eingereichtes Manuskript

Journal für Mobilität und Verkehr, Ausgabe 25 (2025)

Journal für Mobilität und Verkehr
ISSN 2628-4154
www.dvwg.de

ÖPNV im ländlichen Raum in der Governance- und Finanzierungsfalle: Eine Statusanalyse aus Bayern

Andreas Kagermeier*, Gerd Weibelzahl
Siehe AutorInnenangaben

Abstract

Die Finanzierung von ÖPNV-Angeboten steht aktuell insbesondere im ländlichen Raum unter Druck. Einerseits steigen die Kosten für die Erbringung von Leistungen an. Andererseits sind die kommunalen Haushalte eng wie nie zuvor. In der Konkurrenz mit kommunalen Pflichtaufgaben drohen signifikante Angebotskürzungen. Eine auskömmliche und verlässliche Finanzierung sowie die Governance-Ansätze stellen die zentralen Herausforderungen dar. Der Umgang mit diesen wird in diesem Praxisbericht mit einem Fokus auf die Gegebenheiten in Bayern analysiert.

Schlagwörter / Keywords:
ÖPNV im ländlichen Raum, Finanzierung ÖPNV, Governance, Busverkehr, Bayern

1. Herausfordernde Ausgangslage für ÖPNV im Ländlichen Raum

Öffentliche Verkehrsmittel können im städtischen Kontext mit intensiven Mobilitätsverflechtungen und gut bündelbaren Verkehrsströmen ihre generischen Stärken gut entfalten. Darüber hinaus wäre im städtischen Kontext angesichts der limitierten Flächen die Interaktionsdichte nur auf der Basis des motorisierten Individualverkehrs nicht zu gewährleisten, so dass der ÖPNV dort auch aufgrund des hohen Flächenwirkungsgrades als Vorrangsystem gilt (Krug 2022), welches für das Funktionieren des städtischen Lebens unabdingbar ist. Im ländlichen Raum sind die Verkehrsbeziehungen insgesamt geringer und auch diffuser, so dass öffentliche Mobilitätsangebote im Alltagsverkehr nur begrenzt größere Nachfrage bündeln können (BMV 2025, S. 6). Das ÖPNV[1]-Angebot zielt hinsichtlich Bedienzeiten und Linienführung in ländlichen Räumen oft stark auf den – in vielen Landkreisen Bayerns immer noch „freigestellten" – Schülerverkehr ab (Kagermeier 2004). Auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sind im ländlichen Raum mehr und mehr Bewohner:innen auf den ÖPNV angewiesen. Die Gewährleistung eines angemessenen ÖPNV-Angebotes ist daher auch unter dem sozialen Aspekt der Daseinsvorsorge zu sehen – um Teilhabe zu ermöglichen und soziale Exklusion zu vermeiden (vgl. z. B. Dangschat 2022, van Dülmen 2022 oder BMV 2025, S. 6).

Der ÖPNV steht aber derzeit von gleich mehreren Seiten unter Druck: Die Kosten steigen überproportional an und auf der Einnahmenseite begrenzt das Deutschlandticket die Finanzierung durch die Nutzer:innen. Gleichzeitig sind die öffentlichen Haushalte eng wie nie zuvor. Der ÖPNV stellt bei den kreisfreien Städten und Landkreisen immer noch eine freiwillige Aufgabe dar und steht bei der aktuell angespannten Budgetlage in harter Konkurrenz zu Pflichtaufgaben (z. B. der Finanzierung der Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen und Krankenhäuser). Für Bayern hat gleichzeitig die Bayerische Staatsregierung das Ziel formuliert, bis 2030 eine Verdoppelung der Fahrgastzahlen zu erreichen (BayStMWBV2022, S. 5), damit auch der Verkehrssektor seinen Beitrag zum Klimaschutz leistet. Auch wenn unter Klimaaspekten hier sicherlich die Met-

[1] Die Verwendung des Begriffes ÖPNV in diesem Beitrag bezieht sich nur auf den straßengebundenen ÖPNV (eigentlich ÖSPV), für den in Bayern die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger fungieren. Der SPNV bleibt damit ausgeklammert, da für diesen in Bayern alleiniger Aufgabenträger im Auftrag des Freistaats die BEG (= Bayerische Eisenbahngesellschaft) ist und damit andere Finanzierungsrahmenbedingungen gelten.

ropolregionen einen größeren Beitrag leisten können, ist der ländliche Raum zur Erreichung dieser Zielsetzung ebenfalls gefordert.

Vor diesem Hintergrund hat der VCD (= Verkehrsclub Deutschland) Landesverband Bayern – in mit Kooperation mit der Landesgruppe Bayern des VDV (= Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) und dem LBO (= Landesverband Bayerischer Busunternehmer) – im Mai 2025 eine Fachtagung mit dem Titel „ÖPNV im Ländlichen Raum: Herausforderung der Daseinsvorsorge in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen“ veranstaltet (VCD 2025). Hauptzielgruppen waren die ÖPNV-Verantwortlichen bei den Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, politische Akteure auf der Kreis- und Landesebene sowie Verkehrsforscher:innen. Dieser Praxisbeitrag baut auf der inhaltlichen Vorbereitung der Veranstaltung, für die die beiden Autoren verantwortlich zeichnen, sowie den dort gehaltenen Vorträgen und Diskussionen auf.

2. Zur Situation des ÖPNV im Ländlichen Raum in Bayern

Weite Teile des Flächenstaats Bayerns – abseits der beiden Metropolregionen München und Nürnberg – sind als ländlicher Raum zu charakterisieren. Es ist hier nicht der Ort, die Problematik der Abgrenzung von ländlichen Räumen und deren Differenzierung unter verkehrlichen Gesichtspunkten zu thematisieren (vgl. z. B. Farrington et al. 2008, S. 102ff. oder Gather, Kagermeier & Lanzendorf 2008, S. 241ff.). Verwiesen sei nur darauf, dass der ländliche Raum keine homogene Raumkategorie darstellt – genauer z. B. in den Kategorisierungen der BBSR (2025) oder des BMV (2021) für die MiD-Erhebungen. Neben peripher gelegenen kleinen Landgemeinden zählen in den Metropolregionen liegende kleinere Dörfer ebenso zum ländlichen Raum wie dort liegende Klein- und Mittelstädte. In letzteren unterscheiden sich ÖPNV-Angebotssituation (oftmals mit eigenen Stadtbusangeboten) und Mobilitätsmuster von dörflich geprägten Kommunen. Die Verwendung des Begriffes ländlicher Raum im Folgenden soll nicht über die großen Unterschiede in dieser Raumkategorie hinweg täuschen.

