



Verbraucherzentrale
Bundesverband

ÖPNV-Nutzung vereinfachen, Tarife vereinheitlichen

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zur
Notwendigkeit eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs für
Gelegenheitsnutzer:innen

8. September 2026

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Position/Forderung im Einzelnen	5
1. Problemlage	5
2. Notwendigkeit eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs.....	6
2.1 Anforderungen an einen bundesweiten Nahverkehrstarif.....	6
2.2 Mögliche Gestaltungsoptionen	6
3. Zeitbasierter, bundesweiter Nahverkehrstarif	8
Impressum.....	10

I. Verbraucherrelevanz

Die Tarifsysteme im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) unterscheiden sich je nach Region stark voneinander und die Tarifbedingungen sind oftmals nicht konsistent. Die Berechnung der Fahrpreise basiert mal auf Tarifrängen, mal auf Tarifzonen, Waben oder ist abhängig von der zurückgelegten Reisedistanz. Eine Kurzstrecke kann drei, vier oder sechs Haltestellen umfassen, mal ist ein Umstieg möglich und in einer anderen Region nicht und eine Tageskarte gilt mal 24 Stunden ab Kauf und bei einem anderen Unternehmen bis Betriebsschluss. Dieses Tarif-Wirrwarr überfordert viele Verbraucher:innen und führt oftmals dazu, dass der ÖPNV gar nicht genutzt wird. Konsequenterweise bewerten Verbraucher:innen die Nutzung des ÖV als nicht einfach. In zwei repräsentativen Umfragen hat der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) die größten Hürden bei der Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel abgefragt. Sowohl bei der Befragung 2018¹ als auch bei der Befragung 2020² wurden das unübersichtliche Tarifsystem als größte Hürde benannt. Dabei schätzten Selten-Nutzer:innen die Übersichtlichkeit noch einmal schlechter ein als Viel-Nutzer:innen. Das Deutschlandticket hat die Nutzung des ÖPNV für Vielfahrer:innen radikal vereinfacht. Für Menschen, die den Nahverkehr nur ab und zu nutzen, ist die aktuelle Tarifsituation jedoch nach wie vor eine Hürde.

¹ Vzbv-Umfrage 2018: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10_vzbv_umfrage_oeffentlicher_verkehr.pdf

² Vzbv-Umfrage 2020: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/21/presentation_ergebnisse_umfrage_oev-final.pdf

II. Zusammenfassung

Die Tariflandschaft im ÖPNV ist hochgradig heterogen. In den mehr als 80 Tarif- und Verkehrsbünden und den noch hinzukommenden verbundfreien Regionen gibt es jeweils eigene Tarifsysteme, mit eigener Tarifbildungslogik, eigenem Ticketsortiment und eigenen Preisen. Neben den sich oftmals auch unterscheidenden Tarifbedingungen, wie der zeitlichen Gültigkeit eines Tagestickets, sind die Wege des Ticketkaufs, zum Beispiel im Fahrzeug, am Automaten oder online ebenfalls unterschiedlich geregelt. Für Verbraucher:innen, die den Nahverkehr nur ab und zu nutzen, stellt diese Situation ein Zugangshindernis zum ÖPNV dar, da der Kauf des richtigen Fahrscheins als zu kompliziert empfunden wird. Mit dem Deutschlandticket ist für Vielfahrer:innen ein einfaches und bundesweit gültiges Tarifangebot geschaffen worden, welches für Gelegenheitsnutzer:innen aktuell noch fehlt.

Aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands ist ein einfaches, bundesweit gültiges Tarifsystem für den Nahverkehr sinnvoll, um diese Einstiegshürde für Gelegenheitsnutzer:innen abzubauen. In einem Gutachten im Auftrag des vzbv hat Ramboll Management Consulting die grundsätzlich zur Verfügung stehenden Optionen für einen Nahverkehrstarif „Strecke/Entfernung“, „Raum/Fläche“ und „Zeit/Dauer“ geprüft und unter Abwägung der spezifischen Vor- und Nachteile einen Vorschlag ausgearbeitet. Prämissen bei der Abwägung sind aus Sicht des vzbv, dass der Einheitstarif im ÖPNV bundesweit funktionieren muss, er leicht verständlich ist und seitens der Nutzer:innen akzeptiert wird und sowohl ein digitaler als auch analoger Ticketkauf möglich ist.

Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass ein bundesweit einheitlicher Nahverkehrstarif, bei dem ausschließlich nach „Zeit/Dauer“ tarifiert wird, die aus Fahrgastsicht beste Option wäre. Einzig die „genutzte Zeit im ÖPNV“ auf Basis des Fahrplans wäre demnach relevant. Mit nur fünf verschiedenen Tickets zwischen 15 Minuten und 24 Stunden Gültigkeit wäre eine geringe Komplexität sichergestellt, gleichzeitig aber eine ausreichende Differenzierung für die unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse der Menschen möglich.

Tickets des Zeittarifs können sowohl digital per App als auch analog an Schaltern und Automaten gekauft werden und schließen niemanden von der Nutzung des ÖPNV aus. Eine Bestpreisabrechnung (Pay as you go) und eine Kappung der Maximalausgaben sind möglich. Um Fahrzeugverspätungen oder -ausfälle nicht zu einem Risiko für die Fahrgäste werden zu lassen und die Akzeptanz sicherzustellen, sieht der Vorschlag ein Kulanzregime vor.

Obwohl der zeitbasierte bundesweite Nahverkehrstarif insgesamt erlösneutral ausgestaltet werden kann, sind Erlösverschiebungen, insbesondere zwischen dem Schienen- und dem Busverkehr, zu erwarten. Eine bundesweit anwendbare Einnahmeaufteilung zwischen den jeweiligen Erlösverantwortlichen ist daher erforderlich.

Der vzbv fordert die Einführung eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs, um bestehende Nutzungshürden abzubauen und die Nutzung des ÖPNV für Gelegenheitskund:innen zu vereinfachen. Ein Gutachten im Auftrag des vzbv schlägt dafür ein Tarifsystem vor, welches ausschließlich auf der zeitlichen Nutzungsdauer im ÖPNV basiert.

III. Position/Forderung im Einzelnen

1. Problemlage

Die ÖPNV-Landschaft in Deutschland ist sehr heterogen. Es gibt mehr als 80 Tarif- und Verkehrsbünde und zusätzlich verbundfreie Regionen, in denen jedes Verkehrsunternehmen seinen eigenen Tarif anwendet. Jeder der rund 80 Tarif- und Verkehrsverbünde hat sein eigenes Tarifsystem, mit eigener Tarifbildungslogik, eigenem Ticketsortiment und eigenen Preise. Zudem wird der Fahrkartenkauf in den verschiedenen Vertriebswegen (zum Beispiel an Automaten, Apps) ebenfalls unterschiedlich geregelt.

Mit dem Deutschlandticket wurde ein Angebot geschaffen, dass Verbundgrenzen aus tariflicher Sicht verschwinden lässt. Die starke Nachfrage nach dem Deutschlandticket zeigt, dass der attraktive Preis und der hohe Nutzen viele Verbraucher:innen überzeugt. Verbraucher:innen, die kein Deutschlandticket besitzen und den Nahverkehr nur hin und wieder benutzen, stehen jedoch immer wieder vor der Herausforderung, das richtige Ticket zu kaufen. Und dies betrifft die Mehrheit der ÖPNV-Nutzenden. 59 Prozent der Menschen, die den Nahverkehr wenigsten ab und zu nutzen, machen dies mit Einzelfahrscheinen, Mehrfachkarten oder Tagedstickets.³ Die unterschiedlichen Tarifprodukte und -bedingungen der Verbünde machen es für Menschen, die den ÖPNV nutzen wollen und auch könnten, unnötig schwer, dies zu tun. Somit reduziert diese Nutzungshürde die individuelle Mobilität von Menschen, die keine Alternativen zum ÖPNV haben. Das ist für viele Verbraucher:innen gleichbedeutend mit einer Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe und erhält somit eine sozialapolitische Bedeutung. Zudem wird der ÖPNV insgesamt weniger genutzt, was nicht im Interesse der Verkehrsunternehmen, aber auch den umweltpolitischen Zielen entgegensteht. Um die gesellschaftliche Teilhabe der Bürger:innen sicherzustellen und die Klimaziele zu erreichen, ist eine steigende Nutzung des ÖPNV erforderlich. Dafür braucht es einen einfacheren Ticketkauf.

