

## Gutachten

Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. BSK  
Repräsentanz Berlin, Referat für Barrierefreiheit  
Kurfürstenstraße 131

10785 Berlin

# Barrierefreiheit im Nahverkehrsplan

## Analyse ausgewählter Nahverkehrspläne

KCW GmbH  
Bernburger Straße 27  
10963 Berlin

10.06.2025

## **Autoren**

Volker Eichmann, Muriel Kelpin

## **Urheberrechtshinweis**

Dieses Gutachten unterliegt den Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Soweit nicht anders schriftlich vereinbart, ist eine Veröffentlichung oder Weitergabe, auch in Auszügen, nicht zulässig.

## Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Abbildungsverzeichnis .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Tabellenverzeichnis .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>   | <b>4</b>  |
| <b>1 Hintergrund .....</b>   | <b>5</b>  |
| <b>2 Vorgehensweise .....</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1 Handlungsfelder im ÖPNV .....  | 6         |
| 2.2 Formen von Beeinträchtigungen und ihre Anforderungen an die Barrierefreiheit ..... | 7         |
| <b>3 Auswertung der Nahverkehrspläne .....</b>   | <b>11</b> |
| 3.1 RNVP Ostholstein .....   | 12        |
| 3.1.1 Handlungsfelder.....   | 13        |
| 3.1.2 Formen von Beeinträchtigungen.....   | 15        |
| 3.2 NVP Mönchengladbach.....   | 15        |
| 3.2.1 Handlungsfelder.....   | 16        |
| 3.2.2 Formen von Beeinträchtigungen.....   | 18        |
| 3.3 Fazit .....  | 19        |
| <b>4 Anhang .....</b>  | <b>20</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Abbildung 1: Handlungsfelder der Barrierefreiheit im ÖPNV .....  | 7  |
| Abbildung 2: Auszug aus dem RNVP Ostholstein (Kapitel 4.3.6.5, S. 79) als Beispiel für die formulierten Anforderungen zu Haltestellen .....      | 13 |
| Abbildung 3: Beispiel aus dem NVP Mönchengladbach zu den Grundanforderungen der verschiedenen Benutzergruppen mit Mobilitätseinschränkungen..... | 18 |

## Tabellenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Tabelle 1: Relevanz der Handlungsfelder für die verschiedenen Formen körperlicher Beeinträchtigung .....                                       | 9  |
| Tabelle 2: Relevanz der Handlungsfelder für die verschiedenen Formen sensorischer Beeinträchtigung sowie für kognitive Beeinträchtigungen..... | 10 |

## Abkürzungsverzeichnis

|          |   |
|----------|---|
| AT       | Aufgabenträger  |
| BAG ÖPNV | Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände                     |
| BMDV     | Bundesministerium für Digitales und Verkehr                                       |
| BSK      | Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V.                                  |
| DFI      | Dynamische Fahrgastinformation  |
| etc.     | et cetera   |
| e.V.     | eingetragener Verein  |
| FGI      | Fahrgastinformation   |
| FGSV     | Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen                              |
| FOPS     | Forschungsprogramm Stadtverkehr   |
| LNVG     | Landesnahverkehrsgesetz   |
| NVP      | Nahverkehrsplan   |
| ÖPNV     | Öffentlicher Personennahverkehr   |
| ÖSPV     | Öffentlicher Straßenpersonenverkehr<br>(Busse, Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn) |
| PBefG    | Personenbeförderungsgesetz  |
| RNVP     | Regionaler Nahverkehrsplan  |
| StPNV    | Straßenpersonennahverkehr   |
| VDV      | Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.  |

## 1 Hintergrund

Seit der 2013 erfolgten Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) umfasst dieses u.a. das Ziel, bis 2022 eine vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV) zu erreichen. Als zentrales Instrument hierfür benennt das PBefG den durch die Aufgabenträger aufzustellenden Nahverkehrsplan (NVP). Seitdem hat die Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV erhebliche Fortschritte gemacht, dennoch haben bislang bundesweit nur wenige Aufgabenträger einen Ausbaustand ihres ÖPNV erreicht, der dem im PBefG definierten Ziel annähernd gerecht wird. Auch im Jahr 2025 müssen die meisten Aufgabenträger auf die im PBefG verankerten Ausnahmeregelungen zurückgreifen. In der konkreten Umsetzung zeigen sich immer wieder Schwächen des NVP als Instrument, sowohl inhaltlich wie auch in der Umsetzung. Erste Erkenntnisse zur Funktion der Nahverkehrspläne für die vollständige Barrierefreiheit hatte KCW zusammen mit der STUVA Köln in einer Studie zur Evaluation des Rechtsrahmens der Barrierefreiheit im Verkehr im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) erarbeitet<sup>1</sup>.

Im Rahmen seines Projekts „ÖPNV für Alle“ hat der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) daher KCW damit beauftragt, zwei Nahverkehrspläne vertieft daraufhin zu untersuchen, inwieweit ihre Inhalte den Anforderungen gerecht werden, die Menschen mit den wesentlichen verschiedenen Formen von Beeinträchtigungen an ihre Nutzung des ÖPNV haben. Die hierfür entwickelte Analysemethodik baut auf den Ergebnissen der BMDV-Studie auf und vertieft sie. Ziel ist es auch, damit dem BSK und seinen Mitgliedern eine Grundlage für eigenständige Arbeiten im jeweiligen lokalen Kontext an die Hand zu geben. Nicht Thema war allerdings die Analyse der konkreten Umsetzung der NVP-Inhalte „vor Ort“, hier können – wie auch die diversen Gespräche im Rahmen des Projekts gezeigt haben – weiterhin durchaus deutliche Unterschiede zwischen der „Papierform“ der Barrierefreiheit und dem tatsächlich für Betroffene nutzbaren Angebot bestehen.