Die BBSR (= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2018) analysiert bundesweit die Angebotsqualitäten im ÖPNV auf Kreisebene. Für die Darstellung in Abbildung 1 sind die aktuellen Daten (BBSR 2023) der Bevölkerungsanteile in den jeweiligen Landkreisen angegeben, denen werktags in max. 1.200 m Entfernung mindestens 20 ÖPNV-Abfahrten pro Tag angeboten werden.

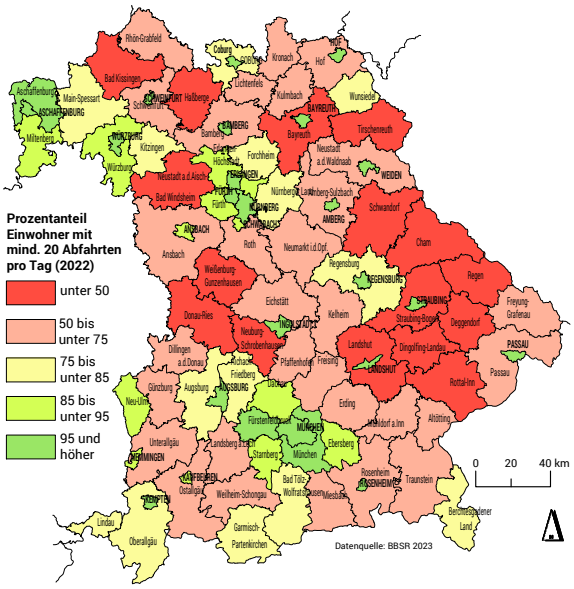

Abbildung 1: ÖPNV-Erschließungsqualität in bayerischen Landkreisen, eigener Entwurf, Datenquelle: BBSR 2023

Nicht überraschend ist die Erschließungsqualität außerhalb der der beiden Metropolregionen München und Nürnberg, dem bereits nach Frankfurt orientierten westlichen Unterfranken sowie den kreisfreien Städten in den ländlich geprägten Landkreisen tendenziell deutlich schlechter. Einzelne Landkreise mit einem etwas besseren Angebot deuten aber auch darauf hin dass bei entsprechendem politischen Willen durchaus ein gewisses Gestaltungspotential vorhanden ist. Im Vergleich zu den (hier nicht dargestellten) Gegebenheiten in den anderen süddeutschen Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz (vgl. BBSR 2023 oder VDV 2025, S. 7), dass dort die Erschließungsqualität im ländlichen Raum auch bei ungünstigen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten im Durchschnitt deutlich höher ausfällt. Da die BBSR-Daten nur auf Kreisebene vorliegen, werden die Erschließungsunterschiede innerhalb der Landkreise verdeckt, wenn z. B. im Kreishauptort ein separates Stadtbusangebot vorgehalten wird (vgl. Greenpeace 2025).

In Abbildung 2 sind die BBSR-Daten der Erschließungsqualität (hier bezogen auf mindestens 28 werktägliche Abfahrten pro Tag) und die im Mobilitätsmonitor der Allianz pro Schiene (2024) erhobenen subjektiven Zufriedenheitswerte mit der Anzahl der Abfahrten im Bundesländervergleich aufgetragen. Dabei wird deutlich, dass Bayern bezogen auf die BBSR-Erschließungsqualität auf dem vorletzten Platz landet und auch die subjektiven Zufriedenheitswerte niedriger ausfallen als in vielen anderen Bundesländer.

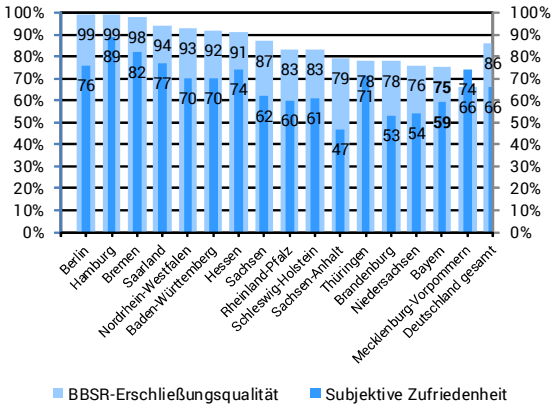

Abbildung 2: ÖPNV Erschließungsqualität in den Bundesländern – objektive Daten und subjektive Zufriedenheit, eigene Darstellung, Daten: Allianz pro Schiene 2024

Dementsprechend ist im ländlichen Raum auch die in Abbildung 3 dargestellte ÖPNV-Nachfrage (ausgedrückt in Fahrten pro Einwohner und Jahr) deutlich niedriger als in Verdichtungsräumen oder kreisfreien Städten. Im Mittel nutzen in kreisfreien Städten 295 Personen pro Einwohner und Jahr öffentliche Verkehrsmittel. In den Landkreisen sind es demgegenüber im Mittel nur 19 Personen – auch hier wieder ohne dass auf Gemeindeebene Daten vorliegen würden – sicherlich mit entsprechenden Unterschieden zwischen kreisangehörigen Gemeinden mit bzw. ohne Stadtbusangeboten bzw. S-Bahn/SPNV-Haltepunkten.

