

NVP 2019-2023 des Landes Berlin: Anforderungen an neue bedarfsgesteuerte Verkehre

Stephanie Landgraf

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz

TH Wildau, 2. Forum „Neue Mobilitätsformen“

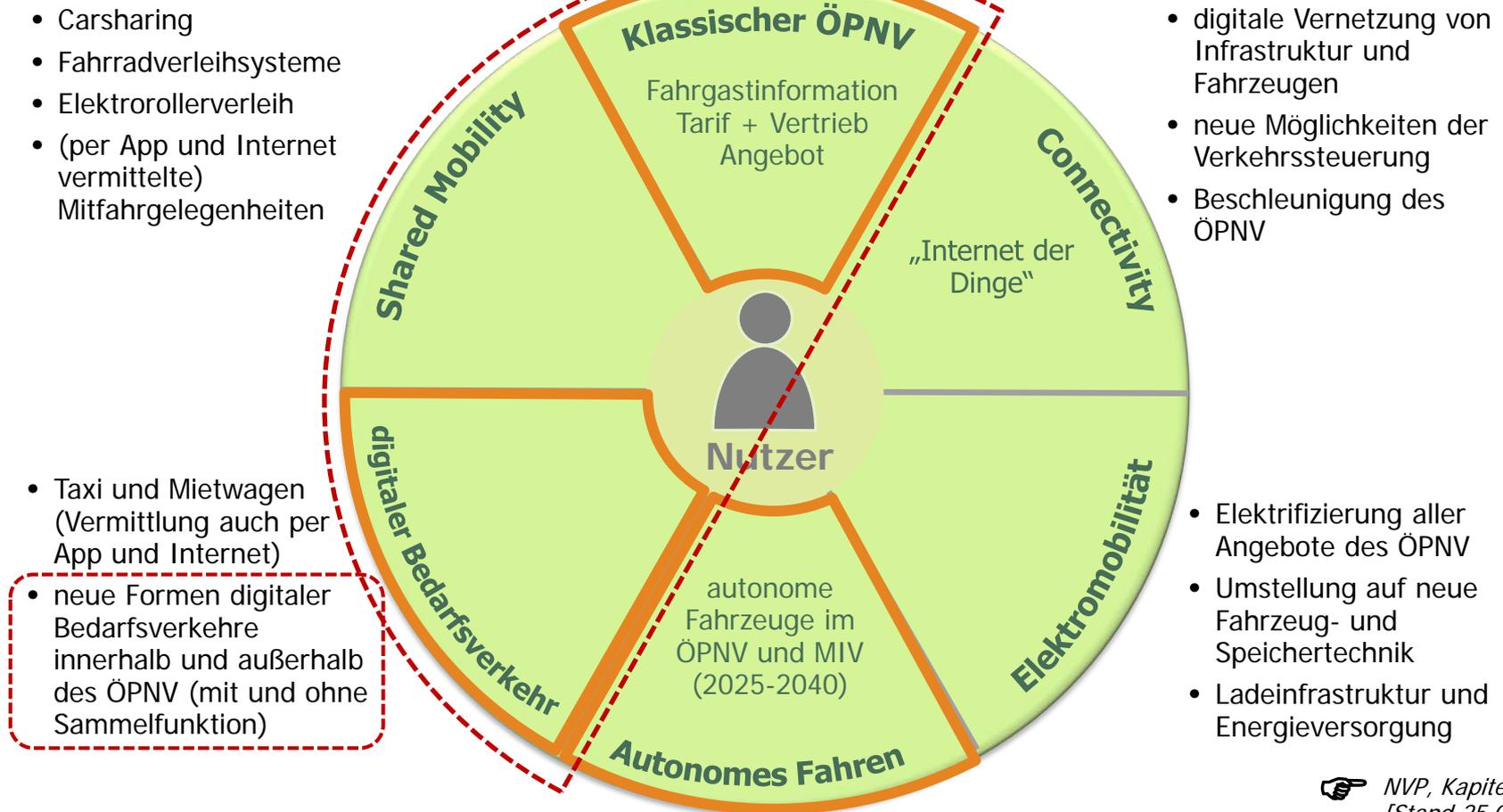
07.03.2019

- 1 Digitalisierung als NVP-Thema
- 2 Nahverkehrsplanung Berlin
- 3 Zuordnung „Ride Pooling“ zum ÖPNV
- 4 „Ride Pooling“ außerhalb des ÖPNV
 - Relevanz öffentlicher Verkehrsinteressen
 - Monitoring
- 5 Erprobungen gemäß NVP
- 6 Laufende Erprobungen
- 7 Novellierung PBefG

1. Trends im Mobilitätsmarkt: Focus Digitalisierung

Neuere Entwicklungen ÖPNV und Umfeld

„Mobilitätsplattformen“



👉 NVP, Kapitel I.1.6
[Stand 25.02.2019,
S. 53]