---

<sup>1</sup> STUVA e. V.; KCW GmbH; Prof. Dr. Matthias Knauff LL.M. Eur.: Ex-post- Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr; FOPS-Projekt 70.0898 im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr; Berlin 2023, Download des Endberichts und der Anhänge unter <https://fops.de/forschungsergebnisse/>.

## 2 Vorgehensweise

Die Methodik und Vorgehensweise des vorliegenden Gutachtens basiert auf drei wesentlichen Punkten:

- Berücksichtigung aller **Handlungsfelder im ÖPNV**, mit denen Fahrgäste im Regelfall vor und während ihrer Fahrt in Kontakt kommen bzw. die sie benötigen (vollständige Reisekette);
- **Anforderungen an die Barrierefreiheit**, die sich aus den wesentlichen unterschiedlichen Formen von körperlichen, sensorischen und sonstigen Beeinträchtigungen ergeben;
- Vorgabe der zu analysierenden **Nahverkehrspläne**.

### 2.1 Handlungsfelder im ÖPNV

Fahrgäste kommen vor, während und auch nach einer ÖPNV-Fahrt typischerweise mit verschiedenen Elementen in unterschiedlichen Ausprägungen in Be rührung. Haltestellen, Fahrzeuge oder Fahrgastinformation; und dies. Eine Fahrt im Schienenverkehr stellt andere Anforderungen als eine mit dem Bus, wenn ein Umstieg erforderlich ist, stellen sich andere Bedingungen als bei einer Direktverbindung. Ebenso beeinflussen vom planmäßigen Betrieb abweichende Bedingungen die Fahrt, seien es Verspätungen oder Umleitungen bspw. aufgrund von Unfällen oder Baustellen. Nur wenn alle Elemente der Reisekette im ÖPNV barrierefrei gestaltet sind, ist daher tatsächlich Barrierefreiheit gegeben. Die wesentlichen Elemente der Reisekette reichen von der Vorbereitung der Fahrt mit der nötigen Informationsgewinnung über den Weg zur Haltestelle, den dortigen Aufenthalt, den Einstieg und die eigentliche Fahrt sowie das Verlassen des Fahrzeugs bis zum Abgang von der Haltestelle.<sup>2</sup>

Diese Elemente lassen sich in vier Handlungsfeldern zusammenfassen. Diese wurden bereits 2014 von der BAG ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände in einem Leitfaden zusammengefasst dargestellt.<sup>3</sup> Wesentlich sind demnach:

- die Haltestelleninfrastruktur
- die Gestaltung und Ausstattung der Fahrzeuge

---

<sup>2</sup> Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) (Hrsg.): Barrierefreier ÖPNV in Deutschland, Alba Fachverlag, Düsseldorf 2012, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage 2012, S. 48

<sup>3</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände (Hrsg.): „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“ – Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG. September 2014, S. 14 f.

- die Kommunikation mit den Kunden, insbesondere die Fahrgastinformation
- sowie Betrieb und Unterhaltung, einschließlich Service

In Abbildung 1 sind die wesentlichen Aspekte der Handlungsfelder dargestellt. Vor allem beim Ein- und Ausstieg besteht zwischen Fahrzeugen und Infrastruktur ein enger Zusammenhang, nur aufeinander abgestimmte Parameter erlauben tatsächlich niveaugleiche und stufenfreie Ein- und Ausstiegsverhältnisse.

| Fahrzeuge  | Infrastruktur                | Information/Vertrieb                                    | Betrieb/Service                        |
|--|------------------------------|---|--|
| Ein- und Ausstiegshöhen  | Bahnsteig-/Bordsteinhöhen    | Grundsatz: Zwei-Sinne-Prinzip                           | Funktionsfähigkeit Rampen/Aufzüge etc. |
| mobile Zustiegshilfen (Rampen, Hublifte)   | stationäre Zustiegshilfen    | Information vor Fahrtantritt (Internet, Fahrpläne etc.) | Winterdienst und Reinigung             |
| Zusammenspiel Fahrzeuge – Haltestellen (Stufenhöhen, Spaltbreiten, Anfahrbarkeit etc.) |                              | Information bei Fahrtantritt                            | Störungen, Umleitungen etc.            |
| Tür- und Durchgangsbreiten   | Zugang und Erreichbarkeit    | Bahnhöfe und Haltestellen                               | Personal                               |
| Platzangebot im Fahrzeug   | Wegeführung und Orientierung | Fahrzeuge (Außenanzeigen, Ansagen)                      | Aktualität von Informationen           |
| Kontrastreiche Gestaltung, taktile Oberflächen   | Barrierefreie Ausstattung    | Information im Fahrzeug                                 |  |
|  |                              | Barrierefreie Vertriebstechnik                          |  |

**Abbildung 1: Handlungsfelder der Barrierefreiheit im ÖPNV**

Quelle: eigene Bearbeitung nach BAG ÖPNV; 2014

Eine genaue Analyse der Ziele, Aussagen, Vorgaben und Maßnahmen von Nahverkehrsplänen baut daher auf der Berücksichtigung aller wesentlichen Elemente der Reisekette auf. Wie diese konkret ausgestaltet werden sollten, damit sie den wesentlichen Anforderungen der Barrierefreiheit entsprechen, ist in der Regel in anerkannten Regeln der Technik wie etwa DIN-Normen oder Empfehlungen von Fachverbänden wie etwa der FGSV dargestellt.

## 2.2 Formen von Beeinträchtigungen und ihre Anforderungen an die Barrierefreiheit

Die verschiedenen Formen von Beeinträchtigungen bedingen jeweils andere Anforderungen an die Ausgestaltung der verschiedenen Elemente. Ein für Rollstuhlfahrende barrierefrei gestalteter Bus mit niveaugleichem Einstieg, breiten Türen, normgerechten Aufstellflächen im Fahrzeug etc. wäre bspw. ohne akustische Fahrgastinformation, kontrastreich gestaltete Griffstangen etc. nicht für die Belange von blinden oder seingeschränkten Menschen tauglich.

