

Straßen- verkehrstechnik

12

Dezember 2022
66. Jahrgang

www.strassen-
verkehrstechnik-
online.de

Organ der FGSV Köln | BSVI München | FSV Wien



Themenheft
Mobilität und
Inklusion

Themenheft Mobilität und Inklusion



Mobilitäts-
beeinträchtigung und
Barrierefreiheit

Stand der
inkluisiven Mobilität in
Deutschland im ÖV

Anforderungen
an barrierefreie
Ladeplätze

Zum Themenheft „Mobilität und Inklusion, ein unterbelichtetes Thema?“

Liebe Leserinnen und Leser,

das Zusammenspiel von Inklusion und Mobilität stellt ein bislang eher unterbelichtetes Thema dar, wird vom Thema Barrierefreiheit von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Nutzergruppen des ÖPNV abgesehen. Ausgehend von der UN-Behindertenrechtskonvention beschränkt sich das Thema aber nicht nur auf den ÖPNV, sondern auf alle Verkehrsmittel und Fortbewegungsarten, sodass eine Zugänglichkeit und Barrierefreiheit für alle Mobilitätsnotwendigkeiten und Mobilitätsbeeinträchtigungen, nicht nur für Menschen mit Behinderungen im engeren Sinn, gegeben sein soll. Damit soll eine Diskriminierung von Menschen mit besonderen Bedürfnissen vermieden werden.

Der Begriff Inklusion erweitert also die Zielgruppe auf alle Gruppen von mobilitätsbeeinträchtigten Personen, z. B. aus sozialen Gründen, und auf Personen im ländlichen Raum. Er zielt darauf ab, dass nicht die Anpassung der Individuen, sondern die Anpassung und Verbesserung der Mobilitätsangebote eine angemessene umfassende Berücksichtigung der Bedürfnisse mobilitätsbeeinträchtigter Personen sicherstellt und dadurch eine Teilhabe/Partizipation am gesellschaftlichen Leben für alle ermöglicht wird. Untersuchungen zeigen, dass die Personengruppe mit Mobilitätsbeeinträchtigungen weitaus größer ist, als die der mit Behinderungen im engeren Sinne. Ein Grundsatzbeitrag des Themenheftes nimmt sich dieser Fragestellung an.

Das Thema Inklusion im Verkehrsbereich hat auch deshalb große Aktualität, weil ab 1.1.2022 laut gesetzlichen Vorgaben in Deutschland vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV gegeben sein sollte. Deshalb beschäftigt sich ein Beitrag in diesem Themenheft u. a. mit der Frage, inwieweit dieses Ziel im Spannungsfeld zwischen fragmentierten gesetzlichen sowie strukturellen Rahmenbedingungen und gelebter Praxis erreicht wurde. Es ist auch zu beachten, dass die aktuelle Krise der Energieversorgung, die steigenden Energiepreise und die Transformationsziele in eine nachhaltige Energieversorgung für viele Bevölkerungsgruppen den Zugang zu leistbarer Mobilität erschweren wird.

Die neuen Technologien, wie automatisiertes Fahren, Digitalisierung der Mobilität und Elektro- bzw. fossilfreie Mobilität lassen neue Fragen in Bezug auf Inklusion aufkommen, inwie-



em. o. Univ.-Prof. DI Dr.
Gerd Sammer

Universität für Bodenkultur Wien
Institut für Verkehrswesen
Department für Raum, Landschafts-
und Infrastrukturplanung
Mitglied des Wissenschaftlichen
Beirats dieser Zeitschrift



Dr. phil. Dipl.-Geogr.
Markus Rebstock

Referent für Bauen, Öffentlicher Raum
und Mobilität
Deutsche Rentenversicherung
Bundesfachstelle Barrierefreiheit
Berlin

weit sie diese fördern oder neue Barrieren schaffen. Untersuchungen zeigen, dass sowohl Potentiale, als auch Risiken vorhanden sind, die Handlungsbedarf und eine wissenschaftliche Durchleuchtung erfordern. Diese Themen werden in zwei Beiträgen behandelt.

Schließlich wurde auch ein Beitrag zum Thema „Transport and gender inequality in public transportation“ in Englisch auf Empfehlung der Generaldirektion für Mobilität und Verkehr in der Europäischen Kommission aufgenommen, weil er die Breite des Themas der Inklusiven Mobilität auf europäischer Ebene widerspiegelt. Die Kurzfassung finden Sie in diesem Heft auf Seite 926, die Langfassung in englischer Sprache im Internet auf https://www.kirschbaum.de/fileadmin/user_upload/Strassenverkehrstechnik/Whitepaper/SVT_12-2022_Fachbeitrag_Donkor_et_al.pdf. In diesem Beitrag werden ein Bewertungsrahmen zur fairen Berücksichtigung der Bedürfnisse von genderspezifischen Nutzergruppen des ÖPNV entwickelt und wesentliche quantitative Ergebnisse dargestellt.

Was ist Ihre fachliche Meinung und Erkenntnis zu dem Thema? Schreiben Sie an die Redaktion der Straßenverkehrstechnik, um eine fachliche Diskussion zu starten!

