

11. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV

**Nahverkehrsplanung: Balance zwischen
Status quo, europäischen Anforderungen,
Klimaschutz und Wettbewerbsneutralität?**

Dr. Astrid Karl

21.11.2025



1 Herkunft der ÖPNV-Planung

2 Rechtsrahmen Nahverkehrsplanung

3 Besonderheiten Raumbezug

4 Methodik vs. Ressourcen

5 Bewertung



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Herkunft der Planung ...

Blick zurück: Bahnreform und Regionalisierung 1993/1996

- „Regionalisierung“ – betraf hauptsächlich den SPNV, aber auch: ÖSPV (ÖPNV im Anwendungsbereich PBefG)
- Übertragung Organisation der Aufgabe SPNV auf die Länder
- Finanzierungbeitrag des Bundes für den ÖPNV auf Basis Ausnahmeklausel Art. 106a GG, umgesetzt im Regionalisierungsgesetz (RegG)
- Einführung
 - weitgehend gleichlautende Definition ÖPNV bzw. SPNV (§ 2 RegG, § 8 Abs. 1 PBefG, § 2 Abs. 5 [inzwischen Abs. 12] AEG); spezifische Zusätze PBefG; RegG (seit 2021)
 - (beiläufige) Definition Aufgabenträger (§ 26 Abs. 1 Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen)
 - Nahverkehrsplan – § 8 Abs. 3 Satz 2 bis 4 [inzwischen Satz 2 bis 9] PBefG

SPNV = Schienenpersonennahverkehr; ÖSPV = Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr; ÖPNV = Öffentlicher Personennahverkehr; PBefG = Personenbeförderungsgesetz
AEG = Allgemeines Eisenbahngesetz



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Herkunft der Planung ...

NVP – PBefG 1996

§ 8 Abs. 3: „Die Genehmigungsbehörde hat im Zusammenwirken mit dem Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs (Aufgabenträger) und mit den Verkehrsunternehmen im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung für eine Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und für die Abstimmung der Fahrpläne, zu sorgen. Sie hat dabei einen vom Aufgabenträger beschlossenen Nahverkehrsplan zu berücksichtigen, der vorhandene Verkehrsstrukturen beachtet, unter Mitwirkung der vorhandenen Unternehmer zustandegekommen ist und nicht zur Ungleichbehandlung von Unternehmen führt. Dieser Nahverkehrsplan bildet den Rahmen der Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Aufstellung von Nahverkehrsplänen sowie die Bestimmung des Aufgabenträgers regeln die Länder.“



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Herkunft der Planung ...

NVP – PBefG aktuell

§ 8 Abs. 3: *„Für die Sicherstellung einer ausreichenden den Grundsätzen des Klimaschutzes und der Nachhaltigkeit entsprechenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.“*



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Herkunft der Planung ...

Zwischenfazit

- Verankerung NVP nur im PBefG
- Verständnis Reichweite NVP anfangs begrenzt und sehr strittig:
 - Vorrang unternehmerischen Agierens = Vorrang Eigenwirtschaftlichkeit
 - im Fokus: Integrationsauftrag richtete sich vorrangig an die Genehmigungsbehörde – dieser Auftrag blieb aufgrund fehlender echter Einwirkungs- und Ausgleichsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden in Praxis wirkungslos
 - Zurückhaltung Länder verbindliche Aussagen Finanzierung ÖSPV; keine Standards (Verfügbarkeit ÖPNV; Erreichbarkeit mit ÖPNV etc.)
 - diverse Rechtsstreitigkeiten – Agieren von Aufgabenträgern, die über Nahverkehrsplanung und Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen (+ „Geringste-Kosten-Verordnung“*) Einfluss auf die ÖPNV-Ausgestaltung nehmen wollten

* = „Geringste-Kosten-Verordnung“ = Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1705)



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Herkunft der Planung ...

