

Forschungsprojekt

„ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität“

im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS);
Forschungskennzeichen (FKZ): VB700898

Anhang 3 zum Schlussbericht – Wirkungsanalyse

Auftraggeber:

Bundesministerium für Digitales und Verkehr
Referat G12
Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Fachlich-inhaltliche Begleitung: Referat G 15

Die diesem Bericht zugrundeliegenden Arbeiten wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur unter FE-Nr. 70.0898/2013 durchgeführt.

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich bei den Autoren.

Wir bedanken uns bei allen Mitwirkenden für die engagierte und wertvolle Unterstützung bei der Bearbeitung der Forschungsaufgabe.

Der Bericht zum Forschungsvorhaben FE 70.0898/2013 besteht aus sechs Teilen:

- Schlussbericht
- Anhang 1 – Grundlagenanalyse
- Anhang 2 – Steckbriefe Nahverkehrspläne
- Anhang 3 – Wirkungsanalyse
- Anhang 4 – Steckbriefe Fallstudien
- Anhang 5 – Dokumentation Workshops

Bearbeitung

Dr.-Ing. Dirk Boenke (Projektleitung)

Dr.-Ing. Helmut Grossmann

STUVA e. V.

Mathias-Brüggen-Straße 41

50827 Köln

Volker Eichmann (stv. Projektleitung)

Christian Lutz

Axel Zietz

KCW GmbH

Bernburger Straße 27

10693 Berlin

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

97980 Bad Mergentheim

Inhaltsverzeichnis

1	Analyse des Stands der Umsetzung anhand von Fallbeispielen.....	5
1.1	Ziele und Methodik	5
1.2	Erkenntnisse für Rechtsrahmen und Umsetzungspraxis.....	7
2	Darstellung und Analyse der Aussagen der Behindertenverbände (Wirkungsanalyse)	8
2.1	Ziel und Durchführung der Interviews	8
2.1.1	Ziel der Interviews	8
2.1.2	Methodisches Vorgehen.....	8
2.1.3	Grundsätzliche Hinweise zur Auswertung der Interviews und Einordnung der Aussagen ..	10
2.2	Kernpunkte der Entwicklung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in den letzten 20 Jahren	10
2.3	Rechtsnormen.....	13
2.3.1	Bekanntheitsgrad und Zielorientierung von Rechtsnormen	13
2.3.2	Maßgebliche Rechtsnormen für die barrierefreie Mobilität.....	15
2.3.3	Bewertung von Rechtsnormen.....	17
2.3.4	Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Rechtsnormen	37
2.4	Planungsinstrumente mit gesetzlichem Bezug.....	39
2.4.1	Allgemeine Chancen und Probleme	39
2.4.2	Zielvereinbarungen.....	40
2.4.3	Nahverkehrspläne	41
2.4.4	Eisenbahnprogramme	44
2.4.5	Aktionspläne.....	48
2.4.6	Technische Regelwerke	49
2.4.7	Verbandsklage	55
2.4.8	Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Planungsinstrumenten.....	57
2.5	Weitere Instrumente ohne gesetzlichen Bezug.....	64
2.5.1	Bedeutung „weicher Faktoren“	64
2.5.2	Handbücher, Leitfäden, Empfehlungen	65
2.5.3	Öffentlichkeitsarbeit	65
2.5.4	Forschung.....	68
2.5.5	Schulungen	70
2.5.6	Digitalisierung und technische Entwicklungen.....	71

2.5.7	Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Planungsinstrumenten ohne gesetzlichen Bezug	72
2.5.8	Förderbedingungen.....	73
2.6	Praxisbedingungen	73
2.6.1	Grundsätzliche Voraussetzungen.....	73
2.6.2	Engagierter Einsatz für Barrierefreiheit	74
2.6.3	Personalkapazität und Fachkompetenz bei Akteuren	75
2.6.4	Umsetzungshindernisse und Konflikte	77
2.6.5	Beteiligung bei der Umsetzung von Maßnahmen in die Praxis.....	80
3	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	83
3.1	Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften	83
3.2	DIN-Normen und FGSV-Regelwerke	84
3.3	Weitere Veröffentlichungen	85
4	Anlagen.....	89
4.1	Anlage 2-1: Fragebogen Fallstudien Planer/Betreiber.....	90
4.2	Anlage 2-2: Fragebogen Fallstudien Vertreter der Belange der Menschen mit Behinderungen	95
4.3	Anlage 2-3: Fragebogen Interviews Behindertenverbände	99

1 Analyse des Stands der Umsetzung anhand von Fallbeispielen

1.1 Ziele und Methodik

Mit zahlreichen rechtlichen Regelungen und Planungsinstrumenten existieren wesentliche Grundlagen, um die Barrierefreiheit im Verkehrsbereich umzusetzen. Von erheblicher Relevanz für Fortschritte zur Zielerreichung ist es, ob die Regelungen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit die gewünschte Wirksamkeit in der Praxis entfalten bzw. ob wesentliche Umsetzungsdefizite bestehen. Um die Wirksamkeit der rechtlichen Regelungen in der Praxis zu überprüfen, wurden Fallstudien für die wesentlichen Verkehrsträger¹ ausgewählt und analysiert. Die Auswahl stellt zwar nur eine Stichprobe aus dem kompletten Mobilitätsgeschehen und insofern keinen repräsentativen Stand der Barrierefreiheit für die unterschiedlichen Verkehrsträger dar; dennoch werden sie als geeignet betrachtet, in den letzten Jahren erfolgte Verbesserungen sowie noch bestehende Defizite bei der Herstellung der Barrierefreiheit zu identifizieren.

Auf Basis von Vorschlägen für geeignete Fallstudien durch die Auftragnehmer wurde in Abstimmung mit dem BMDV sowie dem Projektbeirat eine Auswahl von letztendlich neunzehn Fallstudien analysiert (Tabelle 1).² Bei der Auswahl spielten folgende Aspekte eine Rolle:

- Alle wesentlichen Verkehrsträger (Straßenverkehr mit Fuß-, Rad- und Kfz-Verkehr, ÖPNV, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr und Schiffsverkehr) sollten analysiert werden.
- In der Regel sollten multimodale Mobilitätsketten untersucht werden, bei denen beispielsweise Umstiege eine Rolle spielten. In wenigen Fällen (Radverkehr, Parken) waren die Fallstudien eher monomodal angelegt, da sich standardisierte Mobilitätsketten für Menschen mit Behinderungen nur schwierig definieren lassen.
- Die Fallstudien sollten in unterschiedlichen Bundesländern angesiedelt sein, um mögliche Unterschiede, die sich aus dem Rechts- oder Organisationsrahmen ergeben, herausarbeiten zu können.
- Neben physischen Anteilen in der Mobilitätskette sollte auch die Informationskette betrachtet werden.

Die Fallstudien bzw. Mobilitätsketten wurden jeweils mithilfe verschiedener Methoden analysiert. Diese umfassten in der Regel mindestens

- eine Analyse der Maßnahme oder Mobilitätskette im Rahmen einer Ortsbesichtigung (Begehung) einschließlich fotografischer und textlicher Dokumentation,
- ein Gespräch mit einer Person, die sich für Planung oder Betrieb der Maßnahme oder des wesentlichen Teils der Mobilitätskette verantwortlich zeichnet sowie
- ein Gespräch mit einer Person aus dem Kreis der Menschen mit Behinderungen, beispielsweise einer oder einem kommunalen Behindertenbeauftragten.

Teilweise wurden zusätzliche Informationen von weiteren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern eingeholt, beispielweise Aufgabenträgern, wenn dies zweckmäßig erschien, um ein vollständiges

¹ Straßenverkehr mit Fuß-, Rad- und Kfz-Verkehr, ÖPNV, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr und Schiffsverkehr.

² Aufgrund von unterschiedlichen Faktoren musste die ursprüngliche Liste von 20 Fallstudien in geringen Teilen angepasst werden (Ausfall oder verworfen, teilweise durch Ersatz kompensiert). Abschließend konnten 19 Fallstudien bearbeitet werden.

Bild des Umsetzungsstandes, des Planungs- und Umsetzungsprozesses sowie des laufenden Betriebs zu erhalten.

Die Gespräche mit den Akteuren wurden mit einem strukturierten Fragebogen durchgeführt, der sich in fünf übergeordnete Blöcke mit Leitfragen unterteilt (vgl. Anlage 2-1). Diese waren:

- Fragen nach dem persönlichen und fachlichen Bezug zur Barrierefreiheit und zur Maßnahme,
- Einfluss gesetzlicher Regelungen und Planungsinstrumente auf die Maßnahme.
- Fragen zu Zielerfüllung und Praxisproblemen im Zusammenhang mit der Maßnahme.
- Fragen zur Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Mobilitätseinschränkungen.
- Ein offener Fragenblock, um weitergehende Anmerkungen und Hinweise aufnehmen zu können.

Der Fragebogen für Planer bzw. Betreiber und der Fragebogen für Vertreter der Menschen mit Behinderungen (vgl. Anlage 2-2) unterschieden sich dabei nur unwesentlich bezüglich der Details der Fragen zur Maßnahme selbst (z. B. Jahr der Umsetzung) oder zu den rechtlichen Regelungen und Planungsinstrumenten mit Blick auf verwaltungsinterne oder vergleichbare Instrumente.

Der Fragebogen mit den Leitfragen diente nur zur groben Strukturierung der Gespräche, die überwiegend frei geführt und durch gezielte Nachfragen vertieft wurden. Wesentliche Informationen und Ergebnisse aus der Analyse jeder Fallstudie wurden jeweils in einem Steckbrief zusammengefasst. Dabei wurden kurz und knapp die aus der Analyse abzuleitenden Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens und zur Beseitigung von Vollzugsdefiziten beschrieben.

Nicht zu allen Fallstudien konnte die gewünschte Anzahl der Gespräche durchgeführt werden. In wenigen Fällen erfolgte trotz mehrfacher Anfrage keine Rückmeldung.³

Tabelle 1: Übersicht über die Fallstudien⁴

Nr.	Bundesland ⁵	maßgeblicher Verkehrsträger	Analyseumfang (Mobilitätskette)
1	BY	Straße (Fußverkehr)	Verbesserung der Zugänglichkeit eines Stadtteils im städtebaulich sensiblen Umfeld durch Nachrüstung von „Gehbahnen“
2	TH	Eisenbahn, ÖPNV	Umstieg von der Eisenbahn in den ÖPNV an einem größeren Bahnhof (Preisklasse 2) ⁶
3	NI	Schiff (See)	Mobilitätskette vom Pkw/Eisenbahn mit Umstieg auf ein Seeschiff und Umstieg auf den ÖPNV (inkl. Informationsangeboten)

³ Beispielsweise erfolgte im Rahmen der Fallstudie zum Fernbuslinienverkehr auf mehrfache Anfrage für ein Interview bei drei Fernbuslinienbetreibern keine Rückmeldung.

⁴ Zu Details bei den einzelnen Fallstudien wird auf die Steckbriefe (als Anlage zu diesem Bericht) verwiesen.

⁵ BW = Baden-Württemberg; BY = Bayern; BE = Berlin; BB = Brandenburg; HH = Hamburg; HE = Hessen; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen; SN = Sachsen; TH = Thüringen.

⁶ Die Preisklasse (Kategorie 1 bis 7) kennzeichnet die Bedeutung eines Bahnhofs. Je höher die Preisklasse, desto geringer die Verkehrsbedeutung und damit auch die Ausstattung (z. B. Aufzüge, Informationssysteme, Service usw.).

Nr.	Bundesland ⁵	maßgeblicher Verkehrsträger	Analyseumfang (Mobilitätskette)
4	NI	Fernlinienbus	Mobilitätskette Umstieg Pkw/ÖPNV auf den Fernlinienbus an einem Busbahnhof
5	NW	Flugzeug	Information und Buchung einer Flugreise, Anreise mit Pkw/ÖPNV/Eisenbahn, Weg über das Terminal bis in die Flugzeugkabine
6	NW	Eisenbahn	Umstieg S-Bahn < > ÖPNV an einem kleinen Bahnhof (Preisklasse 5) ⁶
7	NW	Straße (Kfz)	Mobilitätskette von einem Behindertenstellplatz zum Gebäude
8	BE	ÖPNV	Mobilitätskette ÖPNV mit Umstiegen auf Basis einer „Individualisierten Fahrplanauskunft“
9	HE	Eisenbahn	Umstieg vom Fern- zum Regionalverkehr (SPNV) an einem Bahnhof der Preisklasse 3
10	SH	ÖPNV	Mobilitätskette im ländlichen Raum mit Rufbus
11	SN	Straße (Fußverkehr)	Analyse der Wirksamkeit von Regelbauweisen zum barrierefreien Bauen
12	HH	Straße (Kfz)	Bewältigung von Notfallsituationen im Straßentunnel
13	BY	Flugzeug	Analyse der Transitverkehre am Flughafen
14	HE	ÖPNV	Analyse eines koordinierten und flächendeckenden Ausbaus von Bushaltestellen („vollständige Barrierefreiheit“)
15	BW	ÖPNV	Mobilitätskette im Schienenersatzverkehr im ÖPNV (Straßenbahn)
16	NW	Straße (Fahrrad)	Mobilitätskette mit Spezialrädern für Menschen mit Behinderungen (z. B. Dreiräder)
17	BY	ÖPNV	Mobilitätskette mit automatisierter U-Bahn
18	BB	Straße (Fuß, Rad)	Mobilitätskette im Zuge einer Ortsdurchfahrt (Vorher-Nachher-Vergleich)
19	HH	Schiff (Binnen)	Mobilitätskette mit Umstieg ÖPNV auf Fähren bzw. zwischen Fähren als integrierter Bestandteil des ÖPNV

1.2 Erkenntnisse für Rechtsrahmen und Umsetzungspraxis

Die Erkenntnisse für Rechtsrahmen und Umsetzungspraxis sind im Schlussbericht in den Abschnitten 3.4. und 3.5 zusammenfassend dargestellt. Details zu den jeweiligen Fallstudien sind den Steckbriefen zu entnehmen (Anhang 4 zum Schlussbericht).

2 Darstellung und Analyse der Aussagen der Behindertenverbände (Wirkungsanalyse)

2.1 Ziel und Durchführung der Interviews

2.1.1 Ziel der Interviews

Es wurden ausführliche Interviews mit Expertinnen und Experten von bedeutenden Behindertenverbänden aus Deutschland geführt. Dabei wurde das gesamte Spektrum von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen einbezogen, also Menschen mit motorischen, sensorischen und kognitiven Behinderungen. Die Interviews dienen dem Ziel, eine Wirkungsanalyse der gesetzlichen Regelungen und Planungsinstrumente sowie „weicher Faktoren“ zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität aufgrund der Erfahrungen der befragten Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Neben Barrieren durch physische Elemente (Infrastruktur, Fahrzeuge), wurde auch die Barrierefreiheit digitaler Elemente (Information, Kommunikation) betrachtet. Wesentlicher Bestandteil der Interviews war auch die Beteiligung der Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Verfahren

Um daraus belastbare Handlungsempfehlungen abzuleiten, wurden die protokollierten Aussagen nach wissenschaftlichen Kriterien bewertet, d. h. aufbauend auf den Ergebnissen aus der Grundlagenanalyse⁷, den Fallstudien⁸ und den Workshops⁹, der Auswertung von zahlreichen Literaturquellen (insbesondere fundierter wissenschaftlicher Studien), den langjährigen Erfahrungen und vertieften Kenntnissen der AN aus zahlreichen Projekten im Handlungsfeld Barrierefreiheit¹⁰ sowie wichtigen Beiträgen anderer bedeutender Akteure¹¹ kritisch analysiert.

2.1.2 Methodisches Vorgehen

Expertinnen und Experten von elf Behindertenverbänden aus Deutschland wurden interviewt (Tabelle 2). Acht dieser Verbände sind auf Bundesebene gemäß Sozialgesetzbuch und Behindertengleichstellungsgesetz (SGB/BGG) anerkannt.

⁷ Siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse.

⁸ Siehe Kap. 1 sowie Anhang 4 zum Schlussbericht – Steckbriefe Fallstudien.

⁹ Siehe Anhang 5 zum Schlussbericht – Dokumentation Workshops.

¹⁰ Ausgewiesene juristische Kompetenz, langjährige Aktivitäten im Bereich der einschlägigen Normung, zahlreiche Forschungsprojekte und Gutachten zum Thema barrierefreier Mobilität im Auftrag des BMDV und anderer Akteure.

¹¹ Unterlagen und Hinweise des betreuenden Referates sowie von Fachreferaten des BMDV, Informationen der Länder (einschl. Länderabfrage), von verschiedenen Verkehrsträgern, kommunalen Spitzenverbänden, DB AG, VDV etc. über den Projektbeirat sowie die Workshops mit Expertinnen und Experten (vgl. Anhang 5 zum Schlussbericht – Dokumentation Workshops).

Tabelle 2: Übersicht über die befragten Behindertenverbände

Lfd. Nr.	Verband	anerkannt nach SGB/BGG
1	Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V. (ABiD)	Ja
2	BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V.	Nein
3	Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. (BSK)	Ja
4	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV)	Ja
5	Deutscher Gehörlosenbund e. V. (DGB)	Ja
6	Deutscher Schwerhörigenbund e. V. (DSB)	ja
7	Dachverband integratives Planen und Bauen DIPB e. V.	Nein
8	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V. (ISL)	Ja
9	Lebenshilfe Berlin (FED)	Nein
10	Selbsthilfevereinigung von Menschen mit Netzhautdegenerationen Pro Retina e. V.	Ja
11	Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD)	Ja

Die Auswahl der befragten Verbände erfolgte in Abstimmung der Auftragnehmer mit dem für diese Evaluation im BMDV federführenden Referat. Es ist gelungen hervorragende Expertinnen und Experten bedeutender Verbände zu gewinnen, die insgesamt alle Anforderungen der Menschen mit unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigungen mit Blick auf Mobilitätsbehinderungen abdecken konnten.

Die jeweils etwa zweistündigen Interviews wurden auf Grundlage eines ausführlichen Fragenkatalogs geführt, der sich in fünf Fragenblöcke gliederte (vgl. Anlage 2-3). Bei den Fragen ging es vor allem um den Blickwinkel der Menschen mit Behinderungen, die der betreffende Verband vertritt, sowie auch um persönliche Eindrücke des oder der Interviewten.

Leitfragen des Interviews waren:

- Wie würden Sie die Entwicklung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in den letzten 20 Jahren allgemein und aus Sicht der von Ihnen vertretenen Gruppe(n) der Menschen mit Behinderungen beschreiben?
- Wie ist der derzeitige Rechtsrahmen (Gesetze und Verordnungen) zur Herstellung der Barrierefreiheit in seiner Wirkung für die von Ihnen vertretene Gruppe der Menschen mit Behinderungen zu bewerten?
- Wie sind diese gesetzlich verankerten Planungsinstrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Hinblick auf ihre Wirkung in der Praxis zu bewerten?
- Welche Rolle spielen weitere Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit (sogenannte „weiche Faktoren“, z. B. Öffentlichkeitsarbeit, finanzielle Förderung)?

- Wie ist die Beteiligung von Vertretern von Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Verfahren zu beurteilen?
- Welche besonderen Hemmnisse und bedeutsamen Konflikte gibt es in der Praxis?

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner haben sämtlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einzelne Fragen nicht zu beantworten, und Punkte, die Ihnen besonders wichtig schienen bzw. zu denen sie vertiefte Spezialkenntnisse hatten, ausführlich im freien Gespräch zu behandeln.

2.1.3 Grundsätzliche Hinweise zur Auswertung der Interviews und Einordnung der Aussagen

Die Resultate der Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenverbände spiegeln die Wahrnehmung berechtigter Interessen von Menschen mit Behinderungen wider. Wenngleich kaum dogmatische Forderungen aufgestellt wurden, werden von anderen Akteuren, insbesondere den Aufgaben- und Verkehrsträgern, in mehreren Punkten abweichende bzw. zum Teil (relativ selten) gegensätzliche Positionen vertreten.

Den Aussagen aus den Gesprächen wird – soweit jeweils erforderlich – eine kritische Analyse der Interviewinhalte durch die Auftragnehmer (AN) gegenübergestellt. Zur Objektivierung hat die Mitwirkung anderer Institutionen und Akteure, insbesondere der verschiedenen Verkehrsträger, wesentlich beigetragen.

Die Aussagen in den Interviews geben Auffassungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wieder. Es wurden neben Aussagen und Hinweisen, die auf den ersten Blick überzeugend oder zumindest diskussionswürdig waren, auch Forderungen oder Wünsche geäußert, die nach Einstufung des Interviewenden „abwegig“, kaum durchsetzbar oder von untergeordneter Bedeutung sind. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird die Darstellung hier im Wesentlichen auf Punkte begrenzt, die Konsequenzen für die Formulierung von Handlungsempfehlungen haben. Sie sind inhaltlich ohne Änderung abgebildet, lediglich des besseren Verständnisses wegen redaktionell bearbeitet.

Im Rahmen der Interviewaussagen wurden von den Gesprächspersonen Positiv- und Negativbeispiele aufgeführt. Die betreffenden Beispiele sind nicht repräsentativ, sondern beruhen in der Regel auf subjektiven Erfahrungen. Zum Teil erfolgten die Antworten „spontan“ auf entsprechende Nachfragen. Gleichwohl konnten diese Beispiele als Begründung und zur Veranschaulichung hilfreich sein. Sie wurden vom AN evaluiert und um Quellenangaben ergänzt.

Im Folgenden werden maßgebliche Aussagen aus den Interviews dargestellt und seitens des Auftragnehmers eingeordnet. Die Textblöcke sind durch unterschiedliche Schriftart und Schriftfarbe gekennzeichnet, um die Zuordnung deutlich zu unterscheiden.

IP: Aussagen aus den Interviews sind in blauer Schriftfarbe und kursiv gesetzt. Zudem sind diese mit dem vorangestellten Kürzel „IP“ (für Interviewpartnerin oder Interviewpartner) sowie einer seitlichen Randmarkierung (Seitenstrich) versehen.

AN: Die kritische Analyse des Auftragnehmers ist in schwarzer Schriftfarbe und fettem Schriftschnitt gehalten sowie dem vorangestellten Kürzel „AN“ versehen.

2.2 Kernpunkte der Entwicklung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in den letzten 20 Jahren

IP: Nach Bewertung sämtlicher Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner aller elf interviewten Verbände hat die Entwicklung im Bereich barrierefreier Mobilität in den letzten 20 Jahren (nach Erlass des BGG) zu deutlichen Verbesserungen geführt. Wesentliche Verbesserungen sind dabei vor allem in Bezug

auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Verkehrsräumen und Verkehrsmitteln erfolgt. Verbesserungen gab es augenfällig für Menschen mit Körperbehinderungen, aber auch für Menschen mit sensorischen Einschränkungen hat es deutliche Fortschritte gegeben.

AN: Diese Einschätzung ist nach Kenntnissen und Erfahrungen, Veröffentlichungen und Beobachtungen aus der Praxis objektiv zutreffend.

AN: Im Übrigen hat der mit dem Erlass des BGG im Jahre 2002 eingeleitete Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik auch hinsichtlich der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr einen dynamischen Prozess initiiert, der zu ständigen qualitativen und quantitativen Weiterentwicklungen geführt hat.

IP: Die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit im Verkehr wurden von den Interviewpartnern grundsätzlich begrüßt. Die Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) wurde zum Teil größere Bedeutung beigemessen als dem Behindertengleichstellungsgesetz.

AN: Dies deckt sich mit Erfahrungen der Auftragnehmer. In Diskussionen über das Recht auf barrierefreie Mobilität wird seitens der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen regelmäßig auf die UN-BRK abgestellt, weniger auf das BGG (hier allerdings auf die Definition der Barrierefreiheit).

IP: Der Aufbau und der Ausbau von Kompetenz in Bezug auf Barrierefreiheit sind grundsätzlich vorangekommen. Als Beispiel wurde die Gründung der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit erwähnt.

AN: Diese positive – zutreffende-- Äußerung ist ein Beispiel dafür, dass die Stellungnahmen von Behinderten-Vertreterinnen und -Vertretern nicht bei negativer Kritik stehen bleiben, sondern in vielen Fällen erzielte Fortschritte konstruktiv zu würdigen wissen.

Die Bundesfachstelle für Barrierefreiheit hat seit ihrer Gründung gemäß (§ 13 BGG) wertvolle Arbeit geleistet, um die Herstellung der Barrierefreiheit voranzubringen. In diesem Sinne ist auch die Bundesfachstelle für barrierefreie Informationstechnik (BFIT) zu nennen. Außerdem wurden inzwischen in mehreren Bundesländern Fachstellen für Barrierefreiheit eingerichtet.

IP: Insgesamt ist das Verständnis der Öffentlichkeit für Menschen mit Behinderungen deutlich gewachsen.

IP: Trotz aller positiven Entwicklungen wird Barrierefreiheit vielfach noch als „nice to have“ und nicht als verbindliches Recht gesehen.

IP: Situationsabhängig werden Menschen mit Behinderungen im laufenden Betrieb, u. U. noch als „Bittsteller“ oder „Störer“ betrachtet, bis hin zur gesellschaftlichen Ausgrenzung und „Behindertenfeindlichkeit“, wenn Menschen mit Behinderungen ihr Recht konkret einfordern.

IP: Bei vielen Akteuren werden die Anforderungen speziell von blinden Menschen mit der Begründung missachtet, dass wegen der relativ geringen Anzahl dieser Personen kein besonderer Aufwand vertretbar sei. Bisher werden Probleme kognitiv eingeschränkter Menschen kaum berücksichtigt, Probleme psychisch eingeschränkter Menschen stehen fast gar nicht im Fokus. Auch die komplexen Anforderungen mehrfach behinderter Menschen werden kaum beachtet (z. B. gehörlose Rollstuhlnutzende, Taub-Blinde oder gehörlose Menschen mit Sehbehinderung).

AN: Die vorstehenden Aussagen können vom AN aus eigener Kenntnis weitgehend bestätigt werden. Allerdings hat das Verständnis für Anforderungen blinder Menschen in den letzten Jahren deutlich zugenommen, wenngleich häufig noch Spezialkenntnisse (regelkonforme Ausbildung von Bodenindikatoren) fehlen. Bezüglich der Berücksichtigung von Anforderungen multifunktionaler Beeinträchtigungen besteht Nachholbedarf.

IP: In der Praxis hat nachhaltiger öffentlicher Druck von Behindertenvertretern über viele Jahre hinweg oft mehr bewirkt als gesetzliche Regelungen. Streben nach Barrierefreiheit bedeutet „Bohren dicker Bretter“.

AN: Regelmäßige Beobachtungen in den letzten 20 Jahren haben gezeigt, dass Initiativen, Stellungnahmen und aktive Beteiligungen von Vertretungen von Menschen mit Behinderungen in verschiedenen Verfahren tatsächlich für die Formulierung von Anforderungen und deren Umsetzung förderlich waren.

IP: Der Zeithorizont darf nicht außer Acht gelassen werden, wenn Fortschritte bewertet werden. 20 Jahre sind ein langer Zeitraum, und wir sind noch lange nicht an der Schwelle zu einer problemlosen, allumfassenden und damit für alle Menschen in Stadt und Land selbstbestimmten Mobilität angekommen. Die Herstellung der Barrierefreiheit dauert in vielen Bereichen noch zu lang.

AN: Die Kritik daran, dass positive Entwicklungen länger als gewünscht gedauert haben, und für notwendige weitere Fortschritte ebenfalls mit längeren Zeiträumen gerechnet werden muss, ist durchaus nachvollziehbar. Diese Kritik an zu langsamer Umsetzung der Barrierefreiheit kann allerdings insofern relativieren werden, als auch in anderen bedeutenden Aufgabenfeldern vielfach Verzögerungen zu verzeichnen und z. T. kaum vermeidlich sind (z. B. Infrastrukturausbau und Infrastruktursanierung, Klimaschutz, Bildungschancen), in denen ebenfalls zurecht eine Beschleunigung angestrebt wird.

IP: Barrierefreiheit wird in technischen Entwicklungs- und Planungsprozessen sowie bei Neuanlagen und neuen Produkten in vielen Fällen immer noch nicht von Anfang an bedacht.

AN: Diese Beobachtung kann der AN bestätigen. Dies ist auch deshalb nachteilig, weil nachträgliche Anpassungen an wesentliche Anforderungen in der Regel zusätzlich Zeitaufwand bedeuten und ggf. Mehrkosten verursachen. Aus technischen Gründen sind manche Änderungen dann überhaupt nicht mehr realisierbar.

IP: Es ist zu kritisieren, dass in nahezu allen Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit auf die Verhältnismäßigkeit (auch in Bezug auf die Kosten) abgestellt wird. Es ist ein unhaltbarer Zustand, dass sich diese Thematik durch alle Gesetze zieht. Mit dem Argument der Unverhältnismäßigkeit lassen sich Anforderungen an die Barrierefreiheit relativ leicht umgehen. Anforderungen an die Barrierefreiheit sollten das gleiche Gewicht erhalten wie Anforderungen an den Brandschutz.

AN: Die Äußerung bezüglich der „Verhältnismäßigkeit“ ist nur teilweise zutreffend. Zwar wird in vielen Rechtsnormen eine Abwägung mit anderen Belangen verlangt. Im BGG und in der UNBRK wird bei Herstellung der Barrierefreiheit nicht auf die Verhältnismäßigkeit abgestellt¹². Es ist einzuräumen, dass Anforderungen an die Barrierefreiheit in der Praxis vielfach nicht so umgesetzt werden, wie es an und für sich möglich und geboten wäre. In manchen Fällen werden Kostenargumente erfahrungsgemäß ohne hinreichende Begründung vorgebracht. Zulässig und nach Auffassung der AN ist es dagegen sehr sinnvoll, Kosten bei der Festlegung von Prioritäten als ein Kriterium heranzuziehen.

IP: Vor allem bestehen erhebliche Defizite in Bezug auf die Umsetzung. Gesetze, deren Ziele und Regelungen nicht vollzogen und dahingehend kontrolliert werden, sind letztendlich wertlos.

¹² Zur Verhältnismäßigkeit (Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit) im Hochbau vgl. z. B. § 50 Absatz 4 Musterbauordnung (MBO).

IP: Damit gesetzliche Vorgaben durchgesetzt werden können, sollten Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden.

AN: Mit der Feststellung, dass vor allem Defizite in Bezug auf die Umsetzung bestehen, nennen die IP einen Punkt, der auch Kerninhalt des Gesamtfazits der AN-Wirkungsanalyse bildet.

