



ÖPNV digital

## **8. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV**

### **Nahverkehrsplanung**

Jena, 04.11.2022 – Dr. Jan Werner, KCW GmbH



## INHALTSÜBERBLICK

- 1 Einbettung des Nahverkehrsplanes in den Rechtsrahmen im Überblick
- 2 Gesetzliche Anforderungen an Inhalte und Prozess der Nahverkehrsplanung
- 3 Nahverkehrsplanung und Klimaschutz
- 4 Nahverkehrsplanung und Strategische Umweltprüfung (SUP)
- 5 Nahverkehrsplanung und Planfeststellung für Vorhaben des ÖPNV
- 6 Bewertung des Rechtsrahmens im Überblick

# EINBETTUNG DES NVP IN DEN RECHTSRAHMEN IM ÜBERBLICK

## Europarecht, Bundesrecht und vor allem Landesrecht determinieren den Nahverkehrsplan (NVP)

**Europarecht:** Artikel 2a Abs. 1 Satz 4 VO (EG) Nr. 1370/2007

→ Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aus politischen Zielsetzungen des NVP ableiten

### **Bundesrecht:**

§ 1a PBefG → Berücksichtigungsgebot

§ 8 Abs. 3 PBefG → Planungsanforderungen

§ 13 Abs. 2a PBefG → Wirkung der Planung für Genehmigungsverfahren

§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG → Zielstellung für Erschließung mit ÖPNV

**Landesnahverkehrsgesetze** (in Berlin: Mobilitätsgesetz Abschnitt 3):

Inhalte NVP: u.a. Ziele, Angebot, Qualität, Umweltqualität, Tarife, Finanzierung, Monitoring

Prozess NVP: u.a. Beteiligungsverfahren, Gültigkeitsdauer, Umsetzung

**Verzahnungen und Wechselwirkungen mit weiterem Landesrecht:**

insbes. Verkehrsplanung, Klimaschutz, Umweltverträglichkeit, Bodennutzung und Haushalt

# GESETZLICHE ANFORDERUNGEN AN DEN NVP (INHALTE + PROZESS)

## Ziele und Planungsanforderungen des Bundesrechts (PBefG, ROG)

### Ziele – Bundesrecht

- § 1a PBefG: *Bei Anwendung dieses Gesetzes sind die Ziele des **Klimaschutzes** und der **Nachhaltigkeit** zu berücksichtigen.*
- § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG: *Sicherstellung einer **ausreichenden** den Grundsätzen des **Klimaschutzes** und der **Nachhaltigkeit** entsprechenden **Bedienung** der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr*
- § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG: *Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 eine **vollständige Barrierefreiheit** zu erreichen.*

### Planungsanforderungen Bundesrecht

- § 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG: *Der Aufgabenträger definiert [zur Sicherstellung der ausreichenden Bedienung] die Anforderungen an **Umfang** und **Qualität** des Verkehrsangebotes, dessen **Umweltqualität** sowie Vorgaben für **verkehrsmittelübergreifende Integration** der Verkehre in der Regel im NVP.*
- § 8a Abs. 2 Satz 3 PBefG i.V.m. Art. 2a Abs. 1 Satz 4 VO 1370/2007: *Anforderungen für **Fahrplan**, **Beförderungsentgelt** und **Standards**. Vergabezuschnitt: Netz, Teilnetz, Linienbündel, Linie*
- § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG: *Erreichbarkeit Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen auch in dünn besiedelten Regionen gewährleisten. Nachhaltige Mobilität, **integriertes Verkehrssystem**, Verlagerung von Straße auf Schiene.*

