

Kurzgutachten

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Fachbereich Öffentliche und private Dienstleistungen, Sozialversicherung und Verkehr

Bundesfachgruppe Busse und Bahnen

Paula-Thiede-Ufer 10

10179 Berlin

Klima-Allianz Deutschland

Invalidenstraße 35

10115 Berlin

Starker ÖPNV durch nachhaltige Finanzierung und effiziente Strukturen

September 2025

KCW GmbH

Bernburger Straße 27

10963 Berlin

Auftraggeber

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
Andreas Schackert
Thomas Gehringer



Klima-Allianz Deutschland
Jonas Becker
Stefanie Langkamp

**Auftragnehmer**

KCW GmbH

nbsw nahverkehrsberatung

**Autoren**

Dr. Astrid Karl; Christoph Schaaffkamp

Urheberrechtshinweis

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

Inhaltsverzeichnis

1	Ziel dieses Kurzgutachtens.....	10
2	Status quo der ÖSPV-Finanzierung.....	11
2.1	„Spaghetti-Finanzierung“	17
2.2	Stärken und Schwächen der bisherigen ÖPNV-Finanzierung	21
2.3	Steigender Finanzierungsbedarf im ÖPNV	25
2.4	Eigenmittel der kommunalen Aufgabenträger	27
2.5	Fazit zur aktuellen Finanzierungsstruktur	28
3	Nachhaltige ÖSPV-Finanzierung in Deutschland	29
3.1	Konsequente Weiterentwicklung der Finanzierung des kommunalen ÖPNV.....	29
3.2	Konsequente Bündelung der Finanzierungsströme für den ÖSPV	30
3.2.1	Planungssicherheit Betrieb – Erfolgsfaktor Nr. 1	32
3.2.2	Planungssicherheit Investitionen – Erfolgsfaktor Nr. 2.....	33
3.2.3	Ausreichende Finanzierung durch Bund und Länder – Erfolgsfaktor Nr. 3	35
3.2.4	Zusammenfassung von Finanzierung und Organisation des Schülerverkehrs.....	38
3.3	Rechtliche Herausforderungen	40
4	Hintergründe der Empfehlungen: Nationale und internationale Best Practices.....	40
4.1	Erfolg durch Planungssicherheit I: Regionalisierungsgesetz Deutschland.....	40
4.2	Erfolg durch Planungssicherheit II: Versement Mobilité in Frankreich	43
4.3	Erfolg durch Planungssicherheit III: Finanzierung des Regionalen Personenverkehrs (RPV) in der Schweiz.....	46
4.4	Planungssicherheit für Investitionen im kommunalen ÖPNV: Beispiel des Programms Agglomerationsverkehr (Schweiz).....	50
5	Ergänzende Finanzierungsquellen.....	54

5.1	Relevanz ergänzender Finanzierungsquellen	54
5.2	Neue Staatseinnahmen durch Ausweitung des Emissionshandels.....	55
5.3	Umbau von Steuervergünstigungen im Verkehr.....	57
5.4	Stärkung von Kooperationen	59
5.5	Einführung: Nutznießerfinanzierung	61
5.6	Nutznießerfinanzierung: Beispiel Land Value Capture	63
6	Fazit	65
7	Anhang.....	68
7.1	Literaturverzeichnis.....	68
7.2	Abbildungsverzeichnis.....	70
7.3	Abkürzungsverzeichnis.....	70

Executive Summary

Nachhaltige Finanzierung für einen starken ÖPNV: Vom „Spaghetti-“ zum „Cannelloni-Modell“

1. Bedeutung des ÖPNV und akuter Handlungsbedarf

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist zentral für Klimaschutz, Mobilität und wirtschaftliche Entwicklung. Millionen Menschen sind täglich auf Bus und Bahn angewiesen – für Arbeit, Bildung und gesellschaftliche Teilhabe.

Doch das System ist akut gefährdet: Schon heute müssen vielerorts Angebote eingeschränkt werden, weil Finanzmittel und Personal fehlen. Die Politik muss jetzt entschieden gegensteuern. Hierzu untersucht die vorliegende Studie die vorhandene Finanzierungsstruktur und gute Praxisbeispiele aus dem In- und Ausland, die Lösungsansätze für die identifizierten Schwachpunkte der aktuellen ÖPNV-Finanzierung anbieten können. Alle Beispiele wurden darauf geprüft, ob sie

- einen hochwertigen bundesweiten Angebotsstandard absichern,
- Chancengleichheit der Kommunen beim weiteren Ausbau des ÖPNV gewährleisten,
- strukturelle Planungssicherheit für die Finanzierung ermöglichen,
- die Finanzierungslasten sozial gerecht verteilen.

Die Studie empfiehlt, sich auf die ausreichende Menge derjenigen Finanzierungswege zu fokussieren, die alle vier Kriterien erfüllen.

2. Das Problem der aktuellen Finanzierung

Die heutige Finanzierungsstruktur im ÖPNV ist ein Geflecht aus Förderprogrammen, gesetzlichen Zuweisungen, komplexen Zuständigkeiten und widersprüchlichen Regeln – eine sogenannte **„Spaghetti-Finanzierung“**. Die Strukturen sind unübersichtlich und zersplittert, eine übergreifende und langfristige Zielstellung fehlt. Die Mittel können oft nicht effektiv und effizient eingesetzt werden. Dies führt in der Praxis zu folgenden Problemen:

- **Ineffizienz und hoher Verwaltungsaufwand:** Die komplexen Förderprogramme mit unterschiedlichen Anforderungen binden Personalressourcen in den Kommunen. Fehlanreize entstehen, z.B. wenn Mittel nur für bestimmte Maßnahmen genutzt werden dürfen, obwohl andere prioritär wären. Teure Parallelstrukturen, wie die Organisation der Schulwegbeförderung außerhalb des regulären Linienverkehrs, verdeutlichen dies.
- **Fehlende Planungssicherheit:** Ohne eine klare, langfristige Zielsetzung können Kommunen und Träger den Betrieb nicht nachhaltig planen oder

Investitionen tätigen. Dies betrifft sowohl Personalplanung und Infrastrukturmaßnahmen als auch die langfristige Entwicklung von Angeboten. Die Planungssicherheit muss zwingend die Verfügbarkeit der entsprechenden Mitfinanzierung durch Bund und Länder mit umfassen.

- **Belastung der Kommunen:** Viele Kommunen können nötige Eigenanteile nicht mehr aufbringen. Das bestehende Verkehrsangebot ist dadurch gefährdet, ein Ausbau unwahrscheinlich. Es entstehen Engpässe, die direkt die Qualität der Leistungen und die Versorgung der Bevölkerung beeinträchtigen.

3. Der Lösungsansatz: Finanzierung bündeln

Die Studie schlägt vor, die vielen Töpfe in einem **klaren, gebündelten Finanzierungssystem** zusammenzuführen. Kernpunkte sind:

- **Planungssicherheit für den Betrieb:** Kommunen erhalten eine verlässliche Mitfinanzierung für die Kosten des laufenden Betriebs. So können Leistungen kontinuierlich bestellt und durchgeführt sowie Personalressourcen verlässlich eingesetzt werden.
- **Planungssicherheit für Investitionen:** Mit einem bundesweiten ÖV-Investitionsfonds für Kommunen, finanziert aus stabilen Steuerquellen, lassen sich Infrastrukturprojekte und Fahrzeugbeschaffung langfristig planen. Kommunen können so Modernisierungen und Erweiterungen zuverlässig angehen.
- **Ausreichende Höhe der Mitfinanzierung durch Bund und Länder:** Beide Ebenen beteiligen sich verlässlich und zu angemessenen Anteilen am Finanzierungsbedarf. Dieser Finanzierungsbedarf berücksichtigt neue Anforderungen und Kostensteigerungen durch entsprechende „automatische“ Anpassung der Höhe der Zuweisungen.
- **Integration der Schulwegbeförderung:** Bisher getrennte Zuständigkeiten werden in einer Hand gebündelt. Das reduziert Bürokratie, senkt Kosten und ermöglicht gleichzeitig bessere, koordinierte Angebote für die Schulwegbeförderung.

4. Zentrale Grundlage der Reform ist ein verbindlicher ÖPNV-Standard für Deutschland („Deutschland-Angebot“). Er legt bundesweite Anforderungen an hochwertige Erschließung, Qualität und Verlässlichkeit im Sinne einer auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgerichteten Daseinsvorsorge fest – etwa Taktzeiten, Anbindung auch ländlicher Räume und Barrierefreiheit. Jede Kommune wird in die Lage versetzt, diesen Standard umzusetzen, unabhängig von ihrer Finanzkraft. Die Finanzierung wird dafür zweckgebunden, planbar und

dynamisch ausgestaltet. So wird sichergestellt, dass in ganz Deutschland ein vergleichbarer, hochwertiger Angebotsstandard Teilhabe gewährleistet.¹

5. Der Finanzbedarf: Deutliche Aufstockung erforderlich

Eine erfolgreiche Umsetzung ist ohne deutliche Aufstockung der Finanzierung nicht möglich. Die bisherigen Mittel reichen nicht einmal aus, um den Status quo zu sichern. Der für den Ausbau des Angebots, bessere Arbeitsbedingungen und langfristige Modernisierung erwartete zusätzliche Finanzbedarf beträgt nach aktuellen Berechnungen abhängig vom konkreten Ausbauszenario zwischen 39 Mrd. Euro (KCW/BBG und Partner i.V.) und 49 bzw. 54 Mrd. Euro (VDV 2025) für das Jahr 2045.

6. Handlungsaufträge an Politik und Verwaltung

Damit der ÖPNV der Kommunen handlungsfähig bleibt, braucht es entschlossenes Handeln von Bund und Ländern.

Bund:

- Der Bund passt das Regionalisierungsgesetz und das GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) an. Das Ziel ist, dass die Finanzaufweisungen für den ÖPNV zweckgebunden sind und widersprüchliche Anreize und Parallelfinanzierungen beseitigt werden.
- Es wird ein bundesweiter ÖV-Investitionsfonds eingerichtet, der langfristig stabile Mittel für kommunale Infrastruktur und Fahrzeugbeschaffungen bereitstellt.
- Die Bundesmittel werden dynamisiert, das heißt: Sie passen sich aufgrund gesetzlicher Regelungen „automatisch“ an steigenden Finanzierungsbedarf aufgrund von Inflation, Angebotsausbau und neuen Anforderungen an. Gleichzeitig sind sie zweckgebunden, damit sie ausschließlich für Betrieb, Modernisierung, Ausbau und Dekarbonisierung des kommunalen ÖPNV eingesetzt werden.

Länder:

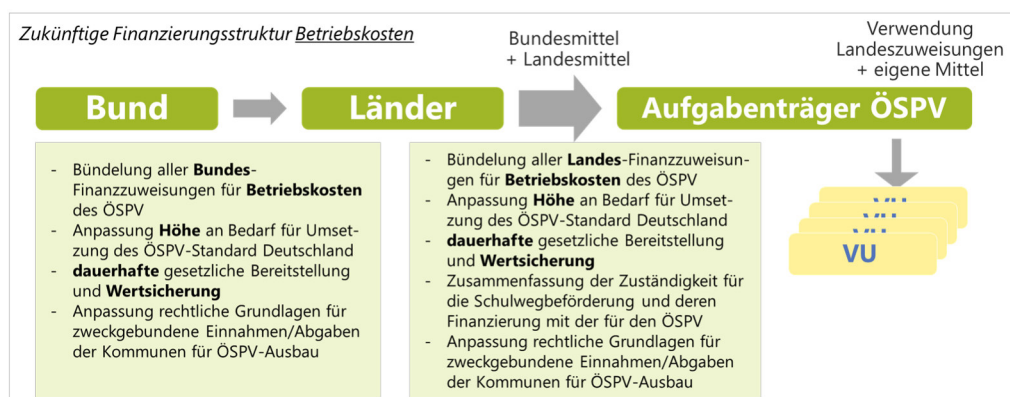
- Die Länder bündeln ihre Finanzierungswege transparent, um Kommunen eine verlässliche, unbürokratische Finanzierung zu sichern. Diese Mittel sind ebenso dynamisiert und zweckgebunden, sodass Kommunen ihre ÖPNV-Angebote stabil planen können.

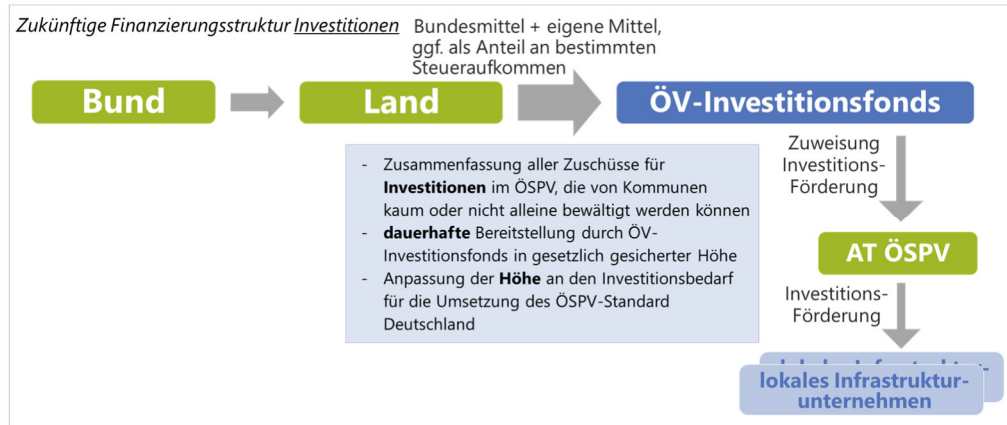
¹ Für diese Studie wurde dieser Standard nicht eigens entwickelt, sondern nur abstrakt zugrunde gelegt. Es liegen aber ausreichend Beispiele in Form von politischer Willensbekundung (z. B. Mobilitätsgarantie Baden-Württemberg) oder im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen (z. B. aktuelles Leistungskostengutachten VDV) vor. Die Bezeichnung „Deutschland-Angebot“ ist dabei nicht gleichzusetzen mit einem der in diesen Studien beschriebenen ÖPNV-Angebotsstandard.

- Für die Bemessung der Höhe der Finanzzuweisungen an die Kommunen werden Ziele und Maßstäbe transparent aufgestellt. So können die Kommunen die Entwicklung der Mitfinanzierung auch bei Angebotsausbau sicher planen. Die Wirkung der Ziele und Maßstäbe wird anhand der Ergebnisse regelmäßig evaluiert.
- Die Schulwegbeförderung wird vollständig in die ÖPNV-Finanzierung integriert, um die bisherigen parallelen Zuständigkeiten zusammenzufassen, widersprüchliche finanzielle Bedingungen zu beseitigen, Bürokratie zu reduzieren und ein einheitliches Angebot sicherzustellen.
- Die Länder konkretisieren das Deutschland-Angebot auf Landesebene und gewährleisten dessen Umsetzung durch eine abgesicherte Finanzierung. So wird sichergestellt, dass alle Kommunen einen vergleichbaren, verlässlichen ÖPNV anbieten können.

7. Fazit

Die Reform ist überfällig. Die bisherige „Spaghetti-Finanzierung“ überfordert Kommunen, gefährdet Angebote und verhindert Ausbau. Mit der vorgeschlagenen gebündelten Finanzierung („Cannelloni-Finanzierung“) entsteht ein transparentes, planbares und gerechtes System. Das **Deutschland-Angebot** schafft überall vergleichbare Mobilitätschancen und sichert Teilhabe. Bund, Länder und Kommunen tragen gemeinsam Verantwortung – und haben mit den Vorschlägen dieser Studie eine klare Handlungsgrundlage.





1 Ziel dieses Kurzgutachtens

Die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag zum Ziel gesetzt, dass Bund und Länder zur Stärkung des ÖPNV dessen Finanzierung auf eine neue gesetzliche Grundlage stellen und einen Modernisierungspakt starten.² Dies ist auch geboten: Insbesondere die Finanzierung des lokalen und regionalen ÖPNV der Kommunen (in Abgrenzung zum Schienenpersonennahverkehr, SPNV, im Folgenden „Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr“, ÖSPV) ist historisch geprägt von unübersichtlichen, zersplitterten Strukturen. Bund, Länder und Kommunen sind mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Handlungsspielräumen an der Finanzierung, Planung und Organisation des ÖSPV beteiligt. Eine übergreifende und langfristige Zielstellung fehlt.

Die Klima-Allianz Deutschland und die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) haben als Auftraggeber dieses Kurzgutachtens folgende leitende und zu prüfende Prämissen aufgestellt:

- Die Finanzierung soll für alle Kommunen in Deutschland eine im Sinne einer auf Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgerichteten Daseinsvorsorge eine gesamthafte hochwertige Erschließung³ im ÖSPV nach einem konsistent entwickelten, bundesweiten, nach Regionstyp differenzierendem Standard sicherstellen, um ein vollwertiges Mobilitätsangebot für alle anzubieten und so auch Menschen ohne eigenen Pkw oder Fahrerlaubnis gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen (in diesem Gutachten als „Deutschland-Angebot“ bezeichnet⁴). Dafür müssen zweckgebundene Mittel in ausreichender Höhe zugewiesen werden, die die kommunalen Aufgabenträger in der Lage versetzen, immer die geforderten Eigenanteile für die Nutzung der ihnen zufließenden Finanzzuweisungen zu erbringen. **(Sicherung eines hochwertigen ÖSPV-Standards = Deutschland-Angebot)**
- Für die Weiterentwicklung des Angebots jenseits des Standards sind Finanzierungsinstrumente zu etablieren, die interessierte Kommunen zur Erschließung zusätzlicher (zweckgebundener) Mittel nutzen können, um den ÖSPV weiter auszubauen. Dabei bedarf es zusätzlicher Finanzierungsinstrumente, die alle Kommunen unabhängig von ihren Besonderheiten und ihrer individuellen Leistungsfähigkeit nutzen können, um den ÖSPV weiterzuentwickeln. **(Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV)**

² CDU, CSU und SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, S. 27.

³ Diese Standards müssen – differenziert nach Strukturen und Verkehrsbedürfnissen in den jeweiligen Gebietstypen – bundesweit die Erreichbarkeit und soziale Teilhabe durch die Verkehrsbedienung im ÖSPV sicherstellen.

⁴ Vgl. Fn. 1.

- Die Mitfinanzierung muss dauerhaft verlässlich sein und so Planungssicherheit für die Kommunen gewährleisten. Veränderungen der Kosten des Betriebs durch externe Kostensteigerungen müssen in der Entwicklung der Finanzierung abgedeckt sein. **(Strukturelle Planungssicherheit für die Finanzierung des ÖSPV)**
- Jegliche Finanzierung des ÖSPV soll sozial gerecht mit Blick auf die Wirkung der (direkten oder indirekten) finanziellen Belastungen gestaltet sein und darf nicht zu einer Überlastung führen. **(Sozial gerechte Finanzierungslasten)**

An diesen Prämissen werden alle im Folgenden in Prüfung genommene Finanzierungswege gemessen. Im Übrigen wird vorausgesetzt, dass, soweit Finanzierungswege, die Mittel des Bundes an die Länder oder von Bund und Ländern an die Kommunen beinhalten, immer mit der Bedingung der Einhaltung des Standards „Deutschland-Angebot“ verknüpft sind.

Auf der Grundlage einer zusammenfassenden Darstellung des aktuellen Stands der Zuständigkeiten und der Finanzierung des ÖPNV mit Schwerpunkt auf der Finanzierung des kommunalen ÖSPV stellt das Kurzgutachten die Stärken und Schwächen des gegenwärtigen Finanzierungssystems dar. Herausgearbeitet wird der grundsätzliche Bedarf nach einer langfristigen, für die verantwortlichen kommunalen Aufgabenträger planbaren ÖSPV-Finanzierung sowohl des Betriebs als auch der notwendigen Investitionen. Anhand von nationalen und internationalen Beispielen wird abgeleitet, wie zukünftig Finanzierungsstrukturen auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen auszugestaltet sind, um eine nachhaltige Finanzierung des ÖSPV und seiner Entwicklung sicherstellen zu können (Bündelung und Wirkungsorientierung der Finanzierungsinstrumente).

Die so neustrukturierte ÖSPV-Finanzierung bietet den Kommunen Planungssicherheit und ermöglicht durch den Abbau ineffizienter und widersprüchlicher Strukturen bei sonst gleichen Kosten ein höheres ÖSPV-Angebot in Deutschland.

2 Status quo der ÖSPV-Finanzierung

Die aktuelle Finanzierungsstruktur in Deutschland ist Ergebnis der historischen Entwicklung des ÖPNV von einem ehemals profitablen Gewerbe hin zu einem Bereich der Daseinsvorsorge, in dem die regulären Fahrgeldeinnahmen der

Unternehmen die Kosten nicht mehr decken konnten und können.⁵ Wesentliche Ursache der Defizite war und ist zum einen die seit den 1960er Jahren mit wachsendem Autobesitz und der entsprechenden Autonutzung erheblich verschobene Nachfrage mit zudem abnehmenden Zahlungsbereitschaften. Zum anderen war und ist trotz der abnehmenden Nachfrage im ÖPNV vor allem sozial- und regionalpolitisch die Aufrechterhaltung eines Grund-ÖPNV-Angebots mit einem sozialverträglichen Fahrpreisniveau geboten. Für einen Teil der auf diese Angebote angewiesenen Personengruppen (z.B. Schwerbehinderte, Schüler/Schülerinnen, Auszubildende) sind häufig zusätzlich erheblich rabattierte Preise festgeschrieben. Eine Kostendeckung rein aus Fahrgelderlösen wäre nur theoretisch über massiv erhöhte Preise möglich, ist aber aufgrund der dafür nicht gegebenen Zahlungsbereitschaft und/oder -fähigkeit nicht erreichbar. Den zunehmenden Defiziten der Betriebe wurde folgerichtig mit Zuschüssen, Förderungen sowohl für die Infrastruktur als auch für den laufenden Betrieb und auch mit verschiedenen Steuererleichterungen begegnet. Im Laufe der Zeit hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher staatlicher Finanzierungswege mit uneinheitlichen Bedingungen entwickelt.

