

Juni 2025

Das Deutschlandangebot

Transformationsfahrplan für modernen, effizienten
und leistungsstarken ÖPNV für alle überall

Kurzfassung des Gutachtens über die Finanzierung
der Leistungskosten im deutschen ÖPNV 2024–2040



Gutachter

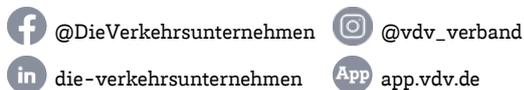
RAMBOLL civity Management
Consultants

pwc

intraplan

Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · info@vdv.de · www.vdv.de



Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) ist im „Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung“ registriert. Die Registernummer lautet: R001242. Darüber hinaus ist der VDV im Transparenzregister bei der Europäischen Union (EU) registriert. Die Nummer lautet 50254292140-86.

Ansprechpartner:

Alexander Möller
T 0221 57979-154
moeller@vdv.de

Meinhard Zistel
T 0221 57979-143
zistel@vdv.de

Lars Wagner
T 030 399932-14
wagner@vdv.de

Das Gutachten wurde von Ramboll Management Consulting (RMC), PwC Deutschland (PWC) und Intraplan (ITP) im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) erstellt. Der **Bundesverband SchienenNahverkehr (BSN)** sowie der **Interessenverband mofair** tragen die in diesem Gutachten ermittelten Ergebnisse mit. Damit finden das Gutachten und dessen Ergebnisse eine breite Unterstützung innerhalb der ÖPNV-Branche.

Weitere Informationen finden Sie unter www.vdv.de/oepnv2040.

Bildquellen:

© üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG|Martin Bargiel
© www.fotografie-wiese.de|Rheinbahn
© Laura|stock.adobe.com
© Cavad|stock.adobe.com
© nexusseven|stock.adobe.com

Einleitung

Die Angebotsqualität des deutschen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ist aus Sicht vieler Fahrgäste oft nicht mehr gut genug. Die Branche weiß, dass ihre aktuellen Leistungen **die Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in den Ballungsräumen und ländlichen Räumen oft nicht mehr ausreichend erfassen**. Ein schlechter werdendes ÖPNV-Angebot trägt in der Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger zudem dazu bei, die Funktionsfähigkeit des Staates bei der Daseinsvorsorge kritisch zu hinterfragen. **Das Ziel der Branche ist deshalb: ÖPNV wird digitaler, effizienter, emissionsfrei und leistungsfähiger**. Mit einer umfassenden Modernisierung wird **für alle Menschen überall** öffentliche Mobilität sichergestellt – zuverlässig, sicher und bezahlbar.

Die Situation des ÖPNV hat Gründe: Insbesondere **steigende Kosten, eine sanierungsbedürftige Infrastruktur, bundesweiter Fach- und Arbeitskräftemangel und Qualitätsmängel auch bei neu beschafften Fahrzeugen setzen die Branche zunehmend unter Druck**. Das Bus- und Bahnangebot verliert an Zuverlässigkeit und Qualität. Dabei wären die Verkehrsunternehmen und Verbünde in der Lage, das Angebot entsprechend den Mobilitätsbedürfnissen der Menschen auf Schiene und Straße auszubauen und ihre Leistungen in einer verlässlichen Qualität zu erbringen.

Dafür braucht es aber **neben einem Eigenbeitrag der Verkehrsunternehmen und Verbünde auch eine entschlossene Politik, die bei der Transformation des ÖPNV verlässlich unterstützt**. Und die Branche benötigt eine auskömmliche und langfristig gesicherte Finanzierung. Mit der vorhandenen und den bislang für die Zukunft vereinbarten Finanzierungszusagen von Bund und Ländern können diese Leistungen heute und erst recht künftig nicht in dem notwendigen Maße die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen bedienen.

