkreise und Städte zwischen Bodensee und Neckar, Schwäbischer Alb und Rhein vor Ort eine Abgabe zur Verbesserung der kommunalen ÖPNV-Systeme einführen dürfen. Geregelt ist dies im Landesmobilitätsgesetz. Die Abgabe soll denjenigen, die sie zahlen, direkt zugutekommen, indem sie ein ÖPNV-Guthaben in gleicher Höhe erhalten, welches sie beim Kauf von ÖPNV-Zeitkarten einschließlich des Deutschlandtickets einlösen können. Damit soll die Abgabe den Kommunen nicht nur als Finanzierungsinstrument für einen besseren ÖPNV dienen, sondern auch einen Anreiz schaffen, das Auto häufiger stehen zu lassen und stattdessen auf Bus und Bahn umzusteigen.

Bei der Einführung der Abgabe kann eine Kommune zwischen den Varianten „Einwohnerbeitrag“ sowie „Kfz-Halterbeitrag“ auswählen. Ursprünglich waren darüber hinaus eine Arbeitgeberabgabe sowie eine Straßenbenutzungsgebühr Gegenstand des Modellprojekts, das zwischen 2022 und 2023 mit insgesamt 21 Kommunen durchgeführt wurde (UBA, 2022). Im politischen Entscheidungsprozess blieben dann Arbeitgeberabgabe und Straßenbenutzungsgebühr auf der Strecke. Immerhin wurde mit dem Mobilitätspass erstmals auf gesetzlicher Basis die Grundlage für die Beteiligung der Nutznießer öffentlicher ÖPNV-Mobilität an deren Kosten geschaffen.

Zur Begründung der Nutznießerfinanzierung kann darauf verwiesen werden, dass der ÖPNV nicht nur einen gesamtgesellschaftlichen Nutzen schafft – etwa durch Beiträge zum Klimaschutz sowie zur Teilhabe von Bevölkerungsgruppen wie Kindern und Jugendlichen, einkommensschwachen, älteren oder in ihrer Mobilität eingeschränkten Menschen. Er bringt auch einen individuellen Vorteil mit sich, z. B. durch weniger Stau infolge gesteigerter ÖPNV-Nutzung oder durch höhere Mieteinnahmen bzw. Umsätze aufgrund verbesserter ÖPNV-Erreichbarkeit – unabhängig davon, ob Bus und Bahn tatsächlich genutzt werden (Mietzsch, 2025). Wer vom ÖPNV profitiert, sollte sich daher auch an dessen Finanzierung beteiligen. Während die Fahrgäste den Betrieb des ÖPNV zumindest teilweise mitfinanzieren, bleiben die Nutznießer des ÖPNV bislang weitgehend unbeteiligt.

Das mögliche Gegenargument, Nutznießer trügen über ihre individuelle Steuerlast bereits zur Finanzierung der öffentlichen Mobilität bei, überzeugt nicht. Auch ÖPNV-Nutzende zahlen Steuern, und diese werden nach der Finanzordnung des Grundgesetzes nicht zweckgebunden erhoben, sondern finanzieren gesamtstaatliche Aufgaben.

Laut Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen, der Koalitionsvereinbarung von CDU und Bündnis 90/Die Grünen im bevölkerungsreichsten Bundesland für die Legislaturperiode 2022 bis 2027, soll Kommunen eine (freiwillige) Einführung einer Drittnutzerfinanzierung ermöglicht werden. Kommunen, die eine solche Finanzierung einführen, müssten allerdings ihre bisherigen Aufwendungen für den ÖPNV aus dem kommunalen Haushalt mindestens verstetigen. Diese Vorgabe ist insofern verständlich, als die Nutznießer- oder Drittnutzerfinanzierung nicht die originäre steuerbasierte Finanzierung ersetzen, sondern ergänzen soll. Dies ist insbesondere für jene Kommunen wichtig, denen aufgrund einer angespannten Haushaltslage schon jetzt die Mittel für den notwendigen Ausbau von Bus und Bahn fehlen – zum Teil sogar die Mittel für die anteilige Mitfinanzierung im Rahmen eines vom Bund bzw. Land größtenteils geförderten Vorhabens im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Vorausgegangen waren Beratungen im Landtag in den Jahren 2015/2016 im Rahmen der Enquetekommission „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels.“ Insofern verwundert es, dass bis heute keine Gesetzgebungsinitiative in NRW ergriffen wurde, die die Vorgabe im Koalitionsvertrag konkretisiert.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Finanzierungslücken sollten Kommunen nicht immer nur „mehr vom Gleichen“ – also zusätzliche Bundes- und Landesmittel – fordern, sondern vor allem stärker darauf drängen, dass ihnen mehr eigene insbesondere finanzielle Handlungsmöglichkeiten eröffnet werden. Der Schlüssel liegt darin, dass die Länder es den Kommunen erlauben, weitere Finanzierungsinstrumente zu nutzen und zusätzliche Einnahmequellen zu erschließen. Dazu gehören beispielsweise die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren oder Anliegerbeiträge zum Neu- und Ausbau von ÖPNV-Infrastruktur (Mietzsch, 2020).

Wie zögerlich manche Länder ihren Kommunen zusätzliche finanzielle Spielräume im Verkehrsbereich eröffnen, zeigt das Beispiel des Bewohnerparkens. Hier hatte der Bund bereits vor fünf Jahren die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr überarbeitet und die Verbindlichkeit der jährlichen Untergrenze von 10,20 Euro und der Obergrenze von 30,70 Euro für das Bewohnerparken aufgegeben. Seitdem haben manche Städte die Gebühren deutlich erhöht. Andere halten an der alten Höchstgrenze aus den 1990er-Jahren fest – zum Teil jedoch unfreiwillig. Dass Bundesländer ihren Kommunen Höchstsätze vorgeben können, ist in § 6a StVG geregelt. Für Städte reduzieren Preisobergrenzen jedoch die Sinnhaftigkeit, überhaupt Bewohnerparken anzubieten. Denn wenn sie die Gebührenhöhe nicht selbst festlegen dürfen, übersteigen die Verwaltungskosten mitunter die Einnahmen. Besonders drastisch ist dies in Berlin, wo einige Bezirke mit dem vom Land verordneten Höchstsatz von 10,20 Euro mit jedem Parkausweis, den sie ausstellen, Verluste erwirtschaften. Der Deutsche Städtetag hält demgegenüber einen Betrag von mehr als 300 Euro jährlich pro Bewohnerparkausweis für angemessen.