Gerd Sammer und Markus Rebstock

Zum Stand der inklusiven Mobilität in Deutschland am Beispiel öffentlicher Personenverkehr

Im Sinne einer inklusiven Mobilität sollten Menschen mit Behinderungen alle Mobilitätsangebote gleichberechtigt nutzen können. Da die Mobilität in Deutschland aber durch einen sehr ausdifferenzierten Rechtsrahmen geregelt ist, ergeben sich auch die Rechte von Menschen mit Behinderungen aus einem komplexen Zusammenspiel nationaler, europäischer und internationaler Normen. Anhand des öffentlichen Personenverkehrs wird beispielhaft aufgezeigt, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen im Spannungsfeld zwischen fragmentierten gesetzlichen Vorgaben und gelebter Praxis dem Ziel einer inklusiven Mobilität mitunter nicht immer dienlich sind. Aus der rechtlichen Fragmentierung folgen u. a. hohe Koordinierungs- und Abstimmungserfordernisse auch über Zuständigkeitsgrenzen auf unterschiedlichsten staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen hinweg, um Barrierefreiheit konsistent sicherzustellen. Letztlich sind aber auch die Gesetzgeber gefordert, den rechtlichen Rahmen in ihrer Verantwortung in einer Weise zu novellieren, dass Reibungsverluste zuungunsten einer inklusiven Mobilität aufgrund fragmentierter rechtlicher Bestimmungen beseitigt bzw. minimiert werden.

In terms of inclusive mobility, people with disabilities should be able to use all mobility offers on an equal footing. However, since mobility in Germany is regulated by a very differentiated legal framework, the rights of people with disabilities also result from a complex interplay of national, European and international legal standards. Public transport is used as an example to show that the current framework conditions in the area of conflict between fragmented legal requirements and everyday practice are not always conducive to the goal of inclusive mobility. Among other things, the legal fragmentation results in high coordination and harmonisation requirements, also across responsibility boundaries and at a wide variety of state and social levels, to consistently ensure accessibility. However, the legislation authorities are also invited to amend their legal framework in a way that disadvantages to inclusive mobility are eliminated or minimized.

doi.org/10.53184/SVT12-2022-2

1 Vorbemerkung

In Anlehnung an die allgemeinen Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Vereinte Nationen 2008) gelten als Maßstäbe für eine inklusive Mobilität im vorliegenden Beitrag insbesondere die volle und wirksame Teilhabe an der Gesellschaft (Präambel UN-BRK) sowie die Zugänglichkeit (Art. 3 UN-BRK). Der UN-BRK liegt demnach der menschenrechtliche Anspruch

zugrunde, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt alle Mobilitätsangebote in Deutschland nutzen können, gleichzeitig aber auch den vorhandenen allgemeinen Defiziten und Restriktionen im Mobilitätssektor unterliegen. Das schließt Sonderlösungen bei der Mobilität, sofern sie nicht im Einzelfall begründet liegen, vom Grundsatz her aus.

Mobilität in Deutschland findet vor dem Hintergrund eines sehr ausdifferenzierten Rechtsrahmens sowie unterschiedlicher institutioneller Verantwortlichkeiten statt – wobei sich die Rechte von Menschen mit Behinderungen „aus einem komplexen Zusammenspiel nationaler, europäischer und international-menschenrechtlicher Normen [ergeben].“ (Tolmein 2019, S.19) Diese Fragmentierung ist historisch gewachsen und, sollen der Föderalismus in Deutschland und die europäische Integration nicht infrage gestellt werden, allenfalls punktuell aufzulösen. Für Menschen ohne Beeinträchtigungen sind damit zwar bisweilen Beschwerlichkeiten verbunden, vor allem wenn es um verkehrsmittelübergreifende Netze und Verknüpfungen geht. Für Menschen mit unter-

schiedlichen Beeinträchtigungen führt dies allerdings dazu, dass inklusive Mobilität in überschaubaren Zeiträumen ein kaum erreichbares Ziel darstellt.

Gewiss erhebt der vorliegende Beitrag keinen Anspruch darauf, ein vollumfängliches Bild zum Stand der inklusiven Mobilität in Deutschland zu zeichnen, da dies einerseits den Umfang dieses Formates bei Weitem übersteigen würde sowie andererseits aufgrund nicht zur Verfügung stehender oder qualitätsmangelbehafteter Daten wissenschaftlich nicht ausreichend belastbar wäre. Indes wird anhand des öffentlichen Personenverkehrs beispielhaft das Spannungsfeld zwischen fragmentierten gesetzlichen Vorgaben und gelebter Praxis verdeutlicht.

2 Europäische Regelungen

Die Europäische Union garantiert Menschen mit Behinderungen Fahrgastrechte im Hinblick auf unterschiedliche Verkehrsmittel wie z. B. Eisenbahnen, geregelt in der Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2007) bzw. ab

■ Verfasser

Dr. phil. Volker Sieger
volker.sieger@kbs.de
Leiter

Dr. phil. Dipl.-Geogr. Markus Rebstock
markus.rebstock@kbs.de
Referent für Bauen, Öffentlicher Raum und Mobilität

Deutsche Rentenversicherung
Bundesfachstelle Barrierefreiheit
Knappschaft-Bahn-See
Wilhelmstraße 139
10963 Berlin

7.6.2023 in der Verordnung (EU) 2021/782 (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2021) oder Kraftomnibusse in der Verordnung (EU) Nr. 181/2011 (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2011).

Darüber hinaus werden in der Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 (TSI PRM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2014) technische Spezifikationen für die Interoperabilität des europäischen Eisenbahnsystems festgelegt. Die TSI PRM sollen die Zugänglichkeit des Schienenpersonennah- und -fernverkehrs für Menschen mit Behinderungen gewährleisten und normieren die Zugänglichkeit sowohl der Fahrzeuge als auch der Infrastruktur. Ausgenommen sind lediglich lokale und regionale Eisenbahnsysteme sowie der schienengebundene ÖPNV entsprechend der Richtlinie 2008/57/EG (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2008).