AN: Die Forderung nach gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten ist folgerichtig. Deswegen müssten dann auch Kontrollrechte eingeräumt werden (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

IP: Bei der Herstellung der Barrierefreiheit sind alle Verkehrsarten zu betrachten. Diese müssen zu Mobilitätsketten verbunden werden. Dabei sind auch der Taxiverkehr und Sonderfahrdienste einzubinden, auf deren Nutzung insbesondere viele Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen angewiesen sind.

AN: Die Bildung unterbrechungsfreier Mobilitätsketten ist Kernbestandteil barrierefrei nutzbarer Mobilität. Lücken in Mobilitätsketten sollten prioritär geschlossen werden.¹³

IP: Die größten Probleme existieren im ländlichen Raum.

AN: Als Reaktion auf einen festgestellten Nachholbedarf im ländlichen Raum hat die Bundesregierung bereits Maßnahmen eingeleitet. Dazu gehört auch die Verbesserung der Barrierefreiheit in der Fläche.¹⁴

IP: Es gibt noch Defizite außerhalb des Bereichs Verkehr. Umfassende Mobilität kann nur erreicht werden, wenn die Belange von Menschen mit Behinderungen in allen gesellschaftlichen Bereichen Eingang finden; d. h. insbesondere barrierefreie Aktionsmöglichkeiten am Anfang/Ende der Mobilitätsketten (z. B. Zugänglichkeit von Gebäuden und Arztpraxen) sowie ausreichende finanzielle Teilhabe.

AN: Den IP ist zuzustimmen, dass die Herstellung umfassender Mobilität für Menschen mit Behinderungen, eine komplexe Aufgabe ist, die viele gesellschaftliche Bereiche umfasst, d. h. über die Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr hinausgeht. Dazu gehört unbestritten auch der barrierefreie Zugang zu Gebäuden. Die Aufgabenstellung für die vorliegende Evaluierung betrifft aber (auch aus Gründen der Effizienz und Übersichtlichkeit) ausschließlich den Mobilitätsbereich.

2.3 Rechtsnormen

2.3.1 Bekanntheitsgrad und Zielorientierung von Rechtsnormen

IP: Der Inhalt von Fachgesetzen, die Anforderungen an die barrierefreie Mobilität enthalten, ist bei Menschen mit Behinderungen (und auch den Verbänden) im Vergleich zu der Gesetzgebung für den Hochbau

¹³ Anmerkung: Die mit Einfügung des § 64c PBefG im Jahr 2021 in das PBefG eingegangenen Regelungen zu gebündelten Bedarfsverkehren werden in diesem Projekt nicht betrachtet. Sie werden im Auftrag des BMDV in einem eigenen Forschungsvorhaben evaluiert (gemäß § 66 PBefG).

¹⁴ Vgl. Maßnahme Nr. 10 der Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) 2019)

durchgängig weniger bekannt.¹⁵ Zudem gibt es deutliche Abstufungen hinsichtlich der Kenntnisse bei unterschiedlichen Verkehrsträgern. Über die rechtlichen Vorgaben für den Luft- und Schiffsverkehr gibt es in den Verbänden nur geringe, z. T. fast gar keine Kenntnisse.

AN: Die Arbeit in den Behindertenverbänden erfolgt überwiegend ehrenamtlich, sodass hier nach eigener Einschätzung der Interviewten in den Verbänden – mit Ausnahme einzelner ausgewiesener Experten auf dem Gebiet der Barrierefreiheit – kaum vertiefte Gesetzeskenntnisse vorhanden sind. Dies ungeachtet der Tatsache, dass u. a. von Behindertenorganisationen selbst, staatlichen Institutionen und Verbänden der Verkehrsträger zielgruppenorientierte Informationsveranstaltungen durchgeführt werden. Auch die wenigen Experten verfügen meist nicht über umfassende Kenntnisse sämtlicher relevanten Rechtsnormen und Planungsinstrumente. Trotz dieser einschränkenden Bewertung konnten sich die Interviewten (aufgrund langjähriger Erfahrungen, Fortbildung und Austausch) in vielen Fragen sachverständig, und häufig mit Spezialkenntnissen zu Einzelthemen, teils sehr ausführlich äußern. Behindertenverbände befassen sich in erster Linie mit dem Landverkehr (Fußverkehr, ÖPNV, Eisenbahnverkehr, Fernbuslinien). Diese allgemeine Aussage hat sich zudem auch bei den Interviews zu den Fallstudien (z. B. Fallstudie 19) bestätigt.

IP: Die Gesetzeslage zur Barrierefreiheit wird seitens der Menschen mit Behinderungen als unübersichtlich wahrgenommen („ziemlicher Wald an Regeln und Gesetzen“). Dazu gibt es zahlreiche Rechtsnormen, in denen nur einzelne Ansätze zur Herstellung der barrierefreien Mobilität und zu Belangen von Menschen mit Behinderung enthalten sind („Zersplitterung“).

AN: Diese Einschätzung bezüglich der Unübersichtlichkeit aus Sicht von Nicht-Juristen wird von den Auftragnehmern geteilt (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Kapitel 1)

IP: Weiterhin wurde angemerkt, dass in Rechtsnormen, die für Menschen mit Behinderungen direkte Wirkung entfalten, statt allgemeinverständlicher Sprache juristische Begriffe verwendet werden. Diese könnten von Nichtjuristen falsch interpretiert werden. Als Beispiel genannt wurde der Begriff „grundsätzlich“.

AN: Die prinzipiell berechnete Forderung nach Anwendung allgemeinverständlicher Sprache und einheitlicher Begrifflichkeit liegt nicht nur im Interesse von Menschen mit Behinderungen, sondern erstreckt sich auf sehr viele Rechtsbereiche. Es wird institutionell angestrebt, hier Verbesserungen zu erreichen. Aus Gründen der Rechtssicherheit kann allerdings nicht gänzlich auf verbreitete juristische Sprachregelungen verzichtet werden.

IP: Bei der Evaluierung von gesetzlichen Regelungen zur barrierefreien Mobilität in Deutschland wurde es als sinnvoll erachtet, auch Rechtsnormen im Ausland vergleichend heranzuziehen. In diesem Zusammenhang wurden Regelungen im US-amerikanischen Bundesgesetz „Americans with Disabilities Act“ (ADA) als vorbildlich benannt.

AN: Für die Fortschreibung gesetzlicher Regelungen zur Barrierefreiheit kann es sinnvoll sein, auch Vorschriften aus dem Ausland vergleichend heranzuziehen. Eine ungeprüfte bzw. unveränderte Übernahme ist wegen unterschiedlicher Rechtssystematik nicht ohne weiteres möglich. Zielgerichtete Forschung, auch unter Abschätzung der Auswirkungen auf die Praxis, sollte geeignete Optionen aufzeigen.

¹⁵ Dies hat sich nicht unter anderem durch die in Interviews getätigte Aussage gezeigt, dass sich „Regelungen zur Barrierefreiheit größtenteils in den Landes-Bauordnungen finden“ (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.2.4).

2.3.2 Maßgebliche Rechtsnormen für die barrierefreie Mobilität

2.3.2.1 Allgemeine Forderungen

IP: Durch die verwendeten Begrifflichkeiten (z. B. „möglichst weitreichend“) wird eine Abwägung mit anderen Belangen herbeigeführt („Verhältnismäßigkeit“). Als Folge davon kann ein Mindeststandard, wie er insbesondere in geltenden DIN-Normen dargestellt wird, unterlaufen werden.

IP: Aus Sicht der Menschen mit Behinderungen sind auch relativierende Bezeichnungen wie „barrierefreundlich“, „barrierearm“, „behindertenfreundlich“, „rollstuhlgerecht“ abzulehnen. Mit diesen wird versucht, das Ziel der Herstellung von Barrierefreiheit aufzuweichen. Diese Begriffe werden insofern als „Marketingbegriffe“ empfunden.

IP: Auch bei Ausfüllung der übergeordneten Begrifflichkeiten „Inklusion“ oder „Design für alle“ sollte immer auf die eindeutige Definition der Barrierefreiheit im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) abgestellt werden.

IP: Als ungünstig auf den verschiedenen Ebenen wird angesehen, dass es in verschiedenen Gesetzen unterschiedliche Regelungen zur Barrierefreiheit gibt und abweichende Definitionen verwendet werden. In Rechtsnormen sollte insofern einheitlich der verständliche Begriff „Barrierefreiheit“ verwendet werden. Variationen des Begriffs mit Zusätzen „teilweise“ oder „vollständig“ würden als „nicht verständlich“ bewertet. Auch die Formulierung „möglichst weitreichende Barrierefreiheit“ in Fachgesetzen werde als schwer verständlich empfunden und daher abgelehnt. Es bestehen Unsicherheiten, wie Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen diese Begrifflichkeit bei ihrer Interessenwahrnehmung interpretieren sollen.

AN: Gleichlautende Anforderungen an die Herstellung barrierefreier Mobilität und die Anwendung einheitlicher Begrifflichkeit in den Gleichstellungsgesetzen des Bundes und der Länder sowie in allen relevanten Fachgesetzen wären grundsätzlich zu begrüßen.

AN: Nach Auffassung der AN könnte und sollte der Wunsch nach rechtskonformer, praxisgerechter Effizienz eher durch systematische Formulierung des verständlichen Regel-/Ausnahmeprinzips realisiert werden; d. h. die Zielsetzung nach Barrierefreiheit nach § 4 BGG bliebe uneingeschränkt, aber erforderliche (gut begründete) Ausnahmen wären im Einklang mit der Rechtsnorm möglich.

AN: Kostengesichtspunkte sollten kein Argument sein, sachlich gebotene Maßnahmen zu Herstellung der Barrierefreiheit gänzlich abzulehnen; im Rahmen von Prioritätenbildungen können Fragen der Wirtschaftlichkeit durchaus berücksichtigt werden.

IP: Eigentlich müsste die UN-Behindertenrechtskonvention für jede Maßnahmen-Aktivität der gebotene Standard sein. Sofern alle Akteure „Mitdenken“ würden, müssten nicht alle berechtigten Forderungen in Gesetze gefasst werden.

AN: Auf verbindliche konkrete Regelungen, angepasst an die z. T. unterschiedlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Verkehrsträger, kann allerdings nicht verzichtet werden.

2.3.2.2 Europäische Ebene

IP: In den Gesprächen wurden folgende europäischen Rechtsnormen als besonders wichtig genannt:

- Die VO (EU) Nr. 1300/2014 (TSI PRM – Technische Spezifikation für die Interoperabilität – Zugänglichkeit für Menschen mit Behinderung und Menschen mit eingeschränkter Mobilität).

- Die Fluggastrechteverordnung (VO (EG) 261/2004). Hier wurden insbesondere Art. 9 Abs. 3 sowie Art. 11 Abs. 1 und 2 genannt (Rücksichtnahme auf besondere Bedürfnisse und Behandlung von Fluggästen mit Begleitpersonen oder Begleithunden).
- Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (VO (EU) Nr. 2021/782). Hier wurde insbesondere Art. 20 und Art. 23 zu Hilfeleistungen genannt.

AN: Die genannten Vorschriften sind zweifellos wichtig. Die geltenden Rechtsnormen auf europäischer Ebene sind noch umfassender (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 1.2); sie entfalten wesentliche Wirkungen.

2.3.2.3 Bundesebene

IP: Die gesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit auf Bundesebene wurden grundsätzlich begrüßt. Als besonders wichtig wurden hier genannt:

- das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG),
- das Personenbeförderungsgesetz (PBefG),
- das Sozialgesetzbuch IX (Regelungen bezüglich der Beförderungsentgelte für schwerbehinderte Menschen, § 228 SGB IX).

IP: Das BGG ist hervorzuheben und wird positiv bewertet, da es zielführende Wirkungen hinsichtlich der Entwicklungen der Barrierefreiheit in Deutschland gebracht hat. Die Definition der Barrierefreiheit im BGG (§ 4 BGG) wird als relevant und gut empfunden, da das Ziel wohlüberlegt mit wenigen, klaren Worten beschrieben wird. Diese Definition formuliert die Anforderungen für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen richtig und deutlich. Sie steht im Einklang mit Artikel 9 „Zugänglichkeit“ der UN-BRK.

IP: Positiv gegenüber der Fassung des BGG des Jahres 2002 werden zwischenzeitlich erfolgte Novellierungen bewertet, insbesondere die Aufnahme eines Abschnittes über Assistenzhunde sowie die Einrichtung einer Schlichtungsstelle (gemäß § 16 BGG).

AN: Die positive Einschätzung des BGG von 2002, einschließlich inzwischen erfolgter Novellierungen, sowie von Artikel 9 „Zugänglichkeit“ der UN-BRK wird vom AN geteilt. Das gleiche gilt grundsätzlich für das PBefG, einschließlich der Novellierung von 2013, bezüglich der Anforderungen an NVP (§ 8 Abs. 3 PBefG) sowie die Regelungen zur unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV gemäß SGB IX (Kapitel 13 SGB IX).

IP: Inzwischen ist die Gebärdensprache in Deutschland als eigenständige Sprache anerkannt (vgl. §§ 6, 9, 14 und 15 Abs. 1 Nr. 3 BGG). In diesem Zusammenhang ist die Kommunikationshilfenverordnung (Verordnung zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen im Verwaltungsverfahren nach dem Behindertengleichstellungsgesetz – KHV) zu nennen. In dieser Verordnung ist das Thema „hör- und kommunikationsgeschädigt“ gut verankert. Auch Verpflichtungen von Trägern öffentlicher Gewalt zur Kommunikation in einfacher und verständlicher Sprache mit Menschen mit geistigen Behinderungen enthält das BGG (§ 11 BGG). Hinsichtlich der barrierefreien Mobilität ist die KHV allerdings von sekundärer Bedeutung.

AN: Die sekundäre Bedeutung erstreckt sich nicht nur auf die KHV, sondern überhaupt auf die Anwendung der Gebärdensprache und der Leichten Sprache in der Mobilitätspraxis (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

2.3.2.4 Landesebene

IP: Grundsätzlich sind die gesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit auf Landesebene zu begrüßen. Als besonders bedeutsam im Zusammenhang mit der Herstellung der Barrierefreiheit wurden genannt:

- die Landes-Behindertengleichstellungsgesetze,
- die Landes-Straßengesetze sowie
- die Landesbauordnungen.¹⁶

Für den Bereich der Behindertengleichstellung haben die Bundesländer (überwiegend nach Erlass des Bundes-BGG) zumindest gleichlautende oder ähnliche Regelungen wie das BGG (Bund) getroffen. Dies beispielsweise bei der Definition der Barrierefreiheit und hinsichtlich der Bestellung von Behindertenbeauftragten.

Allerdings wurde angemerkt, dass sich aufgrund der föderalistischen Struktur in Deutschland die Gesetze der Bundesländer in Bezug auf die Regelungen zur Barrierefreiheit z. T. erheblich unterscheiden. Dies erschwert die Übersichtlichkeit.

AN: Diese Einschätzung hat sich in der Analyse des rechtlichen Rahmens für die Behindertengleichstellungsgesetze und die Nahverkehrs- und Mobilitätsgesetze bestätigt. Die Straßen- und Wegegesetze thematisieren die Barrierefreiheit allerdings bisher zumeist weitgehend übereinstimmend.¹⁷

2.3.3 Bewertung von Rechtsnormen

In den Interviews wurden im Zusammenhang mit den derzeit geltenden Rechtsnormen sowohl positive Aspekte als auch verschiedene Defizite und Regelungslücken angesprochen. Diese werden im Folgenden nach Verkehrsträgern sortiert aufgeführt.

2.3.3.1 Verkehrsträgerübergreifende Aspekte

IP: Als ungünstig auf den verschiedenen Ebenen wird angesehen, dass es in verschiedenen Gesetzen unterschiedliche Regelungen zur Barrierefreiheit gibt und abweichende Definitionen verwendet werden. In Rechtsnormen sollte insofern einheitlich der verständliche Begriff „Barrierefreiheit“ verwendet werden. Variationen des Begriffs mit Zusätzen „teilweise“ oder „vollständig“ würden als „nicht verständlich“ bewertet.

Aus Sicht der zuständigen Akteure, insbesondere der Verkehrsträger, sind allerdings einschränkende Zusätze wie „grundsätzlich“ oder „möglichst weitreichend“ geeignet, die Praktikabilität zu erhöhen. Damit werden flexible Lösungen auch in Fällen rechtskonform ermöglicht, in denen die Herstellung umfassender Barrierefreiheit tatsächlich unmöglich ist, andere gewichtige Belange entgegenstehen oder einen – im Verhältnis zu anderen Maßnahmen – sehr hohen Aufwand erfordert (Personalkapazität, Zeitbedarf, Kosten).

AN: Nach Auffassung der AN können die berechtigten Forderungen der Akteure nach Praktikabilität auch bei Vermeidung der vorgenannten einschränkenden Begriffe durch konkrete gesetzliche Regelungen bezüglich begründeter Ausnahmen realisiert werden (vgl. Abschnitt 2.3.2.1).

IP: Wenn trotz klarer Regelungen nicht barrierefrei gebaut wird, hat dies derzeit im Allgemeinen keine Folgen. Akteure sollten künftig fest damit rechnen müssen, dass Regelverstöße erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen.

¹⁶ Die Landesbauordnungen haben für den Verkehrsbereich keine Relevanz und sind daher nicht Bestandteil der Wirkungsanalyse.

¹⁷ Siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 1.4.3 i. V. m. Anhang 1 Anlage 1-5.

AN: Die Sanktionierung von Zielverfehlungen bei der Herstellung der barrierefreien Mobilität spielt derzeit in den Gesetzen tatsächlich kaum eine Rolle, insofern ist die diesbezügliche Äußerung der Behindertenverbände nachvollziehbar. Der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit wurde allerdings beispielsweise in PBefG im Zusammenhang mit den Anforderungen an barrierefreie Fernlinienbusse ergänzt (§ 61 Abs. 1 Nr. 3e PBefG). Wenn gesetzliche Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit in der Vergangenheit in großen Teilen nicht konsequent umgesetzt wurden, obwohl diese auch aus derzeitiger Sicht als grundsätzlich zielführend einzustufen sind, sollte:

- Zum einen geprüft werden, ob die Umsetzungschancen z. B. durch erhöhte finanzielle Förderung, Anpassung von Planungsinstrumenten und/oder eine Stärkung der Personalkapazitäten und -ausbildung maßgeblich gesteigert werden könnten;
- Zum anderen sollte geprüft werden, ob durch Eröffnung von Sanktionsoptionen „als flankierendes Instrument“ im Gesetz die Durchsetzung in der Praxis auf breiter Ebene zu erreichen ist. Konsequente Sanktionierung setzt wirksame Kontrollen voraus. Diese können zur Begrenzung des bürokratischen Aufwandes auf Stichproben beschränkt werden. Gleichwohl bedingt der Einsatz dieses Instruments eine angemessene Personalausstattung der Kontrollinstanzen.

IP: Das im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) verankerte Verbandsklagerecht (§ 15 BGG) ist als Feststellungsklage ausgestaltet. Hier sollten Verpflichtungsklagen ermöglicht werden, durch die die Herstellung der Barrierefreiheit nach erkannten Verstößen konsequent durchgesetzt werden könnte.

AN: Die Verbandsklage wird vom AN grundsätzlich als geeignetes und wichtiges Instrument eingestuft (vgl. Abschnitt 2.4.7). Es ist allerdings davon auszugehen, dass durch eine Änderung des Rechts auf Feststellungsklage in ein Recht zur Verpflichtungsklage kaum eine Wirkungsverstärkung zu erreichen wäre, denn auch bei erfolgreicher Feststellungsklage würde nach allgemeiner Erfahrung die beklagte Institution tätig werden.

AN: Dass bisher wenige Verbandsklagen erhoben wurden, liegt:

- Zum einen an Verfahrensschwierigkeiten für die Behindertenverbände (Finanzausstattung, personelle Ressourcen). Die betreffenden Forderungen der Vertreter und Vertreterinnen der Belange von Menschen mit Behinderungen dürften begründet sein;
- Zum anderen an der geltenden Rechtsnorm (§ 15 BGG). Hier sollte das Spektrum der Klageinhalte um weitere Tatbestände erweitert werden (z. B. eine Berücksichtigung der seit 2002 erfolgten PBefG-Novellen).

IP: Bei Fortschreibung (Weiterentwicklung) der Gesetze aufgrund neuerer Entwicklungen im Bereich Mobilität sowie Digitalisierung wurden auch in jüngster Zeit Anforderungen an die Barrierefreiheit nach Ansicht der Behindertenverbände nicht von Anfang an konsequent berücksichtigt (z. B. im Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFSG).

AN: Die Aufgabenstellung dieses Forschungsprojektes beinhaltet die ex-Post-Evaluation der Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Instrumente. Somit sind jüngste Gesetzesvorhaben, deren Wirkungen noch nicht belastbar zu beurteilen sind, hier nicht Gegenstand der Untersuchungen.

AN: Dies gilt im Wesentlichen auch für das BFSG vom 16.07.2021. Es wird hier gleichwohl, noch einmal explizit genannt, weil sich in Aussagen von Vertretern und Vertreterinnen von Behindertenverbänden Kritik (die ggf. sachlich begründet sein mag), z. T. mit unzureichender Gesetzeskenntnis und Fehlinterpretationen mischt. Das BFSG legt für Personenbeförderungsdienste im

Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr fest, dass beispielsweise Informationen über die Barrierefreiheit der Verkehrsmittel und der Infrastruktur sowie Dienstleistungen und Reiseinformationen in Echtzeit auf digitalen Kanälen (z. B. Webseiten, Apps) abrufbar sein müssen.¹⁸ Ausnahmen hinsichtlich des Umfangs der barrierefrei zur Verfügung zu stellenden Informationen bestehen für den Stadt- und Vorortverkehrsdienste sowie Regionalverkehrsdienste. Allerdings treten die wesentlichen Anforderungen im Gesetz erst ab 2025 in Kraft.

AN: Für die Evaluierung der Auswirkungen des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (PBefG-Novelle vom 16.04.2021) gemäß § 66 PBefG hat das BMDV ein gesonder-tes Forschungsprojekt beauftragt, dass im Jahr 2023 vergeben wurde.

IP: Es wurde zudem angemerkt, dass die Fachgesetze zu wenige konkrete und verbindliche Detailregelungen hinsichtlich der barrierefreien Gestaltung enthalten, beispielsweise in Bezug auf Technische Regelwerke. Insofern wurde gefordert, die wesentlichen Technischen Regelwerke zur barrierefreien Gestaltung verbindlich einzuführen – per gesetzlicher Vorschrift oder von den jeweils zuständigen Institutionen.

AN: Zur wirksamen, fachgerechten Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Mobilität müssten – nach gesicherter Erkenntnis der AN – fachgesetzliche Regelungen in verbindlicher Form durch Technische Regelwerke konkretisiert werden. Dies ließe sich rechtssicher realisieren:

- **Durch Benennung einschlägiger Technischer Regelwerke im Gesetz selbst – aus Gründen der Rechtssicherheit vorzugsweise mit statischem Verweis. Dynamische Verweise sind aus verfassungsrechtlichen Gründen bedenklich. Da die betreffenden Regelwerke der FGSV und des DIN in der Regel in größeren zeitlichen Abständen fortgeschrieben werden, sind dynamische Verweise in diesem Fall auch aus Effizienzgründen nicht erforderlich.**
- **Alternativ per verbindlicher Einführung der einschlägigen Technischen Regelwerke durch die zuständigen Institutionen (z. B. oberste Straßenbaulastträger).**

IP: Soweit Rechtsnormen Ausnahmen von der barrierefreien Gestaltung gemacht werden, fehlten verpflichtende Vorkehrungen gemäß UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), um eine barrierefreie Nutzung zu ermöglichen.

AN: Insbesondere da die Barrierefreiheit im Verkehr noch nicht durchgängig realisiert ist (Lücken in Mobilitätsketten) sind „Vorkehrungen“ gemäß UN-BRK unerlässlich, um für Menschen mit Behinderungen Zugangshindernisse und -erschwernisse abzubauen. Derartige Vorkehrungen (z. B. technische oder personelle Hilfen) werden allerdings noch nicht an jeder Stelle bzw. zu jeder Zeit angeboten. Ein Verweis im BGG auf die UN-BRK könnte sinnvoll sein (im BGG werden angemessene Vorkehrungen nur für „Träger öffentlicher Gewalt“ vorgeschrieben – nicht aber im Zusammenhang mit Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr gemäß § 8 Abs. 5 BGG).

IP: Es gibt in einigen Gesetzen Vorgaben, dass Menschen mit Mobilitätseinschränkungen bei der Maßnahmenplanung zu beteiligen sind. Allerdings fehlen entsprechende Regelungen für eine Beteiligung bei der Umsetzung der Maßnahmen.

AN: Die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen in der Maßnahmenplanung ist in der Regel sehr zielführend und hat sich bewährt. Vom AN wird diese Beteiligung als essenziell eingestuft, zumal bei vielen planenden Akteuren noch deutliche Defizite bezüglich der Anforderungen dieser Personengruppen bestehen.

¹⁸ Siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 1.3.1.2.

AN: Praxiserfahrungen zeigen, dass selbst bei sachgerechter Planung Fehler in der Ausführung nicht selten sind. Die Forderung nach Beteiligung bei der Umsetzung ist also folgerichtig. Aus Effizienzgründen (Personalressourcen) wäre eine ständige Baubegleitung nicht möglich. Eine Verpflichtung zur gemeinsamen „Abnahme“, insbesondere bei finanziell geförderten Projekten, wäre eher praktikabel.

IP: In Fachgesetzen sollte das Zwei-Sinne-Prinzip grundsätzlich als verbindliche Vorgabe verankert werden.

AN: Zur Herstellung der Barrierefreiheit ist die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips unerlässlich. Dies ergibt sich bereits folgerichtig (zwingend) aus der Definition der Barrierefreiheit in § 4 BGG und bedarf keiner speziellen Erwähnung im Gesetz. Diese Konsequenz ist allerdings nicht bei allen maßgeblichen Akteuren bekannt. Defizite in Bezug auf Aus- und Fortbildung im Themenbereich Barrierefreiheit müssen beseitigt werden.

IP: Barrierefreie Mobilität müsste in Form von unterbrechungsfreien Mobilitätsketten gedacht werden. Dabei sind die Endpunkte einer Mobilitätskette in die Betrachtung und barrierefreie Gestaltung einzubeziehen.

AN: Nicht nur in Behindertenverbänden, sondern auch in Fachkreisen und bei nahezu sämtlichen verantwortlichen Akteuren ist die Bedeutung von Mobilitätsketten bekannt. Die einschlägigen Fachgesetze regeln allerdings überwiegend sektoral die Rahmenbedingungen für die jeweiligen Verkehrsträger. In den betreffenden Gesetzen sollte daher – soweit sachlich begründet – eine Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung eingeführt werden (z. B. für ÖPNV-Haltestellen im öffentlichen Straßenraum). Außerdem fehlen bisher weitgehend mit Fachpersonal ausgestattete Koordinierungsstellen.

IP: Die Definition der Barrierefreiheit im Behindertengleichstellungsgesetz (§ 4 BGG) berücksichtigt zwar sowohl Körperbehinderungen als auch sensorische Einschränkungen und erstreckt sich auf die Barrierefreiheit von Kommunikationseinrichtungen. Dies wird aber oftmals so interpretiert, dass es sich bei den Kommunikationseinrichtungen um technische Einrichtungen handelt. Übersetzungen durch Gebärdensprachdolmetscher sind insofern nicht erfasst. Die Regelungen zur Gebärdensprache gelten gemäß § 9 Abs. 1 BGG (konkretisiert durch § 3 Abs. 2 Nr. 1 KHV) auch nur für Verwaltungsverfahren. Es fehlt daher ein wichtiges Merkmal barrierefreier Kommunikation, sodass Belange gehörloser Menschen außen vor bleiben. Um eine echte Gleichstellung zwischen hörenden und gehörlosen Menschen zu erreichen, muss also eine wesentliche Nachbesserung erfolgen, da derzeit zu wenig Verpflichtung bezüglich des Angebots geeigneter Kommunikationsmittel für diese Gruppe besteht. Eine Aufnahme der Gebärdensprache in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland würde der Forderung nach voller Anerkennung und verpflichtender Anwendung Nachdruck verleihen und alle Institutionen der öffentlichen Hand binden (Positivbeispiel Österreich mit Art. 8 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz).¹⁹

AN: Die Gebärdensprache ist auch in Deutschland als eigenständige Sprache anerkannt (§ 6 Abs. 3 BGG). Die konkrete Anwendung regeln einschlägige Gesetze (vgl. § 6 Abs. 3 BGG, z. B. bezüglich der Inhalte von Webseiten in § 4 BITV 2.0). Mit dieser Regelung ist keine generelle Pflicht zur Anwendung der Gebärdensprache verbunden, es handelt sich jedoch um einen pragmatischen Ansatz. Die Kommunikation über Gebärdensprache ist heute praktisch ausnahmslos durch Gebärdensprachdolmetscherinnen und Gebärdensprachdolmetscher zu leisten. Grund-

¹⁹ „Die Österreichische Gebärdensprache ist als eigenständige Sprache anerkannt. Das Nähere bestimmen die Gesetze.“ (Art. 8 Abs. 3 B-VG).

sätzliche Informationen lassen sich über Videos beispielsweise auf Webseiten einstellen. Schwierig ist eine Informationsvermittlung ad-hoc. Die technische Entwicklung von gebärdenden Avataren ist noch nicht so weit fortgeschritten, dass eine verlässliche Anwendung möglich ist. Insofern sind der Kommunikation in Gebärdensprache insbesondere im Bereich Mobilität (verfügbare Personalressourcen, Kosten, Unterwegszeit) Grenzen gesetzt. Für diejenigen hörgeschädigten Menschen, die gebärdensprachlich orientiert sind – dazu gehören insbesondere gehörlose Menschen mit geringen Kenntnissen der Schriftsprache – können Filmdokumentationen in Gebärdensprache hilfreich sein. Für hörgeschädigte Menschen, die schriftsprachlich orientiert sind (dazu gehören insbesondere ertaubte Menschen) werden (z. B. bei Veranstaltungen) Schriftdolmetscher eingesetzt. Diese übersetzen akustische Äußerungen in schriftliche Texte.

AN: Die Anwendung der Leichten Sprache (§ 11 BGG), insbesondere der Einsatz von Dolmetschenden in Leichter Sprache, ist in der Praxis des Verkehrsbetriebs ebenfalls kaum leistbar.

