

Lisa Ruhrort, Victoria Reichow, Alexandra Bensler

## Klimaschutz sozial verträglich gestalten

Ansatzpunkte für eine Stärkung der sozialen  
Ausgleichsfunktion des ÖPNV in Großstädten



Lisa Ruhrort, Victoria Reichow, Alexandra Bensler

# Klimaschutz sozial verträglich gestalten

Ansatzpunkte für eine Stärkung der sozialen Ausgleichsfunktion  
des ÖPNV in Großstädten

# Impressum

## Herausgeber:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)  
Zimmerstraße 13–15 10969 Berlin  
+49 30 39001-0 [difu@difu.de](mailto:difu@difu.de) <https://difu.de/>

## Autorinnen:

Dr. Lisa Ruhrort, Difu, Berlin  
Victoria Reichow, Difu, Berlin  
Dr. Alexandra Bensler, Difu, Berlin

## Redaktion:

Patrick Diekelmann

## Layout:

Christina Bloedorn | Ina Seegers

## Gestaltungskonzept Umschlag:

3pc GmbH Neue Kommunikation

## Bildnachweis (Umschlag):

1. v. oben: Busso Grabow | 2., 3., 4. v. oben: Wolf-Christian Strauss

## Erscheinungsjahr

2026

## Schriftenreihe:

Difu Impulse 5/2026 ISSN 1863-7728

DOI 10.34744/difu-impulse\_2026-5



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

## Zitierempfehlung (APA7):

Ruhrort, L., Reichow, V. & Bensler, A. (2026). *Klimaschutz sozial verträglich gestalten: Ansatzpunkte für eine Stärkung der sozialen Ausgleichsfunktion des ÖPNV in Großstädten* (Difu Impulse 5/2026). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). [https://doi.org/10.34744/difu-impulse\\_2026-5](https://doi.org/10.34744/difu-impulse_2026-5)

# Inhalt

1.	Problemhintergrund und Fragestellung	5
2.	Merkmale und Bedeutung eines sozial ausgewogenen Mobilitätssystems	10
3.	Quantitative Untersuchung: Welche Rolle spielt der ÖPNV bisher für Menschen mit geringem Einkommen in den Großstädten?	13
3.1	Räumliche Erreichbarkeit von Haltestellen	13
3.2	Messbare Angebotsqualität und subjektive Bewertung	15
3.3	Soziale Unterschiede im Verkehrsverhalten: ÖPNV-Relevanz, Pkw-Besitz und reduzierte Mobilität	16
4.	Wo liegen die Nutzungshürden des ÖPNV für Menschen mit geringem Einkommen?	21
4.1	Zielorterrreichbarkeit und Reisezeit: Erreichbarkeit ist mehr als der Weg zur Haltestelle	21
4.2	Zeitaufwand, Umsteigen und mangelnde Priorisierung des ÖPNV	21
4.3	Arbeitsmobilität und periphere Zielorte	22
4.4	Unterschiedliche Angebotsqualitäten innerhalb der Stadt	22
4.5	Funktionale Autoabhängigkeit und „Doppelmobilität“	23
4.6	Erschwinglichkeit: Preisliche Barrieren und unterdrückte Nachfrage	24
5.	Wo liegen kommunale Handlungsspielräume für die Gestaltung eines sozial ausgeglichenen ÖPNV?	28
5.1	Finanzielle Rahmenbedingungen kommunaler Handlungsansätze	29
5.2	Wie wird sozialer Ausgleich in kommunalen Strategien verstanden?	31
5.3	Welche Maßnahmen setzen die Kommunen bereits um?	32
6.	Handlungsempfehlungen	38
6.1	Empfehlungen an Kommunen: Handlungsspielräume nutzen – soziale Zielgruppen systematisch mitdenken	38
6.2	Empfehlungen an Länder: Standards setzen, Mobilitätsarmut erfassen, Sozialtickets strukturieren	40
6.3	Empfehlungen an den Bund: soziale Flankierung der Klimapolitik und strukturelle Stabilisierung des ÖPNV	41
7.	Literatur	43

## Verzeichnis der Abbildungen

Abb. 1:	Entfernung zur nächsten Bushaltestelle nach ökonomischem Status	13
Abb. 2:	Entfernung zur nächsten Tram oder U-Bahn nach ökonomischem Status	14
Abb. 3:	ÖPNV-Qualitätsindex nach ökonomischem Status	15
Abb. 4:	Subjektive Bewertung der ÖPNV-Qualität nach ökonomischem Status	16
Abb. 5:	Häufigkeit der ÖPNV-Nutzung nach Einkommen	17
Abb. 6:	Häufigkeit der Pkw-Nutzung nach ökonomischem Status	17
Abb. 7:	Autos im Besitz privater Haushalte nach ökonomischem Status	18
Abb. 8:	Pkw-Besitz nach ökonomischem Status mit Kindern und ohne Kinder im Haushalt	19
Abb. 9:	Pkw-Verfügbarkeit nach ökonomischem Status/ Kombination „ÖPNV-Vielnutzer“ + Pkw im Haushalt	19
Abb. 10:	Kosten für ermäßigte Deutschlandtickets	26
Abb. 11:	Finanzierungssaldo der Gemeinden/Gv. (bis 2023 Destatis, ab 2024 Prognose Spitzenverbände)	30

# 1. Problemhintergrund und Fragestellung

Klimaschutz zählt zu den zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen der Gegenwart. Im Verkehrssektor besteht dabei ein besonders hoher Handlungsdruck, da die Emissionsminderungen bislang vergleichsweise gering ausfallen (Umweltbundesamt [UBA], 2025). Um die Klimaschutzziele im Verkehr zu erreichen, müssen alle föderalen Ebenen zusammenspielen und wirksame Maßnahmen umsetzen. Als besonders effektiv gelten dabei preisliche Maßnahmen, die umweltschädliches Verhalten teurer und nachhaltige Verhaltensweisen attraktiver machen. Mit dem Emissionshandel wird auf nationaler bzw. bald auf europäischer Ebene ein solches Instrument eingesetzt, das effektiv Anreize für nachhaltiges Verhalten setzen kann. Doch dieser Ansatz bietet gesellschaftliches Konfliktpotenzial: Gerade Menschen mit geringem Einkommen können preisliche Instrumente als unfair empfinden.

In jüngerer Zeit gab es vor diesem Hintergrund intensive gesellschaftliche Auseinandersetzungen über einen sozial ausgewogenen Klimaschutz. So sprechen z. B. Mau et al. (2024) von gesellschaftlichen „Triggerpunkten“, die starke Emotionen bei unterschiedlichen Gruppen auslösen. Zu diesen gehört auch das Thema Klimaschutz bzw. die damit verbundenen Maßnahmen, z. B. das Gebäudeenergiegesetz (Lempa, 2024). An diesen Maßnahmen manifestiert sich die Kernfrage, wie der Nutzen und die Lasten eines effektiven Klimaschutzes unter verschiedenen sozialen Gruppen aufgeteilt werden. Dabei geht es nicht ausschließlich um den Zugang zum Allernötigsten, sondern auch um eine als gerecht oder ungerecht empfundene Verteilung.<sup>1</sup> Um die gesellschaftlichen Polarisierungstendenzen rund um die Klimapolitik zu befrieden, müssen auch diese empfundenen Ungleichgewichte adressiert werden.

Sommer und Schad (2022) sehen dies als den Kern der aktuell sichtbaren „Transformationskonflikte“: Angesichts wachsender sozialer Ungleichheit und steigender Lebenshaltungskosten fühle sich ein Teil der Menschen überproportional belastet. Klimaschutzmaßnahmen könnten in diesem Kontext als zusätzliche Zumutung wahrgenommen werden und den Eindruck stärken, dass vor allem die „hart arbeitende Mitte“ die Hauptlast schultern muss. Wie Erfahrungen in Deutschland und anderen Ländern zeigen, kann diese Wahrnehmung rechtspopulistischen Kräften Auftrieb geben.

Die von rechtspopulistischen Parteien verbreiteten Deutungen sind dabei häufig verkürzt und folgen einer vereinfachenden „Freund-Feind-Rhetorik“. Sie bieten in der Regel keine sinnvollen Problemlösungsvorschläge an, sondern appellieren an ein vereinfachtes Weltbild, in dem globale Krisen wie der Klimawandel ungeachtet aller wissenschaftlichen Evidenz relativiert oder geleugnet werden. Gleichwohl verweist diese Rhetorik auf ein reales Problem, nämlich dass die soziale Dimension von Klimaschutzmaßnahmen in den vergangenen Jahren häufig unzureichend berücksichtigt wurde. Entsprechende

---

<sup>1</sup> So gingen beispielsweise bei den Protesten der „Gelbwesten-Bewegung“ in Frankreich vor allem Arbeiter:innen, einfache Angestellte und Selbständige wie z.B. Handwerker:innen und Inhaber:innen kleiner Geschäfte auf die Straße, um gegen steigende Kraftstoffpreise durch die Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Steuer zu protestieren (Mau et al., 2023).

Kritik an als sozial unausgewogen empfundenen Instrumenten ist daher nicht grundsätzlich unberechtigt.

Damit angesichts dieser Problematik gesellschaftlich breite Akzeptanz für zentrale Klimaschutzmaßnahmen entsteht, müssen Maßnahmen wie der Emissionshandel in eine umfassende Strategie eingebettet sein, die Alternativen zum Auto wesentlich attraktiver auch für Menschen mit geringem Einkommen macht. Hierbei kommt den Kommunen, und insbesondere den Städten, eine zentrale Rolle zu. Wesentliche Stellschrauben für eine sozial ausgewogene klimafreundliche Mobilität liegen auf kommunaler Ebene. Dazu gehört, sichere und attraktive Infrastrukturen für den Fuß- und Radverkehr zu schaffen. Dazu gehört aber auch ein attraktiver ÖPNV, der schnell, einfach nutzbar und kostengünstig ist. Gerade in den Großstädten besteht aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte und des meist besser ausgebauten Angebots ein großes Potenzial, den ÖPNV zu einer echten Alternative zum Auto zu machen. Dies kann angesichts steigender Kosten für Benzin und Diesel gerade auch für Menschen mit geringem Einkommen eine günstigere und zugleich umweltfreundlichere Mobilitätsoption sein, die niemanden ausschließt.

Jedoch wird in der politischen Debatte allzu oft einfach unterstellt, dass in den Großstädten der ÖPNV bereits heute alle Mobilitätsbedürfnisse erfüllt. Zudem wird oft angenommen, dass er dies in Ballungsgebieten auch angesichts steigender CO<sub>2</sub>-Preise zukünftig leisten kann. Hier ist es wichtig, ein realistisches Bild des Status quo zu zeichnen und insbesondere aufzuzeigen, welche Nutzungshürden gerade Menschen mit geringem Einkommen davon abhalten können, den ÖPNV zu nutzen. Auf dieser Grundlage lassen sich effektive Handlungsansätze ableiten, wie der ÖPNV zu einer noch besseren Alternative werden kann. Dieses Ziel verfolgt die vorliegende Studie.

### **Mögliche Auswirkungen preislicher Klimaschutzmaßnahmen für Menschen mit geringem Einkommen**

Zentrale klimapolitische Instrumente im Verkehrssektor wirken sich unmittelbar auf den Alltag der Bevölkerung aus. Dazu zählt insbesondere die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich, die über steigende Energie- und Mobilitätskosten direkte finanzielle Effekte für private Haushalte entfaltet. In diesem Zusammenhang birgt die geplante Umstellung des bislang nationalen Emissionshandelssystems (EHS) mit festem Preispfad auf das europäische Emissionshandelssystem für Verkehr und Gebäude (EU ETS II) besonderes Konfliktpotenzial. Mit der Einführung des EU ETS II soll ein stärker marktorientierter und perspektivisch höherer CO<sub>2</sub>-Preis zusätzliche Anreize für klimafreundliche Konsumentscheidungen setzen (Bach et al., 2024). Im Unterschied zum derzeit geltenden nationalen Emissionshandel folgt der geplante europäische Emissionshandel für Verkehr und Gebäude (EU ETS II) keinem politisch festgelegten Preispfad mit schrittweisen Erhöhungen, sondern basiert tendenziell auf CO<sub>2</sub>-Preisen, welche sich am Markt aus Angebot und Nachfrage ermitteln. Dadurch kann es passieren, dass die Preise nach Einführung des Systems stärker schwanken und unter bestimmten Bedingungen auch sprunghaft ansteigen. Studien zeigen, dass solche Preisdynamiken insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen mit plötzlichen und teils erheblichen Mehrbelastungen verbunden sein können (Bach et al., 2024; Burger et al., 2022; Jacobs et al., 2024).

Zwar sind im EU ETS II preisstabilisierende Mechanismen geplant, und die Einführung wurde von 2027 auf 2028 verschoben. Das grundlegende Spannungsfeld bleibt jedoch bestehen: Hohe CO<sub>2</sub>-Preise können wirksame Anreize für klimafreundliches Verhalten setzen, zugleich aber sozial ungleiche Wirkungen entfalten. Für den EU ETS II wurden zuletzt Preise von knapp 55 €/tCO<sub>2</sub> zu Beginn und etwa 103 €/tCO<sub>2</sub> bis 2030 erwartet (Egal et al., 2025). Das entspräche einem Aufschlag von etwa 13,2 bis 24,7 ct/l bei Benzin und 14,9 bis 27,8 ct/l bei Diesel (ohne Mehrwertsteuer) (Fiedler et al., 2024). Perspektivisch sind aber auch Preise über 200 €/tCO<sub>2</sub> denkbar (Fiedler et al., 2024).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Bevölkerungsgruppen von den möglichen Preiseffekten steigender CO<sub>2</sub>-Kosten besonders betroffen sein könnten. Eine Reihe von Studien untersucht die potenziell sozialen Schiefagen preisbasierter Klimaschutzinstrumente im Verkehrsbereich. Diese bestätigen die oben skizzierte ungleiche Belastungswirkung und konkretisieren sie für den Verkehrsbereich. Die Fokussierung auf den Mobilitätssektor ist dabei besonders relevant, da Mobilitätsausgaben, neben Wohnen und Nahrungsmitteln, zu den größten Ausgabeposten privater Haushalte zählen (Agora Verkehrswende, 2023; Kunert et al., 2025). Zudem ist die relative Belastung ungleich verteilt: In Haushalten mit niedrigem Einkommen macht Mobilität einen höheren Anteil an den Ausgaben aus als in höheren Einkommensgruppen (Stark et al., 2023). Steigende Mobilitätskosten können daher gerade bei Haushalten mit geringem finanziellen Spielraum zu spürbaren Einschränkungen führen, bis hin zum erzwungenen Verzicht auf Wege und damit zu eingeschränkter Teilhabe. Dabei betrifft diese Entwicklung nicht ausschließlich nur stark benachteiligte Gruppen, wie Transferleistungsempfänger:innen. Angesichts steigender Mieten, Energiepreise und Lebenshaltungskosten insbesondere in den Großstädten geraten auch niedrige und mittlere Einkommensgruppen unter Druck.

Um die betroffenen Gruppen zu quantifizieren, gehen die meisten Studien häufig davon aus, dass insbesondere Personen mit hoher Pkw-Abhängigkeit und eingeschränktem Zugang zu Alternativen – vor allem in ländlichen Räumen – besonders belastet sind. Für städtische Räume wird hingegen oft angenommen, dass der ÖPNV grundsätzlich als vollwertige Alternative zur Verfügung steht und steigende Kraftstoffpreise daher weniger problematisch sind. Bislang fehlt jedenfalls eine klare Festlegung, wie die Kategorie vulnerabler Haushalte im Kontext des EU ETS II definiert werden soll (Fiedler et al., 2024). Der Begriff „Vulnerable Haushalte“ bezeichnet dabei Menschen, die aufgrund ihrer Lebensumstände, wie geringe finanzielle Ressourcen, gesundheitliche Belastungen oder soziale Benachteiligung, einem erhöhten Risiko für Armut, Unsicherheit oder negative Krisenfolgen ausgesetzt sind und daher besonderen Unterstützungsbedarf haben. In der Diskussion wird aber deutlich, dass diese Gruppe gerade für den Bereich des Verkehrs nicht leicht zu definieren ist.

Auf europäischer Ebene wird die soziale Problematik nicht flankierter steigender CO<sub>2</sub>-Preise durchaus gesehen. Daher ist die Einführung des EU ETS II gekoppelt an die Schaffung eines europäischen „Klimasozialfonds“, aus dem Programme finanziert werden, die soziale Ausgleichsmechanismen zum Schutz besonders vulnerabler Gruppen schaffen. Der Klimasozialfonds ist bereits unionsrechtlich geschaffen und gilt für den Zeitraum 2026 bis 2032; praktisch wirksam wird er seit 2026 schrittweise über nationale Klimasozialpläne

der Mitgliedstaaten und die darauf gestützten ersten Auszahlungen. Er soll sich unter anderem aus den Einnahmen des neuen Emissionshandels für Gebäude und Verkehr sowie aus nationalen Kofinanzierungen speisen.

Während auf EU-Ebene mit dem Klimasozialfonds also ein verbindlicher Kompensationsmechanismus etabliert wurde, blieb die Einführung des auf nationaler Ebene lange diskutierten „Klimageldes“, das den sozialen Ausgleich der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sicherstellen sollte, bisher aus (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung [DIW], 2025; Fiedler et al., 2025). Die soziale Flankierung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung steht damit auf nationaler Ebene weiterhin auf unsicherer Grundlage.

Die nationalen Klimasozialpläne der Mitgliedstaaten werden bei der EU-Kommission eingereicht und von ihr geprüft. Darin legen die Mitgliedstaaten fest, welche Maßnahmen und Investitionen sie für vulnerable Haushalte, Verkehrsnutzende und Kleinstunternehmen finanzieren wollen. Deutschland hinkt mit seinem angekündigten Klimasozialplan derzeit hinterher, während Schweden bereits einen angenommenen Plan hat und Lettland, Litauen, Malta, Griechenland, Kroatien sowie die Niederlande ihre Pläne eingereicht haben (Europäische Kommission, 2026). Bei den Verkehrsmaßnahmen setzen Schweden vor allem auf einen erleichterten Zugang zu E-Autos für Haushalte in ländlichen Räumen mit begrenztem ÖPNV-Angebot, Litauen auf den Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie auf nachfrageorientierte Mobilitätsangebote und Malta auf lokale Community-Transportdienste (lokale Fahrdienste für die Gemeinschaft, wie Bürgerbusse) für vulnerable Nutzer:innen. Die Niederlande gehen in ihrem eingereichten Plan dagegen ausdrücklich nicht spezifisch auf den Verkehrssektor oder auf Verkehrs- bzw. Mobilitätsarmut ein.