Die Fahrgastrechte für Menschen mit Behinderungen im Eisenbahnverkehr legen allerdings ihren Schwerpunkt nicht auf eigenständige Nutzbarkeit des Bahnsystems im Sinne der UN-BRK (vgl. Kapitel 1) und der bundesdeutschen Barrierefreiheitsdefinition (vgl. Kapitel 3), sondern auf Hilfeleistungen von Seiten der Eisenbahnverkehrs- (EVU) und/oder Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU, vgl. Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2007, Art. 22-24). Dies bedingt, dass Bahnhöfe mit Personal besetzt sind, sofern keine fahrzeuggebundene Einstiegshilfe vorhanden ist und vom Zugpersonal auch bedient werden kann. Darüber hinaus ist eine Voranmeldung der benötigten Hilfeleistung erforderlich. Beide Voraussetzungen basieren auf der Annahme, dass ein eigenständiges Betreten und Verlassen des Zuges zumindest für Menschen mit Mobilitätshilfen wie einem Rollstuhl im bestehenden Eisenbahnsystem nicht per se möglich ist. Das Anlegen einer Rampe oder Betätigen eines Hublifts durch Zug- oder Bahnhofspersonal wird dementsprechend als diskriminierungsfrei angesehen, wobei es EVU und EIU in Abstimmung untereinander freisteht, das Procedere des Ein- und Ausstiegs unter Berücksichtigung des vorhandenen Fahrzeugmaterials sowie ggf. das Vorhalten von Personal am Bahnhof selbst festzulegen. Die Pflicht behinderter Reisender zur Voranmeldung soll eine entsprechende Disposition durch EVU und EIU ermöglichen. Gleiches gilt für die Verpflichtung des Fahrgastes mit Behinderung, sich vor Beginn der Reise frühzeitig an einem festgelegten Ort einzufinden (vgl. Europäi-

sches Parlament, Europäischer Rat 2007, Art. 24 d-e), sofern der Einstieg durch Bahnhofspersonal gewährleistet wird. Inwiefern mit der ab dem 7.6.2023 geltenden Verordnung (EU) 2021/782 in der Praxis substantielle Änderungen verbunden sein werden, ist derzeit noch nicht absehbar.

Die TSI PRM legen für den Neubau bzw. die umfassende Modernisierung von Bahnsteigen und Bahnhöfen sowie die Zulassung von Fahrzeugen zwar Mindeststandards hinsichtlich der Zugänglichkeit fest. Diese beinhalten allerdings, neben Rampenneigungen, die weit jenseits des Zulässigen in Bezug zum barrierefreien Bauen nach deutschem Regelwerk (vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. – Arbeitsgruppe Straßenentwurf 2011, S. 46 und Deutsches Institut für Normung e. V. Dezember 2014, S. 8) liegen, die Möglichkeit, dass Fahrzeug- bzw. Einstiegshöhen und Bahnsteighöhen nicht niveaugleich aufeinander abgestimmt sind. Die TSI PRM lassen diesbezüglich grundsätzlich zwei Bahnsteighöhen (55 cm und 76 cm über Schienoberkante) zu (vgl. Kapitel 4).

Die Verordnung (EU) Nr. 181/2011 über Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr regelt in erster Linie den Fernlinienverkehr, beinhaltet jedoch eine entscheidende Bestimmung, welche die Beförderung mit Omnibussen generell betrifft. Demnach kann eine Beförderung versagt werden, „wenn es wegen der Bauart des Fahrzeugs oder der Infrastruktur, einschließlich der Busbahnhöfe und Bushaltestellen, physisch nicht möglich ist, den Einstieg, den Ausstieg oder die Beförderung des behinderten Menschen oder der Personen mit eingeschränkter Mobilität auf sichere und operationell durchführbare Weise vorzunehmen.“ (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2011, Art. 10 Abs. 1 b)

3 Rechtsrahmen in Deutschland

Als rechtliche Grundlage maßgebend für die Barrierefreiheit im Schienenpersonenverkehr ist § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO, Bundesminister für Verkehr 2019). Als Instrument für die Herstellung von Barrierefreiheit bei Bahnanlagen und Fahrzeugen ist danach vorgeschrieben, dass die Eisenbahnunternehmen entsprechende Programme zur Barrierefreiheit aufstellen, die sie über ihre Aufsichtsbehörde an das für das Zielvereinbarungsregister

nach § 5 Abs. 5 BGG zuständige Bundesministerium übermitteln. Zu einem konkreten Zeithorizont in Bezug zur Erstellung der Programme, zur Herstellung von Barrierefreiheit sowie zu einzelnen hierfür notwendigen Maßnahmen existieren in der EBO keine Vorgaben. Auch die jeweilige Aufsichtsbehörde übt diesbezüglich keine Kontrollfunktion aus.

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG, Deutscher Bundestag 2021) regelt im Wesentlichen den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Darüber hinaus beinhaltet es Bestimmungen für den Fernlinienverkehr mit Bussen, den Linienbedarfsverkehr sowie den Gelegenheitsverkehr, die für eine inklusive Mobilität allesamt bedeutsam sind.

§ 8 Abs. 3 PBefG schreibt vor, dass die Aufgabenträger des ÖPNV in ihren jeweiligen Nahverkehrsplänen (NVP) die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen haben, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 1.1.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Obwohl diese Festlegung bereits seit dem Jahr 2013 existiert, konnte die Frist zur Herstellung vollständiger Barrierefreiheit in der Mehrzahl der Kommunen und Regionen nicht eingehalten werden (vgl. Kapitel 5).