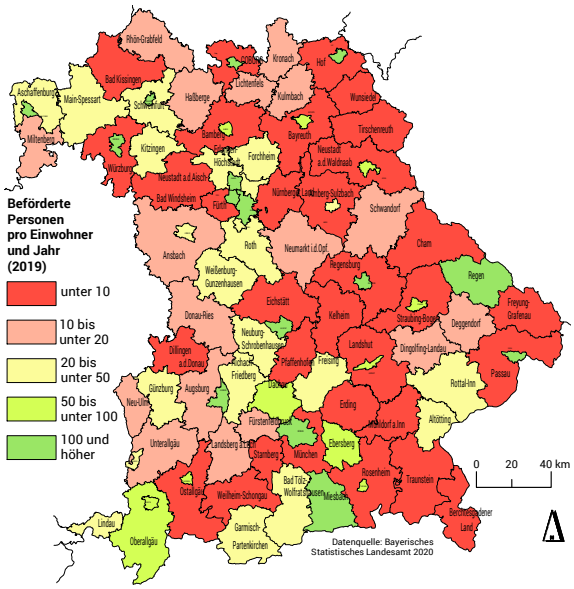

Abbildung 3: ÖPNV-Nachfrage in bayerischen Landkreisen, eigener Entwurf, Daten: Bayerisches Statistisches Landesamt 2023

Dies bedeutet umgekehrt, dass der ÖPNV als Mobilitätsalternative bei weiten Teilen der Bevölkerung im ländlichen Raum kaum präsent ist. Im RegioStaR 7 Raumtyp (vgl. BMV 2021) „kleinstädtischer, dörflicher Raum" in ländlichen Regionen Bayerns nutzen 85 % der Bewohner:innen den ÖPNV so gut wie nicht, während in den kreisfreien Städten Bayerns nur ein Drittel eine entsprechende Angabe macht (BayStMWBV 2019, S. 67).

Im nächsten Abschnitt werden die zentralen Rahmenbedingungen für die konstatierte suboptimale Performance der ÖPNV Erschließung und der Nachfrage betrachtet.

3. Governance und Finanzierungs-Rahmenbedingungen

Zentrale Rahmenbedingungen auf der Landesebene stellen das bayerische ÖPNV-Gesetz sowie die Finanzierungsgegebenheiten dar. In Artikel 8 des BayÖPNVG (= Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern) wird vom Freistaat die Freiwilligkeit des ÖPNV als Aufgabe für die Kreise und kreisfreien Städte betont: *„Die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs ist eine* ***freiwillige*** *Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis"* (BayÖPNVG, Art. 8(1)). Dieser relativ niedrige Stellenwert wird bestärkt durch die Aussage: *„Die Aufgabenträger des allgemeinen öffentlichen Personennahverkehrs* ***können****, soweit es Landkreise und kreisfreie Gemeinden betrifft, für ihr Gebiet Pläne über die Ordnung der Nahverkehrsbeziehungen und den Bedarf an Nahverkehrsleistungen (Nahverkehrsplan)"* (BayÖPNVG 2024, Art. 12). Die Erstellung von Nahverkehrsplänen ist also in Bayern keine von den ÖPNV-Aufgabenträgern erwartete Leistung, sondern es steht in deren Ermessen, ob sie dies angehen. Dementsprechend erfolgte die Aufstellung von Nahverkehrsplänen im Vergleich zu anderen Bundesländern zögerlich und retardiert. Auch wenn dementsprechend immer noch einige Landkreise über keinen Nahverkehrsplan verfügen, ist allerdings in den letzten Jahren (auch mit der Ausweitung der Verkehrsverbünde) ein gewisser Aufholeffekt zu konstatieren, wobei darauf hinzuweisen ist, dass im Unterschied zu vielen anderen Bundesländern in Bayern im ländlichen Raum noch immer eine ganze Reihe von Landkreisen keinem Verkehrsverbund angehören, bzw. in einigen Fällen zwar Tarifgemeinschaften bestehen, die sich aber nur auf den Busverkehr erstrecken, d. h. keine SPNV-Integration beinhalten. Bezüglich der Angebotsqualität wird an erster Stelle die *„Berücksichtigung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit"* (BayÖPNVG, Art. 5(1)) betont. Dabei wird ein *„nachfrageorientierter Bedienungstakt"* (BayÖPNVG 2024, Art. 5(2)) angestrebt, der *„im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit"* (BayÖPNVG 2024, Art. 5(2) der Aufgabenträger angebo-

ten werden soll. Eine Verantwortung der Landesregierung für die Bereitstellung von ÖPNV-Angeboten im ländlichen Raum ist hier nicht erkennbar.

In anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen oder Nordthein-Westfalen wurden mit der Regionalisierung bereits in den 90er Jahre flächendeckende Verbundstrukturen eingeführt (vgl. Dörrbecker 2022) – genauso wie in Österreich und der Schweiz. Auch mit der Rolle der Aufgabenträger wird dort teilweise sehr viel offensiver umgegangen. So gilt die „Freiwilligkeit" faktisch z. B. in Hessen genauso wie in Bayern. Dieses findet sich allerdings nicht explizit im ÖPNVG Hessen (2022), in dem es in § 5 (1) heißt: *„Aufgabenträger sind die Landkreise sowie die kreisfreien Städte … Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr*". Und weiter: *„Die Aufgabenträger stellen eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen des betreffenden Nahverkehrsplanes nach § 14 sicher. Sie sind zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs*" (ÖPNVG Hessen 2022, § 5(2)). Den Nahverkehrsplänen kommt dort die Aufgabe der *„Sicherung und Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs*" (ÖPNVG Hessen 2022, § 14(1)) zu.

Auch in Nordrhein-Westfalen wird die Freiwilligkeit nicht weiter thematisiert sondern formuliert: *„Die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV ist eine Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte*" (ÖPNVG NRW 2023, §3(1)). Im Hinblick auf die Nahverkehrspläne wird dort formuliert: *„Dieser soll die öffentlichen Verkehrsinteressen des Nahverkehrs konkretisieren und den mittel- bis langfristig angestrebten Anteil des OPNV am Gesamtverkehr (modal split) benennen. Bei der Aufstellung sind vorhandene Verkehrsstrukturen und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie das SPNV-Netz … zu beachten; die Belange des Klima- und Umweltschutzes, des Rad- und Fußverkehrs … sind zu berücksichtigen*" (ÖPNVG NRW 2023, § 8(1)). Damit wird auch in NRW von der Landesregierung bei der Nahverkehrsplanung keine rein am Status-Quo ausgerichtete nachfrageorientierte Planung, sondern eine offensivere angebotsorientierte Planung vorgegeben. Dort sind auch kreisangehörige Kommunen mit Stadtbussystemen seit langem vollwertige Aufgabenträger (MWMTV-NRW 1999, Gronau & Kagermeier 2004).