Damit das Instrument des Klimasozialplans auch in Deutschland angewendet werden kann, muss laut Fiedler et al. (2024, S. 26) eine konkrete Definition vulnerabler Gruppen vorgelegt und mit entsprechenden Indikatoren hinterlegt werden: „Eine wichtige Aufgabe ist nun, sich auf mess- und nachweisbare Indikatoren zu verständigen und ein System für die Nachweisführung zu etablieren. Ein Ansatz, der allein auf das Einkommen der Haushalte abstellt, ist dabei nicht ausreichend.“

Es gilt also, genauer zu untersuchen, welche sozialen Gruppen tatsächlich über ausreichende Alternativen zum Auto verfügen, um im Falle steigender Energiepreise auf andere Verkehrsoptionen zurückzugreifen. Die Akzeptanz wirksamer Klimaschutzinstrumente, wie des Emissionshandels, wird nur dann bestehen, wenn auch attraktive Alternativen zur Verfügung stehen. Im Verkehrsbereich heißt das, allen Menschen eine verlässliche und bezahlbare Mobilität zu ermöglichen, insbesondere auch Personen mit niedrigem Einkommen. Eine zentrale Rolle kommt dabei dem ÖPNV zu, der so ausgestaltet sein muss, dass er für breite Teile der Bevölkerung eine tatsächlich nutzbare Alternative zum privaten Pkw darstellt. Doch inwieweit ist das heute bereits der Fall? Während für die meisten ländlichen Räume angenommen werden kann, dass dort keine hinreichenden Alternativen bestehen, stellt sich für die urbanen Räume die Situation komplexer dar: Hier gibt es in der Regel ein gut ausgebautes Angebot – doch inwieweit ist es tatsächlich ausreichend, um insbesondere Menschen mit geringem Einkommen eine gute Alternative zu bieten? Welche Nutzungshürden bestehen für diese Gruppe eventuell und wie kann man diese abbauen? Diese Fragen sollen in den weiteren Untersuchungsschritten beantwortet werden.

## Vorgehensweise

Die vorliegende Studie verfolgt einen explorativen Ansatz und kombiniert drei methodische Zugänge, um sowohl empirische Muster als auch praktische Umsetzungserfahrungen abzubilden:

- eine Sekundärdatenanalyse auf Basis der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) 2023,
- eine stichprobenhafte Analyse kommunaler Planwerke sowie
- qualitative Interviews mit Akteur:innen aus ausgewählten Großstädten.

Durch diese Kombination wird es möglich, empirische Befunde mit Perspektiven aus der kommunalen Praxis zu verknüpfen und daraus fundierte Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Der Fokus der Untersuchung liegt bewusst auf Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohner:innen, da hier aufgrund der Siedlungsstruktur und Angebotsdichte besondere Potenziale bestehen, den ÖPNV als tragfähige Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) zu entwickeln. Dabei wird davon ausgegangen, dass der ÖPNV in urbanen Räumen grundsätzlich ein hohes Potenzial besitzt, um insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen eine zentrale Rolle in der Alltagsmobilität einzunehmen.

Unter „Menschen mit geringem Einkommen“ werden in dieser Studie Haushalte in unteren Einkommenslagen mit begrenzten finanziellen Spielräumen verstanden. Die Einordnung orientiert sich an etablierten sozialwissenschaftlichen Konzepten, insbesondere am Nettoäquivalenzeinkommen, wie es in der Sozialberichterstattung und im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) verwendet wird (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS], 2021; Goebel et al., 2019). Dieses Verständnis umfasst auch Haushalte oberhalb sozialrechtlicher Anspruchsgrenzen, die dennoch über geringe oder prekäre Einkommen verfügen. Die konkrete Operationalisierung der Einkommensgruppen erfolgt im Rahmen der empirischen Analyse (vgl. Kap. 3).

Die Analyse orientiert sich an folgenden zentralen Leitfragen:

- Welche Rolle spielt der ÖPNV unter heutigen Bedingungen für eine sozial ausgewogene Mobilitätsentwicklung in Großstädten?
- Inwieweit können Kommunen den ÖPNV nutzen, um Klimaschutz im Verkehr sozialverträglich(er) zu gestalten? Welche Rolle spielt diese Zielsetzung bislang in kommunalen Planungsinstrumenten?
- Welche konkreten Instrumente stehen den Kommunen zur Verfügung, um den ÖPNV für Menschen mit geringem Einkommen noch zugänglicher zu gestalten (z. B. Tarifgestaltung, Angebotsausbau)?

## 2. Merkmale und Bedeutung eines sozial ausgewogenen Mobilitätssystems

Wie groß die Bedeutung von Mobilität für soziale Teilhabe<sup>2</sup> ist, zeigen viele Forschungsergebnisse: So entwickeln Fischer, Henkel und Sommer (2024) ein Bewertungssystem von Mobilitätsmaßnahmen mit dem Fokus auf soziale Wirkungen, wofür sie u.a. die Erschwinglichkeit der Verkehrsmittelnutzung und die Pflege sozialer Netzwerke als Auswirkung von Mobilität berücksichtigen. Ähnlich gilt die Erreichbarkeit von Aktivitäten und sozialen Netzwerken für Fischer, Rozynek und Henkel (2024) als teilhaberelevant. Dabei spielt der ÖPNV eine zentrale Rolle zur Befriedigung von Mobilitäts- und Teilhabebedürfnissen: Für viele Menschen ist der ÖPNV entscheidend, z. B. um soziale Beziehungen pflegen zu können, den Arbeitsplatz zu erreichen oder sich medizinisch zu versorgen. Vor allem ermöglicht der ÖPNV Mobilität, ohne dass Nutzende körperlich fit sein oder über einen Führerschein verfügen müssen (Aberle et al., 2023). Jüngst wurden etwa Auswirkungen des 9-Euro- und anschließend des Deutschlandtickets untersucht. Deutlich wurde, dass insbesondere einkommensschwache Gruppen das 9-Euro-Ticket überdurchschnittlich oft genutzt haben. Sowohl das 9-Euro- als auch das Deutschlandticket haben zudem dazu beigetragen, dass ein bedeutender Teil der Befragten verstärkt soziale Kontakte pflegen konnte (Hille et al., 2025; Hille & Gather, 2022). Auch für flexible Bedarfsverkehre im ÖPNV konnte in jüngerer Zeit gezeigt werden, dass sie soziale Teilhabe maßgeblich verbessern können (Bensler et al., 2025; Nikolic et al., 2025).

Doch wie muss ein ÖPNV-Angebot aussehen, damit es sozialen Ausgleich und Teilhabechancen effektiv fördert? Mobilität kann als sozial ausgeglichen gelten, wenn unterschiedliche sozioökonomische Gruppen gleichermaßen von Mobilitätsoptionen profitieren und sozioökonomisch schwächere Gruppen nicht überdurchschnittlich belastet oder benachteiligt werden. Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist die Erschwinglichkeit von Mobilität, insbesondere des ÖPNV, für Menschen mit geringem Einkommen. In Anlehnung an das Konzept der Mobilitätsarmut (Stark et al., 2023) lässt sich soziale Benachteiligung im Mobilitätsbereich jedoch nicht auf Kostenfragen reduzieren. Einschränkungen können auch dann entstehen, wenn geeignete Mobilitätsangebote fehlen, diese räumlich schwer erreichbar sind, Wege mit unverhältnismäßig langen Reisezeiten verbunden sind oder bestimmte Bevölkerungsgruppen

---

<sup>2</sup> Der Begriff sozialer Teilhabe kann im Kontext von Mobilität mit verschiedenen Bedeutungshorizonten belegt werden: So verstehen etwa Scheiner et al. (2024) unter Teilhabe „lediglich [...] die wohlfahrtsstaatliche Sicherung angemessener Mindeststandards“ – wird eine zuvor bestimmte Teilhabeschwelle unterschritten, solle der Staat in Form von Sozialleistungen eingreifen. Die Weltgesundheitsorganisation schlägt hingegen einen weiteren Teilhabebegriff vor: Partizipation bezeichne das „Einbezogensein einer Person in eine Lebenssituation“ (Deutsches Institut für Medizinische Dokumentation und Information [DIMDI] & World Health Organization [WHO], 2005), worunter Alltagsaktivitäten wie Arbeit, Besorgungen und Hobbies fallen können. Zu bedenken ist auch, dass soziale Teilhabe nicht nur durch objektive Merkmale, sondern auch durch subjektive Wahrnehmungen und Bewertungen geprägt wird (Spahn et al., 2022). Es ist also anzunehmen, dass verschiedene Gruppen Mobilitätszwecke und -bedürfnisse in unterschiedlichem Maße als teilhaberelevant empfinden. Wie soziale Teilhabe als Zielstellung oder Bewertungsmaßstab im Mobilitätskontext zu definieren ist, kann also je nach Fragestellung unterschiedlich sein.

überdurchschnittlich stark den negativen Auswirkungen des Verkehrs, etwa Luftverschmutzung oder Lärm, ausgesetzt sind (Lucas et al., 2016).

Ein sozial ausgewogenes Mobilitätssystem umfasst somit mehrere Dimensionen, die zusammen darüber entscheiden, ob Menschen ihre alltäglichen Ziele verlässlich, bezahlbar und in angemessener Qualität erreichen können:

Die **Erschwinglichkeit** von Mobilität ist ein zentraler Aspekt sozial ausgewogener Mobilitätsentwicklung. Wenn Mobilitätsoptionen zu teuer sind, kann das zu erzwungenen Anpassungen des Mobilitätsverhaltens führen: Einige Menschen müssen dann etwa ihren Mobilitätsradius anpassen bzw. verkleinern und teils ganz auf Fahrten verzichten (Institut für angewandte Sozialwissenschaft [infas] et al., 2025). Von fehlender Erschwinglichkeit sind insbesondere einkommensarme und armutsgefährdete Bevölkerungsgruppen betroffen. Nicht nur verfügen sie insgesamt über weniger finanzielle Mittel – Haushalte mit niedrigem Einkommen geben im Vergleich zu höheren Einkommensgruppen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Mobilität aus. Gerade die Kosten eines Pkw im Haushalt können einkommensarme Gruppen überdurchschnittlich stark belasten (Stark et al., 2023) – der ÖPNV kann unter bestimmten Umständen eine kostengünstigere Alternative sein, jedoch gilt dies keineswegs in jedem Fall. Wie sich die Erschwinglichkeit des ÖPNV für unterschiedliche Gruppen differenziert messen lässt, wird in der Forschung aktuell diskutiert (Rozynek et al., 2023). Die Forschung zeigt, dass viele Menschen mit geringem Einkommen den ÖPNV als teuer wahrnehmen und sich daraus Nutzungshürden ergeben.

Auch **Verfügbarkeit und Erreichbarkeit** von Mobilitätsangeboten sind zentrale Dimensionen sozial ausgewogener Mobilität. Zwar steht im Zentrum der Diskussion über Mobilitätsarmut häufig die Situation in ländlichen Räumen, in denen Alternativen zum privaten Pkw vielfach unzureichend ausgebaut sind (Dangschat, 2022; Gehrs & Donat, 2025; Nobis & Herget, 2020). Gleichwohl zeigen neuere Studien, dass mobilitätsbezogene Exklusion keineswegs auf periphere Regionen beschränkt ist, sondern auch in urbanen Räumen auftreten kann (Aberle et al., 2022; Rozynek, 2024a). Neben dem Preis als Nutzungshürde kann dabei auch eine mangelnde Angebotsqualität am Wohnort oder an wichtigen Zielorten dazu beitragen, dass Menschen mit geringem Einkommen den ÖPNV nicht oder selten nutzen.

Die Nützlichkeit des ÖPNV als Teil eines sozial ausgewogenen Mobilitätssystems hängt auch davon ab, ob Menschen ihre Wege mit dem ÖPNV mit vertretbaren **Reisezeiten** zurücklegen können. Grundlegend ergibt sich die Reisezeit aus der Anzahl der Reiseziele, zeitlichen und räumlichen Rahmenbedingungen sowie den verfügbaren Verkehrsmitteln. Wenn die täglichen Wege mit einem Verkehrsmittel unverhältnismäßig viel Zeit kosten, kann dies erheblichen Stress verursachen und Benachteiligungen verstärken (Scheiner et al., 2024).

Das **Mobilitätserlebnis** insbesondere aufgrund der Auslastung der ÖPNV-Fahrzeuge ist eine weitere Dimension, die in Diskursen zur Mobilitätsarmut bislang nur punktuell betrachtet wird (Daubitz & Aberle, 2020) und sich dennoch maßgeblich auf die Zufriedenheit der Verkehrsteilnehmenden auswirkt. Selbst wenn ein ÖPNV-Angebot vorhanden und erreichbar ist, kann etwa das Gefühl, ÖPNV-Fahrzeuge seien zu „vollgepackt“, die Wahrnehmung des ÖPNV (Drabicki et al., 2023) und sogar die Verkehrsmittelwahl prägen (Drabicki et al., 2023)

– sehr stark ausgelasteter ÖPNV kann von ÖPNV-Fahrgästen als „unmenschlich“ (Bensler, 2020) bzw. als wenig menschenwürdig empfunden werden.

Es gilt also, mehrere Dimensionen zu berücksichtigen, um zu verstehen, inwieweit der ÖPNV tatsächlich eine ausreichende Mobilitätsalternative für Menschen mit geringem Einkommen darstellt. Im Folgenden wird eine dieser Dimensionen näher beleuchtet, nämlich die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebots. Zugleich wird untersucht, inwieweit Menschen mit geringem Einkommen den ÖPNV nutzen. Dabei liegt der Fokus der Betrachtung auf Großstädten über 100.000 Einwohner:innen.

### 3. Quantitative Untersuchung: Welche Rolle spielt der ÖPNV bisher für Menschen mit geringem Einkommen in den Großstädten?

Vor dem Hintergrund steigender Mobilitätskosten stellt sich die Frage, welche soziale Rolle der ÖPNV bereits heute erfüllt und wo seine Grenzen liegen. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen Auswertungen der Studie Mobilität in Deutschland (MiD) 2023. Ergänzend werden ausgewählte Forschungsbefunde herangezogen, um zentrale Muster zu präzisieren. Ausgangspunkt sind zwei Thesen:

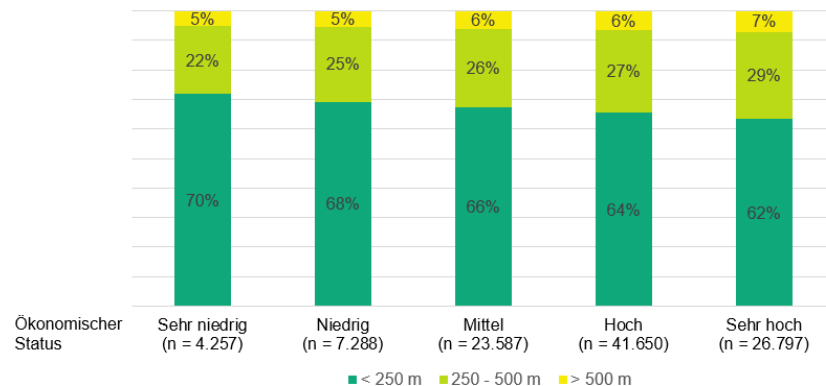
- (1) In Großstädten wird der ÖPNV von Menschen mit geringem Einkommen überdurchschnittlich häufig genutzt und erfüllt damit bereits eine wichtige Ausgleichsfunktion.
- (2) Gleichzeitig bestehen auch in urbanen Räumen relevante Nutzungs- und Zugangshürden, die diese Funktion begrenzen.

#### 3.1 Räumliche Erreichbarkeit von Haltestellen

Haltestellennähe in Großstädten: keine Hinweise auf strukturelle Benachteiligung

Die dichte Haltestellenabdeckung in Großstädten trägt entscheidend dazu bei, dass der ÖPNV von vielen Menschen genutzt werden kann. Laut der Auswertung leben rund zwei Drittel der Haushalte in Großstädten weniger als 250 Meter von einer Bushaltestelle entfernt<sup>3</sup>; in niedrigen Einkommenslagen ist dieser Anteil sogar leicht höher (vgl. Abb. 1).

Abb. 1:  
Entfernung zur  
nächsten Bushaltestelle  
nach ökonomischem  
Status



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

<sup>3</sup> Die Erreichbarkeit wird über die Luftlinienentfernung zur nächstgelegenen Haltestelle mit mind. 28 Abfahrten an einem Werktag berechnet (Raumbezug: Geokoordinaten). Dieses Verfahren gilt gleichermaßen für Bus-, Straßenbahn-, Bahn- und U-Bahn-Haltestellen.

### Datenbasis und Methodik (MiD 2023)

Grundlage der empirischen Auswertungen sind die Personendaten der Erhebung „Mobilität in Deutschland“ (MiD) 2023, einer bundesweit repräsentativen Haushaltsbefragung zum täglichen Verkehrsverhalten, in deren Rahmen insgesamt 420.979 Personen befragt wurden.

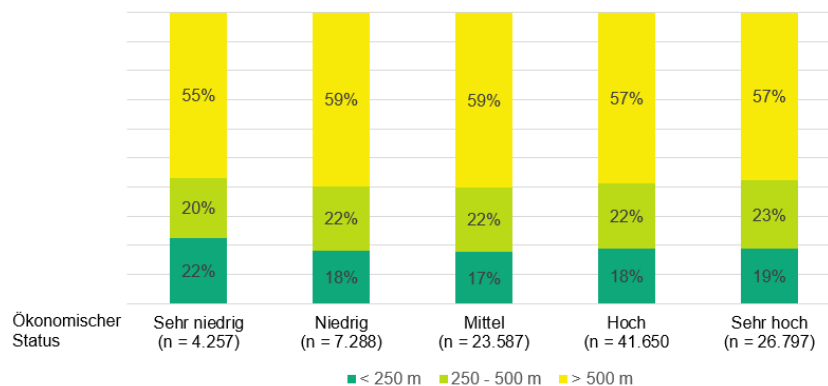
Die vorliegenden Auswertungen beziehen sich bewusst auf urbane Räume der RegioStaR17-Typen 111 (Metropolen) und 112 (Großstädte), das heißt Städte mit mehr als 100.000 Einwohner:innen. Damit fokussiert die Untersuchung gezielt städtische Mobilitätsmuster.

Für alle Auswertungen werden die Anteile der jeweiligen ökonomischen Statusgruppen in Bezug auf die Antworten zu den spezifischen Fragestellungen berücksichtigt. Die deskriptiven Ergebnisse basieren auf einer Teilstichprobe von n = 218.101 Personen aus 106.105 Haushalten in RegioStaR 111/112. Fallzahlen je Statusgruppe sind in den Abbildungen ausgewiesen.

Menschen mit niedrigerem Einkommen haben im Durchschnitt etwas öfter einen kürzeren Weg zu Bushaltestellen. Bezogen auf die reine Distanz zur nächsten Haltestelle zeigen sich keine Hinweise auf eine systematische Benachteiligung einkommensärmerer Gruppen.