2. Nahverkehrsplanung Berlin

Berliner Mobilitätsgesetz

Juni 2018 **Beschluss Mobilitätsgesetz**, Inkrafttreten 31.07.2018

Berliner Mobilitätsgesetz

- löst u.a. das bisherige ÖPNV-Gesetz ab
- beinhaltet entsprechende Vorgaben für die ÖPNV-Planung und legt den NVP als Strategiepapier im Sinne der VO (EG) Nr. 1370/2007 n.F. fest
- folgt einem integrierten Verkehrsplanungsansatz
- formuliert in eigenem Abschnitt verkehrsmittelübergreifende Ziele; insbesondere sichert es den Vorrang des Umweltverbunds
- weitere Abschnitte regeln ÖPNV, Radverkehr und – zukünftig – Fußverkehr, intelligente Mobilität sowie Wirtschaftsverkehr

Fortschreibung NVP (2014-2018) für 2019-2023

Juli 2018 Start des NVP-Beteiligungsverfahrens mit Veröffentlichung des Entwurfs

Nahverkehrsplan

- Rahmenbedingungen Berlin: wachsende Stadt, wachsende Nachfrage ÖPNV, zum Teil sind Kapazitätsgrenzen erreicht
- Themen: Infrastrukturausbau, Fahrzeugbeschaffung, Umstellung Busflotte auf nicht fossilen Antrieb, Umstellung Bus auf Straßenbahn
- Thema des NVP ist auch der Umgang mit „alten“ und „neuen“ bedarfsgesteuerten Verkehren

26.02.2019 Senatsbeschluss

☞ *Die Folien zitieren die dem Senatsbeschluss zugrunde liegende Fassung vom 25.02.2019. Der NVP wird – nach Anpassung des Layouts – demnächst auf der Website von SenUVK veröffentlicht; die angegebenen Seitenzahlen sind deshalb nur vorläufig.*

2. Überblick NVP

Abschnitte mit Relevanz für „Ride-Pooling“

I	Grundlagen des Nahverkehrsplanes 2019-2023	18
I.1.6	Digitale Entwicklungen und Trends im Nahverkehrsmarkt	
II	Vorgaben zur Marktorganisation des ÖPNV.....	102
II.1.2	Zuordnung bestimmter Angebote zum ÖPNV	
II.1.2.1	Zuordnung flexibler Bedarfsverkehre zum ÖPNV	
II.4	Rahmenbedingungen bedarfsgesteuerter Angebote	
II.4.1	Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen	
II.4.2	Positionierung des Landes Berlin zu bedarfsgesteuerten Angeboten	
II.4.3	Monitoring bedarfsgesteuerter Angebote	
VI	Innovationen zur Weiterentwicklung einer attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Mobilität	343
VI.2.4	Innovationen zur Automatisierung und Bedarfsorientierung des Angebotes	
VI.2.4.1.2	App-gestützte Bedarfsverkehre außerhalb des ÖPNV	
VI.2.4.1.3	Bedarfsverkehre mit App-Unterstützung in Ergänzung des ÖPNV	
VI.2.4.2	Erprobung von Rufbussen zur Behebung von Defiziten des ÖPNV	

 *NVP*
[Stand 25.02.2019]

3. „Ride-Pooling“ im ÖPNV

Handelt es sich um ÖPNV?

PBefG

§ 8 Absatz 1 allgemein zugängliche Beförderung in Straßenbahn-, Obus- & Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, die Nachfrage im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr deckt;

(im Zweifel: Reiseweite < 50 km oder Reisezeit < 1h für Mehrzahl der Beförderungsfälle)

§ 8 Absatz 2 „auch Verkehr mit Taxen oder Mietwagen, der eine der in Absatz 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet“

Berliner Mobilitätsgesetz

§ 2 Absatz 11 ÖPNV umfasst öffentlich zugängliche Verkehrsmittel gemäß § 8 Absatz 1 PBefG und schließt sowohl flexible Bedarfsverkehre nach § 8 Abs. 2 PBefG als auch nach § 2 Abs. 6 PBefG ein

Hinweis: bedarfsgesteuerte Verkehre mit einer Genehmigung nach § 2 Abs. 7 PBefG werden nach Bundesrecht dem ÖPNV zugeordnet, wenn sie die Anforderungen von § 8 Abs. 2 PBefG erfüllen

- ➔ Zuordnung zum ÖPNV dann, wenn Betrieb auf eine Ergänzung bzw. Optimierung des vorhandenen ÖPNV-Angebots und auf eine Integration in dessen Gesamtsystem (Zubringerfunktion, Umsteigeoptimierung) ausgerichtet ist und auch entsprechend wirkt

3. „Ride-Pooling“ im ÖPNV

Anforderungen NVP

Im Fall der Zuordnung zum ÖPNV:

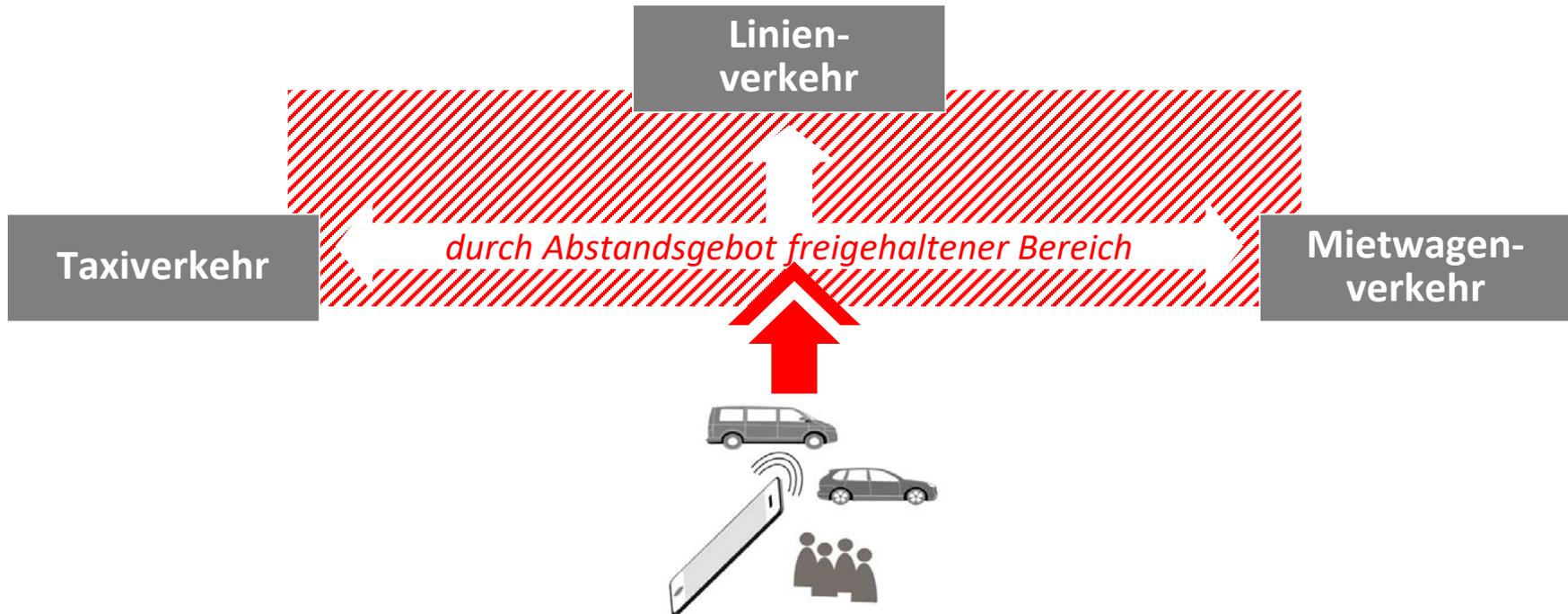
Anforderungen an in den Berliner ÖPNV eingebundene flexible Angebote

Anforderungen	Kapitel
Anwendung VBB-Tarif sowie der VBB-Beförderungsbedingungen (u. a. Mitnahmeregelungen für Personen, Hunde und Gepäck)	III.5.1
Volle Einbindung in die Informations- und Auskunftssysteme des ÖPNV	III.2.7
Anforderungen an Barrierefreiheit bzw. Inklusion der Beförderungsangebote mit Zugangs- und Bezahlungsmöglichkeit auch ohne Nutzung einer mobilen App	III.4.3
Einhaltung Umweltstandards; insbesondere elektrischer Antrieb (entsprechend Bus)	III.6

 NVP, Kapitel II.1.2.1 [Stand 25.02.2019, S. 103]

Für alle bedarfsgesteuerten Angebote – innerhalb wie außerhalb des ÖPNV – ist nach den Vorgaben des PBefG im Rahmen des Genehmigungsverfahrens zu prüfen, inwieweit diese den öffentlichen Verkehrsinteressen entsprechen

4. „Ride-Pooling“ außerhalb ÖPNV Neue Angebote



Genehmigung regulär nicht vorgesehen, Genehmigung kann – unter Vorbehalt entgegenstehender öffentlicher Verkehrsinteressen – ausnahmsweise auf Basis der Auffangklausel (§ 2 Abs. 6 PBefG) oder der Experimentierklausel (§ 2 Abs. 7 PBefG) erfolgen

4. „Ride-Pooling“ außerhalb ÖPNV

Neue Angebote – Prüfung öffentlicher Verkehrsinteressen

Kriterien für die Bewertung:

- explizite Vorgaben des PBefG, die Wirkungen dieser Verkehre in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den Angeboten im ÖPNV sowie auf den Erhalt der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes zu beurteilen