## GESETZLICHE ANFORDERUNGEN AN DEN NVP (INHALTE + PROZESS)

### Ziele und Planungsanforderungen Landesrecht (Potpourri aus RP, HE, BE, TH)

#### Für Nahverkehrspläne relevantes Landesrecht

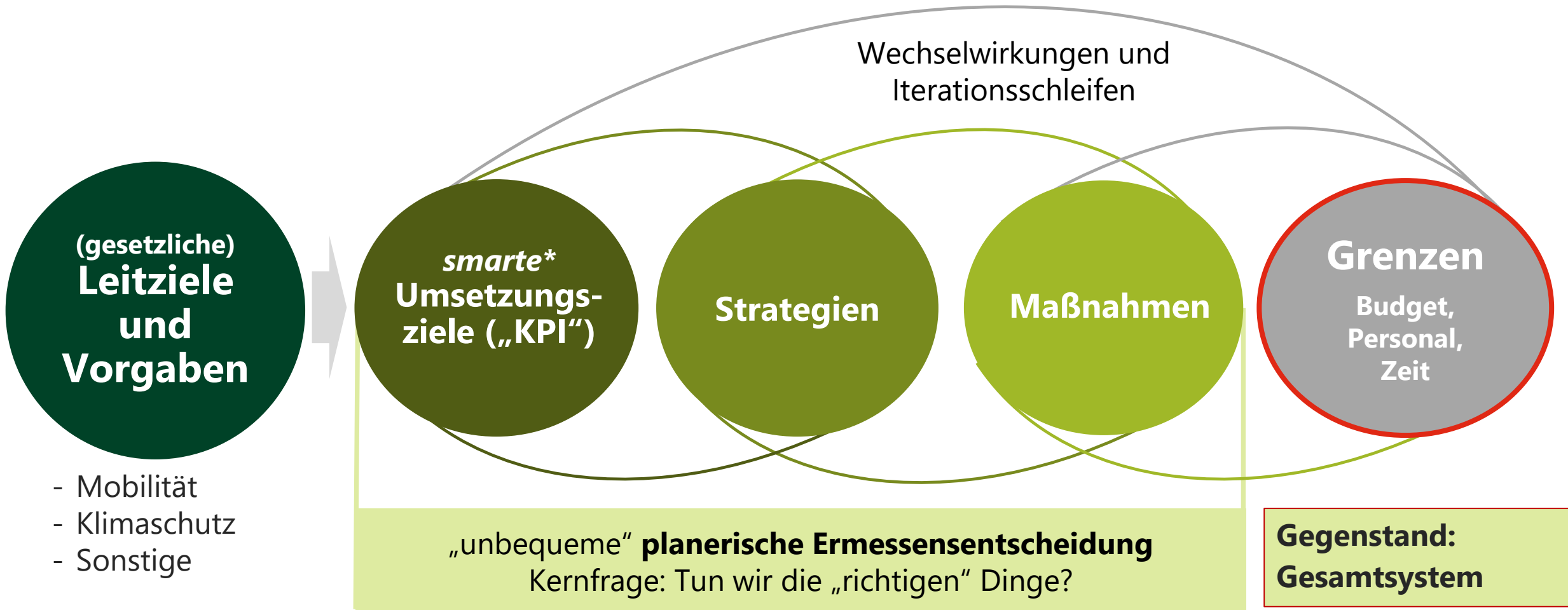
Integrierte Planung: § 1 Abs. 2 NVG, § 13 ÖPNVG, § 16 MobG, § 2 Abs. 3 ThürÖPNVG

Vorgaben für die Planung: §§ 11-13 NVG, § 14 ÖPNVG, § 29 MobG, § 6 ThürÖPNVG

- Ziele: u.a. Mobilität + Nachhaltigkeit + Klimaschutz + Verlagerungsbeitrag
- Vorgaben: Dekarbonisierung + Barrierefreiheit + Sozialverträglichkeit
- Anforderungen: Angebot, Barrierefreiheit, Qualität und Tarif des ÖPNV
- Investitionsplanung: Verkehrsinfrastruktur (Schiene + Straße + betriebliche Infr.)
- Arbeitnehmerschutz: Beschäftigungsbedingungen und Personalüberleitung
- Finanzierung: Quellen, Umfang/Bedarf, Wirtschaftlichkeit

# GESETZLICHE ANFORDERUNGEN AN DEN NVP (INHALTE + PROZESS)

## Methodische Anforderungen an „zielorientierte Planung“ im Gesamtsystem



- Mobilität
- Klimaschutz
- Sonstige

\* *smart* = spezifisch, messbar, ambitioniert, realisierbar, **terminiert**

# GESETZLICHE ANFORDERUNGEN AN DEN NVP (INHALTE + PROZESS)

## Anforderungen an die Ausgestaltung des Prozesses der Nahverkehrsplanung

### Anforderungen des Bundesrechts

§ 8 Abs. 3 PBefG

- vorhandenen Unternehmer frühzeitig beteiligen
- Behindertenbeauftragte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anhören
- Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung (...) der Nahverkehrspläne regeln.

§ 13 Abs. 2a PBefG

... Sofern diese Abweichungen Anforderungen betreffen, die über das bisherige Verkehrsangebot hinausgehen, sind sie nur dann wesentlich, wenn der Unternehmer, der diesen Verkehr bisher betrieben hat, hierzu angehört wurde und diese Anforderungen für die ausreichende Verkehrsbedienung erforderlich sind.

### Anforderungen des Landesrechts

Beispiel aus einem Flächenland

Im Rahmen der Aufstellung sind landesweit insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, die Unternehmensverbände, die Fahrgast- und Umweltverbände, die Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen, der Landesbeirat zur Teilhabe behinderter Menschen, die Gewerkschaften, die Industrie- und Handelskammern, die regionalen Planungsgemeinschaften, die Landesseniorenvertretung und der Landeselternbeirat zu beteiligen.