Es gibt eine Vielzahl an unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigungen. Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV bedeutet zwar nicht, dass tatsächlich 100% aller Menschen, die eine oder andere Form an körperlicher, sensorischer oder sonstiger Beeinträchtigung aufweisen, den ÖPNV auch tatsächlich eigenständig nutzen können. Dies ist schon aufgrund der Schwere mancher Beeinträchtigungen, die zwingend die Hilfe einer Begleitperson erfordern, nicht möglich. Dennoch umfasst dies die Anforderung, möglichst viele Formen der Beeinträchtigung abzudecken. Die wesentlichen Formen der Beeinträchtigungen, die auch allgemein als Beeinträchtigungen im Sinne des BGG und des PBefG anerkannt sind, sind:<sup>4</sup>

- Körperlich Beeinträchtigt
  - Gehbehindert
  - Rollstuhlnutzend
  - Rollatornutzend
  - Arm- und Handbehindert
  - Kleinwüchsig
- Sehgeschädigt
  - Sehbehindert
  - Blind
- Hörgeschädigt
  - Schwerhörig
  - Taub
- Kognitiv beeinträchtigt

Im weiteren Sinne zählen auch altersbedingte Beeinträchtigungen oder Schwangere, Fahrgäste mit kleinen Kindern oder mit Gepäck zu mobilitätsbeeinträchtigten Fahrgästen. Diese haben jedoch keine nennenswerten Besonderheiten in ihren Anforderungen über die sich aus der o.g. Auflistung ergebenden hinaus.

In Form einer Matrix haben wir daher die Parameter der vier Handlungsfelder mit den verschiedenen Formen der Beeinträchtigung zusammengeführt. In den nachfolgenden Tabellen ist jeweils die Relevanz der barrierefreien Gestaltung aller Parameter für die verschiedenen Beeinträchtigungsformen zusammengeführt. Unterschieden wurde dabei zwischen vollständiger (mit „ja“ und grüner Farbe gekennzeichnet) und teilweiser Relevanz (mit „(ja)“ und gelber Farbe gekennzeichnet) – letztere besteht, wenn die barrierefreie Ausführung zwar die Nutzbarkeit für Betroffene erleichtert, aber nicht zwingend erforderlich ist. So weit ein Parameter keine Relevanz für eine Form der Beeinträchtigung hat, ist das auch gekennzeichnet (mit „nein“ und oranger Farbe).

---

<sup>4</sup> Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV) (Hrsg.): Barrierefreier ÖPNV in Deutschland, Alba Fachverlag, Düsseldorf 2012, 2. vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage 2012, S. 26, 28, Bild 1-13, ergänzt um einzelne weitere Aspekte

**Tabelle 1: Relevanz der Handlungsfelder für die verschiedenen Formen körperlicher Beeinträchtigung**

| Bewertungsmatrix            | Form der Beeinträchtigung                      |                  |                   |                      |               |      |
|-----------------------------|--|------------------|-------------------|----------------------|---------------|------|
|                             | Körperlich beeinträchtigt                      |                  |                   |                      |               |      |
|                             | gehbehindert                                   | rollatornut-zend | rollstuhlnut-zend | arm-/ hand-behindert | kleinwüchsrig |      |
| <b>Fahrzeuge</b>            | Ein- & Ausstiegshöhen                          | ja               | ja                | ja                   | nein          | ja   |
|                             | Zustiegshilfen (Rampen, Hublifte)              | (ja)             | ja                | ja                   | nein          | (ja) |
|                             | Tür- & Durchgangsbreiten                       | (ja)             | ja                | ja                   | nein          | nein |
|                             | Platzangebot im Fahrzeug                       | ja               | ja                | ja                   | ja            | ja   |
|                             | Kontrastreiche Gestaltung, taktile Oberflächen | nein             | nein              | nein                 | nein          | nein |
|                             | <b>Infrastruktur</b>                           |                  |                   |                      |               |      |
|                             | Bahnsteig-/Bordsteinhöhen                      | ja               | ja                | ja                   | nein          | ja   |
|                             | Stationäre Zustiegshilfen                      | ja               | ja                | ja                   | nein          | ja   |
|                             | Erreichbarkeit (Aufzüge, Rampen)               | ja               | ja                | ja                   | nein          | (ja) |
|                             | Wegeführung und Orientierung                   | (ja)             | (ja)              | (ja)                 | nein          | nein |
| <b>Information/Vertrieb</b> | Platzverfügbarkeit                             | ja               | ja                | (ja)                 | Nein          | ja   |
|                             | Sitzmöglichkeiten                              | ja               | ja                | (ja)                 | nein          | ja   |
|                             | Höhe von Fahrplänen/Netzplänen                 | (ja)             | (ja)              | ja                   | nein          | ja   |
|                             | Barrierefreie Gestaltung von Bauten            | ja               | ja                | ja                   | (ja)          | ja   |
|                             | <b>Betrieb/Service</b>                         |                  |                   |                      |               |      |
|                             | Funktionsfähigkeit Rampen/Aufzüge              | ja               | ja                | ja                   | nein          | (ja) |
|                             | Winterdienst und Reinigung                     | ja               | ja                | ja                   | (ja)          | (ja) |
|                             | Störungen, Umleitungen, etc.                   | ja               | ja                | ja                   | ja            | ja   |
|                             | Personal                                       | ja               | ja                | ja                   | ja            | ja   |
|                             | Aktualität von Informationen                   | ja               | ja                | ja                   | ja            | ja   |