Allerdings müssen die Kommunen die ihnen gegebenen Spielräume auch nutzen. Es zeigt sich, dass – auch wenn kein Maximalbetrag landesseitig festgesetzt ist – nicht alle Städte sich „trauen“, angemessene Gebühren für das Anwohnerparken zu erheben. Um die kommunale Finanzsituation zu verbessern ist hier zukünftig mehr politischer Mut gefragt. In Baden-Württemberg kann sich heute schon zeigen, wie sehr die Kommunen bereit und in der Lage sind, die neuen Finanzierungsmöglichkeiten für den ÖPNV tatsächlich zu nutzen. Positive Beispiele für die Umsetzung der Drittnutzerfinanzierung in diesem Bundesland könnten in jedem Fall hohe Strahlkraft haben und andere ermutigen, diesen Weg ebenfalls zu gehen.

### 3. Wie Bund und Länder die Kommunen unterstützen sollten

Eine Perspektive von Dr. Lisa Ruhrort und Dr. Alexandra Bensler, Deutsches Institut für Urbanistik

Ein bundesweit gut ausgebautes, einfach nutzbares und erschwingliches ÖPNV-Angebot leistet einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Teilhabe und zum Klimaschutz. Im städtischen Raum ist der ÖPNV als Grundpfeiler für eine städtische Mobilität ohne eigenen Pkw zentral – im ländlichen Raum als Mobilitätsgarantie und Alternative zum Zweit-Pkw.

#### 3.1 Einheitliche Bedienqualitäten für ein attraktives ÖPNV-System

Zwar fließen heute bereits beträchtliche Mittel von Bund und Ländern in den ÖPNV. In den ÖPNV-Gesetzen der Länder bekennt man sich regelmäßig zu dem Ziel eines attraktiven und flächendeckenden ÖPNV-Systems als Beitrag zu nachhaltiger Mobilität und Daseinsvorsorge. Tatsächlich kommen die Mittel von Bund und Ländern jedoch vor allem dem SPNV zugute, während der ÖSPV weitgehend von den Kommunen finanziert wird.

Aus der Nutzendensicht und im Interesse einer ausgewogenen Raumentwicklung müssen ÖSPV und SPNV jedoch immer zusammengedacht werden. Der ÖSPV spielt eine wichtige Rolle als Zu- bzw. Abbringer zum schienegebundenen Verkehr. Das zeigt sich beispielsweise bei On-Demand-Verkehren wie dem MyShuttle im Gebiet des Karlsruher Verkehrsverbunds sowie dem ADKflex im Alb-Donau-Kreis: 39 bzw. 41 % der Fahrgäste nutzen den On-Demand-Verkehr „als Zubringer zu anderen Fahrten mit einem anderen (öffentlichen) Verkehrsmittel“ (Zukunftsnetzwerk ÖPNV, 2022). Wenn Kommunen ihr lokales ÖPNV-Angebot einschränken müssen, geht dies zu Lasten des Gesamtsystems, also auch des SPNV. Damit die gemeinsamen Verkehrs- und Klimaziele erreichbar bleiben, müssen alle föderalen Ebenen zur Stabilisierung und zum Ausbau eines attraktiven ÖPNV beitragen.

### 3.2 Gesellschaftliche Bedeutung und Verantwortung

Bund und Länder sollten die Kommunen auch deshalb stärker unterstützen, weil Lücken im ÖPNV-Angebot regionale Disparitäten und gesellschaftliche Polarisierung verstärken können. Aktuelle Ergebnisse der Studie „Mobilität in Deutschland“ (MiD) 2023 zeigen: Menschen, die sich aus ökonomischen Gründen kein Auto leisten können, nutzen überdurchschnittlich oft den ÖPNV (Follmer et al., 2025). Weitere Analysen belegen, dass gezielte regionale Investitionen, etwa durch die europäische Regionalförderung, das Vertrauen in staatliche Institutionen stärken und den Zustimmungswert rechtspopulistischer Parteien senken können (Gold & Lehr, 2024). Umgekehrt kann eine schlechte ÖPNV-Erreichbarkeit das Gefühl des „Abgehängtseins“ verstärken. Das zeigt sich auch in den Ergebnissen der Bundestagswahl 2025 (Kiess & Dilling, 2025). Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und einer ausreichenden Daseinsvorsorge ist als bundesweites Ziel im Raumordnungsgesetz (§ 2) festgehalten. Zugleich verpflichtet Art. 28 (2.1) GG die Gemeinden zur Daseinsvorsorge (Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, 2024). Werden sie damit allein gelassen, steht zu befürchten, dass sich viele Menschen in strukturschwachen Räumen noch mehr als Verlierer gesellschaftlicher Veränderungsprozesse wahrnehmen.

### 3.3 Lebensqualität im suburbanen und ländlichen Raum stärken – zum Wohle aller

Hinzu kommt, dass kommunale Finanzierungsstrukturen für den ÖPNV häufig nicht mehr den Lebenswirklichkeiten der Menschen entsprechen. Die Aktionsräume haben sich in den vergangenen Jahren stetig vergrößert – sowohl durch das Pendeln als auch durch zunehmend entfernungsintensive Lebensstile. Es ist deshalb mehr denn je entscheidend, dass die Qualität des ÖPNV nicht an der Stadt- oder Landkreisgrenze abbricht – die Länder sollten entsprechend Interesse haben, auch finanzielle Anreize für diese (über)regionalen Verkehre zu schaffen.