Auch der Zugang zu U- und Straßenbahn-Haltestellen ist über alle Einkommensgruppen hinweg weitgehend gleich verteilt. Rund 40 % der Haushalte wohnen innerhalb von 500 Metern zur nächsten Haltestelle (vgl. Abb. 2). Unterschiede zwischen den sozialen Statusgruppen bleiben statistisch marginal und weisen nicht auf sozialräumliche Polarisierung hin.

Abb. 2:  
Entfernung zur nächsten  
Tram oder U-Bahn nach  
ökonomischem Status



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Für Regional- und Fernbahnhöfe ergibt sich ein ähnliches Bild: Die fußläufige Erreichbarkeit ist zwar insgesamt geringer, folgt jedoch keinem sozialen Muster, sondern spiegelt vielmehr die typische Lage von Bahnhöfen in städtebaulich gemischten oder zentralen Bereichen wider.

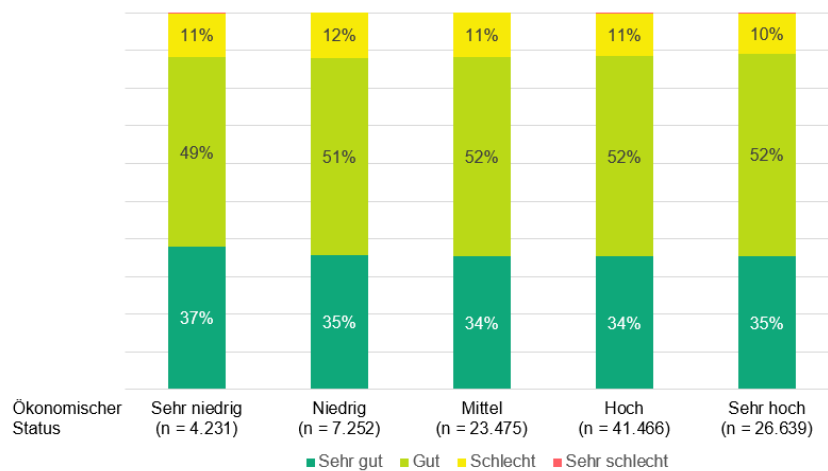
In der Gesamtschau deuten die MiD-Befunde damit darauf hin: Der ÖPNV ist in Großstädten räumlich breit zugänglich und grundsätzlich als Mobilitätsoption vorhanden, auch für Haushalte mit begrenzten finanziellen Ressourcen.

Dass in dieser Dimension zumindest keine strukturelle Benachteiligung messbar ist, kann durchaus als Errungenschaft einer ausgewogenen und kriteriengeleiteten ÖPNV-Angebotsplanung betrachtet werden, wie sie insbesondere in den Großstädten in Deutschland seit mehreren Jahrzehnten betrieben wird. Diese Errungenschaft gilt es für die Zukunft zu sichern und weiter zu stärken.

### 3.2 Messbare Angebotsqualität und subjektive Bewertung

Neben der räumlichen Erschließung vermittelt auch die Angebotsqualität ein überwiegend positives Bild. Der ÖPNV-Qualitätsindex der MiD weist für alle Einkommensgruppen ein ähnlich hohes objektives Angebotsniveau aus (vgl. Abb. 3).

Abb. 3:  
ÖPNV-Qualitätsindex  
nach ökonomischem  
Status



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Deutliche Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen lassen sich hier nicht feststellen. Damit bestätigt sich, dass die Angebotsdichte und -qualität in Großstädten insgesamt auf einem relativ hohen Niveau liegen und keine Gruppe systematisch schlechter gestellt ist.

#### Was misst der ÖPNV-Index?

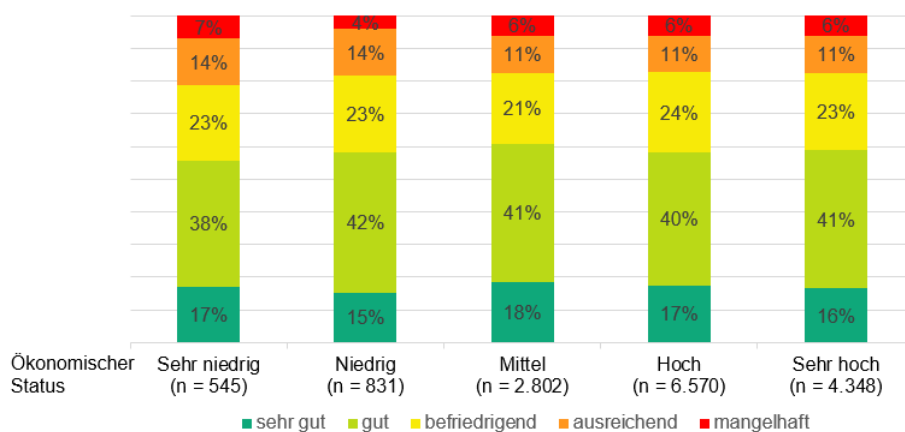
Der ÖPNV-Index bildet die objektive Angebotsqualität eines Standorts ab. Er basiert auf der Entfernung zu Haltestellen, der Anzahl der täglichen Fahrten und einer Gewichtung nach Verkehrsmittelklassen (Bus, Straßenbahn, U-Bahn, S-Bahn). Der Index erfasst jedoch nicht die subjektive Nutzbarkeit, also Zuverlässigkeit, Überfüllung, Sicherheit oder Umsteigequalität. Er liefert damit ein Bild der formalen Angebotsqualität, nicht aber der individuellen Wahrnehmung oder der tatsächlichen Alltagserfahrung.

## Subjektive Bewertung der ÖPNV-Qualität

Auch subjektiv wird der ÖPNV überwiegend positiv bewertet; auffällig ist, dass Personen mit sehr geringen Einkommen teils sogar etwas bessere Bewertungen abgeben als wohlhabendere Gruppen. Diese Muster können darauf hindeuten, dass Bewertungen auch durch Erwartungshorizonte und verfügbare Alternativen geprägt sind. Andererseits ist in der Gruppe der sehr niedrigen Einkommen der Anteil von negativen Bewertungen etwas höher als in den anderen Statusgruppen.

Die leicht besseren Durchschnittswerte könnten auf unterschiedliche Erwartungshorizonte oder geringere Vergleichsalternativen hinweisen. Der zugleich etwas höhere Anteil negativer Bewertungen deutet jedoch darauf hin, dass es innerhalb niedriger Einkommenslagen eine Teilgruppe gibt, für die das Angebot trotz guter Grunderschließung nicht als alltagstauglich wahrgenommen wird.

Abb. 4:  
Subjektive Bewertung  
der ÖPNV-Qualität nach  
ökonomischem Status



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Auf den ersten Blick zeigen sich also wenig Hinweise auf eine grundlegende soziale Schieflage bei der Erreichbarkeit des ÖPNV. Doch wie stark wird der ÖPNV tatsächlich genutzt?

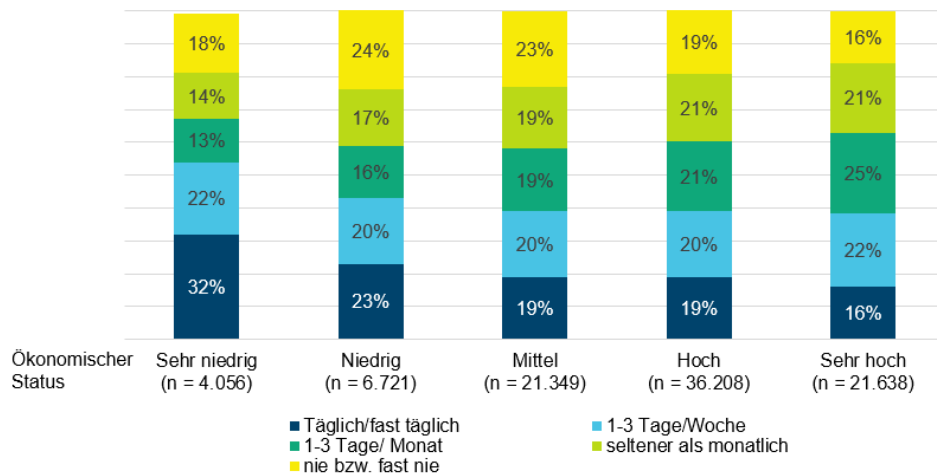
### 3.3 Soziale Unterschiede im Verkehrsverhalten: ÖPNV-Relevanz, Pkw-Besitz und reduzierte Mobilität

#### ÖPNV als Alltagsverkehrsmittel – besonders für niedrige Einkommen

Ein Blick auf die Nutzungsintensität zeigt deutliche soziale Unterschiede: Laut der Auswertung nutzen Menschen mit niedrigem Einkommen Bus und Bahn in Großstädten deutlich häufiger als Haushalte mittlerer oder hoher Einkommen. In der unteren Einkommensgruppe fährt rund ein Drittel der Personen täglich oder fast täglich mit dem ÖPNV; in den höchsten Einkommenslagen liegt dieser Anteil bei lediglich etwa 16 %.

Zugleich zeigt sich allerdings, dass selbst in den Großstädten ein relevanter Anteil der Haushalte insbesondere in der Gruppe mit niedrigem Einkommen Bus und Bahn selten oder gar nicht nutzt (vgl. Abb. 5).

Abb. 5  
Häufigkeit der ÖPNV-  
Nutzung nach  
Einkommen



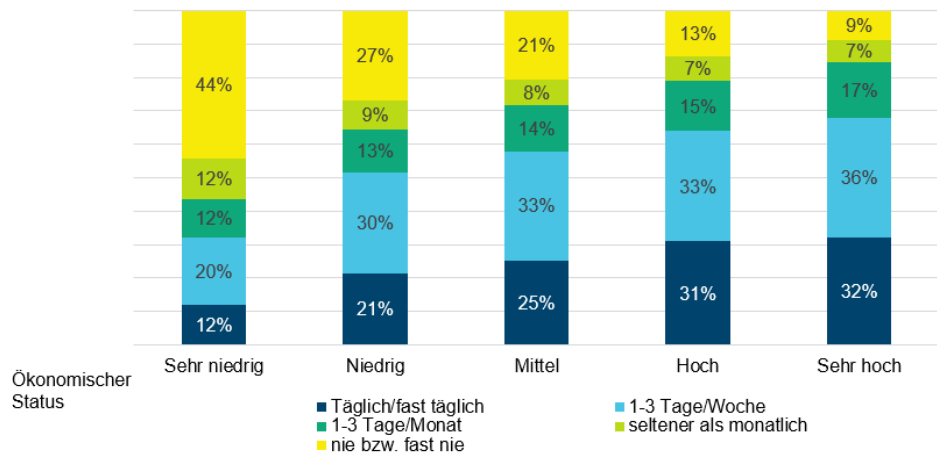
Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Damit bestätigt sich, dass der ÖPNV für einkommensschwache Haushalte ein zentrales Alltagsverkehrsmittel ist und zur Sicherung von Mobilität und sozialer Teilhabe beiträgt. Zugleich ist wichtig: Auch in niedrigen Einkommensgruppen gibt es einen relevanten Anteil, der Bus und Bahn selten oder gar nicht nutzt.

Pkw-Nutzung und Pkw-Besitz nehmen mit Einkommen zu – bleiben aber auch bei niedrigen Einkommen verbreitet.

Auch die Rolle des Pkw ist stark einkommensabhängig. Mit zunehmendem Einkommen steigt die Pkw-Nutzung. Der ÖPNV scheint damit für diese Gruppen, wenn er überhaupt genutzt wird, eine ergänzende Funktion einzunehmen (vgl. Abb. 6).

Abb. 6:  
Häufigkeit der Pkw-  
Nutzung nach  
ökonomischem Status

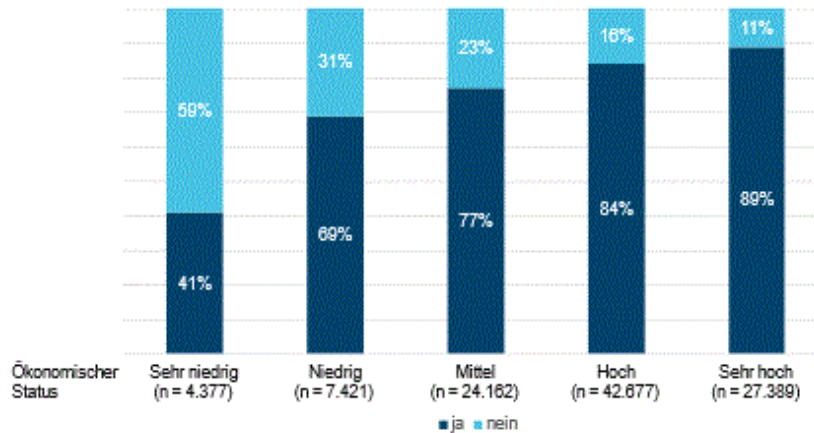


Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Noch deutlicher wird dieses Muster beim Pkw-Besitz: Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen. In den beiden höchsten Einkommensgruppen sind nur noch 11 bzw. 16 % der Haushalte ohne Pkw, in der niedrigsten Einkommensgruppe sind es dagegen mehr als die Hälfte. Auf der anderen Seite erscheint bemerkenswert, dass der Autobesitz auch in den niedrigeren Einkommensgruppen überhaupt solche Werte erreicht, wenn man bedenkt, dass hier ausschließlich Menschen in

Großstädten betrachtet werden. Immerhin rund 40 % der Befragten mit sehr niedrigem Einkommen und knapp 70 % der Haushalte mit niedrigem Einkommen besitzen ein Auto (vgl. Abb. 7).

Abb. 7:  
Autos im Besitz privater Haushalte nach ökonomischem Status



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

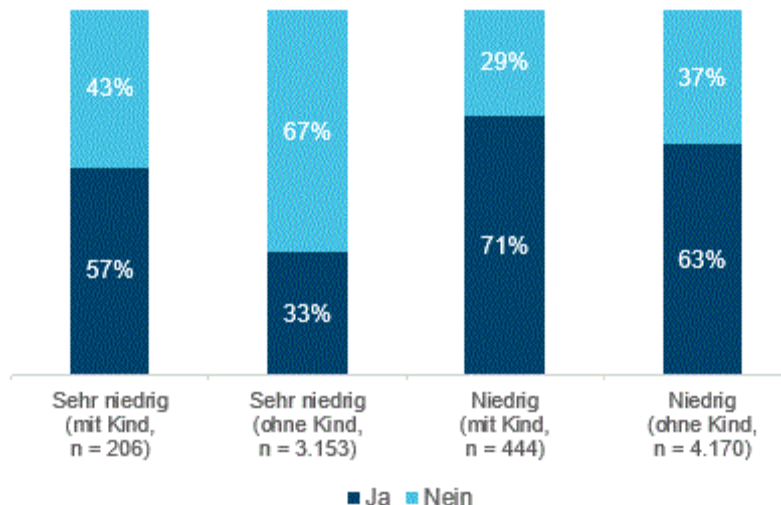
Der Befund ist für die sozialpolitische Perspektive zentral: Niedriges Einkommen bedeutet nicht automatisch „autofrei“, sondern häufig eine Mobilitätslage, in der ein Pkw trotz knapper Ressourcen vorgehalten wird. Es lässt sich vermuten, dass diese Haushalte z.T. an anderen Stellen sparen müssen, um den Pkw finanzieren zu können, was subjektiv mit deutlichen Belastungen einhergehen kann. Gerade vor dem Hintergrund klimapolitischer Instrumente wie der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und insbesondere der Einführung des EU ETS II erhält dieser Befund zusätzliche Bedeutung. Haushalte mit geringem Einkommen, die funktional auf einen Pkw angewiesen sind, können steigende Kraftstoffpreise nur begrenzt durch Verhaltensänderungen kompensieren, solange keine gleichwertigen Alternativen zur Verfügung stehen. Damit geraten sie potenziell stärker unter finanziellen Druck, obwohl sie insgesamt geringere Emissionen verursachen als einkommensstärkere Haushalte. Die Frage, inwieweit der ÖPNV solche Abhängigkeiten tatsächlich reduzieren kann, ist daher zentral für die soziale Ausgestaltung eines wirksamen Klimaschutzes im Verkehr.

### Unterschiede innerhalb niedriger Einkommensgruppen

Der Zusammenhang zwischen geringem Einkommen und Pkw-Nutzung ist dabei nicht einheitlich, sondern variiert innerhalb der Einkommensgruppen deutlich. Neben räumlichen Faktoren spielen insbesondere haushaltsspezifische Lebenslagen und Mobilitätsanforderungen eine zentrale Rolle.

Innerhalb niedriger Einkommensgruppen zeigen sich zudem Unterschiede nach Haushaltskontext: Haushalte mit Kindern besitzen häufiger einen Pkw als kinderlose Haushalte (vgl. Abb. 8).

Abb. 8  
Pkw-Besitz nach  
ökonomischem Status  
mit Kindern und ohne  
Kinder im Haushalt



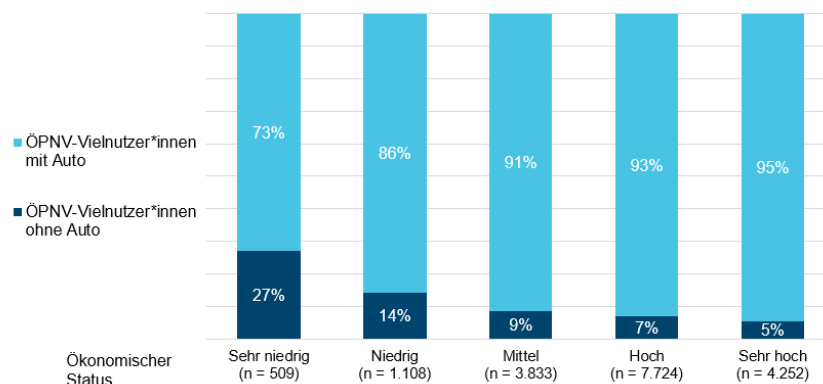
Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Das verweist auf spezifische Anforderungen von Familienmobilität, etwa Betreuungspflichten, parallele Wege oder erhöhten Zeitdruck, die durch die ÖPNV-Nutzung nicht immer abgedeckt werden können.

### ÖPNV plus Pkw: Hinweis auf funktionale Grenzen des ÖPNV

Aufschlussreich ist auch die Kombination beider Aspekte: Auch unter ÖPNV-Vielnutzenden ist der Pkw-Besitz in niedrigen Einkommensgruppen weit verbreitet.

Abb. 9  
Pkw-Verfügbarkeit  
nach ökonomischem  
Status/ Kombination  
„ÖPNV-Vielnutzer“ +  
Pkw im Haushalt



Quelle: Eigene Darstellung nach MiD 2023

Dieser Befund deutet darauf hin, dass der ÖPNV für viele Menschen mit geringem Einkommen nach eigener Wahrnehmung nicht alle Mobilitätsbedürfnisse abdecken kann. Gerade bei zeitkritischen oder komplexen Alltagsanforderungen und Wegeketten stößt der ÖPNV in vielen Fällen an funktionale Grenzen.