AN: Dagegen können verkehrsrelevante Informationen in Leichter Sprache mittels Broschüren, Flyern oder auf Webseiten²⁰ hilfreich sein. Damit wird allerdings nur ein Teil der Menschen mit kognitiven Einschränkungen erreicht. Viele Menschen dieser Gruppe sind Analphabeten, denen also nur akustische Information und Kommunikation sowie bildhaften Darstellungen nutzen. Verständliche Piktogramme sind für alle Verkehrsteilnehmenden, grade auch für Menschen mit kognitiven Einschränkungen und hörgeschädigte Menschen hilfreich.

AN: Von wesentlichen gesetzlichen Erweiterungen der Verpflichtung zur Anwendung von Leichter Sprache und/oder Gebärdensprache (einschließlich Aufnahme in das Grundgesetz – GG) sind derzeit keine nennenswerten Verbesserungen für die Praxis barrierefreier Mobilität zu erwarten. Hier bestehen eher Aufgaben in anderen gesellschaftlichen Feldern, etwa bei der Ausbildung von qualifizierten Dolmetschenden und der Finanzierung ihrer Dienstleistungen (weitere Hinweise vgl. Ansätze zur Berücksichtigung der Belange dieser Personenkreise in Technischen Regelwerken).

2.3.3.2 ÖPNV

IP: Als besonders positives Beispiel zu gesetzlichen Regelungen zur barrierefreien Mobilität wurde das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) genannt („an erster Stelle“). Mit der Novellierung des PBefG hinsichtlich der Nahverkehrspläne (2013) haben sich mit der Einführung des Begriffs „vollständige Barrierefreiheit“ und der Nennung einer verbindlichen Frist wesentliche Änderungen ergeben. Die Forderung, die vollständig barrierefreie Nutzbarkeit des ÖPNV bis zum 01.01.2022 in den Nahverkehrsplänen (NVP) darzustellen, hat eine Menge in Bewegung gebracht. Auch wenn bekannt ist, dass eine vollständige Barrierefreiheit in den wenigsten Fällen fristgerecht erreicht wurde, hat die PBefG-Änderung eine Dynamik freigesetzt, die sehr positiv zu bewerten ist. Es wurden

- Bestandsaufnahmen ausgelöst, z. B. Haltestellenkataster, und in diesem Zusammenhang „genauer hingeschaut“, systematisch ausgewertet und Missstände festgehalten,
- Handlungspläne erstellt sowie
- Prioritäten für den weiteren Ausbau gesetzt.

²⁰ Siehe beispielsweise <https://www.vku-online.de/vku/leichte-sprache/die-vku/translate-to-leichte-sprache-angebote> (31.07.2023).

Allerdings hat der Begriff der „vollständigen Barrierefreiheit“ (§ 8 Abs. 3 PBefG) nach Ansicht von Behindertenverbänden in der Praxis im Gegensatz zur Fristsetzung keine wesentlichen Verbesserungen und keinen Mehrgewinn gebracht. Die Begriffsvielfalt verwirrt eher (vgl. Abschnitt 2.3.2.1).²¹

AN: Die Länder führen das PBefG als eigene Angelegenheit aus (Artikel 83, 84 GG). Es liegt an Ihnen den Begriff, „vollständige Barrierefreiheit“ auszufüllen und hierfür verbindliche Kriterien aufzustellen.

Zur Vereinheitlichung und/oder Verbesserung des Verständnisses der Begriffe könnten nach Auffassung der AN folgende Alternativen in Fragen kommen:

1. **Streichung „vollständig“ im PBefG (dies dürfte auf Widerstand im Bundesrat stoßen, der diesen Begriff im Gesetzgebungsverfahren eingeführt hat. Die Ersetzung der bis zum 31.12.2012 geltenden „möglichst weitreichenden Barrierefreiheit“ durch die „vollständige Barrierefreiheit“ zusammen mit dem konkreten Zieldatum 01.01.2022 sollte grade dazu beigetragen, dass im ÖPNV der Barrierefreiheit ein höherer Stellenwert zugemessen wurde. Außerdem könnten Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen und Anwendende ohne vertiefte juristische Fachkenntnis den Eindruck gewinnen, dass der Gesetzgeber mit der Streichung einen „Rückschritt“ in Bezug auf die barrierefreie Nutzbarkeit beabsichtige;**
2. **Ersatz „möglichst weitreichend“ in anderen Fachgesetzen durch „vollständig“ – Ausnahmen müssen dabei möglich sein – (dadurch würde die Diskrepanz zwischen dem Konzept der „vollständigen“ Barrierefreiheit im PBefG und anderen Fachgesetzen (z. B. § 3 GVFG, § 3 FStrG, § 2 EBO usw.) beseitigt, die das Ziel einer nur „möglichst weitgehenden“ Barrierefreiheit festlegen;**
3. **Rechtsprechung zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „vollständige Barrierefreiheit“ abwarten; da der Begriff bereits seit 2013 im PBefG verankert ist, dürften die Chancen für ein baldiges, einschlägiges höchstrichterliches Urteil gering sein.**
4. **Verlautbarung der Verkehrsministerkonferenz zur Ausfüllung des Begriffs (möglichst nach Anhörung der Behindertenbeauftragten-Konferenz oder des Deutschen Behindertenrats), z. B.:**
 - a) **in Anlehnung an die Formulierung in § 8 Abs. 1 Satz 1 BGG „...entsprechend den allgemein anerkannten Regeln der Technik barrierefrei...“ oder**
 - b) **(vom AN bevorzugt) unter Bezug auf konkrete Technische Regelwerke (DIN 18040-3, Empfehlungen für barrierefreie Verkehrsanlagen – E BVA²², ...).**

IP: Einer der Hauptkritikpunkte im Zusammenhang mit den gesetzlichen Zielvorgaben zur Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit ist, dass diese in der Regel nicht zeitnah und inhaltlich oft unzureichend umgesetzt werden. Dies wird wenigstens zum Teil dem Umstand zugeschrieben, dass im PBefG

²¹ Anmerkung: Bisherige empfehlende Veröffentlichungen waren für die Anwendung hilfreich, insbesondere „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV, Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG“ (BAG ÖPNV 2014) sowie „Checkliste vollständige Barrierefreiheit“, im Auftrag des Landes NRW erarbeitet von STUVA e. V. und Agentur barrierefrei NRW. Diese Veröffentlichungen gingen zum Teil sehr ins Detail. Ihnen fehlt vor allem die Verbindlichkeit.

²² Derzeit noch „Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen“ (H BVA, FGSV 2011). Derzeit erfolgt die Fortschreibung zu Empfehlungen für barrierefreie Verkehrsanlagen (E BVA).

- weitgehende Ausnahmemöglichkeiten eröffnet wurden und
- keinerlei Kontrollrechte und Kontrollpflichten vorgesehen sind und somit auch keine Kontrollen durchgeführt werden.

IP: Vereinzelt wurde von IP gefordert, die Möglichkeit, Ausnahmen von der Barrierefreiheit im NVP zu nennen, insofern zu streichen. Allerdings basiert diese Forderung vor allem auf der persönlichen Erfahrung, dass die Ausnahmen häufig nicht hinreichend begründet sind.

AN: Die vorgenannte Forderung, die Ausnahmemöglichkeiten gemäß PBefG zu streichen, ist grundsätzlich deckungsgleich mit der im aktuellen Koalitionsvertrag der Bundesregierung formulierten Absicht, die „Ausnahmemöglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (ÖPNV) bis 2026 gänzlich“ abzuschaffen²³. Allerdings basiert die Forderung anscheinend vor allem auf dem Umstand, dass aus persönlichen Erfahrungen die Ausnahmen häufig nicht hinreichend begründet sind. Insofern zielt die Kritik eher auf die mangelnde Wirksamkeit des Nahverkehrsplans ab (auch im Zusammenhang mit Kontrollen und Sanktionierungsmöglichkeiten). Aus Sicht der Auftragnehmer bestehen nachvollziehbare Gründe, warum Ausnahmen möglich sein müssen (z. B. aus technischen oder topografischen Gründen).

AN: Die Ausnahmeregelung gemäß § 62 Abs. 2 PBefG kann und sollte gestrichen werden. Diese wurde bisher von keinem Land in Anspruch genommen werden und ist insofern überflüssig. Darüber hinaus ist der Umgang hinsichtlich der Umsetzung der Absichtserklärung aus dem Koalitionsvertrag derzeit Bestandteil von Beratungen zwischen Bund und Ländern.²⁴

IP: Überwiegend wurde allerdings auch von den IP die Auffassung vertreten, dass Ausnahmen gemäß § 8 Abs. 3 PBefG erforderlich sein können. Diese müssten allerdings gut und nachvollziehbar begründet, kontrolliert und ggf. sanktioniert werden.

AN: Die Forderung nach genereller Abschaffung der Ausnahmen gemäß § 8 Abs. 3 PBefG wird von den Auftragnehmern nicht geteilt.

AN: Neben den Interviews haben Praxiserfahrungen und Analyseergebnisse²⁵ ergeben, dass die Einführung von Kontroll- und Sanktionierungsmöglichkeiten zumindest sinnvoll, wenn nicht sogar geboten ist, um die angestrebte Zielerfüllung zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

AN: Damit Ausnahmen nicht übermäßig (d. h. eigentlich ungerechtfertigt) in Anspruch genommen werden können, für größtmögliche Transparenz auch gegenüber Vertretern und Vertreterinnen der Menschen mit Behinderungen gesorgt wird, und Kontrollen erleichtert bzw. u. U. überhaupt erst ermöglicht werden, sollte die vorhandene gesetzliche Ausnahmeregelung nachgeschärft werden. Etwa dergestalt, dass Ausnahmegründe im Gesetz (gemäß § 8 Abs. 3 PBefG) beispielhaft genannt werden (z. B. Topografie, technische Machbarkeit, Denkmal- und Naturschutz).

IP: Es wurde positiv registriert, dass im PBefG Regelungen zur Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr aufgenommen wurden.

²³ SPD und Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 61

²⁴ Siehe auch BMDV 2023a.

²⁵ Vgl. Kapitel 1 bzw. Anhang 4 zum Schlussbericht – Steckbriefe Fallstudien sowie Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Kapitel 4 i. V. m. Anhang 2 zum Schlussbericht – Steckbriefe Nahverkehrspläne).

AN: Die Regelungen zur Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr (§ 42b PBefG) werden vom AN für wichtig erachtet (vgl. „Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr“ BMVI 2017).

IP: Mit den Regelungen zum Linienbedarfsverkehr und gebündelten Bedarfsverkehr im jüngst (2021) novellierten PBefG soll unter anderem eine bessere Erschließung des ländlichen Raums erreicht werden. Dabei sind die Anforderungen an die Barrierefreiheit allerdings bisher nur teilweise berücksichtigt und aus Sicht der Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht zufriedenstellend.

AN: Die Aufgabenstellung dieses Forschungsprojektes beinhaltet die ex-Post-Evaluation der Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Instrumente. Somit sind jüngste Gesetzesnovellen hier nicht Gegenstand der Untersuchungen. Die mit Einfügung des § 64c PBefG im Jahr 2021 in das PBefG eingegangenen Regelungen zu gebündelten Bedarfsverkehren werden insofern in diesem Projekt nicht betrachtet. Sie werden im Auftrag des BMDV in einem eigenen Forschungsvorhaben evaluiert (gemäß § 66 PBefG).

2.3.3.3 Eisenbahn

IP: Die TSI PRM hat für die Ausgestaltung des Eisenbahnverkehrs die größte Bedeutung. Die TSI PRM ist allerdings nur ein Mindeststandard, der den minimalen Konsens zwischen den beteiligten europäischen Staaten darstellt. Die Eisenbahnunternehmen berufen sich auf diese Mindeststandards, obwohl anforderungsgerechtere (höhere) Standards zulässig seien. Die Anforderungen an die barrierefreie Mobilität werden insofern nicht erfüllt. Unter anderem wurden folgende (Negativ)-Beispiele zur Verdeutlichung genannt:

- *Das Bahnsteighöhenkonzept der Deutschen Bahn geht auch im SPNV grundsätzlich von einer Bahnsteighöhe von 76 cm aus, sodass bei den meisten Regionalzügen ein annähernd stufenloser Einstieg nicht realisierbar ist. Besser wäre ein Konzept mit Bahnsteighöhen von generell 55 cm. Halten Doppelstockzüge an den Bahnsteigen mit 76 cm Bahnsteighöhe, können sich derzeit Stufen nach unten in das Fahrzeug von bis zu 25 cm ergeben.*
- *In diesem Zusammenhang wurde moniert, dass die in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG gegründete Unterarbeitsgruppe „Bahnsteighöhenkonzept“ erst zu den Regelungen des Konzeptes informiert wurde, als dieses im Wesentlichen bereits feststand.*
- *Die Ausnahmeregelung der Deutschen Bahn für Bahnhöfe mit weniger als 1.000 Reisenden pro Tag, mit welcher die Herstellung der Barrierefreiheit eingeschränkt werden kann, ist TSI PRM konform. Die Regelung sollte aus Sicht der Menschen mit Behinderungen aber nicht auf Dauer angewendet werden. Es ist zu beanstanden, wenn die Herstellung der Barrierefreiheit von der jeweiligen Zahl der Reisenden an einem Standort oder einer Route abhängt.*

IP: Aufgrund der als unzureichend empfundenen Regelungen der TSI PRM wurde gefordert, den durch die TSI PRM gesetzte Mindeststandard durch deutsche Rechtsnormen, die weitergehend sind, zu ergänzen.

IP: Die Änderungen der TSI PRM und der Europäischen Fahrgastrechteverordnung VO (EU) Nr. 2021/782 vom 29. April 2021, die zwischen dem Jahr 2002 und heute (Stand August 2022) in Kraft getreten sind, haben aus Sicht der befragten Behindertenverbände keine wesentlichen Verbesserungen für die Barrierefreiheit im Eisenbahnverkehr erbracht.

IP: Der Nationale Umsetzungsplan zur TSI PRM enthält eine Strategie mit Kriterien und Prioritätsregeln, nach der Bahnhöfe oder Fahrzeuge barrierefrei erneuert oder umgerüstet werden. Dies wäre eigentlich ein nützliches Instrument, um angemessene Vorkehrungen (gemäß UN-BRK) durchzusetzen. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf den Nationalen Umsetzungsplan zur TSI PRM durch Menschen mit Behinderungen sind allerdings sehr begrenzt.

AN: Die TSI PRM stellt tatsächlich an die Herstellung der Barrierefreiheit geringere Anforderungen als deutsche Technische Regeln zur Barrierefreiheit in Bau und Verkehr. Es wäre daher auch aus Sicht der AN zu empfehlen, diese Europäische Vorschrift anzupassen oder durch verbindliche deutsche Regelungen zu ergänzen. Der AN würde eine Anpassung der TSI PRM bevorzugen. Beide Verfahrensarten wären nach Einschätzung der AN nicht einfach durchzusetzen. Allerdings waren bei anderen Verkehrsträgern (z. B. bei der barrierefreien Gestaltung von Standardlinienbussen) deutsche Initiativen auf europäischer Ebene bereits erfolgreich. Sofern Deutschland (allein) vorangehen würde, wären Umsetzungsschwierigkeiten (z. B. bei grenzüberschreitendem Verkehr und europaweiten Ausschreibungen) zwar nicht ganz auszuschließen. Es dürfte aber davon auszugehen zu sein, dass eine Verbesserung europäischer Regelungen nachfolgen würde oder die Eisenbahnen anderer europäischer Staaten entsprechende Anpassungen vornähmen; zumal die UN-BRK auch von anderen Staaten unterzeichnet wurde, und eine Tendenz zu europäischen Technischen Normen der Barrierefreiheit besteht (vgl. DIN EN 17210).

AN: Dass ein systematisches Höhenkonzept aufgestellt wurde, ist zunächst grundsätzlich sehr positiv zu sehen. Basis des Bahnsteighöhenkonzepts (BSHK) ist die Definition des langfristigen Zielzustands für den niveaugleichen Fahrgasteinstieg. Mit dem BSHK werden begründete Abweichungen von der Regelhöhe für bestimmte Linien oder Netze definiert. Im BSHK sind folgende Regeln festgelegt:

- Die EBO-Regelbahnsteighöhen sind 76 cm bzw. 96 cm für Halte der Stadtschnellbahnsysteme.
- Auf Strecken in Ballungsräumen oder auf Hauptkorridoren („Hauptnetz“), soll es keine Ausnahmen von den EBO-Regelbahnsteighöhen geben.
- Ausnahmeregeln außerhalb des Hauptnetzes, die eine Bahnsteighöhe von 55 cm und 38 cm zulassen.

AN: Ob Veränderungen in diesem Konzept möglich, und der Barrierefreiheit förderlich wären, kann im Rahmen dieses lfd. Forschungsvorhabens nicht verlässlich untersucht werden, zumal im Infrastrukturbestand des ausgedehnten, deutschen Eisenbahnnetzes zahlreiche unterschiedliche regionale oder örtliche Rahmenbedingungen herrschen.

AN: Die in der Praxis auftretenden Reststufen zwischen Bahnsteig- und Fahrzeugeinstiegshöhe (von beispielsweise 25 cm) sowie die zulässigen Spaltbreiten zwischen Bahnsteigkante und Fahrzeugeinstiegskante (insbesondere in Kurvenlagen) sind tatsächlich unbefriedigend. Zwar werden an vielen Stellen technische Einstiegshilfen und/oder personelle Hilfe insbesondere für Rollstuhlnutzenden eingesetzt (z. B. bahnsteiggebundene Hilfen, manuell anlegbare oder ausfahrbare Rampen sowie – im Fernverkehr tendenziell zunehmend – fahrzeuggebundene Hublifte). Von Rollstuhlnutzenden werden Hublifte an Fahrzeugen bevorzugt. Im Übrigen erfüllen die übrigen genannten Einstiegshilfen im Allgemeinen nicht alle Kriterien der Barrierefreiheit (z. B. steile Rampenneigung).

AN: Der AN sieht die Lösung der objektiv zu verzeichnenden Konflikte beim Regionalverkehr vorzugsweise in wesentlich geänderten Fahrzeugkonzepten. Züge, die regelmäßig an Stationen mit unterschiedlichen Bahnsteighöhen halten (müssen), sollten an unterschiedlichen Türen verschiedene Einstiegshöhen aufweisen. Die dadurch erforderliche Anpassung der Innengestaltung ist nicht einfach. Es gibt dazu aber bereits bewährte Beispiele (z. B. Innenlift). Derartige Maßnahmen sind natürlich nur bei Neubeschaffungen realisierbar. Wegen langer Erneuerungszyklen ist insofern nur ein mittel- bis langfristiger Erfolg denkbar.

AN: Bei Bahnsteigen entsprechend großer verfügbarer Länge können unter rein technischem Blickwinkel im Ausnahmefall entlang einer Bahnsteigkante unterschiedliche Bahnsteighöhen realisiert werden.

AN: Die Arbeit der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG, deren Ergebnisse und vor allem die institutionelle Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen, wird auch von Interviewten (IP) vielfach gelobt.

AN: Die derzeit bestehende 1.000-Reisenden-Regelung beruht letztlich auf einer Abwägung zwischen Barrierefreiheit und finanziellen Aufwendungen hierfür. Durch Bildung von Prioritäten bei Baumaßnahmen kann ein effizienterer Einsatz von Finanzmitteln erreicht werden. Grundsätzlich besteht bei allen Baumaßnahmen von Bahnhöfen das Ziel, diese barrierefrei nutzbar zu gestalten (vgl. Ausführungen im Nationalen Umsetzungsplan, NUP). Allerdings wird bei Neu- und umfassenden Umbauten von Bahnhöfen die stufenlose Erreichbarkeit der Bahnhöfe bei besonders aufwändigen Maßnahmen ggf. zurückgestellt. Planerisch sind entsprechende Maßnahmen zu berücksichtigen, um ggf. zu einem späteren Zeitpunkt einfacher nachrüsten zu können (z. B. Vorrichtungen für die Nachrüstung von Aufzügen). Diese Pflicht kann bei einer Umbaumaßnahme eines bestehenden Bahnhofs entfallen, wenn „ein vollständig barrierefrei erschlossener Personenbahnhof im Umkreis von maximal 50 km an der gleichen Strecke vorhanden ist“ (NUP, S. 8). Besteht besonderer Bedarf, einen Bahnhof barrierefrei auszubauen, greifen die Ausnahmen nicht. Die Regelung ist nicht unbefristet, sondern „gilt bis zu einer gegebenenfalls abweichenden Strategieentscheidung im Rahmen eines nachfolgenden Umsetzungsplans“.

AN: Nach Auffassung der AN ist eine derartige 1.000er Regelung vertretbar, sofern die Anwendung im konkreten Einzelfall nur eine Zwischenstufe darstellt, und das Ziel der Herstellung der Barrierefreiheit langfristig davon unberührt bleibt. Allerdings sollte die „Umkreis von 50 km“-Regel überdacht werden. Dies kann letztlich bedeuten, dass Menschen mit Behinderungen (ohne Pkw-Verfügbarkeit) eine Anfahrt mit Taxi oder Sonderfahrdienst zugemutet wird, sofern barrierefreie ÖPNV-Alternativen (diese zudem mit in der Regel deutlich längerer Reisezeit) nicht zur Verfügung stehen.

IP: Im Übrigen wird von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen auch eine unzureichende Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen bei der Innengestaltung von Fahrzeugen kritisiert (im Einklang mit Regelungen der TSI PRM z. T. steile Neigung in Innenbereichen, zu gering bemessene Flächen der Plätze für Rollstuhlnutzende bzw. Mehrzweckplätze für die gleichzeitige Beförderung mehrerer rollstuhlnutzender Personen).

AN: Auch diese Kritikpunkte sind nachvollziehbar. Bei der Bemessung von Flächen für Rollstuhlnutzende besteht ein Zielkonflikt zwischen Forderungen von Menschen mit Behinderungen und dem (Sitzplatz-)Flächenangebot für die übrigen Reisenden. Zur Lösung dieses Konflikts hat der AN kein „Patentrezept“. Tendenziell sollte eine Vergrößerung der Flächenanteile für Rollstuhlnutzende angestrebt werden (demographische Entwicklung, auch zunehmender Platzbedarf für Rollatoren)²⁶. Flexible technische Maßnahmen (z. B. verstärkte Ausstattung mit Klappsitzen können vorteilhaft sein.

AN: Die Zuständigkeit für Ausschreibungen und Vergaben im Nahverkehr liegt bei den Aufgabenträgern des SPNV, also in der Regel den Ländern.

²⁶ Die gleiche Problematik ergibt sich bei Mehrzweckplätzen im ÖPNV.

IP: Der deutsche Rechtsrahmen hinsichtlich barrierefreier Mobilität bei der Eisenbahn wird sehr kritisch gesehen. Seit dem Jahr 2002 gab es diesbezüglich keine Änderung. Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) enthält keine einzige Vorschrift zur Barrierefreiheit. Die Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung (EBO) ist nur eine Verordnung. In der EBO werden beispielsweise die Sicherheitsbelange von blinden Menschen nicht hinreichend berücksichtigt. Es fehlt insbesondere ein generelles Gebot zur Durchsage von Zugdurchfahrten an Bahnsteigen. Es gilt nur, dass „Bahnsteige an Gleisen, die mit mehr als 160 km/h befahren werden, [...] mit Lautsprecheranlagen ausgerüstet sein [sollen].“ (§ 16 Abs. 5 EBO) Demzufolge erfolgen bei der Deutschen Bahn derartige Durchsagen erst bei einer Durchfahrtgeschwindigkeit ab 160 km/h. Hier wird demnach das Zwei-Sinne-Prinzip nicht berücksichtigt.

AN: Die Zielsetzung der Herstellung der Barrierefreiheit sollte auch in das AEG aufgenommen werden. Auch wenn die betreffende Formulierung keine materielle Wirkung entfaltet, sondern inhaltliche Vorgaben in der EBO (und natürlich in der TSI PRM) verbleiben, ist die Symbolwirkung nicht unbeachtlich. Da dieser Begriff im AEG bisher – im Gegensatz zu den Fachgesetzen für andere Verkehrsträger – fehlt, könnte der (unzutreffende) Eindruck entstehen, dass der Gesetzgeber Barrierefreiheit im Bereich der Eisenbahnen für unwichtig hält.

AN: Sicherheitsansprüchen wird gerade bei den Eisenbahnen hohe Bedeutung beigemessen. Nach Auffassung der AN kann bei (objektiv feststellbaren) Gefahrensituationen auf die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips grundsätzlich nicht verzichtet werden. Ansagen für Zugdurchfahrten sollten daher für Durchfahrtgeschwindigkeiten von (nur) mehr als 60 km/h erfolgen. Die bisherige Vorschrift der EBO sieht lediglich vor, dass Bahnsteige, die mit mehr als 160 km/h befahren werden, mit Lautsprecheranlagen ausgerüstet sein sollen (vgl. § 16 Abs. 5 sowie Abs. 4 Ziffer 2b EBO). Da die technische Umsetzung im Gesamtnetz sehr aufwändig wäre und alternativ die Herabsetzung von Durchfahrtgeschwindigkeiten gravierende betriebliche Nachteile hätte, dürften Übergangsfristen notwendig werden.

IP: Zur EBO wird positiv angemerkt, dass gemäß § 2 Abs. 3 EBO bei der Aufstellung von Eisenbahnprogrammen die Anhörung der gemäß BGG anerkannten Behindertenverbände vorgeschrieben ist. Gerade die Mitarbeit und die Ergebnisse der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG werden insgesamt als gut bewertet. Allerdings werden die Vorschläge der Behindertenverbände im Allgemeinen innerhalb des DB-Konzerns nur teilweise berücksichtigt.

IP: Im Übrigen erfolgt – sofern eine gesetzlich geforderte Beteiligung bei Eisenbahnprogrammen überhaupt stattfindet – diese Beteiligung in vielen Fällen nicht frühzeitig; die Einflussmöglichkeiten sind dadurch geschwächt.

AN: Eine Ergänzung der Formulierung in § 2 Abs. 3 EBO um die Forderung „frühzeitige“ Anhörung wäre zweckmäßig.²⁷ Außerdem sollten Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten auch in die EBO eingeführt werden (vgl. Abschnitt 2.3.3.1). Im Übrigen ist es das Ziel von „Anhörungen“, vorgetragene Sachverhalte und Argumente bei der Entscheidungsfindung (nur) zu berücksichtigen, aber nicht, diese vollständig und ungeprüft zu übernehmen (zur Umsetzung des gesetzlich verankerten Planungsinstruments „Programme der Eisenbahnen“ (vgl. Abschnitt 2.4.4).

IP: Das Regionalisierungsgesetz (RegG), über welches maßgebliche Finanzierungsmittel insbesondere zur Ausgestaltung des SPNV bereitgestellt werden, enthält keine Vorgaben bezüglich der Barrierefreiheit.

²⁷ Vgl. hierzu auch Ausführungen zu § 8 Abs. 3 PBefG in Abschnitt 2.4.8.1.

AN: Die Struktur des RegG wurde im Rahmen einer Föderalismusreform zwischen Bund und Ländern abgestimmt. Die Länder haben im Rahmen ihrer Zuständigkeit Regelungen zur Barrierefreiheit in ihren Fach- und Finanzierungsgesetzen sowie in verbindlichen Richtlinien umgesetzt.

2.3.3.4 Straßenverkehr

IP: In den Straßengesetzen gibt es zu wenige Vorgaben in Bezug auf die Barrierefreiheit. Das Zwei-Sinne-Prinzip müsste gesetzlich verankert werden.

AN: Diese etwas sehr allgemein gehaltenen Aussagen beziehen sich zum einen auf Straßen- und Wegegesetze. Daneben werden Bedenken bezüglich einzelner Regelungen in den Straßenverkehrsgesetzen geäußert. Der AN teilt die Auffassung der Behindertenverbände, dass durch die Formulierung „möglichst weitreichend“ in den Straßen- und Wegegesetzen von Bund und Ländern Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit auf die Verhältnismäßigkeit (auch in Bezug auf die Kosten) abgestellt wird (vgl. Abschnitt 2.2). Diese Kritik sollte jedenfalls teilweise dadurch berücksichtigt werden, dass auch in diesen Gesetzen statt „möglichst weitreichend“ einheitlich der Begriff „Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG“ (mit begründeten Ausnahmemöglichkeiten) eingeführt wird (vgl. Abschnitt 2.3.3.2). Als Konsequenz dieser modifizierten Zielvorgabe²⁸ würde auch grundsätzlich das Zwei-Sinne-Prinzip zu beachten sein. Durch den Textbestandteil „nach ihrer Leistungsfähigkeit“ bleiben allerdings u. a. Vorbehalte in Bezug auf die Finanzierbarkeit bestehen. Es wird also auch künftig darauf ankommen, dass den Straßenbaulastträgern hinreichende Finanzmittel zur anforderungsgerechten Ausführung Ihrer Baulastverpflichtungen im Allgemeinen sowie zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Barrierefreiheit zur Verfügung gestellt werden.

AN: Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Erlaubnispflicht von Sondernutzungen in den Straßen- und Wegegesetzen bereits nach geltendem Recht auch dazu dient, Belange von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.²⁹ Auflagen im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis, z. B. für Verkaufsstände, Außengastronomie oder Werbeanlagen im öffentlichen Straßenraum, bieten eine Handhabe, Gehflächen bzw. Passagen weitgehend von störenden Hindernissen freizuhalten.³⁰

²⁸ Z. B. Auszug aus § 3 FStrG: „Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügenden Zustand zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder sonst zu verbessern; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich [...] behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel, Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG zu erreichen, zu berücksichtigen.“

²⁹ Z. B. Auszug aus § 8 FStrG: „Eine Erlaubnis soll nicht erteilt werden, wenn behinderte Menschen durch die Sondernutzung in der Ausübung des Gemeingebrauchs erheblich beeinträchtigt würden. [...] Die Erlaubnis darf nur auf Zeit oder Widerruf erteilt werden. Sie kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden.“

³⁰ Vgl. z. B. Blennemann et al. 2004, S. 195.

AN: Um sicherzustellen, dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit sachgerecht umgesetzt werden, sollten diese in den Straßen- und Wegegesetzen durch statischen Verweis auf die zukünftigen E BVA der FGSV³¹ konkretisiert werden³² (vgl. Abschnitte 2.3.3.1 und 2.4.6).