Zu beachten ist hier allerdings ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden bundesgesetzlich unterschiedenen Formen des ÖPNV: dem Schienenpersonennahverkehr (SPNV), d.h. dem ÖPNV im Anwendungsbereich des Allgemeinen Eisenbahngesetzes – AEG) und dem ÖPNV im Anwendungsbereich des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG; = Personenbeförderung mit Straßenbahnen / U-Bahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen (Kfz) im Linienverkehr – im Folgenden als „Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr“ bezeichnet – ÖSPV⁶):

- Im Ergebnis der Neuordnung der Eisenbahnen – die sogenannte Bahnstrukturreform – übertrug der Bund 1993 mit Wirkung ab 1996 die Aufgabe der Daseinsvorsorge⁷ im SPNV an die Länder und stellt seitdem im Gegenzug auf Basis einer verfassungsrechtlichen Ausnahmeklausel (Art. 106a Grundgesetz – GG) den Ländern über das Regionalisierungsgesetz für den ÖPNV einen gesicherten Finanzierungsbetrag zur Verfügung.⁸

⁵ Zeitgenössische Autoren sprechen etwa von der „Notlage des öffentlichen Personenverkehrs“; vgl. Fromm (1978: 242).

⁶ „ÖSPV“ ist ein im Fachgebrauch üblicher Begriff, jedoch gibt es keine einheitliche Verwendung. Das PBefG verwendet den Begriff des ÖPNV (vgl. § 8 Abs. 1 PBefG), der parallel auch als Oberbegriff für den ÖSPV und SPNV im Regionalisierungsgesetz verwendet wird (vgl. § 2 RegG); im Landesrecht gibt es teils abweichende Bezeichnungen für den ÖSPV: z.B. „übriger ÖPNV“ (Brandenburg), „allgemeiner ÖPNV“ (Bayern).

⁷ Vgl. § 1 Abs. 1 RegG: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“

⁸ Daneben bestehen weitere Finanzierungen, insbesondere die Investitionsförderung für große Schieneninfrastrukturprojekte nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).

- Eine auch nur ansatzweise vergleichbare Reform der Finanzierung gibt es für den ÖSPV nicht – dies schon allein deshalb nicht, weil der Ausgangspunkt ein gänzlich anderer ist: Die Eigentümer- und Betreiberstruktur war und ist im ÖSPV im Unterschied zur Eisenbahn lokal und regional kleinteilig. Zu unterscheiden ist zudem grundsätzlich die Situation mit kommunalen Betrieben in fast allen größeren Städten und Metropolen und in manchen Landkreisen⁹ einerseits sowie mit Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn AG und weiterer Konzerne (Transdev, Netinera etc.) und mittelständischen, überwiegend eigentümergeführten Privatunternehmen insbesondere im Regionalverkehr andererseits. Für Kommunen mit eigenen Betrieben haben sich – insbesondere mit dem steuerlich begünstigten Querverbund – besondere Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt, was eine Vereinheitlichung erschwert. Hinzu kommt das juristische Problem der „Eigenwirtschaftlichkeit“: Bei der Regionalisierung wurde der überkommene Konkurrenzschutz der Bestandsbetreiber mittels der Fiktion eines aus kommerziellen Erlösen kostendeckend finanzierten „eigenwirtschaftlichen“ ÖSPV aufrechterhalten¹⁰ – trotz der Abhängigkeit dieser Betreiber von öffentlicher Bezuschussung der Betriebskosten und von Förderungen z. B. für Fahrzeuge und Infrastruktur (Betriebshöfe, Schienen, Tunnel für Straßenbahnen bzw. U-Bahnen ...) und trotz der Finanzierung großer Teile des Regionalbusverkehrs im Rahmen der Schulwegkostenfreiheit (Ticketkauf durch die öffentlichen Hand). Dies hatte zur Folge, dass die Eingriffs- und Steuerungskompetenzen der 1996 durch die Regionalisierung etablierten zuständigen öffentlichen Aufgabenträger vorerst nur auf dem Papier standen und Reformen der Finanzierung nur sehr vereinzelt auf Landesebene angegangen wurden. Wirksame Impulse gab hier erst das Europarecht mit der den Marktzugang für gemeinwirtschaftliche Personenverkehrsdienste regelnden Verordnung (EG) Nr. 1370/2007¹¹ und den durch sie festgelegten gemeinschaftlichen Prinzipien für die zulässige Abgeltung solcher Verpflichtungen. Diese Verordnung trat Ende 2009 in Kraft; die nötigen Anpassungen des nationalen Rechts (insbesondere die Anpassung des PBefG) erfolgten erst Ende 2012 mit Wirkung ab 2013. Nach der Novelle gerieten mehrere

⁹ Der Anteil ist z. B. mit nur wenigen Landkreisen mit eigenen kommunalen Verkehrsbetrieben in den südlichen Bundesländern und (nahezu) allen Kreisen/Landkreisen in den ostdeutschen Bundesländern als Erbe aus der Kommunalisierung der vormaligen Kraftverkehrskombinate der DDR in den Ländern stark unterschiedlich.

¹⁰ Die „weite“ Definition der Eigenwirtschaftlichkeit diente neben dem Erhalt der Organisationsstrukturen dem Erhalt der etablierten Finanzierungsinstrumente, insbesondere dem Erhalt des kommunalen Querverbands; vgl. Wachinger (2006: 296).

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1) in der Fassung der Verordnung (EU) 2016/2338 (EU-ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 22).

kommunale Busunternehmen durch den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit unter Druck. Für private Unternehmen bedeutete die grundsätzliche Ausschreibungspflicht für öffentlich mitfinanzierte Verkehre zunehmenden Wettbewerbsdruck und damit verbunden sinkende Renditen. Schrittweiser Ausbau des ÖSPV-Angebotes und tarifliche Verbesserungen der Arbeitsbedingungen haben den öffentlichen Mitfinanzierungsbedarf des ÖSPV in den vergangenen Jahren steigen lassen, der Anteil „eigenwirtschaftlich“ betriebener Verkehre nimmt entsprechend (deutlich) ab.

- Neben diesen spezifischen Unterschieden zwischen SPNV und ÖSPV ist historisch von prägender Relevanz, dass sich – bildungspolitisch motiviert – in den 1960er Jahren mit der Aufgabe der „Schulwegbeförderung“ (Beförderung von Schülerinnen, Schülern und Auszubildenden auf dem Weg zur / von der Ausbildungsstätte) ein separater Bereich als Teil des von den Ländern verantworteten Schulwesens herausgebildet hat. Die Bildungsexpansion und die Zentralisierung von Schulstandorten erforderten ab dieser Zeit, Schülern und Schülerinnen Beförderungsmöglichkeiten zu den nun weiter entfernten Schulen einzurichten. Die Länder etablierten hierfür die Pflichtaufgabe der kommunalen Träger der Schulwegbeförderung, die Beförderung sicherzustellen und für Anspruchsberechtigte kostenlos zu gewähren.¹² Diese Beförderung ist regelmäßig nach den Vorgaben der Länder vorrangig im ÖPNV umzusetzen; falls dies nicht möglich ist, kommt auch die Beförderung mit Schulbussen (sogenannter freigestellter Schülerverkehr¹³) sowie wiederum nachrangig etwa auch im privaten Pkw gegen pauschale Kostenerstattung in Frage. Die Aufgabenträger der Schulwegbeförderung und der sogenannten „Schulwegkostenfreiheit“ sind vielfach organisatorisch vom Aufgabenträger des ÖSPV getrennt, obwohl überwiegend die gleichen Gebietskörperschaften zuständig sind.¹⁴ Für die Finanzierung dieser Aufgabe gewähren die Länder Finanzausweisungen,¹⁵ verbreitet aus

¹² Vgl. zur Historie ausführlich Karl / Canzler (2011: 23 ff).

¹³ Beförderungen mit Kraftfahrzeugen durch oder für Schulträger zum und vom Unterricht sind gemäß § 1 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe d Freistellungs-Verordnung (FrStllgV) von den Vorschriften des PBefG freigestellt.

¹⁴ Die tatsächlichen Verhältnisse sind unübersichtlich und werden nach Kenntnis von KCW nirgends systematisch im Ländervergleich erfasst. Daher kann auch der Umfang möglicher und tatsächlicher Ineffizienzen nur qualitativ beschrieben werden. Die organisatorische Trennung dürfte vielfach darauf zurückzuführen sein, dass die Schülerbeförderung als Pflichtaufgabe der Kommunen eine andere Priorität genießt. Zudem sind unterschiedliche Politikfelder betroffen. Zu einem kleineren Anteil sind auch Kommunen und punktuell staatliche Stellen für die Schulwegbeförderung zuständig, die nicht Aufgabenträger des ÖSPV sind.

¹⁵ Im letzten ÖPNV-Kostendeckungsbericht werden für das Untersuchungsjahr 2018 länderseitig 628 Mio. Euro ausgewiesen (EY 2021: 242, Tabelle 29). Allerdings ist die Einschränkung zu beachten, dass hier ausschließlich Angaben aus den Haushaltsplänen der Länder verwendet wurden, jedoch nur von sieben Ländern Angaben vorlagen. In den Erläuterungen (EY 2021: 240 ff.) wird auf die problematische Quellenlage hingewiesen, da z.B. Zahlungen der Länder inzwischen teilweise im Rahmen des Finanzausgleichs

anderen Einzelplänen der Haushalte und mit abweichenden Bedingungen als für den ÖSPV, teilweise als Pauschalen. Im Ergebnis sind die Budgets und ihre Verwendungsmöglichkeiten ggf. vollständig getrennt. Die Bedingungen für die Verwendung der zugeschiedenen Mittel für ÖSPV und Schulwegbeförderung sind zudem teilweise widersprüchlich. Sie können dazu führen, dass die Beförderung im ÖSPV für die Kommunen teurer als im gesondert bestellten Schulbus ausfällt. Im Ergebnis wird die Beförderung dann teilweise außerhalb des ÖSPV organisiert. Soweit die Beförderung innerhalb des ÖSPV organisiert wird, ist die Finanzierung der Schulwegbeförderung Teil der Finanzierungsstruktur des ÖSPV.

Faktisch stellt sich der ÖPNV als „Gemeinschaftsaufgabe“ im Zusammenwirken von Bund, Ländern und Kommunen dar. In der Praxis dominiert aber auch der starke politische Anspruch, dass vor allem der Bund Verantwortung für die Finanzierung des ÖPNV übernehmen solle mit entsprechend an den Bund gerichteten Forderungen. Finanzverfassungsrechtlich ist allerdings der durch das Grundgesetz (GG) geprägte Rahmen zu beachten. Das Grundgesetz grenzt generell die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern ab, trifft Regelungen für die Wahrnehmung von Aufgaben und Verwaltungskompetenzen sowie der hieran gekoppelten Finanzierungskompetenzen. Für die Aufgabe ÖPNV – traditionell als Daseinsvorsorgeaufgabe verstanden – greift die in Art. 30 GG formulierte Grundregel der Länderzuständigkeit, da das Grundgesetz zu diesem Aufgabengebiet keine hiervon abweichende Regelungen trifft oder zulässt.¹⁶ Nach der Grundregel des Art. 104a Abs. 1 GG – dem sogenannten Konnexitätsprinzip – tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben. Hieraus folgt für den ÖPNV die grundsätzliche Finanzierungszuständigkeit der Länder.

Das Grundgesetz kennt allerdings Ausnahmeregelungen, die dem Bund abweichend vom Konnexitätsprinzip die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder erlauben:

- Zum einen handelt es sich hier um die bereits angeführte Regelung des Art. 106a GG, auf dessen Grundlage der Bund den Ländern die sogenannten Regionalisierungsmittel zur Verfügung stellt.

nicht mehr zweckgebunden erfolgen.

Aus einer groben Abschätzung auf Grundlage der Beträge, die in jenen Bundesländern durchschnittlich aufgewendet werden, die diese in ihren Haushaltsplänen ausdrücklich ausweisen, ergäbe sich nach Auffassung von KfW bundesweit eine Größenordnung der Zuweisungen von ca. 2 Mrd. Euro p.a.

¹⁶ Für den SPNV vgl. die Übergangsregelung des Art. 143a Abs. 3 GG, durch den die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund auf den 31.12.1995 begrenzt wurde. Für den ÖSPV waren schon vorher die Länder und Kommunen verantwortlich.

- Zum anderen erlaubt Art. 125c GG dem Bund die (Weiter-)Gewährung¹⁷ von Finanzhilfen an die Länder insbesondere für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur der kommunalen Schienenbahnen der Gemeinden (die sogenannten Bundesprogramme gemäß § 6 Abs. 1 GVFG).

In der Praxis überlagern sich die weder gesetzlich noch fachlich weiter ausdifferenzierte Aufgabe der Länder der Daseinsvorsorge¹⁸ im ÖPNV und die bildungspolitische Aufgabe der Länder zur Sicherstellung der Schulwegbeförderungen mit weiteren Aufgaben, wie insbesondere einem vom ÖPNV zu erzielenden Beitrag zur Erreichung von Nachhaltigkeit, Klimaschutz und gesellschaftlicher Teilhabe. Im Ergebnis stellen Fachleute den Mangel konkreter Zielvorgaben und hieraus ableitbarer konkreter Mindeststandards im Sinne einer einheitlichen ÖPNV-Erschließung im Gesamtnetz (Grundangebot) fest.¹⁹ Spiegelbildlich fehlt es an einer konsistenten Finanzierung, die auf einem am Deutschland-Angebot ausgerichteten Standard und auf Gesamtziele abgestimmt ist.

Die Umsetzung des ÖPNV-Angebots obliegt – dort, wo es nicht im inzwischen eher seltenen Ausnahmefall ausschließlich eigenwirtschaftliche Betreiber gibt – den zuständigen Aufgabenträgern. Die Länder-ÖPNV-Gesetze bestimmen jeweils für den SPNV und den ÖSPV, wer die Aufgabe („Planung, Organisation und Finanzierung“) wahrnimmt. Im ÖSPV sind im Regelfall die Kreise/Landkreise und kreisfreien Städte zuständig. Europarechtlich wird durch die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 vorgegeben, welche Instrumente die national zuständigen Behörden zur Organisation gemeinwirtschaftlicher – d. h. zuschussbedürftiger – Verkehrsleistungen einsetzen können: zum einen die Vereinbarung dieser Leistungen mit einem Betreiber durch Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, zum anderen können vorgegebene Höchsttarife auch über das Rechtsinstrument der „allgemeinen Vorschriften“²⁰ ausgeglichen werden. Die Verordnung 1370/2007 gibt auch vor, dass die Gemeinwirtschaftlichkeit begründenden Vorgaben aus politischen Zielen für den Verkehr abzuleiten sind.

¹⁷ Ursprünglich war Art. 104a Abs. 4 GG – am 1.1.1970 in Kraft getreten – die verfassungsrechtliche Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Durch die erste Föderalismusreform 2006 sollten nur noch die Finanzhilfen für die Bundesprogramme maximal bis 2019 fortgeführt werden; anstelle der Mittel für die Länderprogramme erhielten die Länder 2007 bis 2019 Mittel nach dem Entflechtungsgesetz, danach als Ausgleich für den Wegfall diese Mittel einen entsprechend erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer. Inzwischen sind die Bundesprogramme des GVFG wieder „auf Dauer“ gestellt; die Mittel wurden 2020 auf Grundlage der Beschlüsse zum Klimaschutzprogramm 2030 erheblich aufgestockt und ab 2026 ist eine Dynamisierung vorgesehen (§ 10 GVFG).

¹⁸ Kritisch schon zur Bahnreform Fromm (1994: 191): Daseinsvorsorge als „soziologische[r] Begriff, der sich als äußerst unscharf und irreführend erwiesen hat“.

¹⁹ Vgl. z. B. Rödl & Partner (2025), VDV (2025), KCW (2024b).

²⁰ Im Sinne von Art. 2 lit. I der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

Bei diesen Vorgaben handelt es sich um die aus öffentlichen Interessen gebotenen Angebote oder Standards des ÖPNV, die sich alleine aus Fahrgeldern nicht kostendeckend finanzieren lassen. Diese Ableitung ist in „Strategiedokumenten“ zu dokumentieren, die in etwa vergleichbar mit den im PBefG für den ÖSPV normierten Nahverkehrsplänen sind. Weitere Vorgaben sind von den europäischen Mitgliedstaaten zukünftig für die „städtischen Knoten“ des „Trans-europäischen Verkehrsnetzes“ zu beachten: Die städtischen Knoten haben bis zum 31.12.2027 Mobilitätspläne in Form eines „Plans für nachhaltige urbane Mobilität“ aufzustellen und zu überwachen – sogenannte SUMP-Pläne nach dem englischen Begriff „Sustainable Urban Mobility Plan“.²¹ Bundesweite Standards, die in ganz Deutschland flächendeckend eine hochwertige Erschließung im ÖSPV sicherstellen (im Sinne eines „**Deutschland-Angebots**“, vgl. Abschnitt 3.2.1), bilden bisher eine Fehlstelle, schon weil es hierfür bisher an politisch geeigneten Maßstäben mangelt.

Eine Besonderheit stellt die Finanzierung des im Mai 2023 eingeführten **Deutschlandtickets** dar, die in dieser Studie auftragsgemäß jedoch nicht im Detail betrachtet wird. Die Aufgabenträger – und über diese die Verkehrsunternehmen – erhalten für dieses bundesweite Angebot einen vollständigen finanziellen Ausgleich, der hälftig von Bund und Ländern getragen wird. Dieser Ausgleich war trotz der im Koalitionsvertrag bekundeten Fortsetzung des Erfolgsmodells über 2025 hinaus bis zum Abschluss dieser Studie nicht dauerhaft gesichert und Gegenstand intensiver Diskussion zwischen Bund und Ländern – die Kommunen wären bei Wegfall der Bundes-/Länder-Finanzierung nicht in der Lage, die durch das Deutschlandticket entstehenden Einnahmehausfälle auch nur ansatzweise selbst zu decken; der Wegfall des Deutschlandtickets dürfte hingegen einen deutlichen Nachfragerückgang nach sich ziehen.

2.1 Die „Spaghetti-Finanzierung“ des ÖSPV

Historisch hat sich eine Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher Finanzierungswege zur Deckung der Zuschussbedarfe im ÖSPV entwickelt. Diese überkommene, komplexe Finanzierungsstruktur wird wegen der großen Zahl von Finanzierungsströmen und Beteiligten häufig anschaulich „Spaghetti-Finanzierung“ genannt; einen zusammenfassenden Überblick bietet die Abbildung 1 am Ende dieses Kapitels.

²¹ Vgl. Art. 41 Abs. 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1153 und (EU) Nr. 913/2010 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 (ABl. L, 2024/1679, 28.6.2024)

Der Bundesrechnungshof (BRH) untersuchte zuletzt 2022, welche insbesondere finanziell bedeutsamen Mittel²² der **Bund** für den ÖPNV zur Verfügung stellt und listete die folgenden Quellen auf – in eckigen Klammern geben wir jeweils an, wenn die Mittel neben dem SPNV auch Relevanz für den ÖSPV haben:

- Finanzierung auf spezialgesetzlicher Grundlage, d.h. Mittel nach
 - Regionalisierungsgesetz (RegG) [Mittel nach § 5 RegG sind „insbesondere“ für den SPNV zu verwenden; Mittel nach § 9 RegG für das Deutschlandticket kommen auch dem ÖSPV zugute]
 - Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)²³ [auch ÖSPV]
 - Bundesschienenwegeausbaugesetz – BSWAG (Investitionen in Schienenwege, 20 % davon sind für Schienenwege, die dem SPNV dienen, reserviert) sowie
 - weitere Gesetzgrundlagen mit im Kern anderen Schwerpunkten, die aber die Finanzhilfen zur Verbesserung des ÖPNV ermöglichen: so etwa das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) oder die Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen finanzschwacher Kommunen nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvF) [auch ÖSPV]
- Förderprogramme und Modellvorhaben
 - Förderzwecke wie Nachrüstung von Fahrzeugen zur Reduzierung von Abgasen; Förderung der Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben; Durchführung von Modellvorhaben etc. [jeweils auch ÖSPV]
- Steuervergünstigungen
 - z. B. verminderte Mehrwertsteuer; Steuerbefreiung bei der Kfz-Steuer [ÖSPV]
- Umsatzsteueranteile statt Entflechtungsmittel
 - mit Entfall der Entflechtungsmittel im Zuge des Wegfalls der Beteiligung des Bundes an den sogenannten Länderprogrammen auf Basis des GVFG verzichtete der Bund zugunsten der Länder auf einen Umsatzsteueranteil in der entsprechenden Höhe [auch ÖSPV]
- weitere Bundesmittel
 - der BRH nennt neben dem ÖPNV dienenden Forschungsvorhaben hier z. B. Sonderzahlungen für den ÖPNV zum Ausgleich der Pandemieschäden [auch ÖSPV]

²² Die Auflistung des BRH (2022) ist deshalb nicht abschließend; nicht enthalten sind zum Beispiel die dem Bund durch Anerkennung des Querverbands entgehenden Anteile der Körperschaftssteuer (vgl. unten Fn. 27).

²³ Siehe oben Fn. 17.

Der BRH kritisiert insbesondere den fehlenden Gesamtüberblick über die vom Bund eingesetzten Mittel für den ÖPNV (z. B. fehlende zentrale Koordinierung, Datenbank) als Voraussetzung der Sicherstellung eines wirtschaftlichen Einsatzes der Mittel und das bestehende Ungleichgewicht des finanziellen Engagements der Länder („Missverhältnis“), deren Mitteleinsatz sich aggregiert nach Prüfung und Befragung durch den BRH allein zu den Regionalisierungsmitteln im Verhältnis eins zu drei bewegte.²⁴

Die **Länder** setzen die ihnen vom Bund zur Verfügung gestellten Regionalisierungsmittel weit überwiegend, teilweise auch vollständig für den SPNV ein (teils unmittelbar, teils über Landesaufgabenträgersgesellschaften, teils als Weiterleitung an dezentrale Aufgabenträgerebenen). Einige Länder geben Anteile der Regionalisierungsmittel (§ 5 RegG) an die ÖSPV-Aufgabenträger weiter oder stellen (zusätzlich) eigene Haushaltsmittel als Zuweisungen an die ÖSPV-Aufgabenträger zur Verfügung (Betriebsleistungen; Investitionen sowie für die Beförderung von Auszubildenden mit Zeitfahrausweisen gemäß § 45a PBefG bzw. auf der Grundlage von Nachfolgeregelungen). Darüber hinaus sehen viele Länder Förderprogramme für den ÖSPV vor (z. B. Busförderung, Umstellung Antriebe, Modellvorhaben, sogenannte On-Demand-Verkehre²⁵). Zudem kommt ein Teil der eingangs unter 2 beschriebenen Finanzierung, die die Länder im Rahmen der Schulwegkostenfreiheit für die Schulwegbeförderung zur Verfügung stellen, dem ÖPNV, insbesondere dem ÖSPV, zugute.²⁶ Länder wie Brandenburg (stufenweise Reform seit 2005) oder in den letzten Jahren auch Baden-Württemberg stellen über ihre ÖPNV-Gesetze den kommunalen Aufgabenträgern einen gebündelten, gesetzlich fixierten Finanzierungsbetrag zur Verfügung, der über festgelegte Schlüssel verteilt wird. Die Verteilschlüssel berücksichtigen neben (raum-) strukturellen Faktoren auch Angebots- oder leistungsbezogene Parameter und etablieren so Planungssicherheit und konsistente Anreize für die Entwicklung des ÖSPV.