Fernlinienbusse müssen nach § 42b PBefG barrierefrei gestaltet sein und über mindestens zwei Stellplätze für Rollstuhlnutzende verfügen. Diese Verpflichtung ist allerdings erst seit dem Jahr 2020 verbindlich, da den Betreibern bei Einführung der neuen Verkehrsart Fernlinienbus in 2013 eine Übergangsfrist bis 2016 bzw. 2020 eingeräumt wurde. Inwieweit das Gros dieser Fahrzeuge heute bereits barrierefrei gemäß der gesetzlichen Vorschrift ist, kann aufgrund fehlender Daten nicht beurteilt werden. Zwar geht aus einem Bericht des Bundesamtes für Güterverkehr hervor, dass im Rahmen einer Marktbeobachtung die befragten Busunternehmen angaben, die gesetzlichen Anforderungen für alle Fahrzeuge zu erfüllen (Bundesamt für Güterverkehr 2022, S. 32). Ein Blick auf die Webseite des deutschen Marktführers FlixBus lässt daran allerdings zweifeln: „Wenn Du mit dem Rollstuhl im Bus reisen möchtest, musst Du vorab mit dem Kundenservice abklären, ob das Reisen mit Rollstuhl auf Deiner gewünschten Buslinie möglich ist. FlixBus verfügt aktuell über eine begrenzte Anzahl an Buslinien, auf denen es diese Möglichkeit gibt. Dies hängt vom eingesetzten Bus und den Bedingungen zur

Erreichbarkeit der Infrastruktur an den Haltestellen ab.“ (Flix SE 2022) Ebenso könnte die Ergänzung im PBefG im Jahr 2021, mit der bei Zuwiderhandlung gegen § 42b PBefG ein Bußgeld von bis zu 10.000 € erhoben werden kann (§ 61 Abs. 2 PBefG), dahingehend interpretiert werden, dass der Gesetzgeber hier offensichtlich Handlungsbedarf gesehen hat.

Mit der PBefG-Novelle 2021 wurde erstmals auch die Verkehrsart Bedarfsverkehr (§ 44 Linienbedarfsverkehr und § 50 Gebündelter Bedarfsverkehr) rechtlich eingeführt. Inwieweit Bedarfsverkehre zu einer inklusiven Mobilität beitragen können, ist aufgrund des kurzen Zeitraums seit ihrer Einführung derzeit nicht zu beurteilen. Allerdings wird auch bei dieser Verkehrsart entscheidend sein, dass die Barrierefreiheit von Anfang an mitgedacht und auch umgesetzt wird, um inklusive Mobilität erreichen zu können (vgl. hierzu auch den Beitrag von Knoll et al. in diesem Heft).

4 Zusammenspiel rechtlicher Regelungen

Das reibungslose Zusammenspiel unterschiedlicher rechtlicher Regelungen ist von besonderer Bedeutung, damit Menschen mit Behinderungen Mobilitätsangebote gleichberechtigt nutzen können. Dazu muss der vorhandene Rechtsrahmen aber auch das Ziel einer inklusiven Mobilität befördern, auf keinen Fall jedoch behindern.

In Bezug zum Schienenpersonenfernverkehr ist zu konstatieren, dass die europäischen Fahrgastrechte (vgl. Kapitel 2) letztlich ein bestehendes System konservieren. Die Deutsche Bahn AG als Hauptakteur im bundesdeutschen Fernverkehr bietet in ihrer ICE-Flotte bisher ausschließlich Hochflurfahrzeuge mit Stufen im Eingangsbereich an. Die Bestimmungen der EBO lassen dies uneingeschränkt zu (vgl. Kapitel 3) und die europäischen Fahrgastrechte für den Bahnverkehr definieren Rechte für Menschen mit Behinderungen dahingehend, dass ihnen Hilfe gewährt wird. Der Grundsatz der Barrierefreiheit im Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (BGG, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2002) „ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ (§ 4 BGG) wird damit konterkariert (vgl. Tolmein 2019, S. 29 f.).

Am Beispiel des Schienenpersonennahver-

kehrs (SPNV) in Deutschland lässt sich aufzeigen, welche weiteren entscheidenden Schwachpunkte das Zusammenspiel unterschiedlicher Rechtssetzungen mit sich bringen kann. Wie bereits in Kapitel 2 dargelegt, definieren die TSI PRM Mindeststandards für barrierefreie Fahrzeuge im Bahnverkehr. Gleichzeitig werden unter dem Gesichtspunkt der Barrierefreiheit zwei unterschiedliche Bahnsteighöhen zugelassen. Angesichts fehlender Vorgaben der EBO für Eisenbahnunternehmen, welche Maßnahmen hinsichtlich der Barrierefreiheit konkret zu erfüllen sind, kommt dementsprechend den Aufgabenträgern des SPNV eine besondere Bedeutung zu, eine systemische Abstimmung zwischen Fahrzeug- und Bahnsteighöhen (vgl. Deutsches Institut für Normung e.V. Dezember 2014, S. 23) auch über Zuständigkeitsgrenzen hinweg zu gewährleisten. Im Rahmen der Bestellung von Verkehrsleistungen obliegt es ihnen, das aufgrund europäischen Rechts Mögliche mit dem in ihrem Verantwortungsbereich Notwendigen in Einklang zu bringen.