Bislang am weitesten in Deutschland geht Rheinland-Pfalz. Auch wenn aktuell die Implementation der entsprechenden Finanzierungskonsequenzen noch nicht vollständig erfolgt ist, hat das Bundesland Pfalz 2021 den ÖPNV als Pflichtaufgabe festgelegt: *„Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs sind die Landkreise und kreisfreien Städte … Sie erfüllen diese Aufgabe als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung*" NVG RLP 2022 § 5(1). Damit verbunden ist auch die – aktuell noch in der Umsetzung befindliche – Erstellung eines Landesnahverkehrsplans Rheinland-Pfalz (PTV 2025), mit dem Qualitätsstandards der Erschließung und auch das pflichtige Mindestbedienungsangebot festgelegt werden. Auch Baden-Württemberg dokumentiert inzwischen landesweit ÖPNV-Güteklassen der Erschließungsqualität (Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr 2025c, S. 36ff.). Dabei werden auch die Benchmarks zu den Good Practise Staaten Schweiz und Österreich mit einbezogen. In Bayern werden demgegenüber nur Minimalstandards, ohne klare Taktvorgaben für werktags vorgegeben. Für Samstage, Sonn- und Feiertage werden gar keine Vorgaben gemacht. Ob und mit welchen Qualitätsstandards Angebote vorgehalten werden, liegt im Ermessen der Aufgabenträger (BayStMWIVT 1998, Anhang C5). Damit unterscheidet sich der Governance-Rahmen in Bayern deutlich von Baden-Württemberg. Dort versucht das Land einerseits durch entsprechende Vorgaben für Qualitätsstandards – auch für ein einheitliches Marketing der Produkte – im ländlichen Raum die lokalen Aufgabenträger zu führen. Andererseits ist dort neben der Vorbildfunktion des Landes auch die persuasive Komponente der Stimulierung und Motivierung der Aufgabenträger durch die Landesregierung elaborierter. In der Folge wurden dort in den letzten Jahren nicht nur die Landesausgaben für den ÖPNV (bereinigt um die Kompensationsleistungen für das Deutschlandticket) gesteigert, sondern auch erreicht, dass sich auch die lokalen Aufgabenträger finanziell deutlich stärker beteiligen und ihre ÖPNV-Ausgaben zwischen 2018 und 2024 verdoppelt haben (Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr 2025b, S. 20):

Neben den Governance-Rahmenbedingungen für die Angebotsplanung insbesondere in den Nahverkehrsplänen bildet die Bereitstellung von Ko-Finanzmitteln für die Bestellung von ÖPNV-Leistungen durch die Landkreise und kreisfreien Städte einen zweiten zentralen Handlungsrahmen. Diese Landesregierungen leiten einerseits die Regionalisierungsmittel von der Bundesebene weiter an die SPNV-Aufgabenträger und die Aufgabenträger für den übrigen ÖPNV (= im Wesentlichen Busverkehr). In Bayern werden die Regionalisierungsmittel in Höhe von aktuell ca. 1,8 Mrd. € in der Summe fast ausschließlich für die Bestellung von SPNV-Leistungen an die BEG (= Bayerische

Eisenbahngesellschaft) als für das ganze Bundesland zuständigen SPNV-Aufgabenträger zur Bestellung von Leistungen weiter gereicht (Freistaat Bayern 2024, S. 5 und 110).

Abgesehen von den hälftig von Bund und Land getragenen Ausgleichsleistungen für das Deutschlandticket, die aber nur Einnahmeverluste ausgleichen sollen, stellen bei den weiteren ÖPNV-bezogenen Ausgaben die sog. Ausgleichsbeträge für die Schülerbeförderung nach § 45a PBefG (= PersonenBeförderungsGesetz) den größten Posten dar. Seit der Novellierung des BayÖPNVG im Jahr 2023 werden diese künftig – wie bereits in anderen Bundesländern – entsprechend Art. 24 und 27 des BayÖPNVG vergeben und sollen künftig stärker bei den Aufgabenträgern gebündelt werden. Damit verbunden ist aber keine grundsätzliche Erhöhung der Mittel. VDV Bayern und LBO haben die Entwicklung dieser Mittel in den Jahren 2016 bis 2023 der Entwicklung der Kosten gegenüber gestellt (VDV Bayern & LBO 2023; vgl. Abb. 4).

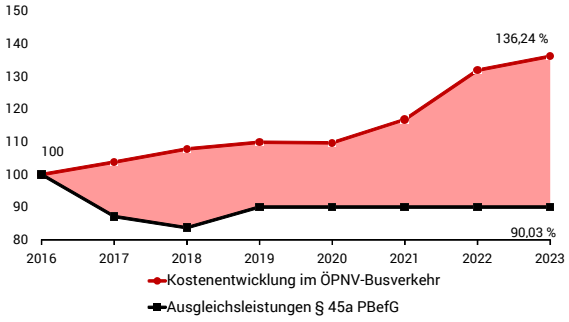

Abbildung 4: Vergleich Kostenentwicklung und Ausgleichsleistungen § 45a PBefG-Mittel zwischen 2016 und 2023 in Bayern (Basis 100 = 2016); Quelle: VDV & LBO 2024

Der Stagnation der Mittel in den letzten Jahren – bei etwa 100 Mio. € steht eine deutliche Kostensteigerung für die Erbringung von ÖPNV-Leistungen gegenüber. Damit kann die Finanzierung durch den Freistaat nicht mehr als auskömmlich angesehen werden. Auch wenn für 2025 eine leichte Erhöhung der Mittel um ca. 2 Mio. € ansteht, trägt dies nur marginal zur Schließung der Kostenschere bei. Zwar sind in diesem Zeitraum in Bayern die Ausgaben für SPNV-Bestellungen – über die Zuweisungen von Regionalisierungsmitteln durch den Bundes hinaus – erhöht worden und auch für ergänzende Maßnahmen, wie z. B. OnDemand-Verkehre wurden die Mittel erhöht. Die Förderung des klassischen Busverkehrs durch den Freistaat erfuhr aber keine signifikante Dynamisierung. Insbesondere auch im Vergleich mit den ländlichen Kantonen in der Schweiz und in Vorarlberg (civity 2023, S. 6ff.) liegt dementsprechend die Angebotsqualität deutlich unter denen der Good Practise Beispiele.