Die **Kommunen** setzen vor allem die Zuweisungen des Landes und ggf. eingeworbene Fördermittel (z. B. für Umstellung hin zu nichtfossilen Antriebsarten) sowie eigene Haushaltsmittel für den ÖSPV ein. Eine bislang weiterhin wichtige, besondere kommunale Finanzierungsquelle ist in nahezu allen Großstädten und vielen weiteren Kommunen der sogenannte „Querverbund“. Beim

²⁴ BRH (2022: 19).

²⁵ Es handelt sich um Beförderungsangebote, die innerhalb eines Bediengebietes eine flächenhafte Erschließung nach Bedarf ermöglichen. Die zum 1. August 2021 in Kraft getretene Novellierung des PBefG (BGBl. I 2021, 822) hat für solche Verkehre die Genehmigungsform „Linienbedarfsverkehr“ gemäß § 44 PBefG eingeführt.

²⁶ Vgl. z. B. die Länderporträts in dem 8. ÖPNV-Kostendeckungsbericht (EY 2021, Kapitel D.II.3).

2.2 Stärken und Schwächen der bisherigen ÖSPV-Finanzierung

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen beziffert in seiner aktuellen Studie (VDV 2025) die für den ÖPNV eingesetzten öffentlichen Mittel für 2024 auf 26 Mrd. Euro. Zusammen mit den Fahrgelderlösen kann auf diese Weise – mit den eingangs bereits angesprochenen Abstrichen der aktuell zunehmenden Finanzierungsprobleme – ein im internationalen Vergleich gutes ÖPNV-Angebot vor allem im städtischen Verkehr und in Metropolräumen finanziert werden. Erreicht wird über die Bildungspolitik auch die flächendeckende Sicherstellung der Schülerbeförderung. Zu Recht kritisiert gleichwohl auch der VDV, dass sich ÖPNV-Erschließung und Bedienungshäufigkeit gerade im ländlichen Raum dennoch oft auf einem niedrigen Niveau befinden (vgl. VDV 2025: 44 f.; 64). Die Nachfragepotenziale werden somit bei weitem nicht ausgeschöpft, die Bevölkerung ist dadurch weitgehend auf den privaten Pkw angewiesen.

Der ÖPNV „profitiert(e)“ in Deutschland insbesondere von denjenigen Finanzierungsbestandteilen, die den jeweiligen Aufgabenträgern weitgehend eine planbare und dauerhafte Finanzierung ermöglichen. Das betrifft (jeweils mit gewissen Einschränkungen, dazu sogleich) die Regionalisierungsmittel (insbesondere im SPNV), bereits reformierte Finanzierungssysteme auf der Landesebene, das insbesondere bislang durch den Querverbund ermöglichte, langfristig verlässliche finanzielle Engagement der Aufgabenträger städtischer ÖSPV-Angebote sowie die Finanzierung der Schulwegbeförderung.

Gleichwohl können selbst diese positiven Strukturelemente nicht als gesichert angesehen werden bzw. gehen damit eigene Mängel einher:

- Die in § 5 RegG geregelten „klassischen“ Regionalisierungsmittel konnten nach ihrer Etablierung 1996 erst 2016²⁹ „auf längere Dauer“, aber dennoch nur befristet bis 2031, gesetzlich sichergestellt werden. Die Regionalisierungsmittel sind ihrer Höhe nach nicht an die Realisierbarkeit eines bestimmten Angebots-Niveaus geknüpft. Zudem droht durch Kostensteigerungen im SPNV eine faktische „Entwertung“ der Mittel.³⁰
- Reformierte Landessysteme wie in Brandenburg und Baden-Württemberg sorgen zwar in ihren Grenzen für erhöhte Planungssicherheit, sind aber

²⁹ Viertes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes; BGBl. I 2016, S. 2758

³⁰ Insbesondere drohen erheblich steigende Infrastrukturentgelte: Das aktuelle deutsche System der Infrastrukturentgelte („Trassenpreissystem“), das eine „Preisbremse“ für den SPNV beinhaltet, wurde gerichtlich in Frage gestellt. Unmittelbare Folge einer Bestätigung der rechtlichen Zweifel wären Preissteigerungen auf Kosten der für die Finanzierung des Betriebs benötigten Regionalisierungsmittel – die DB InfraGo hat unter der Annahme der Europarechtswidrigkeit der SPNV-Trassenpreisbremse eine alternative Erhöhung der SPNV-Trassenpreise um 23,5 % als Hauptantrag beantragt (vgl. Trampisch 2025).

bisher nicht auf konkrete, verbindliche Standards und erst recht nicht auf einen einheitlichen Deutschland-Angebot-Standard ausgerichtet.

- Das System des „Querverbunds“ steht finanziell aufgrund sinkender Gewinne der kommunalen Unternehmen etwa aus den Energie- und Gasversorgungseinnahmen und der Aufwendungen für die Umstellung auf nicht-fossile Energieträger unter Druck. Zusätzlich sieht sich der Querverbund schon lange immer wieder kritischer finanz- bzw. beihilferechtlicher Rechtsprechung ausgesetzt.³¹ Aktuell verursacht zudem ein beihilferechtliches Verfahren („WestVerkehr“) vor der Europäischen Kommission Sorgen.³²
- Die Finanzierung der bildungspolitischen Aufgabe der Schulwegbeförderung ist zwar landesgesetzlich dauerhaft abgesichert. Modellhafte Betrachtungen zeigen aber, dass diese Finanzierungsstrukturen teils Fehlanreize derart setzen, dass es sich für die Aufgabenträger der Schulwegbeförderung finanziell lohnt, statt der Beförderung im ÖSPV freigestellte Schülerverkehre zu bestellen. Dies gilt teilweise sogar in Fällen, in denen die Integration in den Linienverkehr in Gesamtsicht für die öffentliche Hand deutlich wirtschaftlicher wäre.

Die eigentlichen Schwächen der ÖSPV-Finanzierungsstruktur liegen in der „Spaghetti-Finanzierung“ selbst – also in der Vielzahl von nicht aufeinander abgestimmten Finanzierungsquellen und den zersplitterten Zuständigkeiten. Deren unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche Bedingungen erzeugen kontraproduktive Anreize. Hervorzuheben sind:

- mangelnde langfristige Planbarkeit der Finanzierung für die kommunalen Aufgabenträger (teils fehlende gesetzliche Fixierung der Zuweisungen; teils nur befristete Förderprojekte)
- mangelnde Ausrichtung der Finanzierung auf Fahrgast-/Kundenorientierung und mittelbare Ziele (Beschäftigungspolitik, z.B. Tariftreue, Personalübergang) der Aufgabenträger
- keine Möglichkeit der Optimierung des Mitteleinsatzes mit Blick auf das Gesamtsystem
- „Reibungsverluste“ und bürokratischer Aufwand

³¹ Bisher konnte der Querverbund aber bewahrt werden, u. a. durch Nichtanwendungsbeschlüsse oder etwa die Rücknahme einer Revision, durch die ein bereits beim EuGH eingereichtes Vorlageverfahren zur Klärung des Beihilfecharakters der einhergehenden steuerlichen Begünstigungen eingestellt wurde; vgl. BFH, Beschluss vom 13.03.2019, I R 18/19.

³² Vgl. die im EU-ABl., Reihe C vom 30.07.2024, S. 1, veröffentlichte Aufforderung zur Stellungnahme nach Art. 108 Abs. 2 AEUV; das Verfahren wird unter der Nummer SA.55744 geführt.

Die „Reibungsverluste“ und bürokratischer Aufwand entstehen durch:

- **geteilte Zuständigkeiten** für unteilbare Leistungen: Neben bereits geschilderten Fehlanreizen bei der Schulwegbeförderung folgen weitere Probleme aus der Splittung der Zuständigkeiten von Schulaufwandsträgern, ÖPNV-Aufgabenträgern und den für die Festlegung von Schulstandorten und Schulzeiten zuständigen Schulträgern und Schulleitungen. Diese Zuständigkeitszersplitterung führt dazu, dass für die Schülerbeförderung häufig erheblicher zusätzlicher Aufwand entsteht, weil Schulstandorte ohne Rücksicht auf ÖPNV-Erschließung geplant werden, gleichzeitiger Beginn und Ende des Unterrichts höheren Kapazitätsbedarf verursacht und die finanziellen Anreize der Finanzierungsbedingungen widersprüchlich sind (die Pflichtaufgabe der Schulwegbeförderung wird verbreitet von den Bundesländern zu einem höheren Anteil mitfinanziert als die freiwillige Aufgabe ÖPNV), sodass die jeweils zuständige Körperschaft nicht immer die in Gesamtsicht wirtschaftlichste Lösung wählt. Im Extremfall werden anstelle der Beförderung im Linienverkehr zu höheren Kosten sogenannte „freigestellte“ Verkehre bestellt, die von der übrigen Bevölkerung nicht genutzt werden können.
- **übermäßig komplexe Prozesse** mit zu vielen Beteiligten; diese verursachen hohen Aufwand, kosten Zeit und erfordern regelmäßig umfassende Beratungsleistungen; viele Behörden sind regelmäßig mit der Gestaltung der Verfahren überfordert und müssen umfangreiche juristische und verkehrsplanerische Beratung hinzuziehen
- **„Stop-Start-Funding“**: aufgrund mangelnder finanzieller Planungssicherheit oder schwankender Bereitstellung von Haushaltsmitteln kommt es zur Umplanung oder Beendigung und Neustart von Maßnahmen. Dies führt dazu, dass sich Projekte verteuern oder nicht umgesetzt werden können, obwohl dies mit den bereitstehenden Mitteln bei planbarer, kontinuierlicher Bereitstellung möglich wäre.
- **Förderprojekte**: die Förderung wird regelmäßig nur für begrenzte Zeiträume, von der ÖSPV-Finanzierung getrennt und mit eigenen Bedingungen zur Verfügung gestellt. Dies führt dazu, dass am Ende des Förderzeitraums viele Projekte wieder eingestellt oder stark reduziert werden müssen. Förderungen erfolgen in der Hoffnung, die Förderziele zu erreichen, sind aber nicht mit verbindlichen Verpflichtungen im Hinblick auf das Erreichen von Zielen verbunden. Für Daueraufgaben wie die verlässliche Bereitstellung von Linienverkehr und bedarfsgesteuerten Verkehrsangeboten ist diese Finanzierungsform schlecht geeignet.
- **Fördereffekt**: die Bereitstellung von Fördermitteln für bestimmte separate Betriebsmittel kann dazu führen, dass höhere Herstellerpreise verlangt

werden; dieser Effekt wird in der ÖPNV-Branche z. B. für die Herstellerpreise für Linienbusse diskutiert.

- **„Komponentenförderung“:** Die Förderung der Beschaffung einzelner Betriebsmittel, Sachanlagen oder Leistungen ist geeignet, Kostenverhältnisse zu verzerren. Sie kann damit zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen. Besonders deutlich wirkt dies bei der Förderung der Beschaffung von einzelnen Betriebsmitteln aus, insbesondere der Busbeschaffung. Diese Förderung führt im Gegensatz zu einer gesamthaften Bereitstellung im Rahmen der Finanzzuweisung an die Aufgabenträger dazu, dass das Kostenverhältnis zugunsten der Fahrzeuge und zulasten der übrigen Betriebskosten verändert wird. Im Ergebnis kann es u. U. wirtschaftlicher sein, weniger Angebot mit größeren Fahrzeugen anzubieten als mehr Angebot mit kleineren Fahrzeugen.

Besonders kritisch ist die Gestaltung wesentlicher Teile der Finanzierung als Förderung. Da sie weder auf Dauer angelegt sind noch überhaupt ein Rechtsanspruch auf Fördermittel besteht, stehen sie im Gegensatz zur eigentlich erforderlichen verlässlichen Finanzierungsstruktur. Fördermittel werden verbreitet nach Haushaltslage und nach dem „Windhundprinzip“ ausgereicht. Für die Deckung laufender Kosten und regelmäßig wiederkehrender Investitionen sind sie daher schlecht geeignet. Sie verursachen Fehlanreize, indem das Gleichgewicht zulasten der in Gesamtsicht wirtschaftlichsten Lösung verschoben wird. Wo Förderungen an die Betreiber gewährt werden, sind sie regelmäßig auf einen Teil der förderfähigen (Mehr-)Kosten begrenzt.³³ Typische Beispiele für verbreitete Förderungen sind:

- die Förderung der Anschaffung/Erneuerung von Bussen. Diese verändert die Kostenstruktur von Verkehrsleistungen für Verkehrsunternehmen und Besteller. Diese Förderung kann dazu führen, dass der Einsatz größerer Fahrzeuge ohne Angebotsverdichtung für Betreiber und Besteller kostengünstiger wird als eine Verdichtung des Angebots, die zu deutlich höherer Nachfrage und Erlösen führt und die bei Betrachtung der Gesamtkosten ohne Förderung wirtschaftlicher wäre; die turnusmäßige Ersatzbeschaffung ist dann davon abhängig, dass wieder Fördermittel zur Verfügung stehen.
- die Förderung von sogenannten On-Demand-Verkehren³⁴ als „Modellprojekte“ mit hohen Förderquoten. Dies kann dazu führen, dass die Einführung dieser Angebote bei Ablösung bestehender Linienverkehre für Aufgabenträger wirtschaftlich attraktiv ist und somit dem bestehenden ÖPNV

³³ insbesondere aus beihilferechtlichen Gründen.

³⁴ Vgl. Fn. 25.

Konkurrenz macht. Mit Ende der Förderung werden allerdings viele dieser Angebote deutlich reduziert oder eingestellt.

- Der ÖSPV-Finanzierung ermangelt es insgesamt einer gesamthaften Ausrichtung auf Erzielung einer bundesweiten Erschließung mit – z.B. je nach Regionstyp – einheitlichen Standards. Aus der auf Länderebene und der kommunalen Ebene als „Aufgabe der Daseinsvorsorge“ verstandenen Aufgabe folgen weder konkrete Vorgaben durch die Länder an die Aufgabenträger noch aus der Daseinsvorsorgeaufgabe selbst belastbar ableitbare Vorgaben. Vorgaben der Länder scheitern bisher nicht zuletzt an dem sich hieran koppelnden Konnexitätsprinzip: Würden die Länder den kommunalen Aufgabenträgern konkrete Erschließungsvorgaben etwa im Sinne eines Deutschland-Angebots vorschreiben, so müssten sie hierfür die entsprechende Finanzierung sicherstellen.
- Auch die Finanzierungsstruktur für das Deutschlandticket ist systematisch nicht mit der Finanzierung des ÖSPV harmonisiert. Neben der fehlenden finanziellen Planungssicherheit sind Erlösansprüche bzw. Erlösaufteilung und die finanzielle Governance auch mehr als zwei Jahre nach dem Start nicht dauerhaft für die Zukunft geklärt. Wie unter dem Brennglas finden sich hier viele der beschriebenen Schwächen und Handlungsbedarfe wieder: unzureichende Zielorientierung, fehlende Abstimmung der Finanzierung mit der des ÖPNV im Übrigen, fehlende Planungssicherheit und Fehlanreize. Die bisherige Absicherung der Finanzierung analog dem „Rettungsschirm-Mechanismus“³⁵ transferiert zudem alle finanziellen Risiken in die öffentlichen Haushalte und beseitigt Anreize für Wirtschaftlichkeit und Fahrgastorientierung. Die bisherigen Ausgleichsregelungen sind zudem übermäßig bürokratisch – zusammen mit der regelmäßigen Kurzfristigkeit der Festlegung der konkreten Ausgleichsgrundlagen bzw. deren Anpassungen zum Jahresende 2023 und 2024 sowie absehbar nun auch 2025 werden die kommunalen Aufgabenträger hierdurch immer wieder überfordert.

2.3 Steigender Finanzierungsbedarf im ÖSPV

Angesichts der bereits beschriebenen fatalen Auseinanderentwicklung von Kosten und öffentlichen Mitteln häufen sich aktuell Nachrichten, dass sich kommunale Aufgabenträger gezwungen sehen, geplante Ausweitungen ihres

³⁵ Mit „Rettungsschirm“ ist der Mechanismus gemeint, der zum Ausgleich der in Folge der mit der Covid-19-Pandemie einhergehenden Auswirkungen auf die ÖPNV-Nachfrage 2020 bis 2022 etabliert wurde (vgl. § 7 RegG und zugehörige Umsetzungsrichtlinien der Länder).

ÖSPV-Angebots nicht vorzunehmen und/oder sogar das bisherige Angebot zu kürzen.

Bund und Länder haben zwar in den letzten Jahren zusätzliche Mittel für den ÖSPV eingesetzt. Weit überwiegend dienen diese Mittel aber zur Deckung von Erlösausfällen aufgrund von neuen Tarifiermäßigungen (z.B. Deutschlandticket) oder neuen Kosten (z.B. Dekarbonisierung). Bereits im Status quo besteht also ein Mehrbedarf an öffentlicher Finanzierung. Dies gilt erst recht für einen ambitionierten Angebotsausbau orientiert an der Umsetzung des Deutschland-Angebots und insbesondere auch für die Absicherung attraktiver Arbeitsplätze im ÖSPV. Beispielhaft sei hier anhand von Studien von KCW hierzu und aus einer aktuellen VDV-Untersuchung dargestellt, welche Mehrbedarfe sich ergeben:

- In einer für die Klima-Allianz und ver.di erstellten Studie wurde ausgehend von dem für die Aufrechterhaltung des Status quo (Stand 2022) notwendigen Personalstand die sich abzeichnende Personallücke im ÖPNV ermittelt sowie der zusätzliche Personalbedarf zur Realisierung eines Angebots, das bis 2030 die ÖPNV-Nachfrage verdoppelt. Die Höhe der abgeschätzten zusätzlichen reinen Personalkosten für den Leistungsaufwuchs betrug zwischen 3,7 Mrd. und 4,4 Mrd. Euro jährlich (Preisstand 2022); beispielhaft wurden für mögliche Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zusätzliche Personalkosten in Höhe von ca. 600 und 800 Mio. Euro pro Jahr errechnet (KCW 2024a).
- In einer Studie für das BMDV wurde als Teilaspekt untersucht, welcher finanzielle Mehrbedarf annäherungsweise entsteht, sollte deutschlandweit durch Angebotsmehrungen nach einer Erprobungsphase langfristig ab 2032 ein „Teilhabestandard“ zur Gewährleistung eines Mindestmaßes an alltagstauglicher Mobilität umgesetzt werden. Die für den Teilhabestandard zu erfüllenden Kriterien – unterschieden nach den Dimensionen *Verfügbarkeit des ÖPNV* und *Erreichbarkeit durch den ÖPNV* jeweils differenziert nach Raumtypen – wurden in der Studie eigenständig entwickelt. Auf Basis der für die Zwecke entwickelten Modellierung und nötigen Annahmen wurde ab 2031 ein zusätzlicher Zuschussbedarf von ca. 750 Mio. Euro pro Jahr ermittelt; vorgeschlagen wurde hier eine je hälftige Finanzierung durch Bund und Länder (inklusive Kommunen) (Preisstand 2025) (KCW 2024b).
- In einer Studie für das UBA wurden für den Planungshorizont zwischen 2030 und 2045 die Kosten und der entsprechende Zuschussbedarf von ÖPNV-Angebotsausweitungen untersucht, die dem Zweck „Erreichung der Klimaschutzziele“ dienen (differenziert nach U-Bahnen, Straßen- und Stadtbahnen sowie SPNV, Busangebot und fahrplanfreien Bedarfsverkehren). Die Mehrkosten des ausgeweiteten Angebots betragen 2045 ca. 39 Mrd. Euro;

sie wurden im Vergleich mit den Kosten ermittelt, die für ein gegenüber 2023 unverändertes Angebot anfallen. (KCW/BBG und Partner i.V.)

- In der Weiterentwicklung seines Leistungskostengutachten von 2021 identifizierte der VDV im Sommer 2025 für zwei Szenarien – ausgehend von einem als bereits kritisch eingestuften Status quo („unzureichende Mittel und Strukturen“) – den bis 2040 entstehenden finanziellen Mehrbedarf. Im *Modernisierungsszenario 2040*, das die Bestandssicherung des aktuellen ÖPNV-Angebots und flächendeckende Modernisierung (Infrastruktur, Antriebswende, Digitalisierung, Automatisierung) und hierdurch bewirkte Qualitätsverbesserungen unterstellt, beträgt der Finanzierungsbedarf 2045 – ausgehend von 26 Mrd. Euro im Jahr 2024 – 49 Mrd. Euro (damit ein Mehrbedarf von 23 Mrd. Euro im Zieljahr). Im Szenario *Deutschlandangebot 2040*, das zusätzlich zum *Modernisierungsszenario 2040* einen flächendeckenden Kapazitätsausbau unterstellt, dessen ÖPNV-Verlässlichkeit und -Erreichbarkeit sich am Schweizer System orientiert, beträgt der Mehrbedarf gegenüber 2024 für 2045 54 Mrd. Euro.

Die bisherige ÖSPV-Finanzierungsstruktur, die nicht konsistent auf die entstehenden Aufwände und auf zu erreichende Ziele ausgerichtet ist, erschwert die erforderlichen Reaktionen auf die aufgezeigten Mehrbedarfe.

Dies gilt auch für die Fortführung des Deutschlandtickets. Dessen Finanzierung in Höhe von derzeit jährlich 3 Mrd. EUR hat wirtschaftlich große Bedeutung. Die Sicherung dieser Mitfinanzierung von Bund und Ländern und deren Wertsicherung ist zwingend geboten, um das Ticket erfolgreich fortführen zu können.

2.4 Zusätzliche Eigenmittel der kommunalen Aufgabenträger

Dieses Kurzgutachten beschränkt sich auf die Finanzierung des ÖSPV und betrachtet nicht die grundsätzlichen Fragen der Situation der Kommunalfinanzen.