Ganz offensichtlich gelingt dies nicht immer, wenn, wie am Beispiel Schleswig-Holsteins ersichtlich, in Verkehrsleistungsausschreibungen lediglich die Zulassung gemäß TSI PRM als Kriterium der Barrierefreiheit dient (Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein 2020). Eine öffentliche Debatte über die, von Seiten der Fahrgastverbände und der Verbände von Menschen mit Behinderungen kritisierte, eingeschränkte Barrierefreiheit der bestellten Fahrzeuge wie beispielsweise in den Lübecker Nachrichten (Pohlmann 2019) findet sich in dieser Intensität eher selten. Dass vermeintlich barrierefreie Züge durch einen Aufgabenträger angeschafft wurden, die anschließend von den Fahrgästen mit Behinderungen kritisiert werden, ist jedoch kein Einzelfall in Deutschland. Als neuralgische Punkte haben sich diesbezüglich zwei Faktoren herausgestellt: Zum einen das Konstrukt des Doppelstockwagens, welcher durch seine Neigungen im Einstiegsbereich suboptimale Bedingungen für Menschen mit Mobilitätshilfen wie einem Rollstuhl oder Rollator aufweist, oftmals aber zur Bewältigung hoher Fahrgastzahlen angeschafft wird (vgl. Koch 2010). Zum anderen das nur langfristig lösbare, weil historisch gewachsene Problem bestehender Bahnsteighöhen von 55 cm in vielen SPNV-Netzen (vgl. z. B. Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft 2008, S. 39) und von 76 cm

an Knotenpunkten des Fern- und Nahverkehrs (vgl. z. B. Schönholtz 2019).

Auffällig in diesem Zusammenhang ist, dass die Gesetzgeber (Bund bzw. Länder), anders als für den ÖPNV, für Aufgabenträger im SPNV einerseits keine Eigenverpflichtung zur Aufstellung von Schienennahverkehrsplänen oder ähnlichen strategischen Programmen sowie andererseits auch keine Anhörungs- bzw. Beteiligungsrechte für Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände bei Entscheidungen zum SPNV verankert haben. Dass solche Rechte gleichwohl nicht zwingend zu inklusiven Lösungen führen, zeigen z. B. die verschiedenen Programme der Deutschen Bahn AG zur Herstellung von Barrierefreiheit. Darin werden die bestehenden Dissenspunkte teilweise wortgleich in jedes weitere Programm übernommen (vgl. Deutsche Bahn AG 2021, S. 70 ff.), bleiben also ungelöst. Dennoch zeigen zahlreiche Beispiele, insbesondere im ÖPNV (vgl. z. B. Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V. 2021, S.165), dass ein Anhörungs- bzw. Beteiligungsrecht ein wichtiges Korrektiv sein kann, um beispielsweise auf Verkehrsausschreibungen im SPNV, wie sie in Schleswig-Holstein stattgefunden haben, frühzeitig Einfluss nehmen zu können.

5 Wurde die Barrierefreiheit im ÖPNV bereits erreicht?

Wie in Kapitel 3 erwähnt, sollten die Aufgabenträger des ÖPNV in ihren Nahverkehrsplänen darstellen, wie bis zum 1.1.2022 eine vollständige Barrierefreiheit erreicht wird bzw. werden kann. Gleichwohl ermöglicht das PBefG auch Ausnahmen von der genannten Frist. Diesbezüglich gilt laut Gesetzgeber als Maßstab, dass *„das Regelausnahmeprinzip zur Anwendung kommen [muss] und im Nahverkehrsplan müssen die Ausnahmen von der Regel auch klar benannt und ggf. begründet werden. Dabei ist klar, dass insbesondere die Infrastruktur nicht losgelöst von Modernisierungsmaßnahmen nur zum Zwecke der Herstellung von Barrierefreiheit umfangreich modernisiert werden kann. Gleiches gilt für den Ersatz von Fahrzeugen insbesondere Schienenfahrzeugen. In jedem Fall muss aber sichergestellt sein, dass bei Modernisierungsmaßnahmen oder bei Fahrzeugneubeschaffungen ohne Ausnahme für Barrierefreiheit gesorgt wird.“* (Deutscher Bundestag 2011, S. 22)

Demnach wurde der Fokus des § 8 Abs. 3 PBefG auf Neubau und -beschaffung im Rahmen regulärer Erneuerungszyklen gelegt. Allerdings wird *„eine vollständig barrierefreie Nutzbarkeit [...] sich selbst bei Neuanlagen aus verschiedenen Gründen nicht immer herstellen lassen. Im Bestand sind noch größere Probleme zu bewältigen und Zielkonflikte zu lösen.“* (Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V. 2021, S.15)

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen war nicht wirklich damit zu rechnen, dass der ÖPNV in Deutschland bis zum 1.1.2022 vollständig barrierefrei gestaltet sein wird. Gleichwohl durfte angesichts der gesetzlichen Forderungen zu erwarten sein, dass sich eine sachgerechte Umsetzung des § 8 Abs. 3 PBefG *„in einer ernsthaften Auseinandersetzung mit Barrierefreiheit im NVP im Sinne einer strategischen Nahverkehrsplanung äußert, die unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen nachvollziehbar, detailliert und begründet darstellt, wie und inwieweit bis 2022 Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitäts- und Sinneseinschränkungen hergestellt werden kann.“* (Rebstock 2017, S. 385)