Auch die Lebensqualität im ländlichen Raum ist zu erhalten und zu stärken, um Wohnraumknappheit und steigende Mieten in Städten nicht noch zu verschärfen. Studien zeigen, dass viele Jugendliche bzw. junge Erwachsene im ländlichen Raum daran interessiert sind, längerfristig dort zu wohnen (Katholische Landjugendbewegung Bayerns [KLJB], 2020). Allerdings ist u. a. gute Mobilität für die Wohnortentscheidung wichtig – Pkw-Abhängigkeiten, niedrige ÖPNV-Taktungen und häufige Umsteigebedarfe im ländlichen Raum werden z. B. von jungen Erwachsenen in Baden-Württemberg als negativ bewertet (Freutel-Funke et al., 2025). Entscheidend ist eine verlässliche

Bedienqualität, die z. B. in ländlichen Räumen verstärkt mit On-Demand-Verkehren abgedeckt werden kann. Um insgesamt Dynamiken der „Landflucht“ zu vermeiden, ist es also ratsam, dass alle staatlichen Ebenen im ländlichen Raum finanziell zu einem guten Linien- und insbesondere On-Demand-Verkehr beitragen.

Auch im Sinne von Bund und Land stellt sich die Frage, wie deren finanzielle Unterstützung aussehen könnte. Bisher setzen Bund und Länder häufig auf temporäre Förderprogramme, um auf die Weiterentwicklung des ÖPNV-Angebots vor Ort einzuwirken. Diese setzen zwar neue Impulse, z. B. für die Entwicklung innovativer Angebotsformen, bieten aber keine langfristige Planungssicherheit.

### **3.4 Fragen der Finanzierungsverantwortung am Beispiel der On-Demand-Verkehre**

Ein konkretes Beispiel, in dem Bund und ausgewählte Länder zur ÖPNV-Finanzierung beitragen, ist der sog. On-Demand-Verkehr. Es zeigt, wie Bund und Länder durch Projektförderung Innovationen im ÖPNV (mit)finanzieren, allerdings bislang ohne klare Perspektive auf eine dauerhafte Verstetigung.

In den vergangenen Jahren wurde in vielen Regionen der Einsatz von On-Demand-Verkehren (ODV) erprobt. ODV sind flexible Busverkehre, die meist ohne festen Fahrplan und ohne vorgegebene Linien auf Bestellung („on demand“) fahren. Die Angebote eignen sich besonders für verkehrsarme Räume und Zeiten schwacher Nachfrage und können den Linienverkehr potenziell sinnvoll ergänzen (Meinetsberger et al., 2022; Reuter et al., 2023; Schneider et al., 2024). Sowohl der Bund als auch mehrere Bundesländer haben dieses Potenzial erkannt und ODV in den vergangenen Jahren gefördert – auch mit dem Ziel, eine flächendeckende Grundversorgung zu sichern bzw. zu stärken. Dabei wurden die Angebote sowohl technisch und planerisch als auch betriebswirtschaftlich deutlich optimiert. Zugleich wurden Erfahrungen gesammelt, unter welchen Bedingungen sich die Angebote bewähren und unter welchen nicht. Während viele Angebote erfolgreich sind, wurden nicht wenige nach einer Erprobungsphase wieder eingestellt, z. B. weil das Kosten-Nutzen-Verhältnis als unbefriedigend angesehen wurde. ODV sind tendenziell pro Kopf teurer als Linienverkehre (Intraplan, 2021; Landesregierung Baden-Württemberg, 2021) – es stellt sich hier also verschärft die Frage, die auch für den gesamten ÖPNV gilt: Wie kann die Finanzierung von ODV als Bestandteil einer Grundversorgung mit ÖPNV langfristig sichergestellt werden?

#### **3.4.1 Voraussetzungen für einen flächenhaften „Roll-Out“ von On-Demand-Verkehren**

Erfolgreiche Beispiele zeigen, dass Kommunen unter bestimmten Umständen ODV-Angebote selbst finanzieren können. Dazu gehören relativ finanzstarke kommunale Akteure, die damit ihr ÖPNV-Angebot noch attraktiver gestalten, etwa der „sprinti“ in der Region Hannover mit 120 Fahrzeugen. Zum Teil gelingt dies auch Aufgabenträgern in strukturschwachen Regionen, die damit eine deutliche Verbesserung der Grundversorgung erreicht haben: Etwa ermöglicht der ODV „DALLI“ mit seinen sechs Fahrzeugen im Landkreis Oder-Spree eine grundlegende ÖPNV-Anbindung in der Stadt Storkow und dem Amt Scharmützelsee.

Dabei zeichnen sich verschiedene Finanzierungsstrategien ab, um ODV unabhängig von temporären Fördermitteln zu finanzieren: Teils wird der ODV

ausschließlich vom ÖSPV-Aufgabenträger – in der Regel dem Landkreis – finanziert, teils auch von diesem in Zusammenarbeit mit den einzelnen Gemeinden, die vom ODV profitieren. Vereinzelt werden ODV durch weitere zivilgesellschaftliche Akteure mitgetragen – in Soest ist etwa ein Bürgerbus in den ODV integriert, wodurch Kosten für das Fahrpersonal eingespart werden.

Lässt man allerdings die kommunalen Aufgabenträger mit dem Thema ODV-Finanzierung zukünftig allein, steht zu befürchten, dass es insgesamt nur in relativ wenigen Leuchtturm-Regionen ODV dauerhaft als „dritte Säule“ des ÖPNV-Systems geben wird – die allgemeinen Herausforderungen der ÖPNV-Finanzierung sowie die relativ hohen ODV-Kosten stehen dem im Wege.