Im Folgenden sollen die Optionen für eine Stärkung des ÖPNV-Angebots im ländlichen Raum am Beispiel der Kreisgrenzen überschreitenden Verbindungen abseits der SPNV-Achsen genauer betrachtet werden.

4. Landesbedeutsame Buslinien als Beispiel

Die Förderung des öffentlichen Verkehrs in Bayern konzentriert sich wie ausgeführt stark auf den SPNV durch die Bestellung von entsprechenden Leistungen über die BEG. Damit sind ländliche Gebiete abseits der SPNV-Achsen systematisch benachteiligt. Um im ländlichen Raum für Relationen abseits der SPNV-Achsen über die Kreisgrenzen hinaus entsprechende SPNV-Ersatzangebote zu schaffen, werden in den letzten Jahren in Deutschland zunehmend auch von den Ländern entsprechende kreisgrenzenüberschreitende Angebote entwickelt. Diese Angebote werden unter unterschiedlichen Markennamen, als PlusBus (mehrere Bundesländer), RegioBus (Baden-Württemberg), Regionale Hauptlinien (Rheinland-Pfalz) oder in Bayern und Niedersachsen als landesbedeutsame Buslinien bezeichnet.

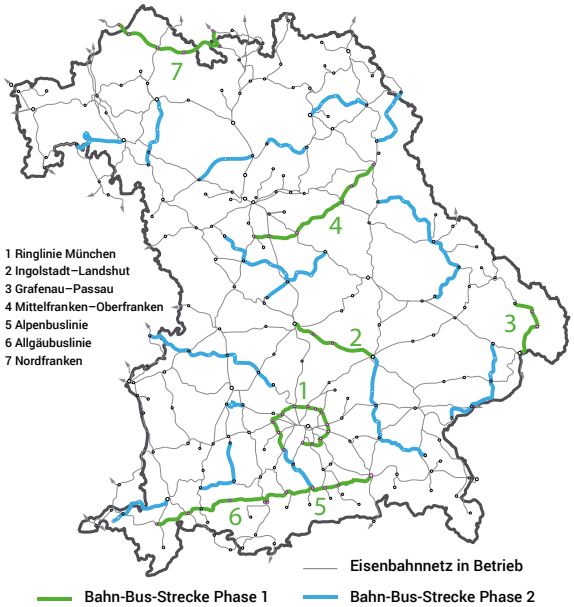

Abbildung 5: Vorgesehene landesbedeutsame Buslinien in Bayern, Quelle: BayStMWBV 2021, S. 11

Der Begriff „landesbedeutsam“ legt nahe, dass eben nicht nur die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger auftreten, sondern dass – analog zur Bestellung der SPNV-Leistungen – auch das Bundesland sich nicht nur dementsprechend an der Finanzierung beteiligt, sondern ggf. auch in der Rolle des (ggf. Ko-) Aufgabenträgers fungiert.

Unter dem bezeichnenden Namen „Bahn-Bus-Strecken“ – um zu signalisieren, dass eben Lücken des Schienennetzes damit geschlossen werden sollten – wurden im ursprünglich 2018 entwickelten

Konzept 21 Linien ausgewiesen, von denen 7 in einer (zeitlich nicht näher konkretisierten) ersten Phase realisiert werden sollten. Hierzu ist vorgesehen, dass der Freistaat Bayern einen Teil der Betriebskostendefizite übernimmt (BayStMWBV 2021, S. 10).

In der ÖPNV-Strategie 2030 wird sogar noch vollmundiger angekündigt, dass bis zu 70 Linien in den nächsten Jahren in Betrieb gehen können:
„Auf Verbindungen mittlerer Länge (10 – 100 km) sind vorhandene Lücken im SPNV-Netz durch landesbedeutsame Buslinien zu schließen. Um diese Linien besonders wirksam und attraktiv zu gestalten, erhalten diese einen dem SPNV angenäherten und gegenüber dem sonstigen Busangebot herausgehobenen Bedienungsstandard … Ziel ist es, ein flächendeckendes und ineinandergreifendes ÖPNV-Netz (‚Hauptnetz') aus Bahn und Bus zu entwickeln. Es erscheint realistisch, dass bis 2030 bis zu 70 dieser Linien in Betrieb gehen" (BayStMWBV 2022, S. 14).

Im Vergleich hierzu wirkt die konkrete Umsetzung bis 2025 eher zögerlich und weit hinter den Ankündigungen zurück bleibend. Neben der bereits vor der Schaffung der Rahmenbedingungen im Jahr 2018 eingerichteten Verbindung Freyung-Grafenau, die dann nachträglich in den Förderrahmen aufgenommen wurde (= Nr. 3 in Abbildung 5), ging im Frühjahr 2021 eine erste landesbedeutsame Buslinie in Oberfranken (= Nr. 7 in Abbildung 5) in Betrieb. Zum Fahrplanwechsel 2021/2022 folgten sieben Teiläste einer Ringlinie im Großraum München (Nr. 1 in Abbildung 5). Als dritte Linie nimmt zum Fahrplanwechsel 2025/2026 – nach langwierigen Abstimmungsprozessen zwischen den beteiligten Landkreisen – der sog. Alpenbus seinen Betrieb auf (Nr. 5 in Abbildung 5). Die beiden letzteren Linien sind im Wesentlichen aufgrund des Engagements des MVV (= Münchner Verkehrs- und Tarifverbund) realisiert worden. Weitere Linien sind aktuell nicht in der Konzeption (Bayerischer Landtag 2023). Auch wenn sich der Freistaat Bayern langfristig zu 50 % an den Defiziten beteiligt (Bayerischer Landtag 2021), verbleiben die Initiative für die Konzeption und die Aufgabenträgerschaft allein bei den Landkreisen.