Nicht nur vereinzelte Aufgabenträger sehen sich in einer Situation, in der sie Schwierigkeiten haben, die für ihre Aufgaben im ÖSPV erforderlichen Eigenmittel aufzubringen. Dies würde erst recht gelten, wenn ein bundesweites Deutschland-Angebot umgesetzt werden soll.

Die Situation wird dadurch weiter verschärft, dass den Kommunen denkbare neue Finanzierungsinstrumente zur Stärkung ihrer Eigenfinanzierungskraft oft nicht zur Verfügung stehen. Insbesondere abgabenrechtliche Regelungen der Länder können verhindern, dass Kommunen in größerem Umfang als heute z. B. Abgaben im Rahmen einer Übernachtungssteuer/„Gästetaxe“, Parkgebühren,

Stellplatzablösegebühren oder Erschließungsabgaben erheben. Neben der intendierten Steuerungswirkung können die aus diesen Einnahmen erhöhten Eigenmittel genutzt werden, um den ÖSPV als Mobilitätsalternative zusätzlich zu stärken.

Eine prägnante Ausnahme findet sich jüngst in Baden-Württemberg. Im Landesmobilitätsgesetz (LMG)³⁶ wird den Kommunen die Möglichkeit zur Erhebung von zwei für den ÖSPV zweckgebundenen Abgaben ermöglicht (§ 19 Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner und § 20 Mobilitätspass für Kraftfahrzeughalterinnen und Kraftfahrzeughalter). Die Ermächtigungsvoraussetzungen sehen vor, dass die Abgaben nur dann erhoben werden dürfen, wenn ein ausreichendes ÖPNV-Angebot zur Verfügung steht, das gesetzlich definiert wird (§ 21 Abs. 1 und 2 LMG).

2.5 Fazit zur aktuellen Finanzierungsstruktur

Bund, Länder und Kommunen bringen in Summe erhebliche Mittel für den ÖSPV auf. Im internationalen Vergleich besteht in vielen Städten bzw. Regional- und Metropolräumen ein technisch hochwertiges und umfangreiches Angebot; Defizite bestehen allerdings – abgesehen von der Schulwegbeförderung – in ländlichen Räumen. Die ÖSPV-Finanzierung ist bisher nicht an übergreifenden Zielen und an der Umsetzung eines Deutschland-Angebot ausgerichtet. Die derzeitige ÖSPV-Finanzierungsstruktur ist widersprüchlich und überkomplex, daher ineffizient und nicht wirkungsorientiert. Die Vielzahl der Beteiligten und Finanzierungsströme erschwert die Umsetzung von Verbesserungen oder verhindert sie in Gänze.

Der schwerwiegendste Mangel liegt darin, dass sie den kommunalen Aufgabenträgern keine Verlässlichkeit und Planungssicherheit bietet, die aber für Investitionen, Ausbau des Angebots sowie für den regelmäßigen Abschluss von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zwingend geboten ist. Dies schließt derzeit für nahezu alle kommunalen Aufgabenträger aus, dass sie einen anspruchsvolleren Deutschland-Angebot umsetzen oder den ÖSPV z.B. im Interesse des Klimaschutzes systematisch ausbauen könnten.

Hinzu kommt, dass die Höhe der den kommunalen Aufgabenträgern zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreicht. Derzeit ist schon die Finanzierbarkeit des aktuell bestehenden Angebotes akut gefährdet, da immer mehr der

³⁶ Mobilitätsgesetz des Landes Baden-Württemberg (Landesmobilitätsgesetz – LMG) vom 18. März 2025, GBl. 2025, Nr. 23

zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften ihren Anteil an den Kosten nicht mehr decken können.

3 Nachhaltige ÖSPV-Finanzierung in Deutschland

3.1 Konsequente Weiterentwicklung der Finanzierung des kommunalen ÖPNV

Der ÖSPV ist eine dauerhafte Aufgabe, die Wirkung für die Mobilität der Menschen und die Erschließung von Wegezielen nur entfalten kann, wenn sie als langfristiger und ununterbrochener Betrieb von möglichst gut vernetzten Angeboten umgesetzt wird. Insbesondere schienenengebundene Angebote setzen die Nutzung langlebiger Investitionsgüter voraus. Die aufgrund der Umstellung auf saubere Antriebe (v.a. Elektrobusse) erforderlichen neuen Technologien verstärken allerdings nun auch im Busverkehr die Notwendigkeit, langfristig zu planen und auch finanziell mehr sowie langlebigere Investitionen zu ermöglichen.

Diese Studie untersucht, auf welche Weise die Finanzierung des ÖPNV in Deutschland weiterentwickelt werden kann. In Abstimmung mit den Auftraggeberinnen wird bei der Prüfung der verschiedenen Finanzierungswege und Quellen die Einhaltung der gesetzten Prämissen (vgl. Kapitel 1) geprüft, zu denen diese beitragen sollen bzw. denen sie nicht entgegenstehen dürfen:

- Sicherung eines hochwertigen ÖSPV-Standards = Deutschland-Angebot
- Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV
- Strukturelle Planungssicherheit für die Finanzierung des ÖSPV
- Sozial gerechte Finanzierungswege

Die Eignung der nachfolgend vorgestellten Finanzierungswege und -instrumente wird anhand dieser Prämissen bewertet. Die jeweiligen Bewertungen werden am Ende des Abschnitts nach dem nachfolgend abgebildeten Muster tabellarisch zusammengefasst.

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	

Finanzielle Planungssicherheit	
Sozial gerechte Finanzierungswege	

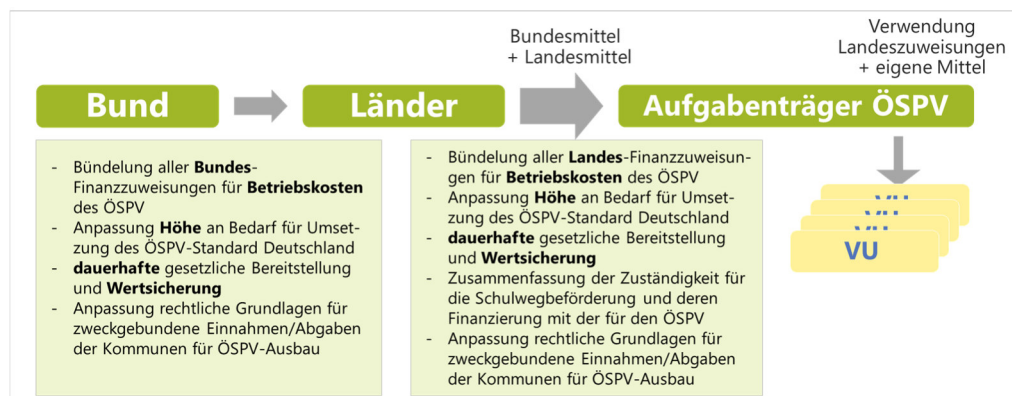
3.2 Konsequente Bündelung der Finanzierungsströme für den ÖSPV

Eine effiziente Finanzierungsstruktur setzt voraus, dass die Vielzahl der Finanzierungsströme zwischen den föderalen Ebenen und zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen konsequent gebündelt wird. KCW schlägt dafür in Abgrenzung von der bisherigen, als Spaghetti-Finanzierung bezeichneten Struktur, den Begriff „Cannelloni-Finanzierung“ vor (vgl. nachfolgend Abbildung 2 und Abbildung 3). Die wichtigsten Elemente darin sind:

- **Verlässliche, umfassend vereinheitlichte und zielorientierte Mitfinanzierung der Kosten des laufenden Betriebs** (Kapitel 3.2.1). Die Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger sind im Sinne eines Finanzierungsstrangs zu bündeln und ersetzen damit die Vielzahl der bisher bestehenden Finanzzuweisungen, Ausgleichsleistungen und Förderungen für konsumtive Zwecke (insbesondere für Kosten des Ausbildungsverkehrs, ÖPNV-Betrieb, Fahrzeugbeschaffung, On-Demand-Verkehre, Tarifiermäßigungen wie dem Deutschlandticket). Die Aufgabenträger sind für die Finanzierung der Erbringung der Verkehrsleistungen durch die Verkehrsunternehmen zuständig.
- **Verlässliche, umfassend vereinheitlichte und zielorientierte Mitfinanzierung der Kosten von Investitionen** (Kapitel 3.2.2). Für Investitionen, die von den kommunalen Aufgabenträgern nicht oder kaum selbst zu bewältigen sind, werden (Mit-)Finanzierungen aus einem dafür langfristig aufgestellten ÖV-Investitionsfonds gewährt. Die Vielzahl der bisherigen Förderinstrumente für investive Zwecke (insbesondere GVFG, Landesfinanzierungsgesetze, investive Förderprogramme) werden durch ein konsistentes, zielorientiertes und langfristiges Förderprogramm, das z.B. aus einem Fonds gespeist wird, ersetzt.
- **Planungssicherheit durch klare Anforderungen (Deutschland-Angebot-Standard) und Verzahnung mit der Finanzierung.** Die Mitfinanzierung des ÖSPV muss sich auf konsistent entwickelte, bundesweite Standards, die in ganz Deutschland flächendeckend eine hochwertige Erschließung im ÖSPV sicherstellen, beziehen, deren Umsetzung durch die Finanzierung ermöglicht wird und Voraussetzung für die Mitfinanzierungen ist.

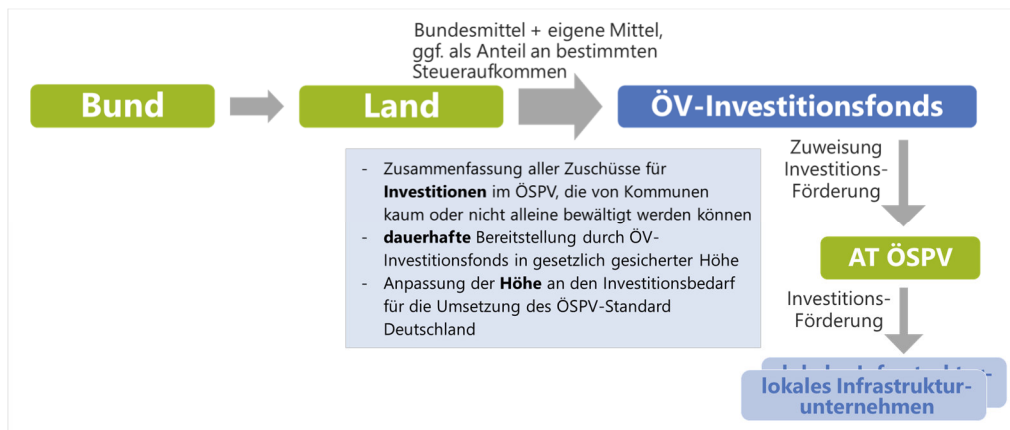
- **Ausreichende Höhe der Mitfinanzierung des ÖSPV, Wertsicherung und Anpassung an wachsende Anforderungen und Planungssicherheit** (Kapitel 3.2.3). Die Höhe der Mitfinanzierung orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben, politischen Zielen und den damit verbundenen Kosten. Die Finanzierungsanteile aller föderalen Ebenen sind angemessen festgelegt und bleiben durch Wertsicherung und regelmäßige Anpassung an wachsende Anforderungen stabil. Dass diese Anforderung erfüllt ist, wird regelmäßig evaluiert. Für die Planungssicherheit ist entscheidend, dass die Höhe der Finanzierung transparent und verlässlich festgelegt ist, d.h. im Rahmen eines Gesetzes oder einer Finanzierungsverordnung für den ÖSPV.
- **Zusammenfassung der Finanzierung der Schulwegbeförderung in der Hand der Aufgabenträger des ÖSPV** (Kapitel 3.2.4). Die Finanzzuweisungen werden zusammen mit der Pflichtaufgabe der Schulwegbeförderung Bestandteil der Aufgaben der Aufgabenträger des ÖSPV und der Zuweisung von Mitteln an diese. Damit wird die getrennte Finanzierung der Schulwegbeförderung im ÖSPV aus unterschiedlichen Töpfen ersetzt.

Abbildung 2: Zukünftige Finanzierungsstruktur laufende Kosten



Quelle: KCW GmbH

Abbildung 3: Zukünftige Finanzierungsstruktur für Infrastruktur-Investitionen



Quelle: KCW GmbH

Die zentralen Erfolgsfaktoren sind dabei in den nachfolgenden Kapiteln erläutert.

3.2.1 Planungssicherheit Betrieb – Erfolgsfaktor Nr. 1

Finanzielle Planungssicherheit für den Betrieb ist die zentrale Voraussetzung für eine systematische Entwicklung des ÖSPV. Die zuständigen kommunalen Aufgabenträger sind darauf zwingend angewiesen. Dies illustrieren die Best-Practice-Beispiele des Regionalisierungsgesetzes, aus Frankreich und der Schweiz sehr gut (siehe Kapitel 4.1 bis 4.3).

Finanzielle Planungssicherheit für den laufenden Betrieb betrifft aus Sicht der kommunalen Aufgabenträger des ÖSPV

- die Planbarkeit der Höhe der Mitfinanzierung durch das jeweilige Land (einschließlich der durch das Land vermittelten Bundesmittel),
- die Maßstäbe für die Ermittlung der Höhe dieser Finanzaufweisungen,
- die Regelungen für die Anpassung der Höhe bei veränderten Anforderungen,
- die Bedingungen für die Verwendung der Finanzaufweisungen,
- die Zweckbindung für den ÖSPV einschließlich der Beförderung von Schülerinnen und Schülern und
- die eigenständige Verwendungsfreiheit im Rahmen der Zweckbindung.

Insgesamt muss die gesamte jeweilige Mitfinanzierung für laufende bzw. laufend wiederkehrende Kosten in einer durch das jeweilige Bundesland zugeschiedenen Finanzaufweisung zusammengefasst sein, deren Höhe transparent und langfristig planbar ermittelt wird.

Für ein bundesweit funktionierendes ÖPNV-System muss diese Finanzierungsstruktur gewährleisten, dass ein Deutschland-Angebot durch alle Aufgabenträger umsetzbar ist. Die Struktur und Höhe der Zuweisungen müssen dazu derart gestaltet sein, dass Aufgabenträger dazu in der Lage sind, das Deutschland-Angebot unabhängig von ihrer individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit zu gewährleisten.

Im Interesse einer Weiterentwicklung des ÖSPV bedarf es darüber hinaus in entsprechender Weise Planungssicherheit für die Mitfinanzierung von wünschenswerten weiteren Angebotsausbauten, z.B. zur Erhöhung des Modal Share (Anteil des ÖSPV an allen zurückgelegten Wegen).

Der Bund versetzt die Länder in die Lage, den Aufgabenträgern die erforderliche Planungssicherheit zu geben, indem er den Ländern spiegelbildlich über eine qualifizierte und dauerhafte, für den ÖSPV zweckgebundene Erhöhung der Regionalisierungsmittel (in einer von den bestehenden Finanzierungen insbesondere des SPNV und des Deutschlandtickets unabhängigen „Säule“) Planungssicherheit über die Mitfinanzierung des Bundes gibt.³⁷

Begründung der Vorgehensweise anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Zielorientierte, verlässliche Mitfinanzierung → Umsetzbarkeit laufender Betrieb Deutschland-Angebot
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Sicherstellung einer angemessenen und zweckgebundenen Mitfinanzierung
Finanzielle Planungssicherheit	✓ hoch
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

3.2.2 Planungssicherheit Investitionen – Erfolgsfaktor Nr. 2

Finanzielle Planungssicherheit für Investitionen, die aus eigener Kraft kaum oder nicht von den Aufgabenträgern des ÖSPV gestemmt werden können, ist die zweite zentrale Voraussetzung für eine positive Entwicklung des kommunalen

³⁷ Dies dürfte eine Verständigung zwischen Bund und Ländern voraussetzen, da Art. 106a GG nur die Verwendung ÖPNV vorschreibt. Die Bundesländer wären damit zur Verwendung dieser Mittel (als Finanzzuweisungen) für den ÖSPV verpflichtet. Es ist zu erwarten, dass der Bund von den Ländern eine angemessene Beteiligung an dieser Finanzierung verlangen wird.

ÖPNV. Die zuständigen kommunalen Aufgabenträger sind darauf zwingend angewiesen.

Für ein bundesweit funktionierendes System des ÖSPV muss diese Investitionsfinanzierung die Aufgabenträger in den Stand versetzen, die Investitionen zur Erneuerung oder Erweiterung von Infrastrukturen, die für die Umsetzung des Grundangebots nach bundesweiten Standards durch alle Aufgabenträger erforderlich sind, vorzunehmen.

Finanzielle Planungssicherheit für Investitionen betrifft aus Sicht der kommunalen Aufgabenträger des ÖSPV

- die Planbarkeit der Höhe der Mitfinanzierung der Investitionen durch das jeweilige Land;
- die Maßstäbe für die Bewilligung dieser Mitfinanzierung, deren Höhe und die Bedingungen für die Verwendung,
- die Langfristigkeit der Verfügbarkeit der Mitfinanzierung wegen des langen Zeitraums zwischen Projektplanung, Bewilligung und Umsetzung,
- die Anpassung der Höhe der Mitfinanzierung bei veränderten Anforderungen sowie
- die Zweckbindung für den ÖSPV.

Entscheidend ist, dass die Bewilligung der Mittel an der Wirksamkeit im Sinne der Ziele für die Entwicklung des ÖSPV und seines Modal Share orientiert erfolgt. Beispielhaft ist die Praxis des Schweizer Programms Agglomerationsverkehr (Kapitel 4.4). Dort ist es Voraussetzung der Förderung, dass eine ganze Agglomeration (definiert als verdichteter städtischer Raum bestehend aus Kernstadt/Kernstädten und den umliegenden Gemeinden) ein „Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung“ (bezogen auf Verkehrs- und Siedlungsentwicklung) erstellt, in dem die zu fördernden Maßnahmen im Kontext der Ziele der Raumordnung, Flächennutzung³⁸ und Verkehrsentwicklung enthalten sind.

Die Verfügbarkeit der Mitfinanzierung wird aus einem dafür langfristig aufgestellten Finanzierungsinstrument, z. B. einem für den ÖSPV zweckgebundenen **ÖV-Investitionsfonds** mit gesetzlicher Dotierung sichergestellt. Diese

³⁸ In der Schweiz: Raumplanung auf nationaler Ebene, kantonale Richtplanung, kommunale Nutzungsplanung und jeweilige Zonierungen.

Dotierung sollte durch „Widmung“³⁹ von Prozentanteilen am Aufkommen aus stabilen Steuerquellen langfristig gesichert sein. Auch hierfür kann das Schweizer Programm Agglomerationsverkehr als beispielhaft gelten. Vorbildlich darin ist auch, dass die Volatilität des Fonds durch die dort verwendeten Quellen bewusst geringgehalten wird.

Der Bund versetzt die Länder in die Lage, den Aufgabenträgern die erforderliche Planungssicherheit zu geben, indem er den Ländern Planungssicherheit über die Mitfinanzierung des Bundes gibt. Unbedingt anzustreben ist, dass die Ziele und Maßstäbe für die Bewilligung einheitlich über alle Bundesländer geregelt sind.

Begründung der Vorgehensweise anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Zielorientierte, verlässliche Finanzierung der für das Deutschland-Angebot erforderlichen Investitionen
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Sicherstellung einer angemessenen und zweckgebundenen Mitfinanzierung
Finanzielle Planungssicherheit	✓ hoch
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

3.2.3 Ausreichende Finanzierung durch Bund und Länder – Erfolgsfaktor Nr. 3

Eine gute Finanzierungsstruktur verbessert die Bedingungen für den ÖSPV erheblich. Zwingend ist aber, dass die Länder den Aufgabenträgern (und der Bund den Ländern) planbar und verlässlich auch der Höhe nach eine ausreichende Mitfinanzierung zur Verfügung stellen. Aktuell besteht schon zur Erhaltung des aktuellen Angebotsniveaus ein akuter Bedarf nach zusätzlichen Mitteln (vgl. eingangs Kapitel 1 sowie 2.3).

Eine solche ausreichende Mittelhöhe liegt vor,

³⁹ Rechtlich ist eine Zweckbindung nicht möglich, es handelt sich lediglich um die Festlegung einer Berechnungsgrundlage und damit um eine Selbstbindung für die Ermittlung des Umfangs der Steuereinnahmen, die für dieses Instrument genutzt werden.

- wenn die kommunalen Aufgabenträger dauerhaft in der Lage sind, die gesetzten Ziele – z.B. in Form eines verbindlich umzusetzenden Deutschland-Angebots – zu erreichen,
- wenn ambitionierte kommunale Aufgabenträger in der Lage sind, ambitioniertere Ziele im ÖSPV zu erreichen, weil ihnen dafür (ggf. zweckgebundene) Finanzierungsquellen zur Deckung ihres Eigenanteils sowie Mitfinanzierungen zur Verfügung stehen und
- wenn die kommunalen Aufgabenträger für die dafür erforderlichen Investitionen, die sie aus eigener Kraft kaum oder nicht finanzieren können, eine (Mit-)Finanzierung erhalten, die ihnen die Realisierung ermöglicht.

Diese Mittelhöhe muss somit entsprechend der tatsächlichen Entwicklung der Kosten und der Kommunalfinanzen wertgesichert sein.

Neuen rechtlichen oder politisch gewollten Anforderungen (z. B. Tarifaabsenkungen/Deutschlandticket, Dekarbonisierung, Angebotsausbau) muss zwingend eine zusätzliche Finanzierung gegenüberstehen. Diese Anforderungen werden nicht durch neue individuelle Finanzierungsinstrumente gefördert, wie sie derzeit, teilweise nur temporär und mit zur Regelfinanzierung widersprüchlichen Anreizen erfolgt (Ende der „Komponentenförderung“, siehe oben Kapitel 2.2). Vielmehr müssen die Finanzierungsbedarfe aus neuen Anforderungen qualifiziert vorab ermittelt und die Finanzzuweisungen an die kommunalen Aufgabenträger des ÖSPV entsprechend erhöht werden. Die bestmögliche und wirtschaftliche Umsetzung im Rahmen des bestellten Verkehrsangebotes verantworten dann die Aufgabenträger in Gänze.