Aktuell zielen einige Bundesländer darauf ab, die Kommunen bei der Einführung von ODV zu unterstützen, darunter Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland. Allerdings erfolgt diese Unterstützung bisher in der Regel im Rahmen von temporären Förderprogrammen, die sich als Anschubfinanzierung für die Erprobung verstehen. Nach Auslaufen der Förderung soll die Kommune den ODV dann aus dem eigenen Haushalt weiter finanzieren. Zwar konnten durch diesen Ansatz viele innovative Projekte entwickelt werden. Er birgt aber die Gefahr, dass an vielen Stellen Pilotprojekte entstehen, die später wieder eingestellt werden müssen: Einer VDV-Mitgliederbefragung zufolge lief 2024 die Projektförderung von rund 60 ODV aus (Leonetti, 2025), sodass die entsprechenden Aufgabenträger eine mögliche ODV-Weiterführung prüfen und ggf. finanzieren mussten. Auch wurden 2024 mindestens zehn ODV eingestellt – bedeutend mehr als in den Jahren zuvor. Deutlich wird: Eine langfristige ODV- und auch ÖPNV-Finanzierung unabhängig von Projektmitteln wird benötigt – Bund und Land müssen hier zu langfristigeren Lösungen beitragen.

### **3.5 Konkrete Lösungsansätze, um Bund und Länder stärker in die ÖPNV-Finanzierung einzubinden**

Grundsätzlich kommen mehrere Lösungsstrategien in Betracht, mit denen Bund und Länder zu einer verlässlichen Finanzierungsperspektive für diese Angebote beitragen könnten. Aktuell werden vor allem folgende Ansätze diskutiert:

#### **Erhöhung von Landeszuschüssen für den ÖPNV**

Die Länder unterstützen die kommunalen Aufgabenträger bereits heute durch eigene Landeszuschüsse. Deren Höhe und Verteilung sind in den jeweiligen ÖPNV-Gesetzen geregelt. Häufig wird jedoch kritisiert, dass diese Mittel nicht ausreichen, um ein attraktives ÖPNV-Angebot nachhaltig zu sichern. Der Bundesrechnungshof kritisiert zudem, dass die Länder insgesamt weniger finanzielle Mittel bereitstellen als der Bund, obwohl sie für den ÖPNV primär zuständig sind (Bundesrechnungshof, 2022). Ein Gutachten, das im Rahmen des sog. „Ausbau- und Modernisierungspakts“ erstellt wurde, zeigt darüber hinaus erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich des Mitteleinsatzes.

Für die Zukunft des ÖPNV ist es daher zentral, dass die Länder ihre Verantwortung stärker wahrnehmen und ihre Zuschüsse erhöhen. Dies könnte zugleich genutzt werden, um zusätzliche Steuerungsimpulse zu setzen (siehe Infotext).

---

In den meisten Bundesländern erfolgen die Landeszuweisungen für den ÖPNV bisher nach einem Schlüssel, der sich an Einwohnerzahlen oder dem vorhandenen Angebot orientiert. Eine Aufstockung der Mittel könnte damit verbunden werden, dem Land zusätzliche Steuermöglichkeiten zu schaffen. Baden-Württemberg geht hier bereits voran: Ein Teil der Zuweisungen wird nach einem erfolgsabhängigen Kriterium, gemessen an den erreichten Fahrgastzahlen, vergeben (Landesregierung Baden-Württemberg, 2021; Öhmann, 2025). Aufgabenträger erhalten damit einen Anreiz, ihr Angebot attraktiver zu gestalten. On-Demand-Verkehre werden hierbei nicht gesondert berücksichtigt – obwohl sich in vielen Bundesländern zeigt, dass gerade die neuen Angebotsformen besonderer finanzieller Unterstützung bedürfen.

---

Im Prinzip wäre es möglich, neben den Fahrgastzahlen weitere Kriterien wie die flächenhafte Erreichbarkeit u. a. mit On-Demand-Verkehren als Maßstab für die Zuweisungen zu nutzen. Dies könnte besonders ländlichen Räumen zugutekommen. Entscheidend bleibt jedoch: Höhere Landeszuweisungen würden es den Aufgabenträgern ermöglichen, lokale ÖPNV-Angebote verlässlich anzubieten und weiterzuentwickeln.

Auch der Bund könnte seinen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV deutlich erhöhen. Dazu wäre es notwendig, die Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz nicht nur für den SPNV (und das Deutschlandticket), sondern zusätzlich für den kommunalen ÖSPV einzusetzen (Bundesministerium für Digitales und Verkehr [BMDV], 2025). Im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist mit dem angekündigten „Modernisierungspakt“ bereits das Ziel verankert, das Engagement des Bundes für die ÖPNV-Finanzierung zu stärken. Diese Zielsetzung gilt es, in der laufenden Legislaturperiode zu konkretisieren und mit verbindlichen Finanzierungszusagen zu untermauern.

## Landesweite Mindestbedienstandards

Ein konkreter Weg für eine verlässlichere Mitfinanzierung des ÖPNV-Angebots durch die Länder wäre die Einführung landesweiter Mindestbedienstandards (Stichwort „Mobilitätsgarantie“), die im Sinne einer integrierten ÖPNV-Planung eine Grundabdeckung u. a. durch On-Demand-Verkehre gewährleisten sollen (KCW & Institut für Stadtbauwesen, RWTH Aachen University [ISB], 2024; Mehlert & Salzwedel, 2021). Die Anpassung an solche Standards könnte als Teil der freiwilligen Aufgabe des ÖPNV erfolgen, wobei die Länder die dafür notwendigen Mittel als Anreiz bereitstellen. Alternativ könnte die Einhaltung der Mindeststandards als Pflichtaufgabe definiert werden. In diesem Fall hätte das Land gemäß dem Konnexitätsprinzip den finanziellen Ausgleich zu tragen. Die lokale Ausgestaltung obläge ohnehin den kommunalen Aufgabenträgern. Ein aktuelles Gutachten im Auftrag des BMV (BMDV, 2025) setzt sich mit der verfassungsrechtlichen Umsetzbarkeit einer solchen Lösung auseinander und kommt zu einem positiven Ergebnis.