Andere Bundesländer agieren hier deutlich offensiver. Bereits 2013 wurde – im Zusammenhang mit der Eröffnung der Leipziger S-Bahn – um auch Angebotsverbesserungen abseits der S-Bahn-Haltepunkte zu generieren – der sog. PlusBus im Wirkungsbereich des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes (MDV) im Großraum Halle-Leipzig geschaffen. Obwohl dessen Wirkungsbereich mit weniger als 2 Mio. Einwohnern deutlich kleiner als Bayern mit ca. 13,4 Mio. Einwohnern ist, umfasst das PlusBus-Liniennetz aktuell knapp 50 Linien (MDV 2025). Entsprechend diesem Muster sind in den folgenden Jahren in mehreren ostdeutschen Bundesländern und Schleswig-Holstein PlusBus-Konzepte entwickelt und umgesetzt worden.

Auch Baden-Württemberg hat 2015 begonnen, sog. RegioBus-Linien einzurichten. 2025 sind dort bereits über 50 RegioBus-Linien unterwegs (Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr 2025d), die 2024 über 12 Mio. Fahrgäste im ländlichen Raum beförderten (Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr 2025c, S. 55). Auch wenn die Förderkonditionen im Wesentlichen ähnlich sind wie in Bayern, wird vom Land proaktiv und offensiv für dieses Produkt bei den Aufgabenträgern geworben. Gleichzeitig werden aber auch Vorgaben hinsichtlich der SPNV-Bedienungsstandards für Bedienzeiten (werktags mindestens 5- 24 Uhr, samstags 6-24, sonn- und feiertags 7-24 Uhr) und klare Corporate Design Vorgaben gemacht werden, so dass ein landesweit erkennbares Markenprodukt mit klaren Erschließungsmerkmalen entstanden ist (NVBW 2025).

Noch einen Schritt weiter geht das Bundesland Rheinland-Pfalz, das ebenfalls in den letzten Jahren etwa 50 sog. Regionale Hauptlinien (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität des Landes Rheinland-Pfalz 2025) umgesetzt hat. Von diesen stellen einige allerdings relativ kurze Verbindungen dar, die dementsprechend in Bayern wohl nicht als landesbedeutsam eingestuft werden würden. Spezifisch ist allerdings die organisationale Verankerung der Buslinien bei den beiden rheinland-pfälzischen SPNV-Aufgabenträger-Zweckverbänden SPNV-Nord und SPNV-Süd, von denen sich der letztere inzwischen entsprechend dem veränderten Aufgabenprofil auch in ZÖPNV RLP Süd (= Zweckverband Öffentlicher Personennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd) umbenannt hat. Letztendlich ist diese Zuständigkeitszuordnung ein logischer Schritt, da es sich ja um Ersatzangebote für fehlenden SPNV handelt. Da die Landkreise – anders als in Bayern und Baden-Württemberg – auch in den SPNV-Zweckverbänden vertreten sind (zusammen mit dem Land) kann eine Konzeption „aus einem Guß" realisiert werden, ohne dass Kooperationsbarrieren zwischen den einzubindenden (Kreis-) Aufgabenträgern wie in Bayern die Umsetzung behindern. Mittelfristig erscheint die Integration von landesbedeutsamen Buslinien in die SPNV-Aufgabenträgerschaft – auch im Vergleich zur proaktiven Herangehensweise des Landes in Baden-Württemberg – als die tragfähigste Lösung, die auch in Bayern wünschenswert wäre.

5. Herausforderungen für den ÖPNV in Bayern

Attraktive ÖPNV-Angebote im ländlichen Raum als Teil der Daseinsvorsorge für Mobilitätsoptionen vorzuhalten ist aufgrund der raumstrukturellen Gegebenheit prinzipiell keine einfache Aufgabe. Im Beitrag wurde heraus gearbeitet, dass die ÖPNV-Angebotssituation in Bayern – insbesondere auch im Vergleich zu anderen süddeutschen Bundesländern – jedoch als deutlich verbesserbar einzustufen ist. Wären die bereits in der Schweiz seit vielen Jahren geltenden, klaren Qualitätsstandardvorgaben für die ÖPNV-Bedienung im ländlichen Raum (vgl. z. B. Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen 2013) oder die Finanzierungsrahmenbedingungen im österreichischen Bundesland Vorarlberg (Land Vorarlberg 2020) als Referenz herangezogen worden, wäre das Ergebnis noch negativer ausgefallen.

Als zentrale Rahmenbedingung konnte das finanzielle Engagement des Freistaats für den ÖPNV – teilweise auch zulasten der SPNV-Zuweisung – identifiziert werden. Hier ist sicherlich – neben der Mittelaufbringung bei den Aufgabenträgern – ein Aufwuchs und eine Dynamisierung der Landes-und Bundesmittel notwendig, um die Angebotsqualität – und letztendlich auch die Nachfrage – zu verbessern, so dass der ÖPNV auch in Bayern zu einer realen Mobilitätsalternative wird.