| Bewertungsmatrix       |  | Form der Beeinträchtigung               |               |                         |      |      |
|------------------------|--|---|---------------|-------------------------|------|------|
|                        |  | sehgeschädigt                           | hörgeschädigt | kognitiv beeinträchtigt |      |      |
| Element der Reisekette | sehbehindert   | blind                                   | schwerhörig   | gehörlos                |      |      |
|                        | <b>Fahrzeuge</b>                                       |   |               |                         |      |      |
|                        | Ein- & Ausstiegshöhen                                  | nein                                    | nein          | nein                    | nein | ja   |
|                        | Zustiegshilfen (Rampen, Hublifte)                      | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Tür- & Durchgangsbreiten                               | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Platzangebot im Fahrzeug                               | ja                                      | ja            | nein                    | nein | ja   |
|                        | Kontrastreiche Gestaltung, taktile Oberflächen         | ja                                      | ja            | nein                    | nein | (ja) |
|                        | <b>Infrastruktur</b>                                   |   |               |                         |      |      |
|                        | Bahnsteig-/Bordsteinhöhen                              | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | stationäre Zustiegshilfen                              | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Erreichbarkeit (Aufzüge, Rampen)                       | ja                                      | ja            | nein                    | nein | ja   |
|                        | Wegeführung und Orientierung                           | ja                                      | ja            | (ja)                    | (ja) | ja   |
|                        | Sitzmöglichkeiten                                      | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Höhe von Fahrplänen/Netzplänen                         | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Barrierefreie Gestaltung von Bauten                    | ja                                      | ja            | nein                    | nein | nein |
|                        | <b>Information/Vertrieb</b>                            |   |               |                         |      |      |
|                        | Grundsatz: Zwei-Sinne-Prinzip                          | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | nein |
|                        | Info vor Fahrtantritt                                  | Barrierefreie Websites, sonstige Medien | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        |  | Barrierefr. ÖPNV-Angebot                | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Info bei Fahrtantritt:                                 | An Bahnhöfen/Haltestellen               | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        |  | In Fahrzeugen                           | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Info im Fahrzeug                                       | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Barrierefreie Kommunikationswege (Kontakt zu Personal) | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Barrierefreie Vertriebstechnik                         | ja                                      | ja            | (ja)                    | (ja) | ja   |
|                        | <b>Betrieb/Service</b>                                 |   |               |                         |      |      |
|                        | Funktionsfähigkeit Rampen/Aufzüge                      | nein                                    | nein          | nein                    | nein | nein |
|                        | Winterdienst und Reinigung                             | (ja)                                    | (ja)          | (ja)                    | (ja) | (ja) |
|                        | Störungen, Umleitungen, etc.                           | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Personal   | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | ja   |
|                        | Aktualität von Informationen                           | ja                                      | ja            | ja                      | ja   | ja   |

**Tabelle 2: Relevanz der Handlungsfelder für die verschiedenen Formen sensorischer Beeinträchtigung sowie für kognitive Beeinträchtigungen**

Mit dieser Matrix werden alle wesentlichen Anforderungen an einen barrierefreien ÖPNV, wie sie sich durch die unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigungen und Mobilitätseinschränkungen ergeben, abgedeckt.

Entsprechend der Vorgabe des Bundesverbands Selbsthilfe Körperbehinderter (BSK) als Auftraggeber wurden zwei Nahverkehrspläne anhand der Matrix auf ihre Vorgaben zur Barrierefreiheit überprüft. Der hierfür entwickelte Steckbrief basiert auf dem Steckbrief zur NVP-Analyse, der von KCW im Zuge des FOPS-Projekts zur Ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) entwickelt wurde.<sup>5</sup> Die insgesamt zehn Fragestellungen des Steckbriefs wurden grundsätzlich übernommen, die Frage 4, die im Rahmen des Vorhabens die Abdeckung der vier Handlungsfelder untersuchte, wurde um die Relevanz entsprechend der entwickelten Matrix erweitert.

Konkret untersucht wurden die Nahverkehrspläne der kreisfreien Stadt Mönchengladbach sowie des Kreises Ostholtstein. Bewertet wurden analog zum FOPS-Projekt ausschließlich die in den Planwerken benannten Ziele, Anforderungen, Standards und Ausnahmen zur Barrierefreiheit. Nicht Teil der Analyse war die Frage, inwieweit diese tatsächlich umgesetzt wurden bzw. werden. Mögliche Abweichungen zwischen „Papierform“ und Realität waren damit nicht Gegenstand der Arbeit.

### 3 Auswertung der Nahverkehrspläne

Die ausführliche Bewertung der beiden Nahverkehrspläne für Mönchengladbach und den Kreis Ostholtstein ist den beiden Steckbriefen und den darin enthaltenen Tabellen im Anhang zu entnehmen. Nachfolgend werden die wesentlichen Ergebnisse und Einschätzungen zusammengefasst dargestellt.

Vorab sei festgehalten, dass beide Nahverkehrspläne sich in vielen Punkten ähneln, bedingt durch die Bearbeitung durch das gleiche Planungsbüro, das in Kassel ansässige Büro plan:mobil. Auch der Grundaufbau der Kapitel und Abschnitte zu Barrierefreiheit ist daher sehr ähnlich, auch wenn sich die exakte Zuordnung und Aufteilung deutlich unterscheidet:

---

<sup>5</sup> STUVA e. V.; KCW GmbH; Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.: Ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr; FOPS-Projekt 70.0898 im Auftrag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr; Berlin 2023, [Schlussbericht](#) und [Anhang 2](#).

- Definition der Barrierefreiheit im ÖPNV und Formulierung von Leitsätzen zur Barrierefreiheit (elf in Ostholstein und zehn in Mönchengladbach)
- Auflistung der grundsätzlichen Anforderungen der unterschiedlichen Zielgruppen bzw. Fahrgäste mit unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigungen
- Formulierung konkreter Anforderungen und Ausstattungsmerkmale für Fahrzeuge, Infrastruktur und Fahrgastinformation/Vertrieb sowie Service.
- Benennung von Ausnahmen hinsichtlich der Handlungsfelder Infrastruktur und Fahrzeuge, jedoch nicht für Information und Service.

