



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Vorbericht
110. Sitzung
Ausschuss für Strukturpolitik und Verkehr
am 2. September 2015 in Jüchen

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-211
E-Mail: info@kommunen-in-nrw.de
pers. E-Mail:
Internet: www.kommunen-in-nrw.de

**TOP 2: Barrierefreiheit nach dem novellierten
Personenbeförderungsgesetz**
BE: Geschäftsführer Volker Wente,
Verband der Verkehrsunternehmen

Aktenzeichen: III N 5 Th/Da
Ansprechpartner:
Geschäftsführer Gerbrand
Hauptreferent Thomas
Durchwahl 0211 • 4587-241/-233

13. August 2015

2.1 **Beschlussvorschlag:**

Der Ausschuss unterstützt die politische Zielbestimmung der vollständigen Barrierefreiheit zum 01.01.2022 im Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland. Er ist der Auffassung, dass damit keine neuen technischen Anforderungen definiert werden, sondern dass Barrierefreiheit weiterhin ein Prozess der Annäherung an ein Ziel und ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Menschen bleibt. Der Ausschuss hält die Ergebnisse und Empfehlungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände für eine ausgewogene Positionierung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention.

Der Ausschuss lehnt es ab, auf Landesebene darüber hinausgehende starre Standards unabhängig von konkreten regionalen oder örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen einzuführen. Bund und Land sind aufgefordert, bei der weiteren Umsetzung der politischen, insbesondere bei Umrüstung bestehender Anlagen und Fahrzeuge schon vor den üblicherweise gängigen Modernisierungs- und Investitionszyklen eine auskömmliche personelle und finanzielle Ausstattung der Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Baulasträger nach dem Gedanken der Konnexität sicherzustellen.

Die Aufgabenträger im ÖPNV werden aufgerufen, die Belange der Barrierefreiheit bei der Aufstellung ihrer Nahverkehrspläne zu berücksichtigen und dabei die Verbände, Beauftragten und Beiräte der Betroffenen anzuhören.

2.2 **Begründung:**

2.2.1 **Einleitung**

Das zum 01.01.2013 novellierte Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)¹ enthält neue Regelungen zur Barrierefreiheit.

Im Gesetz ist eine politische Zielbestimmung verankert: Die Aufgabenträger werden verpflichtet, in den Nahverkehrsplänen (NVP) die Belange von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, bis zum 01.01.2022 eine vollständig barrierefreie Nutzung der öffentlichen Nahverkehrsangebote zu erreichen. Die Aufgabenträger werden dagegen nicht verpflichtet, die im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bestehenden Barrieren bis zu diesem Zeitpunkt auch tatsächlich bereits vollständig ausgeräumt zu haben. Vielmehr hat der Gesetzgeber lediglich die Erwartung, dass bei Berücksichtigung dieses Ziels im Rahmen der Planungen und üblichen Modernisierungszyklen bereits bis 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen ist.

Hinsichtlich der Barrierefreiheit ergeben sich aus dem neuen PBefG folgende wesentlichen Änderungen:

- War in der bisherigen Fassung des PBefG die Rede von den Belangen „behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung“ spricht die Neufassung nun von den Belangen „der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen“.
- Der Nahverkehrsplan eines Aufgabenträgers hat deren Belange nunmehr „mit dem Ziel zu berücksichtigen“, eine „vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 zu erreichen“, statt wie vorher formuliert eine „möglichst weitreichende Barrierefreiheit“.
- Anzuhören sind - soweit vorhanden - nicht mehr nur „Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, sondern auch sensorisch eingeschränkte Fahrgäste“ sowie „Fahrgastverbände“; ihre Interessen sind „angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen“.

Die Pflicht zur Berücksichtigung dieses Ziels wirft bei den ÖPNV-Aufgabenträgern Fragen auf, zumal eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe der Interpretation bedarf.