IP: Mischverkehr zwischen Fuß- und Radverkehr ist auf gemeinsamen Geh- und Radwegen (Zeichen 240 StVO) sowie auf Gehwegen (Zeichen 239 StVO mit Zusatzzeichen „Radverkehr frei“) gemäß Straßenverkehrs-Ordnung erlaubt. Unter Sicherheitsaspekten wird diese Regelung für den Fußverkehr allgemein und für zu Fuß gehende Menschen mit Behinderungen im Besonderen als nicht nachvollziehbar eingestuft. Der Gehweg sollte allein den zu Fuß gehenden gehören und der Radverkehr getrennt von diesem geführt werden.

IP: Ähnlich kritisch wird die Benutzung von Gehwegen durch Elektro-Kleinstfahrzeuge gesehen. Diese dürfen innerhalb und außerhalb geschlossener Ortschaften außer den separaten Radverkehrsanlagen auch gemeinsame Geh- und Radwege befahren (§ 10 Abs. 2 eKFV). Durch Zusatzzeichen kann – wie beim Radverkehr – das Befahren von Gehwegen zugelassen werden (§ 10 Abs. 3 eKFV). Aufgrund der Geschwindigkeiten von bis zu 20 km/h wird dies als bedenklich eingestuft.

AN: Die geäußerten Bedenken der Behindertenverbände sind für die Gutachter zwar teilweise nachvollziehbar. Allerdings ist im Bestand bei knapp verfügbarem öffentlichem Verkehrsraum die Einführung von Mischverkehrsflächen z. T. unvermeidbar. Außerorts können gemeinsame Geh- und Radverkehrsflächen, insbesondere bei geringem Nahmobilitätsaufkommen, aus wirtschaftlichen Gründen sinnvoll sein. Werden für die Benutzung freigegebene Gehwege durch Fahrräder oder Elektro-Kleinstfahrzeuge (eKF) befahren, ergibt sich aus den Verhaltensregeln der StVO zwar das Gebot der besonderen Rücksichtnahme gegenüber dem Fußverkehr. Je nach Verkehrszeichen darf der Fahrverkehr nur mit Schrittgeschwindigkeit fahren und muss nötigenfalls warten (Z 239 StVO mit Freigabe für den Radverkehr) oder er muss seine Geschwindigkeit an den Fußverkehr anpassen (Z 240 StVO). Diese klare Regelung wird in der Praxis aber oftmals nicht beachtet, sodass sich – insbesondere aufgrund der Geschwindigkeitsunterschiede – subjektiv eine Gefährdung gerade für ältere und behinderte zu Fußgehende, insbesondere Menschen mit sensorischen Beeinträchtigungen, ergibt. Objektiv ist die Gefährdung allerdings nicht belegt. Dabei ist zu beachten, dass es in der polizeilichen Unfallstatistik bei Unfällen nicht-motorisierter Verkehrsteilnehmender eine hohe Dunkelziffer gibt – und „Beinahe-Unfälle“ gar nicht verzeichnet sind. Eine Entschärfung des Zielkonflikts zu Gunsten der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen kann z. T. unter Wahrung des geltenden Rechts in der Umsetzungspraxis erreicht werden (vgl. Abschnitt 2.5 und 2.6. – Vergrößerung der Flächen für zu Fußgehende zu Lasten des Autoverkehrs als Bestandteil der sogenannten Verkehrswende, Einrichtung von Mischverkehrsflächen unter Einbeziehung der Fahrbahn, z. B. in Form verkehrsberuhigter Zonen, in denen dann Begegnungen auf engem Raum vermieden werden können oder ver-

³¹ Derzeit noch „Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen“ (H BVA). Aktuell Fortschreibung zu Empfehlungen für barrierefreie Verkehrsanlagen (E BVA).

³² Alternativ durch verbindliche Einführung per Erlass der betreffenden obersten Straßenbaubehörden.

stärkte Kontrollen). Darüber hinaus sollte durch Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung gewährleistet werden, dass für eKF – analog zu S-Pedelecs³³ – ausnahmslos die Nutzung der Fahrbahn vorgeschrieben wird.³⁴ Ebenso für Pedelecs³⁵, sofern keine separaten Radwege (vom Fußverkehr getrennt) vorhanden sind.

IP: Im Zusammenhang mit der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) werden die Regelungen bezüglich des Abstellens der Fahrzeuge als unzureichend eingestuft. Die eKFV regelt, dass „[f]ür das Abstellen von Elektrokleinstfahrzeugen [...] die für Fahrräder geltenden Parkvorschriften entsprechend [gelten].“ (§ 11 Abs. 5 eKFV) Diese Regelung erscheint nicht nachvollziehbar, da es keine Parkvorschriften für Fahrräder gebe.

AN: Für das Abstellen von eKF gelten die für Fahrräder anzuwendenden Parkvorschriften (§ 11 Abs. 5 eKFV). Damit besteht grundsätzlich die Pflicht zum Parken auf dem Seitenstreifen bzw. am Fahrbahnrand (§ 12 Abs. 4 StVO). In der obergerichtlichen Rechtsprechung wurde im Zusammenhang mit der Frage der Rechtmäßigkeit eines auf der Fahrbahn eingerichteten Fahrradabstellplatzes das Abstellen von Fahrrädern auf dem Gehweg als Regelfall angesehen (vgl. beispielsweise OVG Bremen (Oberverwaltungsgericht Bremen), Urteil vom 10.11.1998). Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (Münster) hat bezüglich gewerblicher Anbieter von Leihfahrrädern und Leih-Scootern die Auffassung vertreten, dass die Nutzung der Straße keinen Gemeingebrauch, sondern eine erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt (vgl. OVG NRW (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen), Beschluss vom 20.11.2020, Rn. 8, 39 ff.). Insofern besteht – solange nicht durch höchstrichterliche Rechtsprechung anders entschieden wird – die Möglichkeit, Betreibern der Leihfahrzeuge Auflagen hinsichtlich des Abstellens der Fahrzeuge auf dem Gehweg zu machen. Hierbei handelt es sich allerdings um Einzelfallentscheidungen nach dem Straßenrecht, welche in der alleinigen Kompetenz der örtlichen Behörden liegen. Neben dem gesetzlichen Instrument der Auflagen im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis besteht die Möglichkeit, durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Kommunen und Verleihfirmen von eKF praktikable Rahmenbedingungen für den Einsatz dieser Fahrzeuge zu treffen. Davon haben eine Reihe von Städten Gebrauch gemacht. Gegen ungeordnetes Abstellen von Fahrrädern und eKF (z. B. quer auf dem Gehweg liegende Verkehrsmittel) können die Kommunen zur Gefahrenabwehr mit ordnungsrechtlichen Mitteln vorgehen (Sanktionen, Beseitigung der Hindernisse). Dies wird mit unterschiedlicher Intensität durchgeführt. In der Praxis gibt es noch vielerorts Probleme. Soweit spezielle Abstellflächen für eKF ausgewiesen sind, fehlen im Allgemeinen taktile und visuell abgrenzende Elemente. Im Übrigen wird die eKFV unter wissenschaftlicher Begleitung in einem separaten Projekt evaluiert.³⁶

³³ S-Pedelecs gleichen vom Erscheinungsbild Fahrrädern, sind allerdings elektrisch angetriebene Kleinkrafträder (Fahrzeugklasse L1e-B), deren Motorunterstützung erst bei einer Geschwindigkeit von 45 km/h abgeschaltet wird.

³⁴ Die bisherigen Regelungen werden allerdings teilweise bereits aufgeweicht: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/-verkehrsministerium-s-pedelecs-auf-radwegen-100.html> (31.07.2023).

³⁵ Gemäß § 63a Abs. 2 StVZO sind Pedelecs (Fahrzeugklasse L1e-A) Fahrrädern gleichgestellt.

³⁶ § 15 Abs. 4 eKFV: „Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur überprüft die vorliegende Verordnung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Zielsetzung und Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit, basierend insbesondere auf den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Begleitung. Auf der Grundlage dieser Evaluierung wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gegebenenfalls bis zum 1. September 2023 einen Vorschlag für die Änderung dieser Verordnung vorlegen.“

IP: Von einem Teil der Vertreter und Vertreterinnen der Belange blinder und sehbehinderter Menschen wird die Auffassung vertreten, dass Bodenindikatoren als amtliches Verkehrszeichen in die Straßenverkehrs-Ordnung (§ 39 StVO) aufgenommen werden sollten. Dies solle insbesondere (auf dem Gehweg) an Überquerungsstellen von Fahrbahnen und Gleiskörpern von Straßenbahnen zum Einsatz kommen. Dabei sei das Zwei-Sinne-Prinzip (visuell, taktil) zu verankern. Markierungen, die das Zwei-Sinne-Prinzip außer Acht lassen, nützen blinden Menschen nichts.

AN: Die Aufnahme von Bodenindikatoren in die StVO wird von Blindenverbänden bereits seit längerem angeregt. Dabei geht es unter anderem darum, eine wirksame rechtliche Handhabe gegen das Zuparken oder Zustellen vorhandener Bodenindikatoren zu haben. Um den Anforderungen blinder und sehbehinderter Menschen gerecht zu werden, ist es notwendig, Bodenindikatoren und den notwendigen seitlichen Raum für eine bestimmungsgemäße Nutzung von jeglichen Hindernissen freizuhalten³⁷. In rechtlicher Hinsicht wird vom AN diesbezüglich erst nachrangig Handlungsbedarf gesehen. An Überquerungsstellen mit abgesenktem Bordstein besteht ohnehin Parkverbot (§ 12 Abs. 3 Nr. 5 StVO). Abschnitte, an denen für Blinde und starksehgeschädigte Menschen eine tastbare Bordsteinkante verbleibt, können durch Markierungen nach StVO von parkenden Fahrzeugen freigehalten werden. Für die Freihaltung von Bodenindikatoren in Gehflächen kann durch Markierungen nach StVO (z. B. Begrenzung von Parkflächen), bauliche Maßnahmen (z. B. Poller) und/oder Auflagen in Sondernutzungserlaubnissen (s. o.) weitgehend gesorgt werden. Gegebenenfalls könnte ein Hinweis auf DIN 32984 in den Verwaltungsvorschriften zur StVO hilfreich sein. Nach belastbaren Erfahrungen der AN werden im übrigen Bodenindikatoren in Gehflächen oft eher aus Unkenntnis zugestellt bzw. unterbrochen (z. B. durch Schachtdeckel, Ausstattungselemente oder Werbetafeln). Durch Sanktionierung der Nutzungsbeeinträchtigung von Bodenindikatoren – was eine Aufnahme dieser Elemente in die StVO voraussetzen würde – könnte zwar evtl. eine gewisse Wirkung erzielt werden. Derzeitig wird von den AN zunächst eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit aller beteiligten Akteure für wichtig erachtet, um die erforderliche Akzeptanz zu erzielen. Dies auch deshalb, weil sich durch Passanten oder Personen, die sich im Bereich von Bodenindikatoren aufhalten, ebenfalls Erschwernisse für blinde und stark sehgeschädigte Menschen ergeben können (selbst wenn Bodenindikatoren Eingang in die StVO fänden, würde derartiges Verhalten kaum kontrolliert und sanktioniert werden können; entsprechende Sanktionen würden nicht auf Akzeptanz stoßen). Vereinzelt wird von Vertretern und Vertreterinnen von Menschen mit Behinderung ergänzend die Forderung erhoben, Beläge, die Bodenindikatoren ähneln, als taktile Orientierungshilfe über Fahrbahnen anzulegen. Diese Forderung ist nicht unumstritten. Nach Auffassung der AN kann dies allenfalls als bauliche Maßnahme (keinesfalls als Bestandteil von Verkehrsregeln) empfohlen werden, wenn eine Verwechslungsgefahr mit regelkonformen Bodenindikatoren ausgeschlossen werden kann (z. B. ohnehin vorhandene Aufpflasterung der Fahrbahn zum Zwecke der Verkehrsberuhigung).

AN: Belange von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen werden bereits auch in der StVO³⁸ sowie insbesondere in der Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr

³⁷ Abhängig von der Art der Bodenindikatoren. Bei Leitstreifen fordert die DIN 32984 beispielsweise beidseitige Abstandsflächen von jeweils 60 cm (DIN 32984 Ziffer 5.2.1)

³⁸ Vgl. § 1 Abs. 1 und 2 StVO „Grundregeln. Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht. Wer am Verkehr teilnimmt hat sich so zu verhalten, dass kein anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.“

(FeV) berücksichtigt. Die Anforderung bezüglich der Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips ist eher im Bereich von Bauvorschriften zu sehen, d. h. in der Konkretisierung von Regelungen zur Straßenbaulast durch einschlägige Technische Regelwerke (s. o.). Wenn die Zielsetzung von BGG und UN-BRK zugrunde gelegt wird, sollte das Zwei-Sinne-Prinzip allerdings auch im Straßenverkehrsrecht zum Tragen kommen. Das würde bedeuten, dass Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen, die für zu Fußgehende von Belang sind, sämtlich dem Zwei-Sinne-Prinzip (hier: taktil und visuell) entsprechen müssten. Bisher trifft das nur für einen kleinen Teil, wie Absperrungen, Stangengeländer, Schranken o. Ä. zu. Eine derartig gravierende Änderung der StVO kann allenfalls perspektivisch gesehen werden. Das würde nach Auffassung der AN auch eine eventuelle Aufnahme von Bodenindikatoren in die StVO betreffen (gegebenenfalls wäre eine Abstimmung auf europäischer Ebene erforderlich). Technische Fortschritte im Bereich der Digitalisierung und Künstlichen Intelligenz (KI, z. B. automatisiertes Erkennen visueller Verkehrszeichen und deren Bedeutung) könnten derartige Entwicklungen erleichtern. Nach geltender Rechtslage sind zu Fußgehende, die z. B. infolge stark Sehschädigung oder Blindheit nicht in der Lage sind, visuelle Zeichen wahrzunehmen, verpflichtet, im Straßenverkehr selbst (bzw. eine verantwortliche Person) entsprechende Vorsorge zu treffen.³⁹

AN: Von den Behindertenverbänden wurde mehrfach die Bedeutung barrierefreier Mobilitätsketten (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.3.3.1) einschließlich der Schnittstellenproblematik angesprochen. Dazu gehört insbesondere auch die Forderung nach barrierefreier Gestaltung der Schnittstellen zwischen Haltestellen und Fahrzeug (barrierefreier Ein- und Ausstieg). Der VDV hat in einem aktuellen Positionspapier Vorschläge zu „minimalinvasiven“ Änderungen des Straßenverkehrsrechts gestellt (VDV 2023). Darin wird u. a. durch Änderung von § 41 Abs. 1 Anlage 2, Zeichen 224 StVO – „Haltestellenschild“ (bezogen auf Geltungsbereich und Halteverbot) eine Verbesserung der Anfahrbarkeit von Linienbushaltestellen (und damit eine Minimierung des Restspaltes zwischen Busbord und Fahrzeug) angestrebt (ebenda, S. 13).⁴⁰

§ 3 Abs. 2a StVO *„Geschwindigkeit. Wer ein Fahrzeug führt, muss sich gegenüber Kindern, hilfsbedürftigen und älteren Menschen, insbesondere durch Verminderung der Fahrgeschwindigkeit und durch Bremsbereitschaft, so verhalten, dass eine Gefährdung dieser Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist.“*

Zahlreiche weitere Einzelregelungen der StVO dienen gerade auch dem Schutz der „schwächeren Verkehrsteilnehmenden“.

³⁹ § 2 Abs. 1 und 2 FeV: *„Eingeschränkte Zulassung (1) Wer sich infolge körperlicher oder geistiger Beeinträchtigungen nicht sicher im Verkehr bewegen kann, darf am Verkehr nur teilnehmen, wenn Vorsorge getroffen ist, dass er andere nicht gefährdet. Die Pflicht zur Vorsorge, namentlich durch [...] durch Begleitung oder durch das Tragen von Abzeichen oder Kennzeichen, obliegt dem Verkehrsteilnehmer selbst oder einem für ihn Verantwortlichen. (2) Körperlich Behinderte können ihre Behinderung durch gelbe Armbinden an beiden Armen oder andere geeignete, deutlich sichtbare, gelbe Abzeichen mit drei schwarzen Punkten kenntlich machen [...]. Wesentlich sehbehinderte Fußgänger können ihre Behinderung durch einen weißen Blindenstock, die Begleitung durch einen Blindenhund im weißen Führgeschirr und gelbe Abzeichen nach Satz 1 kenntlich machen.“*

⁴⁰ § 41 Abs. 1, Anlage 2, Zeichen 224 – Haltestellenschild, hier: Geltungsbereich
„Das bisherige Verbot des Parkens von 15 m vor- und hinter einem Haltestellenschild greift insbesondere aus zwei Gründen deutlich zu kurz:

1. es werden mittlerweile häufiger längere Busse (Gelenkbusse) eingesetzt und

IP: In Rechtsnormen, die den Betrieb von Elektroautos und die Anordnung und Gestaltung von Elektroladesäulen betreffen, besteht aus Sicht der Menschen mit Behinderungen und deren Vertreterinnen und Vertretern erheblicher Handlungsbedarf. Zur Verdeutlichung wurden zwei (Negativ-)Beispiele genannt:

- *Viele Ladesäulen sind mit Pfosten zu deren Schutz eingebettet. Dies beeinträchtigt oder verhindert allerdings den Zugang für Menschen im Rollstuhl.*
- *Ladesäulen werden in der Regel an Parkständen eingerichtet, die durchschnittliche Abmessungen aufweisen und mit üblicher Bordsteinhöhe (Anmerkung: ca. 10 cm) vom Gehweg abgetrennt sind. Für Fahrerinnen und Fahrer im Rollstuhl wären aber ggf. größere Abmessungen erforderlich und der Bordstein müsste abgesenkt werden, um einen barrierefreien Zugang zum Gehweg zu ermöglichen. Es wurde vorgeschlagen, im Zuge der zunehmenden Anzahl von Ladesäulen für elektrische Fahrzeuge zusätzlich zum Zusatzzeichen „Parken für elektrisch betriebene Fahrzeuge“ das Zusatzzeichen mit „Sinnbild Rollstuhlfahrer“ anzubringen und damit den Parkstand als Behindertenparkplatz auszuweisen.*

AN: Es ist notwendig, dass auch ein Teil der öffentlich zugänglichen Ladepunkte für elektrisch betriebene Fahrzeuge barrierefrei gestaltet wird. Ladeinfrastruktur soll ohne Benachteiligung für alle Nutzerinnen und Nutzer mit und ohne Behinderung zugänglich und einfach zu bedienen sein. Es wird jedoch nicht jeder Ladepunkt sämtliche Anforderungen für die Nutzung aller behinderter Menschen gleichzeitig erfüllen können. Daher bietet sich eine Quotenregelung analog der für barrierefreie Parkstände im öffentlichen Raum geltenden einschlägigen Technischen FGSV-Regelwerke an. Diese kann z. B. durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Straßenbaulastträgern (bzw. Grundstücksbesitzern oder Stromnetz-Konzessionsinhabern) und Ladesäulenbetreibern realisiert werden. In einem Masterplan Ladeinfrastruktur hatte das BMDV 2022 die Entwicklung technischer Anforderungen für eine barrierefreie Ladeinfrastruktur angekündigt (BMDV 2022b, S. 29).⁴¹ Diese sind im ersten Quartal 2023 in einem Leitfaden veröffentlicht worden (BMDV 2023b). In Vorbereitung ist derzeit zudem eine DIN SPEC, die konkretere technische

2. Busse müssen „spaltfrei“ an den Haltestellen zum Stehen kommen, damit auch Mobilitätseingeschränkte (Rollator, Rollstuhl, Gehstock etc.) ohne (ggf. unüberwindliche) Lücke das Fahrzeug betreten oder verlassen können. Dies geht jedoch nur, wenn der Bus möglichst im kleinsten Winkel an die Haltestelle heranfahren kann. Aus diesem Grund muss die Meterzahl des Park-(bzw. vorgeschlagenen Halte-)verbots von Zeichen 224 verlängert werden.

Im Einzelfall notwendige, weitere Verlängerungen oder Verkürzungen können über Zeichen 299 erfolgen. – Zur Lösung des Problems soll das Verbot vor und hinter Zeichen 224 zu halten von 15 auf 28 m ausgedehnt werden“.

§ 41 Abs. 1, Anlage 2, Zeichen 224 StVO – Haltestellenschild, hier: Halteverbot

„Haltestellen sollen vom Individualverkehr freigehalten werden, damit die ÖPNV-Fahrzeuge dort anhalten und die Fahrgäste aus- und einsteigen können. Hierzu ist es notwendig, dass das Zeichen 224 nicht nur ein eingeschränktes, sondern auch ein absolutes Halteverbot ausdrückt. Bei Taxiständen (Zeichen 229) ist dies bereits schon der Fall. – Zur Lösung des Problems soll – wie bei Taxiständen auch – bei Haltestellen das entsprechende Verkehrszeichen (224) den Inhalt eines absoluten Halteverbotes bekommen.“

Beide Vorschläge wurden bereits in einschlägigen Forschungsvorhaben und Gutachten der STUVA e. V. zur Barrierefreiheit im ÖPNV empfohlen.

⁴¹ Vgl. Maßnahme 39: „Barrierefreier Zugang zur Ladeinfrastruktur: Um auch Menschen mit Behinderungen die Nutzung der Ladeinfrastruktur zu ermöglichen, ist ein barrierefreier Zugang notwendig. Das

Anforderungen enthalten soll.⁴² Eine mögliche Anpassung von Rechtsnormen, z. B. der Ladesäulenverordnung (LSV), ist erst nach Vorlage der Ergebnisse sinnvoll. Ein Verweis in der LSV auf die Technische Regeln für barrierefreie Parkplätze könnte nach Auffassung der AN vorab der Sache förderlich sein. Dort wo der Bund besondere Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten hat, z. B. im Rahmen von Ausschreibungen und Förderprogrammen, wird die Berücksichtigung der Bedürfnisse behinderter Menschen bereits seit mehreren Jahren finanziell bezuschusst und Wert auf eine möglichst barrierefreie Gestaltung von Ladepunkten gelegt. So müssen z. B. die Standorte im Deutschlandnetz den Vorgaben der DIN 18040-3 für barrierefreies Bauen entsprechen.

2.3.3.5 Luftverkehr

IP: Die Barrierefreiheit im Luftverkehr steht – mit Ausnahme des Flughafenbaus – im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern an letzter Stelle des bisher Erreichten. Bei den Luftverkehrsfahrzeugen hat es gar keine substantiellen Verbesserungen gegeben. Seit dem Jahr 2002 mit Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) gab es im Bereich Luftverkehr keine Fortschritte. Die Regelungen des LuftVG zur Barrierefreiheit in diesem langen Zeitraum nicht zu Änderungen in der Praxis geführt.

Forderungen nach einem barrierefreien Kabinen-Design oder über barrierefreie, digitale Informationen und Buchungsmöglichkeiten sowie die Schulung von Personal bezüglich der Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen werden nicht erfüllt. Gleichwohl wurde der Rechtsrahmen für diesen Bereich nicht geändert. Änderungen zeichnen sich derzeit nicht ab.

AN: Innerhalb von Flugzeugen wird das Informationsangebot für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen als verbesserungswürdig eingestuft. Dies betrifft beispielsweise eine Forderung nach geeigneten Bildschirmen am Fluggastplatz. Die Regelungen des LuftVG reichen diesbezüglich nicht aus.

BMDV wird dazu unter Einbeziehung relevanter Akteure bis Ende 2022 technische Anforderungen entwickeln.“

⁴² DIN SPEC 91504 Barrierefreie Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge (siehe <https://www.din.de/de/forschung-und-innovation/din-spec/alle-geschaeftsplaene/wdc-beuth:din21:371932036>, 31.08.2023)

AN: Die Aufnahme der Zielvorgabe Barrierefreiheit für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen mit Änderung des LuftVG 2002⁴³ ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings hat sich die Kann-Bestimmung betreffend „Zielvereinbarungen“⁴⁴ in der Praxis als unwirksam erwiesen, und sollte daher aus Gründen der Transparenz gestrichen werden.

AN: Flughafen-Terminals sind im Allgemeinen bereits weitgehend barrierefrei gestaltet. Dies beruht in erster Linie auf Vorschriften der Landesbauordnungen (LBO)⁴⁵ für öffentlich zugängliche Gebäude (und erst nachrangig aus dem LuftVG).

AN: Die Kritik der Behindertenverbände an unzureichender Barrierefreiheit im Flugverkehr, insbesondere an der Innenraumgestaltung und Ausstattung von Flugzeugen, wird vom AN im Wesentlichen geteilt. Bei Flugreisen ist die Mobilität für Menschen mit motorischen oder sensorischen Mobilitätseinschränkungen derzeit stark von Hilfeleistungen abhängig (vgl. auch Fallstudien 05 und 13).⁴⁶ Einigen Menschen mit Schwerbehinderung oder schwerer Erkrankung sind Flugreisen gar nicht möglich.

IP: Auch die europäische Fluggastrechte-Verordnung (VO (EG) 261/2004), die nach 2002 in Kraft getreten ist, habe keine wesentlichen Verbesserungen für Fluggäste mit Mobilitätsbeeinträchtigungen gebracht.

AN: In rechtlicher Hinsicht hat sich seit der Änderung des LuftVG wenig bewegt. Allerdings vertritt der AN – abweichend von Äußerungen aus Behindertenverbänden – die Auffassung, dass zumindest im Bereich der Entschädigungsrechte durch die EU-Fluggastrechte-Verordnung Verbesserungen erzielt werden konnten.

AN: Personelle Hilfeleistungen werden im Luftverkehr nach Kenntnis der AN von vielen Menschen mit Behinderungen nicht grundsätzlich abgelehnt. Hilfestellungen, die sich aber (nur) wegen mangelnden Raumangebots oder völlig unzureichender technischer Ausstattung, sehr auffällig (auch gegenüber den übrigen Passagieren) gerieren, werden als „unwürdig“ bewertet

⁴³ Durch Art. 53 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002; ist die Verpflichtung „zur besonderen Berücksichtigung der Belange von behinderten und anderen Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung, mit dem Ziel, Barrierefreiheit zu erzielen“ in das Luftverkehrsgesetz eingeführt worden. Für Flughäfen sind dazu gemäß § 19 d LuftVG die Flughafen-Unternehmer verpflichtet, „eine gefahrlose und leicht zugängliche Benutzung“ sämtlicher Anlagen, Bauwerke, Räume und Einrichtungen Sorge zu tragen, die der Nutzung durch jedermann bzw. ausschließlich den betreffenden Flugpassagieren offenstehen. Die Forderung nach gefahrloser Benutzbarkeit mag in diesem Zusammenhang – da ohnehin selbstverständlich – als überflüssig erscheinen. Sie ist insofern jedoch von Belang, dass die Verantwortung für eine gefahrlose und leicht zugängliche Nutzung in *einer* Hand, nämlich der des Flughafen-Unternehmers – und nicht etwa in der Zuständigkeit von Genehmigungs- oder Aufsichtsbehörden – liegt.

Außerdem wird dadurch klargestellt, dass eine leicht zugängliche Benutzung für die Betroffenen und Dritte nicht mit (u. U. neuen) Gefahren, z. B. wegen unzureichender Informations- und Gefahrmeldesysteme, verbunden sein darf.

Gemäß § 20b LuftVG sind in einer analogen Regelung zu den Vorschriften für Flughäfen die Luftfahrtunternehmen (die Luftfahrzeuge mit mehr als 5,7 t Höchstgewicht) betreiben, dazu verpflichtet, die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung besonders zu berücksichtigen mit dem Ziel, Barrierefreiheit zu erreichen.

⁴⁴ § 19d Satz 3 und § 20b Satz 3 LuftVG. „Die Einzelheiten der Barrierefreiheit können durch Zielvereinbarungen im Sinne des § 5 des Behindertengleichstellungsgesetzes festgelegt werden.“

⁴⁵ Vgl. § 2 Abs. 9 und § 50 Abs. 2 MBO.

⁴⁶ Anhang 4 zum Schlussbericht – Steckbriefe Fallstudien, Kapitel 5 und 13.

(starker Gegensatz zu „in der allgemein üblichen Weise“ gemäß § 4 BGG). Dies selbst unter Berücksichtigung dessen, dass die Luftfahrtunternehmen sich in den meisten Fällen intensiv bemühen, auf Anforderungen von Menschen mit Behinderungen einzugehen. Als positives Beispiel mag die Betreuung von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen gelten.

AN: Hemmnisse für den Fortschritt der Barrierefreiheit in bestimmten Bereichen im Luftverkehr liegen vor allem in einem stark beschränkten Herstellermarkt für die Flugzeuge sowie dem international geprägten Wettbewerbsmarkt der Luftfahrtunternehmen begründet. Es gibt allerdings einige positive Beispiele im Ausland. Nationale Alleingänge sind hier im Allgemeinen schwer durchsetzbar. Daher sollten begründete Initiativen zur Änderung europarechtlicher bzw. internationaler Regelungen zur verstärkten Berücksichtigung von Anforderungen an die Barrierefreiheit ergriffen werden. Im Bereich „Bordtoiletten“ wäre z. B. eine Anlehnung an Vorschriften in den USA sinnvoll.

IP: Als positiv wird – auch im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern – die Organisation der Betreuung bei Gruppenreisen, z. B. bei Gruppen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen, herausgestellt.

IP: Zuweilen ist die Anreise zum Flughafen mit öffentlichen Verkehrsmitteln (wegen Lücken in der Mobilitätskette) problematischer als die Flugreise selbst.

AN: Nach Kenntnis der AN erfolgt die Betreuung von einzelreisenden Menschen mit Behinderungen sowie von Gruppenreisenden im Allgemeinen – nach frühzeitiger, korrekter Anmeldung – weitgehend anforderungsgerecht. Bei Umsteigevorgängen kommt es allerdings aus betrieblichen Gründen nicht selten zu zeitlichen Verzögerungen, wodurch u. U. planmäßige Anschlussflüge verpasst werden.

2.3.3.6 Schiffsverkehr

IP: Für den Schiffsverkehr liegen wenig Erfahrungen bei den Behindertenverbänden auf Bundesebene vor.

IP: Vereinzelt wird erheblicher Handlungsbedarf gesehen. Die Umsetzung technischer Standards der Barrierefreiheit in den einzelnen Bereichen erfolge demnach nur ausnahmsweise, beispielsweise auf Kreuzfahrtschiffen nicht durchgängig anforderungsgerecht vom Anleger über den Zugang auf das Schiff bis zur Unterkunft. Auch die Organisation von Landgängen sei nicht anforderungsgerecht.