## Bundesweite Mindestbedienstandards

Bundesweite Mindestbedienstandards wären laut Gutachten schwieriger mit den föderalen Zuständigkeiten in Einklang zu bringen, da der ÖPNV in die Verantwortung der Länder fällt. Möglich erscheint jedoch, dass der Bund

Mittel zur Erreichung einheitlicher Ziele bereitstellt, während die Länder die gemeinsam vereinbarten Standards in Landesrecht umsetzen müssten (ebd.). Je nach Ausgestaltung weisen landes- und bundesweite Mindestbedienstandards somit grundsätzliche Potenziale für eine verlässlichere ÖPNV-Finanzierung auf. Allerdings könnten Aufgabenträger benachteiligt werden, die bereits heute aus eigenen Mitteln ein attraktives ÖPNV-Angebot bereitstellen – diese würden nicht von den ggf. niedrigeren Mindeststandards profitieren.

Die Konzeption langfristiger Finanzierungslösungen bewegt sich in jedem Fall in einem Spannungsfeld: Auf der einen Seite braucht es vor Ort genug Handlungsfreiheit der Kommunen bzw. Aufgabenträger, den ÖPNV nach eigenen Maßstäben sinnvoll auszugestalten; auf der anderen Seite braucht es Vorgaben von Bund und Ländern, die ein flächendeckendes und für die Nutzenden möglichst einheitliches und einfach zu verstehendes Angebot sicherstellen und mitfinanzieren.

---

Auch dieses Spannungsfeld zeigt sich am Beispiel der Förderung von ODV: Im Kontext der Landesförderprogramme für ODV ist etwa deutlich geworden, dass Fahrgäste zwar von landesweiten Standards profitieren können, die landkreisübergreifend vergleichbare Bedienzeiten des ODV sicherstellen. Zugleich können sich solche Standards auf die Kostenstrukturen der Angebote auswirken und einige Aufgabenträger davon abhalten, einen Förderantrag zu stellen, weil die Standards nicht zu den lokalen Gegebenheiten und Möglichkeiten passen.

Bedienzeiten: In Baden-Württemberg werden z. B. nur ODV-Angebote gefördert, die in Kombination mit dem vorhandenen Linienverkehrsangebot eine Mobilitätsbedienung von 5 bis 24 Uhr (Wochenende von 7 bis 24 Uhr) bereitstellen. Auch Mecklenburg-Vorpommern hat sich der Zielvision eines einheitlichen Mindestangebots schon stark angenähert durch ein landesweites Rufbusangebot, dessen Förderung an Qualitätsstandards geknüpft ist. Die Rufbusförderung wurde in der sog. „Mobilitätsoffensive“ 2023 spezifiziert und gilt seit 2024: Gefördert werden sollen alle sechs Landkreise des Landes beim Aufbau und Betrieb flächendeckender Rufbussysteme, die zu einer grundlegenden Daseinsvorsorge beitragen. Entsprechend werden Fahrten innerhalb großzügiger Betriebszeiträume gefördert, konkret montags bis samstags stündlich zwischen 5 und 22 Uhr, sonn- und feiertags zwischen 8 und 20 Uhr. Anreize für die Kommunen, ihren ÖPNV auszubauen, werden durch einen leistungsabhängigen Teil der Zuwendung sichergestellt (Rufbus-ÖPNVRL, 2023).

---

Dieses Abwägen lässt sich auch auf die Konzeption langfristiger ÖPNV-Finanzierungsbausteine übertragen: Die lokale Verantwortung für die Ausgestaltung der Angebote ist in jedem Fall zentral; zugleich werden echte Fortschritte bei der Schaffung eines einheitlichen und attraktiven Grundangebots im Sinne der Fahrgäste nur dann wahrscheinlich, wenn Bund und Länder die Kommunen stärker als bisher unterstützen und zugleich übergreifende Standards setzen.

## 4. Ausblick: Gemeinsam für einen starken ÖPNV

Mögliche Lösungsansätze für eine verbesserte Finanzierung des ÖPNV im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen liegen also auf dem Tisch – zugleich drängt die Frage nach der ÖPNV-Finanzierung derzeit so stark wie noch nie. Die aktuelle Haushaltslage der deutschen Kommunen ist aufgrund eines Finanzierungsdefizits von 25 Mrd. (Kommunaler Finanzreport 2025) höchst angespannt. Kurzfristig werden daher Lösungen benötigt, um den ÖPNV- und insbesondere den ÖSPV-Betrieb zu stabilisieren und zu verhindern, dass weitere Kommunen ihr Angebot aus Kostengründen kürzen müssen. Angesichts des Umfangs der Finanzierungslücke und der Zeit, die strukturelle Anpassungen benötigen, wäre eine kurzfristige Soforthilfe durch Bund und Länder wünschenswert.