### Zwischenfazit

Insgesamt zeigen die quantitativen Daten, dass der ÖPNV für viele Menschen mit geringem Einkommen eine wichtige Mobilitätsoption im Alltag darstellt und auch subjektiv von den meisten gut bewertet wird. Dennoch fällt auf, dass auch viele Menschen mit geringem Einkommen den ÖPNV nicht oder

selten nutzen. Wie die Forschung zeigt, kann dies maßgeblich darauf zurückgeführt werden, dass die Nutzung des ÖPNV auch in Großstädten weiterhin mit vielen Hürden verbunden ist, die gerade auch Menschen mit geringem Einkommen von der Nutzung abhalten. Entscheidend sind dabei vor allem Probleme bei der Erreichbarkeit von Zielorten mit dem ÖPNV sowie die Erschwinglichkeit.

Im nächsten Kapitel wird daher vertieft, welche Hürden jenseits der Haltestellennähe und formalen Angebotsqualität, insbesondere Zeitaufwand, Zielort-erreichbarkeit, Preislogik und Nutzungsqualität, die Nutzung begrenzen.

## 4. Wo liegen die Nutzungshürden des ÖPNV für Menschen mit geringem Einkommen?

### 4.1 Zielorterreichbarkeit und Reisezeit: Erreichbarkeit ist mehr als der Weg zur Haltestelle

Die in Kapitel 4 betrachteten Daten der Studie „Mobilität in Deutschland“ erlauben lediglich Aussagen zur Entfernung zur nächsten Haltestelle, nicht jedoch zur Erreichbarkeit konkreter Zielorte oder zu den dafür erforderlichen Reisezeiten. Der Forschungsstand zeigt jedoch, dass kurze Wege zu Haltestellen nur eine notwendige, nicht aber hinreichende Voraussetzung für tatsächliche Nutzbarkeit des ÖPNV darstellen.

Mehrere Studien weisen darauf hin, dass Angebotsdefizite, wie eingeschränkte Zielorterreichbarkeit, lange Reisezeiten und subjektiv unsichere Umsteigesituationen, die Nutzungsqualität erheblich beeinträchtigen können (Aberle et al., 2022). Unter solchen Bedingungen kann ein Leben ohne Auto selbst in urbanen Räumen mit eingeschränkter sozialer Teilhabe verbunden sein. Mattioli (2017) spricht hier von „car deprived households“, die ohne Auto deutlich in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

Zudem zeigen kleinräumige Analysen, dass in sozial benachteiligten Quartieren zwar häufig eine dichte Haltestellenabdeckung besteht, qualitative Merkmale des Angebots, wie etwa Taktfrequenzen, Linienvielfalt oder Reisezeiten, jedoch tendenziell schwächer ausgeprägt sind (Daubitz & Aberle, 2020). Damit kann die tatsächliche Nutzbarkeit des ÖPNV trotz guter Grunderschließung eingeschränkt sein.

### 4.2 Zeitaufwand, Umsteigen und mangelnde Priorisierung des ÖPNV

In der bisherigen Forschung wird thematisiert, dass die Nutzung des ÖPNV im Vergleich zum Pkw mit einem höheren zeitlichen Aufwand verbunden ist. Dieser ergibt sich aus einer Kombination von Fußwegen, Wartezeiten, Umstiegen und einer fehlenden Priorisierung des ÖPNV im Verkehrssystem (Aberle et al., 2023). Insbesondere häufiges Umsteigen stellt eine zentrale Hürde dar. Es erhöht nicht nur die Reisezeit, sondern wirkt sich auch negativ auf die Zufriedenheit und die wahrgenommene Zuverlässigkeit aus (Beirão & Sarsfield Cabral, 2007; Thar, 2023). Studien zeigen, dass komplexe Wegeketten ein Risikofaktor für Mobilitätsarmut sein können (Scheiner et al., 2024). Betrachtet man tägliche Reisezeiten nach Einkommen und Verkehrsmitteln differenziert, fällt auf, dass die niedrigeren Einkommensgruppen längere tägliche Unterwegszeiten mit dem Bus (inkl. Taxi) aufweisen als mittlere und hohe Einkommensgruppen (Stark et al., 2023).

In der Praxis kommen weitere Faktoren hinzu: Netzüberlastungen, unzuverlässige Anschlüsse und ausgedünnte Taktzeiten vor allem in den Tagesrandzeiten erschweren die Nutzung zusätzlich. Für Pendelnde, Schichtarbeitende

und Personen mit Betreuungspflichten führt dies zu erhöhten Reisezeiten und eingeschränkter Planbarkeit.

### 4.3 Arbeitsmobilität und periphere Zielorte

Zeitliche und strukturelle Hürden bündeln sich besonders deutlich im Bereich der arbeitsbezogenen Mobilität. Hinweise aus der Forschung zeigen, dass gering entlohnte Beschäftigung überdurchschnittlich häufig an peripher gelegenen Standorten stattfindet, etwa in Gewerbe- und Industriegebieten. Diese Standorte sind häufig nur unzureichend an den ÖPNV angebunden oder erfordern komplexe Wegeketten. Empirische Befunde verdeutlichen die Konsequenzen: So geben beispielsweise mehr als ein Drittel der Auszubildenden im Saarland an, dass ihr Ausbildungsbetrieb mit dem ÖPNV „weniger gut“ oder „gar nicht gut“ erreichbar ist (DGB-Jugend Rheinland-Pfalz/ Saarland, 2021). Auch Fallstudien aus Bremen zeigen, dass lange Reisezeiten und komplexe Wegeketten den Zugang zur Arbeit erheblich erschweren (Nischwitz & Bestenbostel, 2023).

Typische strukturelle Probleme sind:

- Periphere Lage von Arbeitsorten/Gewerbegebieten
- Fehlende Abstimmung auf Schichtarbeitszeiten
- Unzureichende fußläufige Anbindung von Haltestellen

Für viele Beschäftigte bedeutet dies, dass sie ihre Arbeitsorte nicht umstiegs- und umwegfrei erreichen können. Wohnen sie, etwa aufgrund hoher Mietpreise, in peripheren Wohnlagen, müssen sie häufig über den nächsten größeren Verkehrsknotenpunkt fahren, dort umsteigen und anschließend erneut in periphere Räume weiterfahren.

Eine besondere Herausforderung stellt die Arbeitsmobilität im Schichtdienst dar: Insbesondere für Nachtschichten fehlen häufig passende ÖPNV-Angebote (Beermann, 2005) – gerade, wenn es sich um peripher gelegene Arbeitsorte handelt. Auch flexible Arbeitszeiten an dezentralen Arbeitsorten können aufgrund der geringen Bündelungsmöglichkeiten nur schwer mit konventionellen Linienverkehren abgedeckt werden (Conrad et al., 2022).

In der Planungspraxis wird diese Problematik zunehmend aufgegriffen, etwa durch gezielte Maßnahmen zur besseren Anbindung von Gewerbegebieten, beispielsweise durch angepasste Linienführungen, zusätzliche Fahrten zu Schichtzeiten oder Kooperationen mit Unternehmen.

### 4.4 Unterschiedliche Angebotsqualitäten innerhalb der Stadt

Auch wenn gerade in den Großstädten in der Regel einheitliche Standards der ÖPNV-Erschließung für das gesamte Stadtgebiet in Nahverkehrsplänen festgelegt werden, gibt es in der Praxis dennoch deutliche Unterschiede in der Erreichbarkeit verschiedener Stadtteile mit dem ÖPNV. Dabei stellt sich die Frage, inwiefern dies dazu führt, dass verschiedene ökonomische Gruppen unterschiedlich gut an den ÖPNV angebunden sind: Tendenzen der Segregation in Städten (Bauer et al., 2023; Guhl & Blanc, 2023) können damit einhergehen, dass z. B. die Mieten dort günstiger sind, wo eine weniger gute Anbindung an den ÖPNV besteht. Allerdings lassen sich

Segregationstendenzen in deutschen Großstädten nicht eindeutig als Konzentration bestimmter Statusgruppen im Stadtzentrum oder in der Peripherie beobachten, ihre räumliche Verteilung hängt stark von historischen und stadtspezifischen Entwicklungen ab (Bauer et al., 2023). Salomo (2026) und Lucas et al. (2016) weisen darauf hin, dass formale Erreichbarkeit in einkommensschwachen Quartieren oft gegeben ist, diese aber häufiger auf Busangebote beschränkt bleibt, während als hochwertiger empfundene Schienenangebote überproportional in wohlhabenderen Stadtteilen konzentriert sind. Dadurch kann der tatsächliche Nutzwert des ÖPNV je nach Quartier trotz gleicher Haltestellennähe variieren.

Hinzu kommen Hinweise darauf, dass sich die Qualität der Nutzungserfahrung zwischen verschiedenen Quartieren unterscheiden kann. (Aberle et al., 2022) zeigen für Berlin und Hamburg, dass sich in einkommensärmeren Quartieren häufig mehr Menschen ein vergleichbares Angebot „teilen“ müssen, etwa eine Buslinie, was Auslastung und Beförderungsqualität beeinträchtigen kann. Auch bei Relationen zu Gewerbegebieten kann Überlastung die Nutzbarkeit deutlich mindern; stark ausgelastete Fahrten können als belastend erlebt werden (Bensler, 2020).

Diese Befunde ergänzen die Ergebnisse der MiD-Analyse, ohne diesen zu widersprechen: Während die MiD vor allem Distanzen und Grunderschließung abbildet, machen kleinräumige Studien qualitative Unterschiede sichtbar, die für die tatsächliche Nutzung entscheidend sein können.

## 4.5 Funktionale Autoabhängigkeit und „Doppelmobilität“

Die MiD-Daten zeigen, dass auch unter häufigen ÖPNV-Nutzenden der Pkw-Besitz in niedrigen Einkommensgruppen relativ weit verbreitet ist. Dies deutet darauf hin, dass der Pkw in diesen Haushalten häufig als notwendige Ergänzung dient, für die z.T. hohe finanzielle Belastungen in Kauf genommen werden müssen. In der Forschung wird dieses Muster als „forced car ownership“ bezeichnet (Mattioli, 2017; Morris, 2007; Organisation for Economic Cooperation and development [OECD], 1994). Es beschreibt Situationen, in denen Haushalte trotz knapper finanzieller Ressourcen ein Auto vorhalten müssen, weil der ÖPNV zentrale Anforderungen nicht verlässlich abdeckt.

Eine weitere Studie in der Region Hannover (Henkel et al., 2025) zeigt, dass Familien mit niedrigem Einkommen den Pkw häufig als unverzichtbar einschätzen, selbst wenn ein ÖPNV-Angebot grundsätzlich vorhanden ist. Diese Einschätzung beruht weniger auf Präferenzen als auf der Notwendigkeit, die alltägliche Versorgung und Betreuung sicherzustellen.

Der Pkw übernimmt damit Funktionen, die der ÖPNV unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht zuverlässig erfüllen kann. Für viele Haushalte entsteht so eine doppelte Mobilität aus ÖPNV und Pkw, die finanziell wie organisatorisch belastend ist. Wie die Auswertung in Kapitel 4 zeigt, betrifft dies besonders Haushalte mit Kindern. Innerhalb der unteren Einkommensgruppen verfügen Familien deutlich häufiger über einen Pkw als kinderlose Haushalte (57 % gegenüber 33 %, vgl. Abb. 8). Das deutet auf die spezifischen Anforderungen familienbezogener Mobilität hin.

Oftmals entsteht dadurch eine „Doppelmobilität“: Ein Pkw wird für bestimmte Wege als zwingend erforderlich angesehen, gleichzeitig bleiben weitere Haushaltsmitglieder auf kostenpflichtige ÖPNV-Tickets bzw. -Abos angewiesen. Besonders einkommensschwache Familien geraten dadurch unter erheblichen finanziellen Druck. Die regelmäßigen Ausgaben für Kraftstoff, Versicherungen und Reparaturen kommen zu Ticketkosten für Kinder und Erwachsene hinzu. Viele Haushalte kompensieren diese Belastung, indem sie in anderen Bereichen des täglichen Lebens sparen – etwa bei Freizeitaktivitäten, Ernährung oder Kleidung (Henkel et al., 2025).

Die Belastung verstärkt sich zusätzlich dadurch, dass in vielen Mehrpersonenhaushalten nur eine Person das Auto für den Arbeitsweg nutzen kann, während andere Haushaltsmitglieder auf ÖPNV-Angebote angewiesen sind. Für Kinder und Jugendliche entstehen dabei zusätzliche Ticketkosten. Insgesamt ergibt sich so eine Mehrfachbelastung, die durch steigende Kraftstoffpreise oder höhere CO<sub>2</sub>-Preise weiter zunimmt und für viele Haushalte spürbare soziale Folgen nach sich ziehen kann.

Teils kann die Autonutzung in einkommensschwachen Haushalten auch auf Präferenzen zurückgehen: sei es aus Freude am Fahren und an der Unabhängigkeit bzw. als ein zentraler Bestandteil subjektiv wahrgenommener Lebensqualität, wenn man bereits in anderen Lebensbereichen sparen muss (Rozynek et al., 2022; C. Sommer et al., 2025). Auch kann sich die kulturelle Rolle des Autos als Statussymbol hier niederschlagen – das Auto als Statussymbol kann etwa ein relativ hohes Einkommen implizieren (Bartz, 2015). Wie eine Studie zu armutsgefährdeten Familien in der Region Hannover zeigt, wird der Pkw von einigen mit „Sicherheit und Luxus“ (Rozynek, 2024b) in Verbindung gebracht, was erklärt, warum hierfür ein beträchtlicher Teil des verfügbaren Einkommens aufgewendet wird. Der Pkw wird in diesem Sinne auch symbolisch als Ausdruck von Teilhabe verstanden, auf die man, solange es irgendwie geht, nicht verzichten möchte.

## 4.6 Erschwinglichkeit: Preisliche Barrieren und unterdrückte Nachfrage

Für viele Haushalte mit niedrigen Einkommen bleiben die Ticketpreise eine zentrale Zugangshürde. Der im Bürgergeld vorgesehene Anteil für Mobilität liegt aktuell bei rund 50 Euro monatlich, wird jedoch in der Praxis häufig durch andere notwendige Ausgaben überlagert. Haushalte knapp oberhalb der Anspruchsgrenzen profitieren in der Regel nicht von Vergünstigungen und empfinden das Preis-Leistungs-Verhältnis des ÖPNV häufig als unattraktiv (Stark et al., 2023).

Mit der zeitlich begrenzten Einführung des 9-Euro-Tickets wurde für kurze Zeit eine preislich extrem attraktive Alternative zu den üblichen ÖPNV-Tarifen geschaffen, die bestehende Nutzungshürden deutlich gesenkt hat: Nach der Einführung des 9-Euro-Tickets nutzte laut einer Umfrage in zwei deutschen Städten knapp die Hälfte der Käufer:innen des 9-Euro-Tickets den ÖPNV öfter als vorher. Auch unternahmen insbesondere einkommensschwache Gruppen mehr Freizeitwege (Hille et al., 2025). Die Erfahrungen mit dem 9-Euro-Ticket verdeutlichen, wie stark sich Mobilitätsverhalten verändert, wenn finanzielle Barrieren deutlich reduziert werden. Während der Aktionsphase 2022 stieg die ÖPNV-Nutzung insbesondere unter einkommensschwachen Haushalten spürbar an – ein Hinweis auf eine bislang

unterdrückte Nachfrage, die durch eine sozial ausgewogene Preisgestaltung befriedigt werden kann (Aberle, 2025a; Hille & Gather, 2022; Rozynek et al., 2023). Denn neben der Frage, welche Verkehrsmittel Menschen nutzen, ist auch relevant, ob Mobilität überhaupt stattfindet. Ein Teil der Menschen mit geringem Einkommen schränkt Mobilität nicht nur ein, sondern verzichtet teilweise gänzlich auf Wege. Der Forschungsstand zeigt, dass das Einkommen nicht nur die Verkehrsmittelwahl beeinflusst, sondern auch mit dem Ausmaß der Mobilität insgesamt verknüpft ist (Daubitz & Aberle, 2020). Nach MiD 2023 geben 8 % der Befragten an, aus Kostengründen auf Wege zu verzichten; in den Gruppen mit niedrigem bzw. sehr niedrigem ökonomischen Status liegt dieser Anteil deutlich höher (16 bzw. 30 %).

Nach dem Ende des 9-Euro-Tickets folgte die Einführung des Deutschlandtickets. Die Bereitschaft, für dieses zu zahlen, nahm über die Jahre mit steigendem Ticketpreis ab (Krämer, 2025; Schade, 2025). Aus der Fahrgastperspektive variiert dabei das Einsparpotenzial: Die Preisdifferenz zwischen gewöhnlichem Abo bzw. Sozialticket und dem Deutschlandticket (Rozynek et al., 2023) unterscheidet sich räumlich stark. So zeigt eine systematische Bestandsaufnahme aus dem Jahr 2022, dass besonders in vielen hoch verdichteten Ballungsräumen das Deutschlandticket deutlich günstiger war als bisherige Abos. An der Spitze steht dabei der GVH, bei dem mit dem Deutschlandticket Einsparungen von bis zu rund 50 Euro pro Monat erzielt werden konnten. Es gab aber durchaus Verbünde, bei denen der übliche Abo-Preis noch unter dem des Deutschlandtickets lag. Heute stellt der monatliche Fixbetrag des Deutschlandtickets von inzwischen 63 Euro für einkommensschwache Haushalte – insbesondere für Familien und Mehrpersonenhaushalte – eine erhebliche finanzielle Belastung dar. So „lohnt“ sich das Ticket hauptsächlich für Vielfachnutzende des ÖPNV, die u.U. nicht nur lokal, sondern regional unterwegs sind und für die das Deutschlandticket kostengünstiger ist als alternative Sozial- bzw. Zeittickets. Müssen zudem mehrere Haushaltsmitglieder jeweils ein eigenes Abonnement erwerben, kumulieren die Kosten schnell und relativieren das ursprünglich intendierte Entlastungspotenzial des Tickets deutlich.