³ Übliche Fahrkartennutzung im ÖPNV, aus Mobilität in Deutschland 2023, Kurzbericht; https://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/MiD2023_Kurzbericht.pdf

2. Notwendigkeit eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs

2.1 Anforderungen an einen bundesweiten Nahverkehrstarif

Um die Komplexität der ÖPNV-Tariflandschaft zu beenden, den Ticketkauf für diejenigen zu erleichtern, die den Nahverkehr nur gelegentlich nutzen und so mehr Menschen die Nutzung von Bus und Bahn zu ermöglichen, sieht der vzbv die Notwendigkeit eines einfachen und bundesweit einheitlichen Tarifsystems für den öffentlichen Nahverkehr. Aus Sicht des vzbv müssen jedoch verschiedene Anforderungen erfüllt sein, damit ein solcher bundesweiter Nahverkehrstarif Verbraucher:innen überzeugt, niemanden ausschließt und die Nutzung des ÖPNV wirklich vereinfacht:

- Das Tarifmodell sollte bundesweit funktionieren und die verschiedenen geographischen und verkehrlichen Situationen aller ÖPNV-Bediengebiete in Deutschland berücksichtigen.
- Das Tarifmodell sollte aus Nutzersicht möglichst einfach und leicht verständlich sein. Bei der Nutzung des ÖPNV in anderen Regionen sollten die Regeln, beziehungsweise Erfahrungen in der Heimatregion, weiterhin Anwendung finden.
- Nutzer:innen des ÖPNV müssen Tickets basierend auf einem neuen Tarifmodell sowohl digital (zum Beispiel über Apps) als auch klassisch (vor allem am Schalter und Automaten) erwerben können. Ein Ausschluss von Nutzergruppen, die digitale Vertriebskanäle nicht nutzen können oder wollen, muss vermieden werden.
- Das neue Tarifmodell sollte auf eine möglichst große Akzeptanz seitens der Nutzer:innen treffen. Beispielsweise sind unplausible Preissprünge, die als „unfair“ empfunden werden könnten, zu vermeiden.

2.2 Mögliche Gestaltungsoptionen

Im Auftrag des vzbv hat Ramboll Management Consulting ein Gutachten⁴ erstellt, in dem verschiedene Optionen für einen bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarif geprüft und ein möglicher und dabei die beschriebenen Anforderungen erfüllender Vorschlag entwickelt wurde. Im Rahmen des Gutachtens wurden drei grundsätzliche Tarifansätze untersucht:

- **Strecke/Entfernung:** Tarifbildung auf Basis der zurückgelegten Entfernung mit dem ÖPNV
- **Raum/Fläche:** Tarifbildung auf Basis eines abgegrenzten Raumes für die Nutzung des ÖPNV
- **Zeit/Dauer:** Tarifbildung auf Basis der zeitlichen Nutzungsdauer im ÖPNV

Jeder der drei Ansätze zeichnet sich durch spezifische Vor- und Nachteile aus.