Längerfristig sollten Kommunen dazu befähigt werden, ihre Verantwortung im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge stärker wahrzunehmen. Drittnutzerfinanzierung kann hierzu, wie gezeigt, einen wichtigen Beitrag leisten. Die Länder müssen hierfür die rechtlichen Grundlagen schaffen. Herangezogen werden könnten etwa Einwohner:innen und Kfz-Halter:innen; den Vorbereitungsstudien für den Mobilitätspass in Baden-Württemberg zufolge haben in urbanen Gebieten insbesondere Arbeitgeberabgaben ein besonderes Potenzial, die ÖPNV-Finanzierung zu stützen. In anderen Ländern, wie etwa in Frankreich mit dem „versement mobilité“ (deutsch: Mobilitätsabgabe), ist dies bereits gängige Praxis: Die dortige Arbeitgeberabgabe trägt zur Finanzierung nachhaltiger Mobilität bei, u.a. jener des ÖPNV. Auf deutscher Landesebene braucht es daher politischen Mut und entsprechende Unterstützung, um die Weichen für solche Formen der Drittnutzerfinanzierung zu stellen. Die Kommunen müssten dies zugleich einfordern, im Fall von Nordrhein-Westfalen sogar basierend auf der im Koalitionsvertrag angekündigten Maßnahme. Anschließend bräuchten sie den Mut, diese neue Möglichkeit auch zu nutzen – Kommunen in ganz Deutschland schauen dabei auf Baden-Württemberg. Entscheidend ist hierbei, auf lokaler Ebene die Mehrwerte eines starken ÖPNV sichtbar zu machen: Eine gute ÖPNV-Erreichbarkeit ist für Pendler:innen zentral und kann Fach- und Arbeitskräftemangel entgegenwirken. Ein qualitativ hochwertiges ÖPNV-Angebot erzeugt außerdem erhebliche Wertschöpfung: bis zur dreifachen der dafür anfallenden Kosten (MCube Consulting, 2025). Wenn dies vor Ort von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird, kann die Nutznießerfinanzierung ein Erfolg werden.

Zugleich gilt es, auf kommunaler Ebene die bestehenden Effizienzpotenziale im ÖPNV systematischer zu heben, etwa durch stärkere interkommunale Zusammenarbeit, z. B. in Form gemeinsam genutzter Datenplattformen (Deutsches Institut für Urbanistik [Difu], 2025).

Allerdings ist absehbar, dass die Drittnutzerfinanzierung allein nicht ausreichen wird, um die bestehenden Finanzierungslücken im ÖPNV zu schließen. Bund und Länder sollten sich daher ihr gemeinsames Interesse an einer stabilen Daseinsvorsorge vor Augen halten. Das bedeutet, dass die Länder ihre Verantwortung für den SPNV weiterhin vollständig wahrnehmen und diesen nicht durch Angebotskürzungen aushöhlen. Zum anderen müssen Bund und Länder sich in einem „Modernisierungspakt“ auf ihre jeweiligen Beiträge zu dem gemeinsamen Ziel verständigen, die Finanzierung von ÖPNV-Investitionen und -betrieb in den Kommunen dauerhaft mit abzusichern. Dazu gehören perspektivische weitere Erhöhungen der Regionalisierungsmittel, die verstärkt auch für den ÖPSV eingesetzt werden können, sowie eine weitere Aufstockung der Investitionsmittel über das GVFG.

Gemeinsam vereinbarte Bedienstandards können sicherstellen, dass die Finanzmittel gezielt für Verbesserungen im Sinne der Fahrgäste eingesetzt werden.

Die Kommunen geraten bei der Finanzierung des ÖPNV – ob mit oder ohne Drittnutzerfinanzierung – an den Rand ihrer Handlungsfähigkeit, nicht zuletzt deshalb, weil sie einen überproportionalen Anteil der staatlichen Ausgaben tragen. Es ist daher für alle Akteursebenen – Kommunen, Länder und Bund – notwendig, ihre jeweiligen Spielräume zu nutzen, Verantwortung zu übernehmen und gemeinsam darauf hinzuwirken, dass der ÖPNV mindestens im bisherigen Umfang erhalten bleibt und idealerweise deutlich ausgebaut wird. Das wird Veränderungen, Kompromisse und zusätzliche Mittel erfordern, ist jedoch für eine nachhaltige Mobilitätsentwicklung und für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland von entscheidender Bedeutung.

## Literatur

- Borghorst, M., Brilon, S. & Raffer, C. (2025). *Rekorddefizit und Zukunftssorgen: zur aktuellen Lage der kommunalen Haushalte* (Fokus Volkswirtschaft Nr. 499). KfW Bankengruppe. <https://repository.difu.de/handle/difu/343>
- Bundesministerium für Digitales und Verkehr. (2025). *Gestaltungsoptionen zur Anwendung von ÖPNV-Standards: AP 4 des FuE-Projekts, FKZ VB710007*.
- Bundesrechnungshof. (2022). *Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr*. [https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/bundesmittel-oePNV-volltext.pdf?\\_\\_blob=publication-File&v=1](https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/bundesmittel-oePNV-volltext.pdf?__blob=publication-File&v=1)
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). (2025). *Grundgesetzänderung für Verteidigung und Sondervermögen*. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/hintergrund-aktuell/560839/grundgesetz-änderung-fuer-verteidigung-und-sondervermoegen/#node-content-title-4>
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste. (2024). *Daseinsvorsorge: Begriff und Rechtsgrundlagen*. Sachstand WD 3 - 3000 - 059/24. <https://www.bundestag.de/resource/blob/1013810/b600c65d9eff3e5f3eef1214a957ed04/WD-3-059-24-pdf.pdf>
- Deutscher Städtetag. (2025, 5. August). *Kommunalhaushalte kollabieren – bislang undenkbarer Verschuldungsspirale droht* [Pressemitteilung]. <https://www.staedtetag.de/presse/pressemeldungen/2025/prognose-kommunalfinanzien-kommunalhaushalte-kollabieren-bislang-undenkbare-verschuldungsspirale-droht>
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2025). *Expertenworkshop ‚On-Demand-Verkehre erfolgreich etablieren‘* am 25.6.2025: Ergebnissicherung.
- Donat, L. & Gehrs, B. (2025). *Verspätete Abfahrt: Der ÖPNV-Ausbau in Deutschlands Zentren kommt kaum vom Fleck*. Greenpeace. <https://www.greenpeace.de/publikationen/Greenpeace%20%C3%96PNV-Vergleich.pdf>
- Erb, A. (2024). *Fragezeichen am Querverbund*. Stadtvonmorgen. <https://www.stadtvonmorgen.de/news/energie/fragezeichen-am-querverbund-141732/>
- Follmer, R., Dubernet, I., Bäumer, M. & Wawrzyniak, B. (2025). *Mobilitätsarmut, Teilhabe und Gendereffekte: Analysen entlang persönlicher Merkmale und Haushaltstypen* [Präsentation]. Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas); Deutsche Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt (DLR); IVT Research; infas 360. [https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2023\\_Vortrag\\_TeilhabeMobilitaetsarmutGendereffekte.pdf](https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2023_Vortrag_TeilhabeMobilitaetsarmutGendereffekte.pdf)
- Freutel-Funke, T., Krahl, A. J., Pooch, M.-T., Roßmann, A. & Tsipouras, A. I. (2025). „Wo will ich leben?“ *Wohnortentscheidungsprozesse junger Erwachsener verstehen*. Abschlussbericht. [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/L%C3%A4ndlicher\\_Raum/2024\\_Wo\\_will\\_ich\\_leben\\_wissenschaftliche\\_Langfassung.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlr/intern/dateien/PDFs/L%C3%A4ndlicher_Raum/2024_Wo_will_ich_leben_wissenschaftliche_Langfassung.pdf)
- Gold, R. & Lehr, J. (2024). *Paying Off Populism: How Regional Policies Affect Voting Behavior* (Kiel Working Paper Nr. 2266). <https://www.kielinstitut.de/publications/paying-off-populism-how-regional-policies-affect-voting-behavior-17554>

- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum. (2024, 4. November). *Moderate Preisanpassungen im Nahverkehr - Flatrates bleiben weiterhin günstig* [Pressemitteilung]. <https://wirtschaft.hessen.de/presse/moderate-preisanpassungen-im-nahverkehr-flatrates-bleiben-weiterhin-guenstig>
- Holler, F., Raffer, C., Carstens, J. & Löffler, L. (2017). *Weniger Personal - mehr Aufgaben: Studie zur Entwicklung der Personaldichte kreisfreier Städte*. Institut für den öffentlichen Sektor. [https://publicgovernance.de/media/Weniger\\_Personal\\_mehr\\_Aufgaben.pdf](https://publicgovernance.de/media/Weniger_Personal_mehr_Aufgaben.pdf)
- Holz-Rau, C., Krummheuer, F. & Günthner, S. (2010). Daseinsvorsorge ist keine Dortseinsvorsorge: Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. *Informationen zur Raumentwicklung*(7), 489–504.
- Intraplan. (2021). *Verkehrswende gestalten – Gutachten über die Finanzierung von Leistungskosten im ÖPNV: Januar 2021 - Mai 2021* [Projektdossier]. <https://www.intraplan.de/projectpapers/verkehrswende-gestalten-gutachten-ueber-die-finanzierung-von-leistungskosten-im-oepnv/>
- Katholische Landjugendbewegung Bayerns. (2020). „Stadt. Land. Wo? Was die Jugend treibt.“ - ein Forschungsprojekt der KLJB Bayern. Zusammenfassung. [https://landjugendshop.de/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_Zusammenfassung\\_Stadt\\_Land\\_Wo\\_KLJB\\_Bayern.pdf](https://landjugendshop.de/wp-content/uploads/2020/05/2020_Zusammenfassung_Stadt_Land_Wo_KLJB_Bayern.pdf)
- KCW & Institut für Stadtbauwesen, RWTH Aachen University. (2024). *Methodik und Empfehlungen zur Entwicklung bundeseinheitlicher Standards für das ÖPNV-Angebot: Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS), Forschungsabschlussbericht*. [https://fops.de/wp-content/uploads/2025/02/FoPS\\_VB\\_710007\\_Schlussbericht.pdf](https://fops.de/wp-content/uploads/2025/02/FoPS_VB_710007_Schlussbericht.pdf)
- Kiess, J. & Dilling, M. (2025). Das Kreuz mit den Öffentlichen: Wie das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 2025 und die Qualität des lokalen Bus- und Bahnangebots zusammenhängen. Greenpeace. [https://www.greenpeace.de/publikationen/20250507\\_Das\\_Kreuz\\_mit\\_den\\_O%CC%88ffentlichen\\_V05\\_FINAL.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/20250507_Das_Kreuz_mit_den_O%CC%88ffentlichen_V05_FINAL.pdf)
- Landesregierung Baden-Württemberg. (2021, 25. Februar). *Verordnung des Ministeriums für Verkehr zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV-VO)*. Fassung vom 30.06.2023. <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/ijlr-%C3%96PNVfinVBWV1P4>
- Leonetti, E. (24. Februar 2025). Interview durch A. Bensler.
- Mallwitz, G. (2025). *Warum Kommunen ein Rekord-Minus machen*. Kommunal. <https://kommunal.de/rekorddefizit-kommunen-finanzen-absturz>
- MCube Consulting. (2025). *Wertschöpfung ÖPNV*. Abschlussbericht. [https://mcube-cluster.de/wp-content/uploads/2025/05/FINAL-MCube\\_WertschoepfungOePNV\\_Abschlussbericht\\_MobileVersion.pdf](https://mcube-cluster.de/wp-content/uploads/2025/05/FINAL-MCube_WertschoepfungOePNV_Abschlussbericht_MobileVersion.pdf)
- Mehlert, C. & Salzwedel, J. (2021). *Mobilitätsgarantie Brandenburg: Mengen-Kosten-Kalkulation für eine Mobilitätsgarantie in den Brandenburger Landkreisen*. KCW; PROZIV Verkehrs- und Regionalplaner. <https://gruene-fraktion-brandenburg.de/uploads/documents/Publikation-211008-Mobilitaetsgarantie-Brandenburg-Gutachten-B90GRUeNE.pdf>
- Meinetsberger, F., Preuß, W. & Dörr, N. (2022). *Potenzialanalyse On-Demand-Ridepooling im Ruhrgebiet*. Abschlussbericht. Kompetenzzentrum Digitalisierung NRW; civity Management Consultants. [https://www.kcd-nrw.de/fileadmin/03\\_KC\\_Seiten/KCD/Projekte\\_PDFs/Endbericht\\_Potenzialanalyse\\_Ridepooling\\_Ruhrgebiet.pdf](https://www.kcd-nrw.de/fileadmin/03_KC_Seiten/KCD/Projekte_PDFs/Endbericht_Potenzialanalyse_Ridepooling_Ruhrgebiet.pdf)
- Mietzsch, O. (2020). *ÖPNV-Infrastruktur: Modell der Nutznießerfinanzierung* (Difu Papers). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://repository.difu.de/handle/difu/258281>
- Mietzsch, O. (2025). Die Finanzierung des ÖPNV vor dem Hintergrund des Deutschlandtickets – Vorschläge für eine neue Governance sowie erweiterte Finanzierungsbasis seitens der Steuerzahler sowie der Nutznießer. In A. Krämer (Hrsg.), *New Mobility – mit dem Deutschlandticket zur Verkehrswende? Umsetzung, Wirkungen und Herausforderungen für den ÖPNV in Deutschland* (2. Aufl., S. 343–350). Springer.
- Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Rufbusverkehren im öffentlichen Personennahverkehr im Land Mecklenburg-Vorpommern, Amtsblatt für Mecklenburg-Vorpommern 1092 (2023). [https://www.vmv-mbh.de/wp-content/uploads/RL-Amtsblatt-M-V\\_53\\_2023.pdf](https://www.vmv-mbh.de/wp-content/uploads/RL-Amtsblatt-M-V_53_2023.pdf)
- Öhmann, M. (2025, 25. Juni). *On Demand Verkehre: Erfahrungen zu Stärken & Herausforderungen bei Förder- & Finanzierungsansätzen in BW*. Impuls. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Expertenworkshop ‚On-Demand-Verkehre erfolgreich etablieren‘, Berlin.
- Reuter, C., Fritz, C., Lanefeld, M. & Ritschny, J. (2023). *Mobilitätsoffensive für das Land: Wie Kommunen mit flexiblen Kleinbussen den ÖPNV von morgen gestalten können*. Leitfaden. Agora Verkehrswende. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Bedarfsverkehr/92\\_Leitfaden-Bedarfsverkehr.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Bedarfsverkehr/92_Leitfaden-Bedarfsverkehr.pdf)