Zwischenfazit

- Verankerung NVP nur im PBefG
- Verständnis Reichweite NVP auf
 - Vorrang unternehmerischen
 - im Fokus: Integrationsauftrag
dieser Auftrag blieb aufgrund
Ausgleichsmöglichkeiten der
 - Zurückhaltung Länder verbind
(Verfügbarkeit ÖPNV; Erreich
 - diverse Rechtsstreitigkeiten –
Nahverkehrsplanung und Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen (+ „Geringste-
Kosten-Verordnung“*) Einfluss auf die ÖPNV-Ausgestaltung nehmen wollten

→ die erste „ÖPNV-Recht-Veranstaltung“ in Jena hatte passend zu den damaligen Diskussionen & Auseinandersetzungen den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit zum Thema ...

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht
an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit im ÖPNV

Tagung

am Freitag, den 30. Oktober 2015,

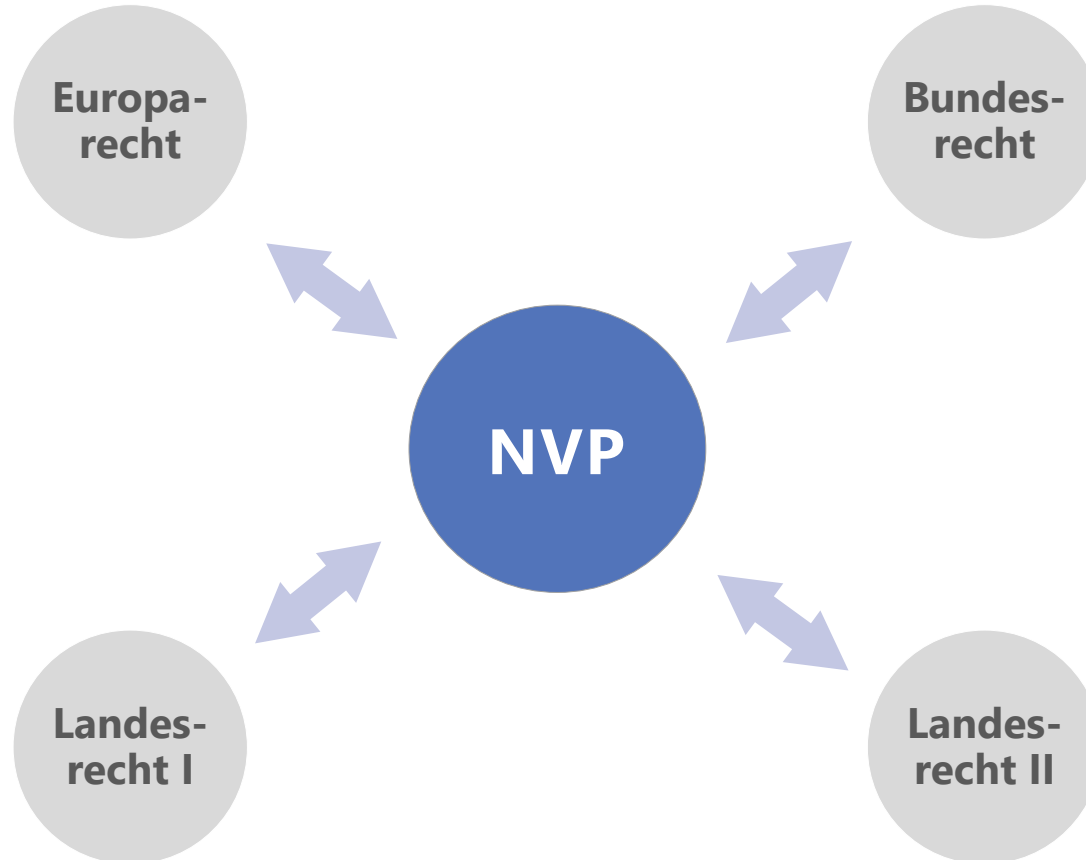
im Vortragsraum der Thüringer Universitäts- und Landesbibliothek
(Bibliotheksplatz 2, 07743 Jena)