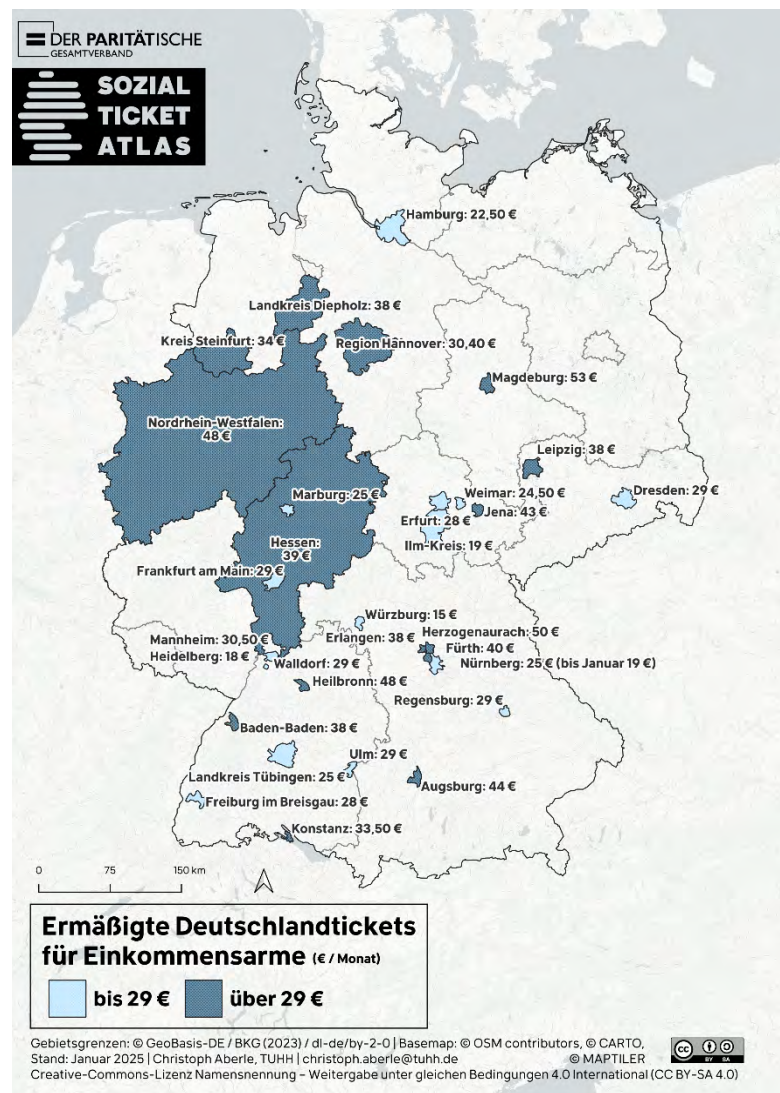
Eine zentrale Rolle für die Erschwinglichkeit des ÖPNV für einkommensschwache Haushalte spielen Sozialtickets. Diese unterscheiden sich jedoch stark zwischen Kommunen hinsichtlich Verfügbarkeit, Preis und Anspruchsvoraussetzungen (Aberle, 2025a), sodass der ÖPNV regional unterschiedlich erschwinglich ist. Die Vielfalt der Tickets geht darauf zurück, dass es sich beim Sozialticket um eine „freiwillige kommunale Leistung“ (Aberle, 2025a) handelt, die in der Regel von Kommunen, punktuell auch von Verkehrsverbänden verantwortet wird. Entsprechend sind Sozialtickets regional unterschiedlich geregelt: Meist handelt es sich um Zeit-, teils aber auch um ermäßigte Einzel- bzw. Streifenkarten.

Dabei variiert die Preishöhe: Aberle (2025a) errechnete kürzlich, dass der Preis der Sozialtickets als Monatskarten, auf eine Einzelfahrt heruntergebrochen, von 0,25 Euro bis 1,60 Euro reicht – entsprechend unterschiedlich ist die finanzielle Belastung für die Transferleistungsempfänger:innen. Teils sind Sozialtickets nicht verfügbar oder trotz Vergünstigung noch zu teuer (Aberle, 2025a; Daubitz et al., 2023): So überstiegen die Sozialticket-Kosten aus Nutzendensicht in einigen deutschen Großstädten im Jahr 2021 den damals vorgesehenen Sozialhilfe-Regelsatz nach SGB XII (Verkehrsclub Deutschland [VCD], 2021).

Als weiterer Beitrag zu erschwinglichem ÖPNV wurden seit der Einführung des Deutschlandtickets in den Ländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg sowie 28 Kommunen vergünstigte Deutschlandtickets eingeführt (Aberle, 2025a) – hier liegt keine systematische Darstellung der Einsparpotenziale vor.

Ebenso unterscheiden sich zentrale Merkmale des Sozialtickets bezüglich der Mitnahmeregelungen und ihrer räumlichen Reichweite: Einige Sozialtickets erlauben je nach Kommune teils lokale, teils regionale Fahrten, während die ermäßigten Deutschlandtickets einen bundesweiten Fahrtradius ermöglichen.

Abb. 10:  
Kosten für ermäßigte  
Deutschlandtickets



Quelle: Aberle, 2025b, Sozialticketatlas

Neben der räumlichen Verfügbarkeit unterscheidet sich bei reduzierten Tickets die bezugsberechtigte Gruppe stark: In der Regel sei das vergünstigte Deutschlandticket nach Aberle (2025a) für diejenigen konzipiert, die Bürgergeld (SGB II), Grundsicherung (SGB XII) bzw. Wohngeld (WoGG) beziehen. Darüber hinaus gibt es kommunalspezifische weitere Vorgaben, die etwa einen Schwerpunkt auf jüngere oder ältere Menschen bzw. auf Ehrenamtliche setzen.

Deutschlandweit können insgesamt 75 % der Transferleistungsempfänger:innen in urbanen Räumen an ihrem Wohnort mindestens ein Sozialticket beziehen, 66 % sogar ein bezuschusstes Deutschlandticket (Aberle, 2025a). Welcher Anteil der Transferleistungsbeziehenden dieses Angebot in Anspruch nimmt, ist jedoch offen: Es liegen dazu keine systematischen und flächendeckenden Informationen vor. Einzelne kommunal verfügbare Daten weisen auf variierende Anteile zwischen 9 und knapp 60 % der Transferleistungsbeziehenden hin. Aberle argumentiert, dass dies auch an einer mangelnden Passfähigkeit der Angebote und an mangelnden Marketingmaßnahmen liegt – es gilt also, Sozialtickets nutzendenzentriert auszurichten.

Angesichts der (Sozial-)Ticket-Vielfalt auch innerhalb einzelner Kommunen zeichnet sich eine weitere finanzielle Nutzungshürde ab – sie betrifft die kognitive Last: Insbesondere bei Familien stellt sich die Frage, welche vergünstigten Zeit- bzw. Einzeltickets zusätzlich zu den bereits Vorhandenen die ökonomischste Lösung darstellen – diese Last kann eine Nutzungshürde darstellen (Aberle, 2025a).

### Zwischenfazit

Betrachtet man die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung zusammen mit den Hinweisen aus der Forschungsliteratur, ergibt sich somit ein ambivalentes Bild: Auf der einen Seite ist der ÖPNV in Großstädten räumlich breit zugänglich und wird auch bereits von vielen Menschen mit einem niedrigen Einkommen als zentrales Alltagsverkehrsmittel genutzt. Damit erfüllt er bereits heute eine wichtige Funktion als Instrument einer sozial ausgewogenen Stadt- und Verkehrsentwicklung. Zugleich wird deutlich, dass diese Funktion nicht automatisch greift, weil finanzielle, zeitliche und qualitative Hürden bestehen, die in der MiD nur teilweise sichtbar werden. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass ein sozial verträglicher Klimaschutz im Verkehr nicht allein durch das bestehende ÖPNV-Angebot garantiert wird. Entscheidend ist, die Potenziale des ÖPNV gezielt zu stärken und die identifizierten Hemmnisse – insbesondere Preis-, Qualitäts- und Zeitprobleme – systematisch abzubauen, um soziale Teilhabechancen zu sichern und künftige Belastungen durch steigende Mobilitäts- und CO<sub>2</sub>-Kosten abzufedern.

Der ÖPNV ist in Großstädten eine tragende Säule sozial gerechter Mobilität – er kompensiert jedoch nicht „automatisch“ soziale Ungleichheiten. Seine Ausgleichsfunktion bleibt begrenzt, solange Preis-, Zeit- und Qualitätsprobleme nicht systematisch adressiert werden.

## 5. Wo liegen kommunale Handlungsspielräume für die Gestaltung eines sozial ausgeglichenen ÖPNV?

Die vorangegangenen Analysen zeigen, dass der ÖPNV in Großstädten bereits heute eine zentrale Rolle für die Mobilität von Menschen mit geringem Einkommen spielt. Gleichzeitig bestehen strukturelle, zeitliche und finanzielle Hürden, die seine Ausgleichsfunktion begrenzen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie Kommunen den ÖPNV gezielt weiterentwickeln können, um soziale Teilhabe zu stärken und zugleich einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Dieses Kapitel richtet den Blick auf die kommunale Praxis. Es untersucht, wie soziale Ausgleichsziele in kommunalen Strategien und Maßnahmen bislang aufgegriffen werden, welche Instrumente bereits genutzt werden und wo die Grenzen kommunalen Handelns liegen.

### Datengrundlage und methodisches Vorgehen

Die Grundlage bilden eine stichprobenhafte Analyse von Planwerken sowie qualitative leitfadengestützte Interviews mit ausgewählten Großstädten. Als erste Annäherung an die kommunale Praxis wurde stichprobenartig untersucht, inwiefern die Verbindung zwischen Klimaschutzmaßnahmen und sozialem Ausgleich in relevanten Planwerken (Klimaschutzplänen, Verkehrsentwicklungsplänen, Nahverkehrsplänen) aufgegriffen wird. Der Fokus lag dabei auf Großstädten, die ein vergleichsweise niedriges Durchschnittseinkommen aufweisen, da zu vermuten ist, dass hier ein besonders großer Teil der Bevölkerung von finanziellen Belastungen im Kontext von Mobilität konfrontiert ist. Zum Vergleich wurden drei Städte einbezogen, die ein relativ hohes Durchschnittseinkommen aufweisen. Hier war die Vermutung, dass diese Kommunen über größere Handlungsspielräume verfügen, um Angebote für Menschen mit geringem Einkommen zu schaffen. Ergänzend wurden sechs qualitative Interviews mit Akteur:innen geführt, die in Verwaltungen oder stadtnahen Organisationen mit Verkehrsplanung, ÖPNV oder Klimaschutz befasst sind. Die Interviews fanden im Zeitraum von September bis November 2025 statt und folgten einem halbstrukturierten Leitfaden. Thematisch standen drei Fragen im Vordergrund:

- lokale Problemwahrnehmung in Hinblick auf die sozialen Dimensionen von Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr,
- bereits umgesetzte oder geplante Maßnahmen zur Entlastung von Menschen mit geringem Einkommen, insbesondere im Bereich des ÖPNV, sowie
- Hürden, Zielkonflikte und Entwicklungsperspektiven für eine sozial ausgewogene Ausgestaltung von lokalen Klimaschutzmaßnahmen im Verkehr.

Die Auswertung der Interviewtranskripte erfolgte in Form einer inhaltsanalytischen Strukturierung. Zentrale Aussagen wurden thematisch gebündelt und entlang der drei Leitfragestellungen zusammengeführt. Um eine offene Darstellung kommunaler Einschätzungen und Herausforderungen zu ermöglichen, werden die Interviewaussagen im Folgenden anonymisiert wiedergegeben. Auf eine explizite Zuordnung zu einzelnen Städten oder Personen wird verzichtet.

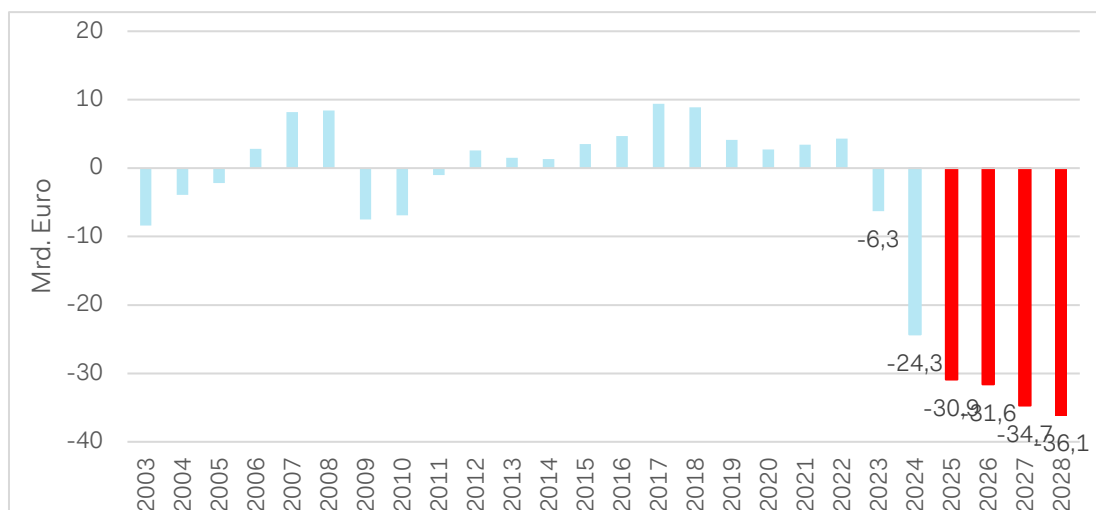
Die Ergebnisse der Analyse wurden anschließend in einem Online-Workshop mit drei ausgewiesenen externen Expertinnen zu Mobilitätsarmut und Nutzungshürden des ÖPNV diskutiert und mit Blick auf mögliche Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Kommunen vertieft.

## 5.1 Finanzielle Rahmenbedingungen kommunaler Handlungsansätze

Die Einschätzung kommunaler Handlungsspielräume muss vor dem Hintergrund der aktuellen finanziellen Situation vieler Städte erfolgen. Insgesamt befinden sich die Kommunen aktuell in einer schwierigen finanziellen Gesamtsituation: Die kommunalen Haushalte wiesen im Jahr 2025 ein starkes Finanzierungsdefizit von 29,4 Mrd. Euro auf, das damit um 20 % höher war als im bereits stark defizitären Vorjahr. Das ermittelte eine Difu-Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe (Raffer et al., 2026). Insgesamt hat sich die Finanzierungssituation in den vergangenen Jahren im Vergleich zu den Jahren 2003–2023 deutlich verschlechtert (vgl. Abb. 11).

Diese Entwicklung weist auf ein grundlegendes Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgabenverpflichtungen der kommunalen Haushalte hin, welches durch die gesamtwirtschaftliche Lage, aber auch durch andere Faktoren, wie die zunehmende Übertragung von Aufgaben von der Landes- und Bundesebene auf die kommunale Ebene, verursacht wird (Raffer und Scheller, 2025). Dabei gibt es zudem große Unterschiede in den finanziellen Ausgangsbedingungen zwischen den Städten in wirtschaftlich prosperierenden Regionen im Vergleich zu Regionen mit schwierigeren wirtschaftlichen Bedingungen.

Abb. 11:  
Finanzierungssaldo der  
Gemeinden/Gv. (bis  
2023 Destatis, ab 2024  
Prognose  
Spitzenverbände)



Quelle: Raffer und Scheller, 2025

Angesichts knapper Kassen steigt in vielen Städten der Druck, gerade bei den freiwilligen Aufgaben zu sparen. Zu diesen gehört in der Regel auch der ÖPNV<sup>4</sup>. Gerade hier geraten Angebotsverbesserungen oder sozialpolitisch motivierte Zusatzleistungen ggf. schnell unter Rechtfertigungsdruck. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass kommunale Handlungsspielräume zur Verbesserung des ÖPNV für Menschen mit geringem Einkommen vor allem in finanziell schwächeren Städten aktuell begrenzt sind.

Diese strukturelle Ausgangslage spiegelt sich deutlich in den Interviews wider. Ein leistungsfähiger und sozial zugänglicher ÖPNV wird von allen Befragten als zentrales Ziel sowohl des Klimaschutzes als auch des sozialen Ausgleichs angesehen. Gleichzeitig berichten die Interviewpartner:innen übereinstimmend von eingeschränkten finanziellen und organisatorischen Handlungsspielräumen, die die Umsetzung entsprechender Maßnahmen erheblich erschweren. In mehreren Fällen wird betont, dass bereits die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots zunehmend Ressourcen bindet und Erweiterungen nur begrenzt möglich sind.

Neben finanziellen Restriktionen bestehen institutionelle Steuerungsgrenzen. Tarif- und Preisfragen werden in vielen Kommunen nicht allein vor Ort entschieden, sondern im Zusammenspiel mit Verkehrsverbänden und landesweiten Regelungen gestaltet. In vielen Verbänden wie etwa dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB), dem Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) oder dem Hamburger Verkehrsverbund (HVV) werden Tarifstrukturen verbundweit festgelegt. Einzelne Kommunen verfügen damit in der Regel nicht über einen unmittelbaren Zugriff auf zentrale Stellschrauben der Preisgestaltung.

Dieses Spannungsfeld wird von den Befragten explizit benannt:

„Wir sollen soziale Entlastung schaffen, haben aber auf zentrale Stellschrauben nur begrenzten Einfluss.“

<sup>4</sup> Basierend auf der Landesgesetzgebung ist der ÖPNV nur in Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und im Saarland Pflichtaufgabe.

## 5.2 Wie wird sozialer Ausgleich in kommunalen Strategien verstanden?

Betrachtet man kommunale Planwerke zu den Bereichen Klimaschutz, Verkehrsentwicklung und ÖPNV, so finden sich in der Stichprobe Hinweise auf die Verknüpfung von Klimaschutz und sozialen Ausgleich vorwiegend auf der Ebene allgemeiner Zielsetzungen. Weit verbreitet ist der allgemeine Anspruch an eine sozial ausgewogene Mobilitätsentwicklung, der sich etwa in Zielformulierungen wie „Klimafreundliche Mobilität für alle“ oder „Sozialverträgliche nachhaltige Mobilität“ ausdrückt. Sozialverträglichkeit wird als eine Zieldimensionen im Zusammenspiel, und auch z.T. im Spannungsfeld, mit ökonomischen und ökologischen Anforderungen an das Verkehrssystem genannt. In einigen Fällen wird auch zugespitzter formuliert, dass Mobilität „sozial gerecht“ sein solle.

Gerade im Zusammenhang mit dem ÖPNV wird in mehreren Planwerken der Anspruch ausgedrückt, soziale Teilhabemöglichkeiten und „Chancengleichheit“ zu sichern, insbesondere für die Menschen, die aus unterschiedlichen Gründen kein eigenes Auto zur Verfügung haben. Hierbei wird z. T. auch der gleichwertige Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten explizit genannt. In vielen der betrachteten Nahverkehrspläne wird ausdrücklich auf das gesetzlich festgelegte Ziel der Barrierefreiheit eingegangen, das in einigen Fällen mit dem Begriff eines „sozial inklusiven“ ÖPNV benannt wird. In mehreren Nahverkehrsplänen werden zudem explizit auf „sozial verträgliche“ Beförderungstarife eingegangen und das Sozialticket als Mittel benannt, Zugangshürden zum ÖPNV abzubauen.

Über diese relativ allgemeinen Hinweise hinaus wird der Zusammenhang zwischen Klimaschutz und sozialem Ausgleich allerdings nur in wenigen Fällen konkreter ausbuchstabiert. In keinem der betrachteten Planwerke findet sich ein eigenes Kapitel zu sozialen Aspekten der Mobilität. Es gibt, jenseits des Sozialtickets, zudem kaum Hinweise darauf, dass die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit geringem Einkommen explizit erfasst und mit spezifischen Maßnahmen hinterlegt werden.