- Ruhrort, L. & Kühnel, F. (2025). *interkommunalMobil – Nachhaltige Mobilität in ländlichen Regionen und deren Verflechtungsräumen* (Texte 92/2025). Umweltbundesamt (UBA). [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/92\\_2025\\_texte.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/92_2025_texte.pdf)
- Schneider, P., Koska, T. & Schäfer-Sparenberg, C. (2024). *On-Demand-Ridepooling als Beitrag zu Mobilitätswende und Daseinsvorsorge: Erkenntnisse zum Status quo in Deutschland und Entwurf einer Systemtypologie* (Wuppertal Paper Nr. 202). Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-86118> <https://doi.org/10.48506/opus-8611>
- Umweltbundesamt (UBA). (2022). *Klimaschutzpotenziale in Kommunen*. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/kommunaler-klimaschutz/klimaschutzpotenziale-in-kommunen>
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. (2025a). *Deutschlandangebot 2040: Ein moderner, effizienter und leistungsstarker ÖPNV: Ergebnisse eines Gutachtens zur Finanzierung von Leistungskosten im ÖPNV*. <https://www.vdv.de/oePNV2040.aspx>
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen. (2025b, 10. Februar). *ÖPNV-Bilanz 2024: weitere Erholung am Fahrgastmarkt, Personalkosten steigen deutlich, keine Kündigungswelle beim Deutschland-Ticket* [Pressemitteilung]. <https://www.vdv.de/250210-pm-oePNV-bilanz-2024.pdfx>
- Bertelsmann Stiftung. (2025, 30. Juli). *Kommunale Finanzen – Größtes Defizit in der Geschichte der Bundesrepublik* [Pressemitteilung]. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik>
- Zukunftsnetzwerk ÖPNV. (2022). *Mobilitätsgarantie im ÖPNV*. <https://www.zukunftsnetzwerk-oePNV.de/oePNV-strategie-2030/leistungsangebot/mobilitaetsgarantie>

---

## Impressum

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu) Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
+49 30 390010 [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de) <https://difu.de>

Autorinnen und Autor: Dr. Alexandra Bensler, Difu, Dr. Oliver Mietzsch, WestfalenTarif GmbH/OWL Verkehr GmbH, Dr. Lisa Ruhrort, Difu

Redaktion: Patrick Diekelmann | Layout: Ina Seegers

Gestaltungskonzept: 3pc GmbH Neue Kommunikation Prinzessinnenstraße 1 10969 Berlin

Bildnachweise Titelblatt: © Wolf-Christian Strauss (Difu)

Erscheinungsjahr: 2026

Reihe: Difu Policy Papers

ISSN 2941-6124 DOI 10.34744/difu-policy-papers-2026-10

Zitierempfehlung (APA7): Bensler, A., Mietzsch, O. & Ruhrort, L. (2026). *ÖPNV-Finanzierung langfristig sicherstellen – wer zahlt? Ein Debattenbeitrag* (Difu Policy Papers Nr. 10). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2026-10>

Der Text dieser Publikation, bis auf Zitate, sowie selbst erstellte Abbildungen und Tabellen, wird unter der Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY 4.0) veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