Ambitionierte Aufgabenträger realisieren ein anspruchsvolleres Angebot im ÖSPV, um weitergehende kommunale Ziele zu erreichen. Sie sind einerseits auf die anteilige Mitfinanzierung durch die Länder wie bei der Sicherstellung des Deutschland-Angebots angewiesen. Für die Finanzierbarkeit der Eigenanteile ist es erforderlich, dass sie in eigener Entscheidungskompetenz Maßnahmen treffen können, mit denen sie für den ÖSPV (ggf. zweckgebundene) Finanzierungsquellen als Eigenmittel nutzen können. Hierfür bedarf es der Prüfung geeigneter rechtlicher Möglichkeiten, z.B. im Abgabenrecht (vgl. Kapitel 2.4). Diese Möglichkeiten sollten allen und nicht nur finanzstarken Aufgabenträgern die Realisierung ambitionierter ÖSPV-Strategien erlauben.

Ein überzeugender Ansatz für die Mitfinanzierung findet sich in der Schweiz (siehe Kapitel 4.3). Dort trägt die nationale Regierung 50 % der Kosten der Kantone (als Aufgabenträger) für den regionalen ÖPNV. Diese Bundesmittel werden regelmäßig entsprechend der Kostenentwicklung fortgeschrieben. Sie decken somit auch die Kostensteigerungen durch Inflation und

Angebotsausbauten anteilig ab. Die Anteilshöhe des Bundes ist dabei entlang der Finanzkraft der Kantone differenziert.

Wir halten eine solche anteilige Mitfinanzierung zwischen den föderalen Ebenen, d. h. im Verhältnis Bund – Länder und Länder – kommunale Aufgabenträger für einen sehr gut geeigneten Ansatz.

Im Verhältnis der Länder zu den Aufgabenträgern sind zusätzlich die Maßstäbe für die Höhe der Zuweisungen zu regeln. Diese Maßstäbe tragen dann zur Weiterentwicklung des ÖSPV-Angebots bei, wenn nicht nur strukturelle Aspekte, sondern auch die Qualität und der Erfolg des Angebots oder das eigene finanzielle Engagement des Aufgabenträgers berücksichtigt sind. Ansätze in diesem Sinne finden sich derzeit z. B. in den Finanzierungsverordnungen für den ÖSPV in den Bundesländern Brandenburg⁴⁰ und Baden-Württemberg⁴¹.

Die Auftraggeberinnen dieser Studie sehen es als hoch relevant an, Finanzierungsinstrumente insbesondere mit Blick auf die Ausgewogenheit zwischen den Kommunen zu prüfen und sicherzustellen, dass die (notwendige) Nutzung von kommunalen Abgaben zur Finanzierung des ÖSPV nicht zu Nachteilen im kommunalen Standortwettbewerb führt.

Begründung der Vorgehensweise anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Gewährung einer Mitfinanzierung in der hierfür erforderlichen Höhe
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Berücksichtigung der Finanzkraft
Finanzielle Planungssicherheit	✓ hoch
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

⁴⁰ Verordnung über die Finanzierung des kommunalen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg (ÖPNV-Finanzierungsverordnung - ÖPNV-FV) vom 3. Januar 2005 (GVBl.II/05, [Nr. 02], S.42) zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Mai 2024 (GVBl.II/24, [Nr. 40])

⁴¹ Verordnung des Ministeriums für Verkehr zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV-VO) vom 25. Februar 2021 (GBl. S. 253), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2023 (GBl. S. 261)

3.2.4 Zusammenfassung von Finanzierung und Organisation des Schülerverkehrs

Eine konsistente Finanzierung und Organisation der Beförderung von Schülerinnen und Schülern sowie der Schulwegkostenfreiheit erfolgt einheitlich und grundsätzlich aus einer Hand. Die Beförderungsleistung wird zusammen mit dem Linienverkehr, in dem der größte Teil der Beförderungen stattfindet, durch die Aufgabenträger des ÖSPV geplant, sodass eine betrieblich und kostenseitig optimale Gestaltung gelingen kann. Aktuell wird nach Einschätzung von KCW der (weit) überwiegende Teil der Mittel für den Ausbildungsverkehr (KCW geht von einer Größenordnung von 65-75 % aus)⁴² nicht an die Aufgabenträger des ÖSPV zugeschieden und zu einem wesentlichen Teil nicht konsistent mit der ÖPSV-Finanzierung verwendet.

Auf der Seite der Finanzierung bedeutet dies, dass die Länder ihre Finanzzuweisungen für die Schülerbeförderung einheitlich und nicht mehr an andere Gebietskörperschaften oder Stellen/Ämter als die Aufgabenträger des ÖSPV und nicht mehr nach anderen Maßstäben zuscheiden sollten. Die Aufgabenträger des ÖSPV sollten die gesamte Aufgabe der Beförderung der Schülerinnen und Schüler mit verantworten. Entsprechend sollten die landesgesetzlichen Regelungen so geändert werden, dass die für den ÖSPV zweckgebundenen Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger auch diejenige für die Pflichtaufgabe der Schülerbeförderung umfassen. Die Zusammenfassung der Aufgabenwahrnehmung beseitigt bestehende „Doppelgleisigkeiten“ in den Organisationen, die für die Verkehrsangebote zuständig sind und vermeidet damit Parallelbearbeitungen. Aufbauend auf der bisherigen Praxis in vielen Bundesländern kann diese Zusammenfassung als eine pauschale Erhöhung der Zuweisung an die nun einheitlich organisierten Aufgabenträger erfolgen. Denkbar wären auch der in Österreich praktizierte Ansatz einer Pauschale je Schülerin/Schüler oder der einer Pauschale basierend auf der Entfernung zwischen Wohn- und Ausbildungsort. Bei der letztgenannten Pauschalierung dürfte die Höhe der Zuweisung dem tatsächlichen Beförderungsaufwand nach Einschätzung von KCW am nächsten kommen.

Zu beachten ist dabei insbesondere:

- die Umsetzung erfordert die Änderung der Aufgabenzuweisung für die Schülerbeförderung und Schulwegkostenfreiheit;

⁴² Hierzu gibt es nach Kenntnis von KCW keine belastbare bundesweite Quellenlage. Die angeführte Einschätzung beruht auf den Finanzierungsanteilen in den Landeshaushalten, in denen die Anteile als individuelle Haushaltspositionen ausgewiesen sind.

- die Schülerbeförderung bleibt Pflichtaufgabe und muss damit den Aufgabenträgern des ÖSPV auch als solche zugewiesen werden;
- die größten wirtschaftlichen Verbesserungspotenziale ergeben sich, wenn auf Ebene der Gebietskörperschaften Schulstandorte und Schulzeiten mit den Angeboten des ÖSPV (und des SPNV) geplant und abgestimmt werden.
-
- KCW sieht finanziellen und organisatorischen Mehrwert auf mehreren Ebenen, insbesondere:
 - Verwaltungsvereinfachung (alleine dadurch erwartet KCW bundesweit 25-50 Mio. EUR p.a. Einsparungen)
 - Effizienzsteigerung der Organisation der Schulwegbeförderung durch Beseitigung widersprüchlicher Anreize (5 % höhere Effizienz entsprechen jeweils ca. 100 Mio. EUR p.a.) und im Ergebnis abgestimmter und gesamthaft optimierter Verkehrsangebote⁴³

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Effizientere Mittelverwendung und höhere Handlungsfähigkeit der kommunalen Aufgabenträger, Beendigung von Parallelzuständigkeiten
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Vorteil kommt allen Aufgabenträgern zugute
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Bessere Planbarkeit durch einheitliche Finanzierung und Beseitigung widersprüchlicher Finanzierungsbedingungen/Anreize
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Keine Veränderung (Steuerfinanzierung).

⁴³ Das von KCW benannte Potenzial für Effizienzsteigerung beruht auf einer Abschätzung der Gesamthöhe der Mittel für den Ausbildungsverkehr in den Ländern anhand der Haushaltstitel in den Ländern, die diese in eigenen Haushaltstiteln vorhalten (Hochrechnung anhand der Wohnbevölkerung). Auf dieser Grundlage ergibt sich ein Betrag von ca. 2 Mrd. EUR p.a. für Schülerbeförderung, die nicht an die ÖPNV-Aufgabenträger zugewiesen wird.

Das Potenzial durch Verwaltungsvereinfachung beruht auf Kenntnissen von KCW bezüglich der Kostenreduktion, die Kommunen erreicht haben, die die Zuständigkeit für die Organisation des Ausbildungsverkehrs und für den ÖSPV zusammengelegt haben. Nach Kenntnis von KCW gibt es keine belastbare bundesweite Quelle.

3.3 Rechtliche Herausforderungen

Die in diese Kapitel 3.1 und 3.2 beschriebenen Elemente einer konsequenten Weiterentwicklung der Finanzierung des ÖSPV sind grundsätzlich rechtlich umsetzbar. Sie erfordern allerdings Rechtsänderungen, insbesondere

- die Anpassung des Regionalisierungsgesetzes und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes auf Bundesebene;
- die Anpassung der Finanzierungsregelungen in den ÖPNV-Gesetzen auf Landesebene einschließlich der Integration bisheriger konsumtiver Förderungen und der Finanzierung des Schülerverkehrs;
- die entsprechende Anpassung der für die Schülerbeförderung und Schulwegkostenfreiheit geltenden Rechtsvorschriften;
- den Erlass bzw. die Änderung kommunalrechtlicher und abgabenrechtlicher Vorschriften, die die Nutzung ergänzender Finanzierungsquellen ermöglichen und
- die Etablierung neuer rechtlicher Instrumente für die Mitfinanzierung von Investitionen, die von den kommunalen Aufgabenträgern kaum oder nicht alleine bewältigt werden können.

Die skizzierten Rechtsänderungen sind nach Einschätzung der Gutachter bei entsprechendem politischen Willen umsetzbar.

4 Hintergründe der Empfehlungen: Nationale und internationale Best Practices

Dieses Kapitel erläutert die Hintergründe der Empfehlungen anhand ausgewählter Best Practices. Ihre Bewertung hinsichtlich einer Übertragbarkeit nach Deutschland orientiert sich an den in Kapitel 1 formulierten Prämissen.

4.1 Erfolg durch Planungssicherheit I: Regionalisierungsgesetz Deutschland

Auch Deutschland kennt ein Erfolgsmodell einer planmäßigen ÖPNV-Finanzierung – die bereits mehrfach erwähnten „Regionalisierungsmittel“. Durch die Festlegung der Beträge je Bundesland im Gesetz wurde ein gutes Maß an Planungssicherheit erreicht. Sie haben es den Ländern ermöglicht, den SPNV zu modernisieren und auszubauen sowie erhebliche Fahrgastzuwächse zu erreichen. Es ist allerdings bisher trotz einiger Versuche nicht darauf ausgerichtet,

die für eine politisch gewünschte, deutliche Erhöhung des Marktanteils des ÖPNV⁴⁴ erforderlichen Mittel bereitzustellen.

Einschränkend ist anzumerken, dass sich das Erfolgsmodell der Regionalisierungsmittel der besonderen Konstellation der Bahnstrukturreform verdankt.⁴⁵ Das Modell ist sowohl finanzverfassungsrechtlich (vgl. hierzu ausführlich KCW 2024a: 109 ff.) als auch seitens des Bundesrechnungshofes (BRH 2023) erheblicher Kritik ausgesetzt. In der Praxis hat es sich dennoch als robust und auch ausbaufähig erwiesen:

- der Bund unterstützte zwischen 2020 und 2022 die Länder mit zusätzlichen Mitteln (§ 7 RegG) zur Bewältigung der mit der Corona-Pandemie einhergehenden Auswirkungen auf die ÖPNV-Nachfrage
- 2022 stellte der Bund den Ländern anteilig Mittel für das auf drei Monate befristete Angebot des 9-Euro-Tickets bereit (§ 8 RegG)
- seit 2023 stellt der Bund den Ländern – bisher bis 2025 befristet – ebenfalls anteilig Mittel für das Nachfolgeprodukt „Deutschlandticket“ zur Verfügung (§ 9 RegG)

Bei den Regionalisierungsmitteln des Bundes handelt sich um einen pflichtigen, aber auf Verfassungsebene unkonditionierten Finanzierungsbetrag; die nähere Ausgestaltung erfolgt durch das Regionalisierungsgesetz – ein Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Verfassungsrechtliche Grundlage ist die Ausnahmeklausel Art. 106a Satz 1 GG (siehe oben unter 2). Diese Regelung ist „offen“ für den ÖPNV generell formuliert, d.h. verfassungsrechtlich sind die Mittel für Zwecke des ÖPNV gebunden. Der dennoch vorrangige Einsatz dieser klassischen Regionalisierungsmittel (§ 5 RegG) für den SPNV verdankte (und verdankt) sich einerseits generell dem historischen Entstehungskontext der Regelung, die anfangs mindestens den Erhalt des Status quo des SPNV-Angebots absichern sollte, und andererseits der in § 7 RegG (Fassung 1993) formulierten Zweckbindung, nach der mit dem Betrag „insbesondere“ der SPNV zu finanzieren sei (inzwischen § 6 Abs. 1 Satz 1 bezogen auf die Mittel nach § 5 RegG).

⁴⁴ Beschluss der VMK vom 4./5. Mai 2022 zu TOP 5.4, Ziffer 9.

⁴⁵ Der Bundesrat machte seine Zustimmung sowohl zum Eisenbahnneuordnungsgesetz als auch zu den mit der Bahnreform verbundenen Grundgesetzänderungen davon abhängig, die Regionalisierung auf den gesamten öffentlichen Personennahverkehr zu erstrecken und die einhergehenden Lasten gesetzlich abzusichern – Ergebnis dieser Verhandlungen war dann u. a. das Regionalisierungsgesetz, das ursprünglich kein Bestandteil des Reformvorhabens war.

Sowohl die historische Mittelhöhe und deren Dynamisierung⁴⁶ als auch die weitere Entwicklung der Mittel sind – auch mangels eines klaren gesetzlichen Maßstabs für die Höhe der Mittel und für die Verteilung auf die Länder – jeweils Ergebnis von teils harten Verhandlungen zwischen Bund und Ländern. In den der Bahnreform folgenden Jahren fanden teils auch kurzfristige Anpassungen der Höhe der in § 5 geregelten Regionalisierungsmittel statt (teils Kürzung, teils erneute Erhöhung der Mittel), bis sich Bund und Länder auf die seit 2016 geltende längerfristige Regelung bis 2031 und eine fixe Dynamisierung um jährlich 1,8 % einigten, die nachfolgend auf 3 % ab 2023 erhöht wurde.

Erkennbar ist allerdings eine hohe Unzufriedenheit des Bundes darüber, dass sein finanzielles Engagement im ÖPNV das der Länder immer noch deutlich übersteigt – inzwischen wurde seitens des Bundes zumindest die deklaratorische Klarstellung in § 5 Abs. 1 RegG verankert, dass die Länder sich angemessen an der Finanzierung der Länderaufgabe ÖPNV beteiligen müssen. Bei den eben bereits benannten, seit 2020 jeweils neu ins Regionalisierungsgesetz eingeführten Finanzierungstatbeständen §§ 7 bis 9 RegG wurde jeweils eine hälftige Finanzierung von Bund und Ländern geregelt.

Bezüglich des Verhältnisses zwischen dem Bund und den Ländern gilt für die Regionalisierungsmittel, dass der verfassungsrechtliche Rahmen dem Bund nicht ohne Weiteres erlaubt, seine Finanzierung an die Erreichung bestimmter Vorgaben durch die Länder zu koppeln – die Länder sind grundsätzlich frei in der Verwendung der Mittel, soweit die in Art. 106a GG festgelegte Zweckbindung für den ÖPNV⁴⁷ eingehalten wird. KCW hat in einem Gutachten für das BMDV ausgearbeitet, dass sich unter bestimmten Bedingungen und Voraussetzungen eine zukünftige Konditionierung von Regionalisierungsmitteln vertreten ließe, wenn hierdurch die Länder für bestimmte Fallkonstellationen (z.B. Länderbeschluss zur Umsetzung geplanter ÖPNV-Angebotsausweitungen) in die Lage versetzt werden, sach- und risikogerecht Entscheidungen über einen von ihnen festgestellten Bedarf zur Verbesserung des ÖPNV zu treffen.⁴⁸

Kurzbewertung

Die Festlegung der „Regionalisierungsmittel“ inklusive ihrer späteren Nachjustierung hat eine langfristige, positive Entwicklung vor allem des

⁴⁶ Ursprünglich war die Höhe der Mittel ab 1998 an den Wachstum der Umsatzsteuer gekoppelt (BGBl. I 1993, 2395); 2002 wurde dies ab 2003 in eine pauschale Steigerungsrate von 1,5 % geändert (BGBl. I 2002, 2264).

⁴⁷ Die Verengung, die in § 5 RegG geregelten „klassischen“ Regionalisierungsmittel „insbesondere“ für den SPNV einzusetzen, nimmt erst das Regionalisierungsgesetz des Bundes vor. Diese Verengung steht einer Verwendung für den ÖSPV gleichwohl nicht entgegen.

⁴⁸ Vgl. KCW/ISB RWTH Aachen University 2024: 29 ff. sowie im Detail KCW 2024b: Kapitel 3.4.3.3 S. 123 ff.

Schienenpersonennahverkehrs ermöglicht. Zentral dabei sind die Höhe und die Dynamisierung der den Bundesländern zugewiesenen Mittel.

Es fehlt dagegen bisher unverändert eine Berücksichtigung des kommunalen ÖSPV in den Regelungen und der Höhe der Finanzaufweisungen. Eine Erhöhung der Bundesmittel zur Umsetzung des Deutschland-Angebots bei gleichzeitiger Absicherung eines Mindestanteils der Finanzierung durch die Länder in ihren Ländergesetzen ist möglich (aber voraussetzungsvoll).⁴⁹

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Eine Übertragung des Prinzips der Regionalisierungsmittel auf den kommunalen ÖSPV kann ein geeigneter Ansatz sein, den Standard Deutschland-Angebot zu finanzieren.
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Die Chancengleichheit ergibt sich bei entsprechender Umsetzung der Finanzaufweisungen im Landesrecht.
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Beispiel für den positiven Effekt klarer Zuständigkeit und Planungssicherheit bezüglich der Finanzaufweisungen an die zuständigen Aufgabenträger
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

4.2 Erfolg durch Planungssicherheit II: Versement Mobilité in Frankreich

Frankreich steht für ein vielzitiertes Modell der Etablierung einer erfolgreichen dauerhaften zweckgebundenen ÖSPV-Finanzierung: mit dem Versement Mobilité können Aufgabenträger (*autorité organisatrice de la mobilité*) eine von Arbeitgebern zu leistenden Abgabe etablieren, die der Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb des ÖSPV dient. Die Abgabe geht auf ein Pariser Pilotprojekt vor über fünfzig Jahren zurück und erfuhr als *versement transport* eine schrittweise Ausweitung. Der Versement Mobilité beruht (wie der Vorgänger *versement transport*) auf einer gesetzlichen Ermächtigung der Gemeinden bzw. der Aufgabenträger (*autorités organisatrices*), von den ansässigen Arbeitgebern (öffentliche und private Unternehmen mit mehr als zehn Beschäftigten) eine

⁴⁹ Vgl. hierzu ausführlich KCW 2024b: Kapitel 3.4.3.3 S. 123 ff.

Abgabe auf die Lohnsumme zu erheben. Die Arbeitgeber sind über ein Lenkungsorgan (*comité de partenaires*) in die Steuerung der Abgabe einbezogen.⁵⁰ Der maximale Abgabensatz differenziert sich nach der Gemeindegröße anhand der Bevölkerungszahl und teils weiteren Bedingungen (Stand 14. Februar 2025):

- 0,55 % bei einer Bevölkerung zwischen 10 000 und 100 000
- 0,85 % bei einer Bevölkerung zwischen 50 000 und 100 000 unter der Voraussetzung, dass ein Verkehrsangebot mit eigenem Fahrweg besteht oder errichtet wird
- 1 % bei einer Bevölkerung größer 100 000
- 1,75 % bei einer Bevölkerung größer 100 000 unter der Voraussetzung, dass ein Verkehrsangebot mit eigenem Fahrweg besteht oder errichtet wird

Es kommen gewisse Erhöhungsfaktoren in Frage (z. B. interkommunale Zusammenarbeit, touristisch geprägte Gemeinden) sowie unter bestimmten Bedingungen auch die Erhebung der Abgabe in Gemeinden mit einer Bevölkerung unter 10 000 (eine touristisch geprägte Gemeinde als Teil der *autorité organisatrice*).

Teilweise führen die Aufgabenträger im Gegenzug vergünstigte oder sogar kostenlose Fahrscheine ein. Zum Beispiel finanziert die Metropolregion Montpellier (*Montpellier Méditerranée Métropole*) aus den Einnahmen des Versement Mobilité auch die Freifahrt für die lokale Bevölkerung.

Anfangs war die Abgabe als direkte Finanzierung großer Investitionen des ÖPNV gedacht – seit 2019 können auch weitere Mobilitätsformen (intermodale Vernetzung, Radverkehr) und vor allem auch der Betrieb des ÖSPV über sie finanziert werden; deren Anteil an der Nutzung der Abgabe ist jedoch gering. Gemeinden ohne Verkehrsangebot dürfen keine Abgabe fordern.

Kurzbewertung

Die Erhebung der Arbeitgeberabgabe ermöglichte in Frankreich das, was als Wiederbelebung des ÖPNV wahrgenommen wird, insbesondere durch die

⁵⁰ Diesem Ausschuss gehören insbesondere Vertreter der Arbeitgeberverbände, Vertreter der Gewerkschaften, Vertreter der im Gebiet ansässigen Vereinigungen, insbesondere der Nutzer- oder Einwohnerverbände, sowie per Los bestimmte Einwohnerinnen oder Einwohner an. Die Arbeitgebervertreter verfügen über die Mehrheit der Sitze. Die zuständige Behörde ruft den Ausschuss mindestens halbjährlich ein. Der Ausschuss nimmt Stellung u. a. zu Umfang Ausbau und Qualität des ÖSPV-Angebots, Kostendeckungsgrad, Höhe des Versement Mobilité und deren Weiterentwicklung sowie verkehrspolitischen Richtungsentscheidungen; vgl. *Code du Transport, Article L1231-5*.

angestoßene Errichtung diverser Straßenbahnnetze und Bus-Rapid-Transit-Systeme. Sie ist die Haupteinnahmequelle des ÖSPV auch für den laufenden Betrieb⁵¹ und stellt den wichtigsten Baustein des ÖSPV-Finanzierungssystems dar, teils ermöglicht sie Gemeinden fahrscheinlose Angebote.

Von der notwendigen Akzeptanz bei den abgabepflichtigen Unternehmen und deren Beschäftigten geht gleichzeitig ein Anreiz dafür aus, die Mittel aus dem Versement Mobilité für den Ausbau und einen modernen, attraktiven ÖPNV und die dafür erforderlichen Investitionen einzusetzen.