AN: Da bei den Behindertenverbänden auf Bundesebene nach Selbsteinschätzung wenig Erfahrungen im Bereich der Schifffahrt vorliegen, können die betreffenden kritischen Aussagen keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Aus den Erfahrungen in anderen Verkehrsbereichen ist zu vermuten, dass es bei der Qualität der Barrierefreiheit (technisch und organisatorisch/betrieblich) eine Streubreite gibt. Diese ließ sich auch an den beiden Fallstudien im Schiffsverkehr ablesen (Fallstudien 03 und 19, vgl. Anhang 4 zum Schlussbericht – Steckbriefe Fallstudien). In bestimmten Situationen ist u. U. noch umfangreiche personelle Hilfeleistung erforderlich, beispielsweise für Menschen im Rollstuhl den an Fahrgastbrücken, deren Neigung sich tideabhängig stark ändert.

IP: Auch im Schiffsverkehr sollten die allgemeinen Grundsätze bezüglich Taktilität und zur visuellen Kontrastbildung Berücksichtigung finden. Wichtig wären z. B. Handlaufbeschriftungen. Es ist nicht bekannt, ob diese Forderungen, beispielsweise im Fährverkehr, erfüllt werden.

AN: In den beiden Fallstudien (Fallstudien 03 und 19) hat sich diese Aussage überwiegend bestätigt. Nach umfangreichen Erfahrungen der AN sind Defizite gerade im Bereich der Taktilität sowie visueller Kontraste im Verkehrsbereich im Allgemeinen derzeit noch häufiger festzustellen, als Barrieren für Menschen mit motorischen Einschränkungen.

2.3.4 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Rechtsnormen

IP: Bei der Aufstellung von Rechtsnormen in Deutschland gibt es für Menschen mit Behinderungen Beteiligungschancen. Die Beteiligung bei der Aufstellung oder Änderung gesetzlicher Regelungen ist regelmäßig vorgesehen. Die Behindertenverbände werden unter anderem bei Gesetzesvorhaben des Bundes, welche die Barrierefreiheit betreffen, in der Regel beteiligt. Positivbeispiele sind beispielsweise:

- *Der Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV) wird im Gesetzgebungsverfahren des Bundes zu wesentlichen Verkehrsfragen regelmäßig angehört. Beispielsweise konnten zum Referentenentwurf zur Änderung der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) sowie zu einem Referentenentwurf zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) jeweils eine Stellungnahme abgegeben werden. (DBSV 2019, 2020)*
- *Der Sozialverband VdK Deutschland wurde im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages im Februar 2021 zur Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) angehört.*

IP: Kritisiert wird allerdings, dass eine frühzeitige und damit umfassende Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Gesetzgebungsverfahren eher die Ausnahme darstellt. Die Abgabe von Stellungnahmen hat in der Regel in relativ kurzen Fristen zu erfolgen.⁴⁷ Dies stellt insbesondere die Verbände mit hauptsächlich ehrenamtlichen Mitarbeitenden vor Probleme. Beispiel dazu:

- *Die fünf hauptamtlichen Mitarbeitenden in der Bundesgeschäftsstelle des Deutschen Schwerhörigenbund e. V. (DSB) haben in erster Linie andere Aufgaben als die Erarbeitung von Stellungnahmen zu leisten. Für politische Kommunikation ist lediglich eine Drittstelle vorgesehen. Daher unterbleibt auch manche Stellungnahme, bei der es wichtig wäre, sich vernehmlich zu äußern.*
- *Nach monatelanger, regierungsinterner Vorbereitung eines Gesetzentwurfs wurde für die Behindertenverbände in einem konkreten Fall eine Frist von nur 14 Tagen zur Stellungnahme gesetzt. Der Arbeitskreis „Mobilität“ des BSK tagt in der Regel einmal monatlich und muss in solchen Fällen Sondersitzungen durchführen. Es ist schwierig, kurzfristig entsprechende personelle Ressourcen freizustellen.*

IP: Zudem wird eine wirksame Beteiligung z. T. durch folgende Rahmenbedingungen erschwert:

- *Bei Referentenentwürfen zum Themenbereich „Mobilität“, die nach erstem Anschein die Barrierefreiheit im engeren Sinne nicht oder nur am Rande betreffen, erfolgt nicht immer konsequent eine Aufnahme von Behindertenverbänden in den Verteilerkreis (intensiver z. B. bei Themen Rente und Gesundheit).*
- *Behindertenverbände müssen sich selbst um Informationen über aktuelle Entwicklungen bei Rechtsnormen bemühen, um ihre Belange dann aktiv einbringen zu können. Dazu sind meist nur die großen Verbände (z. B. VdK) in der Lage, während kleinere Verbände nicht über solche Ressourcen verfügen.*

AN: Zunächst ist positiv festzustellen, dass Behindertenverbänden in der Regel bei Gesetzesvorhaben zur Barrierefreiheit Beteiligungschancen eingeräumt werden. Dies dient der angestrebten Transparenz und Partizipation. Außerdem wird nach langjährigen Erfahrungen der AN durch Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bei allen Angelegenheiten, die ihre Belange betreffen, im Allgemeine die Zielerfüllung und die Akzeptanz der

⁴⁷ Vgl. dazu auch DBR 2022, S. 2.

Lösungen verbessert.⁴⁸ In diesem Sinne ist es auch von Vorteil, wenn sich Behindertenverbände aus eigenem Antrieb proaktiv um Beteiligung bemühen und eigene Vorschläge in die Gesetzesvorhaben einbringen oder begründete Forderungen öffentlichkeitswirksam vorbringen.

AN: Vorgaben zur Beteiligung (auch) der Behindertenverbände an Gesetzgebungsverfahren des Bundes ergeben sich bereits aus der Geschäftsordnung des Bundestages.⁴⁹ Es kommt vor, dass Beteiligungschancen selbst bei frühzeitiger Einbeziehung nicht immer wahrgenommen werden. Dies darf allerdings nicht zum Fehlschluss führen, dass seitens der betreffenden Verbände grundsätzlich kein Interesse an einer Beteiligung besteht, zumal es nachvollziehbare Gründe für ihr Verhalten gibt.

AN: Die Befragungen (und auch einzelne Fallstudien z. B. Fallstudie 01) haben ergeben, dass in Gesetzgebungsverfahren nicht selten eine späte Beteiligung erfolgt und/oder kurze Fristen für Stellungnahmen gestellt werden.

AN: Das gilt auch für Planungsverfahren. Hier ist ein noch stärkerer Kritikpunkt, dass sogar z. T. gar keine Beteiligung stattfindet. Soweit noch nicht ohnehin geschehen, sollte die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in allen relevanten Gesetzen festgeschrieben werden (vgl. Positivbeispiel GVFG).

IP: Bei Verbänden, für die im Wesentlichen ehrenamtliche Mitarbeitende tätig sind, ist es grundsätzlich schwierig, eine Beteiligung umzusetzen. Beteiligungen, die unter den bisherigen Bedingungen geleistet werden konnten, reichen nicht aus.

AN: Eine mangelnde Professionalität in den Strukturen der Behindertenverbände, die fundierte Stellungnahmen in vielen Fällen erschwert, wird von den Verbandsvertreterinnen und Vertretern selbst eingeräumt. Hier besteht nach Auffassung der AN Verbesserungspotenzial, insbesondere die personelle Verstärkung im hauptamtlichen Bereich und Steigerung der bestehenden Bemühungen um intensive Aus- und Fortbildung aller Aktiven in den Verbänden. Dies setzt eine Erhöhung deren finanzieller Ressourcen voraus. Rechtsnormen im Bereich von Mobilität und Verkehr wären dafür kein geeignetes Mittel.

IP: Sofern bzw. soweit schriftliche Stellungnahmen erfolgen oder in der Anhörung konkrete begründete Änderungs- bzw. Ergänzungsvorschläge der Behindertenverbände zu Gesetzesentwürfen vorgebracht werden, finden diese in der Regel im weiteren Gesetzesverfahren keine oder nur teilweise Berücksichtigung (z. B. beim BFSG).

AN: Wesentliche Rechtsnormen zur Herstellung der Barrierefreiheit beruhen auf Forderungen von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bzw. enthalten wesentliche Vorschläge dieser bedeutenden Interessenvertretungen (grade z. B. das BGG 2002 mit inzwischen erfolgten Fortschreibungen). Dass in den deutschen Rechtsnormen nicht sämtliche, auch gut begründeten Forderungen von Menschen mit Behinderungen aufgenommen werden, ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass ggf. andere wesentliche Belange entgegenstehen können. In vielen Fällen werden Kompromisse erforderlich. Auch Übergangsfristen können u. U. notwendig werden. Ferner ist in der Gesamtsicht zu berücksichtigen, dass es sich bei der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität (trotz inzwischen zwei Jahrzehnte langer Gesetzesarbeit) – im

⁴⁸ Der AN verfügt über eigene, positive Erfahrungen bei Anhörungen im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages.

⁴⁹ Zu Erläuterungen siehe WD 2015, S. 3 (Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung).

Vergleich z. B. zum Thema Verkehrssicherheit – noch um ein „relativ junges“ Gebiet handelt. Die Interviews mit Behindertenverbänden und die Evaluierungsergebnisse der übrigen Arbeitsschritte haben allerdings konkreten Handlungsbedarf aufgezeigt. Der AN teilt die Auffassung vieler Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen, dass es schrittweise weitere Verbesserungen geben wird, aber es noch eine Reihe von Jahren dauern wird, bis die Intention von BGG und UN-BRK in allen Rechtsnormen uneingeschränkt zum Tragen gekommen ist.

2.4 Planungsinstrumente mit gesetzlichem Bezug

Als gesetzlich verankerte Planungsinstrumente wird – nach einem instrumentenübergreifenden Abschnitt – auf die folgenden Elemente eingegangen:

- Zielvereinbarungen,
- Nahverkehrspläne,
- Programme der Eisenbahnen,
- Aktionspläne,
- Technische Bestimmungen bzw. Technische Regelwerke (z. B. DIN-Normen) sowie
- Verbandsklagen.

IP: Der Bekanntheitsgrad der verschiedenen gesetzlich verankerten Planungsinstrumente ist in den Behindertenverbänden nach Aussage der interviewten Expertinnen und Experten unterschiedlich und in einigen Fällen nur relativ gering ausgeprägt (vgl. Abschnitt 2.3.1). Soweit diese Instrumente bekannt sind, bzw. dort hinreichende Erfahrungen darüber vorliegen, werden sie in ihrer Wirkung sehr differenziert eingestuft. Bei allen Instrumenten finden sich sowohl Aussagen zu positiven Entwicklungen als auch zu Defiziten.

AN: Die differenzierten Äußerungen der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen tragen wesentlich zur Evaluierung bei. Der relativ geringe Bekanntheitsgrad bei Behindertenverbänden auf Bundesebene beruht zum einen darauf, dass die Umsetzung hauptsächlich auf Landesebene, regionaler und örtlicher Ebene erfolgt. Zum anderen ist dieser Umstand in z. T. (nach Selbsteinschätzung) mangelnder Professionalität begründet (vgl. Abschnitt 2.3.4).

2.4.1 Allgemeine Chancen und Probleme

IP: Die gesetzlich verankerten Planungsinstrumente bieten die Chance, Anforderungen an die Barrierefreiheit in Planungen einzubringen, Absichtserklärungen zu initiieren und diese zu veröffentlichen. Die letztendliche Umsetzung ist allerdings nicht gewährleistet.

IP: Ergibt eine nachträgliche Prüfung Fehler in der Ausführung, unterbleibt eine Nachbesserung oft aus Kostengründen.

IP: Die Einheitlichkeit bei der Herstellung von Barrierefreiheit fehlt auf vielen Ebenen. Infolge des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland hat jedes Bundesland die Möglichkeit, Planungsinstrumente nach eigenen Vorgaben zu konzipieren und beispielsweise von Standards des Bundes bzw. anderer Bundesländer abzuweichen. Dies ist nicht förderlich im Sinne von Einheitlichkeit und Durchgängigkeit bewährter Lösungen und erschwert für Menschen mit Behinderungen teilweise die Nutzung von Verkehrsanlagen.

IP: Die Technischen Regelwerke werden in ihrer Wirkungsweise hoch bewertet. Allerdings fehlen die Verbindlichkeit und die Einheitlichkeit in der Anwendung, z. B. bei Normen des DIN und FGSV-Regelwerken.

AN: Die Aussagen und Schlussfolgerungen der Behindertenverbände werden in allen vorstehenden Punkten von den AN weitestgehend geteilt.

IP: Weitere Instrumente werden in ihrer Wirkung in vielen Fällen eher als gering eingeschätzt. Anforderungen an die Barrierefreiheit sind damit zum Teil nicht wirklich zielführend bzw. schwer durchsetzbar.

AN: Gemäß den Ergebnissen der Grundlagenanalyse (siehe Anhang 1 zum Schlussbericht) und der Fallstudien (siehe Kapitel 1 sowie Anhang 2 zum Schlussbericht) sowie sonstiger Kenntnisse und Erfahrungen der AN (einschließlich einschlägiger Forschungsprojekte und Gutachten), waren und sind die vorhandenen gesetzlich verankerten Planungsinstrumente allerdings überwiegend grundsätzlich geeignet, die barrierefreie Nutzbarkeit im Bereich der Mobilität voranzubringen. Der darüber hinaus noch bestehende Verbesserungsbedarf bzw. das Weiterentwicklungspotenzial werden in den nachfolgenden Abschnitten aufgezeigt.

IP: Konkret wurde u. a. genannt, dass die gesetzlichen verankerten Planungsinstrumente kaum echte Möglichkeiten bieten, die Anwendung der Gebärdensprache oder der Leichten Sprache im Bereich der Mobilität umzusetzen.

AN: Die Anwendung der Gebärdensprache und der Leichten Sprache zu fördern, ist in anderen gesellschaftlichen Bereichen stärker notwendig als im Bereich der Mobilität. Vorhandene praktikable Möglichkeiten, d. h. die Darbietung allgemeiner Verkehrsinformationen in Gebärdensprache (z. B. mittels des Mediums Film) und Leichter Sprache (z. B. mittels Audiodateien) sollten auch in diesem Bereich verstärkt genutzt werden. Im Übrigen ist das Potenzial, in diesen Sprachformen auch dynamische Informationen zu präsentieren, und Kommunikation in „Real Time“ zu ermöglichen, eher perspektivisch zu sehen (z. B. Entwicklung der KI).

AN: Verständliche Piktogramme sind für gehörlose und ertaubte Menschen ebenso bedeutsam wie für Menschen mit kognitiven Einschränkungen. Sie erleichtern die Mobilität auch für Personen ohne Behinderung. Die akustische Übermittlung von Verkehrsinformationen (dem Zwei-Sinne-Prinzip folgend) ist gerade auch für Analphabeten wichtig.

2.4.2 Zielvereinbarungen

IP: Zielvereinbarungen werden zum einen grundsätzlich als eine „gute Sache“ eingestuft. Sie sind zum einen sehr hilfreich, um für Planende und Betreibende eine gewisse Sicherheit darüber zu schaffen, was wirklich zur Herstellung der Barrierefreiheit erforderlich ist. Zum anderen erhalten die Betroffenenverbände hiermit die Bestätigung, dass ihre Forderungen wahrgenommen und ernst genommen werden. Die Zielerfüllung wird für die Betroffenen damit berechenbar.

IP: Als Positivbeispiel wurden Zielvereinbarungen aus dem Bereich Gaststätten und Hotels genannt. Diese beschreiben sehr präzise, welche Maßnahmen für eine barrierefreie Nutzung notwendig sind. Auf Basis zugehöriger Checklisten könnten an den Zielvereinbarungen beteiligte Unternehmen belegen, welche Anforderungen an die Barrierefreiheit sie erfüllen. Mit dem Ergebnis kann geworben werden („Tue Gutes und rede darüber“). Allerdings ist eine Werbung für dieses Instrument im Alltag praktisch kaum wahrzunehmen. Es ist bedauerlich, wenn auch die meisten Planenden dieses Instrument nicht „auf dem Schirm“ haben.

IP: Zielvereinbarungen können sich unter Umständen dazu eignen

- auf kommunaler Ebene zu Absprachen zu kommen,
- in der Öffentlichkeit Aufmerksamkeit für das Thema Barrierefreiheit zu erzeugen und
- einen bereits vorhandenen, gemeinsamen Willen der Vertragspartner zu formulieren.

IP: Zielvereinbarungen haben sich im Bereich Mobilität insgesamt als wirkungslos und ineffektiv erwiesen, für den Luftverkehr werden sie sogar als „total bedeutungslos“ eingestuft (vgl. beispielsweise man-

gelnde Barrierefreiheit von Flugzeugen für Rollstuhlnutzende). Vertragsabschlüsse kommen selten zustande, da zwingend die Zustimmung des anderen Vertragspartners erforderlich ist. Die Verhandlungen werden seitens der Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertreterinnen und Vertreter zum Teil als „Pseudo-Veranstaltungen“ empfunden.

IP: Das Instrument kann insofern im BGG für den Bereich „Mobilität“ entfallen und erübrigt sich auch im LuftVG.

AN: Die insgesamt nur geringe Anzahl an Zielvereinbarungen im Bereich Mobilität (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.2.2) können als weiterer Indikator für deren untergeordnete Bedeutung dienen. Die bisher sehr seltenen Positivfälle rechtfertigen auch nach Auffassung der AN jedenfalls für den Bereich Mobilität keine gesetzliche Vorschrift für Zielvereinbarungen (vgl. auch Bürokratieabbau). Es ist nicht ersichtlich, dass eine Nachschärfung der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen bessere Resultate erbringen würde, weil letztlich alles auf Freiwilligkeit beruht. Im Übrigen dürfen „Zielvereinbarungen“ jeglicher Art im Rahmen der Vertragsfreiheit auch geschlossen werden, ohne dass es einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf – allerdings nur insoweit, als die Vertragsinhalte nicht gegen geltende Rechtsnormen⁵⁰ oder Rechte Dritter verstoßen.

2.4.3 Nahverkehrspläne

IP: Nahverkehrspläne (NVP) werden von den befragten Verbänden grundsätzlich als ein inzwischen bewährtes Instrument eingestuft. Auch wenn sie nur eine politische Absichtserklärung des Aufgabenträgers darstellen, werden sie als geeignet angesehen, die Herstellung der Barrierefreiheit für die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) planbar und für die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen erkennbar und nachvollziehbar zu machen.

IP: Die Aktualisierung von Zielen in den NVP erfolgt planmäßig oftmals in Fünfjahresschritten. Dies wird als zielführend bewertet.

IP: Die Bedeutung der NVP hat sich mit der PBefG-Novelle (2013) grundsätzlich erhöht. Insbesondere die Fristsetzung bezüglich der Zielformulierung einer vollständigen Barrierefreiheit bis zu einem bestimmten Stichtag (vgl. § 8 Abs. 3 PBefG) wird als förderlich gesehen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3.3.2).

IP: Das Instrument NVP wird allerdings in Bezug auf Herstellung von Barrierefreiheit oftmals nicht konsequent genutzt, und kann in derartigen Fällen kaum Wirkung zeigen. Die Spezifizierung von Anforderungen bleibt z. T. hinter der gesetzlichen Definition der Barrierefreiheit im BGG zurück.

IP: Auch einzelne Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen werden nicht oder nur unzureichend berücksichtigt. Für gehörlose Menschen spielen die NVP zur Umsetzung spezifischer Anforderungen praktisch keine Rolle. Nicht selten erfolgt die Anhörung zu einem zu späten Zeitpunkt, was die Einbringung von allgemeinen Forderungen und konkreten Vorschlägen erschwert.

IP: Zielführende Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit wurden in der Praxis nur teilweise umgesetzt. Die im PBefG genannte Frist „zum 01.01.2022“ konnte nicht gehalten werden. Dies begründet sich nach Ansicht der Interviewten unter anderem damit, dass mit der Aufstellung und Umsetzung nicht unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2013, sondern erst viel später begonnen wurde. Außerdem ist zu bemängeln, dass seitens der zuständigen Aufgabenträger

⁵⁰ D. h. im (gesetzlich) geordneten Bereich, z. B. bei Sachverhalten, die im PBefG bereits verbindlich geregelt sind, bleibt kein Spielraum für Zielvereinbarungen.

- *Ausnahmen nicht hinreichend begründet werden,*
- *als Ausnahmegrund häufig die fehlende Finanzierung „vorgeschoben“ wurde (was bei frühzeitigem Beginn mit dem Thema vermeidbar gewesen wäre),*
- *nach verfehlter Frist kein Zeitplan vorgelegt wurde, wie das bis zu diesem Zeitpunkt Versäumte nachgeholt werden soll,*
- *Begründungen nicht kontrolliert wurden sowie*
- *z. T. sogar Zielvorgaben unbeachtet blieben (ohne Begründung).*

IP: Insgesamt wurde bemängelt, dass NVP bezüglich ihrer Aufstellung und Umsetzung keiner Kontrolle unterliegen.

IP: Zudem wurde moniert, dass die Forderungen von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen im Beteiligungsverfahren in vielen Fällen nicht auf Akzeptanz gestoßen sind und daher nicht oder nur abgemindert aufgenommen wurden. Beispielhaft wurden hier genannt:

- *Kein Verzicht von störender Außenwerbung auf Fahrzeugen. Diese verhindert zum Teil, dass für Menschen mit Sehbehinderungen die Türöffnungstaster bzw. die Türen leicht gefunden werden können.*
- *Ablehnung eines verpflichtenden Einsatzes eines Acoustic Vehicle Alerting Systems (AVAS) bei elektrisch angetriebenen Bussen im ÖPNV.*
- *Es wurde ein konkreter Fall eines Landkreises in Mittelfranken⁵¹ benannt, in welchem die Fortschreibung des NVP gegenüber dem vorherigen Plan kaum Verbesserungen in Bezug auf die Barrierefreiheit erhält (nur kosmetischer Art).*

IP: Zu „Schienennahverkehrsplänen“ (NVP gemäß Landesrecht für den SPNV) liegen den interviewten Personen keine hinreichenden Erfahrungen vor.

AN: Die positive Bewertung von NVP als grundsätzlich geeignetes und wirksames Planungsinstrument zur Berücksichtigung der Belange von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen und zur Herstellung der barrierefreien Nutzbarkeit des ÖPNV entspricht Ergebnissen der Grundlagenanalyse und Fallstudien sowie weiteren Erfahrungen der AN aus verschiedenen Projekten⁵². Es gibt zahlreiche Positivbeispiele (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Kapitel 4 sowie positive Ergebnisse der vom BMDV durchgeführten umfangreichen Abfrage bei den Ländern⁵³). Das erstreckt sich auch auf die vorgeschriebene Anhörung von Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten und Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste.

⁵¹ Das konkrete Beispiel ist dem AN bekannt.

⁵² Vgl. u. a. umfangreiche Recherchen von STUVA e. V. und KCW im Rahmen der Projekte „Vollständige Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV im ZVBN“ (Boenke und Grossmann 2021) sowie „Nahverkehrsplan Berlin 2019-2023“ (SenUVK BE 2020).

⁵³ Siehe BT-Drs. 20/3244.

AN: Nach den vorliegenden Rechercheergebnissen ist davon auszugehen, dass NVP nach dem PBefG von nahezu allen regional bzw. örtlich zuständigen Aufgabenträgern aufgestellt wurden.⁵⁴

AN: Die Möglichkeiten dieses Planungsinstrumentes wurden aber in vielen Fällen von den betreffenden Aufgabenträgern nicht ausgeschöpft; die gesetzlichen Vorgaben von § 8 Abs. 3 PBefG wurden oftmals nicht konsequent umgesetzt. Die von den interviewten Personen aufgezeigten Defizite wurden durch die umfassende Analyse von Nahverkehrsplänen durch die AN grundsätzlich bestätigt (vgl. Anlage 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Kapitel 4) und decken sich darüber hinaus weitgehend mit weiteren Erfahrungen der AN.⁵⁵ Eine pauschale Kritik an der Wirksamkeit der NVP lässt sich jedoch nicht rechtfertigen. Die Bandbreite hinsichtlich des Umfangs und der Qualität der NVP variiert stark. Vielfach spielt der „Kümmere vor Ort“ eine Rolle (vgl. dazu u. a. Anhang 2 zum Schlussbericht, Fallstudie 14).

AN: Es besteht also Verbesserungspotenzial, dass einerseits durch qualitative und quantitative Stärkung der Professionalität von Planenden sowie von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen, andererseits durch Nachschärfung der gesetzlichen Regelungen erreicht werden könnte und sollte.

AN: Verfahrensregelungen zur Aufstellung von NVP werden durch Landesrecht bestimmt. Die Fortschreibung von NVP nach fünf Jahren – entsprechend der bisherig vorwiegenden Vorgabe der Länder – wird auch vom AN als sachgerecht angesehen.

AN: Als Konsequenz der Wirkungsanalyse zu diesem AN ist zu empfehlen:

- **Im PBefG klarzustellen, dass Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen sind (analog der vorgeschriebenen frühzeitigen Beteiligung vorhandener Unternehmer);⁵⁶**
- **Im Landesrecht Kontrollrechte und Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen. In mehreren Ländern (z. B. Niedersachsen⁵⁷) gilt eine Vorlagepflicht. Eine solche Pflicht sollte zunächst generalisiert werden (dies würde auch die Gesamtübersicht erleichtern). Die Kontrollen sollten sich auf Stichproben beschränken, um übermäßigen Bürokratieaufwand zu vermeiden (d. h. keine Kontrollpflicht). Dabei muss sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden über eine ausreichende Personalausstattung verfügen. Sanktionen sollten vor allem bei gravierenden Verstößen erfolgen (z. B. wenn kein NVP innerhalb einer angemessenen Frist aufgestellt wird, Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen nicht beteiligt wurden oder Kernpunkte barrierefreier Gestaltung, wie wesentliche Merkmale von Fahrzeugen, Haltestellen, Fahrgastinformationen bzw. Maßnahmen- und Zeitpläne fehlten).**

⁵⁴ Allerdings liegen den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden keine vollständigen Übersichten darüber vor. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat keinen NVP aufgestellt, aber arbeitet erfolgreich daran, Mobilität barrierefreier zu gestalten (vgl. Behörde für Verkehr und Mobilitätswende Hamburg 11.04.2023 und hvv 2023).

⁵⁵ Vgl. u. a. der oben als Beleg für eine insgesamt positive Bewertung genannten Projekte.

⁵⁶ Vgl. auch Abschnitt 2.4.8.1 und Fußnote 90, Seite 58.

⁵⁷ Vgl. § 6 Abs. 5 NNVG „Der Nahverkehrsplan ist dem Land vorzulegen“.

AN: Zur im Einzelfall abgelehnten Forderung bezüglich AVAS: Der Einsatz von AVAS ist gemäß EU-Vorgabe für Neufahrzeuge seit dem 01. Juli 2021 verpflichtend.⁵⁸ In der Praxis erfolgt die Ersatzbeschaffung von Linienbussen aus wirtschaftlichen Gründen in festgelegten Zyklen (Fahrleistung, Laufzeit, ggf. Reparaturanfälligkeit).

2.4.4 Eisenbahnprogramme

IP: Eisenbahnprogramme werden grundsätzlich als geeignete Instrumente eingestuft, um die Herstellung der Barrierefreiheit für die Eisenbahnunternehmen (EVU und EIU) planbar und für die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen erkennbar und nachvollziehbar zu machen. Allerdings wird festgestellt, dass die ständige Auseinandersetzung über die Herstellung der Barrierefreiheit im Eisenbahnverkehr nicht über Programme (alleine) gelöst werden kann.

AN: Auch seitens der AN werden die Eisenbahnprogramme grundsätzlich als geeignete Instrumente bewertet, die die Herstellung der Barrierefreiheit bei Eisenbahnen voranbringen können. Dies betrifft ebenfalls die vorgeschriebene Anhörung der gemäß BGG auf Bundesebene anerkannten Behindertenverbände. Für die barrierefreie Gestaltung von Eisenbahn-Infrastruktur und -Fahrzeugen setzen allerdings die TSI PRM und weitere TSI weitgehend verbindliche, grundlegende Mindeststandards.

AN: Die Bestimmungen zu den Eisenbahnprogrammen gelten für Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und für Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) des Fernverkehrs und des Regionalverkehrs (SPNV) sowie für Eisenbahnen des Bundes und nicht-bundeseigene Eisenbahnen (NE) gleichermaßen. Allerdings zeigt die Analyse, dass die Wirksamkeit, d. h. die Umsetzung in der Praxis, erheblich differiert.

IP: Kritisiert wird die Unverbindlichkeit der in den betreffenden Programmen aufgeführten Maßnahmen. Es kann keine Kontrolle, beispielsweise durch die Eisenbahnaufsichtsbehörden, erfolgen. Zudem gibt es keine Möglichkeit der Sanktionierung, wenn ein Programm nicht zustande kommt oder die dargestellten Inhalte eines Programms nicht eingehalten werden.

AN: Beizupflichten ist den Aussagen der Interviewten, dass keine Verpflichtung besteht, die in den Programmen aufgeführten Maßnahmen umzusetzen. Da keinerlei Kontrollrechte bestehen⁵⁹, kann nicht einmal die Aufstellung eines Programms innerhalb einer bestimmten Frist verlangt werden, obwohl die Verpflichtung zur Aufstellung im Gesetz ausdrücklich verankert ist⁶⁰ (u. U. kann aber Öffentlichkeit bzw. Initiativen von Behindertenvertreterinnen und Vertretern einen gewissen „Druck“ erzeugen). Auch der Inhalt ist somit (allein) dem Verantwortungsbereich des jeweiligen Eisenbahnunternehmens überlassen.

AN: Zur Erhöhung der Verbindlichkeit werden seitens der AN Kontrollrechte und Sanktionsmöglichkeiten für notwendig erachtet. Es ist naheliegend, derartige Rechte den Eisenbahnaufsichtsbehörden, d. h. dem Eisenbahnbundesamt (EBA) für bundeseigene Eisenbahnen und den Landeseisenbahnaufsichtsbehörden für NE zu übertragen. Die Vorlagepflicht ergäbe sich dann be-

⁵⁸ Vgl. Art. 8 VO (EU) Nr. 540/2014.

⁵⁹ Aus § 2 Abs. 3 Satz 5 EBO: „Die Eisenbahnen übersenden die Programme über ihre Aufsichtsbehörden an das für das Zielvereinbarungsregister zuständige Bundesministerium“ lassen sich keine Kontrollrechte der Eisenbahn-Aufsichtsbehörden ableiten.