# NAHVERKEHRSPLANUNG UND KLIMASCHUTZ

## ... im Verkehr lange nichts getan – jetzt fehlt Zeit!

Mio.t CO<sub>2</sub>-Äq

Gesamt

Verkehr

1.250

164

1.000

131

750

99

500

66

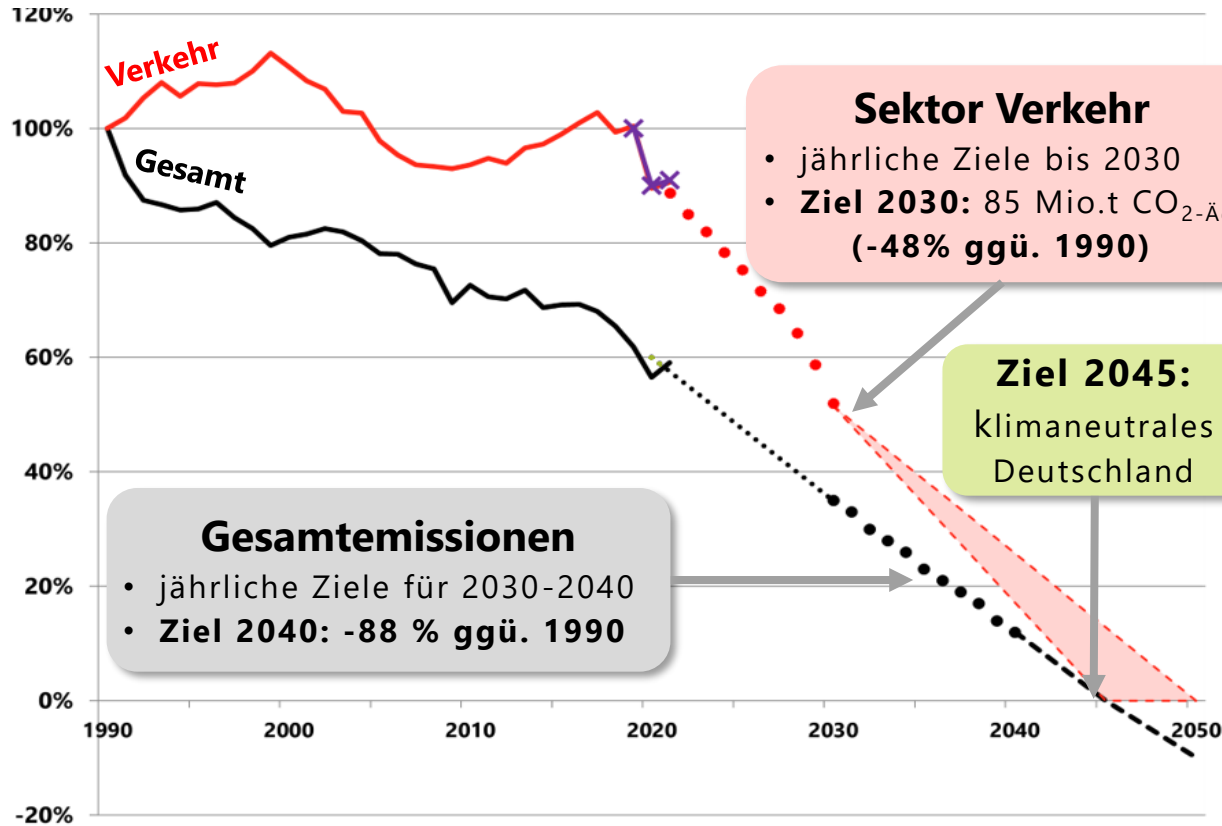
250

33

0

0

Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland seit 1990 und Zielvorgaben lt. Klimaschutzgesetz (Entwurfsstand 05.2021)



### Die nächsten 10 Jahre entscheiden!

Bis 2019 verharrte CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Sektor Verkehr auf dem Niveau von 1990. Bereinigt um den Coronaeffekt muss 2022-2030 sehr schnell und sehr viel CO<sub>2</sub> eingespart werden.

Mit in den Blick zu nehmen!

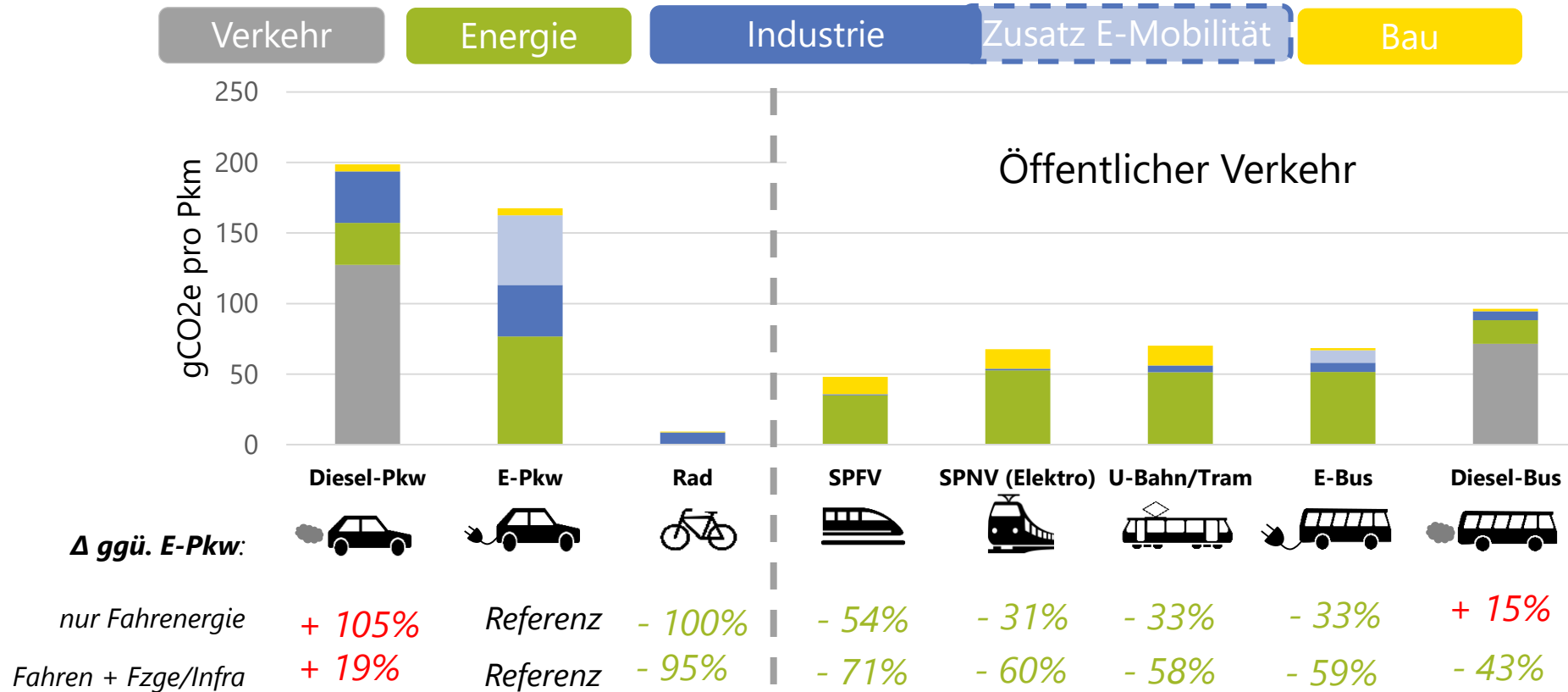
- sektorübergreifende Wirkungen
- Energieeffizienz