Gemessen am Durchschnitt der deutschen Nahverkehrspläne, für die die Analyseergebnisse der BMDV-Studie ein Indiz sind, weisen beide analysierten Nahverkehrspläne einen qualitativ vergleichsweise hohen Stand auf. Auch nach der anderweitigen Erfahrung der Bearbeiter ist die in beiden Nahverkehrsplänen zu findende, grundsätzlich ambitionierte Zielsetzung und trotz mancher Schwächen im Detail insgesamt sehr umfassende Darstellung keineswegs überall Standard. Die Verantwortung für die Inhalte eines NVP liegt im Übrigen letztlich beim beschließenden Gremium des Aufgabenträgers und nicht bei den beauftragten Bearbeitern.

Die Steckbriefe für beide Nahverkehrspläne sind als Anhang beigelegt.

### **3.1 RNVP Ostholstein**

Insgesamt befasst sich der RNVP Ostholstein recht umfassend mit der Umsetzung der PBefG-Vorgaben. Die grundsätzliche Zielsetzung ist als durchaus ambitioniert zu beurteilen, auch die zur Untersetzung der Definition eines barrierefreien ÖPNV formulierten Leitsätze (siehe Kap. 4.3.6.1) zeigen dies auf. Positiv zu nennen ist auch die umfassende Berücksichtigung unterschiedlicher Zielgruppen bzw. Formen von Mobilitätseinschränkungen bei den Anforderungen und die in eigenen Kapiteln gebündelte Darstellung der Standards und Maßnahmen. Die Anforderungen decken ziemlich weitgehend die gesamte Bandbreite ab, es sind nur wenige Lücken erkennbar. Die Umsetzung der Anforderungen in Standards und konkrete Maßnahmen weist jedoch mehr Lücken auf, dies vor allem im Bereich Fahrgastinformation.

Einer Beurteilung der Beteiligung von Akteuren und insbesondere von Menschen mit Einschränkungen bzw. ihrer Interessenvertreter entzog sich der Plan weitgehend, indem dazu kaum Angaben gemacht wurden. Nach Angaben von BSK-Mitgliedern vor Ort gab es eine Anhörung unter Einbeziehung einschlägiger Verbandsvertreter bzw. des Beirats für Menschen mit Behinderung, so dass die relativ geringen PBefG-Mindestanforderungen als erfüllt anzusehen sind.

### 3.1.1 Handlungsfelder

In den Leitsätzen und den darauf aufbauenden Anforderungen sind alle vier Handlungsfelder, wie sie in Kapitel 2.1 dieses Berichts benannt wurden, umfassend abgedeckt. Positiv fällt vor allem auf, dass auch Anforderungen zu Service und Personal benannt werden, was trotz entsprechender Empfehlungen in einschlägigen Leitfäden in vielen Nahverkehrsplänen auch der letzten Jahre nicht der Fall ist. Die Standards in den vier Handlungsfeldern sind grundsätzlich anspruchsvoll formuliert, auffallend ist jedoch, dass konkrete Maßangaben oder Verweise auf entsprechende einschlägige Normen und Empfehlungen überwiegend vermieden werden.

Positiv zu erwähnen ist weiterhin, dass die verwendeten Formulierungen für die gesetzten Vorgaben überwiegend eine relativ hohe Verbindlichkeit aufweisen und viele Vorgaben ausdrücklich als „Muss“-Vorgaben benannt werden.

#### Fahrzeuge und Haltestellen

Die Anforderungen des RNVP Ostholstein decken nach überschlägiger Einschätzung grundsätzlich alle Elemente ab, mit denen Fahrgäste während einer ÖPNV-Fahrt in den Fahrzeugen in Berührung kommen. Vielfach werden diese jedoch rein qualitativ beschrieben und nicht weiter konkretisiert. So fehlen bspw. konkrete Vorgaben zu Bordhöhen und Spaltbreiten zwischen Fahrzeugen und Haltestellen, auch werden die Anforderungen an Aufstell- und Manövrierräumen in Fahrzeugen und an Haltestellen nicht weiter quantifiziert. Alle Anforderungen werden in einer gesonderten Tabelle dargestellt (vgl. Kap. 4.3.9, Tabelle 25), wobei die Anforderungen an eine kontrastreiche Gestaltung hervzuheben sind. In diesem Handlungsfeld ist daher der RNVP Ostholstein etwas umfassender als der NVP Mönchengladbach, trotz weitgehend fehlender konkreter Maßangaben.

**Abbildung 15:** Haltestelle „Fehmarn-Petersdorf, Alter Bahnhof“ mit Hochbord und taktilem Leitsystem



Quelle: plan:mobil

Die Qualitätsziele für barrierefreie Haltestellen im Regional- und Stadtbusverkehr im Kreis Ostholstein werden über die „Checkliste für barrierefreie Regionalbushaltestellen V3.0“ bzw. „Checkliste für barrierefreie Stadtbushaltestellen V3.0“ des Instituts Verkehr und Raum der Fachhochschule Erfurt definiert. Sie legen in zehn bzw. elf Teilbereichen detaillierte Standards fest, die eine problemlose barrierefreie Nutzung ermöglichen:

**Abbildung 2: Auszug aus dem RNVP Ostholstein (Kapitel 4.3.6.5, S. 79) als Beispiel für die formulierten Anforderungen zu Haltestellen**

Positiv zu werten ist auch, dass für die Ausstattung mit barrierefreien Fahrzeugen und den Haltestellenausbau konkrete zeitliche Ziele benannt sind (siehe Kapitel 4.3.6.4 und 4.3.6.6). Auch orientiert sich der NVP an einschlägigen Empfehlungen (vgl. Abbildung 2). Sehr positiv ist schließlich, dass bei Fahrzeugen explizit keine Ausnahmen vorgesehen sind und diese grundsätzlich immer barrierefrei zu gestalten sind. Die Ausnahmeparameter für Haltestellen entsprechen dem aktuellen Stand, wie er auch in den diversen Handlungsempfehlungen benannt wird. Analog gilt dies auch für den Aufbau der Priorisierung für den künftigen weiteren Ausbau.