⁶⁰ § 3 Abs. 2 Satz 2 EBO.

reits aus der derzeitigen Gesetzesformulierung. Kontrollen sollten sich zur Vermeidung unnötigen Bürokratieaufwandes auf Stichproben beschränken (keine Kontrollpflicht). Gleichwohl ist – welche Institution auch immer mit der Kontrolle betraut werden würde – für eine angemessene Personalausstattung zu sorgen.

2.4.4.1 Programme der Deutschen Bahn AG

IP: Die Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG sind sehr ausführlich und grundsätzlich zu begrüßen. Sie werden regelmäßig etwa alle fünf Jahre aktualisiert. Dieser Ansatz wird als gut funktionierend herausgestellt. Den Programmen werden eine gewisse Wirkung und Bedeutung zugeschrieben, weil dort Ziele gesetzt und Maßnahmen diskutiert werden, und die Umsetzung dargestellt wird. Beispielhaft (positiv) werden genannt:

- *Ausstattung des ICE 4 mit Hubliften für Rollstuhlnutzende. Allerdings ist dies zwar zunächst eine Verbesserung gegenüber dem Zustand davor, jedoch noch keine optimale Lösung (vgl. nachfolgendes Beispiel).*
- *Im Jahr 2019 hat die Deutsche Bahn 23 Züge des Typs Talgo ECx mit niveaugleichem Einstieg bestellt. Der Rahmenvertrag sieht weitere Bestellungen vor.⁶¹*

IP: Die Inhalte der Programme können nach den jeweils unternehmerischen Aspekten und Möglichkeiten festgelegt werden. Daher werden Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung darin nur teilweise berücksichtigt. Bezogen auf die Programme der Deutschen Bahn AG (inzwischen in vierter Auflage) wurde in den Interviews genannt, worin das Defizit dieses Planungsinstrumentes offensichtlich liegt. In diesen Programmen spiegelt sich zwar der Wille wider, sukzessive für mehr Barrierefreiheit auf der Schiene sorgen zu wollen. Dies aber alles unter der Maßgabe eines privatwirtschaftlich verfassten Unternehmens, was letztendlich die Umsetzung hemme.

IP: Der Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn sollte hier stärker Einfluss nehmen.

AN: Die Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG (DB AG) lassen deutlich erkennen, dass bereits wesentliche Fortschritte auf dem Weg zum Ziel einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit für die Nutzung von Bahnanlagen und Fahrzeugen der DB AG erreicht werden konnten. Auch die Art und der Umfang der Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen in einer programmbegleitenden Arbeitsgruppe ist zu begrüßen. Die ausführliche, detaillierte Darstellung ermöglicht es, Ziele und konkrete Einzelmerkmale deutlich zu erkennen sowie Planungen künftiger Maßnahmen nachzuvollziehen und auch – ggf. kritisch – zu bewerten. Die Eisenbahnprogramme der DB AG erstrecken sich sowohl auf Maßnahmen der Infrastruktur (d. h. der DB als EIU) als auch auf die Fahrzeuge (d. h. der DB als EVU), und dabei nicht nur auf den Fernverkehr, sondern auch auf den SPNV. In dieser Form können die DB-Programme – gerade im Vergleich zu Programmen anderer Eisenbahnunternehmen – als vorbildlich bezeichnet werden, wobei eine regelmäßige Weiterentwicklung erforderlich ist, die auch seitens des Unternehmens weiterverfolgt wird.

AN: Insofern erscheint eine Nachschärfung dieses gesetzlich verankerten Planungsinstrumentes, was die DB AG betrifft, zunächst nicht notwendig zu sein. Gleichwohl empfehlen die AN die Ein-

⁶¹ Im Übrigen wird betont, dass ein niveaugleicher Einstieg nicht nur für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen vorteilhaft ist, sondern den Fahrgastwechsel für alle Fahrgäste erleichtert und verkürzt. Dieses gravierende Argument gewinnt mit der geplanten Einführung des Deutschlandtaktes an Bedeutung, da dort der Aufenthalt der Züge an den Bahnhöfen grundsätzlich kurzgehalten werden soll.

führung von Kontrollrechten und Sanktionsmöglichkeiten auch gegenüber bundeseigenen Eisenbahnen. Denn diese stehen z. T. auch im Fernverkehr⁶² im Wettbewerb zu anderen Verkehrsunternehmen. Daher kann vom Privatunternehmen DB AG⁶³ nicht erwartet werden, wirtschaftliche Überlegungen außer Acht zu lassen, die einer technisch machbaren, barrierefreien Gestaltung evtl. entgegenstehen oder diese erschweren können.

AN: Eine stärkere Einflussnahme des Bundes bezüglich der barrierefreien Nutzbarkeit ihrer Eisenbahnen ist anzustreben. Dies entspricht der Zielsetzung des aktuellen Koalitionsvertrages⁶⁴ der Regierungsfractionen hinsichtlich einer stärker gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte.⁶⁵ Eine direkte finanzielle Fahrzeugförderung wäre dagegen aus europarechtlichen Gründen problematisch.

IP: Die in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG (siehe dazu auch Abschnitt 2.4.8.2) erhobenen Forderungen wurden bzw. werden nur teilweise umgesetzt. Zur Verdeutlichung der Problematik und von Fehlentwicklungen aus Sicht der Barrierefreiheit wurden zahlreiche Beispiele genannt (hier auszugsweise):

- *Bestellung mehrerer ICE-Generationen in Hochflurbauweise, die es erfordern, ein ganzes System von Hilfeleistungen am Bahnsteig aufzubauen und aufrecht zu erhalten, anstatt fahrzeugseitig für einen barrierefreien Einstieg zu sorgen. Es wurde in diesem Zusammenhang moniert, dass die programmbegleitende Arbeitsgruppe der DB AG früher bei der Bestellung von Fernverkehrszügen nicht oder zu spät beteiligt wurde (inzwischen Verbesserungen, vgl. Abschnitt 2.4.8.2). In diesem Zusammenhang fordert die Arbeitsgruppe, dass auch bei Fernbahnen die Entwicklung in Richtung niveaugleicher Einstieg geht. Die Bereitschaft dazu war bei der Deutschen Bahn jahrelang nicht erkennbar, obwohl es technische Möglichkeiten gab (derzeitige Beispiele Typen Talgo ECx und Stadler Smile, vgl. Ausführungen oben).*
- *Der Steuerwagen des Intercity-Zugs IC 2 ist an sich gut gestaltet, hat aber als „Achillesferse“ eine fahrzeuggebundene Einstiegsrampe. Diese bereitet in der Praxis häufig Probleme beim Aus- und Zusammenbauen (manchmal dauert der Vorgang 10 bis 15 Minuten, u. U. muss eine andere Rampe ausgepackt werden). Hier scheint das Design wichtiger gewesen zu sein als die einfache Bedienbarkeit.*

⁶² Beispielsweise werden vom Unternehmen Flix SE, das u. a. den Fernzug FlixTrain betreibt, zwar barrierefreie Toiletten in den Zügen des Unternehmens sowie Serviceleistungen für Personen mit eingeschränkter Mobilität bereitgestellt (<https://www.flixtrain.de/service/personen-mit-ingeschränkter-mobilität>, 09.08.2023). Ein Eisenbahnprogramm ist aber für dieses Unternehmen nicht im Zielvereinbarungsregister des BMAS aufgeführt (siehe BMAS o. J.).

⁶³ Der Bund finanziert bei Neu- und Ausbaurvorhaben eine Bahnsteighöhe gemäß Bahnsteighöhenkonzept (BSHK). Fahrzeuge werden nicht finanziert.

⁶⁴ „Wir werden die Deutsche Bahn AG als integrierten Konzern inklusive des konzerninternen Arbeitsmarktes im öffentlichen Eigentum erhalten. Die internen Strukturen werden wir effizienter und transparenter gestalten. Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt. Diese steht zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn als Gesamtkonzern. Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt. Wir wollen die Investitionsmittel für die DB-Infrastruktur erhöhen.“ (Koalitionsvertrag 2021, S. 61).

⁶⁵ Auch die Ausgliederung der Infrastruktursparte aus dem DB-Konzern wurde schon diskutiert.

- *Sogenannte 1.000-Reisenden-Regel. Bei weniger als 1.000 Reisenden pro Tag wird in der Regel auf einen Aufzug zum Bahnsteig verzichtet.*
- *Die Deutsche Bahn unterscheidet zwischen „Fahrgastinformationen“, über die in der Regel nicht akustisch informiert wird, und betrieblich notwendigen Informationen (insbesondere Störungsinformationen), die angesagt werden sollen. Zugeinfahrten und Zugausfahrten usw. müssen demnach nicht angesagt werden. Die Forderung nach Ansage sämtlicher Informationen (einschließlich Fahrgastinformationen) wird nicht in das Programm aufgenommen.*
- *Die Deutsche Bahn sieht sich – trotz wiederholter Forderungen von Vertretern der Menschen mit Sehbehinderungen und blinden Menschen – nicht in der Lage, die Mitnahme von Tandem-Fahrrädern zu ermöglichen. Auch diese Forderung findet sich folglich gar nicht im Programm wieder.*

AN: Grundsätzlich ist unbestritten, dass die Herstellung der Barrierefreiheit vor allem im Bestand eine besondere Herausforderung darstellt. Anforderungsgerechte Lösungen werden aus Gründen technischer Machbarkeit und z. T. wegen hohen Aufwands erschwert.

AN: Gleichwohl erscheint die vorstehende Kritik nicht nur im Sinne der Interessenwahrnehmung der Behindertenverbände weitgehend begründet, sondern z. T. – ohne zu allen Einzelforderungen explizit Stellung zu nehmen – auch nach Auffassung der AN in Abwägung mit anderen Belangen berechtigt. Als Beispiel kann hier die Forderung nach akustischen Durchsagen bei Zugdurchfahrten dienen (vgl. Abschnitt 2.3.3.3).

AN: Die Einzelkritik der interviewten Personen betrifft vor allem Schwierigkeiten beim Reisen mit der Deutschen Bahn AG. Das bedeutet allerdings keineswegs, dass Reisen im Fernverkehr und SPNV mit anderen Unternehmen weniger problematisch sind, sondern ist dadurch erklärlich, dass

- **die meisten Reisen mit Fahrzeugen der DB AG erfolgen,**
- **die Infrastruktur nahezu vollständig im Verantwortungsbereich der DB AG liegt (vgl. BSHK),**
- **gerade durch die intensive Beteiligung von Behindertenvertreterinnen und Vertretern in der Programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG Grundsatz- und Detailinformationen leicht zugänglich sind, und regelmäßig Erörterungen kritischer Punkte erfolgen.**

2.4.4.2 Programme der Eisenbahnen des SPNV

IP: Wie bei den Zielvereinbarungen (vgl. Abschnitt 2.4.2) wird auch die Wirkung, welche die Programme der Eisenbahnen (vor allem NE-Bahnen) entfalten, stark dem „good will“ des jeweiligen Unternehmens zugeschrieben.

IP: Als auffällig wird beschrieben, dass in den Programmen – soweit vorhanden – tendenziell lediglich der Ist-Zustand beschrieben wird (z. B. Anzahl der Züge gesamt, Anzahl der Züge mit Behindertentoilette). Es wird allerdings zu wenig aufgezeigt, was perspektivisch in Bezug auf Verbesserungen bei der Barrierefreiheit angedacht ist.

IP: Die Infrastruktur liegt fast ausschließlich in der Verantwortung der Deutschen Bahn als Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (EIU). Es ist daher praktisch nicht möglich, dass regionale Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) in ihren Eisenbahnprogrammen Einfluss auf die Bahnsteighöhe nehmen.

IP: Die Eisenbahnprogramme sind für die barrierefreie Gestaltung neuer Regionalbahnzüge nahezu bedeutungslos. Diese Züge werden in der Regel von dem jeweiligen Bundesland bzw. von der betreffenden Nahverkehrsgesellschaft eines Landes beschafft, während sie Eisenbahnprogramme von den Eisenbahn-

Verkehrsunternehmen (EVU) aufzustellen sind. Im Endeffekt ist die Ausschreibung (in der Regel europaweit) entscheidend für die Gestaltung. In der Regel wird allerdings hier nur der Mindeststandard der TSI PRM zugrunde gelegt (vgl. Abschnitt 2.3.3.3).

AN: Die bevorstehenden Aussagen der Interviewten beschreiben die vorhandene Situation und die mangelnde Wirkung der Eisenbahnprogramme für die NE-Bahnen treffend. Im Übrigen ist auffällig, dass im aktuellen Register der Zielvereinbarungen und Mobilitätsprogramme des BMAS⁶⁶ nur für einen Teil der NE, die Personenverkehr betreiben bzw. betreiben dürfen, Eisenbahnprogramme aufgeführt sind.

AN: Das gesetzlich verankerte Planungsinstrument der Eisenbahnprogramme ist gemäß Wirkungsanalyse für den SPNV nahezu bedeutungslos, da die Voraussetzungen für die barrierefreie Gestaltung durch TSI PRM und die in den Ausschreibungen vorgegebenen Bedingungen festgelegt sind; d. h. die EVU haben hier in der Regel kaum Einflussmöglichkeiten (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.2.3). Insofern dürfte hier eine Nachschärfung der gesetzlichen Vorgaben (Kontrollrechte, Sanktionierungsmöglichkeit anlog obiger Empfehlung für den Fernverkehr) keine nennenswerte Wirkung zeigen. Ein geringer Vorteil dieser Programme könnte allenfalls sein, dass sich die EVU mit der Thematik auch selbst befassen müssen, und dass für Vertreterinnen und Vertretern der Belange von Menschen mit Behinderungen die Übersicht über Maßnahmen und Defizite erleichtert wird (Transparenz, aber keine echte Partizipation, da „good will“ der EVU vorausgesetzt wird).

AN: Nach Auffassung der AN wäre hier das geeignete Instrument eher der „Schienen-Nahverkehrsplan“ (SPNV-Nahverkehrsplan) gemäß Landesrecht. Die Länder könnten Vorgaben zur barrierefreien Nutzbarkeit des SPNV für die SPNV-Nahverkehrspläne festlegen (z. B. in ihren jeweiligen Landesnahverkehrsgesetzen – mit ähnlicher Formulierung wie für NVP gemäß PBefG), die dann für Ausschreibungen von Verkehrsleistungen verbindlich wären. In diesem Fall könnte die Vorschrift der EBO bezüglich der Eisenbahnprogramme für den SPNV entfallen (Bürokratieabbau).

2.4.5 Aktionspläne

IP: Aktionspläne auf Grundlage der UN-BRK werden grundsätzlich als ein wichtiges Instrument eingestuft, weil die politischen Gremien auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene zumindest über Inhalte unterrichtet werden müssen, z. T. die Aktionspläne von dort bestätigt werden müssen. Auf die Aufstellung von Aktionsplänen auf den unterschiedlichen Ebenen sollte daher nicht verzichtet werden. Aktionspläne entfalten insbesondere deshalb Bedeutung, weil:

- Die Aktionspläne in regelmäßigen Abschnitten fortzuschreiben sind. Dabei wird geprüft, was von den aufgeführten Maßnahmen in dem Aktions-Zeitraum umgesetzt wurde (Evaluation);
- Der Fortschritt für jede aufgeführte Maßnahme bleibt damit nachvollziehbar (kontrollierter Vorgang);
- Bei den Berichten zu den Aktionsplänen sollen immer die Verbände der Menschen mit Behinderungen angehört werden. Dies ist allerdings bei den verschiedenen Aktionsplänen unterschiedlich

⁶⁶ <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Barrierefreie-Gestaltung-der-Arbeit/Zielvereinbarungen-und-Mobilitaetsprogramme/zielvereinbarungen-und-mobilitaetsprogramme.html> (01.08.2023).

gut realisiert. Als Positivbeispiel wird der Aufstellungsprozess für den „Aktionsplan der Sächsischen Staatsregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ genannt. In einem dreiviertel Jahr dauernden Verfahren wurden neben der Verwaltung verschiedene Verbände und Einrichtungen von Menschen mit Behinderungen in die Arbeitsgruppen integriert;

- Bei dem Verfahren relativ viel Fachkompetenz gebündelt wird. Es können auch zeitweise Experten aus unterschiedlichen Bereichen zur Beratung hinzugezogen werden;
- Aussagen und Maßnahmen im Aktionsplan als „politischer Wille“ ein starkes Argument für die Forderung der Behindertenvertreter nach Berücksichtigung der Barrierefreiheit beim Einsatz von Fördermitteln sind.

IP: Trotz der grundsätzlichen Bedeutung, die den Aktionsplänen zugemessen wird, wurde seitens der Interviewten auch geäußert, dass Aktionspläne im Grunde nur Absichtserklärungen sind. Die tatsächliche Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen ist bei diesem an sich sinnvollen Instrument nicht gewährleistet. Werden Maßnahmen umgesetzt, braucht dies erfahrungsgemäß viel Zeit.

IP: Aktionsplänen der Bundesländer wird im Allgemeinen nur eine begrenzte Wirkung zugeschrieben. Zahlreiche der erhobenen Forderungen („Aussage: ca. 50 %“) werden erfahrungsgemäß im Aufstellungsverfahren abgelehnt und werden dementsprechend nicht im Aktionsplan aufgeführt.

AN: Grundsätzlich stimmt die Einschätzung, dass Aktionspläne zunächst eine Absichtserklärung sind. Dies macht sie allerdings zur Zielerfüllung nicht automatisch bedeutungslos. Die Bedeutung von Aktionsplänen wurde beispielsweise von der Monitoringstelle zur Umsetzung der UN-BRK mehrfach bekräftigt.⁶⁷ Entsprechend wird eine umfassende Neuauflage des Nationalen Aktionsplans 2.0 (NAP 2.0) des Bundes unter umfassender Beteiligung von Menschen mit Behinderungen empfohlen.

AN: Im NAP 2.0 ist das Handlungsfeld Mobilität enthalten.⁶⁸ In diesem Handlungsfeld sind sieben bedeutende Maßnahmen mit ihrer Rückbindung auf die UN-BRK aufgeführt.⁶⁹ Gemäß Zielsetzung der UN-BRK wäre es wünschenswert, dass neben den Ländern und Kommunen weitere Institutionen und Unternehmen in größerer Anzahl substantielle Aktionspläne aufstellen würden.

2.4.6 Technische Regelwerke

IP: Technische Regelwerke werden für die Praxis barrierefreien Bauens von befragten Verbänden als sehr wichtig eingestuft. Sie sind häufig Bestandteil der betreffenden Verträge und können auch bei Gerichtsentscheidungen eine wichtige Rolle einnehmen. Ohne diese Regelwerke wird die Gefahr gesehen, dass beispielsweise bei Infrastrukturmaßnahmen die Belange von Menschen mit Behinderungen gegenüber anderen Anforderungen (z. B. Entwässerung von Verkehrsanlagen) nicht ausreichend berücksichtigt werden. Konzepte und Details könnten sonst fehlerbehaftet und uneinheitlich sein.

⁶⁷ „Aktionspläne haben sich in den vergangenen zehn Jahren als politisches Instrument der Regierungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland auf Bundes- und auf Länderebene bewährt.“ (DIMR 2021, S. 4 und siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.2.1).

⁶⁸ „Ziel der Bundesregierung ist es, die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen und mobilitätseingeschränkten Menschen durch den Abbau noch bestehender Hemmnisse weiter zu verbessern.“ (BMAS 2016, S. 130).

⁶⁹ Darunter auch dieses hier bearbeitete Forschungsprojekt des BMDV.

IP: Im Zusammenhang mit der Herstellung barrierefreier Mobilität wurden Technische Regelwerke mit hohem Qualitätsstandard entwickelt. Diese Regelwerke werden als elementar eingestuft, um die fachgerechte Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Mobilität zu gewährleisten. So werden beispielsweise DIN-Normen zur Herstellung der Barrierefreiheit als bedeutendes Instrument eingestuft. Auch die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), die sich speziell dem Thema „Barrierefreiheit“ widmen, hier insbesondere die „Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA)“ (FGSV 2011) werden als relevant genannt.

IP: Bei den Technischen Regelwerken stehen an erster Stelle die DIN-Normen des „Barrierefreien Bauens“. Ziel der Normen-Reihe DIN 18040 (Teile 1 bis 3) ist es, die Barrierefreiheit baulicher Anlagen unter Bezug auf die Definition der Barrierefreiheit in § 4 BGG herzustellen. Dabei sind bei den Behindertenverbänden die betreffenden Normen für öffentliche zugängliche Gebäude (DIN 18040-1) und Wohnungen (DIN 18040-2) am bekanntesten, zumal diese als Technische Baubestimmungen der Landesbauordnungen verbindlich eingeführt worden sind. Sie sind deshalb nahezu „gesetzesgleich“ und damit auch zitierfähig.

IP: Einschränkend ist in diesem Zusammenhang allerdings zu bemerken, dass bei der verbindlichen Einführung der Normen DIN 18040-1 und 2 z. T. (je nach Bundesland) wesentliche Teile ausgeklammert wurden. Technische Regelwerke zur Barrierefreiheit in Bau und Verkehr bzw. deren Teile, die nicht verbindlich eingeführt wurden, haben allerdings nur Empfehlungscharakter.

AN: Die Aussagen der Interviewten entsprechen weitestgehend den Ergebnissen der Grundlagenanalyse und der Fallstudien. Sie können vom AN aus langjährigen, eigenen Erfahrungen bestätigt werden. Die Teile 1 und 2 der DIN 18040 sind in der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen 2023/1 (MVV TB 2023/1) aufgenommen.⁷⁰

IP: Für die barrierefreie Mobilität wird DIN 18040-3 „Barrierefreies Bauen- Planungsgrundlagen – Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum“ als bedeutsam eingestuft. Diese Norm wurde für den Straßenbereich anscheinend erst in einem Bundesland (Thüringen) eingeführt.⁷¹ Teil 3 dieser Normenreihe ist bei den Behindertenverbänden allerdings weniger bekannt als deren ersten beiden Teile. Nach Einschätzung der Interviewten wird dieser Teil von Planenden ebenfalls seltener wahrgenommen. In positiver Hinsicht bemerkenswert ist, dass die Norm u. a. Darstellungen enthält,

- die für schwerhörige und gehörlose Menschen relevant sind und
- das Zwei-Sinne-Prinzip im Gegensatz zu vielen anderen Technischen Richtlinien und Regelwerken durchgängig beachtet.

AN: Nach Kenntnissen und Erfahrungen der AN sind planenden Architektinnen und Architekten im Hochbau, die sich mit Fragen des barrierefreien Bauens auseinandersetzen, vor allem – wie den Behindertenverbänden – die Teile 1 und 2 von DIN 18040 bekannt. Dagegen befassen sich Ingenieure im Bereich Verkehr eher mit Technischen Regelwerken der FGSV. Im Hinblick auf barrierefreie Verkehrsanlagen besonders wichtig sind hier die H BVA. Diese werden derzeit fortgeschrieben und zu Empfehlungen (E BVA) weiterentwickelt⁷², d. h. zu einer höheren Stufe (mit

⁷⁰ In den Anlagen A 4.2/2 und 4.2/3 zur Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB 2023/1) ist aufgeführt, welche Abschnitte dieser Normen von der Einführung ausgenommen sind.

⁷¹ In diesem Zusammenhang wurde gesagt, dass wesentliche Teile der Norm von der Einführung ausgenommen wären.

⁷² Siehe <https://www.fgsv.de/netzwerk/gremien/ag-2-strassenentwurf/214-fussverkehr/2142-barrierefreie-verkehrsanlagen> (01.08.2023).

höherer Anwendungsverbindlichkeit) im Regelsystem der FGSV. DIN 18040-3 und andere relevante DIN-Normen gewinnen in der Praxis von Planenden im Verkehrsbereich zunehmend an Bedeutung⁷³. Einige wichtige FGSV-Regelwerke sind von den jeweils zuständigen obersten Straßenbehörden eingeführt (siehe dazu auch Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitte 2.2.6 und 2.2.7). Speziell die vorgenannten Regelwerke, welche die Planung barrierefreier Verkehrsanlagen umfassend behandeln, wurden in der Regel dagegen nicht für verbindlich erklärt (siehe ebenda für wenige Ausnahmen). Teilweise ist die Einhaltung der Vorgaben an die Vergabe von Fördermitteln gekoppelt.⁷⁴ Für die Praxis des barrierefreien Bauens im Verkehr haben auch Leitfäden der Länder⁷⁵ und Kommunen für den jeweiligen regionalen oder örtlichen Geltungsbereich mit dem Charakter verbindlicher Technischer Regelwerke große Bedeutung.

AN: DIN 18040-3 und noch zu veröffentlichende E BVA beruhen weitestgehend auf gesicherten Erkenntnissen aus Forschung und Praxis. In diesen Regelwerken wird das zwei-Sinne-Prinzip uneingeschränkt angewandt. Belange sensorischer Menschen, insbesondere auch schwerhöriger und gehörloser Menschen, die zuvor in Regelwerken und Praxis oft vernachlässigt worden sind, werden dabei berücksichtigt.

IP: Vor kurzem wurde die DIN EN 17210 „Barrierefreiheit und Nutzbarkeit der gebauten Umgebung – Funktionale Anforderungen“ ausgegeben. Bemerkenswert ist u. a., dass Designüberlegungen für Menschen mit kognitiven Einschränkungen in diese harmonisierte europäische Norm aufgenommen wurden. Auch in DIN 18040-3 (Ausgabe 2014) finden sich bereits entsprechende Ansätze (Abschnitt 4.6.4 der Norm). Regelungen für diese Zielgruppe sind im Übrigen nur selten in Technischen Regelwerken zu finden, obwohl sich die Definition der Barrierefreiheit im BGG sowie der Geltungsbereich der UN-BRK auch auf Menschen mit kognitiven Behinderungen erstreckt.

AN: Über die Anwendung DIN EN 17210 (Ausgabe 2021-08) liegen verständlicherweise bisher kaum belastbare Ergebnisse vor. Die europäische Norm hat jedoch möglicherweise Einfluss auf die nationalen Normen, da diese (hier die Normenreihe DIN 18040 Teile 1 bis 3) auf Widerspruchsfreiheit überprüft werden müssen.⁷⁶

AN: Die bisher eher geringe Berücksichtigung der Anforderungen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen hat sich bereits in der Grundlagenanalyse gezeigt und kann insofern bestätigt werden.⁷⁷ Immerhin sind Anforderungen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen, soweit es der seinerzeitige Erkenntnisstand zuließ, bereits der DIN 18040-3 mit Ausgabedatum 2014-12 genannt. Der Stand der Wissenschaft hat sich seitdem allerdings kaum geändert.

AN: Bei der Erarbeitung und Fortschreibung der Normen des Barrierefreien Bauens, wird immer wieder darum gerungen, ob der Schwerpunkt auf Ziele (eher Wunsch von Architektinnen und Architekten) oder Maßnahmen (bevorzugt von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen und Ingenieurinnen und Ingenieuren) gelegt werden soll. Auf Angaben in „Maß und Zahl“ kann allerdings nach mehrheitlicher Auffassung (ebenfalls vom AN vertreten)

⁷³ Beispielsweise auch DIN 32984 „Bodenindikatoren im öffentlichen Raum“, die allerdings in vielen Fällen nicht „normgerecht“ umgesetzt wird.

⁷⁴ Beispielsweise Förderrichtlinie Nahmobilität in NRW (FöRi-Nah).

⁷⁵ Z. B. Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung: Leitfaden, „Unbehinderte Mobilität“ (HSVV 2006).

⁷⁶ Siehe <https://www.din.de/de/mitwirken/normenausschuesse/nabau/veroeffentlichungen/wdc-beuth:din21:327084381> (01.08.2023).

⁷⁷ Siehe beispielsweise Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.3.2.

in der vorliegenden Thematik nicht verzichtet werden. Die gestalterische Freiheit wird durch Öffnungsklauseln gleichwohl ermöglicht⁷⁸.

IP: Neben DIN-Normen und FGSV-Regelwerken gibt es eine Reihe weiterer Technischer Regelwerke, die ebenfalls Aspekte der barrierefreien Mobilität behandeln. Diese in der Verantwortung von Vereinen oder Verbänden und z. T. von berufsspezifisch organisierten Institutionen erstellten Werke können zwar zielführende Regeln enthalten. Es fehlt aber an einer systematischen Harmonisierung. Bei teils voneinander abweichenden Regeln besteht die Gefahr, dass Planende und Betreibende sich nach Belieben diejenige Darstellung herausuchen, die ihren subjektiven Interessen am nächsten kommt. Es wäre insofern wichtig, dass es ein möglichst verbindliches und greifbares Instrument gibt, dass die Barrierefreiheit auch wirklich im Sinne des europäischen Maßstabs berücksichtigt und auf das sich alle beziehen.

AN: Eine Pflicht zur Harmonisierung der Regelwerke von FGSV und DIN sowie sonstiger Technischer Regelwerke besteht nur eingeschränkt. So ist beim DIN beispielsweise eine „vertikale“ Harmonisierung zwingend durchzuführen. Nationale Normen dürfen harmonisierten europäischen Normen nicht widersprechen. Die Ausgabe der DIN EN 17210 macht daher eine Überprüfung der Normen der Reihe DIN 18040 erforderlich, die derzeit erfolgt.⁷⁹ Auf „horizontaler“ Ebene ist eine Abweichung bei den Anforderungen – und auch in den verwendeten Begriffen – nicht ausgeschlossen. Diese kann sich schon dadurch ergeben, dass die jeweiligen Regelwerke zu unterschiedlichen Zeitpunkten erstellt bzw. veröffentlicht wurden. Bei der regelmäßig, z. T. aber in größeren Zeitabschnitten von z. B. ca. zehn Jahren, durchgeführten Fortschreibungen, liegen im Allgemeinen neue Erkenntnisse aus Forschung und Praxis vor. Diese fließen in eine neue Norm ein, führen aber nicht zwingend zu einer zeitnahen Überarbeitung anderer, älterer Regelwerke. Was die Harmonisierung von Regelwerken betrifft, findet seit einigen Jahren zumindest vereinzelt eine engere Verzahnung zwischen den Gremien statt, wenn es thematische Überschneidungen gibt. Dies gilt sowohl innerhalb des DIN und der FGSV als auch zwischen DIN und FGSV.⁸⁰ Es besteht z. T. das Bestreben, Mitarbeitende aus einem Gremium in die jeweiligen anderen relevanten Gremien zu entsenden. Eine Verpflichtung zu dieser übergreifenden Mitarbeit besteht nicht. Zudem wird die Arbeit an den Regelwerken ehrenamtlich ausgeführt. Insofern kann nicht von einer lückenlosen Abstimmung ausgegangen werden. Die Chancen der Digitalisierung, z. B. zu zeitnahen Anpassungen von Begriffen und Verweisen sollten verstärkt genutzt werden.