Diese Tendenz spiegelt sich auch in den Interviews wider: Übergreifend wird das Thema zwar als sehr relevant anerkannt, zugleich wird jedoch deutlich, dass soziale Aspekte bislang häufig nicht systematisch, sondern eher implizit in kommunalen Strategien berücksichtigt werden. Dabei wird sozialer Ausgleich vor allem als Querschnittsthema verstanden, das in Planungsprozessen „mitläuft“, ohne explizit operationalisiert zu sein. So wird etwa betont, dass Verkehrsplanung grundsätzlich für „alle Bevölkerungsgruppen“ erfolgen solle, ohne soziale Zielgruppen explizit zu definieren oder soziale Wirkungen einzelner Maßnahmen systematisch zu prüfen. Diese Haltung bringt ein typisches Deutungsmuster auf den Punkt:

„Soziale Aspekte laufen bei uns eher mit – sie sind  
selten ein eigener Prüfpunkt.“

In anderen Kommunen wird die soziale Dimension deutlicher über den Begriff der Teilhabe oder der Daseinsvorsorge gerahmt. Hier wird der Anspruch formuliert, Mobilität als grundlegende Voraussetzung gesellschaftlicher Teilhabe zu sichern, insbesondere für Menschen ohne eigenen Pkw oder mit

begrenzten finanziellen Ressourcen. Der ÖPNV wird in diesem Zusammenhang klar als zentrales Instrument gesehen:

„Für viele Menschen ist der ÖPNV keine Option, sondern die Voraussetzung, um überhaupt mobil zu sein.“

Auffällig ist zugleich, dass die soziale Rolle des ÖPNV in der kommunalen Wahrnehmung häufiger über Fragen der Erreichbarkeit, Angebotsqualität und Barrierefreiheit diskutiert wird als über die Bezahlbarkeit. Tarif- und Preisfragen werden vielfach als nur begrenzt kommunal steuerbar beschrieben, insbesondere aufgrund der Einbindung in Verkehrsverbünde oder landesweiter Regelungen. Entsprechend wird sozialer Ausgleich im Bereich der regulären Fahrkartenpreise häufig als Aufgabe übergeordneter Ebenen eingeordnet:

„Bei den Preisen stoßen wir schnell an Grenzen – das wird nicht auf kommunaler Ebene entschieden.“

In Bezug auf die Preisgestaltung beim Sozialticket wird in einigen Interviews von kontroversen politischen Diskussionen berichtet.

Insgesamt verdeutlichen die Interviews ein Spannungsfeld zwischen dem normativen Anspruch, Klimaschutz sozial ausgewogen zu gestalten und den begrenzten Möglichkeiten, soziale Zielsetzungen im kommunalen Alltag explizit zu verankern. Der ÖPNV wird dabei durchgängig als Schlüssel für einen sozial verträglichen Klimaschutz verstanden, die Möglichkeiten seiner Ausgestaltung speziell in Hinblick auf Menschen mit geringem Einkommen werden jedoch als begrenzt wahrgenommen.

### 5.3 Welche Maßnahmen setzen die Kommunen bereits um?

Trotz begrenzter Spielräume lassen sich sowohl aus den Interviews als auch aus der Literatur einige Ansätze erkennen, wie Kommunen sich bereits heute bemühen, den ÖPNV sozial ausgewogener zu gestalten. Diese Ansätze lassen sich grob drei Handlungsfeldern zuordnen: erstens Maßnahmen zur Verbesserung der Erschwinglichkeit, zweitens Maßnahmen der Angebotsgestaltung und Zielortanbindung sowie drittens Maßnahmen zur sozial inklusiven Ausgestaltung des Systems, insbesondere im Bereich der Barrierefreiheit.

#### Ansatzpunkt bessere Erschwinglichkeit

Am häufigsten werden dabei Maßnahmen im Bereich der Preisgestaltung genannt. Wie die Interviews bestätigen, werden Sozialtickets und andere vergünstigte Angebote in vielen Kommunen als wichtiges Instrument gesehen, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Zugleich werden ihre Grenzen deutlich benannt. Mehrere Interviewpartner:innen weisen darauf hin, dass insbesondere Haushalte knapp oberhalb der Anspruchsgrenzen häufig nicht erreicht werden. Auch vergünstigte Tickets können für Mehrpersonenhaushalte eine erhebliche Belastung darstellen. Entsprechend groß sei die Preissensitivität:

## „Schon kleinere Preisänderungen machen sich bemerkbar – gerade bei Haushalten mit wenig Spielraum.“

In der Literatur und im Expertinnen-Workshop wurden verschiedene konkrete Ansatzpunkte erkennbar, was bei der Ausgestaltung von Sozialtickets beachtet werden sollte, um die oben genannten Nutzungshürden abzubauen:

**Erreichbarkeit:** Der räumliche Gültigkeitsradius des Sozialtickets hat einen großen Einfluss darauf, wie nützlich das Ticket für verschiedene Zielgruppen ist. Die Nutzendenbedürfnisse können stark variieren. Insbesondere die Varianten eines vergünstigten „Deutschlandticket-Sozial“ bieten ein Maximum an räumlichen Nutzungsmöglichkeiten. Dies ist besonders für diejenigen relevant, die lange Strecken zurücklegen möchten. Ansonsten kann es einen großen Unterschied machen, für wie viele Preiszonen das jeweilige Sozialticket gilt. Es sollte angestrebt werden, dass eine möglichst großräumige Nutzung möglich ist – nicht nur beim Sozialticket selbst, sondern auch bei den vergünstigten oder kostenlosen Schülertickets, die für Familien mit geringem Einkommen eine besonders große Rolle spielen. Nur dann können auch alle wichtigen Ziele für die Nutzenden erreichbar werden.

**Erschwinglichkeit:** Ein niedriger Preis kann ein zentrales Nutzungshemmnis des Sozialtickets abbauen (Engbers, 2024). In der Praxis bieten zwei Kommunen in Deutschland den ÖPNV für einkommensarme Gruppen sogar kostenfrei an (Aberle, 2025a). Gleiches gilt z. B. für die Provinz Südholland in den Niederlanden, wo die Tarifierung im Rahmen eines Modellversuchs getestet wird (POLIS Network, 2026) (Stadt Monheim am Rhein, o. J.).

**Flexibilität:** Besonders für preissensible Fahrgäste ist es wichtig, dass das Sozialticket in verschiedenen Varianten angeboten wird. Gerade Menschen mit geringem Einkommen entscheiden häufig situativ, ob sie das Geld für eine Fahrkarte ausgeben und auf den Kauf eines – zumindest kurzfristig – teureren Abonnements verzichten (Daubitz et al., 2023). Indem also auch zeitlich flexible Angebote wie ermäßigte Einzel- bzw. Monatskarten statt nur Abonnements angeboten werden, kann die Sozialticket-Nutzung für jene erleichtert werden, die es aus Kostengründen meiden, längerfristige finanzielle Verpflichtungen einzugehen: In der Praxis hat sich etwa bewährt, neben bezuschussten Deutschlandtickets, die als Abonnements angeboten werden, auch monatlich erwerbbar Sozialtickets beizubehalten. Auch räumliche Flexibilität und flexible (und dabei potenziell großzügig konzipierte) Mitnahmeregelungen, etwas für Hunde, Fahrräder oder Familienmitglieder, sind wichtig.

**Vertrieb:** Das Ticket sollte möglichst einfach beziehbar sein. Analog zum Kindergeld, das ab 2027 ohne dezidierten Antrag ausgezahlt werden soll, wäre es denkbar, Tickets ohne vorherige Beantragung allen Mitgliedern bestimmter soziodemografischer Gruppen (wie Familien mit Kindern) zukommen zu lassen. Darüber hinaus ist ein möglichst direkter Vertriebsmodus erstrebenswert, der möglichst wenige „Stationen“ umfasst. Hilfreich ist etwa, wenn das Jobcenter Trägerkarten direkt ausgibt, statt nur einen Bescheid, der dann beim Verkehrsunternehmen vorgelegt werden muss, um eine Fahrkarte zu erhalten. Auch ist wichtig, dass Kommunen Sozialtickets gut sichtbar machen, damit potenzielle Nutzende über das Angebot informiert sind und erwägen können, es in Anspruch zu nehmen. Bei verschiedenen Sozialticket-Angeboten werden diese Kriterien bereits berücksichtigt, bspw. in der Region

Hannover: Die Region S-Karte ist einfach erhältlich – sie wird allen Personen, die Sozialleistungen beziehen, automatisch zugeschickt. Beim Erhalt können sie zwischen einem Deutschlandticket, Tages- oder Monatskarten wählen.

Darüber hinaus können Sozialtickets den Modal Split zugunsten des Umweltverbunds verändern und eine klima- und raumeffiziente Mobilität in Großstädten ermöglichen (Region Hannover, o. J.).

#### **Ansatzpunkt Angebotsgestaltung: Arbeitsorte, Randzeiten und sozial relevante Zielorte**

Noch breiter als im Tarifbereich ist das Spektrum kommunaler Maßnahmen im Bereich der Angebotsgestaltung. Ein häufig genanntes Handlungsfeld ist die gezielte Anbindung von Arbeitsorten, insbesondere von peripher gelegenen Gewerbe- und Produktionsstandorten, an denen häufig Arbeitnehmer:innen mit geringem Einkommen arbeiten. In vielen Städten werden zusätzliche Linien eingerichtet, bestehende Linienführungen angepasst oder Haltestellen gezielt verlegt, um Beschäftigten ohne eigenen Pkw den Arbeitsweg zu erleichtern. Teilweise wird dies auch in Abstimmung mit Unternehmen oder im Rahmen von Auflagen bei Neuansiedlungen umgesetzt:

„Gerade bei neuen Gewerbegebieten ist die ÖPNV-Anbindung inzwischen ein zentrales Thema.“

#### **Praxisbeispiel: Leipzig – Projekt PUMa**

Im Rahmen des vom BMV geförderten Modellprojekts „Pendlermobilität in Leipzig und Umland stärken (PUMa)<sup>5</sup>“ wurde zwischen 2021 und 2025 die ÖPNV-Anbindung von Gewerbe- und Produktionsstandorten in der Region Leipzig gezielt verbessert. Das Projekt ist Teil der Förderlinie „Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV“. Ziel war es, die Erreichbarkeit von Arbeitsplätzen – insbesondere in peripher gelegenen Gewerbegebieten – deutlich zu erhöhen und Pendelverkehre nachhaltiger zu gestalten.

Ein zentraler Ansatz bestand darin, Gewerbegebiete systematisch als eigenständige Zielorte in der Angebotsplanung zu berücksichtigen. Dazu wurden neue Direktverbindungen geschaffen, bestehende Linien angepasst und Angebote gezielt an arbeitsrelevante Zeiten ausgerichtet. So wurde etwa das BMW-Werk im Leipziger Norden direkt an zentrale Umsteigepunkte angebunden.

Konkret umfassten die Maßnahmen:

- zusätzliche Fahrten zu Schichtzeiten,
- Einführung einer Pendler:innen-Schnellbuslinie,
- neue und verlegte Haltestellen in Gewerbegebieten sowie
- das On-Demand-Angebot Flexa, das insbesondere in Randlagen die erste und letzte Meile zwischen Haltestelle und Arbeitsplatz abdeckt.

<sup>5</sup> <https://www.l.de/verkehrsbetriebe/ueber-uns/modellprojekt-pendlerverkehr/>

Ein Großteil der im Projekt entwickelten Maßnahmen wurde nach Projektende in den Regelbetrieb überführt. Dazu zählen unter anderem zusätzliche Fahrten, angepasste Linienführungen, die Anbindung von Gewerbegebieten sowie On-Demand-Angebote wie Flexa. Auch einzelne Angebote wurden weiterentwickelt, etwa die Pendler:innen-Schnellbuslinie, die ab 2026 als reguläre PlusBus-Linie betrieben wird.

Ein weiterer zentraler Ansatzpunkt betrifft die zeitliche Ausgestaltung des Angebots. Zum einen geht es darum zu prüfen, inwiefern Wohnstandorte schlechter mit dem ÖPNV erschlossen sind, in denen besonders viele Menschen mit geringem Einkommen wohnen.

#### Praxisbeispiel: Rostock – sozialräumliche Erreichbarkeit als kommunale Aufgabe (MIRROR-Projekt)

Dass auf kleinräumige Erreichbarkeitsprobleme kommunal reagiert werden kann, zeigt das Beispiel Rostock. Im Rahmen des Projekts MIRROR wurde gezielt daran gearbeitet, die Mobilitätsbedingungen in peripher gelegenen Großwohnsiedlungen zu verbessern und sozialräumlicher Segregation entgegenzuwirken.

Maßnahmen umfassten unter anderem Anpassungen von Linienführungen, die Ergänzung von Haltestellen sowie die Verdichtung von Takten. Ziel war es, die Anbindung an zentrale Versorgungs-, Bildungs- und Arbeitsorte zu verbessern.

Das Beispiel verdeutlicht, dass die Erreichbarkeit des ÖPNV nicht allein eine technische Frage der Netzplanung ist, sondern eng mit Fragen der Stadtentwicklung und sozialen Teilhabe verknüpft ist.

In vielen Kommunen wird zudem erkannt, dass reguläre Betriebszeiten die Mobilitätsbedarfe insbesondere von Schichtarbeitenden nicht ausreichend abdecken. Entsprechend wurden Angebote gezielt angepasst, etwa durch frühere Betriebsaufnahmen, zusätzliche Fahrten zu Schichtwechselzeiten oder verbesserte Anschlusssituationen in Randlagen. Betroffen sind vor allem Branchen wie Pflege, Gastronomie, Logistik oder Industrie, in denen überdurchschnittlich viele Menschen mit geringem Einkommen beschäftigt sind.

Gleichzeitig wird deutlich, dass solche Maßnahmen mit erheblichen Zielkonflikten verbunden sind. Die Nachfrage konzentriert sich häufig auf kurze Zeitfenster, während außerhalb dieser Spitzen nur geringe Auslastung besteht. Dies erschwert eine wirtschaftliche Umsetzung:

„Wir haben sehr kurze Spitzen und dazwischen kaum Nachfrage. Das ist schwer dauerhaft darstellbar.“

„Das ist klar Daseinsvorsorge, aber betriebswirtschaftlich extrem anspruchsvoll.“

### **Anpassung von Betriebszeiten an Schichtarbeit**

In Städten mit ausgeprägten Industrie- und Logistikstandorten, etwa Duisburg, Magdeburg oder auch Teile der Metropolregion Hamburg, wurden ÖPNV-Angebote gezielt an die Bedürfnisse von Schichtarbeitenden angepasst. Dazu zählen:

- frühere Betriebsaufnahmen einzelner Linien,
- zusätzliche Fahrten zu Schichtwechselzeiten sowie
- stabilere Anschlüsse in den frühen Morgen- und späten Abendstunden.

In einigen Fällen wurden ergänzend auch flexible Bedienformen oder betrieblich organisierte Shuttle-Verkehre erprobt (bspw. Schaddel in Kassel), um Versorgungslücken zu schließen. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass solche Angebote nur schwer wirtschaftlich darstellbar sind. On-Demand-Verkehre können hier eine sinnvolle Ergänzung darstellen, sind jedoch ebenfalls kostenintensiv und erfordern langfristige Finanzierungsmodelle.

### **Ansatzpunkt sozial inklusive Ausgestaltung: Barrierefreiheit**

Barrierefreiheit wird in mehreren Interviews als besonders sichtbarer und politisch breit akzeptierter Ansatz für sozial ausgeglichenen ÖPNV hervorgehoben. Der Abbau baulicher Barrieren wird als zentrale Voraussetzung für gleichberechtigte Mobilität verstanden und betrifft neben Menschen mit Beeinträchtigungen auch ältere Menschen oder Familien mit Kindern.

„Barrierefreiheit ist eines der Themen, bei denen soziale Gerechtigkeit im ÖPNV konkret wird.“

Die hohe Priorität dieses Handlungsfeldes ist auch darauf zurückzuführen, dass für die Herstellung der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV ein gesetzlicher Auftrag besteht. Entsprechend ist dieses Thema in vielen Kommunen bereits institutionell verankert und wird systematisch verfolgt. Gleichzeitig zeigt sich, dass Barrierefreiheit zwar ein zentraler Baustein sozial ausgewogener Mobilität ist, jedoch andere Dimensionen, insbesondere Erreichbarkeit und Zielortreichbarkeit, dadurch nicht automatisch adressiert werden.

Für alle diese Ansatzpunkte gilt, dass sie nicht ohne zusätzliche Kosten darstellbar sind. Als zentrale Herausforderung wird daher in den Interviews nahezu durchgängig die Finanzierung genannt. Sowohl Investitionen in Infrastruktur als auch der laufende Betrieb des ÖPNV stehen unter erheblichem Kostendruck. Steigende Energie-, Personal- und Instandhaltungskosten schränken die kommunalen Handlungsspielräume zusätzlich ein und führen zu Zielkonflikten zwischen Angebotsstabilität und Preisentwicklung:

„Am Ende geht es immer um die Frage, wie wir das finanzieren und wer die Kosten trägt.“

Gleichzeitig werden in den Interviews auch Entwicklungsperspektiven benannt. Dazu gehört insbesondere die Möglichkeit, soziale Aspekte künftig stärker systematisch in Planungsprozesse zu integrieren. Genannt werden hier vor allem eine stärkere sozialräumliche Differenzierung der Verkehrsplanung sowie eine engere Verzahnung von Verkehrs-, Sozial- und Stadtentwicklungspolitik.

Übergreifend zeigen sowohl die Analyse der Planwerke als auch die Interviews, dass Kommunen den ÖPNV als zentrales Instrument eines sozialverträglichen Klimaschutzes verstehen. Gleichzeitig bleibt seine Wirkung durch begrenzte Steuerungsmöglichkeiten und strukturelle Rahmenbedingungen eingeschränkt. Ein sozialverträglicher Klimaschutz im Verkehr kann daher nicht allein auf kommunaler Ebene realisiert werden. Er erfordert klare politische Zielsetzungen sowie eine abgestimmte Mehrebenen-Governance, in der Bund, Länder und Kommunen jeweils definierte Rollen übernehmen.

## 6. Handlungsempfehlungen

### 6.1 Empfehlungen an Kommunen: Handlungsspielräume nutzen – soziale Zielgruppen systematisch mitdenken

Die Analysen zeigen, dass der ÖPNV in Großstädten bereits heute eine wichtige Ausgleichsfunktion erfüllt, zugleich aber bei vielen Haushalten mit geringem Einkommen funktionale und finanzielle Nutzungshürden bestehen. Kommunen verfügen über relevante Hebel – insbesondere bei Angebotsgestaltung, Zielorterschließung und der institutionellen Verankerung sozialer Aspekte in der Planung.