Gleichzeitig gilt es, zusätzlich Finanzierungsquellen zu erschließen. In Anlehnung an die in Frankreich bereits seit mehreren Jahrzehnten bestehende Möglichkeit, dass die Kommunen ein „Versement Mobilité“ als Lohnsummensteuer für die Bereithaltung eines ÖPNV-Angebotes erheben (République Française 2025), könnte auch in Bayern (Deutschland) eine Nahverkehrsabgabe eingeführt werden. Während diese in städtischen Kontexten sicherlich auch als Komplementärfinanzierung zu GVFG-Mitteln für den Infrastrukturausbau (z. B. Stadtbahnen) einzusetzen wäre, könnte das Aufkommen in kleineren Kommunen und Landkreisen vor allem für laufende Mittel der Verbesserung der Anbindung von Arbeitsplatzstandorten Verwendung finden. In Deutschland hat Baden-Württemberg bereits einen Anlauf zur Einführung einer Nahverkehrsabgabe unternommen. Im politischen Abstimmungsprozess wurde dann allerdings die Einbeziehung der Unternehmen wieder fallen gelassen, so dass letztendlich nur eine Rumpfoption eines „Mobilitätspasses“ umgesetzt, mit dem Kfz-Halter:innen und Einwohner:innen einen festen Finanzierungsbeitrag leisten (Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr 2025a). Gleichwohl ist die grundsätzliche Idee inzwischen in Deutschland angekommen, auch wenn der politische Weg in Richtung einer Nahverkehrsabgabe wohl noch länger und steiniger werden dürfte.

Neben einer auskömmlichen und verlässlichen Finanzierung des ÖPNV erscheint aber in Bayern auch die Umsteuerung mancher Governance-Herangehensweisen der Staatsregierung notwendig. Analog zu anderen Bundesländern – aber auch den Good Practise Beispielen in der Schweiz und in Österreich – erscheint eine Orientierung in Richtung eines Beförderers und Enablers notwendig. Die Aufgabenträger durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu leiten, gleichzeitig auch noch stärken zu motivieren und zu begleiten, ist eine Herausforderung, die sich in Bayern mit Nachdruck stellt. Wie die skizzierten Beispiele aus anderen Bundesländern, die bereits erste Schritte in diese Richtung gehen, eröffnet sich hier ein weites Feld von Möglichkeiten – sofern der politische Wille vorhanden ist.

Literatur

Allianz pro Schiene (2024): Mobilitätsbarometer – ÖPNV. https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/personenverkehr/oepnv-anbindung/mobilitaetsbarometer/oepnv/.

Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen (2013): Angebotsstandards öffentlicher Regional- und Ortsverkehr im Kanton St. Gallen. St. Gallen. Online verfügbar unter: https://www.sg.ch/verkehr/oeffentlicher-verkehr/grundlagen/angebotsstandards.html.

Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr (2025a): Mobilitätspass für den ÖPNV. https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/oepnv/mobilitaetspass-fuer-den-oepnv.

Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr (2025b): ÖPNV-Finanzierungsreport Baden Württemberg. Gesamtergebnisse. Stand: April 2025. https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user_upload/Text-Dateien/OePNV-Report-2024/2025_OEPNV_Finanzierungsreport_BW_Gesamtergebnisse_nicht_barrierefrei.pdf.

Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr (2025c): ÖPNV-Report 2024. Stuttgart. Online verfügbar unter: https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/fileadmin/user_upload/Text-Dateien/OePNV-Report-2024/OEPNV-Report-2024_Gesamtbericht_nicht_barrierefrei.pdf.

Baden-Württemberg. Ministerium für Verkehr (2025d): Regiobusse als Ergänzung zur Schiene. https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/oepnv/regiobus-in-baden-wuerttemberg.

Bayerischer Landtag (2021): Drucksache 18/17121. Anfragen zum Plenum zur Plenarsitzung am 06.07.2021. https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/drucksachen.

Bayerischer Landtag (2023): Drucksache 18/29068. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Dr. Markus Büchler BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 03.05.2023. Landesbedeutsame Buslinien. https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/drucksachen.

Bayerisches Statistisches Landesamt (2020): Kreisdaten. Beförderte Personen im Schienennah- und Straßenverkehr. https://statistik.bayern.de/produkte/kreisdaten/index.html.

BayÖPNVG (= Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern) (2024). In der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 1996 (GVBl. S. 336, BayRS 922-1-B), das zuletzt durch § 17 des Gesetzes vom 23. Dezember 2024 (GVBl. S. 605) geändert worden ist. https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayOePNVG/true.

BayStMWBV (= Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr) (Hrsg.) (2019): (2019): Mobilität in Deutschland. MiD 2017 – Personentabellen Bayern. https://www.stmb.bayern.de/vum/handlungsfelder/verkehrsinfrastruktur/mobilitaet_in_deutschland/index.php.

BayStMWBV (= Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr) (2021): Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs in Bayern. Information zur Umsetzung. München. Online verfügbar unter: https://www.verkehr4x0.de/wp-content/uploads/2020/01/Zukunft-des-%C3%96PNV-in-Bayern.pdf.

BayStMWBV (= Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr) (2022): ÖPNV-Strategie 2030 für den Freistaat Bayern. München. Online verfügbar unter: https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/stmb_o%CC%88pnv-strategie_bayern_endbericht-2022-12-07-rz-bf.pdf.

BayStMWIVT (= Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie) (1998): Leitlinie zur Nahverkehrsplanung in Bayern. https://www.bay-landkreistag.de/media/106193/vwi-10062025-weiterentwicklung-der-leitlinie-zur-nahverkehrs.pdf.

BBSR (= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2025): Städtischer und Ländlicher Raum. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/staedtischer-laendlicher-raum/kreistypen.html.

BBSR (= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2018): Verkehrsbild Deutschland. Angebotsqualitäten und Erreichbarkeiten im öffentlichen Verkehr. Bonn (=BBSR-Analysen KOMPAKT 08/2018). Online verfügbar unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2018/ak-08-2018.html.

BBSR (= Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2023): Regionen unterschiedlich an Bus und Bahn angebunden. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/startseite/topmeldungen/oev-anbindung-regionen.html.

BMV (=Bundesministerium für Verkehr) (2021): Regionalstatistische Raumtypologie (RegioStaR). https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/regionalstatistische-raumtypologie.html.