Quelle: Umweltbundesamt(2022): Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland in der Abgrenzung der Sektoren des Klimaschutzgesetzes sowie Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.



**Heute: Öffentlicher Verkehr ist klimafreundlicher als Pkw-Verkehr**

Treibhausgasbilanz alle Sektoren in gCO<sub>2</sub>e pro Personenkilometer (Stand 2017)



**Fazit heute**

Der E-PKW ist marginal klimafreundlicher als der Diesel-Pkw.

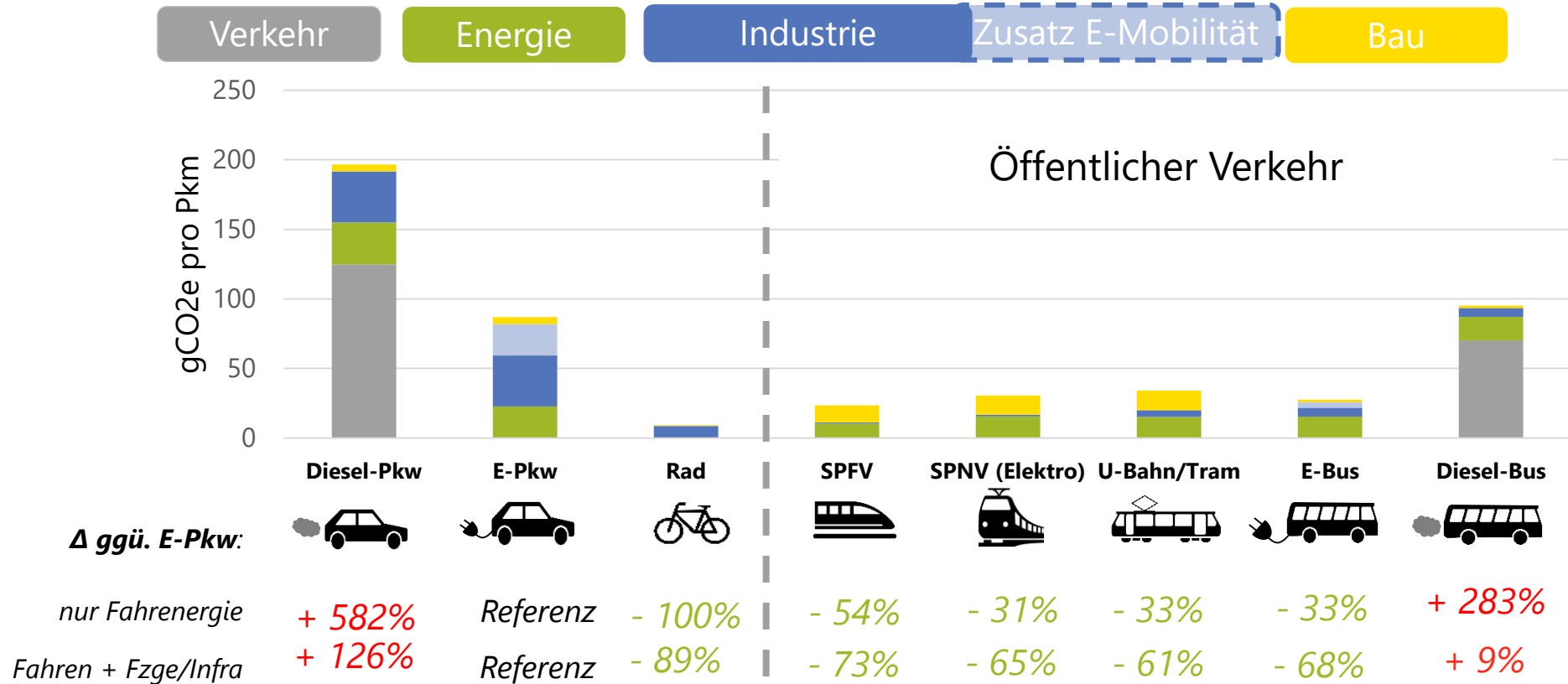
Der elektrische ÖPNV ist wesentlich klimafreundlicher, auch als jeder PKW. Selbst der Dieselbus ist klimafreundlicher als der E-Pkw.

Quelle: KCW, eigene Berechnungen, Emissionen für Bau und Unterhalt von Infrastruktur der E-Mobilität nicht berücksichtigt (fehlende Daten).