#### (1) Sozial- und Verkehrsplanung verzahnen (institutionell)

Ein wiederkehrender Befund aus den Praxisgesprächen und dem Workshop ist, dass soziale Aspekte in der Verkehrsplanung häufig „mitlaufen“, aber selten als eigener Prüfpunkt etabliert sind. Um dies zu verbessern, sollten Kommunen daher prüfen, wie sich soziale Zielgruppen systematischer berücksichtigen lassen – etwa durch:

- gemeinsame Daten- und Analysegrundlagen zwischen Verkehrs- und Sozialressorts,
- sozialräumliche Betrachtungen (Wer wohnt wo? Wo liegen zentrale Anlaufpunkte? Wo entstehen Belastungen?),
- eine stärkere Verankerung sozialer Prüfkriterien in Nahverkehrsplanung und Mobilitätsstrategien.

Ansätze hierfür lassen sich bereits in einzelnen Städten beobachten. So arbeitet etwa Berlin mit einem Monitoring der sozialen Stadtentwicklung, das sozialräumliche Unterschiede sichtbar macht und zunehmend auch für Infrastruktur- und Erreichbarkeitsanalysen genutzt wird. In Hamburg werden Verkehrsplanung und sozialräumliche Analysen im Rahmen integrierter Strategien stärker miteinander verknüpft, etwa bei der Bewertung der Erreichbarkeit zentraler Einrichtungen und Arbeitsorte für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen.

Auch international existieren weitergehende Beispiele: In Wien sind soziale und geschlechterspezifische Aspekte systematisch als eigenständige Prüfkriterien in der Verkehrsplanung verankert. In deutschen Städten wie München oder Dortmund zeigen sich Ansätze, sozialräumliche Daten stärker in die Verkehrsplanung einzubeziehen, etwa im Kontext von Quartiersentwicklung oder bei der Identifikation von Erreichbarkeitsdefiziten.

#### (2) Angebotsentwicklung auf zielgruppenspezifische Zielorte und Zeiten zuschneiden

Unter sozialen Gesichtspunkten sollten Kommunen stärker als bisher prüfen, wie der ÖPNV (inkl. ergänzender Bedienformen) arbeits- und alltagsrelevante Zielorte zuverlässig erschließen kann. Besonders relevant sind dabei Zielorte, an denen überdurchschnittlich häufig Menschen mit geringerem Einkommen tätig sind, dort wohnen oder die sie regelmäßig aufsuchen, etwa

Gewerbegebiete, Gesundheitsversorgung, bestimmte Wohnlagen oder wichtige Versorgungsstandorte.

Ein zentraler Ansatzpunkt ist dabei die Anpassung an Randzeiten und atypische Arbeitszeiten (Schichtarbeit in Pflege, Gastronomie, Produktion, Logistik). Gerade hier kann der ÖPNV eine zentrale Entlastungsfunktion entfalten, wenn er verlässlich nutzbar ist.

Kommunen sollten den Einsatz ergänzender Angebote wie On-Demand-Verkehren gezielt unter sozialen Gesichtspunkten prüfen, insbesondere dort, wo klassische Linienangebote betriebswirtschaftlich schwer darstellbar sind, die soziale Relevanz aber hoch ist (z. B. Randzeiten, dünner nachgefragte Relationen, letzte/erste Meile).

Solche Angebote können die Nutzbarkeit des ÖPNV deutlich erhöhen – etwa für Personen,

- deren Wege zu ungewöhnlichen Zeiten stattfinden,
- deren Zielorte schlecht an das Liniennetz angebunden sind
- oder die auf Umstiege und lange Reisezeiten besonders sensitiv reagieren (z. B. Haushalte mit Betreuungspflichten).

Solche Angebote können die Nutzbarkeit des ÖPNV für bestimmte Gruppen deutlich erhöhen, etwa für Personen mit atypischen Arbeitszeiten oder komplexen Wegeketten. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass On-Demand-Verkehre selbst kostenintensiv sind. Kommunen sollten diese Angebote daher gezielt dort einsetzen, wo ihre soziale Wirkung besonders hoch ist, und sie als ergänzenden Bestandteil eines integrierten Systems verstehen.

### **(3) Tarifstrukturen und insbesondere Sozialtickets erschwinglich und zielgruppenorientiert gestalten**

Kommunen bzw. Verkehrsverbünde sollten bei der Entwicklung von Tarifstrukturen auf Sozialverträglichkeit achten. Dabei sollten auch die Gruppen mit niedrigem bzw. mittlerem ökonomischen Status bedacht werden, die zunehmend unter finanziellem Druck stehen und nicht transferberechtigt sind. Die Analysen zeigen, dass Sozialtickets ein zentrales Instrument darstellen, gleichzeitig aber nicht alle relevanten Zielgruppen erreichen.

Vor diesem Hintergrund sollten Kommunen:

- prüfen, inwiefern bestehende Sozialticket-Angebote den tatsächlichen Bedarfen der Zielgruppen entsprechen,
- die Zugänglichkeit vereinfachen (z. B. weniger bürokratische Hürden),
- die Sichtbarkeit und Kommunikation der Angebote verbessern sowie
- auch Haushalte knapp oberhalb der Anspruchsgrenzen stärker berücksichtigen.

Dabei ist zu beachten, dass eine höhere Inanspruchnahme von Sozialtickets nicht nur sozialpolitisch, sondern unter bestimmten Bedingungen auch betriebswirtschaftlich sinnvoll sein kann, etwa durch eine bessere Auslastung bestehender Kapazitäten.

### **(4) Zielgruppe Haushalte mit Kindern stärker berücksichtigen**

Die Auswertung der quantitativen Daten zeigt innerhalb niedriger Einkommensgruppen deutliche Unterschiede nach Haushaltskontext. Haushalte mit

Kindern verfügen häufiger über einen eigenen Pkw, was auf spezifische Mobilitätsanforderungen hinweist.

Kommunen sollten daher familienbezogene Mobilitätsbedürfnisse stärker berücksichtigen, etwa durch:

- angepasste Tarifangebote (z. B. Mitnahmeregelungen),
- eine bessere Erreichbarkeit von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sowie
- eine stärkere Berücksichtigung komplexer Wegeketten im Alltag.

Ziel ist es, funktionale Autoabhängigkeiten zu reduzieren, ohne Mobilität einzuschränken.

## 6.2 Empfehlungen an Länder: Standards setzen, Mobilitätsarmut erfassen, Sozialtickets strukturieren

Viele zentrale Stellschrauben, insbesondere Tarif- und Finanzierungsfragen, liegen nicht allein auf kommunaler Ebene. Die Länder nehmen daher eine Schlüsselrolle ein, um Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass kommunale Maßnahmen wirksam greifen können.

### (1) Mindeststandards und Mobilitätsgarantien weiterentwickeln

Die Bundesländer sollten verbindliche Mindeststandards im ÖPNV (bzw. eine „Mobilitätsgarantie“) (KCW & RWTH Aachen, Institut für Stadtbauwesen [ISB], 2024) prüfen, die die Verfügbarkeit und Nutzbarkeit des ÖPNV flächendeckend absichern – nicht nur in Städten, sondern auch im Umland, da Pendel- und Versorgungsbeziehungen eng verflochten sind. Die Mindestdienststandards müssten dann mit zusätzlichen finanziellen Mitteln von Seiten der Länder hinterlegt werden. Dies stärkt zugleich die soziale Tragfähigkeit von preislichen Instrumenten im Klimaschutz (CO<sub>2</sub>-Bepreisung/EU ETS II), weil Anpassung überhaupt erst möglich wird.

### (2) Mobilitätsarmut systematisch untersuchen

Ein zentraler Impuls aus dem Workshop war die Empfehlung, Mobilitätsarmut differenziert und regelmäßig zu erfassen (nicht nur Erschwinglichkeit, sondern auch Reisezeit, Zuverlässigkeit, Zielorterreichbarkeit). Länder können entsprechende Untersuchungen institutionalisieren und damit eine Grundlage schaffen, um einerseits Förderprogramme gezielter auszurichten und andererseits z. B. die Kommunen zu befähigen, Sozialtickets noch bedarfsorientierter zu konzipieren.

Ansätze hierfür finden sich bereits auf Landesebene. So wurde in Hessen im Auftrag des wissenschaftlichen Klimabeirats eine umfassende Studie zur Mobilitätsarmut durchgeführt, die neben Kostenaspekten auch Erreichbarkeit, Zeitaufwand und Angebotsverfügbarkeit berücksichtigt und damit ein mehrdimensionales Verständnis von Mobilitätsarmut zugrunde legt (Stark et al., 2025). Ergänzend werden in Hessen im Kontext von Landesplanung und Mobilitätsstrategien Erreichbarkeitsanalysen eingesetzt, um die Zugänglichkeit zentraler Einrichtungen systematisch zu bewerten und räumliche Versorgungsunterschiede sichtbar zu machen (Müller, 2020). Solche Ansätze zeigen, wie Mobilitätsarmut über reine Preisfragen hinaus als

Erreichbarkeitsproblem operationalisiert werden kann. Eine flächendeckende, regelmäßige und vergleichbare Erfassung steht jedoch bislang noch aus.

### **(3) Sozialticket-/Deutschlandticket-Strukturen vereinheitlichen, vereinfachen und stützen**

Die Bundesländer können eine koordinierende Rolle übernehmen, um Sozialticketregelungen zu harmonisieren, Zugänge zu vereinfachen und Kommunen bei der Finanzierung/Umsetzung zu entlasten. Dafür sind Datengrundlagen zentral. Die Länder könnten durch die Förderung landesweiter oder kommunaler Untersuchungen darauf hinwirken, dass Kommunen Sozialtickets noch bedarfsorientierter konzipieren und sichtbar machen können. Dabei gilt es, eine Lösung zu finden, die zugleich für die Nutzenden flexibel ist und einen übersichtlichen Verwaltungsaufwand erfordert. Aus Nutzendenperspektive wäre ein bundesweit verfügbares ermäßigtes Deutschlandticket erstrebenswert, das die Länder, wie heute bereits u.a. NRW und Hessen, fördern. Um die vielerorts angespannten kommunalen Haushalte zu entlasten, wäre zudem denkbar, dass Länder Sozialtickets wie in NRW finanziell unterstützen.

## **6.3 Empfehlungen an den Bund: soziale Flankierung der Klimapolitik und strukturelle Stabilisierung des ÖPNV**

Die Einführung des EU ETS II verschärft die Frage, wie Preisinstrumente sozial abgefedert werden können. Der Bund ist zentral, um die soziale Tragfähigkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu sichern – sowohl über direkte Entlastungsinstrumente als auch über eine verlässliche Finanzierung und Weiterentwicklung des ÖPNV.

### **(1) ÖPNV als sozialpolitisch relevanten Baustein im Klimasozialplan/Klimasozialfonds verankern**

Wenn Fahrpreise perspektivisch steigen (direkt oder indirekt durch Kostensteigerungen), ist es zentral, ÖPNV-Maßnahmen als sozialpolitisch relevante Anpassungsoptionen im Rahmen der Klimasozialplanung mitzudenken. Das betrifft sowohl Erschwinglichkeit als auch Angebotsqualität und Zielorterreichbarkeit (Fiedler et al., 2024). Der deutsche Klimasozialplan sollte zeitnah eingereicht werden und eine sozial gezielte ÖPNV-Förderung verankern. Internationalen Beispielen folgend könnte dies etwa vergünstigte Tickets für einkommensschwache Haushalte, den Ausbau bedarfsgesteuerter Angebote in unterversorgten Räumen oder eine stärkere Unterstützung lokaler Mobilitätsdienste für vulnerable Gruppen umfassen (Europäische Kommission, 2025, 2026) (vgl. Kap. 5).

### **(2) Bundesweite Datengrundlagen schaffen**

Analog zu landesweiten Datengrundlagen können bundesweite Erhebungen dazu beitragen, gezielt die Bedürfnisse von Transferleistungsbeziehenden bezüglich der Ausgestaltung von Sozialtickets besser zu verstehen. Diese Erkenntnisse können dann in die Weiterentwicklung des (ermäßigten) Deutschlandtickets sowie der kommunalen Sozialtickets einfließen.

### (3) Bundesweit verfügbare, entbürokratisierte Sozialticketlösung prüfen und das Deutschlandticket sozial weiterentwickeln

Ein bundesweit erhältliches Sozialticket könnte bisherige räumliche Lücken in der Ticketlandschaft schließen und gebietsunabhängig vergleichbare Nutzungsbedingungen schaffen. Ergänzend sollten Entlastungen für Einkommensgruppen knapp oberhalb der Sozialticketgrenzen geprüft werden, da hier häufig hohe Belastungen ohne Anspruch auf klassische Vergünstigungen auftreten. Dazu gehört auch, das Deutschlandticket selbst mit dem Fokus auf soziale Aspekte weiterzuentwickeln. Mehrere Befunde weisen darauf hin, dass der Preis des Deutschlandtickets für einkommensschwache Haushalte eine erhebliche Hürde bleibt – besonders in Mehrpersonenhaushalten. Der Bund sollte daher Optionen für sozial differenzierte Varianten des Deutschlandtickets prüfen (z. B. stärkere Rabatte, Familien-/Kinderkomponenten oder gezielte Zuschüsse), ohne die Regelungen unnötig zu verkomplizieren.

### (4) ÖPNV-Finanzierung langfristig stabilisieren

Parallel zu sozialen Ausgleichsmaßnahmen muss die Finanzierung des ÖPNV langfristig verlässlich geregelt werden, damit das Angebot in den nächsten Jahren nicht ausgedünnt wird und sogar ausgebaut werden kann (Bensler et al., 2026). Denn ohne Angebotsstabilität (und -qualität) können Preisinstrumente nicht sozialverträglich wirken – und Akzeptanzrisiken steigen.

Im Zusammenspiel könnten diese Maßnahmen dazu beitragen, dass der ÖPNV für deutlich mehr Menschen mit geringem Einkommen eine nutzbare und zugängliche Mobilitätsoption darstellt. Auf diesem Wege könnten sowohl das Ziel einer verbesserten sozialen Teilhabe unterstützt und zugleich potenziell die Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen verbessert werden.

# Danksagung

Wir bedanken uns herzlich bei den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, die unsere Interviews unterstützt haben. Unser besonderer Dank gilt auch den drei Expertinnen, Dr. Ariane Kehlbacher, Dr. Caroline Rozynek und Dr. Kerstin Stark, mit denen wir unsere Ergebnisse im Rahmen unseres Expertinnen-Workshops diskutieren konnten. Des Weiteren bedanken wir uns bei Paul Simon, Rafael Postpischil und Christian Raffer, auf deren Expertise wir in einzelnen Bearbeitungsschritten zurückgreifen konnten.

## 7. Literatur

- Aberle, C. (2025a). *Der Sozialticket-Atlas. Mobilität als Wohnort-Lotterie: Eine Analyse von vergünstigten Nahverkehrstickets in Deutschland*. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband. [https://www.paritaet-brb.de/fileadmin/dokumente/Publikationen/2025/20250403\\_Deutschland-ticket\\_Sozial\\_STUDIE\\_2025.pdf](https://www.paritaet-brb.de/fileadmin/dokumente/Publikationen/2025/20250403_Deutschland-ticket_Sozial_STUDIE_2025.pdf)
- Aberle, C. (2025b). *Welfare Ticket Atlas for Germany - DATASET*. Technischen Universität Hamburg (TUHH). <https://doi.org/10.15480/882.14843>
- Aberle, C., Busch-Geertsema, A., Dangschat, J. S., Herget, M., Hölzel, D., Hülz, M., Le Bris, J., Mark, L., Matthes, G., Mattioli, G., Rozynek, C., Sgibnev, W., Scheiner, J. & Stark, K. (2023). *Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe: Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung* (Positionspapier aus der ARL Nr. 144). Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. <https://www.econs-tor.eu/handle/10419/280420>
- Aberle, C., Daubitz, S., Gertz, C. & Schwedes, O. (2022). Mobilitätsbezogene soziale Exklusion in Großstädten: Empirische Bestandsaufnahme und Strategieentwicklung für Berlin und Hamburg. *Journal für Mobilität und Verkehr*(14), 18–27. <https://tore.tuhh.de/entities/publication/a2c109b6-8726-47c6-8488-852ca5a54e0d>
- Agora Verkehrswende. (2023). *Kosten der Mobilität: Zahlen und Fakten zu den Preisen im Straßen- und Schienenverkehr sowie deren Bedeutung für die Gesellschaft und den Klimaschutz*. Faktenblatt. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user\\_upload/99\\_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/user_upload/99_Faktenblatt-Mobilitaetskosten.pdf)
- Bach, S., Hamburg, M., Meemken, S., Merker, M. & Pieper, J. (2024). *CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen* (DIW Wochenbericht 42/2024). [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.917820.de/24-42-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.917820.de/24-42-1.pdf)
- Bartz, F. M. (2015). *Mobilitätsbedürfnisse und ihre Satisfaktoren. Die Analyse von Mobilitätstypen im Rahmen eines internationalen Segmentierungsmodells* [Dissertation]. Universität zu Köln, Köln. [https://kups.ub.uni-koeln.de/6465/1/Dissertation\\_Bartz.pdf](https://kups.ub.uni-koeln.de/6465/1/Dissertation_Bartz.pdf)
- Bauer, J., Blickle, P., Ehmman, A., Faigle, P., Peter, V., Schach, D., Seubert, A., Thomé, L., Tröger, J. & Wagner, J. (30. Januar 2023). Einkommensverteilung in Großstädten: Die Muster der Ungleichheit. *Die Zeit*. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2023-01/einkommensverteilung-arm-reich-ungleichheit-deutschland>
- Beermann, B. (2005). *Leitfaden zur Einführung und Gestaltung von Nacht- und Schichtarbeit* (9., unveränd. Aufl.).
- Beirão, G. & Sarsfield Cabral, J. A. (2007). Understanding attitudes towards public transport and private car: A qualitative study. *Transport Policy*, 14(6), 478–489. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.04.009>
- Bensler, A. (2020). *Sozialraum Stadtbus: Eine Analyse von Einstellungsmustern zum Busfahren im großstädtischen Raum. Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung*. Springer VS.