### **Fahrgastinformation und Vertrieb**

Die barrierefreie Fahrgastinformation wird, auch wenn ihre Bedeutung in den Anforderungen umfassend dargestellt wird, in den Vorgaben ebenfalls wenig konkret behandelt. Die Standards sind mit wenigen Ausnahmen nicht weiter quantifiziert (vgl. Kap. 4.3.6, Tabelle 22 und Kap. 4.3.7, S. 86), zu letzteren gehören bspw. Angaben zur mittleren Lesehöhe von Aushängen und die Anlehnung der Schriften an die DIN 32975. Zwar wird grundsätzlich eine barrierefreie Gestaltung der Fahrgastinformation über die gesamte Reisekette sowie im Störungsfall gefordert, es fehlt aber eine ausdrückliche Vorgabe zur Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips. Auch differenzierte Vorgaben für unterschiedliche Beeinträchtigungen sind nicht vorhanden und werden nur bei einzelnen Aspekten abgedeckt.

Negativ zu vermerken ist auch, dass keine Ausnahmen für dieses Handlungsfeld benannt werden, obwohl aus der Bestandsaufnahme durchaus Defizite erkennbar werden und die Vorgaben hierzu nicht erkennen lassen, dass diese innerhalb der NVP-Laufzeit behoben werden sollen. Dies betrifft bspw. die Frage künftiger DFI-Anlagen; zu deren Barrierefreiheit fehlen jegliche Angaben, es werden auch keine Ausnahmen benannt.

### **Betrieb und Service**

Hinsichtlich des Handlungsfeldes Service/Betrieb werden insgesamt keine umfangreichen Vorgaben gesetzt, die relevanten Anforderungen gerecht werden könnten. Zwar sind diesbezügliche Anforderungen in den Leitsätzen benannt, zu entsprechenden Punkten wie bspw. einer entsprechenden Gestaltung des Winter- und Reinigungsdienstes fehlen jedoch konkrete Vorgaben. Grundsätzlich positiv ist jedoch, dass die Bedeutung des Personals für ein barrierefreies ÖPNV-Angebot in eine entsprechende Vorgabe zur Schulung im Umgang mit Menschen mit unterschiedlichen Einschränkungen umgesetzt wurde (vgl. Kap. 4.3.6, S. 85).

Ausnahmen für dieses Handlungsfeld werden nicht benannt, hierzu gibt es jedoch auch in einschlägigen Handlungsleitfäden keine konkreten Empfehlungen; solche wären bei diesem vorwiegend qualitativ zu gestaltenden Handlungsfeld auch schwierig auszustalten.

### **3.1.2 Formen von Beeinträchtigungen**

Der RNVP Ostholstein berücksichtigt in seinen grundsätzlichen Anforderungen und Leitsätzen alle wesentlichen Formen von Einschränkungen, seien es motorische, sensorische oder kognitive Formen. Er benennt zudem auch generell Senioren sowie Personen mit Gleichgewichtsstörungen. Der verfolgte Ansatz kann daher als umfassend bezeichnet werden und ist im Wesentlichen vollständig.

Nicht in allen entsprechend unserer Matrix als relevant ermittelten Handlungsfeldern sind diese Leitsätze und Anforderungen jedoch auch mit konkreten Maßnahmen hinterlegt. So sind zwar bspw. die spezifischen Anforderungen kleinwüchsiger Fahrgäste zur Erreichbarkeit von Bedienelementen und Sitzmöglichkeiten oder zu Nutzung von Aushanginformationen benannt, in den konkreten Vorgaben und Standards fehlen jedoch konkretere Angaben, bspw. maximal zulässige Sitzhöhe oder Angaben zur Anbringung von Fahrplänen.

## **3.2 NVP Mönchengladbach**

Auch der NVP Mönchengladbach behandelt die Umsetzung der PBefG-Vorgaben umfassend und mit einer grundsätzlich ambitionierten Zielsetzung. Der eigenständigen Definition (vgl. Kap. 3.1.4) folgen ebenfalls umfassend formulierte Leitsätze, die die unterschiedlichen Zielgruppen und Formen von Mobilitätseinschränkungen grundsätzlich vollständig abdecken. Ähnlich wie in Ostholstein sind in der konkreten Umsetzung der Anforderungen in Standards und Maßnahmen jedoch Lücken zu finden. Im Vergleich mit Ostholstein auffällig ist insbesondere, dass Standards und Vorgaben zur Barrierefreiheit nicht eigens in einem gesonderten Kapitel zusammengefasst dargestellt werden, sondern lediglich im Rahmen der generellen Standards für Fahrzeuge, Haltestellen usw. aufgelistet werden. Auffallend ist auch das weitgehende Fehlen konkreter zeitlicher Perspektiven, so etwa im Bereich Fahrgastinformation oder der Umrüstung von Haltestellen.

Im Unterschied zu Ostholstein werden im NVP Mönchengladbach mehr Angaben zur Beteiligung von Akteuren und von Menschen mit Einschränkungen bzw. ihrer Interessenvertreter gemacht. Neben einer begleitenden Öffentlichkeitsbeteiligung per Internet gab es mehrere Arbeitskreise und Gremien, die Einbeziehung von Behindertenverbänden wird ausdrücklich erwähnt (vgl. Kap. 12.2), die

Anforderungen des PBefG sind damit erfüllt. Inwieweit die konkrete Beteiligung inhaltlich angemessen war, kann jedoch rein anhand der Angaben in einem NVP in der Regel kaum beurteilt werden, so auch im Fall des NVP Mönchengladbach.