2.2.2 Begriff der „vollständigen Barrierefreiheit“

Eine ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände hat Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG erstellt. Darin verweist sie auf § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) und die allgemein anerkannten Regeln der Technik. Vollständige Barrierefreiheit im Sinne einer Freiheit von Hemmnissen und Hürden für alle Formen von Behinderungen sei danach unmöglich und damit rechtlich nicht regelungsfähig. Das Konzept „Barrierefreiheit“ sei und bleibe ein Kompromiss zwischen verschiedenen Anforderungen unterschiedlicher Gruppen von mobilitätseingeschränkten Menschen, um ein Optimum für möglichst alle Formen von Einschränkungen zu erzielen.

Der Begriff der „vollständigen“ Barrierefreiheit meint demnach keine weitere inhaltliche Anforderung an die Barrierefreiheit im Einzelfall, sondern bezieht sich stattdessen auf die räumliche Gesamtheit des ÖPNV in Deutschland, die barrierefrei gestaltet werden soll. Dies führt nach Auffassung der Arbeitsgruppe nicht zu erweiterten technischen oder inhaltlichen Anforderungen an Barrierefreiheit an sich.

Demgegenüber hat eine Arbeitsgruppe „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“ unter Federführung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (MBWSV NRW) jetzt ein Papier zur „Definition: Vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr nach dem novellierten Personenbeförderungsgesetz“ zur Stellungnahme vorgelegt. In dieser Arbeitsgruppe sind neben den Vertretern der Aufgabenträgerverbände vorrangig Behindertenverbände eingebunden.

Die Arbeitsgruppe hat im Unterschied zur Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände den Versuch unternommen, ein umfängliches technisches Regelwerk zur Barrierefreiheit im ÖPNV zu normieren bzw. vorzugeben.

Dabei wurden nicht nur bestehende Standardsetzungen aufgegriffen, sondern z.T. eigene, weitergehende Standards aufgestellt. Der 16 Seiten umfassende Entwurf ist ebenso wie die Hinweise der Ad-hoc-Arbeitsgruppe im Intranet-Angebot des StGB NRW abrufbar.

Die „AG zur vollständigen Barrierefreiheit“ konnte sich im Übrigen auf verschiedene, für die Umsetzung und die Finanzierbarkeit der Umsetzung wichtige Aspekte nicht einigen: So ist umstritten, ob es Ausnahmeregelungen für Bedarfsverkehre und/oder Bürgerbusverkehre geben soll, und ob Schwellenwerte für wenig frequentierte Haltestellen, insbesondere im ländlichen Raum, oder Ausnahmen für weitgehend von Schülern genutzte Haltestellen ohne absehbaren Bedarf der Barrierefreiheit festgelegt werden sollen. Des Weiteren ist offen geblieben, ob Anlagen, Fahrzeuge und Systemkomponenten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Nutzen zunächst weiterbetrieben werden können und erst im Rahmen der nächsten, anstehenden Erneuerung barrierefrei ausgebaut werden müssen oder ob auch Anlagen, die erst vor kurzer Zeit erstellt worden sind, wieder umgebaut werden müssen.

Die Ergebnisse der AG zur vollständigen Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr haben keine unmittelbaren rechtlichen Auswirkungen auf die Aufgabenträger. Das MBWSV NRW hat aber angekündigt, bestimmte Erkenntnisse aus den Ergebnissen in ein novelliertes ÖPNV-Gesetz NRW einfließen zu lassen. Hinzu kommt, dass ein solch umfangreiches Definitionspapier mittelfristig auch faktisch standardsetzende Wirkung als „Stand der Technik“ haben könnte.

2.2.3 Zielgruppe der Maßnahmen zur Barrierefreiheit

Die ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände weist darauf hin, dass nach der alten Fassung des PBefG die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung Berücksichtigung finden sollten. Nunmehr solle Barrierefreiheit für in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen erreicht werden.

Auf welche Zielgruppe die Aufgabenträger in der Aufstellung eines Nahverkehrsplans abstellen sollen, könne nach folgenden Überlegungen entschieden werden:

Nach einer Auslegung des § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG wird zur Zeit davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber einen engeren Behinderungsbegriff verwendet, als die UN-Behindertenrechtskonvention, das BGG und die Behindertengleichstellungsgesetze vieler Bundesländer oder das Neunte Buch des Sozialgesetzbuches. Demnach soll der Behinderterbegriff des § 8 Abs.3 Satz 3 PBefG Menschen mit seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen nicht erfassen. Gleichwohl wird aber auch auf mögliche auftretende Abgrenzungsschwierigkeiten hingewiesen, wenn beispielsweise Menschen „nicht auf Grund körperlicher, sondern gerade durch ihre seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen“ in ihrer Mobilität eingeschränkt sind.