Das Gutachten über die Leistungskosten im ÖPNV 2024 - 2040 legt einen detaillierten Transformationsfahrplan bis 2040 vor. **Es bildet aus Sicht der Branche die fachlich fundierte Basis für den im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigten ÖPNV-Modernisierungspakt**. Das Gutachten verdeutlicht: Durch einen gemeinsamen Kraftakt – finanziell und organisatorisch – ist es möglich, dass der ÖPNV bis 2040 seine Potenziale voll entfalten kann. Gleichzeitig signalisiert die Branche ihre Bereitschaft, einen wesentlichen Eigenbeitrag zu leisten.

Für einen modernen, effizienten und leistungsstarken ÖPNV der Zukunft braucht es **ab jetzt jährlich zusätzliche Investitionen**. Wenn alle verantwortlichen Akteure an einem Strang ziehen, kann in den nächsten 15 Jahren ein ÖPNV-System entstehen, das den Mobilitätsbedürfnissen der Menschen gerecht wird und eine klimafreundliche Alternative zum Auto ist – sowohl in den Ballungszentren als auch in ländlichen Räumen. Damit einher geht nicht nur **eine vollständige Modernisierung des deutschen ÖPNV**, sondern auch ein unter gewissen Rahmenbedingungen erheblicher **Fahrgastzuwachs**.

Der Status quo erschwert die Transformation der Branche

Die aktuelle Situation der ÖPNV-Branche ist komplex. Der derzeitige Zustand des Angebots ist vielerorts nicht gut genug, **zugleich steckt die Branche in einer umfassenden Transformation**. Kurzum: **Hohe verkehrspolitische Erwartungen** (Daseinsvorsorge, Klimaschutz) treffen auf **unzureichende Mittel und Strukturen**. Die Branche ist bereit, mehr zu leisten, wenn die Rahmenbedingungen stimmen. Die aktuelle Situation der Branche zeigt sich jedoch wie folgt:

- Erheblicher **Rückstau bei der Modernisierung**: Digitalisierung, Antriebswende, Infrastruktur, Betriebshöfe etc.
- **Nachgeholte Inflation** für ein ganzes Jahrzehnt in nur drei Jahren: stark gestiegene Kosten für Energie, Personal und Material
- **Arbeits- und Fachkräftemangel** verschärft Wettbewerb um qualifiziertes Personal und steigert die Personalkosten weiter
- Kommunaler **Querverbund in Gefahr** aufgrund großer erforderlicher Investitionen in kommunale Energie- und Wärmewende
- **Stopp zusätzlicher ÖPNV-Förderprogramme** von Bund und in den Ländern (z. B. für emissionsfreie Busse) wegen Schuldenbremse und veränderten Prioritäten bei Staatsausgaben
- **Verteuerte Vorfinanzierung** von Projekten für Unternehmen durch gestiegene Zinsen: Selbstfinanzierung von Investitionen (Antriebswende, Fahrzeuge...) durch VU nach Förderprogramm-Stopp führt zu höheren Abschreibungen und steigender Zinslast
- Durch politisch beschlossene erhebliche Ticketpreissenkung ein weitgehender **Bedeutungsverlust der Tarife** als Instrument der Verkehrsunternehmen zur Steigerung des Anteils der Nutzerfinanzierung

Der Zustand des deutschen ÖPNV ist kein Zufall und kein Managementversagen, sondern vor allem das Resultat knapper Kassen. Schon heute werden die ÖPNV-Aufwendungen nur noch zu rund einem Drittel durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt – zwei Drittel steuern Bund, Länder und Kommunen bei. Konkret waren es **im Jahr 2024 etwa 26 Mrd. Euro an öffentlichen Mitteln**, die nötig waren, um den Status quo zu finanzieren. Zugleich steigen die Kosten: **Inflation, Energiepreise, Personalkosten – all das treibt die ÖPNV-Kosten nach oben**.