### **3.2.1 Handlungsfelder**

In seinen in Kapitel 8.1.5 formulierten Leitsätzen und den darauf aufbauenden Anforderungen deckt auch der NVP Mönchengladbach alle vier Handlungsfelder, wie sie in Kapitel 2.1 dieses Berichts benannt wurden, umfassend ab. Positiv fällt ebenfalls auf, dass Anforderungen zu Service und Personal benannt werden. Die Standards in den vier Handlungsfeldern sind ebenfalls grundsätzlich anspruchsvoll formuliert. Auffallend ist jedoch, dass die Langfristigkeit des Planungshorizonts gesondert betont wird, ohne dass konkreter erläutert wird, bis wann die Ziele des PBefG erreicht werden sollen (vgl. Kap. 8.1.5, S. 86), dies erweckt den Eindruck, dass damit auch die Priorität der Maßnahmen eher langfristig ist. Der NVP Mönchengladbach setzt im Vergleich mit dem RNVP Ostholstein mehr konkrete Maßangaben als Standards fest, bspw. eine genaue Mindestbordhöhe, Mindestgrößen der für Rollstuhlfahrer erforderlichen Bewegungsräume an Haltestellen, der Stellflächen in Fahrzeugen oder die verbindliche Ausstattung der Anlagen zur dynamischen Fahrgastinformation mit Sprachausgabe.

### **Fahrzeuge und Haltestellen**

Die Anforderungen für Fahrzeuge decken im NVP Mönchengladbach grundsätzlich alle Elemente ab, mit denen Fahrgäste während einer ÖPNV-Fahrt in den Fahrzeugen in Berührung kommen. Die Fahrzeugausstattung wird an diversen Stellen konkret beschrieben, bspw. die Mindestabsenkung per Kneeling oder die Ausstattung mit einer mechanischen Rampe und einer Rufeinrichtung an der zweiten Tür. Für Haltestellen sind die Anforderungen umfassend und decken auch die Belange der verschiedenen Formen von Beeinträchtigung ab (vgl. Kap. 8.3.8, Tabelle 30). Auch hier sind die Anforderungen teils weiter quantifiziert, mit Benennung der Bordhöhe und der nötigen Bewegungsräume für Rollstuhlfahrende an Haltestellen. Es fällt auf, dass viele technischen Vorgaben hinsichtlich Haltestelleninfrastruktur und Fahrzeuge mehrfach aufgegriffen werden, einmal unter Qualitätsstandards sowie nochmals in den jeweiligen Maßnahmenkapiteln bspw. zu Haltestellen.

Nicht mehr dem heutigen Stand entsprechend, jedoch wohl der Erarbeitung bereits in den Jahren 2016/17 geschuldet ist allerdings die Bordhöhe von 16 cm, neuere NVP setzen inzwischen oft Werte von 21 oder 22 cm als Vorgabe. Schwächer als im RNVP Ostholstein sind jedoch die Vorgaben und Standards

hinsichtlich des weiteren Platzangebots sowie der kontrastreichen Gestaltung und weiteren Anforderungen von blinden oder seingeschränkten Fahrgästen.

Ausnahmen werden bei Fahrzeugen in Mönchengladbach nicht explizit benannt, anders als in Ostholtstein. Jedoch ist die Vorgabe zum grundsätzlichen Einsatz niederfluriger Fahrzeuge so formuliert, dass implizit keine Ausnahmen vorgesehen sind. Ausnahmeparameter für Haltestellen werden aufgelistet, sie sind denen in Ostholtstein recht ähnlich und entsprechen dem aktuellen Stand, wie er auch in den diversen Handlungsempfehlungen benannt wird. Analog gilt dies auch für den Aufbau der Priorisierung für den künftigen weiteren Ausbau im entsprechenden Maßnahmensteckbrief (vgl. Kap. 10.3, Steckbrief I-1)

### **Fahrgastinformation und Vertrieb**

Im Vergleich mit Ostholtstein umfasst der Mönchengladbacher NVP deutlich mehr Vorgaben zur barrierefreien Fahrgastinformation. So wird hier explizit das Zwei-Sinne-Prinzip als Basis gefordert, wenn auch mit relativ wenig verbindlichen Formulierungen. In der Formulierung konkreter ist auch die Vorgabe „einfacher Sprache“, während in Ostholtstein lediglich „leicht verständliche Sprache“ gefordert wird. Auch die weiter konkretisierten Standards sind grundsätzlich umfassend und decken alle Anforderungen an die Fahrgastinformation über die gesamte Reisekette ab. Anders als bei Fahrzeugen und Haltestellen werden jedoch diese Vorgaben nicht weiter quantifiziert und bleiben eher allgemein. Die Vorgaben zum Vertrieb bleiben eher schwach und allgemein, positiv zu nennen ist jedoch die Berücksichtigung geeigneter Bedienhöhen für Automaten.

Ausnahmen von den Vorgaben zur Fahrgastinformation und zum Vertrieb sind im NVP Mönchengladbach nicht benannt. Lediglich indirekt werden Ausnahmen für die Ausrüstung mit DFI-Anzeigern mit Sprachausgabe benannt, indem diese lediglich für bestimmte Haltestellenkategorien vorgegeben werden.

### **Betrieb und Service**

Hinsichtlich des Handlungsfeldes Service/Betrieb setzt der NVP Mönchengladbach nur wenige Vorgaben, die relevanten Anforderungen gerecht werden könnten. Gefordert wird lediglich, dass auch die barrierefreie Nutzbarkeit durch Reinigung und Wartung sichergestellt werden soll, dieser Leitsatz wird aber nicht weiter konkretisiert. Hinsichtlich Personal wird immerhin die entsprechende Unterstützung durch Fahrerschulungen benannt, nicht nur zum Verhalten ggü. Fahrgästen, sondern auch zur Bedienung von Rampen und der spaltminimierenden Anfahrt an barrierefrei gestaltete Haltestellen (vgl. Kap. 8.3.12).

Wie im RNVP Ostholtstein werden auch in Mönchengladbach keine Ausnahmen benannt, die dort benannten Rahmenbedingungen gelten natürlich auch hier.