⁴ Gutachten zur zukünftigen Tariflandschaft im ÖPNV; Gutachten von Ramboll Management Consulting im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband (2025); https://www.vzbv.de/sites/default/files/2025-10/vzbv_Ramboll_Gutachten_zur_k%C3%BCnftigen_Tariflandschaft_%C3%96PNV_281025_PUB.pdf

Strecke/Entfernung

Wesentliche Vorteile	Wesentliche Nachteile
• Das Grundprinzip ist intuitiv verständlich • Das System ist in verschiedenen Verbünden technisch etabliert • Kann Tarifiergiebigkeit sicherstellen • Gute Datenbasis für Einnahmeaufteilung	• Vorab-Kauf eines Tickets zwar möglich, jedoch ist ausschließlich ein digitaler Vertrieb mit Preisermittlung nach der Fahrt praktikabel • Erfordert daher parallele Fortführung von zwei Tarifsystemen oder dem Aufbau kartenbasierter Ci/Co⁵-Infrastruktur • Ein bundesweites Angebot für mehrfache Nutzung am Tag erfordert komplexe Regeln (einheitlicher Tagesbestpreis zu teuer für die Stadt oder zu günstig für das Land) • Auf den Faktor Zeit zur Abgrenzung der Gültigkeit einer Einzelfahrt kann nicht völlig verzichtet werden.

Basierend auf den in Kapitel 2.1 dargestellten Anforderungen des vzbv an einen bundesweit einheitliche Nahverkehrstarif ist bei einer Streckentarifizierung aus Fahrgastsicht nachteilig, dass ein analoger Vorab-Kauf zwar möglich, aber außerordentlich unpraktikabel ist. So sind tarifliche Angebote für komplexere Mobilitätsmuster (beispielsweise die Dreiecksfahrt Wohnung-Arbeit-Einkauf-Wohnung) nicht umsetzbar. Kund:innen werden somit zum Kauf von drei Einzelstreckenkarten verpflichtet. Die Dauer des Kaufprozesses wird, insbesondere in Stadtverkehren, im Mittel höher sein (Erfordernis der Eingabe der Zielhaltestelle). Zudem wäre ein kundenseitiger Flexibilitätsverlust in Kauf zu nehmen, da nach dem Ticketkauf nur die Zielhaltestelle oder Haltestellen davor noch zugängliche Ziele sind.

Raum/Fläche

Wesentliche Vorteile	Wesentliche Nachteile
• Das Grundprinzip ist leicht verständlich • Einfache Preisbildung möglich (Zählregel) • Flexible Nutzung im gewählten Raum • Einfacher Vertrieb, gute Kontrollierbarkeit	• Bestehende Raumeinheiten für Preisbildung nicht geeignet • Bundesweit einheitliche und nachvollziehbare neue Raumdefinition nicht realistisch • Bei großflächigen Raumeinheiten: hohe und ungerechte Tarifsprünge bei kurzen Fahrten über Tarifgrenzen • Auf den Faktor Zeit zur Abgrenzung der Gültigkeit einer Einzelfahrt kann nicht völlig verzichtet werden.

Basierend auf den in Kapitel 2.1 dargestellten Anforderungen des vzbv an einen bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarif ist bei einer Raum-/Flächentarifizierung aus Fahrgastsicht nachteilig,

⁵ Check-in/Check-out (Ci/Co) im ÖPNV ist ein System, bei dem Fahrgäste den Beginn ihrer Fahrt durch "Einchecken" und das Ende durch "Auschecken" bestätigen. Dies kann entweder manuell an Terminals mit einem eTicket oder digital über eine Smartphone-App erfolgen. Der Fahrpreis wird automatisch anhand der tatsächlich zurückgelegten Strecke berechnet und entweder im Nachhinein abgebucht (Postpaid) oder von einem Prepaid-Konto abgebucht. Für das manuelle Einchecken (im Fahrzeug/an der Haltestelle) müssen flächendeckend Terminals errichtet werden.