Öffentliche Verkehrsinteressen – Vorgaben Personenbeförderungsgesetz; insbesondere relevant: Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Angebote des ÖPNV sowie der Funktionsfähigkeit des örtlichen Taxigewerbes

Verhältnis zwischen „neuer“ Nachfrage und substituierter Nachfrage des ÖPNV/Taxiverkehrs

Nachfrageeffekt: Zahl und Länge der substituierten Fahrten sowie Angabe der substituierten Verkehrsleistung (Personenkilometer, Pkm)

- Beurteilung anhand *landesgesetzlicher Vorgaben* zur Ausgestaltung des Verkehrssystems (insbesondere Berliner Mobilitätsgesetz) sowie in entsprechenden *Planwerken* beschlossenen Vorgaben (insbesondere Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr, Berliner Energie- und Klimaschutzprogramm sowie NVP)

Öffentliche Verkehrsinteressen am Beispiel des Berliner Mobilitätsgesetzes

- Verringerung Verkehrsaufwand
- Förderung Klima- und Umweltschutz
- Förderung Verkehrssicherheit
- Stärkung Umweltverbund durch Zu- oder Abbringerfunktion
- Keine Erhöhung von Behinderungen der Verkehrsmittel des Umweltverbundes

 NVP, Kapitel II.4.3
[Stand 25.02.2019,
S. 112]

4. Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen

Vorgaben Berliner Mobilitätsgesetz (Auszüge)

§ 1 Abs. 1 Zweck dieses Gesetzes ist die Bewahrung und Weiterentwicklung eines auf die Mobilitätsbedürfnisse in Stadt und Umland ausgerichteten und dabei stadt-, umwelt-, sozial- sowie klimaverträglich ausgestalteten, sicheren, barrierefreien Verkehrssystems als Beitrag zur individuellen Lebensgestaltung und zur inklusiven Lebensraumgestaltung sowie als unverzichtbarer Bestandteil einer funktionierenden zukunftsfähigen Metropolregion. [...]

§ 4 Abs. 2 Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätsangebote sollen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen, insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, barrierefrei im Sinne von § 2 Absatz 6 gestaltet werden.

§ 4 Abs. 3 Durch die Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur und durch möglichst geringe Rauminanspruchnahme des fließenden und ruhenden Verkehrs soll die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums und die Lebensqualität in der Stadt verbessert werden.

§ 5 Abs. 1 Durch Steigerung der Leistungsfähigkeit und Attraktivität der Verkehre des Umweltverbundes soll dessen Anteil an den zurückgelegten Wegen gesteigert werden.

§ 8 Abs. 1 Verkehrsbedingte Beeinträchtigungen von Klima und Umwelt sollen durch Verlagerung von Nachfrage auf die Verkehrsmittel des Umweltverbundes sowie durch den Einsatz umweltfreundlicher Technologien so reduziert werden, dass die verkehrsspezifischen Umweltziele sowie die Klimaschutzziele des Landes Berlin zur Umsetzung des Übereinkommens von Paris vom 12. Dezember 2015 (BGBl. 2016 II S. 1082) erreicht werden. Die vorstehenden Maßnahmen sollen somit einen angemessenen Beitrag dazu leisten, den globalen Temperaturanstieg gemäß dem Pariser Klimaabkommen zu begrenzen.

§ 10 Abs. 3 Ziel ist, dass sich im Berliner Stadtgebiet keine Verkehrsunfälle mit schweren Personenschäden ereignen. Diese „Vision Zero“ ist Leitlinie für alle Planungen, Standards und Maßnahmen mit Einfluss auf die Entwicklung der Verkehrssicherheit.

4. Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen

Bedingungen stadtverträglicher Verkehrsangebote

Steigerung Anteil der Verkehrsmittel des Umweltverbundes

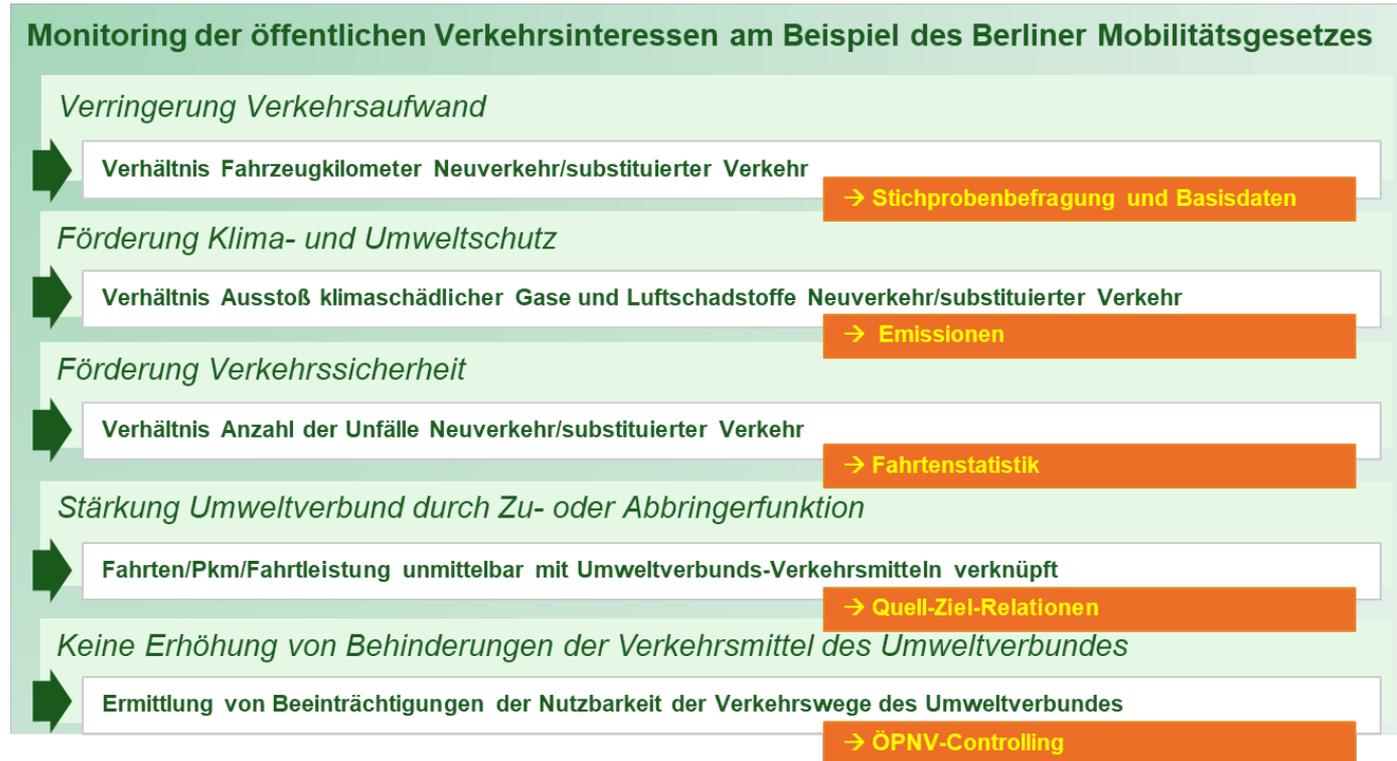
- Grundlage: Vorzüge Umweltverbund (Umweltvorteil, dem Flächenverbrauchsvorteil, geringere Gefährdungspotenzial für Leben und Gesundheit)
- Kriterien stadtverträglicher Optimierung des Berliner Verkehrssystems
 1. Verringerung Verkehrsaufwand
 - Reduktion Fahrzeugkilometer, Erhöhung Effizienz (Verkehrsleistung pro Fahrzeugkilometer)
 - Ausnahme: zusätzlicher Verkehrsaufwand für Schließung von Bedienungslücken
 2. Förderung Klima- und Umweltschutz
 3. Förderung Verkehrssicherheit
 4. Stärkung Umweltverbund

4. Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen

Bedingungen stadtverträglicher Verkehrsangebote

Monitoring

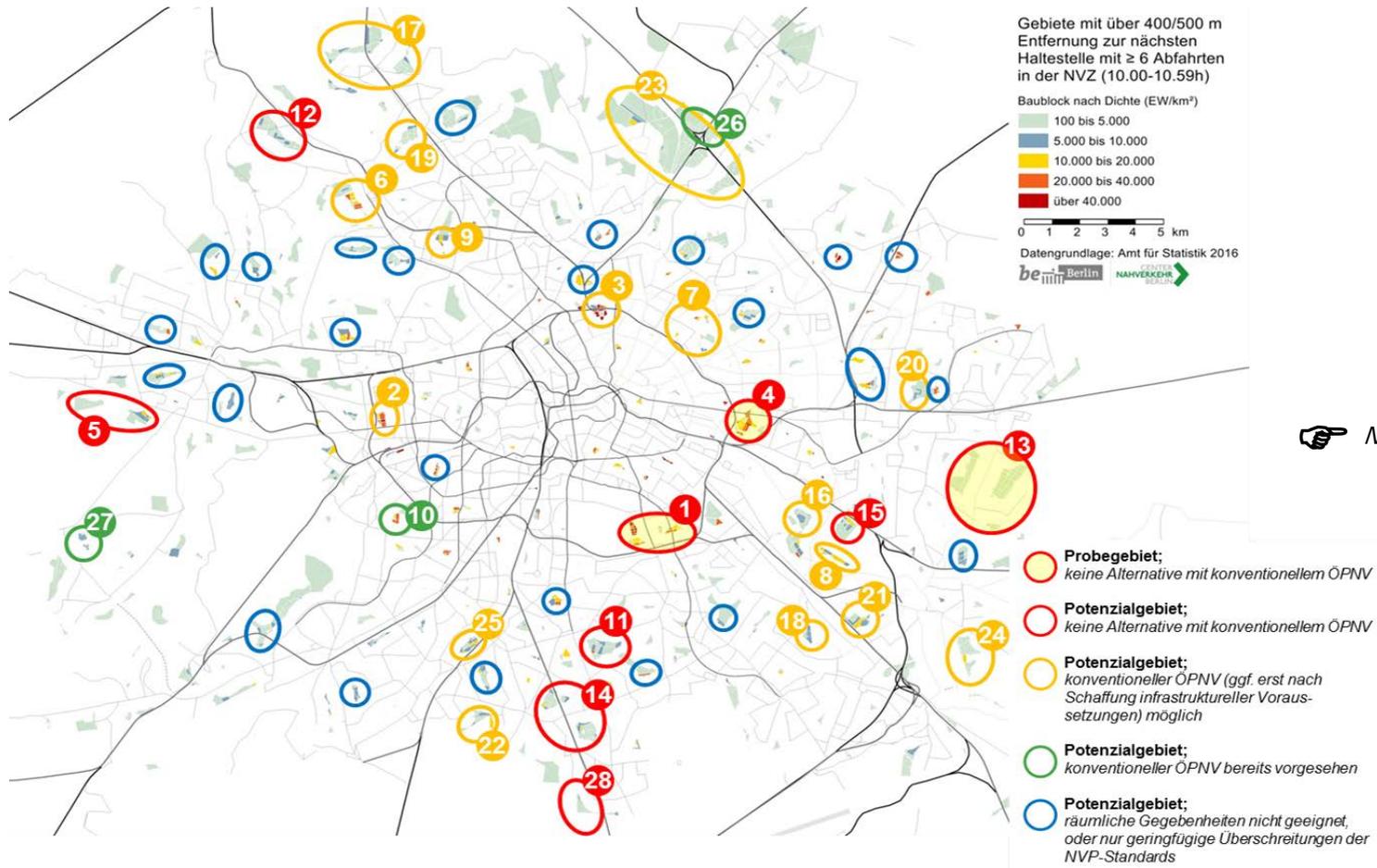
Durch ein geeignetes *Monitoring* ist dafür zu sorgen, dass die Auswirkungen der neuen bedarfsgesteuerten Verkehre in Bezug auf das öffentliche Verkehrsinteresse *so früh wie möglich erkannt werden können*.



☞ NVP, Kapitel II.4.3
[Stand 25.02.2019,
S. 112 f.]

5. Erprobung von Bedarfsverkehren Berlin/NVP

Potenzialgebiete für die Schließung von Angebotslücken



☞ NVP, Kapitel VI.2.4.2.1

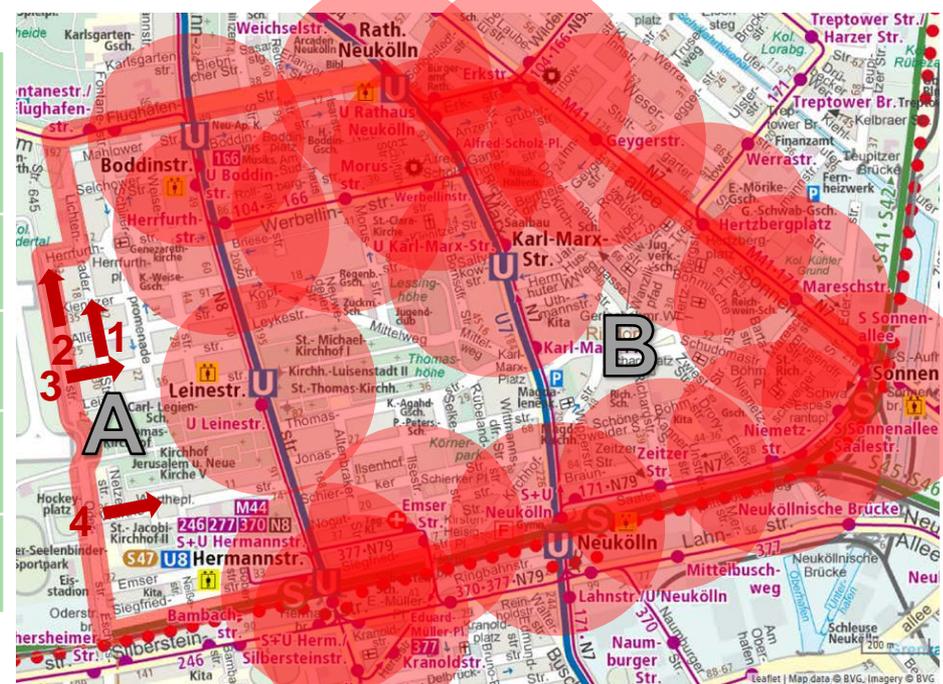
Quelle: NVP 2019-2023, Stand 25.02.2019, S. 357