- Bensler, A., Lohaus, J. & Ruhrort, L. (2025). 'Endlich wieder zum Kaffeeklatsch in die Stadt' – Potenziale eines On-Demand-Verkehrs für soziale Teilhabe und Gesundheit. In C. Sommer (Hrsg.), *Nahverkehrs-Tage 2025: Bus und Bahn nutzen - für deine Gesundheit und unsere Zukunft* (Schriftenreihe Verkehr Nr. 39, S. 13–35): Universität Kassel, Institut für Verkehrswesen.
- Bensler, A., Mietzsch, O. & Ruhrort, L. (2026). *ÖPNV-Finanzierung langfristig sicherstellen – wer zahlt? Ein Debattenbeitrag* (Difu Policy Papers Nr. 10). Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). <https://doi.org/10.34744/difu-policy-papers-2026-10>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (2021). *Lebenslagen in Deutschland: Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*. <https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Bisherige-Berichte/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html>
- Burger, A., Lünenbürger, B., Tews, K., Weiß, J. & Zschüttig, H. (2022). *CO2-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudereich sozialverträglich gestalten: Herausforderungen, Strategien, Instrumente* (Climate Change Nr. 47). Umweltbundesamt (UBA). <https://doi.org/10.60810/openumwelt-2568>
- Conrad, K., Garde, L. & Klinger, T. (2022). *Nachhaltige Mobilitätswende (NaMoW): Mobiles Arbeiten und berufsbedingte Mobilität*. Kurzstudie. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS). <https://www.ils-forschung.de/wp-content/uploads/2022/03/namowe-kurzstudie-mobiles-arbeiten-und-berufsbedingte-mobilitat-ils.pdf>
- Dangschat, J. S. (2022). Verkehrswende – sozial und räumlich ausgewogen. *Journal für Mobilität und Verkehr* (14), 2–10. <https://doi.org/10.34647/jmv.nr14.id87>
- Daubitz, S. & Aberle, C. (2020). *Mobilität und Soziale Exklusion in Berlin: Faktenblatt*. Technische Universität Berlin (TU Berlin); Technische Universität Hamburg (TUHH). <https://tore.tuhh.de/dspace-cris-server/api/core/bitstreams/7b3a3f3b-51fa-4453-905f-00594f0ea584/content> <https://doi.org/10.15480/882.3020>
- Daubitz, S., Aberle, C., Schwedes, O. & Gertz, C. (2023). *Mobilität und soziale Exklusion: Alltag - Strategien - Maßnahmen. Mobilität und Gesellschaft: Bd. 10*. LIT. <https://doi.org/10.15480/882.4559>
- Deutschen Instituts für Medizinische Dokumentation und Information & World Health Organization. (2005). *Internationale Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit*. [https://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf\\_endfassung-2005-10-01.pdf](https://www.soziale-initiative.net/wp-content/uploads/2013/09/icf_endfassung-2005-10-01.pdf)
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). (2025, 5. Februar). *Angemessen hohes Klimageld führt zu Akzeptanz von CO2-Bepreisung* [Pressemitteilung]. [https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.935832.de/angemessen\\_hohes\\_klimageld\\_fuehrt\\_zu\\_akzeptanz\\_von\\_co2-bepreisung.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.935832.de/angemessen_hohes_klimageld_fuehrt_zu_akzeptanz_von_co2-bepreisung.html)
- DGB-Jugend Rheinland-Pfalz/ Saarland. (2021). *Ausbildungsreport Saarland 2020*. <https://rheinland-pfalz-saarland-jugend.dgb.de/++co++dc3805ea-9d02-11eb-a1f8-001a4a16011a>
- Drabicki, A., Cats, O., Kucharski, R., Fonzone, A. & Szarata, A. (2023). Should I stay or should I board? Willingness to wait with real-time crowding information in urban public transport. *Research in Transportation Business & Management*, 47, Artikel 100963. <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2023>
- Egal, J., Quiggin, D. & Terreni, F. (2025). *Making ETS2 work: Measures to keep ETS2 prices affordable*. Briefing. Transport & Environment (T&E). [https://uploads.transportenvironment.org/production/files/ETS2\\_briefing-FINAL\\_08\\_12.pdf](https://uploads.transportenvironment.org/production/files/ETS2_briefing-FINAL_08_12.pdf)
- Engbers, M. (2024). #mobildabei: Ein Reallabor zur Stärkung von Mobilität und sozialer Teilhabe armutsbedrohter Personen. In C. Sommer, M. Lanzendorf, M. Engbers & T. Wermuth (Hrsg.), *Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Soziale Teilhabe und Mobilität: Grundlagen, Instrumente und Maßnahmen einer integrierten Verkehrs- und Sozialplanung* (S. 121–146). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4_6)
- Europäische Kommission. (2025). *Guidance on the Social Climate Plans*. [https://reforms-investments.ec.europa.eu/publications-0/guidance-social-climate-plans\\_en](https://reforms-investments.ec.europa.eu/publications-0/guidance-social-climate-plans_en)
- Europäische Kommission. (2026, 28. April). *Social Climate Fund national plans*. [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate-fund/social-climate-fund-national-plans\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate-fund/social-climate-fund-national-plans_en)
- Fiedler, S., Meemken, S., Greifoner, S. & Bach, S. (2025). *Regionales Klimageld in Deutschland: Potenziale, Herausforderungen und Verteilungswirkungen*. Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE); Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS); Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2025/03/20250314\\_DIW\\_FOES\\_RNE\\_Studie\\_Regionales\\_Klimageld\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2025/03/20250314_DIW_FOES_RNE_Studie_Regionales_Klimageld_in_Deutschland.pdf)
- Fiedler, S., Peiseler, F., Maier, M., Cludius, J., Graichen, J., Schumacher, K. & Healy, S. (2024). *CO2-Preis in Deutschland: Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS); Öko-Institut.

- Fischer, A., Henkel, F. & Sommer, C. (2024). Entwicklung und exemplarische Anwendung eines Bewertungssystems mit Fokus auf soziale Wirkungen für mobilitätsbezogene Maßnahmen. In C. Sommer, M. Lanzendorf, M. Engbers & T. Wermuth (Hrsg.), *Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Soziale Teilhabe und Mobilität: Grundlagen, Instrumente und Maßnahmen einer integrierten Verkehrs- und Sozialplanung* (S. 251–295). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4_11)
- Fischer, A., Rozynek, C. & Henkel, F. (2024). Forschungsstand und Konzepte zum Zusammenhang zwischen Mobilität und sozialer Exklusion. In C. Sommer, M. Lanzendorf, M. Engbers & T. Wermuth (Hrsg.), *Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Soziale Teilhabe und Mobilität: Grundlagen, Instrumente und Maßnahmen einer integrierten Verkehrs- und Sozialplanung* (S. 17–41). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4_3)
- Gehrs, B. & Donat, L. (2025). *Abgehängt: Wo in Ländern und Kommunen Bus- und Bahnangebote fehlen - eine Datenanalyse*. Greenpeace. [https://www.greenpeace.de/publikationen/20250321\\_Abgeha%CC%88ngt\\_0.pdf](https://www.greenpeace.de/publikationen/20250321_Abgeha%CC%88ngt_0.pdf)
- Goebel, J., Grabka, M. M., Liebig, S., Kroh, M., Richter, D., Schröder, C. & Schupp, J. (2019). The German Socio-Economic Panel (SOEP). *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 239(2), 345–360. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2018-0022>
- Guhl, J. & Blanc, M. (2023). Segregation und soziale Benachteiligung. In P. Oehler, S. Janett, J. Guhl & C. Fabian (Hrsg.), *Quartiersforschung Marginalisierung, Stadt und Soziale Arbeit: Soziale Arbeit im Spannungsfeld von Politik, Quartierbevölkerung und professionellem Selbstverständnis* (S. 187–202). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-37386-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-37386-3_10)
- Henkel, F., Dietrich, A.-M., Rozynek, C., Gapski, J. & Gommermann-Schramm, E. (2025). *Sozialberichterstattung Region Hannover. IMPULS Sozialplanung: Mobilität von Haushalten mit Kindern. Fallbeispiel: Erreichbarkeit von Praxen für Kinder- und Jugendmedizin in der Region Hannover*. Region Hannover.
- Hille, C., Burghard, U. & Gather, M. (2025). Mehr als nur Fortbewegung: Wie das Deutschlandticket die soziale Teilhabe stärkt. *Internationales Verkehrswesen*, 77(3), 23–27. <https://doi.org/10.5555/iv202530023>
- Hille, C. & Gather, M. (2022). „Das 9-Euro-Ticket hat mir gezeigt, dass man nicht alleine sein muss.“ – Mit dem 9-Euro-Ticket zu mehr sozialer Teilhabe? Ergebnisse einer Befragung von einkommensschwachen Haushalten zur Wirkung des 9-Euro-Tickets auf das Mobilitätsverhalten und ausgewählte Dimensionen der sozialen Teilhabe (Berichte des Instituts Verkehr und Raum Nr. 29). Fachhochschule Erfurt, Institut Verkehr und Raum. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:27-dbt-20240530-120454-007>
- Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt, IVT Research & infas 360. (2025). *Mobilität in Deutschland – MiD: Kurzbericht Hamburg*. <https://www.hamburg.de/resource/blob/1132384/df391ad7f5773fe715e834e4926039e6/mid2023-kurzbericht-hamburg-data.pdf>
- Jacobs, L., Stöwhase, S., Quack, L., Rebaudo, M., Scherer, M., Köckeis, J., Acht, M., Krolpfeifer, D., Gergeleit, L., Postpischil, R., Jacob, K., Helleckes, H., Krügermeier, C., Altstadt, A. & Fahl, U. (2024). *Verteilungswirkungen einer Verkehrswende: Analyse von Verteilungswirkungen umweltpolitischer Instrumente im Verkehrssektor und ein Gesamtkonzept für eine ökologische und inklusive Verkehrswende* (Texte 134/2024). Umweltbundesamt (UBA). <https://doi.org/10.60810/openumwelt-7439>
- KCW & RWTH Aachen, Institut für Stadtbauwesen. (2024). *Methodik und Empfehlungen zur Entwicklung bundeseinheitlicher Standards für das ÖPNV-Angebot*. Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS), Forschungskennzeichen (FKZ) VB710007. [https://fops.de/wp-content/uploads/2025/02/FoPS-VB-710007\\_Kurzbericht.pdf](https://fops.de/wp-content/uploads/2025/02/FoPS-VB-710007_Kurzbericht.pdf)
- Krämer, A. (2025). *New Mobility – mit dem Deutschlandticket zur Verkehrswende? Umsetzung, Wirkungen und Herausforderungen für den ÖPNV in Deutschland* (2. Aufl.). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-48540-5>
- Kunert, U., Horn, M., Kalinowska, D., Kloas, J., Ochmann, R. & Schulz, E. (2025). *Mobilität 2025: Der Einfluss von Einkommen, Mobilitätskosten und Demografie* (ifmo-studien). Institut für Mobilitätsforschung (imfo). [https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/15413536/files/media/Schlussbericht\\_Mobilitaet\\_und\\_Einkommen\\_2025\\_april.pdf](https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/15413536/files/media/Schlussbericht_Mobilitaet_und_Einkommen_2025_april.pdf)

- Lempa, J. (2024). *Triggerpunkte in Nachhaltigkeitsdebatten: Der schmale Grat zwischen Konsens und Dissens: Eine Analyse am Beispiel der Debatte um das Gebäudeenergiegesetz in Deutschland* [Masterarbeit]. Universität Münster, Münster. [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/if-pol/sic/abschlussarbeiten/masterarbeit\\_jenny\\_lempa.pdf](https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/if-pol/sic/abschlussarbeiten/masterarbeit_jenny_lempa.pdf)
- Lucas, K., Mattioli, G., Verlinghieri, E. & Guzman, A. (2016). Transport poverty and its adverse social consequences. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Transport*, 169(6), 353–365. <https://doi.org/10.1680/jtran.15.00073>
- Mattioli, G. (2017). 'Forced Car Ownership' in the UK and Germany: Socio-Spatial Patterns and Potential Economic Stress Impacts. *Social Inclusion*, 5(4), 147–160. <https://doi.org/10.17645/si.v5i4.1081>
- Mau, Steffen; Lux, Thomas; Westheuser, Linus (2024): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. 8. Auflage. Berlin: Suhrkamp (edition suhrkamp, Sonderdruck).
- Mau, S., Lux, T. & Westheuser, L. (2023). *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Suhrkamp
- Morris, J. (2007). *Proceedings of the 30th Australasian Transport Research Forum - Managing Transport in a Climate of Change and Uncertainty*. <https://research.monash.edu/en/publications/exploring-forced-car-ownership-in-metropolitan-melbourne/>
- Müller, H. (2020). *Erreichbarkeit des nächsten Mittel-/Oberzentrums in Hessen mit dem öffentlichen Personennahverkehr*. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. [https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/OEPNV\\_1003\\_komplett.pdf](https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/OEPNV_1003_komplett.pdf)
- Nikolic, M., Schmidt, A. & Weber, T. (2025). On-Demand-Verkehre und soziale Teilhabe. *Internationales Verkehrswesen*, 77(1), 42–45. <https://doi.org/10.5555/iv202510042>
- Nischwitz, G. & Bestenbostel, M. von. (2023). *Nachhaltige Mobilität von Beschäftigten in Bremer Gewerbegebieten: Eine exemplarische Untersuchung im Güterverkehrszentrum und im Gewerbegebiet Hansalinie* (Arbeit und Wirtschaft in Bremen Nr. 44). Institut für Arbeit und Wirtschaft (iaw). <https://iaw.uni-bremer.de/f/b8c59a9010.pdf>
- Nobis, C. & Herget, M. (2020). Mobilität in ländlichen Räumen: Betrachtungen aus Sicht der Verkehrswende und der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen. *Internationales Verkehrswesen*, 72(4), 2–5.
- Organisation for Economic Cooperation and development. (1994). *Internalising the social costs of transport*.
- POLIS Network. (2026). *South-Holland Province low-income residents can travel fare-free on regional public transport*. <https://www.polisnetwork.eu/news/south-holland-province-low-income-residents-can-travel-fare-free-on-regional-public-transport/>
- Raffer, Christian; Scheller, Henrik; Schmelmer, Niklas; Borghorst-Dilangu, Malte; Brilon, Stefanie (2026): KfW-Kommunalpanel 2026. Im Auftrag der KfW Bankengruppe. Frankfurt a.M. <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2026.pdf>.
- Raffer, C. & Scheller, H. (Hrsg.). (2025). *Kommunale Grundfinanzierung: Für starke Kommunen und gerechte Lebensverhältnisse*. Analyse. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bo133-2-228160>
- Region Hannover. (o. J.). *Region-S-Karte: Sozialticket*. <https://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Mobilit%C3%A4t/Bus-Bahn/Wie-kommen-Fahrpreise-und-Tarife-zustande/Sozialtarif/Region-S-Karte>
- Rozynek, C. (2024a). Imagine the financial barrier to public transport use disappears: The impact of the 9-Euro-Ticket on the mobility and social participation of low-income households with children. *Transport Policy*, 149, 80–90. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2024.02.003>
- Rozynek, C. (2024b). Wie finanzielle Armut Mobilitätspraktiken prägt: Eine qualitative Studie zum Zusammenhang von finanzieller Armut, Mobilität und sozialer Teilhabe am Beispiel von älteren Menschen und Haushalten mit Kindern. In C. Sommer, M. Lanzendorf, M. Engbers & T. Wermuth (Hrsg.), *Studien zur Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Soziale Teilhabe und Mobilität: Grundlagen, Instrumente und Maßnahmen einer integrierten Verkehrs- und Sozialplanung* (S. 45–87). Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42536-4_4)
- Rozynek, C., Mattioli, G. & Aberle, C. (2023). *Was darf die ÖPNV-Nutzung im Kontext sozialer Teilhabe kosten? Ideen für Indikatoren der ÖPNV-Erschwinglichkeit* (Arbeitspapiere zur Mobilitätsforschung Nr. 35). Goethe-Universität Frankfurt am Main. <https://doi.org/10.21248/gups.69034>
- Rozynek, C., Schwerdtfeger, S. & Lanzendorf, M. (2022). The influence of limited financial resources on daily travel practices: A case study of low-income households with children in the Hanover Region (Germany). *Journal of Transport Geography*, 100, Artikel 103329. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2022.103329>

- Salomo, K. (2026). Public transportation equity in mid-sized and large German cities: Immigrant neighborhoods benefit from fixed-rail, low-income areas rely more on buses in large German cities. *Cities*, 170, Artikel 106653. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106653>
- Schade, W. (2025, 27. November). *Ex-ante and ex-post assessment of the German flatrate for public transport (so called Deutschlandticket, D-Ticket)*. Polis25 Annual Conference, Utrecht. <https://www.polisnetwork.eu/wp-content/uploads/2025/12/4C-Wolfgang-Schade.pdf>
- Scheiner, J., Hölzel, D., Hülz, M. & Mattioli, G. (2024). *Von der Erreichbarkeits-explosion zur Mobilitätsarmut.: Gedanken zum Nexus zwischen Mobilität, Erreichbarkeit und sozialer Teilhabe*. (Arbeitspapiere des Fachgebiets Stadtentwicklung der Fakultät Raumplanung Nr. 1). Technische Universität Dortmund. <http://dx.doi.org/10.17877/DE290R-24163>
- Sommer, B. & Schad, M. (2022). Sozial-ökologische Transformationskonflikte: Konturen eines Forschungsfeldes. *Zeitschrift für Politik*, 69(4), 451–468. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2022-4-451>
- Sommer, C., Henkel, F., Lanzendorf, M., Rozynek, C., Engbers, M., Wilhelm, C., Geschwinder, K., Gapski, J., Dietrich, A.-M. & Meier, N. (2025). *Soziale Teilhabe und Mobilität: Erkenntnisse, Instrumente und Empfehlungen für eine integrierte Verkehrs- und Sozialplanung*. Social2Mobility - Policy Brief. Universität Kassel, Institut für Verkehrswesen. <https://doi.org/10.17170/kobra-2025032610996>
- Spahn, V., Bakaba, J. E., Grimmelsmann, M., Rebstock, M., Hummel, S., Kollmus, B., Hoffmann, S., Burger, S., Kehrer, L. & Gerlach, J. (2022). Web-Seminar „Verkehrssicherheit von Straßen“ mit Auditorenforum 2022: Aus der FGSV. *Straßenverkehrstechnik*, 66(7), 538–543. Stadt Monheim am Rhein. (o. J.). *Öffentlicher Personennahverkehr*. <https://www.monheim.de/stadtleben-aktuelles/stadtprofil/oeffentlicher-personennahverkehr>
- Stark, K., Kehlbacher, A. & Giacco, F. (2025). *Studie zu sozialgerechter Klimapolitik und Mobilitätsarmut im Land Hessen*. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR). <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19465.10082>
- Stark, K., Kehlbacher, A. & Mattioli, G. (2023). *Mobilitätsarmut und soziale Teilhabe in Deutschland: Studie für Agora Verkehrswende 2023*. [https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Mobilitaetsarmut\\_Hintergrund/DLR-Agora\\_Studie\\_Mobilitaetsarmut.pdf](https://www.agora-verkehrswende.de/fileadmin/Projekte/2023/Mobilitaetsarmut_Hintergrund/DLR-Agora_Studie_Mobilitaetsarmut.pdf)
- Thar, M. N. (2023). *Einfluss von Umwegen auf bevorzugte Reisewege im öffentlichen Personenverkehr* [Masterarbeit]. Technische Universität Berlin (TU Berlin), Berlin. <https://elib.dlr.de/201003/>
- Umweltbundesamt (UBA). (2025). *Klimaschutz im Verkehr*. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr/klimaschutz-im-verkehr#rolle>
- Verkehrsclub Deutschland (VCD). (2021). *Bezahlbarer ÖPNV durch Sozialtickets*. <https://www.vcd.org/artikel/sozialtickets>