dass das Grundprinzip an sich zwar leicht verständlich, aber wenig intuitiv ist. In Unbekannten Regionen müssen sich Reisende mit den dortigen Raumeinheiten beschäftigen, um das richtige Ticket zu kaufen. Zudem würde die Definition der Raumeinheiten direkten Einfluss auf den Fahrgastkomfort haben. Würden die Raumeinheiten (zu) groß gewählt, könnten die Einstiegspreise als zu hoch eingeschätzt werden. Zudem drohen bei Fahrten über Raumgrenzen unverhältnismäßige Preissprünge. Werden dagegen bewusst möglichst kleine Raumeinheiten definiert, erhöht dies aus Fahrgastsicht die Komplexität.

Zeit/Dauer

Wesentliche Vorteile	Wesentliche Nachteile
• Das Grundprinzip ist leicht verständlich • Digitaler und analoger Vertrieb möglich • Pre- und Post-Trip-Preisermittlung möglich • Große Übereinstimmung mit den Prinzipien des Deutschlandtickets möglich • Volle Flexibilität im gewählten Zeitraum	• Gefühlte Gefahr von „Druck und Hektik“ bei Vorabkäufen • Überzeugende Kommunikation erforderlich, dass Wartezeit und Verspätungen nicht zu Lasten der Kund:innen gehen; Hintergrundsystem mit automatisierten Kulanzregelungen • Strukturelle Bevorzugung „schneller“ Verkehrsmittel erfordert Einnahmen-Ausgleichsmechanismen für die Verkehrsunternehmen

Basierend auf den in Kapitel 2.1 dargestellten Anforderungen des vzbv an einen bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarif besteht bei einer rein zeitbasierten Tarifierung das Risiko, dass Fahrgäste sich „gehetzt“ fühlen und Verspätungen zu höheren Preisen führen.

Während beim Ansatz nach „Zeit/Dauer“ einzig die Zeit das tarifbildende Merkmal darstellt und die zurückgelegte Distanz keine Rolle spielt, kommen die beiden anderen Tarifansätze um eine zeitliche Komponente nicht herum. Bei einer Tarifierung nach „Strecke/Entfernung“ als auch „Raum/Fläche“ kann auf den Faktor Zeit zur Abgrenzung der Gültigkeit einer Einzelfahrt nicht völlig verzichtet werden. Mag dies bei Ci/Co-Fahrten vernachlässigbar sein, müssen Reisenden mit einem vorab gekauften Fahrschien immer auch die zeitliche Gültigkeit im Blick behalten.

3. Zeitbasierter, bundesweiter Nahverkehrstarif

Unter Berücksichtigung der Stärken und Schwächen der einzelnen Ansätze wird in dem Gutachten ein rein an die Fahrzeit gekoppeltes bundesweites einheitliches Tarifsysteem vorgeschlagen. Dieses orientiert sich somit am Grundprinzip des bestehenden Deutschlandtickets. Innerhalb des rein zeitbasierten Tarifsystems bestehen keine räumlichen Grenzen innerhalb Deutschlands und auch keine Tarifierung auf Basis der zurückgelegten Strecke. Allein die „genutzte Zeit im ÖPNV“ auf Basis des Fahrplans wäre demnach relevant. Dieser Tarifansatz ist bundesweit einheitlich nutzbar, intuitiv und leicht verständlich. Das Prinzip muss von den Fahrgästen nur einmal verstanden werden und kann dann auf den gesamten ÖPNV in Deutschland übertragen werden.

Der Vorschlag sieht **bundesweit einheitlich nur noch fünf Tarifprodukte** vor:

1. ein 24-Stunden-Ticket
2. ein 120-Minuten-Ticket
3. ein 60-Minuten-Ticket

4. ein 30-Minuten-Ticket
5. ein 15-Minuten-Ticket

Die fünf Tarifprodukte ermöglichen eine ausreichende Differenzierung für die unterschiedlichen Mobilitätsbedürfnisse der Menschen, ohne dabei aber unübersichtlich zu werden. Da die Fahrzeit, im Gegensatz zur Strecke oder der Anzahl durchfahrener Tarifräume, in der Regel bekannt ist, ist die Wahl des richtigen Tickets deutlich intuitiver.