5. Erprobung von Bedarfsverkehren Berlin/NVP

Beispiel-Steckbrief: Neukölln

- Wohnblöcke in unmittelbarer Nähe des Tempelhofer Feldes sind nicht adäquat an den ÖPNV angebunden (A)
- Generell lange Zugangswege zum ÖPNV durch lange Stationsabstände der U-Bahn
- fehlende innerbezirkliche Ost-West-Verbindungen
- Straßen in Alt-Rixdorf ungeeignet für regulären Linienbusverkehr (Breite, Beschaffenheit) (B)

Schnellbahn-Haltestelle	u.a. S+U Hermannstr. (Ringbahn, U8), S+U Neukölln (Ringbahn, U7), S Sonnenallee (Ringbahn)
Einwohner	71.662 (davon 5.091 ohne ausreichendes ÖPNV-Angebot)
Altersstruktur	Anteil 65+ ca. 8,5% - 13,4% <i>Durchschnitt Berlin: 19,1%</i>
Motorisierungsgrad	<200 PKW /1000 EW <i>Durchschnitt Berlin: 342 Pkw/1000 EW</i>
Modal Split	ÖPNV-Anteil: 27% (2008)



☞ NVP, Kapitel VI.2.4.2.1
[Stand 25.02.2019,
S. 355 ff.]

Kartenquelle: BVG, eigene Bearbeitung

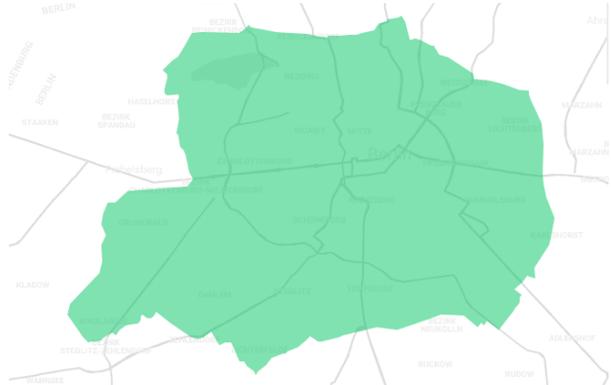
Erschließungsradius: 300 m gemäß NVP-Erschließungsstandards; Zielwert Tagesverkehr

6. Laufende Erprobungen in Berlin

„CleverShuttle“

inzwischen in Hamburg, Leipzig, München, Stuttgart, Dresden, Frankfurt am Main – das Berliner Beispiel

Unternehmen	CleverShuttle Berlin (vorher: GHT Mobility GmbH)
Betriebsbeginn	seit August 2016
Bediengebiet, Bedienzeit	S-Bahn-Ring, später Ausweitung auf ca. 300 km ² anfangs Sonntag bis Donnerstag: 18 bis 1 Uhr; Freitag und Samstag: 18 bis 4 Uhr, derzeit: Montag bis Donnerstag: 09 bis 4 Uhr und Freitag ab 9 Uhr bis Montag 4 Uhr
Betriebsform	App-basierter Sammelfahrdienst mit Tür-zu-Tür-Bedienung
Buchung	Buchung per CleverShuttle-App, Bezahlung per App oder bar beim Fahrer
Tarif	kilometerbasierter Tarif
Genehmigung	auf Basis von § 2 Abs. 7 PBefG



Quelle: <https://www.clevershuttle.de/#cities>

Stand Januar 2019

6. Laufende Erprobungen in Berlin

„BerlKönig“

Unternehmen	BVG, ViaVan
Betriebsbeginn	September 2018
Bediengebiet, Bedienzeit	östliche Innenstadt, insb. Friedrichshain-Kreuzberg, Mitte und Prenzlauer Berg inzwischen rund um die Uhr
Betriebsform	App-basierter Sammelfahrdienst Ein- und Ausstieg an virtuellen Haltestellen
Buchung	per „BerlKönig-App“ buchbar + Tablet in bestimmten BVG Kundenzentren, Bezahlung digital oder mit „analog“ erworbenem Voucher
Tarif	eigener Tarif (grundsätzlich kilometerabhängig, Mindestpreis 4 €; 50 % Rabatt Mitfahrer; in Stoßzeiten Zuschlag 25 %; Stoßzeiten: Montag bis Freitag von 7 bis 9 Uhr)
Genehmigung	§ 2 Abs. 7 PBefG



Quelle: <http://www.berlkoenig.de/>

Stand Januar 2019

7. Novellierung PBefG

Positionierung des Landes Berlin

Aussagen des Koalitionsvertrags CDU/CSU/SPD, 12.03.2018

Modernisierung des PBefG mit Blick auf neue digitale Mobilitätsangebote – Ruf- und Bürgerbusse sollen gestärkt und etwaige Regelungshindernisse beseitigt werden; digital organisierte private Mitfahrgelegenheiten sollen unterstützt werden (S. 48)