Trotz **historisch einmalig hoher Bundesmittel** ist die ÖPNV-Finanzierung angesichts der Kostensteigerungen unzureichend. **Qualitätsverluste und Abbestellung von Verkehren sind vielerorts bereits Realität**. Politische Entscheidungen der letzten Jahre haben kurzfristig geholfen, aber langfristig neue Probleme geschaffen. Das **9-Euro-Ticket** und das **Deutschlandticket** brachten zwar Millionen Menschen nach der Pandemie günstig zurück in Bus und Bahn. Allerdings war und ist dies **nur durch massive staatliche Ausgleichszahlungen möglich**. Tatsächlich belasten solche politisch gewollten Rabatte die Finanzierungsbasis des ÖPNV: **Fahrgelderlöse fehlen, während die Kosten weiter steigen**. Ein moderner ÖPNV braucht neben der Finanzierung aus öffentlicher Hand **ausreichende Fahrgeldeinnahmen** als Finanzierungsbeitrag für Leistungsverbesserungen im Angebot und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Lösungspfade: Modernisierung und Deutschlandangebot

Das Gutachten skizziert **in zwei Szenarien Lösungswege**, wie die Branche ihre Transformationsziele erreichen kann. Diese beiden Szenarien orientieren sich unmittelbar **an den verkehrspolitischen Zielen der neuen Bundesregierung** und an den Realitäten der Branche: „Status quo sichern“ – „Steigende Kosten auffangen“ – „Spielräume für neue Verkehre schaffen“.

Das **Modernisierungsszenario 2040** konzentriert sich darauf, **den Bestand** im aktuellen ÖPNV-Angebot **zu sichern** und das System flächendeckend zu modernisieren. Dieses Mindestprogramm enthält die umfassende **Modernisierung der Infrastruktur**, die **Antriebswende** (E-Busse, alternative Antriebe im Schienenverkehr) und massive Investitionen in **Digitalisierung und Automatisierung**. Das Szenario legt den Fokus **nicht** auf erhebliche Netzerweiterungen, sondern auf **deutliche Qualitätsverbesserungen**. Die Effekte der Verbesserung beinhalten den **Abbau des Sanierungsstaus**, ein **Plus an Fahrgästen** und **Effizienzgewinne im Betrieb**.

Das zweite Szenario, das **Deutschlandangebot 2040**, schafft Spielräume für neue Verkehre. Über die Maßnahmen im Modernisierungsszenario hinaus wird hier das **ÖPNV-Gesamtsystem ausgebaut, in die Fläche erweitert und damit werden Kapazitäten für massives Wachstum in Bussen und Bahnen geschaffen**. Das bedeutet konkret: mehr Linien, dichtere Takte in den Ballungsräumen und vollständig mit Angeboten des ÖPNV erschlossene Regionen. Die qualitative Verbesserung aus dem Modernisierungsszenario wird also um eine **quantitative Komponente** des flächendeckenden Kapazitätsausbaus ergänzt.

Das Deutschlandangebot steigert die Leistungsfähigkeit des ÖPNV so erheblich, dass **bis zu 21,3 Mrd. Fahrgäste pro Jahr** befördert werden könnten. Das wären rund **80 % mehr** als 2024. Allerdings betont das Gutachten, dass zur vollständigen Ausschöpfung dieses Potenzials noch weitere **verkehrspolitische Maßnahmen außerhalb des ÖPNV nötig** wären (z. B. restriktivere Maßnahmen im motorisierten Individualverkehr). Im Szenario selbst wird ohne restriktive verkehrspolitische Maßnahmen angenommen, dass die Beförderung von rund **15,6 Mrd. Fahrgäste im Jahr 2040** möglich wäre. Dies entspräche einem beachtlichen **Fahrgastzuwachs von etwa 30 %** im Vergleich zu 2024.

Das Deutschlandangebot erfüllt auch einen **gesellschaftlichen Auftrag**: Es stellt sicher, dass individuelle Mobilitätsbedürfnisse mit dem ÖPNV nicht vom Wohnort abhängen. Dadurch wird auch der verfassungsrechtliche Auftrag für **gleichwertige Lebensverhältnisse in vergleichbaren Räumen** erfüllt.