### 3.2.2 Formen von Beeinträchtigungen

Der NVP Mönchengladbach berücksichtigt in seinen grundsätzlichen Anforderungen und Leitsätzen ebenfalls alle wesentlichen Formen von Einschränkungen, seien es motorische, sensorische oder kognitive Formen. Er benennt zudem auch generell Senioren sowie Personen mit Gleichgewichtsstörungen. Der verfolgte Ansatz kann daher als umfassend bezeichnet werden und ist im Wesentlichen vollständig. Bedingt durch die gleichen Bearbeiter weisen beide NVP hier eine große inhaltliche Ähnlichkeit und weitgehende Übereinstimmung auf. In Abbildung 3 ist beispielhaft ein Auszug aus der entsprechenden Tabelle im NVP Mönchengladbach benannt. Diese findet sich in ähnlicher Form auch im RNVP Osthofen und deckt außer den hier erkennbaren Gruppen auch alle weiteren eingangs in Kapitel 2.2 als Basis für die vorliegende Analyse genannten Formen von Beeinträchtigung ab.

Ähnlich, wenn auch weniger als im RNVP Osthofen sind auch im NVP Mönchengladbach nicht in allen entsprechend unserer Matrix als relevant ermittelten Handlungsfeldern konkreten Maßnahmen benannt, die die Leitsätze und Anforderungen weiter spezifizieren.

■ Tabelle 20: Grundanforderungen an die Gestaltung eines „barrierefreien ÖPNV“ aus Sicht verschiedener Nutzergruppen mit Mobilitätseinschränkungen

| Benutzergruppe mit Mobilitätseinschränkung <sup>a)</sup>  | wesentliche Grundanforderung an die Gestaltung der ÖPNV-Infrastruktur aus Sicht der jeweiligen Nutzergruppe <sup>b)</sup> , „   |
|---|---|
| Gehbehinderte Personen mit und ohne Rollator/ Gehwagen (auch Fahrgäste mit Kinderwagen bzw. sperrigem Gepäck) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• niveaugleiche, nahezu spaltfreie sowie neigungsarme Erreichbarkeit der Bahn- bzw. Bussteigkante</li> <li>• niveaugleicher, nahezu spaltfreier sowie neigungsarmer Einstieg in das Fahrzeug</li> <li>• niveaugleiche, nahezu spaltfreie sowie neigungsarme Erreichbarkeit der geeigneten Sitzplätze/ Stellflächen im Fahrzeug</li> <li>• Haltestangen und -griffe im gesamten Fahrzeug</li> <li>• rutschfeste/ rutschhemmende Oberflächen</li> <li>• ausreichende Bewegungsräume an Haltestellen und in Fahrzeugen</li> <li>• ausreichend hohe Haltestellendichte für kurze Zu-/ Abgangswege</li> </ul> |
| Blinde und sehbehinderte Personen   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• (visuell und taktil) kontrastierende Gestaltung der Anlagen und Elemente</li> <li>• (visuelle und taktile) Wahrnehmbarkeit von Einbauten, räumlichen Einschränkungen usw. (z. B. Möblierung)</li> <li>• durchlässige lückenlose Orientierbarkeit/ Wegeleitung</li> </ul>   |

Abbildung 3: Beispiel aus dem NVP Mönchengladbach zu den Grundanforderungen der verschiedenen Benutzergruppen mit Mobilitätseinschränkungen

### 3.3 Fazit

Insgesamt führen beide Nahverkehrspläne eine umfangreiche Auseinandersetzung mit der Thematik vollständiger Barrierefreiheit. Beide formulieren Leitsätze und grundsätzliche Vorgaben in unterschiedlichem Detaillierungsgrad und unterschiedlicher Verbindlichkeit für alle Handlungsfelder. Erkennbar ist, dass vor allem Vorgaben für Infrastruktur und Fahrzeuge eher differenziert werden als für Information und Vertrieb bzw. Service und Betrieb, entsprechend werden für letztere beiden Handlungsfelder auch keine Ausnahmen formuliert.

Im Vergleich nehmen sich beide NVP letztlich nicht viel. Sie setzen hinsichtlich der Konkretisierung und Quantifizierung ihrer Vorgaben unterschiedliche Schwerpunkte. Abgesehen vom geringen Konkretisierungsgrad der Vorgaben decken sie dennoch in Summe in den beiden Handlungsfeldern Fahrzeuge und Infrastruktur die grundsätzlichen Anforderungen, die aus Sicht von Betroffenen wie auch von einschlägigen Handlungsempfehlungen und Leitfäden ab. Wo der eine NVP Stärken hat, hat der andere eher schwächere Vorgaben, so dass in Summe beide als qualitativ ähnlich beurteilt werden können. Im Bereich Fahrgastinformation sind dagegen beide weniger gut aufgestellt, wobei hier Mönchengladbach etwas besser abschneidet.

Im Vergleich mit dem durchschnittlichen Stand sind beide Nahverkehrspläne durchaus positiv zu bewerten, ihre Bearbeiter haben sich umfangreich mit den Anforderungen, die die PBefG-Vorgabe aus den Blickwinkeln sowohl der Reisekette im ÖPNV wie auch aus unterschiedlichen Formen der Einschränkungen ergeben, befasst. In den Anforderungen sind sie umfassend, und vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus Aufstellungsprozessen war die teils schwächere Konkretisierung und Formulierung von Standards in den einzelnen Handlungsfeldern eine wohl weniger fachlich als eher politisch zu entscheidende Frage.

Wie auch in anderen Fällen ist jedoch offen, inwieweit die in Summe durchaus angemessenen Standards während des Umsetzungszeitraums Anwendung finden bzw. noch finden. Hierzu wäre ein Abgleich mit dem tatsächlich erreichten Stand im Rahmen der jeweiligen NVP-Fortschreibung sinnvoll.

## **4 Anhang**

### **4.1 Steckbrief RNVP Ostholstein**

### **4.2 Steckbrief NVP Mönchengladbach**