* = „Geringste-Kosten-Verordnung“ = Verordnung zur Anwendung von § 13a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes vom 15. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1705)



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Übersicht Rechtsrahmen





RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Europarecht – Überblick

Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1370/2007; Auslegungsbekanntmachung* der Kommission;
TEN-V-VO**

- gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind aus politischen Zielsetzungen des NVP („Strategiepapier“) abzuleiten
- planerische Spezifikation und Rechtfertigung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen
- nachhaltige Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen des ÖPNV absichern
- SUMP (*Sustainable Urban Mobility Plans*) und Nahverkehrsplanung passend miteinander verzahnen

* Auslegungsbekanntmachung der Kommission = Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (ABl. C 222, 26.6.2023, S. 1-27)

** TEN-V-VO = Verordnung (EU) 2024/1679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über Leitlinien der Union für den Aufbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes ... (ABl. L, 2024/1679, 28.6.2024)



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Europarecht – Strategiepapiere nach Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

- Novellierung Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 2016
 - neugefasster Art. 2a „Spezifikation der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“
- Art. 2a regelt die Ableitung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aus Strategiepapieren des öffentlichen Verkehrs
 - Absicherung der Rechtfertigung des Markteingriffs
- Vorbild für diese Strategiepapiere war der im PBefG geregelte Nahverkehrsplan



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Europarecht – Mobilitätsplanung (SUMP) nach TEN-V-VO (EU) 2024/1679

- neue Leitlinien für den Aufbau des Transeuropäischen Verkehrsnetzes = TEN-V-VO (EU) 2024/1679
- für städtische Knoten ist ein SUMP (Plan für nachhaltige urbane Mobilität) zu erstellen (Art. 41 TEN-V-VO; im Anhang II „Liste der Knoten des Transeuropäischen Verkehrsnetzes“)
 - in Deutschland 78 Städte
- Gestützt auf die SUMP sind bis zum 31.12.2030 **multimodale Personenverkehrsknoten** aufzubauen, die auch den Zugang zu Bahnhöfen und Haltestellen des ÖPNV erfassen.
- Soweit sinnvoll, kann eine Priorität des SUMP die Erhöhung des modal split des Öffentlichen Personenverkehrs sein (Art. 42 TEN-V-VO „Zusätzliche Prioritäten für städtische Knoten“).



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Bundesrecht

... in Ergänzung zum Hintergrund der Nahverkehrsplanung → aktueller Stand

- § 1a PBefG → Berücksichtigungsgebot zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz
 - § 8 Abs. 3 PBefG → Anforderungen an die Nahverkehrsplanung (u. a. Klimaschutz)
 - § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. d PBefG → weiterer Versagungsgrund
 - § 8 Abs. 4 i. V. m. § 13 Abs. 2a PBefG → Definition Eigenwirtschaftlichkeit angepasst an Verordnung (EG) Nr. 1370/2007; nur noch bedingter Vorrang
Eigenwirtschaftlichkeit – Verfahren Weichenstellung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren anhand NVP bzw. Vorabbekanntmachung
Aufgabenträger
- ➔ Stärkung des NVP (Novellierung PBefG 2013 = Anpassung an VO 1370/2007, Fernbusliberalisierung; Novellierung PBefG 2021 = Bedarfsverkehre ...)
- verbesserte Stellung und Steuerungsmöglichkeiten der Aufgabenträger



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Landesrecht I

Landesnahverkehrsgesetze

- seit 1995/1996
- ÖPNVG, in Berlin inzwischen: Mobilitätsgesetz (Abschnitt 3)
- Aussagen zu
 - Inhalten NVP: u. a. Ziele, Angebot, Qualität, Umweltqualität, Tarife, Finanzierung, Monitoring
 - Prozess Erstellung NVP: u.a. Beteiligungsverfahren, Gültigkeitsdauer, Umsetzung



RECHTSRAHMEN NAHVERKEHRSPLANUNG

Landesrecht II

weiteres Landesrecht – Verzahnungen/Wechselwirkungen

- Verkehrsplanung
- Klimaschutz
- Umweltverträglichkeit; ggf. Strategische Umweltprüfung (SUP) bei Aussagen des NVP zu bestimmten Infrastrukturvorhaben
- Bodennutzung
- Haushalt



BESONDERHEITEN RAUMBEZUG

Bezug der Planungen ...