IP: Einige Technische Richtlinien und Regelwerke berücksichtigen die Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung nicht oder nur unzureichend. Beispielsweise gilt dies für die Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ). Hier werden nur visuelle Markierungen behandelt. Das nützt blinden Menschen nichts, da visuelle Markierungen von diesem Personenkreis nicht wahrgenommen werden können (Zwei-Sinne-Prinzip nicht beachtet, vgl. auch Abschnitt 2.3.3.1).

AN: Die Aussage, dass einige Technische Richtlinien und Regelwerke die Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung nicht oder nur unzureichend berücksichtigen, ist zutreffend. Es ist damit zu rechnen, dass der erforderliche Anpassungsprozess noch einige Jahre benötigen wird.

⁷⁸ „Die mit den Anforderungen nach dieser Norm verfolgten Schutzziele können auch auf andere Weise als in der Norm festgelegt erfüllt werden.“ Auszug aus dem Anwendungsbereich von DIN 18040-3.

⁷⁹ Die Anpassung von DIN 18040-3 soll im Jahr 2024 abgeschlossen sein.

⁸⁰ Positivbeispiel DIN 18040-3 und FGSV-H BVA bzw. jeweilige Fortschreibungen.

Insbesondere da Richtlinien und Technische Regelwerke, wenn sie verbindlich eingeführt werden sollen, z. T. nicht nur zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden müssen, sondern auch u. U. bei der EU zu notifizieren sind.

AN: Die Einführung des Zwei-Sinne-Prinzips bedeutet, dass Menschen mit sensorischen Behinderungen den öffentlichen Verkehrsraum barrierefrei nutzen können. Das bedeutet aber nicht, dass jede visuelle Markierung taktil wahrnehmbar sein muss. In den R-FGÜ wäre ein Hinweis auf DIN 32984 angebracht. Wenn „Zebrastrifen“ im Fahrbahnbereich durch taktil erkennbare, Bodenindikator-ähnliche Elemente gekennzeichnet würden, könnte dies dagegen im Hinblick auf die Verkehrssicherheit u. U. kontraproduktiv sein.

IP: Trotz der zugeschriebenen Bedeutung der Technischen Regelwerke für das barrierefreie Bauen wird ihnen nur eine eingeschränkte Wirkung attestiert. Dies liegt daran, dass die wesentlichen Normen weder in den Gesetzen selbst noch durch Erlass (o. Ä.) der jeweils zuständigen Institutionen verbindlich eingeführt wurden. Hier wird Nachholbedarf gesehen.

IP: Als gutes Beispiel für die Herstellung der Barrierefreiheit auf Grund eines verbindlich eingeführten Regelwerks wurde die Richtlinie „Personenbahnhöfe planen“ (RiL 813) der Deutschen Bahn genannt. Diese bahnhinterne Richtlinie führt (u. a.) dazu, dass bei Neubauten von Bahnhöfen sowie umfassenden Umbaumaßnahmen Blindenleitsysteme in Anlehnung an die Bodenindikatoren-Norm (DIN 32984) eingebaut werden. Abweichungen gibt es nur in speziellen Ausnahmefällen.

AN: Die einschlägigen Technischen Regelwerke erzielen in der Praxis – auch soweit sie nicht verbindlich eingeführt sind – als wesentliche „Empfehlungen“ durchaus Einfluss auf die Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur (z. T. einschließlich von Fahrzeugen). Da sie nach derzeitigem Stand aber noch nicht – oder allenfalls in Teilen – den Status anerkannter Regeln der Technik (aaRdT)⁸¹ erreicht haben, ist einzuräumen, dass ihre Wirkung begrenzt ist, d. h. ihre Anwendung nicht verpflichtend ist. Das hat zur Folge, dass vielfach örtliche Lösungen oder Ideen einzelner Planenden realisiert werden, ohne dass die Abweichung von bundesweiten Standards in den allermeisten Fällen wirklich erforderlich wäre.

AN: Es gehört aufgrund der Wirkungsanalyse zu den wichtigsten und als dringend eingestuften Empfehlungen der AN, relevante Technische Regelwerke barrierefreier Gestaltung im Mobilitätsbereich durch direkte Verankerung im Gesetz oder durch Erlass der dafür zuständigen und befugten Institutionen verbindlich einzuführen. Zuvörderst geeignet sind dazu DIN 18040-3 (nach abgeschlossener Anpassung an DIN EN 17210) sowie die E BVA (nach Ausgabe durch die FGSV). Eine Einführung vor diesen Anpassungen wird von den AN nicht befürwortet, um erneute Änderungen der betreffenden Rechtsnormen bzw. eingeführten Bestimmungen zu vermeiden.

AN: Bundesweit einheitliche und – soweit möglich – Verkehrsträger-übergreifende Standards haben, bzw. hätten den Vorteil, dass

- die Nutzung der Verkehrsanlagen – unabhängig von der jeweiligen Örtlichkeit – insbesondere für Menschen mit Behinderungen erleichtert wird (Begreifbarkeit, Merkbarkeit, Verlässlichkeit),
- die Planung und Ausführung vereinfacht werden, weil sich die Anzahl möglicher Alternativen und Varianten verringert,

⁸¹ Siehe ausführlich dazu Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.2.5.

- **Best-Practices sich schneller verbreiten lassen,**
- **die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöht werden kann (Reduzierung der Anzahl unterschiedlicher Komponenten, damit Serien- und Fertigteilproduktion).**

Dies würde nach Auffassung der AN auch der Wunsch der Behindertenvertreterinnen und Vertreter nach einem möglichst verbindlichen und greifbaren Instrument zumindest teilweise erfüllt.

AN: Die positive Bewertung der RiL 813 der Deutschen Bahn wird vom AN geteilt.

IP: Von den Bundesländern wurde die DIN 18040-3 auch für bauliche Anlagen außerhalb des öffentlichen Verkehrsraums bisher nicht in die Technischen Baubestimmungen aufgenommen. Dies wird aber als notwendig erachtet, denn gemäß Musterbauordnung (§ 50 Absatz 2 MBO) müssen „Bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, in den dem allgemeinen Besucher- und Benutzerverkehr dienenden Teilen barrierefrei sein“. Dazu gehören u. a. Sport- und Freizeitstätten, Stellplätze und Garagen, mit ihren Gehbereichen, Fahrbahnen sowie Zu- und Ausfahrten gehören. Anforderungen dafür sind in DIN 18040-3 spezifiziert.

AN: Die genannte Forderung, Regelungen zur barrierefreien Gestaltung von Verkehrsanlagen des nicht öffentlichen Bereichs in die Technischen Baubestimmungen aufzunehmen, erscheint begründet. Diese Anlagen gehören allerdings nicht zum Aufgabenbereich dieses Forschungsvorhabens.

IP: Die Anwendung der Normen ist aus verschiedenen Gründen nicht einfach:

- *Das System wird insgesamt als sehr komplex empfunden. Zur Klärung einzelner Fragen müssen ggf. mehrere Regelwerke herangezogen werden (Querschnittsthema). So befassen sich neben Technischen Regelwerken, die nahezu ausschließlich oder schwerpunktmäßig die Barrierefreiheit behandeln, zahlreiche Richtlinien, Regeln und Normen mit Einzelaspekten.⁸² Beispielsweise wurden die Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA) (FGSV 2015) genannt. Der Abschnitt „Akustische und taktile Signalgeber“ hat beispielsweise für Menschen mit Sehschädigungen erhebliche Bedeutung.*
- *Für Planende, Menschen mit Behinderungen und andere Interessierte, die sich nicht regelmäßig mit dem Thema befassen, ergibt sich das Problem, wo bei einem konkreten Thema nachgeschaut werden soll.*
- *Die Normen sind oftmals umfangreich, die Lektüre benötigt Zeit und u. U. zusätzliche Erläuterungen und Kommentierungen.*

Der Erwerb der Regelwerke ist in der Regel mit nennenswerten Kosten verbunden. Dies ist eine echte Zugangshürde und hat u. a. zur Folge, dass viele Nachfragen bei Behindertenverbänden bezüglich Einzelregelungen der DIN-Normen gestellt werden.

⁸² In den Interviews wurden zahlreiche Normen und Regelwerke als relevant für die Herstellung der Barrierefreiheit für die Mobilität genannt, die hier nicht im Detail diskutiert werden (vgl. dazu auch Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.2.7). Genannt wurden (in aufsteigender Reihenfolge der Nummerierung): DIN 13278, DIN EN 16584-1, DIN EN 16584-2, DIN 18041, DIN 32974, DIN 32975, DIN 32981, DIN 32984, DIN 32986, DIN 32989.

- *Bei einigen Regelwerken bedarf es erheblicher Mühe, um sie überhaupt erhalten zu können, oder sie werden als interne Dokumente von Unternehmen gar nicht zur Verfügung gestellt. Als Beispiel wurden die RiL der Deutschen Bahn genannt. In der Folge ist eine Diskussion auf „Augenhöhe“ zwischen Planenden und Behindertenvertretern nicht möglich.*
- *Für die meisten Regelwerke stehen keine umfassend barrierefreien Fassungen zur Verfügung.*

AN: Die von den Verbänden genannten Hemmnisse für die Anwendung der Normen sind nachvollziehbar. Die kritisierte Komplexität, die Themen-bezogen z. T. unvermeidbar ist, bereitet nicht nur Menschen mit Behinderungen, sondern auch Planenden oftmals Probleme. Dabei würde die verbindliche Einführung eines (oder nur sehr weniger) Technischer Regelwerke die Übersichtlichkeit deutlich erhöhen. Allen Akteuren würden dadurch das Auffinden der „Essentials“, die Alle kennen sollten, erleichtert. In dem eingeführten Regelwerk sind dann Verweise (samt Fundstellen) auf andere, in Abhängigkeit von der jeweiligen konkreten Aufgabenstellung relevante Regelwerke vorhanden, sodass sich Angaben zu ggf. weiteren erforderlichen Maßnahmen systematisch recherchieren lassen.

AN: Die Regelwerke werden von den jeweiligen Verlagen (beispielsweise FGSV-Verlag oder Beuth) zum Verkauf angeboten. Eine kostenlose Abgabe an bestimmte Personengruppen ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Für ein Regelwerk sind teilweise niedrige bis mittlere dreistellige Geldbeträge zu entrichten.⁸³ Um sich einen umfassenden Überblick verschaffen zu können, sind in der Regel mehrere Regelwerke erforderlich, da Teilbereiche im Detail in einzelnen Regelwerken behandelt werden. beispielsweise sind im Zusammenhang mit Zusatzeinrichtungen an Lichtsignalanlagen die RiLSA (FGSV 2015) und die DIN 32981 wesentlich. Die Regelwerke des VDV sind zumindest auf der Webseite kostenlos zugänglich.⁸⁴ Kosten fallen nur für die Druckfassung der Dokumente an. Die Veröffentlichungen des VDV spielen im Zusammenhang mit barrierefreier Mobilität allerdings nur eine geringe Rolle.

AN: Barrierefreie Fassungen (gemeint sind vor allem Screenreader-taugliche Fassungen für blinde Menschen) werden von den Verlagen nicht zur Verfügung gestellt, sodass die Regelwerke für diese Personengruppe nicht umfassend zugänglich sind.⁸⁵

2.4.7 Verbandsklage

IP: Das Verbandsklagerecht ist in seiner rechtlichen Bedeutung von den befragten Behindertenverbänden im Grundsatz hoch bewertet. Verbandsklagen könnten ein wirksames Instrument sein. Bei Nichteinhaltung von Finanzierungsbedingungen gemäß GVFG oder entsprechender Landesgesetzgebung können sich Chancen für eine Verbandsklage eröffnen.

AN: Die Auffassung der Behindertenverbände wird von den AN geteilt (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

⁸³ Z. B. Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen 75,10 Euro, DIN 18040-3 102,20 Euro, DIN 32984 152,30 Euro und DIN EN 17210 474,00 Euro (Quellen jeweilige Webseiten des FGSV-Verlags und des DIN im August 2023).

⁸⁴ Siehe <https://knowhow.vdv.de/start/> (28.08.2023).

⁸⁵ Beispielsweise erfolgt keine Hinterlegung von Grafiken und Bildern mit Alternativtexten oder eine Prüfung der PDF hinsichtlich der Barrierefreiheit nach PDF-UA-Standard. Nach Auskunft eines Obmannes beim DIN (selbst blind) sind die Pdf-Dokumente des DIN zumindest in der Regel so gut strukturiert, dass sie mit einem Screenreader weitgehend gelesen werden können. Nach Auskunft des DIN muss für die Normen zukünftig die Zugänglichkeit gemäß BFSG sichergestellt sein (ab 29.06.2025).

IP: Mit der Erhebung einer Klage können sich (unabhängig von einem Klageerfolg) eventuell positive Effekte einstellen, indem die Öffentlichkeit auf das anstehende Problem aufmerksam gemacht wird oder mit der beklagten Institution vor Urteilsverkündung in Vergleichsverhandlungen ein gangbarer Kompromiss erzielt werden kann.

AN: Als „taktisches“ Instrument wird die Verbandsklage bisher kaum eingesetzt. Insbesondere, weil sich in Bezug auf die öffentliche Wirkung auch negative Resultate einstellen können, wenn die Klage abgewiesen wird. „Good-will“-Maßnahmen können ggf. auch ohne den Klageweg erreicht werden.

IP: Das Verbandsklagerecht wurde von Behindertenverbänden zunächst als sinnvolles Instrument begrüßt, um berechnete Anforderungen durchzusetzen. Von diesem Instrument wurde bisher allerdings sehr selten Gebrauch gemacht. So wird die Wirksamkeit der Verbandsklage eher begrenzt eingeschätzt.

Gründe dafür sind unter anderem:

- *Für Erfolgchancen vor Gericht bedarf es einer intensiven Beschäftigung mit dem Thema und die Gerichtsverfahren können lange dauern. Das Verbandsklagerecht ist für Behindertenverbände daher ein zu aufwändiges Instrument. Die Arbeit in den Behindertenverbänden erfolgt zu großen Teilen ehrenamtlich und es ist kein ausgebildetes juristisches Personal vorhanden. Die Klagegegner verfügen in der Regel allerdings über gut ausgestattete Rechtsabteilungen (z. B. bei der Deutschen Bahn).*
- *Neben dem Aufwand sind die Kosten einer Verbandsklage in der Regel sehr hoch. Zum einen ist die Beauftragung externer Rechtsanwälte mit Kosten verbunden (und es ist schwierig, Rechtsanwälte zu finden, die sich mit der Materie sehr gut auskennen). Zudem müsste bei vielen Sachverhalten ein Sachverständiger hinzugezogen werden. Die Kosten für solche Verbandsklagen sind für Verbände schwierig zu stemmen. Daher sollte über eine Kostenbefreiung nachgedacht werden.*

AN: Es bestehen bei den Behindertenverbänden nach eigener Aussage Defizite in Bezug auf Professionalität (hauptamtliche Personalausstattung, fachjuristische Kompetenz), die eine qualifizierte Klageerhebung erschweren. Aus diesem Grund würde eine evtl. Kostenbefreiung allenfalls bedingt helfen. Es sollte stattdessen aber eine allgemein bessere Finanzausstattung der Verbände angestrebt werden, auch um gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, in geeigneten Fällen u. U. aufwändige Klagen erfolgreich bewältigen zu können.

IP: Weiterhin wurden die Regelungen zum Verbandsklagerecht als zu kurz greifend beschrieben. Gründe dafür werden vor allem darin gesehen, dass

- *nur Teile der gesetzlich verankerten Vorschriften zur Barrierefreiheit mit einer Verbandsklage angreifbar sind, z. B. bei NVP und Eisenbahnprogrammen wegen nicht erfolgter Anhörung, aber nicht wegen inhaltlicher Defizite. Aufgabenträgern und Eisenbahnunternehmen ist anheimgestellt, ihre Schritte zu mehr Barrierefreiheit selbst zu definieren;*
- *es nur das Instrument der Feststellungsklage gibt, mit dem eine Herstellung der Barrierefreiheit bzw. der Abbau von Barrieren nicht wirklich durchgesetzt werden kann.*

AN: Auch in diesem Punkt kann den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern weitgehend zugestimmt werden. Eine inhaltliche Ausdehnung des Verbandsklagerechts wird seitens der AN empfohlen.

AN: Von der Einführung einer Leistungsklage an Stelle der derzeit geltenden Feststellungsklage würde der AN eher nur geringe Fortschritte erwarten (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).⁸⁶

IP: Bereits eine Vorprüfung ergibt fast immer, dass als sinnvoll betrachtete Forderungen aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen kaum Aussicht auf Erfolg haben. Beispielsweise

- bei Investitionszuschüssen gemäß Entflechtungsgesetz ohne Bindung an die Barrierefreiheit oder
- bei Bahnreisen, wenn eine Notwendigkeit der Nutzung bahnsteig- oder fahrzeuggebundener Einstiegshilfen besteht, es aber nur begrenzte Service-Zeiten gibt.

AN: Unter der Maßgabe uneingeschränkter Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Bereich Mobilität ist das Klagerecht gemäß BGG inhaltlich unzureichend ausgestaltet. Es ist zutreffend, dass die von den Interviewten genannten beiden Beispiele bereits einer Vorprüfung nicht standhalten würden. Allerdings ist zu bedenken:

- Die Ausgestaltung der Bedingungen für die Verwendung von Finanzmitteln liegt bei den Ländern. In den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder sind z. T. auch Verbandsklagerechte vorgesehen. Die Vorprüfung sollte daher auf das Landesrecht ausgedehnt werden. Gegebenenfalls sind auch dort Änderungen zu empfehlen;
- Rechtliche Bedingungen für den Service beim Einsatz von bahnsteig- oder fahrzeuggebundenen Einstiegshilfen betreffen in erster Linie nicht die Barrierefreiheit gemäß BGG, sondern „angemessene Vorkehrungen“ gemäß UN-BRK (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

IP: Insgesamt wird das Instrument der Verbandsklage im Bereich der Mobilität nur für wenige Fälle als geeignet eingestuft. In der derzeitigen Form wird in der Verbandsklage kein praktisch wirksames Instrument zur Stärkung der Teilhabe im Bereich Mobilität gesehen.

AN: Die bestehenden Möglichkeiten des Verbandsklagerechts wurden nach Auffassung der AN noch nicht ausgeschöpft.⁸⁷ Es gibt Konstellationen, bei denen eine Vorprüfung größere Erfolgsaussichten bescheren könnte bzw. würde. Gleichwohl wird seitens der AN eine inhaltliche Ausweitung empfohlen (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

2.4.8 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Planungsinstrumenten

IP: Im Allgemeinen haben die Behindertenverbände die Möglichkeit, sich an der Erarbeitung der Planungsinstrumente zu beteiligen. Allerdings ist nicht jeder Behindertenverband in der Lage, einen kompetenten Vertreter in regelmäßig tagende Arbeitskreise zu entsenden. Zumal diese Aktivität in der Regel in ehrenamtlicher Arbeit geleistet werden muss.

⁸⁶ Bei der (ständigen) Weiterentwicklung des Verbraucherrechts (also einem anderen Rechtsgebiet) hat es allerdings Fortschritte in dieser Richtung gegeben, die u. U. auch entsprechende Überlegungen im Behindertengleichstellungsgesetz befördern könnten.

⁸⁷ Auch nach einem gezielten Projekt unter fachjuristischer Leitung konnte die Zahl der Verbandsklagen allerdings nicht nennenswert gesteigert werden:
„Im Januar 2017 ist der DBSV mit einem dreijährigen Projekt im rechtlichen Bereich an den Start gegangen. Das Ziel: Die Möglichkeiten der Verbandsklage besser zu nutzen, um Barrierefreiheit durchzusetzen. Bisher blieben Verstöße gegen die Regelungen zur Barrierefreiheit meist ungeahndet, weil das nötige Wissen um die Verbandsklage fehlt. Das sollte sich ändern, indem die Vereine rechtlich beraten und ge-coacht werden.“ (DBSV o. J.).

AN: Die Behindertenverbände leisten wesentliche Beiträge zur sachgerechten Erstellung relevanter Technischer Regelwerke zur barrierefreien Mobilität. Die Wahrnehmung Ihrer berechtigten Interessen dient nach langjähriger Erfahrung der AN zu gleich der Entwicklung zielführender Lösungen für die Allgemeinheit.

AN: Zur regelmäßigen Teilnahme an Arbeitskreisen, die in mehrjähriger Arbeit Technische Regelwerke aufstellen und fortschreiben, sind meist nur die großen Behindertenverbände in der Lage. Aber auch einzelne Stellungnahmen kleinerer Verbände zu Zielen und Einzelmaßnahmen können dienlich sein. Wichtig ist es, auch deren Belange, z. B. Anforderungen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen oder gehörlosen Menschen, kompetent einzubringen. Vereinzelt wird Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen (in Unkenntnis ihrer Fähigkeit und Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung) die Mitarbeit in Fachgremien erschwert.

2.4.8.1 Nahverkehrspläne

IP: Bei Nahverkehrsplänen ist positiv zu sehen, dass Vertreter von Belangen von Menschen mit Behinderungen gemäß § 8 Abs. 3 PBefG zu beteiligen sind.

AN: Die AN stimmen der positiven Bewertung des Anhörungsrechtes für Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen zu. Die Benennung der zu Beteiligten (soweit vorhanden Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sowie Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste) berücksichtigt, dass die Behindertenvertretung auf örtlicher bzw. regionaler Ebene oft unterschiedlich organisiert ist.

IP: Allerdings besteht bei den Behindertenverbänden der Eindruck,

- *dass sie oftmals zu spät eingebunden und vereinzelt sogar – trotz gesetzlicher Verpflichtung – gar nicht beteiligt werden und*
- *dass, wenn eine Beteiligung erfolgt, diese nicht wirklich engagiert durchgeführt wird. Das Ergebnis der Beteiligung werde nur unzureichend berücksichtigt.*

AN: Der Eindruck der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner lässt sich aus den Ergebnissen des vertieften Analyse von Nahverkehrsplänen zum Teil bestätigen.⁸⁸ Allerdings werden dort auch zahlreiche Positivbeispiele dargestellt. Außerdem sprechen positive Ergebnisse der Abfrage des BMDV bei den Bundesländern⁸⁹ dafür, die vorgenannten Aussagen der Behindertenverbände zu nuancieren.

AN: Im Unterschied zu den zu beteiligenden Unternehmen wird für die anzuhörenden Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen im Gesetz eine frühzeitige Beteiligung nicht gefordert (vgl. auch Saxinger und Winnes 2012, § 8 Abs. 3 Rn. 50; BT-Drs. 17/10857, S. 19).⁹⁰ Dies sollte im Sinne der Äußerungen der Behindertenverbände geändert werden.

⁸⁸ Vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht, Grundlagenanalyse, Kapitel 4 und Anhang 2 zum Schlussbericht – Steckbriefe Nahverkehrspläne.

⁸⁹ Siehe BT-Drs. 20/3244.

⁹⁰ Der Wortlaut von § 8 Abs. 3 Satz 6 PBefG lässt ggf. eine andere Interpretation zu: Danach nimmt der zweite Halbsatz, der die Anhörung der Behindertenvertreter regelt, auf den ersten Halbsatz, der die frühzeitige Beteiligung der Unternehmer bei Aufstellung des Nahverkehrsplans festschreibt, Bezug. Die

AN: Soweit die betreffenden Verbände überhaupt von dem konkreten NVP bzw. der Nichtbeteiligung erfahren, besteht mit dem geltenden Verbandsklagerecht bereits eine geeignete Handlungsoption. Im Übrigen wären gegen eine Nichtbeteiligung die empfohlenen Instrumente Vorpflicht, Kontrollrechte und Sanktionsmöglichkeiten hilfreich.

AN: Dass Anhörungsrecht bedeutet in rechtlicher Hinsicht nicht, dass Forderungen, auch wenn sie aus Sicht der Betroffenen oder aus „objektiver Sicht“ sinnvoll oder notwendig wären, entsprechen werden muss. Erheblichen inhaltlichen Abweichungen im NVP von der Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG oder gravierenden Lücken könnten (nur) mit der empfohlenen Ausweitung der Regelungen von § 8 Abs. 3 PBefG begegnet werden.

IP: Die Beteiligung bei der Aufstellung von NVP setzt eine qualifizierte, geduldige, manchmal zeitaufreibende Begleitung durch Betroffene verschiedener Zielgruppen voraus. Das kann nicht immer befriedigend funktionieren.

AN: Die Aussagen der Interviewten beschreiben den Sachverhalt zutreffend. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Aufgabenträger gemäß § 8 Abs. 3 PBefG selbst verpflichtet sind, bei der Aufstellung der NVP Anforderungen an die Barrierefreiheit zu beachten und darzustellen, unabhängig davon, ob eine aktive Mitwirkung von Behindertenvertreterinnen und Vertretern erfolgt oder nicht.

IP: In Bezug auf die Beteiligung bei NVP ist des Weiteren anzumerken, dass angesichts des Umfangs einiger NVP von zuweilen 200 bis 300 Seiten eine erleichterte Handhabbarkeit wünschenswert wäre. Beispielsweise sollten wesentliche Inhalte zum Thema Barrierefreiheit übersichtlich und zusammenfassend dargestellt werden. Als Positivbeispiel für die Beteiligung und Information über die Beteiligung bei der Fortschreibung des Nahverkehrsplans wurde der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) genannt. Hier wurde bereits der Internetauftritt zum Thema als sehr positiv empfunden.⁹¹

AN: Um alle wesentlichen Komponenten (Haltestellen, Fahrzeuge, Information), Anforderungen (einschließlich Kriterien barrierefreier Gestaltung unter Berücksichtigung der verschiedenen Belange unterschiedlicher Arten der Mobilitätsbeeinträchtigung), geplante Maßnahmen (einschließlich Zeitplänen bzw. Prioritätenreihung) sowie Ausnahmen (mit nachvollziehbarer Begründung) darzustellen, was ja grade auch von Behindertenvertreterinnen und Vertretern gefordert wird, sind in der Regel umfangreiche Fassungen der NVP notwendig. Damit die Handhabung erleichtert wird, sind übersichtliche Strukturen sowie und aussagekräftige Zusammenfassungen wünschenswert. Da das Thema Barrierefreiheit in den meisten Teilbereichen eine Rolle spielt, ist allerdings eine weitgehend separierte Dokumentation dieser Aspekte nicht machbar.

Behindertenvertreter wären demgemäß also schon bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans – ebenfalls frühzeitig – anzuhören.

Bei dieser Interpretation bestände also eher ein Umsetzungsproblem.

Auch wenn dieser Auslegung gefolgt würde, wäre nach Auffassung der AN aus Gründen der Transparenz (im Rahmen der sonstigen Empfehlungen zur Nachschärfung des PBefG) eine Umformulierung von § 8 Abs. 3 PBefG zu begrüßen, die zur Vermeidung von Fehlinterpretationen deutlicher macht, dass auch die Vertreter und Vertreterinnen von Menschen mit Behinderungen frühzeitig zu beteiligen sind. Wenn im vorgenannten Sinne eine Präzisierung der Rechtsnorm nicht erfolgt, sollte zumindest zur Verbesserung der Umsetzungspraxis durch eine Verlautbarung der Verkehrsministerkonferenz klargestellt werden, dass eine frühzeitige Beteiligung der Behindertenvertreter gesetzlich geboten ist.

⁹¹ <https://zvbn.de/barrierefreiheit/> (01.08.2023).

IP: Die Aufnahme von Maßnahmen, z. B. in einen NVP, bedeutet nicht, dass die Umsetzung ordnungsgemäß erfolgt. Beispielhaft wurde hier die häufig fehlerhafte Verlegung von Leitsystemen für blinde und sehbehinderte Menschen genannt. Wichtig wäre daher eine regelmäßige und rechtzeitige Beteiligung bei der Umsetzung. Diese sei nur bei den wenigsten Einsatzorten der Fall.

AN: Eine regelmäßige Beteiligung bei der Umsetzung wäre an sich wünschenswert, und sollte daher in den Fällen ermöglicht werden, in denen dies Behindertenvertreterinnen und Vertreter ausdrücklich anbieten. Allerdings dürfte das – angesichts der Vielzahl der umzusetzenden Maßnahmen – die quantitative Leistungsfähigkeit vieler Vertreterinnen und Vertreter der Belange von Menschen bzw. ihrer Organisationen überfordern.

AN: Es entspricht den Erfahrungen der AN, dass Bodenindikatoren häufig fehlerhaft verlegt werden. Dies ist aber ein Problem, dass nicht nur die Planung bei NVP und die entsprechende Umsetzung betrifft, sondern vielfach bei Planung und/oder Bauausführung auftritt, zumal die Anwendung der DIN 32984 in der Regel nicht vorgeschrieben ist. Es besteht die Aufgabe, Planende und Bauausführende zu schulen (vgl. Abschnitt 2.5.5). Die Prüfung der korrekten Ausführung von Leitsystemen muss Bestandteil der Abnahme sein. Eine Aufnahme dieses Kriteriums in Finanzierungs- und Förderungsbedingungen kann wesentlich dazu beitragen, dass fehlerhafte Ausführungen zum seltenen Ausnahmefall werden.

2.4.8.2 Programme der Eisenbahnen

IP: Die Mitsprache, wenn sie dann erfolgt, ist häufig auch aus ökonomischen Gründen nicht erfolgreich. Beispielsweise geht die Forderung der Unternehmen nach möglichst vielen Sitzplätzen zu Lasten der notwendigen Bewegungsflächen für Menschen mit Rollstuhl oder Rollator. Die Mehrzweck-Abteile sind zu klein bzw. es gibt relativ betrachtet zu wenige.

AN: Die Mitsprachemöglichkeiten beim Programm der Deutschen Bahn⁹² und bei den Programmen der nicht-bundeigenen Eisenbahnen des SPNV werden seitens der Behindertenverbände sehr unterschiedlich beurteilt.