Ob bzw. inwieweit die Aufgabenträger diese strategische Barrierefreiheitsplanung im Rahmen ihrer NVP-Aufstellung umgesetzt und dokumentiert haben, wurde vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) im Jahr 2021 von den Bundesländern abgefragt. Die Ergebnisse dieser Abfrage sind allerdings als Momentaufnahme zu verstehen und aufgrund fehlender systematischer Analysen von Seiten der Bundesländer sehr heterogen ausgefallen und dementsprechend wissenschaftlich nur bedingt belastbar. Dennoch konnten Tendenzen identifiziert werden, die für die weitere Umsetzung von Barrierefreiheit im ÖPNV relevant sein können. So wurde in einer internen Auswertung dieser Befragung konstatiert, dass seit 2013 fast alle NVP neugefasst oder fortgeschrieben und die Vorgaben des PBefG ganz überwiegend berücksichtigt wurden (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022b, S.1). In den NVP-Aufstellungsverfahren wurden Beauftragte, Verbände und Beiräte von Menschen mit Behinderungen bis auf wenige Ausnahmen beteiligt, wobei diese neben schriftlichen oder mündlichen Anhörungen oftmals auch durch spezielle Workshops zur Barrierefreiheit oder ständige Gremien eingebunden wurden (Bundesministerium für Digitales und Verkehr

2022b, S. 5). In Bezug zu Ausnahmen wurde festgestellt, dass die meisten NVP sowohl temporäre als auch dauerhafte Ausnahmen vorwiegend für Haltestellen, aber auch für Fahrzeuge enthalten. Als Gründe wurden insbesondere fehlende Finanzmittel und zu wenig Personal sowie bauliche oder topografische Gegebenheiten, die eine barrierefreie Umgestaltung unmöglich machen, aber auch die mangelnde Verkehrsbedeutung oder der temporäre Charakter einer Haltestelle, genannt. In Bezug zu Haltestellen wurden häufig Priorisierungen mit Hilfe von Haltestellenkatalogen vorgenommen und in Bezug zu Fahrzeugen ist ein schrittweiser Austausch nicht barrierefreier Fahrzeuge in den nächsten Jahren geplant (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022b, S. 4). Zur Frage, wie die Bundesländer die weitere Entwicklung des barrierefreien Ausbaus nach 2021 einschätzen und ob nach Ablauf der Frist das Thema in den Hintergrund treten wird, seien sich die Länder einig, dass Barrierefreiheit im ÖPNV auch künftig eine wichtige Rolle spielen wird, auch da eine vollständige Barrierefreiheit noch nicht erreicht wurde. Des Weiteren wurde zur Frage, wie viele Fahrzeuge und Haltestellen bereits barrierefrei zugänglich sind, eine Quote eingesetzter barrierefreier Busse vielerorts von weit über 90 % konstatiert, wobei diese bei Straßenbahnen etwas niedriger ausgefallen sei. Die noch nicht barrierefreien Busse würden überwiegend schrittweise bis 2026 ersetzt, bezüglich Straßenbahnen wird dies voraussichtlich noch länger dauern. Zu Haltestellen würden vielfach noch keine Daten vorliegen, da sich Haltestellenkataster oftmals noch im Aufbau befänden. Allerdings wird festgestellt, dass sich ein erheblicher Nachholbedarf insbesondere im ländlichen Raum abzeichnet (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022b, S.10 ff.).

Die Ergebnisse der Abfrage des BMDV machen deutlich, dass auch über den 1.1.2022 hinaus noch viel zu tun bleibt, um den ÖPNV in Deutsch-

land vollständig barrierefrei zu gestalten. Die strategische Planungsgrundlage hierfür bildet der NVP. Auch wenn Barrierefreiheit im ÖPNV *„weiter ein Prozess der Annäherung an ein Ideal und ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Menschen [bleibt, sowie] eine Freiheit von Hemmnissen für alle Formen von Behinderungen [...] realistisch nicht zu erreichen [ist]“* (Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände 2014, S. 4), muss die Herstellung der Barrierefreiheit im ÖPNV auch in den kommenden Jahren konsequent weitergeplant und umgesetzt werden. Ob dies durch das von der Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag formulierte Ziel der Abschaffung jeglicher Ausnahmen im PBefG bis 2026 (SPD, Bündnis 90/die Grünen et al. 2021, S. 78) erreicht werden kann, wird allerdings zumindest von Seiten des Deutschen Landkreistages kritisch gesehen, da die Barrierefreiheit letztlich nicht in jedem Einzelfall umgesetzt werden könne und zu strikte Vorgaben dazu führen würden, dass Angebote eingeschränkt werden müssten (Redaktion Bus&Bahn 2022). Darüber hinaus sind auch noch erhebliche Finanzmittel erforderlich. So hat der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV) 2015 in einer Kostenschätzung ermittelt, dass *„sich allein für die Umsetzung vollständiger Barrierefreiheit für den ÖPNV noch ausstehende Gesamtinvestitionskosten in Höhe von rund 20,5 Mrd. Euro“* (Zistel 2019, S.73) ergeben. Entsprechend muss der barrierefreie Ausbau des ÖPNV von Bundes- und Länderseite auch weiter finanziell gefördert werden. Daneben sollte das bestehende *„Zuständigkeitsdilemma“* (Redaktion

SIE WOLLEN ETWAS BEWEGEN?



www.hoffmann-leichter.de



Wir suchen qualifizierte und innovative Fachkräfte für interdisziplinäre Planungen, nachhaltige Mobilität und Immissionsschutz.

Bewerben Sie sich bei uns in Berlin, Dresden oder Leipzig!