Andererseits verwenden die ÖPNV-Gesetze bzw. die Gleichstellungsgesetze der Länder nach wie vor weitgehend die Begrifflichkeit „behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung“. Insofern verhält sich ein Aufgabenträger gesetzeskonform, wenn er die Belange von Menschen mit seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen in der Umsetzung der gesetzlichen Zielbestimmung mit berücksichtigt.

Eine mögliche Erklärung dafür, warum im PBefG der besondere Hinweis auf Menschen mit sensorischen Einschränkungen erfolgt, ist, dass in der Vergangenheit Barrierefreiheit oft mit der Nutzbarkeit des ÖPNV durch Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, gleichgesetzt wurde.

Als „barrierefrei“ galten Haltestellen, bei denen Reststufe und Restspalt am Einstieg durch bauliche und fahrzeugseitige Maßnahmen konzentriert waren.

Durch die Nennung von Menschen, deren Vermögen zu sehen oder zu hören eingeschränkt ist, soll der Fokus auch auf sie gelenkt werden.

2.2.4 Kernaussagen zum Umgang mit der Zielbestimmung des PBefG

Die ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände empfiehlt den kommunalen Aufgabenträgern folgenden Umgang mit der Zielbestimmung „vollständige Barrierefreiheit“:

- „Vollständige Barrierefreiheit zum 01.01.2022“ ist eine politische Zielbestimmung: In Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention soll die Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland bis zum 01.01.2022 vollständig erreicht sein.
- Dieses Ziel ist inhaltlich zu begrüßen: Barrierefreier ÖPNV bietet mehr Komfort und Zugänglichkeit für alle Fahrgäste, unabhängig von besonderen Bedürfnissen, temporären oder dauerhaften Behinderungen; ältere Menschen profitieren ebenso wie Personen mit Gehhilfen oder Kinderwagen.
- Die Aufgabenträger haben die Pflicht, sich mit der gesetzlichen Zielbestimmung zu befassen, die Belange der Barrierefreiheit bei der Aufstellung eines Nahverkehrsplanes (NVP), angemessene und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen und dabei die Verbände, Beauftragten und Beiräte der Betroffenen anzuhören. Kommen sie dieser Pflicht nach, sind sie keinem erhöhten Klagerisiko ausgesetzt. NVP haben keinen verbindlichen Rechtscharakter, und es gibt keinen subjektiven Anspruch auf die Umsetzung einzelner Maßnahmen.
- Barrierefreiheit in der NVP-Aufstellung sollte sich – wie schon vor 2013 – am Leitbild einer vollständigen Teilhabe und eines „Designs für alle“ orientieren und keine Personengruppe bewusst ausgrenzen. Auch wenn dies möglicherweise über den Gesetzestext hinausgeht, ist den Aufgabenträgern zu empfehlen, die Belange von Menschen mit körperlichen, sensorischen, sprachlichen, kognitiven Behinderungen sowie Menschen mit sonstigen Mobilitätseinschränkungen zu berücksichtigen.
- Bei der Betrachtung von Barrierefreiheit sollte das „Gesamtsystem ÖPNV“ im Blick behalten werden. Dazu gehören die klassischen Handlungsfelder wie Infrastruktur und Fahrzeuge sowie die Information der Fahrgäste. Durch regelmäßige Reinigung und ausreichenden Winterdienst ist aber auch eine tatsächlich barrierefreie Nutzbarkeit der Anlagen und Fahrzeuge sicher zu stellen.
- Der Gesetzgeber hat mit der Zielbestimmung eines barrierefreien ÖPNV bis 2022 keine neuen technischen Anforderungen definiert: „Barrierefreiheit“ bleibt auch weiter ein Prozess der Annäherung an ein Ideal und ein Kompromiss zwischen den Bedürfnissen unterschiedlicher Gruppen von Menschen. Eine Freiheit von Hemmnissen für alle Formen von Behinderungen ist realistischweise nicht zu erreichen.
- Die Definition örtlicher Standards zur Barrierefreiheit auf Basis der allgemein anerkannten Regeln der Technik obliegt den Aufgabenträgern in Abstimmung mit den Verkehrsunternehmen, Baulastträgern und den Verbänden, Beauftragten und Beiräten der Betroffenen.
- Die Umsetzung der bei Aufstellung eines NVP erarbeiteten Maßnahmenprogramme zur Barrierefreiheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Sie kann nur im Zusammenspiel von Aufgabenträgern, Baulastträgern und Verkehrsunternehmen erreicht werden und steht unter dem Vorbehalt des seitens aller Beteiligten Möglichen und vernünftigerweise (finanziell, personell, organisatorisch) Leistbaren.
- Der Bund hat mit Zustimmung der Länder eine politische Zielbestimmung eingeführt. Für deren Umsetzung, vor allem für eine Realisierung von Barrierefreiheit durch Umrüstung bestehender Anlagen und Fahrzeuge schon vor den üblicherweise gängigen Modernisierungs- und Investitionszyklen, brauchen die Aufgabenträger und die Baulastträger vom Bund und den Ländern eine sachgerechtere personelle und finanzielle Ausstattung.