**2030: Öffentlicher Verkehr ist klimafreundlicher als Pkw-Verkehr\***

(\* = wenn Dieselbusquote < 85%)

**Treibhausgasbilanz alle Sektoren** in gCO<sub>2</sub>e pro Personenkilometer (Stand 2030)



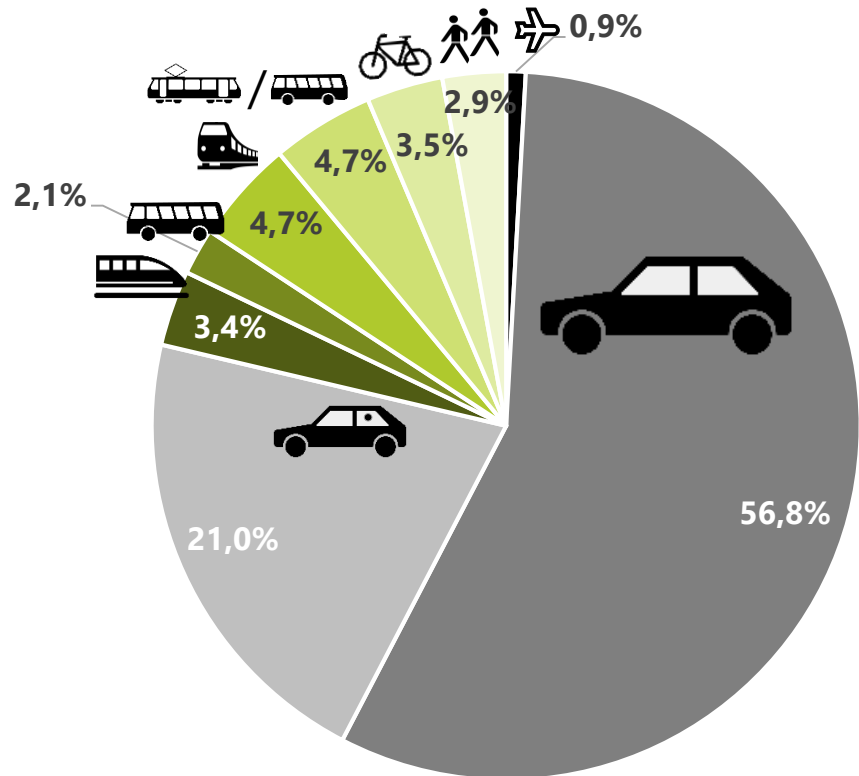
**Fazit 2030**

Der E-PKW ist wesentlich klimafreundlicher als der Diesel-Pkw

Der elektrische ÖPNV ist wesentlich klimafreundlicher, auch als der E-PKW. Selbst der Dieselbus liegt nahezu auf gleichem Niveau.

Quelle: KCW, eigene Berechnungen, Emissionen für Bau und Unterhalt von Infrastruktur der E-Mobilität nicht berücksichtigt (fehlende Daten).

Modal Split 2017 Verkehrsleistung – Hauptproblem: > 10 km ...

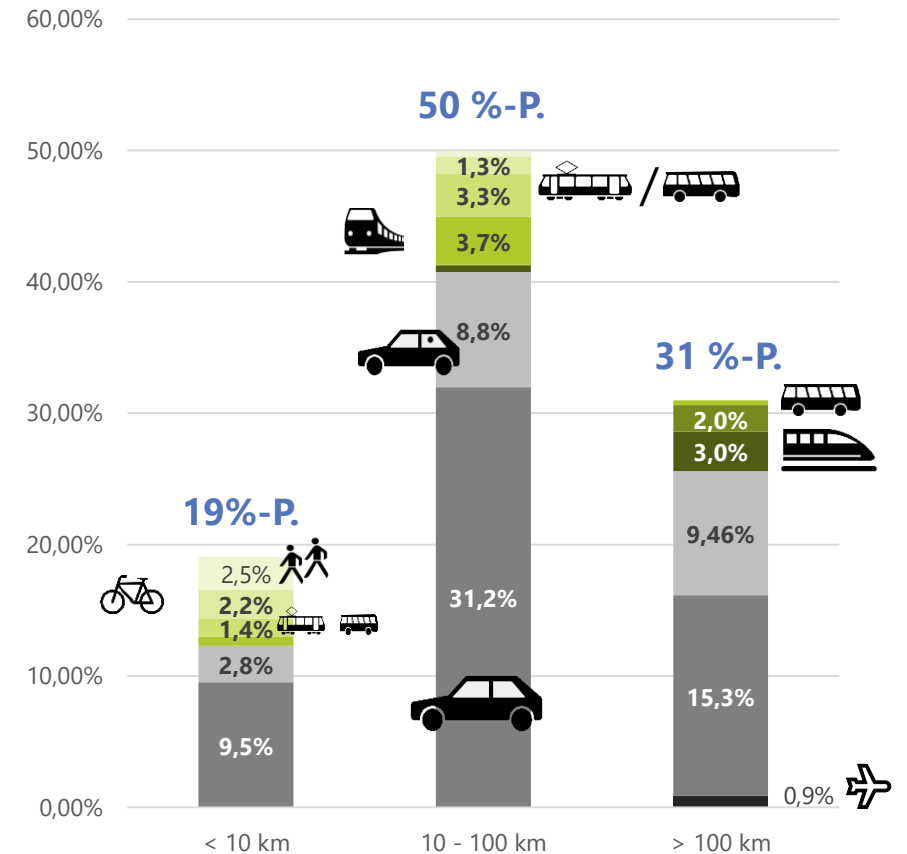


**Verkehrsleistung (Pkm) 2017**  
(3.213 Mio. Pkm in D/d)

**Legende:**

- Fußverkehr
- Radverkehr
- ÖSPV
- SPNV
- Reisebus
- SPFV
- Flugverkehr\*  
\*nur Inlandsflüge
- MIV-
- Mitfahrer