Fahrkarten des Zeittarifs können sowohl digital per App als auch analog an Schaltern und Automaten gekauft werden. Der Vorab-Ticketkauf beim Zeitmodell ist einfach und setzt keine Kenntnisse der lokalen ÖPNV-Situation voraus. Die Anforderung des vzbv, dass ein einfacher Ticketkauf am Schalter und Automaten möglich ist und nicht-digitale Nutzergruppen nicht ausgeschlossen werden, erfüllt der zeitbasierte Tarifansatz.

Eine Ci/Co-Preisberechnung, auch als „Pay as you go“ bezeichnet, ist mit dem zeitbasierten Tarifmodell problemlos möglich. Für digitale Kanäle mit Anbindung an ein Kundenkonto kann gemäß Konzept somit optional neben einer Bestpreisabrechnung auch eine Kappung der Maximalausgaben vorgenommen werden. Ein einheitlicher Ermäßigungstarif für spezifische Personengruppen wie Kinder oder Senioren, zum Beispiel 50 % des Regeltarifs, kann sehr einfach bundesweit umgesetzt werden und reduziert die Komplexität für Kund:innen erheblich. Um Fahrzeugverspätungen oder -ausfälle nicht zu einem Risiko für die Fahrgäste werden zu lassen, sieht der Vorschlag ein Kulanzregime vor. Demnach gehen angebotsseitige Fahrzeitverlängerungen nie zu Lasten der Fahrgäste. Dies ist für die Akzeptanz des bundesweit einheitlichen Tarifs elementar. Eine entsprechende Positivkommunikation ist mit der Einführung des bundesweiten Nahverkehrstarifs sicherzustellen.

Der bundesweite Nahverkehrstarif kann insgesamt erlösneutral ausgestaltet werden. Um eine über ganz Deutschland hinweg gesehene konstante Tarifergiebigkeit und in Summe erlösneutrale Umsetzung zu erreichen, berechnet das Gutachten konkrete Preise für die fünf Zeitfahrkarten. Erlösverschiebungen, insbesondere zwischen dem Schienen- und dem Busverkehr, sind zu erwarten. Eine bundesweit anwendbare Einnahmeaufteilung zwischen den jeweiligen Erlösverantwortlichen ist daher - vor der fahrgastseitigen Einführung des Tarifs – aus Sicht des Gutachtens zwingend erforderlich.

Aufgrund der Systematik des Zeittarifs, bei dem lediglich die Außengrenzen Deutschlands als räumliche Grenzen definiert sind, schlägt das Gutachten die gleichzeitige und flächendeckende Einführung in allen Verbundräumen und verbundfreien Räumen empfohlen. Dies bedarf eines hohen organisatorischen Aufwands zwischen den bestehenden Verkehrsverbünden. Alternativ kann zur Erreichung des Ziels eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs auch eine gesonderte Vereinbarung zwischen den Bundesländern und dem Bund getroffen werden. Die hierfür notwendigen Strukturen wurden in Teilen bereits mit der Einführung des Deutschlandtickets geschaffen und könnten perspektivisch auch für Abstimmungen zum Gelegenheitstarif genutzt werden.

Fazit:

Der vzbv fordert die Einführung eines bundesweit einheitlichen Nahverkehrstarifs, um bestehende Nutzungshürden abzubauen und die Nutzung des ÖPNV für Gelegenheitskund:innen zu vereinfachen. Ein Gutachten im Auftrag des vzbv schlägt dafür ein Tarifsystem vor, welches ausschließlich auf der zeitlichen Nutzungsdauer im ÖPNV basiert.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0
mobilitaet@vzbv.de
vzbv.de

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).