Abgabenrechtlich erscheint eine Einführung in Deutschland in dieser Form anspruchsvoll.⁵² Im französischen Modell berechnet sich die Abgabe als Anteil an der Lohnsumme und belastet damit die Arbeitgeber unabhängig von deren Vorteil durch ÖSPV-Erschließung (und auch von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit). Zudem erfolgt die Erhebung auf Ebene von agglomerationsweit zuständigen Aufgabenträgerorganisationen, sodass der gesamte Ballungsraum einheitlich von den Erträgen profitiert. Im Falle einer Übertragung auf Deutschland mit dem Ziel der ÖSPV-Finanzierung wäre abzuwägen, wie auch in Deutschland eine vergleichbare wirtschaftliche Gleichbehandlung der unterschiedlichen Kommunen erreicht sowie eine zu hohe Abgabenlast vermieden werden können. Wichtig ist auch sicherzustellen, dass die Erträge nicht für andere Zwecke als den ÖSPV verwendet werden können. Alternativen für eine nachhaltig planungssicheren Finanzierung sind in den folgenden Abschnitten dargestellt.

⁵¹ Gemäß einer im Mai 2024 veröffentlichten Bewertung deckte der Versement Mobilité zwischen 2014 und 2024 52 % der Kosten; <https://www.cerema.fr/fr/actualites/quelle-place-du-versement-mobilite-finance-ment-mobilites>

⁵² Baden-Württemberg hat die Einführung eines Arbeitgeber-Beitrags im Modell des „Mobilitätspasses“ umfassend mit positivem Ergebnis geprüft, Ergebnisdokumentation Modellprojekt Mobilitätspass, Stuttgart/Berlin Januar 2024
https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/240131_Ergebnisdokumentation_Mobilit%C3%A4tspass_barrierefrei.pdf

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	 Eine Übertragung dieser Abgabe kann nach Einschätzung von KCW ein geeigneter Ansatz sein, das Deutschland-Angebot (anteilig) zu finanzieren, soweit die Einnahmen übergeordnet in Ballungsräumen vereinnahmt und verwendet werden und nicht nur individuellen Kommunen zufließen.
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	Beispiel für die Wirkung der Zweckbindung für Investitionen und Betrieb des ÖSPV; in Frankreich unverändert Hauptfinanzierungsquelle des ÖSPV, übertragbar soweit die Einnahmen übergeordnet in Ballungsräumen vereinnahmt und verwendet werden und nicht nur individuellen Kommunen zufließen.
Finanzielle Planungssicherheit	 Beispiel für den positiven Effekt der Verfügbarkeit einer dauerhaft stabilen Finanzierungsquelle der Kommunen, soweit die Finanzierung exklusiv für den ÖSPV zu verwenden ist.
Sozial gerechte Finanzierungswege	Abgabe berechnet sich als Anteil an der Lohnsumme und belastet damit die Arbeitgeber nicht direkt im Verhältnis zu deren Wirtschaftskraft und Vorteil durch ÖSPV-Erschließung

4.3 Erfolg durch Planungssicherheit III: Finanzierung des Regionalen Personenverkehrs (RPV) in der Schweiz

In der Schweiz sind anhand eines Integralen Taktfahrplans (ITF)⁵³ die Angebote von Fern-, Regional- und Ortsverkehr der Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasser vollständig abgestimmt. Das Schweizer Personenbeförderungsgesetz (PBG⁵⁴) erfasst in seinem Art. 1 einheitlich die regelmäßige und gewerbsmäßige Personenbeförderung dieser Verkehrsträger.⁵⁵ Anders als in Deutschland hat in der Schweiz der Bund (der aber nach Fläche und Bevölkerungszahl eher einem

⁵³ Das Prinzip des Integralen Taktfahrplans für Planung und Betrieb des ÖPNV nach dem Vorbild der Niederlande und der Schweiz (vgl. <https://news.sbb.ch/artikel/112279/die-sbb-faehrt-mit-takt-seit-40-jahren>) ist inzwischen Allgemeingut (vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Taktfahrplan>) und liegt auch den Überlegungen für den „Deutschlandtakt“ zugrunde.

⁵⁴ In der zum 1.1.2025 in Kraft getretenen Fassung.

⁵⁵ Darüber hinaus auch die regelmäßige und gewerbsmäßige Personenbeförderung mit Seilbahnen, Aufzügen und anderen spurgeführten Transportmitteln (Art. 1 PBG).

hiesigen größeren Bundesland vergleichbar ist) das ausschließliche Recht zur regelmäßigen und gewerbsmäßigen Personenbeförderung inne; der Bund kann Unternehmen für diese Personenbeförderung Konzessionen erteilen (Art. 4 und Art. 6 PBG). Kantone (zusammen mit dem Bund) oder Gemeinden können – je nach Art des Verkehrs – nicht kostendeckende Angebote bestellen, d.h gegen Abgeltung der ungedeckten Kosten mit Unternehmen vereinbaren. Eine der Gewerbefreiheit in Deutschland⁵⁶ vergleichbare „Wirtschaftsfreiheit“ besteht für Personenbeförderungsdienste in der Schweiz nicht.

In Hinsicht auf den regionalen Personenverkehr ist in der Schweiz gesetzlich geregelt, dass der Bund zusammen mit den Kantonen als Besteller agiert. Bund und Kantone haben hier den Unternehmen die gemäß einer Planrechnung ungedeckten Kosten des bestellten Angebots abzudecken (Art. 28 PBG). Die Abgrenzung des Begriffs des regionalen Personenverkehrs (RPV) und die Abgeltungsregelungen ergeben sich aus der Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr⁵⁷ (ARPV): Beim regionalen Personenverkehr handelt es sich um den Personenverkehr innerhalb eines Kantons einschließlich der Groberschließung von Ortschaften⁵⁸ sowie um den Personenverkehr zwischen benachbarten Kantonen (inklusive angrenzender ausländischer Regionen), nicht aber um den eigentlichen Stadt- und Ortsverkehr. Aus der ARPV ergeben sich (Mindest-)Vorgaben und Schwellenwerte für den zu bestellenden Angebotsumfang. Dieser ist abhängig von der Personenanzahl, die auf dem meistbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich pro Tag befördert wird.⁵⁹ Es gilt:

- sind dies mindestens 32 Personen, so wird eine Mindesterschließung mit vier Kurspaaren (jeweils eine Hin- und Rückfahrt) sichergestellt;
- sind dies mehr als 500 Personen, so kann ein Angebot mit einem durchgehenden Stundentakt mit 18 Kurspaaren bestellt werden (weitere Verdichtungen sind z.B. aus Kapazitätsgründen oder zur Erschließung zusätzlicher Marktpotenziale möglich).

Die ungedeckten Kosten der Angebote bestimmen sich als Differenz zwischen den geplanten Kosten des gewünschten Angebots sowie den erwarteten Erlöse aus dem Verkauf von Fahrausweisen im hierfür vorgesehenen Prozess der

⁵⁶ In der Schweizer Verfassung „Wirtschaftsfreiheit“.

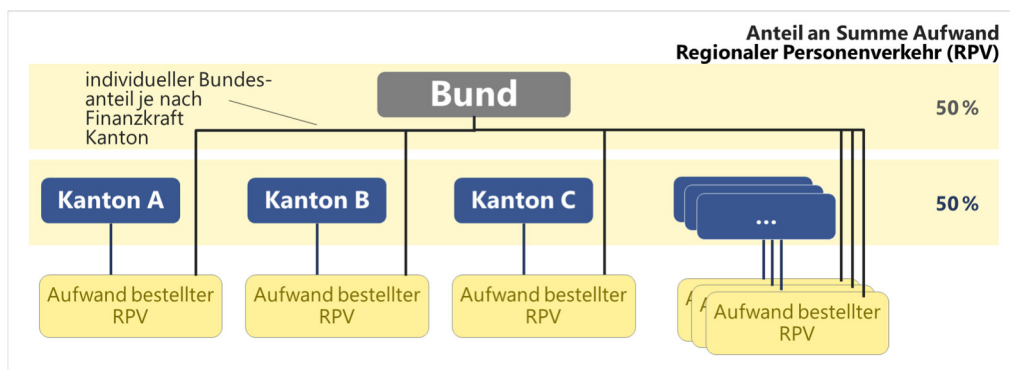
⁵⁷ In der zum 1.5.2025 in Kraft getretenen Fassung.

⁵⁸ Definiert wird die Groberschließung über die genaueren Regelungen zur „Erschließungsfunktion“ des Art. 5 der *Verordnung über die Personenbeförderung (VPB)*: Danach dient etwa eine Linie der Groberschließung, wenn sie Ortschaften untereinander oder mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs verbindet. Schwellenwert für zu erschließende Siedlungsgebiete bzw. Siedlungsteile ist die Anzahl von mindestens 100 Personen, die dort das ganze Jahr über wohnen.

⁵⁹ Art. 8 ARPV; Abweichungen sind im begründeten Einzelfall möglich.

Bestellung der Leistungen; die Details regelt die ARPV. Im PBG ist festgelegt, wie sich Bund und Kantone die Kosten aufteilen: gemäß Art. 30 Abs. 1 PBG tragen beide jeweils 50 % der Abgeltungen (vgl. Abbildung 4). Geregelt ist auch die Aufteilung zwischen den Kantonen, wenn mehrere Kantone bei einer Linie beteiligt sind und dass die Kantone bestimmen, ob Gemeinden oder andere Körperschaften an der Abgeltung beteiligt werden.

Abbildung 4: Häufige Aufwandstragung RPV zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz



Quelle: KCW GmbH

Kurzbewertung

Nach aktueller Auskunft des für den Bund zuständigen Bundesamts für Verkehr (BPV) finanzieren Bund und Kantone auf diese Weise ca. 1 550 Linien des regionalen Verkehrs mit rund 2,2 Milliarden Franken,⁶⁰ eine Summe, die zum aktuellen Kurs (Stand Ende Juli 2025) 263 Euro pro Kopf der Bevölkerung entspricht. Der durchschnittliche Anteil des Bundes an der Finanzierung liegt bei etwa 50 % und unterscheidet sich im Einzelnen nach der Finanzkraft der Kantone.⁶¹

Vergleichbar ermittelte Werte für deutsche Bundesländer bestehen nicht. Als Anhaltspunkt kann eine Abschätzung für Baden-Württemberg dienen: Land und Kommunen setzen zusammen gegenwärtig ca. 300 Euro pro Kopf für den ÖSPV ein (MV Baden-Württemberg 2025: 3). Eine Bereinigung durch KCW um die grob geschätzten städtischen Anteile und den Ausgleich für Tarifabsenkungen (insbesondere Deutschlandticket), die in den Schweizer Werten nicht enthalten sind, führt zu einer Größenordnung von etwa 200 Euro pro Kopf. Kaufkraftbereinigt liegt Baden-Württemberg für den Regionalbusverkehr damit in

⁶⁰ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/allgemeine-themen/rpv/bestellverfahren.html>; letzter Zugriff am 03.06.2025

⁶¹ Im Jahr 2017 variierte der Bundesanteil an der Finanzierung zwischen 27 und 80% (BAV 2017: 5). Für die Jahre 2026 bis 2028 sind als Bundesanteil knapp 3,5 Mrd. CHF vorgesehen; <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=101577>.

einer vergleichbaren Größenordnung – in anderen Worten, die Schweiz wendet für ihren exzellenten Regionalbusverkehr nicht substanziell mehr Mittel auf als Baden-Württemberg, parallel dazu ist das Verkehrsangebot der Eisenbahn in der Schweiz deutlich stärker ausgebaut.

Diese Mitfinanzierung des regionalen Verkehrs sorgt – im Kontext der auch wirtschaftlich starken Stellung der Schweizer Gemeinden – durch die langfristig stabile Finanzierung des öffentlichen Verkehrs für Planungssicherheit für den laufenden Betrieb. Dies kann als eine der wesentlichen Voraussetzungen des Erfolgs des Schweizer ÖPNV angesehen werden.

Eine Mitfinanzierung des (prognostizierten und abgestimmten Aufwands) der Aufgabenträger in der Form eines Anteilsverhältnisses der Länder zu den jeweiligen Aufgabenträgern wäre auch in den deutschen Bundesländern grundsätzlich umsetzbar. Dies findet sich beispielhaft bei der Höhe von Mitteln aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) für die Pflichtaufgabe Schülerbeförderung in mehreren Bundesländern. Bei der Festlegung der Finanzierungsanteile sind die Unterschiede zur Schweiz zu beachten (keine Spaghetti-Finanzierung; hohe Tarifierlöse; finanziell gesunde Aufstellung der Schweizer Gemeinden in der föderalen Struktur). Eine Übertragung der Elemente des Schweizer Erfolgsmodells im Rahmen der im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vorgesehenen neuen gesetzlichen Regelung für die ÖPNV-Finanzierung müsste entsprechend durch eine Lösung bezüglich der finanziellen Situation der deutschen Kommunen flankiert werden.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Eine Übertragung der Finanzierungslogik könnte einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung eines Deutschland-Angebotes schaffen.
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Beispiel für die Befähigung der Kantone zur Finanzierung der Kosten des regionalen ÖPNV; hervorzuheben ist insbesondere die Differenzierung nach deren Finanzkraft.
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Beispiel für den positiven Effekt der Verfügbarkeit einer dauerhaft stabilen Finanzierungsquelle der Kantone
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

4.4 Planungssicherheit für Investitionen im kommunalen ÖPNV: Beispiel des Programms Agglomerationsverkehr (Schweiz)

In Deutschland fehlen – trotz wiederkehrender Forderungen danach⁶² – verbindliche Vorgaben für eine ganzheitliche Raumordnung, die die Siedlungs- und Bebauungsplanung mit der Verkehrsplanung durchgängig koordiniert.⁶³ Die Schweiz hat hingegen ein Raumordnungsrecht etabliert, in dem überregionale Regelungen und die kantonale Richtplanung, das zentrale Steuerungsinstrument der Kantone, ineinandergreifen. Um Überlastungen aus Wechselwirkungen zwischen neu geschaffenen Verkehrsangeboten, die zusätzliches Siedlungswachstum anstoßen, und einer Siedlungsentwicklung, aus der wiederum ein höheres Verkehrsaufkommen erwächst, zu begegnen, fördert der Bund in der Schweiz das spezielle *Programm Agglomerationsverkehr (PAV)*. In diesem Programm gewährt der Bund Mittel für solche Verkehrsinfrastrukturen, die einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem der Agglomerationen dienen. Im Ergebnis einer kohärenten Planung von „Verkehr und Siedlung“, die die umgebende Landschaft einbezieht, tragen die geförderten Verkehrsinfrastrukturen zu einer nachhaltigen Raumentwicklung bei und sichern die Erreichbarkeit der Städte und Agglomerationen für das Umland. Der Fokus liegt auf Agglomerationen (bestehend aus Gemeinden, Regionen und Kantonen), da hier bislang Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum auftraten und auch zukünftig weiter erwartet werden. Dieser Fokus gewährleistet vor allem auch eine kohärente „Verkehrs- und Siedlungsplanung“ über kommunale, kantonale und auch nationale Grenzen hinweg.

Das Programm Agglomerationsverkehr weist zusätzlich zur Planungssicherheit weitere Merkmale auf, die das Erreichen der gesetzten Ziele ermöglichen sollen:

- Die Inanspruchnahme der Mittel setzt voraus, dass eine Agglomeration ein Agglomerationsprogramm erstellt. Dieses muss alle Maßnahmen im Kontext von „Verkehr und Siedlung“ während des Programmzeitraums beinhalten, auch diejenigen, für die keine Mittel beantragt werden. Das Programm muss auf den gesetzlichen Anforderungen an Raum- und Siedlungsplanung aufbauen, insbesondere auf den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes. Der Bund erwartet, dass in den Agglomerationsprogrammen eine

⁶² Vgl. die Auswertung in KCW (2020: 122 f.).

⁶³ In diesem Abschnitt werden die Schweizer Bezeichnungen des Programms verwendet. Agglomeration definiert einen verdichteten städtischen Raum bestehend aus Kernstadt/Kernstädten und den umliegenden Gemeinden. Das „Agglomerationsprogramm Verkehr und Siedlung“ bezieht sich jeweils auf die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung in einem Raum.

Betrachtung des Gesamtsystems erfolgt, nicht nur die für die zur Förderung beantragten Infrastrukturinvestitionen. Für diese müssen die Betriebskosten durch die Antragsteller bereits gesichert sein.⁶⁴ So entsteht ein starker Hebel für die Ernsthaftigkeit der Maßnahmen.

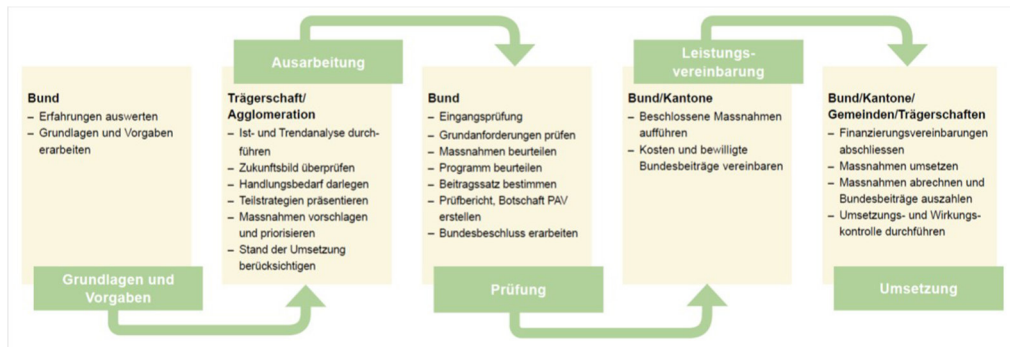
- Das Bewilligungsverfahren umfasst eine Prüfung durch den Bund und einen ernsthaften, formalisierten Dialog zwischen Bund und Agglomeration über den Entwurf des Agglomerationsprogramms, die beantragten Maßnahmen und die Bewilligungen. So wird eine hohe Verbindlichkeit und ein starker Anreiz für die gesamthafte Zielperspektive, „Verkehrs- und Siedlungsentwicklung“ wirkungsvoll aufeinander abzustimmen, sowie für die richtige Prioritätensetzung erzeugt.
- Die Wirkungskontrolle der jeweiligen Programmgeneration nutzt der Bund, um die Projekte im Sinne eines kontinuierlichen Lernens weiterzuentwickeln. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden vom Bundesamt für Raumentwicklung ebenso wie die Ergebnisse der ebenfalls verpflichtenden Evaluation⁶⁵ veröffentlicht. Die Wirkungskontrolle prüft die Erreichung folgender Ziele: Qualität der Verkehrssysteme verbessern, Siedlungsentwicklung nach innen fördern, Verkehrssicherheit erhöhen, Umwelt und Ressourcenverbrauch vermindern (ARE 2023a).). Zentrale Schlussfolgerung der Wirkungskontrolle 2022 ist, dass neben der Quantität der umgesetzten Maßnahmen deren Qualität noch stärker in den Mittelpunkt gestellt werden muss (EFK 2022: 5).

Das Programm wird jeweils in vierjährigen Zyklen aufgelegt, im Anschluss wird die Wirksamkeit evaluiert (vgl. Abbildung 5).

⁶⁴ Die Schweizer Kommunen verfügen über eigenes Steuer(setzungs)recht und sind daher regelmäßig in der Lage, ihren Anteil an den Kosten des ÖSPV zu decken. Ihre Finanzlage gilt als stabil, vgl. die Ergebnisse aus dem Gemeindemonitoring 2024, <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/jahresbericht/einblicke-2024/gemeindemonitoring> (letzter Zugriff 20.07.2025)

⁶⁵ Diese „Wirkungskontrolle“ findet im vierjährigen Turnus für die jeweilige Generation der Agglomerationsprogramme statt.

Abbildung 5: Vierjähriger Prozesszyklus Programm Agglomerationsverkehr (PAV)



Quelle: ARE (2023b: 7)

Der Bund finanziert durch das Programm Agglomerationsverkehr Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Agglomerationen anteilig mit, wenn die Projektträgerschaft (die beteiligten Kantone, regionalen Körperschaften sowie Gemeinden) in einem Agglomerationsprogramm nachweist, dass die geplanten Infrastrukturprojekte in eine zielgerichtete Gesamtverkehrsplanung eingebunden und mit den übergeordneten Verkehrsnetzen und der Siedlungsentwicklung aus der kantonalen Planung abgestimmt sind.

Die Mittel für die Agglomerationsprojekte stammen inzwischen⁶⁶ aus dem Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF). Für den Fonds wurde eine eigene verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen; Art. 86 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV). Dessen Abs. 2 regelt die Quellen, aus den sich der Fonds speist – hierzu gehören etwa der Ertrag aus der Nationalstraßenabgabe, ein Anteil des Ertrags der Verbrauchssteuer auf Treibstoffe oder der Ertrag aus der Fahrzeugverbrauchssteuer.⁶⁷ Die weitere Ausgestaltung des Fonds und seine Bewirtschaftung, die Regelung der Höhe der vom Bund geleisteten Beiträge, des Beitragssatzes, die Festlegung der beitragsberechtigten Städte und Agglomerationen etc. erfolgen durch entsprechende Rechtsvorschriften.⁶⁸

⁶⁶ Vorausgegangen war eine bis 2027 befristete Finanzierung von Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs über den damaligen Infrastrukturfonds auf Basis einer Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA); vgl. die Darstellung unter 1.1 in den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPV). <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html>, dort Download unter „Agglomerationsprogramme 5. Generation“

⁶⁷ Vgl. die Auflistung Art. 86 Absatz 2 BV.

⁶⁸ Vgl. die geraffte Darstellung unter 1.3 in den Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPV). Die aktuellen Richtlinien sind auf der folgenden Webseite unter dem Punkt „Agglomerationsprogramme 5. Generation“ zugänglich <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/mobilitaet/programme-und-projekte/pav.html> (letzter Zugriff 29.07.2025)

Anlass für die Umstellung vom vorhergehenden befristeten Infrastrukturfonds auf den verfassungsmäßig gesicherten unbefristeten NAF war die Diagnose einer absehbaren zunehmenden Finanzierungslücke durch wachsenden Anforderungen an die Straßeninfrastruktur und entsprechende erhöhte Kosten für Betrieb und Unterhalt einerseits und eine abnehmende Finanzierungsbasis der bis dahin bestehenden Quellen.⁶⁹ Analog zur Finanzierung der Schiene (Bahninfrastrukturfonds – BIF) wurde deshalb auch für Straßeninfrastruktur und die Agglomerationen die Fondslösung mit einer verbreiteten Finanzierungsbasis geschaffen. Für die Neugestaltung war wegen der erforderlichen Anpassung der Verfassung der positive Volksentscheid (2017) über den hierzu ergangenen Bundesbeschluss erforderlich.