BMV (= Bundesministerium für Verkehr) (Hrsg.) (2025): Nachhaltig mobil in ländlichen Räumen. Handlungsleitfaden. Berlin Online verfügbar unter: https://www.bmv.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/nachhaltig-mobil-in-laendlichen-raeumen.html.

civity Management Consultants (2023): ÖPNV-Angebotsanalyse: Wo steht der VGN und seine Gesellschafter. https://www.vgn.de/planungsprojekte/vgn-strategie-2030.

Dangschat, J. S. (2022): Verkehrswende – sozial und räumlich ausgewogen. *Journal für Mobilität und Verkehr*, 14, S. 2-10. . Online verfügbar unter: https://jmv.journals.qucosa.de/jmv/article/view/87/75.

Dörrbecker, M. (2022): Karte der Verkehrsverbünde und Tarifverbünde in Deutschland. https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Karte_der_Verkehrsverb%C3%BCnde_und_Tarifverb%C3%BCnde_in_Deutschland.svg.

Farrington, J., Gray, D. & Kagermeier, A. (2008): Geographies of rural transport. In: Knowles, R. D., Shaw. J. & Docherty, I. (Hrsg.): Transport Geographies. Mobilities, Flows and Spaces. Oxford, S. 102-119.

Freistaat Bayern (2024): Haushaltsplan 2024/2025. Einzelplan 09 für den Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr. München. Online verfügbar unter: https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/haushaltsplaene/.

Gather, M., Kagermeier, A. & Lanzendorf, M. (2008): Geographische Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Berlin/Stuttgart (= Studienbücher der Geographie)

Gronau, W. & Kagermeier, A. (2004): Mobility management outside metropolitan areas: case study evidence from North Rhine-Westphalia. Journal of Transport Geography 12 (4), S. 315-322 www.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2004.08.012.

Greenpeace (2025): Abgehängt: ÖPNV-Qualität in Deutschland. https://www.greenpeace.de/publikationen/abgehaengt-oepnv-qualitaet-in-deutschland.

Kagermeier, A. (2004): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement unter den Bedingungen des ländlichen Raumes. In: Kagermeier, A. (Hrsg.): Verkehrssystem- und Mobilitätsmanagement im ländlichen Raum. Mannheim, S. 17-24 (= Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung, 10).

Krug, H. (2022): Flächensparender Vorrang von Straßenbahnen und Bussen (Teil 1 und 2). *Verkehr und Technik* 75 (1), S. 29-34 & (2), S. 65-69.

Land Vorarlberg (2020): Richtlinien über die Förderung kommunaler und regionaler Nahverkehrsvorhaben. https://vorarlberg.at/-/foerderung-kommunaler-und-regionaler-nahverkehrsvorhaben.

MDV (= Mitteldeutscher Verkehrsverbund) (2025): S-Bahn und Plus-Bus-Netz. https://www.mdv.de/karten-plaene/s-bahn-und-plusbus-netz/.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie und Mobilität des Landes Rheinland-Pfalz (2025): Mit dem Bus durch Rheinland-Pfalz. https://www.rolph.de/bus.

MWMTV-NRW (= Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen) (1999): Busverkehre in Klein- und Mittelstädten. Neue Chancen für den Bus. Düsseldorf. Online verfügbar unter: https://infoportal.mobil.nrw/projekte/stadtbus.html.

NVBW (= Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg) (2025): Förderprogramm „Regiobuslinien“. https://www.zukunftsnetzwerk-oepnv.de/foerdermittel/foerdermittel-des-landes/regiobus-foerderung.

NVG RLP (=Nahverkehrsgesetz; Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr) (2022). Stand: letzte berücksichtigte Änderung: geändert durch § 85 des Gesetzes vom 07.12.2022 (GVBl. S.:413). https://landesrecht.rlp.de/bsrp/document/jlr-%C3%96PNVGRP2021pP17.

PTV Transport Consult GmbH (2025): Landesnahverkehrsplan Rheinland-Pfalz. https://www.landesnahverkehrsplan-rlp.de/.

ÖPNVG Hessen (= Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen) (2022). Stand: letzte berücksichtigte Änderung: zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573). https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-%C3%96PNVGHEV3IVZ.

ÖPNVG NRW (= Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen) (2023). Fassung vom 16.12.2023. https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&bes_id=3913&aufgehoben=N.

République Française (2025): Versement mobilité. https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F31031.

van Dülmen , Ch. (2022) Alles anders und doch gleich – Fragile Alltagsmobilität sozial benachteiligter BewohnerInnen ländlicher Peripherien vor und während der Covid-Pandemie. *Journal für Mobilität und Verkehr*, 14, S. 43-51. . Online verfügbar unter: https://jmv.journals.qucosa.de/jmv/article/view/91/79.

VCD (= Verkehrsclub Deutschland) Landesverband Bayern (2025): VCD ÖPNV-Fachtagung 2025. „ÖPNV im Ländlichen Raum: Herausforderung der Daseinsvorsorge in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen“. https://vcdbayern.de/projekte/oepnv-tagung.

VDV (= Verband deutscher Verkehrsunternehmen) (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. Köln. Online verfügbar unter: https://www.vdv.de/oepnv2040.aspx.

VDV (= Verband deutscher Verkehrsunternehmen) Bayern & LBO (= Landesverband Bayerischer Omnibusunternehmen) (2023): Strategiepapier für einen hochwertigen, nutzerfreundlichen und auskömmlichen öffentlichen Nahverkehr in Bayern. München. Online verfügbar unter: https://lbo-online.de/downloads/lbo_vdv_strategiepapier.pdf.

VDV (= Verband deutscher Verkehrsunternehmen) Bayern & LBO (= Landesverband Bayerischer Omnibusunternehmen) (2024): Vergleich Kostenentwicklung und Ausgleichsleistungen §45a PBefG 2016 bis 2023. München. Freundliche Überlassung durch die Autoren.

AutorInnenangaben

Prof. Dr. Andreas Kagermeier
VCD Landesverband Bayern
Hochackerweg 2
85356 Freising
E-Mail: andreas.kagermeier@vcd-bayern.de

Gerd Weibelzahl
VCD Landesverband Bayern
Forsthub 10
96271 Grub am Forst
E-Mail: gerd.weibelzahl@vcd-bayern.de