Verkehrsplanung | Straßenentwurf | Straßenverkehrstechnik | Immissionsschutz | Projektsteuerung

Bus&Bahn 2022), ähnlich wie beim SPNV (vgl. Kapitel 4), angegangen werden: Landkreise als ÖPNV-Aufgabenträger sind zwar für die Nahverkehrsplanung zuständig, der Haltestellen- und Infrastrukturbau ist aber durch die Kommunen zu verantworten. Dementsprechend bindet der NVP aber weder kreisangehörige Gemeinden noch Genehmigungsbehörden, was wiederum eine der Ursachen für die langsamere Umsetzung besonders in der Fläche sein könnte (Redaktion Bus&Bahn 2022).

6 Fazit

Im Sinne einer inklusiven Mobilität sollten Menschen mit Behinderungen alle Mobilitätsangebote in Deutschland gleichberechtigt nutzen können. Anhand des öffentlichen Personenverkehrs wurde beispielhaft aufgezeigt, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen im Spannungsfeld zwischen fragmentierten gesetzlichen Vorgaben und gelebter Praxis diesem Ziel mitunter nicht immer dienlich sind. So ist ein stufenloser Einstieg in Fahrzeuge des Schienenpersonenfernverkehrs derzeit nicht gegeben, demnach auch eine spontane Nutzung des Systems nicht möglich. Erste positive Signale dies auch im Eisenbahnfernverkehr zu ändern, sind bei der Deutschen Bahn AG aber insofern zu erkennen, als dass aktuell angekündigt wurde, ab Oktober 2024 auf bestimmten Strecken alte Intercity-1-Züge nach und nach durch neue ICE L-Züge zu ersetzen. Diese haben u. a. an allen Türen einen stufenlosen Einstieg an Standardbahnsteigen mit 76 cm Höhe über Schienenoberkante (Deutsche Bahn AG 2022). Vergleichbares ist für das Hochgeschwindigkeitsnetz der Deutschen Bahn AG erst ab 2030 im Rahmen des Projekts HGV 3.0 angedacht (Zielonka 2022).

Dass eine Voranmeldung für Fernverkehrsfahrten im Eisenbahnverkehr nach wie vor erforderlich ist, steht einem spontanen Reisen für Menschen mit Behinderungen ebenso im Wege. Aber zumindest hat die EU dies als Problem erkannt und betont in der aktualisierten Fahrgastreueverordnung, dass „für solche Voranmeldungen, [...] freiwillige Vereinbarungen über kürzere Fristen [...] für die Verbesserung der Mobilität von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität von großem Wert [sind].“ (Europäisches Parlament, Europäischer Rat 2021, S. 5, Absatz 30) Es bleibt zu hoffen, dass sich

auch in diesem Bereich in den nächsten Jahren deutliche Verbesserungen einstellen. In Bezug zum barrierefreien ÖPNV sollte sich die Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen darauf fokussieren, einerseits weiters kontinuierlich die erforderlichen finanziellen Mittel bereitzustellen und andererseits die Verbindlichkeit des zentralen strategischen Planungsinstruments NVP u. a. insoweit zu stärken, dass der barrierefreie Ausbau des ÖPNV auch über Zuständigkeitsgrenzen hinweg gesichert werden kann. Dies betrifft gleichsam den SPNV, wobei diesbezüglich auch sicherzustellen ist, dass überhaupt eine strategische Planung und eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei Entscheidungen zum SPNV durchgeführt werden.

Darüber hinaus bleibt festzuhalten, dass sich aus den beschriebenen Rahmenbedingungen zur Gewährleistung inklusiver Mobilität hohe Koordinierungs- und Abstimmungserfordernisse über Zuständigkeitsgrenzen auf unterschiedlichsten staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen hinweg ergeben. Von internationalen Vereinbarungen bis hin zum kommunalen Baugeschehen muss die Barrierefreiheit konsistent durchgeplant werden. Zentralen Koordinationsstellen kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, entsprechende, über horizontale und vertikale Zuständigkeiten hinweg abzustimmende Standards fachlich zu koordinieren und strategisch zu überwachen.

Abschließend sollten aber auch die Gesetzgeber – je nach Zuständigkeit Bund oder Länder – nicht aus der Verantwortung genommen werden. Wenn derzeit nahezu zeitgleich sowohl das BGG (Hans-Böckler-Stiftung 2022) als auch die verkehrsrechtlichen Bestimmungen zur Barrierefreiheit (Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022a) in den jeweils zuständigen Bundesministerien evaluiert werden, dann beinhaltet das die Chance, den rechtlichen Rahmen in der Verantwortung des Bundes gleich so zu novellieren, dass Reibungsverluste zuungunsten einer inklusiven Mobilität aufgrund fragmentierter rechtlicher Bestimmungen beseitigt oder zumindest reduziert werden. Die Erfahrungen aus den Jahren nach Inkrafttreten des BGG im Jahr 2002, in denen die Länder ihrerseits vergleichbare Gesetze verabschiedet haben, zeigen, dass ein entsprechendes Vorgehen des Bundes auch in den Ländern eine gewisse Dynamik freisetzt, ihre landesrecht-

lichen Bestimmungen dem Beispiel des Bundes anzupassen.

Literaturverzeichnis

Bundesamt für Güterverkehr (2022): Marktbeobachtung Güterverkehr. Marktanalyse des Fernbuslinienverkehrs 2021, Köln

Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände (2014): Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV. Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG, erarbeitet durch eine ad-hoc-Arbeitsgruppe der BAG ÖPNV, Chemnitz (u. a.)