Schaffung eines Rechtsrahmens für autonomes Fahren unter Gewährleistung von Datenschutz und Datensicherheit sowie eines Höchstmaßes an Sicherheit (S. 48)

Anpassung der Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr und neue Bedienformen im Bereich geteilter Nutzungen („Ride Pooling“) an die sich ändernden Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und neue technischen Entwicklungen (S. 121)

rechtssichere Grundlage für die Zulassung neuer plattformbasierter digitaler Mobilitätsangebote unter Wahrung eines fairen Ausgleichs (level playing field) zwischen den unterschiedlichen Beförderungsformen und unter Erhaltung entsprechender Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen (S. 121)

 *NVP, Kapitel II.2.4
[Stand 25.02.2019,
S. 110]*

7. Novellierung PBefG

Eckpunkte des BMVI zur PBefG-Novelle

- Mitte Februar wurden die im Herbst 2018 von Bundesminister Scheuer angekündigten Eckpunkte des BMVI zur PBefG-Novelle publik
- Inhalte Eckpunkte:
 - Genehmigungspflicht digitaler Vermittler, wenn diese als Beförderungs-leistung einzustufen sind; eine klare Definition für diese Einstufung wird angekündigt
 - Sondergenehmigungstatbestand für ÖPNV-„Ride Pooling-Dienste“
 - Ermöglichung neuartiger Pooling-Konzepte außerhalb ÖPNV: regulatorische Entlastungen des Mietwagenverkehrs durch Abschaffung der Rückkehrpflicht und Ermöglichung der Einzelsitzplatzvermietung
 - Einschränkungen: Schutz des ÖPNV vor Bedrohungen der Funktionsfähigkeit des Linienverkehrs und mögliche „Aufstellverbote“ zum Schutz des Taxiverkehrs
 - Einführung einer pauschalen Wertgrenze für Kostenbeteiligungen, bis zu der Mitnahmeverkehre genehmigungsfrei bleiben

7. Novellierung PBefG

Positionierung des Landes Berlin

NVP Berlin – das Land Berlin bringt sich mit folgenden Leitlinien in die Diskussion ein:

Bedarfsverkehre – auch digitale Bedarfsverkehre – können als integraler Bestandteil des ÖPNV-Angebotes dauerhaft genehmigungsfähig sein, wenn ...

... ÖPNV-Tarif zur Anwendung kommt (ggf. Zuschlag Premium-Produkt)

... Anforderungen an Barrierefreiheit werden erfüllt

... Angebot auch ohne Nutzung digitaler Zugangsmedien buch- und nutzbar ist

... Einbindung in das Netz des ÖPNV gegeben ist (Zubringerfunktion zu höherwertigen Verkehren, Umsteigeoptimierung, Ersatz nicht bedarfsgerechter, schwach ausgelasteter Standard-Linienverkehre)

... Fahrgastpotenzial bereits vorhandener ÖPNV-Verbindungen allenfalls unwesentlich beeinträchtigt wird

... verbindliche Betriebspflicht gilt, die auch die Qualitäts- und Umweltstandards des ÖPNV umfasst

 *NVP, Kapitel II.2.4
[Stand 25.02.2019, S. 110 f.]*

7. Novellierung PBefG Positionierung des Landes Berlin

NVP Berlin – das Land Berlin bringt sich mit folgenden Leitlinien in die Diskussion ein:

*Digitale Bedarfsverkehre **außerhalb des ÖPNV** sind nicht vollständig zu deregulieren – Städte müssen zielgerichtete Regulierungsvorgaben (inkl. Bedienungsverbote) für derartige Verkehre aussprechen und entsprechende **Monitoringvorgaben** etablieren können, insbesondere in Konstellationen ...*

... Angebote digitaler Bedarfsverkehre schwächen die Angebote des Umweltverbundes und erhöhen den Verkehrsaufwand des motorisierten Verkehrs im Verkehrssystem

... Angebote werden in Vorbereitung auf eine gewinnbringende Geschäftstätigkeit zu Dumpingpreisen als vermeintlich „nicht gewerblich“ angeboten, um sich einerseits der Genehmigungspflicht zu entziehen und andererseits aber Marktanteile zu gewinnen

... individuelle Mehrwert der Angebote digitaler Bedarfsverkehre für Fahrgäste mit einer entsprechenden Zahlungsbereitschaft für individualisierte öffentliche Mobilitätsangebote steht in keinem angemessenen Verhältnis zu den negativen Folgen für Leistungsfähigkeit und Stadtverträglichkeit des Verkehrssystems

 *NVP, Kapitel II.2.4
[Stand 25.02.2019, S. 110 f.]*

Vielen Dank!