**Verkehrsleistung (2017)**

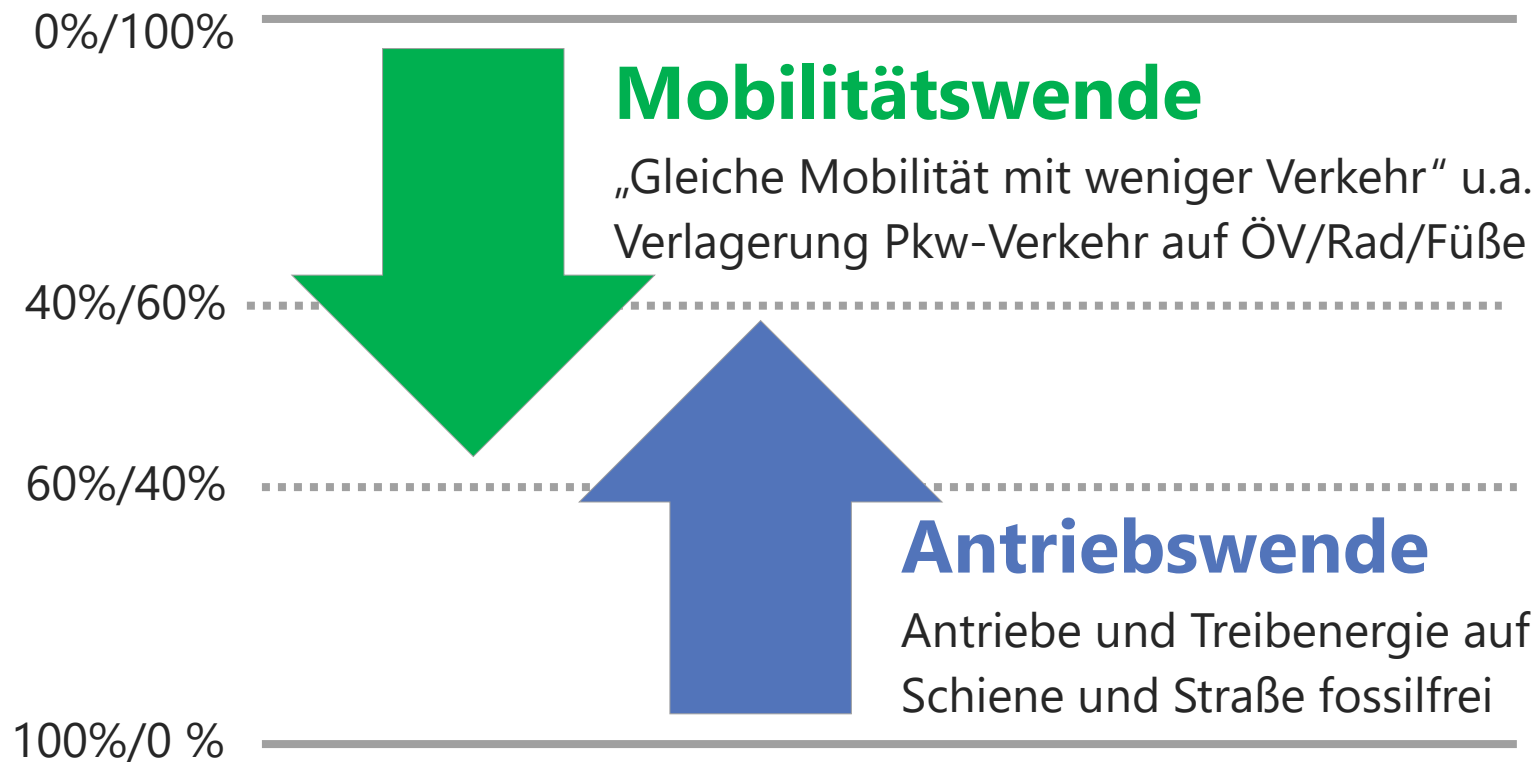


**= 74%**  
**Wege**

**= 24%**  
**Wege**

**= 1,6%**  
**Wege**

Quelle: KCW unter Verwendung von ViZ 2021/2022 Bezugsjahr 2017 sowie [http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas\\_Mobilitaet\\_in\\_Deutschland\\_2017\\_Kurzreport\\_DS.pdf](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/pdf/infas_Mobilitaet_in_Deutschland_2017_Kurzreport_DS.pdf) abgerufen 26.04.2022

**Begriffseinordnung: Verkehrswende = Antriebswende + Mobilitätswende**

**Mobilitätswende** erreicht über Veränderungen von Mobilität und Verlagerung mehr Nachhaltigkeit (Umwelt-, Klima- und Gesundheitsschutz) und mehr Verkehrssicherheit sowie erhöhte Aufenthaltsqualität.

**Antriebswende** ist unverzichtbar, für zukünftigen Kraftfahrzeugverkehr im Einklang mit den Erfordernissen des Klimaschutzes. Sie muss für Pkw, Lkw, Busse und Dieselmotoren im Güter- und Personenverkehr realisiert werden.