Kurzbewertung

Durch das Programm Agglomerationsverkehr hat die Schweiz eine langfristig stabile und ausreichend dotierte Finanzierungsgrundlage für Investitionen in lokale (ÖV-)Infrastruktur etabliert. Die Förderhöhe wird dabei nach Maßnahmen und entsprechend der Finanzkraft der Kantone differenziert. Das Programm Agglomerationsverkehr weist zusätzlich zur Planungssicherheit weitere herausragende Stärken auf. Die Anforderungen an die Agglomerationsprogramme, das Bewilligungsverfahren und die Begleitung der Umsetzung führen zu einer konsequenten Ausrichtung auf die Ziele der Raumordnung und Verkehrsentwicklung. Da die Förderung nur für Maßnahmen in Agglomerationsprogrammen gewährt wird, besteht ein sehr starker Anreiz zur Zusammenarbeit der Kommunen und Kantone und zur Entwicklung qualitativ hochwertiger, abgestimmter Planungen.

Die Ziele der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Deutschland werden in durchaus vergleichbarer Weise erarbeitet, jedoch deutlich weniger konsequent umgesetzt. Eine Verknüpfung mit der Investitionsförderung würde voraussichtlich ähnlich positiv wirken.

Die Prüfung der Programme müsste in Deutschland überwiegend auf Ebene der Länder erfolgen. Eine bundesweite Fonds-Lösung für Investitionen im kommunalen ÖPNV, bei der die Mittelvergabe an entsprechende Prüfung durch die Länder geknüpft ist, wäre ebenfalls umsetzbar. Voraussetzung für die erfolgreiche Übertragung des Ansatzes auf Deutschland wäre, dass die Kommunen Planungssicherheit haben, aus Finanzausweisungen und Eigenmitteln ihre Anteile an den Investitionen und die Betriebskosten decken können (vgl. Abschnitt 3.2).

⁶⁹ <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/abstimmungen/abstimmung-naf.html>

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Die Übertragung des Konzeptes auf die Mitfinanzierung von Investitionen im ÖSPV in Deutschland könnte dazu beitragen, die integrierte Planung zu stärken und systematisch für die Aufgabenträger Planungssicherheit für die Finanzierung von Investitionen in die Infrastruktur des ÖSPV zu schaffen.
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Beispiel für Mitfinanzierung von Investitionen, die die Gemeinden und Kantone aus eigener Kraft kaum oder nicht bewältigen können; hervorzuheben sind die Differenzierung nach Finanzkraft und die Zielorientierung durch die verpflichtende Aufstellung von Agglomerationsprogrammen
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Beispiel für die erforderliche langfristige finanzielle Planungssicherheit bezüglich der Investitionen in den ÖSPV
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Finanzierung des Fonds aus Steuereinnahmen

5 Ergänzende Finanzierungsquellen

5.1 Relevanz ergänzender Finanzierungsquellen

Die zentralen Finanzierungssäulen für den ÖSPV sind die Nutzerfinanzierung über die Beförderungsentgelte und die Mitfinanzierung aus öffentlichen Haushalten. Letztere überwiegt in Deutschland.

Vor dem Hintergrund steigender Kosten auch im ÖSPV und nicht im gleichen Maße steigender bzw. sogar sinkender Erträge und Finanzzuweisungen an die kommunale Ebene fehlt vielen Gemeinden die Finanzkraft für den Ausbau, teilweise sogar für die Aufrechterhaltung des ÖPNV-Angebots sowie für die notwendigen Reinvestitionen in die Infrastruktur.

Neben der angemessenen Ausstattung der Aufgabenträger des ÖSPV mit finanziellen Mitteln (vgl. oben, insbesondere Kapitel 3.2.3) zur Sicherung der Umsetzbarkeit des Deutschland-Angebots rücken insbesondere für ambitioniertere Aufgabenträger die Fragen,

- woher diese die für die Realisierung ihrer gewünschten zusätzlichen Angebotsentwicklung erforderlichen Mittel gewinnen können sowie
- wie die Einnahmenbasis des ÖSPV gestärkt werden kann und insbesondere, ob Dritte an der Finanzierung beteiligt werden sollten und welche das sind,

wieder mehr in den Vordergrund. Nachfolgend werden beispielhaft einzelne der derzeit diskutierten Ansätze vorgestellt, mit denen die Aufgabenträger ihre eigene Finanzierungsbasis für den ÖSPV stärken können.

Verbreitet ist die Annahme, dass insbesondere die Ansätze zur Stärkung der Einnahmenbasis und der Nutznießer-Finanzierung helfen können, die Eigenfinanzierungskraft der Kommunen zu stärken und diese so besser in die Lage zu versetzen, ihre Eigenanteile aufzubringen; ihr Potenzial ist dennoch begrenzt. Unverändert bleibt damit vorrangig, dass die Finanzierung aus Steuereinnahmen in ihrer Höhe und Planbarkeit die laufenden Kosten und turnusmäßigen Investitionen sicherstellen muss (siehe oben Kapitel 3).

Nachfolgend stellen wir zunächst vor, aus welchen Quellen auf Bundesebene zusätzliche Mittel für den ÖSPV auf kommunaler Ebene verfügbar gemacht werden können (Kapitel 5.2 und 5.3). Anschließend zeigen wir zwei Beispiele für die Stärkung der Erträge auf kommunaler Ebene aus höherer Nutzung bzw. durch Abschöpfung von durch den ÖSPV generierten Mehrwert (Kapitel 5.4 bis 5.6).

5.2 Neue Staatseinnahmen durch Ausweitung des Emissionshandels

Ab 2027 soll das bereits für andere Sektoren etablierte europäische Emissionshandelssystem auch auf den Sektor Verkehr ausgeweitet werden (als zweite Stufe nach dem englischen Begriff *emission trading system* im Folgenden abgekürzt als „ETS II“ bezeichnet). Im ETS II setzt das Inverkehrbringen der erfassten fossilen Brennstoffe (und damit die mit deren Nutzung verursachten Treibhausgase) europaweit den Erwerb von entsprechenden Emissionszertifikaten (je Tonne CO₂) voraus. Der Preis der Zertifikate ergibt sich aus Angebot und Nachfrage der dem ETS II zugeordneten Gesamtmenge an Zertifikaten (neben dem Verkehrssektor vor allem der Gebäudesektor), wobei die Menge von Jahr zu Jahr verknappt werden wird.⁷⁰ Sollte es innerhalb einer halbjährigen Beobachtungsperiode bis Ende Juni 2026 zu außergewöhnlich hohen Energiepreisen

⁷⁰ Die zentralen Regelungen finden sich im Kapitel IVa, Artikel 30a bis 30k, der Richtlinie 2003/87/EG (aktuelle Fassung); die lineare jährliche Reduktion beträgt anfangs 5,1 % und ab 2028 – so nicht Anpassungsfaktoren greifen – 5,38 %, vgl. Art. 30c der Richtlinie.

kommen, wird der Start des ETS II auf das Jahr 2028 verschoben; vgl. Art. 30k Richtlinie 2003/87/EG (aktuelle Fassung).

Das ETS II wird einerseits den ÖPNV, soweit Fahrzeuge weiterhin mit fossilen Treibstoffen betrieben werden, sehr wahrscheinlich verteuern. Andererseits führt das ETS II zu neuen Staatseinnahmen. Zur möglichen Verwendung der Einnahmen trifft die Richtlinie 2003/87/EG (aktuelle Fassung) Regelungen, unterschieden nach dem Klima-Sozialfonds (für die Bundesrepublik Deutschland ein fixierter Teilbetrag in Höhe von 5,3 Mrd. Euro im Gesamtzeitraum 2027 bis 2032) und den „übrigen“ Einnahmen. Die „übrigen“ Einnahmen des ETS II sind von den Mitgliedstaaten für die in Art. 10 Abs. 3 Richtlinie 2003/87/EG (aktuelle Fassung) festgelegten Zwecke zu verwenden, u. a. für „Investitionen in und Beschleunigung des Übergangs zu Verkehrsträgern, die erheblich zur Dekarbonisierung des Sektors beitragen, einschließlich der Entwicklung eines klimafreundlichen Personen- und Güterverkehrs auf der Schiene sowie von Busdiensten und -technologien“ (Buchstabe f).

Ein Anteil an diesen Einnahmen könnte demnach, wenn er z. B. über das Regionalisierungsgesetz in das System der ÖSPV-Finanzierung eingespeist werden würde (KCW 2024b: Kapitel 7.3.4), als Beitrag für die Deckung identifizierter Mehrbedarfe zumindest übergangsweise eingesetzt werden. Hinderlich ist allerdings, dass wegen des Marktpreismechanismus des ETS II die zu erwartenden Einnahmen bislang nur szenarisch abgeschätzt werden können.⁷¹

⁷¹ Die Unsicherheit über den anfangs zu erwartenden Zertifikatspreis ist hoch – in Szenarien wurden etwa die Effekte von Preisen zwischen 50, 150 und 250 Euro errechnet; vgl. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023: 41–43, Tabellen 1 bis 3 des Anhangs). Zum Vergleich: Der Preis der Emissionszertifikate des durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) geregelten nationalen Zertifikatehandels beträgt für 2025 55 Euro; § 10 Abs. 2 Nr. 1 BEHG. Nach den genannten szenarisch gesetzten Preisen für das ETS II könnte Deutschland im Geltungszeitraum 2027 bis 2032 mit Gesamteinnahmen zwischen 53 Mrd. Euro und 305 Mrd. Euro rechnen.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ zusätzliche Finanzierungsquelle für Bundesmittel, die europarechtlich für diesen Zweck vorgesehen ist.
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Bei Nutzung als zweckgewidmeter, zusätzlicher Finanzierungsquelle für den ÖSPV
Finanzielle Planungssicherheit	Soweit die Mittel verlässlich als zweckgewidmete, zusätzlicher Finanzierungsquelle für den ÖSPV bereitgestellt werden (z. B. im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes, vgl. oben)
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ Steuerfinanzierung

5.3 Umbau von Steuervergünstigungen im Verkehr

In Deutschland bestand bei der Einführung und Weiterentwicklung von Steuervergünstigungen lange nur ein geringer oder kein Fokus auf umwelt-, klimaschädliche und soziale Auswirkungen bzw. finanzielle Fehlanreize in dieser Richtung. Das gilt auch und gerade für den Verkehrssektor. Hier besteht Bedarf, Anreize für Veränderungen hin zu klimafreundlichem Verkehrsverhalten zu schaffen und ihm widersprechende Fehlanreize zu beseitigen, da der Verkehrssektor bei der Treibhausgasminde rung in Deutschland deutlich hinterherhinkt.⁷² Trotz inzwischen langjähriger Kritik sind weiter Haushaltsmittel in erheblichem Umfang als Steuererleichterungen „gebunden“, die sich nach ihrer aktuellen Ausgestaltung zugunsten der Pkw-Nutzung und fossiler Kraftstoffe auswirken. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen bezifferte die Höhe dieser insbesondere steuerlichen Subventionen im Verkehrsbereich schon 2017 auf knapp 30 Mrd. Euro pro Jahr (SRU 2017: 7). Dabei stehen die Dienstwagenbesteuerung (steuerlich begünstigte private Nutzung), die Abschaffung des Dieselsteuerprivilegs (Angleichung der Energiesteuer von Diesel an Benzin) sowie die Abschaffung/Reform der Entfernungsbzw. Pendlerpauschale im

⁷² Vgl. UBA, Klimaschutz im Verkehr, Stand 12.03.2025, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#undefined>

Fokus.⁷³ Ein Umbau dieser Subventionen könnte das Potenzial bieten, einen Anteil der so „freiwerdenden Mittel“ zugunsten der Förderung des ÖSPV zu nutzen.⁷⁴

Dieses Gutachten betrachtet nicht die Frage, ob und inwieweit die mit den Steuerergünstigungen intendierten Zwecke insgesamt – und ggf. wie – in eine nicht mehr klimaschädliche steuerliche Entlastung überführt werden könnten.⁷⁵ Eine Ausweitung des ÖPNV-Angebotes gewährleistet ein Mobilitätsangebot, das eine wesentliche Reduktion der Mobilitätskosten von Berufspendlerinnen und -pendlern zur Folge hat.⁷⁶ Daher kann dieses Ziel mit einer Verwendung von zusätzlichen Haushaltsmitteln für den ÖPNV statt der bisherigen Steuererleichterungen grundsätzlich erreicht werden.

Zu beachten ist auch, dass die bloße Änderung der Besteuerung zu (erwünschten) Verhaltensänderungen führen dürfte, die sich ihrerseits wieder auf die Höhe der Steuereinnahmen auswirken – entsprechende Anpassungen führen also nicht automatisch zu Steuermehreinnahmen in gleicher Höhe.

Der Bund könnte einen Teil der im Ergebnis resultierenden Steuermehreinnahmen verwenden, um höhere Mittel für den ÖSPV zu refinanzieren, die dann z. B. über das Regionalisierungsgesetz den Ländern zur Verfügung gestellt werden. Allerdings hat die neue Bundesregierung hier bisher eher entgegengesetzte Signale gesetzt: Der Koalitionsvertrag sieht eine dauerhafte Erhöhung der Pendlerpauschale zum 01.01.2026 auf 38 Cent ab dem ersten Kilometer vor,⁷⁷ was eine zusätzliche haushalterische Belastung von 2 Mrd. Euro p.a. auf insgesamt 7 Mrd. Euro bedeutet.

⁷³ In einer aktuellen Studie wird die Höhe der Subventionen umgerechnet in (implizite) negative CO₂-Preise, die aufzeigen sollen, „wie stark Bürgerinnen und Bürger durch Subventionen für den Ausstoß einer Tonne CO₂ indirekt belohnt werden, statt Anreize zu setzen, Emissionen zu senken“, vgl. Plötz et al. (2024: 1).

⁷⁴ Zu beachten dabei ist, dass die Änderung der Besteuerung zu (erwünschten) Verhaltensänderungen führen dürfte, die sich ihrerseits wieder auf die Höhe der Steuereinnahmen auswirken. Dies ist bei der Anpassung der so „freiwerdenden“ Steuerlast und der Anpassung im Sinne einer Verwendung für den ÖPNV zu beachten, dass diese nicht automatisch zu Steuermehreinnahmen in gleicher Höhe führen. Zudem bestehen Abhängigkeiten vom Pfad und der Ausgestaltung eines solchen Umbaus.

⁷⁵ Beispielhaft für viele Vorschläge sei auf den Ansatz des „Mobilitätsgeldes“, z.B. im Steuerkonzept des DGB (<https://www.dgb.de/geld/steuerkonzept/>) verwiesen. ver.di (2019) weist auf die Notwendigkeit einer sozial gerechten Ausgestaltung eines solchen Umbaus hin.

⁷⁶ Beispielhaft sei der vom ADAC regelmäßig herausgegebene „ADAC Mobilitätsindex“ angeführt, der u.a. die Kosten für Pkw und ÖPNV und deren Entwicklung gegenüberstellt. Dieser zeigt, dass die monatlichen Ausgaben für die Pkw-Nutzung (inkl. Kraftstoff, Wartung, Versicherung, Steuern, Wertverlust) deutlich höher sind als für den ÖPNV. Für viele Haushalte sind die Mobilitätskosten für den Pkw ein zentraler Posten; ÖPNV-Tickets wären der Regel deutlich günstiger. (ADAC 2024)

⁷⁷ CDU, CSU und SPD, Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag 21. Legislaturperiode, S. 46.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ Denkbare zusätzliche Quelle für Bundesmittel
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ Denkbare zusätzliche Finanzierungsquelle für Bundesmittel, die für den ÖSPV verwendet werden können
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Denkbare zusätzliche Finanzierungsquelle für Bundesmittel, die für den ÖSPV verwendet werden können
Sozial gerechte Finanzierungswege	✓ kann zu einer sozial gerechteren Finanzierung von Mobilitätskosten führen; die Verwendung „freiwerdender Mittel“ für den ÖSPV kann dazu beitragen, Mobilitätskosten für die Bevölkerung zu senken

5.4 Stärkung von Kooperationen

Ein wesentlicher Ansatz zur Verbesserung der Erlössituation des ÖSPV besteht darin, dass Arbeitgeber, Veranstalter o. a. alle Beschäftigten, Gäste usw. „solidarisch“ in die Finanzierung einer kostengünstigen ÖPNV-Nutzung einbeziehen oder für Abnahme durch größere Gruppen von Fahrgästen spezifisch günstigere Tickets anbieten.⁷⁸ Diese Maßnahmen, die bereits mancherorts (wenn auch meist nicht umfassend) genutzt werden, setzen darauf, den Erwerb von Tickets deutlich zu vereinfachen oder im Rahmen von Kooperationen zu Kombitickets zu verbinden. Zu unterscheiden sind hier der anlassbezogene „Mitkauf“ vom Erwerb von Tickets mit längerfristiger Geltung. Beispiele für Tickets, die touristische Gäste oder (Veranstaltungs-)Besucher anlassbezogen „mitkaufen“, sind:

- Veranstaltungstickets: Durch eine Vereinbarung zwischen Veranstalter und Verkehrsbetrieb bzw. Verkehrsverbund werden die Eintrittskarten zu Veranstaltungen auch als ÖPNV-Ticket anerkannt.
- Gästetickets: Übernachtungsgäste zahlen eine Übernachtungsabgabe. Im Gegenzug erhalten sie eine ÖPNV-Fahrtberechtigung. Im Ausland werden die zu Grunde liegenden Vereinbarungen mit den Tourismusverbänden in

⁷⁸ Der günstigere Ticketpreis im Vergleich zu frei verkauften, vergleichbaren Tickets ergibt sich durch die Abnahmebedingungen (z. B. Mitfinanzierung Arbeitgeber; Abnahme durch alle Beschäftigten o. ä.)

einzelnen Fällen auch gesetzlich vorgeschrieben (z.B. Bundesland Salzburg, Österreich).

Beispiele für Tickets mit Ausrichtung auf eine dauerhafte Nutzung sind:

- Jobtickets: Arbeitgeber erwerben für ihre gesamte Belegschaft Jobtickets und finanzieren diese (z.B. LandesTicket Hessen, das auf Grundlage eines Tarifvertrags für alle Beschäftigten des Landes ausgereicht wird). Viele Länder (z.B. Deutschland, Österreich) begünstigen derartige Modelle steuerlich; teilweise übernehmen die Arbeitgeber einen Teil des Preises.
- Semestertickets für Studierende: Die Studierendenschaft als Körperschaft öffentlichen Rechts geht die Verpflichtung ein, dass ihre Mitglieder ein ÖPNV-Ticket mit Gültigkeit für je ein Semester verpflichtend abnehmen.
- Mietertickets: Das Modell ist mit dem der Jobtickets weitgehend identisch, jedoch bisher in Deutschland noch nicht stark verbreitet.

Bei den dargestellten Tickets beruht die Kalkulation des Ticketpreises auf den Ticket-Erlösen, die durch diejenigen Personen, die den ÖPNV bereits nutzen, bisher erzielt werden, Zusatzeinnahmen als Gegenwert für Mehrnutzung sowie ggf. Mehraufwand für erforderliche Verkehrsangebote/Kapazität. Diese „solidarisch finanzierten“ Tickets sind demnach pro Übernachtung, Veranstaltung oder Monat individuell sehr preisgünstig, weil mehr Personen ein Ticket erhalten als nutzen und soweit höhere Ticketerlöse und Nachfrage erzielt werden, ohne dass eine kostspielige Ausweitung des Verkehrsangebotes erforderlich wird.

Auf den gleichen Markt zielen auch andere Varianten von Job- und Mietertickets, die in einer Art „Großkundenvertrag“ den Beschäftigten den Erwerb eines ÖPNV-Tickets zu einem ermäßigten Preis anbieten, wenn der Arbeitgeber einen Zuschuss gewährt und so eine höhere Nachfrage erreicht wird. Teilweise bezuschussen auch Kommunen solche Tickets. Größter Effekt dieser Tickets sind die mit der Erhöhung der Abonnentenzahlen verbundenen verlässlichen Einnahmen. Die günstigen Preise machen diese Tickets für Veranstalter, Universitäten und Betriebe attraktiv. Zusätzlich sorgen diese Tickets dafür, dass Menschen, die den ÖPNV bislang nicht oder selten nutzen, diesen ausprobieren und der Anteil der Stammkundschaft wächst. Die Innsbrucker Verkehrsbetriebe haben beispielsweise zielgerichtet insbesondere Jobtickets entwickelt – auch dadurch hält derzeit mehr als die Hälfte aller Bürgerinnen und Bürger in der Tiroler Landeshauptstadt ein ÖPNV-Abonnement.

Die wirtschaftlichen Potenziale derartiger Kooperationen unterscheiden sich naturgemäß je nach örtlichen Gegebenheiten und sind auch von einer aktiven, zielgerichteten Vermarktung abhängig. KfW bewertet konkrete Daten aus mehreren Regionen so, dass bei konsequenter Ausweitung solcher

Kooperationsmodelle die Fahrgelderlöse um einen zweistelligen Prozentanteil gesteigert werden können.

Die Nutzung der Potenziale ist dabei wesentlich vom Engagement der lokalen Akteure abhängig – anders als z. B. im angeführten Beispiel Salzburg ist die Einführung derartiger solidarfinanzierter Ticketmodelle durch Landesrecht in Deutschland rechtlich kaum umsetzbar.

Kritisch wird zu diesen Modellen teilweise eingewendet, dass die „solidarische Finanzierung“ der Ticket-Kooperationen auch Personen einbezieht, die den ÖSPV nicht nutzen oder solche, die bereits über ein Ticket verfügen und somit mehrfach in Anspruch genommen werden, auch wenn die individuelle finanzielle Belastung gering ist. Die Gestaltung fördert zudem effektiv die gewünschte Nutzung des ÖSPV.