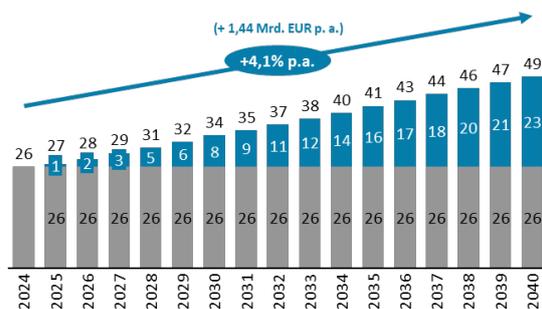
Das Gutachten macht deutlich: Ein „Weiter so“ im unterfinanzierten Status quo des ÖPNV ist keine Option. Die Bundesregierung hat dies erkannt und deshalb einen ÖPNV-Modernisierungspakt im Koalitionsvertrag vereinbart. Diese beiden Szenarien des Gutachtens schaffen und sichern auf einem hohem Niveau **Zuverlässigkeit, Sicherheit und Sauberkeit sowie Effizienz**. Sie setzen auf **Automatisierung und Digitalisierung, Antriebswende, Gewinnung von Fachkräften und eine planbare, stabile Finanzierung**. Sie zeigen viel Gestaltungsspielraum für Politik und Branche.

Finanzierung: Investitionen, die sich lohnen

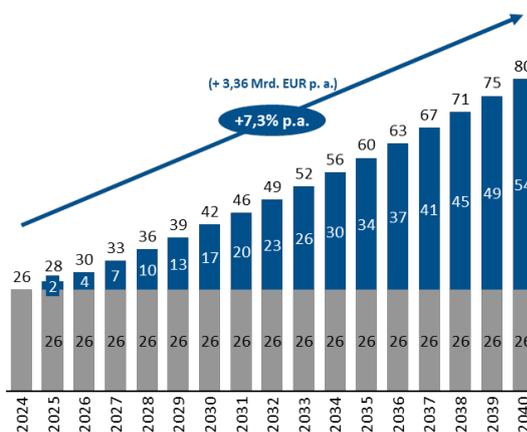
Für die Umsetzung des Transformationsfahrplans beziffert das Gutachten den **jährlichen Finanzierungsbedarf** bis 2040:

- Im Modernisierungsszenario steigt der Finanzierungsbedarf durchschnittlich um **1,44 Mrd. Euro pro Jahr von heute 26 Mrd. auf 49 Mrd. Euro** im Jahr 2040.
- Das ambitioniertere Deutschlandangebot erfordert pro Jahr durchschnittlich **3,36 Mrd. Euro mehr. Der Finanzierungsbedarf liegt hier bei rund 80 Mrd. Euro** im Jahr 2040.
- Von den oben genannten zusätzlich benötigten Mitteln entfallen **etwa 0,6 Mrd. Euro jährlich** auf inflationsbedingte Kostensteigerungen.

Modernisierung 2040



Deutschlandangebot 2040



■ 2024 Öffentliche Finanzmittel (Ist) ■ zusätzlicher Finanzierungsbedarf

Quelle: RMC/PwC, Datenstand 06.06.2025; Abweichungen zwischen Summen- und Einzelwerten rundungsbedingt
¹ Auf die reine Inflation gemäß Inflationsziel der EZB entfallen davon bereits ca. 0,6 Mrd. EUR p.a.