Besondere Bedeutung der Stadt-Umland-Verkehre

- nach Bundesrecht (und Landesrecht) erfasst der ÖPNV diejenigen Verkehrsmittel, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen
 - Abgrenzungen Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr:
 - Formulierung/Bezug „Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr“ stammte aus Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91
 - Richtlinie 2012/34/EU enthält weitgehend gleichlautende Definitionen von Stadt- und Vorortverkehr sowie Regionalverkehr (Art. 3 Nr. 6 und 7)
 - Stadt- und Vorortverkehr: *„Verkehrsdienste, deren Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse eines Stadtgebietes oder eines – gegebenenfalls auch grenzüberschreitenden – Ballungsraumes sowie die Verkehrsbedürfnisse zwischen einem Stadtgebiet oder Ballungsraum und dem Umland abzudecken“*
 - im Bundesrecht nur im AEG aufgegriffen – vgl. § 12 Abs. 16 bis 18 AEG; „Lücke“ in RegG & PBefG
- ➔ der von städtischen Aufgabenträgern zu gewährleistende Stadt- und Vorortverkehr umfasst daher auch die Ein- und Auspendler und damit weit mehr als nur den Verkehr auf dem eigenen Stadtgebiet
- ➔ Berücksichtigung bei der Ausgestaltung von Methodik und Prozess des NVP erforderlich



METHODIK VS. RESSOURCEN

Vorgaben zur Methodik der Erstellung von Nahverkehrsplänen

- Das Landesrecht enthält oft Vorgaben zu NVP-Inhalten schweigt aber in der Regel zur **planerischen Methodik** der Erstellung eines NVP.
 - Lücke wird durch verschiedene **Leitfäden zur Nahverkehrsplanung** gefüllt. Allerdings ist zu beachten: bekannte Leitfäden haben die Anforderungen an die Nahverkehrsplanung der letzten zehn Jahre nicht oder nur unvollständig nachvollzogen.
 - Vor dem Hintergrund der jeweiligen landesspezifischen Vorgaben müssen die Aufgabenträger im Zweifel eine **eigene Methodik** mit Anleihen bei der Mobilitätsplanung entwickeln.
- planerische Ressourcen im städtischen Raum & bei Aufgabenübertragung an Verbände wohl gegeben; problematische Situation Aufgabenträger ländlicher Regionen / in verbundfreien Räumen („halbe Stelle“!)
- ungelöst: Finanzierungsstruktur und -höhe ÖSPV!



ÖPNV-NAHVERKEHRSPLANUNG

Bewertung

- erkennbare Dynamik ursprünglicher Herkunft NVP und aktueller Zielrichtungen der Planung
- (hohe) Verrechtlichung für Inhalte und Prozesse der Planung (Art. 2a VO (EG) 1370/2007, § 8 Abs. 3 PBefG, Art. 41 TEN-V-VO, + Landesrecht)
- Instrumente für Rechtfertigung und Umsetzung ambitionierten ÖPNV-Niveaus sind da
 - aber: zersplittert, Angewiesensein auf eigene Entwicklung z. B. von Methodik
- problematisch für Deutschland
 - fehlende Planungssicherheit Finanzierung ÖSPV
 - fehlende Ausrichtung auf Standards (Netzwerkung!)



Haben Sie Fragen?



KONTAKT

Dr. Astrid Karl | Senior-Beraterin

KCW GmbH
Bernburger Str. 27
10963 Berlin

030 4081768-41
karl@kcw-online.de
www.kcw-online.de