Im Vergleich zwischen einer Finanzierung aus Steueraufkommen und der Nutzung von solidarisch finanzierten Ticketmodellen ist daher auch abzuwägen, ob einer geringeren finanziellen Inanspruchnahme je Person oder einer höheren Zielgenauigkeit der Abgabe der Vorzug gegeben werden soll.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	möglicher Beitrag zur Finanzierung des ÖSPV
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	Nutzen des Finanzierungsinstruments ist abhängig von Eigenschaften der Kommune (z.B. Anzahl Gäste, Arbeitsplätze)
Finanzielle Planungssicherheit	✓ Steigerung sicherer Erlöse, insbesondere über den Anteil der ÖPNV-Abonnements
Sozial gerechte Finanzierungswege	„Solidarische Finanzierung“ der Ticket-Kooperationen bezieht auch Personen mit vorhandenen Tickets oder ohne ÖPNV-Nutzung ein; keine soziale Differenzierung über Ticketpreis.

5.5 Einführung: Nutznießerfinanzierung

Nicht nur vereinzelte Aufgabenträger sehen sich in einer Situation, in der sie Schwierigkeiten haben, die für ihre Aufgaben im ÖSPV erforderlichen Eigenmittel aufzubringen. Für im ÖSPV ambitioniertere Kommunen kann entscheidend

sein, für den ÖSPV zweckgebundene Finanzierungsquellen nutzen zu können. Damit kommen Instrumente der sogenannten Nutznießerfinanzierung derzeit stärker in den Blick.

Als Nutznießerfinanzierung gelten Abgaben und Gebühren, die nicht von den Fahrgästen („Nutzerfinanzierung“), sondern von direkten und indirekten Nutznießern einer guten ÖPNV-Erschließung erhoben werden (z.B. zweckgebundene Abgaben im Rahmen einer Übernachtungssteuer (oder „Gästetaxe“), Parkgebühren, Stellplatzablösegebühren, Anti-Stau-Gebühren, oder Erschließungsabgaben). Auch der Versement Mobilité (Abschnitt 4.2) stellt ein solches Instrument dar. Durch diese wird ein Teil des bei Nutznießern anfallenden, aber aus Steuermitteln finanzierten Nutzens von ÖPNV-Angeboten und Ausbaumaßnahmen „abgeschöpft“ und zur Mitfinanzierung des ÖPNV genutzt.

Die Nutzung dieser Instrumente scheitert derzeit daran, dass den Kommunen diese Instrumente zur Stärkung ihrer Eigenfinanzierungskraft aus Rechtsgründen nicht zur Verfügung stehen. In Abhängigkeit vom jeweiligen Landesrecht ist vielerorts weitgehend ausgeschlossen, dass Aufgabenträger auch Nutznießer der von ihnen finanzierten Leistungen an den Aufwendungen beteiligen.

Eine neue Entwicklung stellt die in Kapitel 2.4 beschriebene Einführung der Möglichkeit von Kommunen in Baden-Württemberg, zweckgebundenen Abgaben für den ÖSPV zu ermöglichen.

Diese Instrumente sowie deren Stärken und Schwächen werden im Rahmen dieses Gutachtens nicht weiter vertieft. Wesentlich ist aber, dass für die Finanzierung eines gemeinsamen Standards und für eine Chancengleichheit beim Ausbau die Einnahmen übergeordnet vereinnahmt und verwendet werden müssen und nicht nur individuellen Kommunen zufließen dürfen. Der nachfolgende Abschnitt beschreibt beispielhaft mit Land Value Capture einen in Deutschland bisher weniger bekannter Ansatz.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	abhängig vom gewählten Instrument: Finanzielle Quellen, die den laufenden Betrieb, Ausbau und/oder Investitionen mitfinanzieren können
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	abhängig vom gewählten Instrument: Finanzierungsinstrumente eignen sich teilweise nur für bestimmte Herausforderungen in bestimmten Kommunen
Finanzielle Planungssicherheit	abhängig vom gewählten Instrument
Sozial gerechte Finanzierungswege	abhängig vom gewählten Instrument: zielgerichtete Einbeziehung von direkten oder indirekten Nutznießern in die Finanzierung des ÖSPV; bei der Ausgestaltung des jeweiligen Instrumentes zu beachten.

5.6 Nutznießerfinanzierung: Beispiel Land Value Capture

Als Land Value Capture (Abschöpfung der Wertsteigerung von Grundstücken) wird vor allem in England und Nordamerika eine Form der Finanzierung bezeichnet, mit der ein Teil der Wertsteigerung von Grundstücken privater Eigentümer abgeschöpft wird, die durch Investitionen der öffentlichen Hand in neue, hochwertige ÖPNV-Infrastruktur (mit entsprechend guten ÖPNV-Angeboten) bewirkt wird. Typische Beispiele sind die Errichtung von U-Bahn- oder S-Bahn-Strecken und Stationen: Im Umfeld der neuen Stationen steigen die Werte von Grundstücken und Liegenschaften deutlich. Durch Land Value Capture werden diese Wertsteigerungen zu einem wesentlichen Teil abgeschöpft, die Mittel werden dann für die Kosten dieser Infrastruktur verwendet.

Ein prominentes Beispiel für die Nutzung dieses Instruments ist die Elisabeth Line in London. Diese neu errichtete Bahnstrecke verläuft in Ost-West-Richtung unterhalb der gesamten Innenstadt von London; sie erschließt die Innenstadt von London für zusätzliche 1,5 Millionen Menschen mit einer Pendlerdistanz bis 45 Minuten und hat damit eine sehr große Bedeutung für Arbeitsplätze und Einzelhandel. Die Wirtschaftsverbände in London hatten daher von Anfang an Bereitschaft zur Mitfinanzierung der Infrastruktur signalisiert, damit diese Strecke tatsächlich errichtet werden kann.

In die Projektfinanzierung wurden zu wesentlichen Anteilen Beiträge der Wirtschaft integriert: freiwillige Finanzierungsbeiträge der Wirtschaft (100 Mio. GBP; Beitrag von Heathrow Airport (70 Mio. GBP), Erhöhung der Gewerbesteuer (4,1 Mrd. GBP über die Laufzeit), (verhandelte) Beiträge von Projektentwicklern im Umfeld von Bahnhöfen (300 Mio. GBP), Abgabe für abgeschlossene

Bauprojekte (kommerziell und Wohnen, 300 Mio. GBP), Abschöpfung von Wertsteigerung durch Grundeigentümer im Umfeld von 1 km um die neuen Bahnhöfe, die für die Bauarbeiten zwischendurch enteignet werden mussten (ca. 500 Mio. GBP). Insgesamt wurde somit gut ein Drittel der Kosten (ca. 14,8 Mrd. GBP) durch Beiträge von Nutznießern gedeckt (Buck 2017).

Die Wertsteigerung für die Grundeigentümer durch die neue Bahnstrecke wurde auf ca. 5,5 Mrd. GBP geschätzt (Preisstand 2012). An diesem Punkt wird, deutlich, dass nur 10% dieser Wertsteigerung durch die öffentliche Hand abgeschöpft werden. In der Nachbetrachtung wird noch ein deutlich höheres Potenzial für die Abschöpfung dieser „windfall profits“ (hierbei handelt es sich um Gewinne aus unverhofft auftretenden Entwicklungen, die nicht durch eigene Aktivität „verdient“ wurden) gesehen (Buck 2017). Die Abschöpfung erfolgt dabei in London über Grunderwerbsteuern im Falle des Verkaufs.

In Deutschland besteht kein vergleichbares Instrument für individuelle Entwicklungen von hochwertigen ÖPNV-Infrastrukturen. Am nächsten kommen ihm städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen i. S. d. §§ 165 ff. BauGB. In deren Rahmen können Kommunen Wertsteigerungen aus der Errichtung hochwertiger ÖPNV-Infrastrukturen ebenfalls abschöpfen. Beispiele für derartige Maßnahmen mit Errichtung von U-Bahnen sind die Messestadt Riem und der Arabellapark in München sowie die HafenCity in Hamburg. Die Übertragbarkeit des Instruments auf Fälle entsprechender Investitionen in Deutschland sollte nach Ansicht von KCW weiter geprüft werden.

Bei einer Übertragung dieses Modells in das deutsche Recht wäre Sorgfalt insbesondere dafür erforderlich, dass die Abschöpfung der Wertsteigerungen nicht zu zusätzlichen (z. B. Miet-)Belastungen für die Wohnbevölkerung und sozialer Verdrängung führt.

Prüfung anhand der Prämissen

Prämisse	Bewertung anhand der Prämisse
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓ als Beitrag zur Finanzierung bei bundesweiter Einführung des Instruments für alle Kommunen als Finanzierungsinstrument für große Investitionsvorhaben
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓ bei bundesweiter Einführung des Instruments für alle Kommunen als Finanzierungsinstrument für große Investitionsvorhaben

Finanzielle Planungssicherheit	✓ bei Übertragung durch die Verbesserung der Leistbarkeit und finanziellen Planungssicherheit in Bezug auf einzelne investive Großvorhaben
Sozial gerechte Finanzierungswege	unerwünschte Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit müssen in der Ausgestaltung ausgeschlossen werden

6 Fazit

Der öffentliche Nahverkehr hat eine zentrale Rolle bei Klimaschutz und sozialer Teilhabe. Damit verbunden soll er immer weiterreichende Ziele erfüllen, insbesondere durch umfangreichere und attraktive Angebote und Tarife, durch die Dekarbonisierung der Antriebe, Barrierefreiheit sowie gute Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten. Es steht außer Frage, dass diese Ziele alleine gestützt auf Fahrgelderlöse nicht erreicht werden können.

Gleichzeitig ist bei der aktuellen Höhe und Struktur der erforderlichen Mitfinanzierung des Nahverkehrs in Städten und Gemeinden durch Bund, Länder und Kommunen schon die Aufrechterhaltung des aktuellen Angebotes akut gefährdet. Die aktuelle Struktur kennt eine Vielzahl von unterschiedlichen staatlichen Finanzierungsinstrumenten, mit zum Teil widersprüchlichen Bedingungen ohne konsistente Ziele („Spaghetti-Finanzierung“). Mangels klarer gesetzlicher Regelungen besteht in den meisten Bundesländern keine Planungssicherheit bezüglich der verfügbaren Mitfinanzierung sowohl des laufenden Betriebs als auch der erforderlichen Investitionen. Daher fehlen die maßgeblichen Entscheidungsgrundlagen für die weitere Entwicklung des Angebots. Die Mitfinanzierung nach Haushaltslage führt häufig zu Abbruch oder Unterbrechung von Maßnahmen und damit zu unnötigen Mehrkosten („Stop-Start-Funding“). Der Blick auf nationale und internationale Best Practices zeigt deutlich die herausragende Bedeutung der Planungssicherheit bei der Finanzierung des laufenden Betriebs und von Investitionen.

Die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in Städten und Gemeinden muss daher dringend auf eine neue Grundlage gestellt werden.

1. Der kommunale ÖPNV braucht **effektivere Finanzierungsstrukturen**. Das bedeutet: Die Mittel, die der Bund und die Länder den für den lokalen und regionalen Nahverkehr zuständigen Kommunen zur Verfügung stellen, müssen zielgerichteter zugewiesen und verwendet werden, indem

- die Mitfinanzierung auf klare und mittel- bis langfristig angelegte Ziele und Standards bezogen ist;
 - die Mittel zweckgebunden ausgereicht werden;
 - die Bedingungen dieser Mitfinanzierung konsistent mit den verfolgten Zielen neu gefasst werden und
 - insbesondere Planungssicherheit für die Aufgabenträger hergestellt wird: die Höhe der Mitfinanzierung von Bund und Ländern für Investitionen und für die laufenden Betriebskosten muss einschließlich einer Wertsicherung und der Anpassung an neue Anforderungen planbar sein.
2. Die **Finanzierungsstrukturen** müssen **effizienter** werden, damit die Kommunen als Aufgabenträger den ÖSPV umfassend, effektiv und effizient gestalten können. Zwingend sind dabei:
- die Ausgaben- und Aufgabenverantwortung konsequent in einer Hand zusammenzufassen;
 - die Spaghetti-Finanzierung konsequent auf einheitliche Finanzzuweisungen an die Aufgabenträger umzustellen („Cannelloni-Finanzierung“) und in diesem Zuge die widersprüchlichen Anreize aktueller Regelungen zu beseitigen;
 - finanzielle Planungssicherheit für die Aufgabenträger herzustellen;
 - Parallelstrukturen zu bereinigen – dies gilt zum Beispiel für die Beförderung von Schülerinnen und Schülern, die einheitlich in eine Hand gehört;
 - dadurch den administrativen Aufwand und die Reibungsverluste deutlich zu reduzieren und
 - durch finanzielle Planungssicherheit überflüssige Kosten durch „Stopp-Start-Finanzierung“ und Entscheidungsblockaden zu minimieren.
3. Die **Höhe der Mitfinanzierung** durch Bund und Länder muss so ausgestaltet sein, dass die Aufgabenträger auch tatsächlich in der Lage sind, die bundesweiten Standards umzusetzen und ihre Aufgaben im ÖPNV zu erfüllen. Die Kommunen müssen unabhängig von ihrer finanziellen Situation in die Lage sein, diese Ziele zu erreichen. Darüber hinaus braucht es für ambitionierte Aufgabenträger Möglichkeiten, zusätzliche zweckgebundene Eigenmittel für einen weitergehenden Ausbau des ÖPNV einzusetzen.
4. Die Studie hat für die Umsetzung dieser Maßnahmen eine Reihe von **Ansätzen und Vorbildern** aus dem In- und Ausland anhand der gesetzten Prämissen bewertet. Es zeigt sich, dass die gesetzten Anforderungen für die in Kapitel 3.2 entwickelten strukturellen Vorschläge erfüllt werden können. Dies gilt ebenfalls für die Hälfte der in Kapitel 4 und Kapitel 5 vorgestellten

Beispiele – die beiden nachfolgenden Übersichten fassen die Ergebnisse zusammen.

Die Übertragung der in Kapitel 4 vorgestellten Beispiele wird wie folgt bewertet:

Prämisse	Regionalisierungs-gesetz (4.1.)	Versement Mo-bilité (4.2.)	RPV Schweiz (4.3.)	Programm Agglo-merationsverkehr (4.4.)
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓	✓	✓	✓
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓		✓	✓
Finanzielle Planungssi-cherheit	✓	✓	✓	✓
Sozial gerechte Finanzie-rungswege	✓		✓	✓

Die Nutzung der in Kapitel 5 vorgestellten ergänzenden Finanzierungsquellen wird wie folgt bewertet:

Prämisse	Nutzung Ein-nahmen aus Emissionshan-del (5.2.)	Umbau Steuer-vergünstigun-gen (5.3.)	Stärkung Ko-operationen (5.4.)	Land Value Cap-ture (5.6.)
Eignung zur Sicherung Deutschland-Angebot	✓	✓		✓
Chancengleichheit beim weiteren Ausbau des ÖSPV	✓	✓	✓	✓
Finanzielle Planungssi-cherheit		✓	✓	✓
Sozial gerechte Finanzie-rungswege	✓	✓		

5. Auch wenn sich diese Studie nicht vertieft mit dem **Deutschlandticket** befasst, gelten für dessen erfolgreiche Fortführung ähnliche Anforderungen. Die Fortsetzung der Finanzierung des Deutschlandtickets muss mit der des ÖPNV im Übrigen abgestimmt, mit langfristiger Planungssicherheit ausgestaltet, wertgesichert und nicht zuletzt massiv entbürokratisiert werden, insbesondere auch um dessen Nachfrage- und Erlöspotenziale dauerhaft zu sichern.

7 Anhang

7.1 Literaturverzeichnis

- ADAC (2024): ADAC Mobilitätsindex 2024: Wird der Verkehr in Deutschland nachhaltiger? 23.10.2024
<https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/mobilitaetsindex/#bezahlbarkeit-verschlechtert-sich>
- Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023): Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) 2023a: Programm Agglomerationsverkehr – Wirkungskontrolle
- ARE (Bundesamt für Raumentwicklung) 2023b: Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr (RPAV), 01. Februar 2023
- BAV (Bundesamt für Verkehr) (2017): Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV): Grundlagen für einen Stossrichtungs-Entscheid; Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00006/00009/00003
- BRH (Bundesrechnungshof) (2022): Bericht nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr, Bonn, 8. Februar 2022
- BRH (Bundesrechnungshof) (2023): Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs mit Regionalisierungsmitteln im Jahr 2018, Gz.: V 2- 2021 - 0136
- Buck, Martin (2017): Crossrail project: finance, funding and value capture for London's Elizabeth line; in: Proceedings of the Institution of Civil Engineers – Civil Engineering, Jahrgang 170, Heft 6, S. 15-22
<http://dx.doi.org/10.1680/jcien.17.00005>
- EFK (Eidgenössische Finanzkontrolle) (2022): Evaluation der Wirkungen umgesetzter Massnahmen des Programms Agglomerationsverkehr, Bern
- EY (Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) (2021): 8. Bericht über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und die Finanzleistungen der öffentlichen Hand für den ÖPNV – FE-Projektnr.: 70.0944/2018, Schlussbericht.
- Fromm, Günter (1978): Personenbeförderungsrecht, in: Bachof, Otto/Heigl, Ludwig/Redeker, Konrad (Hrsg.): Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 231-243
- Fromm, Günter (1994): Die Reorganisation der Deutschen Bahnen, DVBl. 1994, S. 187-195.

- Karl, Astrid / Canzler, Weert (2011): Innovativer Landverkehr – Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine, InnoZ-Baustein 9, Berlin.
- KCW (2020): Grundlagen für ein umweltorientiertes Recht der Personenbeförderung, im Auftrag des Umweltbundesamtes, UBA-Texte 213/2020, Dessau-Roßlau.
- KCW (2024a): Kurzstudie zum Personalbedarf im kommunalen ÖPNV bis 2030/35, im Auftrag für Klima-Allianz Deutschland und Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
- KCW (2024b): Gestaltungsoptionen zur Anwendung von ÖPNV-Standards, AP 4 des FuE-Projekts, FKZ VB710007, im Auftrag für das Bundesministerium für Digitales und Verkehr. Unveröffentlichter Zwischenbericht.
- KCW/ISB RWTH Aachen University (2024): Methodik und Empfehlungen zur Entwicklung bundeseinheitlicher Standards für das ÖPNV-Angebot, Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS), Forschungs-kennzeichen (FKZ) VB710007, im Auftrag für das Bundesministerium für Digitales und Verkehr
- KCW/BBG und Partner (in Veröffentlichung): Luftreinhaltung und Klimaschutz durch Stärkung des ÖPNV: Finanzierungsgrundlagen erweitern und verstetigen; im Auftrag für das Umweltbundesamt, Forschungskennzahl 3721581040 [Veröffentlichung gegen Ende 2025 erwartet]
- MV (Ministerium für Verkehr) Baden-Württemberg (2025): ÖPNV-Finanzierungsreport, Gesamtergebnisse, Stand: April 2025
- Plötz, Patrick / Koch, Nicolas / Bach, Stefan / Haan, Peter / Kisting, Dorothea / Illenseer, Niklas (2024): Klimaschädliche Subventionen entsprechen negativen CO₂-Preisen. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
<https://doi.org/10.48485/pik.2024.007>
- Rödl & Partner (2025): Reform der ÖPNV Finanzierung. Vorschläge für eine ÖPNV-Reform zur Sicherstellung eines freiwilligen Deutschlandangebots im straßengebundenen Nahverkehr. Laufende Aktualisierung, Stand Juni 2025.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2017): Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor, Sondergutachten, Berlin
- Trampisch, Christiane (2025): Neue Konzeptdiskussion zur Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur, Infrastruktur-Recht 3/2025, S. 78-83
- VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) (Hrsg.) (2025): Das Deutschlandangebot – Transformationsfahrplan für einen modernen, effizienten und leistungsstarken ÖPNV für alle überall, Gutachten über die Finanzierung der Leistungskosten im deutschen ÖPNV 2024-2040, bearbeitet von Ramboll Management Consulting (RMC), PwC Deutschland (PWC) und Intraplan (ITP), August 2025.
- ver.di (2019): Für (klima)gerechte Mobilität!, Wirtschaftspolitik aktuell, Oktober 2019/16
- Wachinger, Lorenz (2006): Das Recht des Marktzugangs im ÖPNV. Genehmigung, Vertragsvergabe und Finanzierung im straßengebundenen ÖPNV nach deutschem und europäischem Recht, Erich Schmidt Verlag

7.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zusammensetzung der ÖPNV-Finanzierung (SPNV und ÖSPV; Bund, Länder, Kommunen)	20
Abbildung 2:	Zukünftige Finanzierungsstruktur laufende Kosten	31
Abbildung 3:	Zukünftige Finanzierungsstruktur für Infrastruktur-Investitionen.....	32
Abbildung 4:	Hälftige Aufwandstragung RPV zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz	48
Abbildung 5:	Vierjähriger Prozesszyklus Programm Agglomerationsverkehr (PAV).....	52

7.3 Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung (Schweiz)
ARPV	Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr (Schweiz)
Art.	Artikel
BAV	Bundesamt für Verkehr
BEHG	Brennstoffemissionshandelsgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIF	Bahninfrastrukturfonds (Schweiz)
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BPV	Bundesamt für Verkehr (Schweiz)
BRH	Bundesrechnungshof
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CO ₂	Kohlen(stoff)dioxid
D	Deutschland
d.h.	das heißt
DB	Deutsche Bahn
e.V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft

etc.	et cetera
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ETS	EU-Emissionshandelssystem (der Abkürzung liegt der englische Begriff „emissions trading scheme“ zugrunde)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Fn.	Fußnote
GBP	britisches Pfund („Great Britain Pound“)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GuV	Gewinn-und-Verlust-Rechnung (Schreibweise nach Handelsgesetzbuch: Gewinn- und Verlustrechnung)
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
ITF	Integraler Taktfahrplan
IU	Infrastrukturunternehmen
i. V.	in Veröffentlichung
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
LMG	Landesmobilitätsgesetz
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NAF	Nationalstraßen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (Schweiz)
Nr.	Nummer
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßen-Personenverkehr
p. a.	per annum – pro Jahr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBG	Personenbeförderungsgesetz (Schweiz)
Pkw	Personenkraftwagen
RegG	Regionalisierungsgesetz
RPV	Regionaler Personenverkehr (Schweiz)
Rs.	Rechtssache
SGB	Sozialgesetzbuch
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SUMP	Sustainable Urban Mobility Plan

THG	Treibhausgase
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TOP	Tagesordnungspunkt
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
Urt.	Urteil
v.a.	vor allem
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VMK	Verkehrsministerkonferenz
VO	Verordnung
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung (Schweiz)
VU	Verkehrsunternehmen
z. B.	zum Beispiel