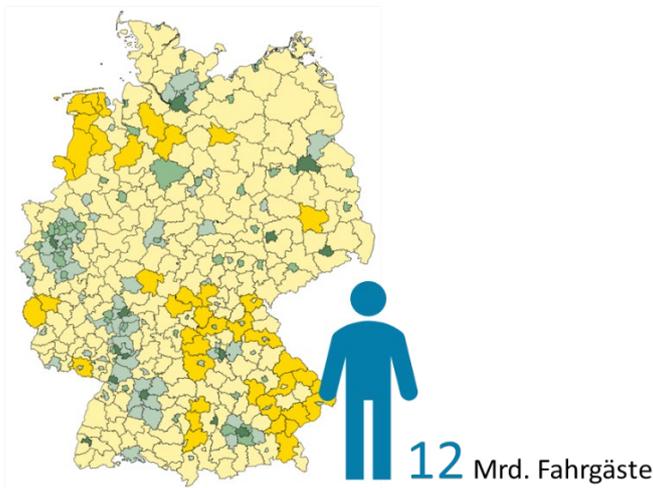
Abbildung 1: Öffentliche Finanzmittel (Ist) und Entwicklung Finanzierungsbedarf in Mrd. EUR p.a

Diese Investitionen in den ÖPNV lohnen sich. Jeder zusätzliche Euro für den ÖPNV bringt vielfachen Nutzen – **wirtschaftlich** (Wertschöpfung in Bus-/Bahnindustrie und Bauwirtschaft, Arbeitsplätze vor Ort), **gesellschaftlich** (Teilhabe, Erreichbarkeit, Lebensqualität) und **ökologisch** (CO₂-Einsparungen, saubere Luft). Studien zeigen: Der Nutzen des ÖPNV in Deutschland ist deutlich höher als seine Kosten. Die gesamte nachhaltige Mobilitätswirtschaft steht für eine jährliche Wertschöpfung von rund 118 Milliarden Euro (<https://www.vdv.de/daten-fakten.aspx>). Der ÖPNV ist für 75 Milliarden Euro Wertschöpfung verantwortlich. Sein Nutzen ist also dreimal höher als seine Kosten (<https://www.zukunftnahverkehr.de/wirtschaftsfaktor>). **Aktuell liegt der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand an den Kosten des ÖPNV bei ca. 67 %** – und droht trotz steigender Nachfrage perspektivisch weiter zu wachsen. Denn die Fahrgeldeinnahmen pro Fahrgast sinken.

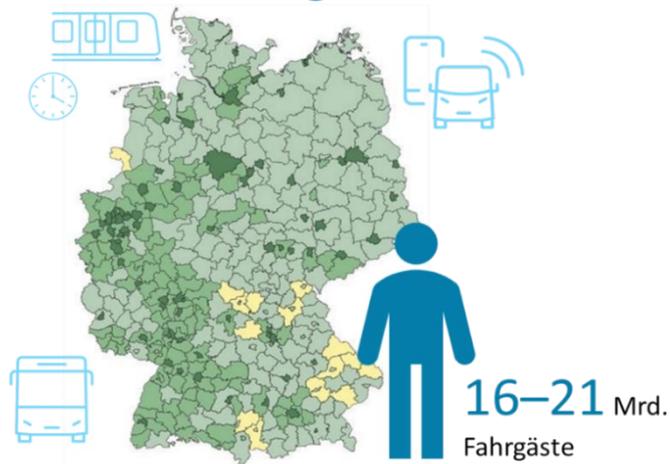
Ein attraktives, bezahlbares Angebot für ganz Deutschland umsetzen: qualitativ und quantitativ für alle überall – das Deutschlandangebot 2040

Deutschlandtakt und Angebotsverdichtung schaffen ein flächendeckendes, leistungsfähiges ÖPNV-Netz. Das **Deutschlandangebot verbessert die Erschließung** in ganz Deutschland im Schnitt um eine Güteklasse von **einer Durchschnittsnote 3,8 heute bis 2,5** mit erheblichem **Wachstumspotenzial bei der Nachfrage**. Die Güteklassen beziehen sich auf die räumliche Erschließung und auf das Fahrplanangebot. Dies kann umso attraktiver und wirtschaftlicher gestaltet werden, je dichter die Besiedlungsstrukturen sind. Daher gibt es entsprechende Abweichungen zwischen sowie innerhalb der Land- und Stadtkreise.