Bundesminister für Verkehr (2019): Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 8.5.1967 (BGBl. 1967 II S. 1563), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 5.4.2019 (BGBl. I S. 479) geändert worden ist. EBO

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2002): Behindertengleichstellungsgesetz vom 27.4.2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 23.5.2022 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist. BGG

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022a): Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS). Online verfügbar unter: <https://fops.de/programm>, Stand: 27.9.2022

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022b): Fragen zur „Vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV“ bis zum 01.01.2022 (§ 8 Absatz 3 PBefG). internes Arbeitspapier – Referat StV 14, Berlin

Deutsche Bahn AG (2021): Das 4. Programm zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG, Berlin

Deutsche Bahn AG (2022): Deutsche Bahn: Erster Wagen des neuen ICE L in Berlin vorgestellt. Online verfügbar unter: <https://www.lok-report.de/news/deutschland/verkehr/item/35643-deutsche-bahn-erster-wagen-des-neuen-ice-l-in-berlin-vorgestellt.html>, Stand: 15.9.2022

Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften. Drucksache 17/8233 vom 21.12.2011, Berlin

Deutscher Bundestag (2021): Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.8.1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16.4.2021 (BGBl. I S. 822) geändert worden ist. PBefG

Deutsches Institut für Normung e.V. (Dezember 2014): Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum, Berlin, 18040-3

Europäisches Parlament, Europäischer Rat (2007): Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

Europäisches Parlament, Europäischer Rat (2008): Richtlinie 2008/57/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 17.6.2008 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Gemeinschaft

Europäisches Parlament, Europäischer Rat (2011): Verordnung (EU) Nr. 181/2011 des europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastreue im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004

Europäisches Parlament, Europäischer Rat (2021): Verordnung (EU) 2021/782 des europäischen Parla-

ments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr

Flix SE (2022): Personen mit eingeschränkter Mobilität. Online verfügbar unter: <https://www.flixbus.de/service/personen-mit-eingeschränkter-mobilität>, Stand: 6.9.2022

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. - Arbeitsgruppe Straßenentwurf (Hrsg.) (2011): Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen. H BVA. FGSV Verlag, Köln

Hans-Böckler-Stiftung (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes. Online verfügbar unter: <https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/evaluierung-des-novellierten-behindertengleichstellungsgesetzes-bgg-35529.htm>, Stand: 27.9.2022

Koch, K. C. (2010): Mehr Platz in der ersten Etage. Neue Doppelstockzüge für die Bahn. Online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/auto/neue-doppelstockzuege-fuer-die-bahn-mehr-platz-in-der-ersten-etage-1.55725>, Stand: 15.9.2022

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2014): VERORDNUNG (EU) Nr. 1300/2014 DER KOMMISSION vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität. TSI PRM 2014

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (2020): Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 19/4615, Kiel

Pohlmann, L.-M. (2019): Bahn: Behindertenverband kritisiert neue Doppelstockwaggons. Online verfügbar unter: <https://www.in-online.de/der-norden/bahn-behindertenverband-kritisiert-neue-doppelstockwaggons-HCI634ZXY34BXHTQE55DU3C3Q.html>, Stand: 14.9.2022

Rebstock, M. (2017): Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV bis 2022. Verkehr und Technik, 70, 11.17, 383-389

Redaktion Bus&Bahn (2022): PBefG: Barrierefreiheits-Ziel nicht erreicht. Online verfügbar unter: <https://www.busundbahn.de/nachrichten/politik-recht/detail/news/pbefg-barrierefreiheits-ziel-nicht-erreicht.html>, Stand: 24.9.2022

Schönholtz, K. (2019): 55 oder 76 Zentimeter: Irritationen um geplante Bahnsteighöhe in Bad Hersfeld. Online verfügbar unter: <https://www.hna.de/lokales/rotenburg-bebra/bad-hersfeld-ort56532/55-oder-76-zentimeter-irritationen-um-geplante-bahnsteighoehe-in-bad-hersfeld-11112414.html>, Stand: 15.9.2022

SPD, Bündnis 90/die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/die Grünen und FDP, Berlin

Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen e. V (2021): Vollständige Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV im ZVBN. Schlussbericht, Köln

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2008): Nahverkehrsplan für den Schienenpersonennahverkehr im Freistaat Thüringen 2018-2022, Erfurt

Tolmein, O. (2019): EU-Fahrgastrechte und die Beförderungssituation von Menschen mit Behinderungen im deutschen Bahnverkehr. Gutachten erstattet für die Schlichtungsstelle nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, Berlin

Vereinte Nationen (2008): Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. UN-BRK

Zielonka, G. (2022): HGV 3.0: Deutsche Bahn plant vollkommen neue ICE-Generation. Online verfügbar unter: <https://www.dmm.travel/nc/news/hgv-30-deutsche-bahn-plant-vollkommen-neue-ice-generation>, Stand: 8.12.2022

Zistel, M. (2019): Ziel 2022: Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV. Umsetzung, Finanzierung und Grenzen. Informationen zur Raumentwicklung, 5, 70-75



DeuSAT

10. Deutscher Straßenausstattertag

15.–16.03.2023 in Karlsruhe

Kongress mit Fachmesse

im Kongresszentrum am Festplatz Karlsruhe

Unter der Schirmherrschaft des
Bundesministers für Digitales
und Verkehr



Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr

Aktuelle Kongressinformationen:
www.deusat.de
 per E-Mail: deusat@kirschbaum.de

Veranstalter