2.2.5 Einschätzung der Geschäftsstelle:

Ein barrierefreier ÖPNV bietet mehr Komfort und Zugänglichkeit für alle Fahrgäste, unabhängig von speziellen Bedürfnissen oder einer möglichen temporären oder dauerhaften Behinderung. Menschen mit Kinderwagen werden ebenso profitieren wie ältere und kranke Menschen mit Gehhilfen. Deshalb ist die Zielsetzung als solche zu befürworten. Eine Freiheit von Hemmnissen für alle Formen von Behinderungen ist dabei nicht zu erreichen. Daher sind die Definitionen und Empfehlungen der Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu unterstützen.

Die Ergebnisse der Landes-Arbeitsgruppe „Vollständige Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr nach dem novellierten Personenbeförderungsgesetz (PBefG)“ einschließlich der Definition zur vollständigen Barrierefreiheit durch die Gutachter STUVA, Agentur Barrierefrei NRW und der Stiftung Volmarstein gehen demgegenüber weit über eine solche Zielsetzung hinaus und werden von der Geschäftsstelle kritisch betrachtet.

Die Geschäftsstelle befürwortet demgegenüber ortsgerechte und situationsspezifische Lösungsmöglichkeiten für Bedarfsverkehre/Bürgerbusse, Schwellenwerte oder Deminimis-Regelungen für wenig frequentierte Haltestellen sowie einen Schutz bereits getätigter wirtschaftlicher Investitionen während der wirtschaftlichen Nutzungsdauer als wichtige Voraussetzungen, um das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit überhaupt wirtschaftlich realisieren zu können.

Hinzu kommt, dass von der Landes-Arbeitsgruppe teilweise Forderungen gestellt worden sind, die keinen unmittelbaren Bezug zum Thema Barrierefreiheit haben, wie z.B. die Forderung nach einer grundsätzlichen Beleuchtung sämtlicher Bushaltestellen. Nach einer vorsichtigen Einschätzung der Verbände der Verkehrsunternehmen könnten die Forderungen, wenn sie in ihrer maximalen Gestaltung umgesetzt werden müssten, Kosten in mindestens dreistelliger Millionenhöhe für den barrierefreien Umbau verursachen.

Problematisch ist ferner, dass die zur Ausführung der Definition zur vollständigen Barrierefreiheit genannten technischen Vorgaben als Mindeststandards benannt werden. Dies hätte zur Folge, dass andere, wirkungsgleiche Lösungen, die die Barrierefreiheit in gleicher Art und Weise erreichen, nicht mehr von der Definition der vollständigen Barrierefreiheit erfasst werden. Damit wären funktionsgleichen Lösungen und technischen Weiterentwicklungen im Bereich der Barrierefreiheit nicht möglich.

Im Übrigen wird auf den Vortrag von Geschäftsführer Wentze, VdV, verwiesen.