heute



Deutschlandangebot 2040



Politischer Handlungsbedarf – Prioritäten für ein funktionierendes Land

Die Weichen für den ÖPNV werden vor allem von der Politik gestellt. Dafür braucht es **haushaltspolitische Prioritäten**. Bund und Länder sind gefordert, **einen gemeinsamen langfristig ausgerichteten Finanzierungspakt** aufzusetzen, der über die Legislaturperioden hinaus reicht. Die Idee eines Modernisierungspakts, wie von der Bundesregierung beabsichtigt, ist dafür ein gutes Format. Darin sollte festgelegt sein, wie die öffentlichen Mittel bis 2040 schrittweise wachsen. Derzeit enden viele Finanzierungsregelungen im Laufe der 2020er Jahre oder sind nicht dynamisch genug angelegt.

Neben der Finanzierung geht es auch um Regulierung. Zu dieser Regulierung gehört ebenfalls die **künftige Ausgestaltung der Nutzerfinanzierung**.

Ein weiterer Hebel sind **Planungs- und Genehmigungsverfahren**. Infrastrukturprojekte dauern in Deutschland oft zu lang. Um bis 2040 signifikant neue Schienentrassen, Betriebshöfe oder digitale Systeme aufzubauen, **müssen Verfahren beschleunigt werden**. Hier muss die Politik das Planungsrecht anpassen, standardisierte Genehmigungen für bestimmte ÖPNV-Projekte einführen, Kapazitäten in Planungsbehörden erhöhen und andere administrative Ebenen abschaffen.

Gleichzeitig braucht es **gesetzliche Rahmenbedingungen**, um **Innovationen im ÖPNV künftig zielgerichtet und schnell umzusetzen**. Dies betrifft z. B. die Weiterentwicklung von On-Demand-Angeboten oder einer zweckmäßigen Kameraüberwachung zur Sicherheit im ÖPNV.

Auch die **Arbeits- und Fachkräftegewinnung** braucht politische Flankierung. Dringend notwendig sind eine **Reform der Berufskraftfahrerqualifikation**, bundeseinheitliche **schnelle Verfahren zur Anerkennung ausländischer Führerscheine** aus definierten Ländern, gemeinsame Ausbildungskampagnen oder finanzielle Anreize, um Berufe im ÖPNV attraktiver zu machen. Zudem kann die öffentliche Hand über die Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter **gezielt Umschulungen fördern**, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für Jobs im ÖPNV zu gewinnen.

Politik muss dem ÖPNV den Stellenwert geben, den er in der Lebenswirklichkeit vieler Menschen längst hat. Ein starkes politisches Signal kann der angestrebte Modernisierungspakt der neuen Bundesregierung sein, wenn daraus **ein nationales Programm „ÖPNV-Zukunft 2040“** entsteht, **analog zum Klimaschutzprogramm**. In den Bundesländern wiederum können **Nahverkehrspläne und ÖPNV-Gesetze angepasst** werden, damit Wachstum im ÖPNV möglich ist. Auf kommunaler Ebene gilt es, **Nahverkehr als Pflichtaufgabe möglich zu machen** – auch hier können Länder gesetzlich nachschärfen und eine entsprechende Finanzausstattung sicherstellen.

Beitrag der Branche: Eigeninitiative und Effizienz

Bei allen Forderungen an die öffentliche Hand ist sich die ÖPNV-Branche zugleich bewusst, dass sie **selbst einen großen Beitrag leisten muss**, um die Transformation erfolgreich zu gestalten. Die zusätzlichen öffentlichen Mittel sollen **spürbare Verbesserungen für die Fahrgäste** ermöglichen. Deshalb hat die Branche **effektive Eigenmaßnahmen entwickelt**:

Erstens: Effizienz und Strukturen

Die Verkehrsunternehmen wollen ihre **internen Abläufe optimieren und Kosten senken**. Aktuell konkretisiert die Branche Vorschläge für **effizientere Strukturen und Aufgabenverteilungen** – etwa durch die Zusammenlegung von Aufgabengebieten, besseres Schnittstellenmanagement zwischen Betrieb und Verwaltung oder Kooperationen über Unternehmensgrenzen hinweg. Fahrzeuge, Werkstätten und IT-Systeme sollen **standardisiert** werden, um Skaleneffekte zu erzielen. Wenn künftig etwa Busse, egal ob in Nord oder Süd, auf möglichst gleiche Technik setzen, können Einkäufe gebündelt und Wartung vereinfacht werden. Die Branche wird für mehr **Vereinheitlichung** sorgen.

Zweitens: Digitalisierung und Automatisierung

Viele Verkehrsunternehmen haben in den letzten Jahren pilotiert – von autonomen Minibussen bis hin zu KI-gestützter Fahrplanerstellung. Diese Ansätze sollen jetzt bundesweit genutzt werden, um vor allem die **Produktivität zu steigern**. Auch intern kann die **Digitalisierung Prozesse beschleunigen** – von der Dienstplanung über die Instandhaltung bis zur Personalverwaltung. Der wahrscheinlich größte Effizienz-Effekt kann die **Automatisierung** im Betrieb werden: gemeint ist nicht nur autonomes Fahren, sondern auch automatisierte Abläufe in Leitzentralen, bei der Wartung und in der Verwaltung. Bis 2040 erwartet die Branche hierbei erste wirtschaftliche Effekte. Die Branche signalisiert damit den **Willen zum technologischen Wandel**, auch um öffentliche Mittel effizienter einzusetzen.

Drittens: Kunden und Angebot

Der ÖPNV der Zukunft muss nicht nur effizient, sondern **kundenorientierter** sein. Es ist erklärtes Ziel, das **ÖPNV-Angebot regelmäßig entlang geänderter Mobilitätsbedürfnisse** und städtebaulicher Veränderungen zu überprüfen und anzupassen. Dazu gehört auch, dass die Branche ihre **Tariflandschaft entlang des Deutschlandtickets umbaut**. Viele Verbände prüfen bereits jetzt, wie sie ihr Tarifsystem weiter an die Kundenbedürfnisse anpassen und vereinfachen können.

Viertens: Mitarbeiter und Zusammenarbeit

Die **Beschäftigten** sind das Rückgrat des heutigen und zukünftigen ÖPNV – auch wenn Automation zunimmt. Die Branche weiß, dass Veränderungen nur mit den Mitarbeitenden gelingen. Darum ist der **bundesweite Dialog mit den Gewerkschaften**, den der VDV bereits führt, richtig, um die notwendige **Steigerung der Produktivität** durch neue Arbeitszeitmodelle, Qualifizierungsprogramme oder Anreize für Mehrarbeit zu erreichen. Gleichzeitig sollen in den Betrieben moderne **Arbeitsstrukturen** ausgebaut werden.

Fazit: Gemeinsam jetzt in unser Land investieren

Der ÖPNV in Deutschland kann bis 2040 transformiert werden – zu einem modernen, effizienten und leistungsstarken System – wenn Politik und Branche gemeinsam **entschlossen handeln**. Die kommenden Jahre entscheiden, ob Busse und Bahnen ihre Potenziale voll entfalten können.

Die Branche wird ihren Teil dazu beitragen: Sie wird investieren, Innovationen umsetzen und sich umfassend verändern. Dafür braucht es Finanzierung, Regulierung und Planung.

Für die Verantwortlichen in Politik, Verwaltung und ÖPNV-Branche bietet der hier skizzierte Fahrplan eine **Gestaltungschance**: Sie können gemeinsam eine Transformation erfolgreich abschließen, die konkret die Lebensqualität der Menschen überall im Land verbessert. Es ist eine Investition in **gleichwertige Lebensverhältnisse und Klimaschutz**.