Quelle: Abbildung angelehnt an Prof. Dr. Messner, Dirk (2021): Key-Note „Klimaschutz im Verkehr: Ausgangslage und Erfordernisse“ (Schieneverkehr: Rückgrat und Motor der Verkehrswende in Deutschland und Europa), Online-Tagung am 30.06.2021 von BMU & Allianz pro Schiene e. V.

**Antriebswende im ÖPNV**

- Sektorziel Verkehr: Ersatz Diesel (Bus und Bahn) durch nicht fossile Energieträger nach Landesklimaschutzrecht bzw. Klimaschutzplanung/ -programmen  
→ Ziel für „Menge“ und „Zeit“
- CVD/SFBG: Vergabequote bei der Beschaffung von Bussen einhalten
- Planungsaufgaben
  - Auswahl Technik/Energieträger
  - Pfad zum Aufbau von Infrastruktur und Fahrzeugpark
  - Passende Fahrplananforderungen

**Verlagerung vom MIV auf den ÖPNV**

- Klimaschutzziel: notwendiger Beitrag zur Erfüllung Sektorziel Verkehr und weitere Nachhaltigkeits- und Klimaschutzvorteile
- Umsetzung: integrierte Planung für das Verkehrssystem (MIV, ÖV, Rad- und Fußverkehr + Stadt-/Raumentwicklung)
- Schwerpunkt: Reiseweiten zwischen zehn und 100 km → überörtlicher Verkehr
- Zeit: jährlich zu erreichende Zielbeiträge bis 2030 und dann bis 2045

**Eine Strategische Umweltprüfung kann für Nahverkehrspläne geboten sein****Sinn und Zweck einer SUP für NVP**

Treffen Nahverkehrspläne Aussagen zu planfeststellungspflichtigen Vorhaben (Bedarf, Lage, Finanzierung), bedeutet dieses eine gewisse „Vorentscheidung“.

Mit der SUP wird eine Einschätzung zu den ermittlungsfähigen Umweltfolgen der Umsetzung des NVP in einem Umweltbericht zusammengefasst.

Vor NVP Beschlussfassung sind Einwendungen auf Basis des NVP und des Umweltberichtes zu ermöglichen.

**Pflicht zur SUP für einen NVP**

§ 35 Abs. 2 UVPG → keine Pläne nach Abs. 1

- Rahmensetzung für UVP-Vorhaben (z. B. Neubau Schienenwege) → ?
- Vorprüfung lässt erhebliche Umweltauswirkungen erwarten → ?

§ 4 Abs. 1 UVPG-Bln + NVP nach MobG

- Anlage 2 Nr. 4 UVPG-Bln: NVP → +
- Neubau Bahn Nr. 14.7 und 14.11  
→ Trifft NVP Festlegungen zu Bedarf, Größe, Standort, Betriebsbedingungen und setzt so Rahmen für Zulassung?  
→ MobG §§ 29 Abs. 8, 32 Abs. 4, 16 Abs. 6 → +

UVPG = Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Bund)  
UVPG-Bln = Berliner Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung  
MobG = Berliner Mobilitätsgesetz

**Aufgaben im Rahmen der strategischen Umweltprüfung****Aufgaben des ÖPNV-Aufgabenträgers:**

1. Feststellung Pflicht zur SUP
2. Festlegung des Untersuchungsrahmens  
(= Anforderungen Umweltbericht) § 39 UVPG
3. Behördenbeteiligung I, § 39 Abs. 4 UVPG
4. Frühzeitige Erstellung Umweltbericht, § 40 UVPG
5. Durchführung Behördenbeteiligung II, § 41 UVPG
6. Durchführung Öffentlichkeitsbeteiligung  
§ 42 Abs. 2 + Abs. 3 UVPG => Auslegung des Entwurfs mind. ein Monat + Äußerungsfrist mind. ein Monat nach Ende Auslegungsfrist
7. Abschließende planerische Bewertung und Berücksichtigung, § 43 UVPG

**Relevante Schutzgüter für SUP § 39 Abs. 2 UVPG**

Ziele des NVP nach MobG/PBefG i.V.m. § 2 Abs. 1 UVPG: Menschen (Leben, Gesundheit), Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt; Fläche, Boden, Wasser, Luft, **Klima**, Landschaft; kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter sowie Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern

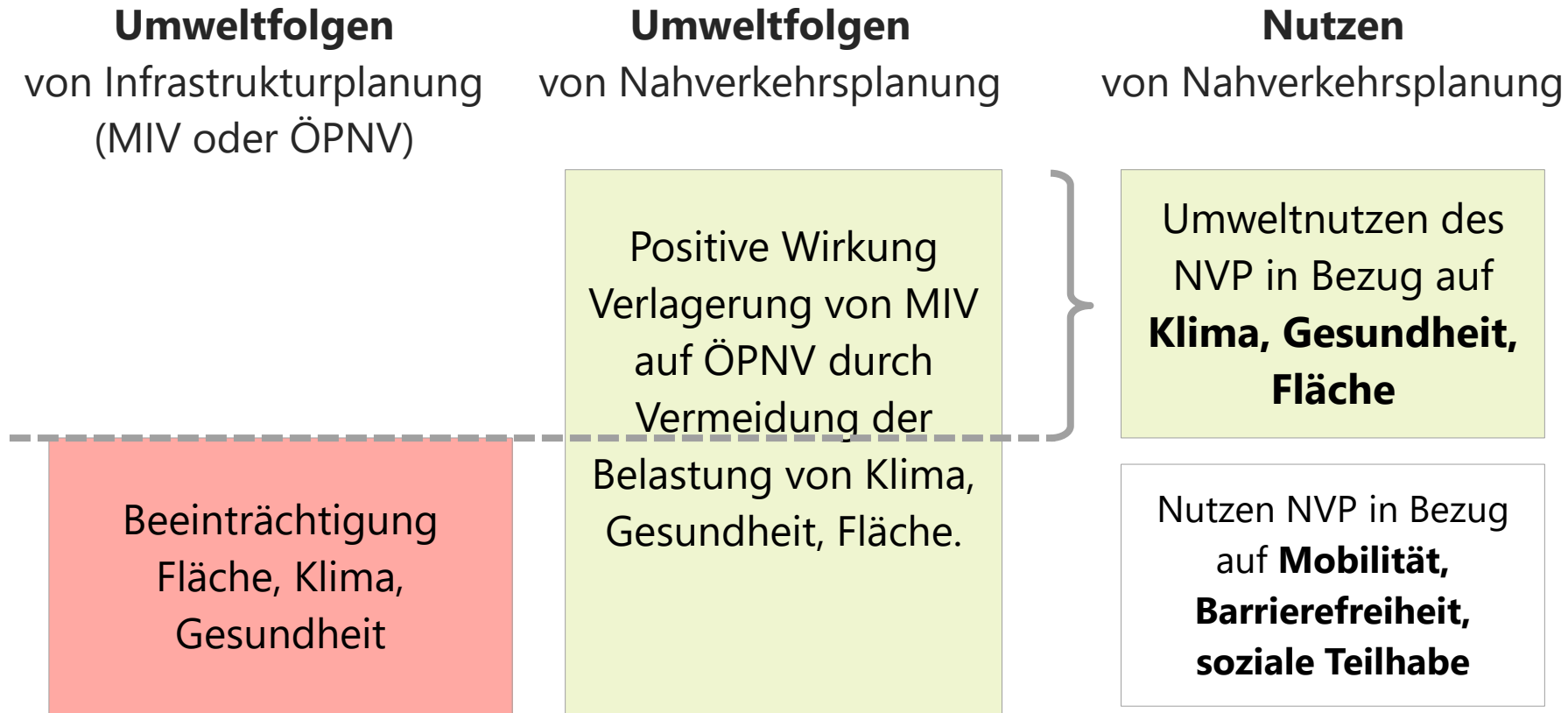
**Frühzeitige Erstellung Umweltbericht**

Ermittlung, Beschreibung, Bewertung

- voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen der Umsetzung des NVP
- vernünftige Alternativen

Basis vorhandene Daten und Granularität der Maßnahmenplanung nach NVP

## Besonderer Effekt der strategischen Umweltprüfung bei einem NVP



**Der NVP bewirkt per Saldo regelmäßig einen Umweltnutzen.**

Es muss daher Beeinträchtigungen der Umwelt nicht durch anderweitigen Nutzen aufwiegen.

(z.B. Energieversorgungssicherheit bei Stromtrassen)



**Zielorientierte Nahverkehrsplanung rechtfertigt Planfeststellung für ÖPNV****Anforderungen an Planrechtfertigung**

Die die Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns sichernde Planrechtfertigung erfordert die Prüfung, ob ein Vorhaben mit den Zielen des jeweiligen Fachplanungsgesetzes übereinstimmt (fachplanerische Zielkonformität)

**und**

ob es in der konkreten Situation erforderlich ist, weil es vernünftigerweise geboten ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 2006, 4 A 2001.06, Rn. 34).

**Methodik zielorientierter Planung**

- Zeitgerechte Erreichung von Zielen (Mobilität, Klimaschutz, Barrierefreiheit, Nachhaltigkeit) ist leitend für NVP.
- Maßnahmen werden nach planerischem Ermessen mit Blick auf Erforderlichkeit für Zielerreichung und Realisierbarkeit mit limitiertem Budget und Personal ausgewählt
- Anforderungen an Planrechtfertigung sowie Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllt

**Achtung: Bewertung des konkreten Landesrechts erforderlich**

Nahverkehrsplanung ist „Kind“ von Bahnreform und Regionalisierung 1993/1996.

In den letzten zehn Jahren sind die **Anforderungen an Nahverkehrspläne gewachsen:**

- 2012 → NVP + Vorabbekanntmachung aufgewertet: § 8 Abs. 3 und § 13 Abs. 2a PBefG
- 2016 → Rechtfertigung gemeinwirtschaftlicher Anforderungen: Art. 2a VO 1370/2007
- 2021 → Klimaschutz: § 1a und § 8 Abs. 3 PBefG + Klimaschutzgesetze Bund + Länder

Entwicklung im Landesrecht (einzelne Bundesländer!) seit ca. 2018:

- Verknüpfung ÖPNV-Gesetz mit den Klimaschutzzielen des Bundeslandes
- Einbindung NVP in Pflicht zur SUP (Umsetzung EU-Recht durch Landes-UVPG)
- zielorientierte, integrierte Planung von ÖPNV und Gesamtverkehr

**Fazit:** In der Praxis der Nahverkehrsplanung und im Landesrecht sind die „gewachsenen Anforderungen“ bisher nur begrenzt angekommen.



## KONTAKT

**Dr. Jan Werner | Geschäftsführer**

KCW GmbH  
Bernburger Str. 27  
10963 Berlin

030 4081768-60  
info@kcw-online.de  
www.kcw-online.de