AN: Übereinstimmend werden für Bahnen des Bundes und NE-Bahnen größere Mehrzweckplätze gefordert. Zwischen den Flächenansprüchen von Menschen mit Behinderungen und dem Wunsch nach einer möglichst großen Zahl an Sitzplätzen besteht ein Zielkonflikt. Einerseits wächst der Gesamtflächenbedarf für Menschen mit Rollstuhl oder Rollator auf Mehrzweckplätzen nicht zuletzt aufgrund der demografischen Entwicklung. Andererseits wünschen die Fahrgäste, darunter auch viele Menschen mit Behinderung, eine möglichst hohe Sitzplatzkapazität. Künftig könnte sich dieser Konflikt noch verschärfen, da angestrebt wird, möglichst viele neue Fahrgäste für den Eisenbahnverkehr und ÖPNV zu gewinnen (vgl. Einführung des Deutschlandtickets). Der Infrastrukturausbau, einschließlich der Beschaffung zusätzlicher Fahrzeuge, wird diesem Ziel z. T. nur mit zeitlichem Abstand folgen können. Unter den derzeitigen Bedingungen sind im Allgemeinen insbesondere Gruppenreisen von Menschen mit Behinderungen problematisch.

IP: Bei der Deutschen Bahn besteht schon seit längerem eine programmbegleitende Arbeitsgruppe. Diese wird bei der Aufstellung der Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG intensiv beteiligt (zu Defiziten, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens genannt wurden, siehe Abschnitt 2.4.4.1). Die DB

⁹² Zum Unternehmen Flix SE, das Eisenbahnfernverkehr betreibt, erfolgten in den Interviews keine Äußerungen.

informiert in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG über die vielen Entwicklungen. Als positive Aspekte aus der Arbeit der Gruppe wurden unter anderem genannt:

- *In den Sitzungen dieser Gruppe erfolgt der direkte Kontakt zwischen Menschen mit Behinderungen mit Planenden und Ausführenden. Dabei wird immer wieder hinterfragt, inwieweit die Planungen des Unternehmens den Anforderungen von Menschen mit Behinderungen in der Praxis genügen;*
- *Mitglieder in dieser Arbeitsgruppe sind (u. a.) maßgebliche Vertreterinnen und Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen;*
- *In der programmbegleitenden Arbeitsgruppe werden nicht nur Belange von Menschen mit motorischen Behinderungen, sondern auch Anforderungen sensorisch beeinträchtigter Menschen einschließlich gehörloser Menschen mit z. T. positiven Ergebnissen behandelt (der Deutsche Gehörlosenbund arbeitet dort bereits langjährig mit). Ergebnis der Beteiligung war u. a., dass akustische Informationen auf Apps und Anzeigetafeln visuell dargestellt werden;*
- *Die programmbegleitende Arbeitsgruppe wurde in jüngster Zeit bei der Bestellung von Fernverkehrszügen bereits im Vorfeld beteiligt. Aktuell wurden künftige Fernverkehrszüge in einer ganz frühen Planungsphase durch die Verantwortlichen vorgestellt.*

AN: Die vorstehend positive Beurteilung des Beteiligungsverfahrens beim Eisenbahnprogramm der DB AG entspricht den Kenntnissen und Erfahrungen der AN.

IP: Neben den positiven Erfahrungen hinsichtlich der Beteiligung im Zusammenhang mit dem Programm der DB ergaben sich allerdings auch negative Eindrücke. Bestimmte Entwicklungen, über die in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe informiert wurde, sind überwiegend bereits vollzogen. Die Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen haben in diesen Fällen nicht den Eindruck, dass sie in der Regel tatsächlich noch mitgestalten können. Beispielsweise wurde in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe eine Unterarbeitsgruppe „Bahnsteighöhenkonzept“ gebildet. Diese wurde allerdings erst informiert, als das Konzept im Wesentlichen bereits stand. Im Bahnsteighöhenkonzept ist ein barrierefreier Ein- und Ausstieg bei Regionalbahnen nicht vorgesehen. Als Bahnsteighöhe für die Haltekanten der Regionalbahnen wird 76 cm – wie im Fernverkehr – vorgegeben. Geeignet wäre eine Höhe von 55 cm, da die Einstiegshöhe der meisten Züge inzwischen auf dieser Höhe liegt. Andere Beispiele gab es beim Zug-Design oder bei Bahnofsangeboten (vgl. auch Abschnitt 2.4.4.1).

AN: Eine späte Beteiligung bei mehreren wichtigen Maßnahmen hat die Einflussmöglichkeiten der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe verringert. Dies könnte nach Einschätzung der AN möglicherweise dazu geführt haben, dass im Sinne der Barrierefreiheit bestmögliche Lösungen verhindert oder auf einen späteren Zeitpunkt zu verschoben wurden. Nach jüngsten Feststellungen wird nunmehr seitens der DB AG eine frühere Beteiligung organisiert.

AN: Unterschiedliche Bahnsteighöhen im Bestand erschweren eine durchgängige Herstellung weitgehend barrierefreier Einstiege im Fernverkehr und im Regionalverkehr (SPNV). Im Bahnsteighöhenkonzept der DB (BSHK) wird eine Vereinheitlichung bei einer Regelhöhe von 76 cm angestrebt, wobei das BSHK sechs Ausnahmeregelungen beinhaltet (S-Bahnen vorzugsweise 100 cm). Aus Sicht der Behindertenvertreter sollte allerdings für den SPNV – abweichend von diesem Konzept – eine Bahnsteigregelhöhe von 55 cm bestimmt werden. Im Rahmen dieser Evaluation kann es nicht Aufgabe sein, das BSHK wissenschaftlich zu analysieren und zu bewerten. Nach Auffassung der AN sollte aber die Zielvorgabe barrierefreier Einstiege an sämtlichen Bahnsteigen (ohne Technische Einstiegshilfen) konsequent verfolgt, und alle technischen und betrieblichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden (z. B. Bahnsteigkanten mit unterschiedlicher Höhe in

Längsrichtung des Bahnsteigs, Fahrzeugeinstiege mit verschiedener Höhe an einem Zug und Innenlift).⁹³

IP: Bezüglich der Beteiligung bei der Aufstellung von Programmen bei den NE-Bahnen gab es negative Erfahrungen dergestalt, dass die betreffende Eisenbahngesellschaft entweder gar kein Programm hat oder die Anforderungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht beschrieben sind. Teilweise erfolgt die Beteiligung der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen viel zu spät.

AN: Nach Kenntnissen und Erfahrungen der AN ist die deutliche Kritik an den Eisenbahnprogrammen der NE völlig berechtigt. Dabei ist der gravierendste Kritikpunkt, dass z. T. gar kein Eisenbahnprogramm aufgestellt wird. Wenn darin Anforderungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht beschrieben sind, heißt das, dass keine Beteiligung stattgefunden hat oder die Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen ganz unberücksichtigt geblieben sind. Auch eine zu späte Beteiligung erschwert – wie früher beim Programm der DB – die Einflussmöglichkeiten.

IP: Die Kritik bezieht sich auch auf Beschaffungsprozesse. So wurden in Schleswig-Holstein bei der neuen Regionalzuggeneration die Behindertenverbände durch den zuständigen Aufgabenträger erst informiert, als die (nicht barrierefreien) Züge bereits bestellt waren.⁹⁴

IP: Als weiteres Beispiel wird die Aufhöhung der Bahnsteige an Hauptstrecken von 55 cm auf 76 cm Plattformhöhe genannt. Damit wurde die Ein- und Ausstiegssituation bei Regionalbahnzügen sogar verschlechtert (vgl. oben zum Bahnsteighöhenkonzept). Bei einer Bahnsteighöhe von 55 cm blieb beim Einstieg in Doppelstockzüge eine Reststufe von nur etwa 5 cm, die von Rollstuhlnutzenden gut zu bewältigen war. Beim Fahrgastwechsel an den hohen Bahnsteigen muss immer eine Rampe angelegt oder ausgefahren werden. Die Möglichkeiten der selbständigen Mobilität sind damit verloren gegangen.

AN: Zur Aufstellung von Eisenbahnprogrammen sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) und Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) zuständig. Da die Infrastruktur überwiegend im Zuständigkeitsbereich der DB AG liegt, und die Vergabe von Verkehrsleistungen in der Regel in der Hand der Länder, können im Übrigen die Eisenprogramme im SPNV – selbst bei ordnungsgemäßer Beteiligung – nur begrenzte Wirkung entfalten. Das geeignete Instrument zur Festlegung von Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung des SPNV wären nach Auffassung der AN „Schienen-Nahverkehrspläne“ (SPNV-Nahverkehrspläne) nach Landesrecht. Darin könnten auch Anforderungen aufgenommen werden, die über den Mindeststandard der TSI PRM hinausgehen. In Abhängigkeit vom Detaillierungsgrad im SPNV-NVP könnte ergänzend die Verpflichtung zur Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderung bei der Formulierung von Vergabebedingungen für die Fahrzeugbeschaffung zielführend sein.

AN: Zur Kritik an der Ausrichtung der Bahnsteighöhen bei Hauptstrecken auf eine Höhe von 76 cm vgl. obige Erläuterungen zum BSHK.

⁹³ Die Bestellung von Verkehrsleistungen im SPNV – einschließlich von Rahmenbedingungen für die barrierefreie Fahrzeuggestaltung – liegt in den Händen der Länder.

⁹⁴ Siehe <https://taz.de/Neue-Zuege-in-Schleswig-Holstein!/5638793/> (01.08.2023).

2.4.8.3 Aktionspläne

IP: Bei Aktionsplänen des Bundes (NAP) und der Länder nach der UN-BRK ist der Erarbeitungsprozess unter Beteiligung von Vertretern der Betroffenen positiv zu sehen, d. h. die Phase zur Ermittlung der Anforderungen, die im Rahmen der Aktionspläne umzusetzen wären.

AN: Die intensive Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bei den Aktionsplänen von Bund und Ländern gemäß UN-BRK wird auch vom AN positiv gesehen. Hinzuweisen ist aber auch darauf, dass z. B. Kommunen und andere Institutionen oder auch Unternehmen Aktionspläne aufgestellt und dabei Menschen mit Behinderungen beteiligt haben. Eine noch größere Verbreitung dieses Instrumentes wäre zu begrüßen.

IP: Allerdings bestehen nach eigener Aussage bei einzelnen Verbänden kaum Erfahrungen zur Beteiligung an der Aufstellung von Aktionsplänen.

AN: Wenn bei einigen Verbänden kaum Erfahrungen mit der Beteiligung an der Aufstellung von Aktionsplänen besteht, dürfte das eher an relativ niedrigen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Personalkapazitäten liegen, als an den Verfahrensmodalitäten der jeweiligen Aktionspläne.

2.4.8.4 Technische Regelwerke

IP: Technische Regelwerke sind für alle Beteiligten wichtig. Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen nutzen bei DIN-Normen – mit sehr positiven Ergebnissen – die Möglichkeit, an der Erarbeitung aktiv mitzuwirken. Im Allgemeinen spiegeln sich ihre Erfahrungen und Kenntnisse dieser Gruppe im Ergebnis wider. So ist beispielsweise der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter (BSK) an der Aufstellung der Normen zum barrierefreien Bauen (Reihe DIN 18040) beteiligt.

AN: Der AN kann aus eigener, langjähriger und intensiver Gremienarbeit die wichtige, aktive Mitwirkung einer Reihe von Behindertenverbänden bei der Aufstellung und Fortschreibung von DIN-Normen bestätigen (dazu gehören neben dem BSK u. a. VdK, DBSV, DGB, ABiD etc. vgl. auch Liste der IP). Diese entsenden Vertreterinnen und Vertreter mit meist großer Erfahrung und hoher Fachkompetenz in Bezug auf die Anforderungen von Menschen mit Behinderung und die Barrierefreie Gestaltung im Bereich Bau und Verkehr. Ihre konstruktive Mitwirkung ist sehr zielführend und steigert die Akzeptanz der betreffenden Technischen Regelwerke bei anderen Behindertenvertretern und den betroffenen Menschen selbst.

IP: Daher wird es sehr problematisch gesehen, dass diese Regelwerke für Behindertenverbände zum Teil schwer zugänglich sind.

AN: Diese Kritik wird vom AN geteilt. Zugangshürden sollten abgebaut bzw. zumindest reduziert werden (vgl. dazu Abschnitt 2.4.6).

IP: An den vom DIN herausgegebenen Normen haben vor allem die Industrie und große Verbände Interesse und unterstützen daher deren Erarbeitung. Von den Behindertenverbänden kann diese Arbeit nur selten geleistet werden. Die Mitwirkung ist aus finanziellen, zeitlichen und fachlichen Gründen in der Regel ehrenamtlichen Arbeit nur in einigen Fällen möglich. Insbesondere bei den Kosten sollte eine Gleichstellung mit anderen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern angestrebt werden. So ist die Mitwirkung in den Normungsausschüssen für die Vertreterinnen und Vertreter von Gebietskörperschaften nicht mit Kosten belegt.

AN: Die Technische Normung trägt wesentlich zur Standardisierung bei, an der vor allem Wirtschaft und Industrie Interesse haben. Es ist deshalb gerechtfertigt, dass sie zur Finanzierung der Normungsarbeit durch Mitglieds- und/oder projektbezogene Beiträge beitragen. Kommunen und Universitäten sind von derartigen finanziellen Beiträgen befreit (wobei natürlich für die

entsendenden Institutionen Personal- und Sachkosten anfallen). Behindertenverbände werden allerdings beim DIN als „Interessenverbände“ eingestuft, die für die Wahrung ihrer Anliegen selbst finanzielle Beiträge zu leisten haben. Nach Auffassung der AN wäre eine Kostenbefreiung für die Mitwirkung im Sinne der Partizipation, aber auch aus Gründen der Effizienzsteigerung angebracht. Damit könnten auch bisherige Aktivitäten verstetigt und Mitwirkungschancen für weitere Behindertenverbände verbessert werden.

IP: Bei der RiL 813, welche die DB zur Planung heranzieht, kommt es bei Abweichungen (im Ausnahmefall möglich) zumindest teilweise vor, dass mit Vertretern der Belange von Menschen mit Behinderungen Rücksprache gehalten wird.

AN: Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ist nicht nur bei der Erarbeitung von DIN-Normen zielführend, sondern ist bzw. wäre aus den gleichen Gründen auch bei anderen Technischen Regelwerken anzuraten, die in Gänze oder teilweise Aufgabenstellungen aus dem Themenbereich Barrierefreiheit behandeln. Dies ist aber noch nicht die Regel.

AN: Auch bei der Behandlung begründeter Ausnahmen kann es – wie das von IP genannte Beispiel zeigt – zweckmäßig sein, Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen hinzuzuziehen.

IP: Bei Technischen Regelwerken des FGSV, die im Bereich Straßenbau und Straßenbetrieb eine große Rolle spielen, wurde geäußert, dass Behindertenverbände in der Regel keine Möglichkeit zur Mitwirkung haben. Dieser Zustand ist als unverständlich betrachtet.

AN: In Fachgremien der FGSV bestehen z. T. Bedenken, dass Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen die Effizienz der fachlichen Arbeit erschweren und u. U. versuchen könnten, ihre Interessen kompromisslos durchzusetzen. Nach Erfahrungen der AN sind derartige Befürchtungen unbegründet. Vielmehr ist zu erwarten, dass nach einer gewissen Einarbeitungszeit alle Teilnehmer von der gemeinsamen Arbeit profitieren.⁹⁵

2.5 Weitere Instrumente ohne gesetzlichen Bezug

2.5.1 Bedeutung „weicher Faktoren“

Neben Instrumenten, die gesetzlich verankert sind, gibt es solche ohne gesetzlichen Bezug, die durchaus von z. T. von erheblicher Bedeutung sind. Hierzu wurden im Projekt analysiert:

- Leitfäden und Empfehlungen aus unterschiedlichen Quellen,
- Schulungen,
- Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Forschungsprojekte.

Die Planungsinstrumente ohne gesetzlichen Bezug haben für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen in der Praxis ähnliche oder u. U. sogar noch weitreichendere Bedeutung als die gesetzlich verankerten Instrumente. Teilweise entfaltet sich die Wirkung dieser Planungsinstrumente (erst) in Zusam-

⁹⁵ Im AK Barrierefreie Verkehrsanlagen der FGSV (Erarbeitung der H BVA bzw. E BVA) erfolgte und erfolgt im Übrigen eine Mitwirkung durch Mitarbeitende im Auftrag des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes (DBSV).

menhang mit Rechtsnormen oder gesetzlich verankerten Instrumenten (z. B. in Leitfäden zur Herstellung der Barrierefreiheit). Die Instrumente spielen bei allen Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen, insbesondere bei Menschen mit motorischen und sensorischen Behinderungen, eine Rolle.

2.5.2 Handbücher, Leitfäden, Empfehlungen

IP: Es ist eine Fülle hilfreicher Handbücher, Schriften und Broschüren zur Barrierefreiheit erschienen, sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene. Diese sind bei den betroffenen Kreisen häufig auf großes Interesse gestoßen und haben zum Kompetenzaufbau und Kompetenzausbau maßgeblich beigetragen. Als Beispiel aus dem Bereich Mobilität wurde das „Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr“ des BMDV genannt. Für den Bereich barrierefreies Bauen eine Schriftenreihe der bayrischen Architektenkammer (zu den DIN-Normen der Reihe 18040) als empfehlenswert bezeichnet.

AN: Die AN können aus eigener Kenntnis und Erfahrung, aus der Resonanz auf ihre einschlägige Forschungs- und Gutachtenarbeit sowie Aktivitäten in DIN- und FGSV-Gremien bestätigen, dass inzwischen zahlreiche Handbücher, Schriften und Broschüren zur Barrierefreiheit teils hoher Qualität erschienen sind, die von den verschiedenen Akteuren als hilfreich betrachtet werden.

AN: Gut aufgenommen werden insbesondere einschlägige Werke, die – neben rechtlichen Grundlagen, Technischen Regelwerken sowie Finanzierungsmöglichkeiten – insbesondere Positivbeispiele aus der Praxis anschaulich darstellen (Best Practices). Umfangreiche Handbücher werden (anders als belletristische Literatur) meist nicht „in einem Stück“ gelesen, sondern eher als Nachschlagewerk genutzt. Daher sind für diese Fachbücher eine übersichtliche Strukturierung und Gliederung besonders wichtig. Für einen Teil dieser Veröffentlichungen sind elektronische und barrierefreie Fassungen verfügbar (so z. B. für das von IP beispielhaft genannte Handbuch).

IP: Die Verbreitung solcher Veröffentlichungen erfolgt teilweise von den Fachleuten, aber auch von den Betroffenen selbst. Im Rahmen der Beratung durch Behindertenverbände wird auf instruktive Handbücher und sonstige geeignete Fachveröffentlichungen hingewiesen.

AN: Auf Internetseiten der Verlage sowie von Institutionen, die sich mit der Thematik befassen – einschließlich von Behindertenverbänden –, aber auch von den Verfassern selbst, in Newslettern, in Sekundärliteratur, auf Fachkongressen und Seminaren wird darüber berichtet.

2.5.3 Öffentlichkeitsarbeit

IP: Öffentlichkeitsarbeit wird von verschiedenen Institutionen z. T. intensiv betrieben. Der Internetauftritt der betreffenden Institutionen wird immer bedeutsamer.

AN: Die Relevanz der Öffentlichkeitsarbeit, um Barrierefreiheit umfassend zu verwirklichen, zeigt sich unter anderem in einer Empfehlung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“:

„Um das öffentliche Bewusstsein für den Bedarf und die Chancen einer barrierefreien Gesellschaft zu stärken und alle Akteure zur Mitarbeit zu bewegen, ist eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne mithilfe von Plakaten, Online-Bannern, Social Media, Informationsmaterialien und umfangreicher Messepräsenzen hilfreich.“ (BMI 2019, S. 110)

AN: Die Verbände selbst tragen in vielfältiger Weise dazu bei, auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen aufmerksam zu machen, Inklusion zu fördern, aber auch auf (noch) beste-

hende Defizite hinzuweisen. Beispielhaft sei hier die Webseite des Blinden- und Sehbehindertenvereins Münster genannt.⁹⁶ Dort wird unter der Rubrik „Guck mal!“ u. a. auf die Probleme blinder und sehbehinderter Menschen mit abgestellten Fahrrädern hingewiesen oder es werden die Auswirkungen unterschiedlicher Augenkrankheiten auf die Verkehrsteilnahme erklärt (auch auf Youtube verfügbar). Im Jahr 2023 wurde ein Kurzfilm gedreht und online gestellt, in dem erklärt wird, wie sich blinde und sehbehinderte Menschen im Verkehr orientieren und bewegen und welche Hilfestellung Leitelemente, Bodenindikatoren und Zusatzeinrichtungen an Lichtsignalanlagen bieten.⁹⁷ Hier können auch Planende Grundkenntnisse erfahren.

AN: Bezüglich der Verbreitung von Forschungsergebnissen – auch im Themenfeld Barrierefreiheit – bestehen verschiedene Angebote, sich zu informieren oder Forschungsergebnisse einzusehen. Zu nennen ist hier beispielsweise das „BAST-Archiv elektronischer Medien (ELBA)“.⁹⁸ Auch das BMDV veröffentlicht Berichte zu Forschungsprojekten auf seiner Webseite. Als übergreifende Plattform für Wissensvermittlung im Bereich Mobilität und Verkehr hat der Bund das Forschungsinformationssystem (F.I.S.) eingerichtet, welches Wissen „über Fachgrenzen hinweg für Politik, Planung, Praxis und Gesellschaft“ zugänglich machen soll.⁹⁹ Es ist aus Sicht der Auftragnehmer allerdings nicht auszuschließen, dass die Plattformen einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt sind. Nach Erfahrungen der AN sind die Plattformen selbst in Fachkreisen nicht zwingend umfassend bekannt. Eine kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit für diese Plattformen ist insofern wesentlich zur Wissensverbreitung.¹⁰⁰

IP: Handbücher, Leitfäden und ähnliche Schriften (bzw. deren Inhalt) sind allerdings längst nicht bei allen Planenden, Entscheidenden und Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen wirklich bekannt. Dies zeigt sich, u. a. darin, dass

- *trotz anschaulicher Darstellungen immer wieder Planungs- und Ausführungsfehler passieren,*
- *Anforderungen an die Barrierefreiheit schlicht unberücksichtigt bleiben,*
- *zahlreiche Anfragen bei Fachstellen der Barrierefreiheit und großen Behindertenverbänden eingehen – und zwar nicht nur von Menschen mit Behinderungen, sondern auch von Planenden, öffentlichen Institutionen, Verkehrsunternehmen usw.*

AN: Auch diese Aussage können die AN aus ihren Bratungstätigkeiten und der Seminararbeit sowie aus Rückmeldungen behinderter und nicht behinderter Akteure bestätigen. Einerseits haben z. B. einzelne Planende und Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen sich mit Hilfe der Fachliteratur umfangreiche Kenntnisse bis hin zu Detailinformationen erworben. Andererseits fehlen vielen Akteuren, die Verkehrsanlagen zu planen, bauen oder zu betreiben haben, oft noch einfachste Grundkenntnisse der Anforderungen von Menschen mit Behinderung und von barrierefreier Gestaltung.

IP: Das Angebot niederschwelliger Informationen müsste verstärkt werden. Das gilt auch für die Verbreitung von Forschungsergebnissen und vieles andere. Das gehört im Grunde zur Partizipation (die nicht

⁹⁶ Weitere Beispiele siehe im Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.3.3.2.

⁹⁷ Verfügbar unter <https://bsv-muenster-umgebung.de/guck-mal-blind-und-sehbehindert-in-muenster-unterwegs/> (31.08.2023).

⁹⁸ <https://bast.opus.hbz-nrw.de/home> (01.08.2023).

⁹⁹ <https://www.forschungsinformationssystem.de/> (01.08.2023).

¹⁰⁰ In den Fachberichten der BAST findet sich beispielsweise im Impressum eines jeden Berichtes ein entsprechender Hinweis.

umsonst zu erhalten ist). Daher sollte es dafür auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Etats geben. Die Verbreitung dieser Veröffentlichungen, u. a. anschaulicher, kostenloser Broschüren, könnte dadurch verstärkt werden, dass diese nicht nur auf Einzelanforderung abgegeben, sondern z. B. von den Kommunen unaufgefordert an Behinderten- oder Seniorenbeiräte ausgeliefert werden.

AN: Das Thema Barrierefreiheit ist zu wichtig, als dass es nur wenigen kompetenten fachkundigen Expertinnen und Experten überlassen werden kann. Um möglichst viele Menschen in verschiedenen gesellschaftlichen Funktionen und unterschiedlichen Lebenssituationen zu erreichen, sollte das Angebot niederschwelliger Informationen verstärkt werden. Grundvoraussetzungen für eine weite Verbreitung sind:

- ansprechend-werbende Gestaltung, knappe, möglichst bebilderte Darstellung,
- allgemein verständliche Sprache,
- tunlichst kostenlos,
- in barrierefreier Fassung erhältlich,
- möglichst „Bring-Verbreitung“ statt Aufforderung zur „Hol-Aktivität“ („Push statt Pull“).

AN: Zweckgebundene Finanzmittel – wie vom IP vorgeschlagen – sollten bereitgestellt werden.

AN: In diesem Zusammenhang kann auch eine intensive, möglichst „professionelle“ Pressearbeit in den Printmedien und – mit zunehmender Bedeutung – in den sogenannten sozialen Medien genannt werden, zu der alle Akteure – einschließlich der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen – aufgerufen sind.

IP: Petitionen können sinnvoll sein, um auf wesentliche Forderungen von älteren und behinderten Menschen aufmerksam zu machen, und dann evtl. auch berechtigte Anliegen durchzusetzen. Dabei gibt es neben den gesetzlich eingeräumten Petitionsrechten nach festen Regeln auch die Möglichkeit, Bitten und Beschwerden, die nicht unter den Rahmen gesetzlicher Regelungen fallen, an Institutionen oder Unternehmen zu richten.

AN: Petitionen können im Einzelfall sinnvoll sein, um berechtigt erscheinende Forderungen oder Wünsche durchzusetzen, wenn dies auf anderem Wege (freiwilliges Entgegenkommen, Suche nach Alternativlösungen, Verbandsklage, Vorschlag einer Gesetzesinitiative) nicht möglich ist oder nicht möglich scheint.

AN: Von der Möglichkeit, Bitten und Beschwerden, die nicht unter den Rahmen gesetzlicher Regelungen fallen, an Institutionen oder Unternehmen zu richten, wird bereits von Behindertenverbänden, aber auch von einzelnen Menschen mit Behinderungen, zunehmend selbstbewusst (u. a. begründet mit Rechten aus der UN-BRK) und rege Gebrauch gebracht. Einer diesbezüglichen Handlungsempfehlung bedarf es daher nicht.

IP: Maßnahmen der Bewusstseinsbildung mögen ergänzend sinnvoll sein. Sie müssen aber unterfüttert sein mit verpflichtenden Vorgaben zu bestimmten Vorgehensweisen.

AN: Diese Aussage findet die uneingeschränkte Zustimmung der AN. Das Eine (verbindliche Regelungen) ist nach Auffassung der AN ohne das Andere (Bewusstseinsbildung) letztlich wirkungsschwach. Dabei sind Überlegungen, ob eine und wenn ja, welche dieser beiden Maßgaben Vorrang hat („Henne-Ei-Problem“), derzeit obsolet. So konnten durch Finanzierung von Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit mit dem GVFG in der Praxis bereits erhebliche positive Effekte erzielt werden, bevor das Benachteiligungsverbot in das Grundgesetz aufgenommen

und bevor einer breiten Öffentlichkeit die uneingeschränkte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen überhaupt als Ziel vermittelt wurde. Andererseits hat erst der Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik – aufgrund von Forderungen von Menschen mit Behinderungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen „weg von der Fürsorge und hin zur selbstbestimmten Teilhabe“ – zum Erlass des BGG im Jahre 2002 und dann später zur Ratifizierung der UN-BRK geführt.

2.5.4 Forschung

IP: Forschungsprojekte, die sehr konkrete Fragen der Herstellung barrierefreier Mobilität behandeln, haben zu Verbesserungen in der Praxis geführt. Als Beispiel kann das von der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des BMDV betreute Forschungsprojekt „Borsteinkanten mit einheitlicher Bordhöhe und Bodenindikatoren an Querungsstellen“ (FE 77.0500/2010) gelten. (Boenke et al. 2014)

AN: Um die barrierefreie Nutzbarkeit von Verkehrsanlagen zu ermöglichen, ist die Entwicklung praktikabler Detaillösungen – aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen optimiert und belastbar formuliert – oft ebenso wichtig wie die Erforschung von Grundsatzfragen. Dies ist dem AN aus eigener Kenntnis bekannt und wird durch seine Netzwerkarbeit immer wieder bestätigt. Das vom IP genannte Forschungsprojekt der STUVA e. V. ist insofern von Bedeutung, als bei der Gestaltung von Überquerungsstellen zu Fuß Gehender an Straßen eines der wenigen Konfliktfelder zu verzeichnen sind, wo sich Anforderungen unterschiedlicher Behindertengruppen unterscheiden, d. h. z. T. entgegenstehen.¹⁰¹ Im Projekt wurden unter Beteiligung von Menschen mit unterschiedlichen Behinderungen sowie deren Vertreterinnen und Vertretern für die beiden maßgeblichen Gruppen funktional brauchbare Kompromisslösungen identifiziert und für die Umsetzung in der Baupraxis empfohlen.

IP: Forschungsprojekte, die die Verbesserung der gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen zum Ziel haben, können positive Entwicklungen bewirken oder maßgeblich beeinflussen. Als Beispiel hierfür wurde das aktuelle Projekt „Ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr“ (FE 70.0898) des BMDV genannt. Es ist gut, dass der rechtliche Rahmen nunmehr auf dem Prüfstand steht (vgl. auch NAP 2.0, S. 4 f.). Angesichts dessen, dass es innerhalb von 20 Jahren nur Teilfortschritte bei den Rechtsnormen zur barrierefreien Mobilität gegeben hat, wäre eine Evaluierung allerdings bereits zu einem früheren Zeitpunkt angebracht gewesen.

AN: Den IP ist zuzustimmen, dass Forschungsprojekte, die grundlegende Fragen barrierefreier Mobilität untersuchen, Entwicklungen bewirken oder maßgeblich beeinflussen können. Dies können z. B. sein:

- **Analysen unterschiedlicher Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen (einschließlich Modelluntersuchungen und Praxistests, z. B. der Bewältigung von Steigungen und Stufen von Menschen mit Rollator);**
- **Erforschung der technischen Machbarkeit und Praxistauglichkeit neuer Konzepte (z. B. in der Vergangenheit Niederflurtechnik bei ÖPNV-Fahrzeugen und in der Zukunft Robotik);**
- **Vertiefte Kostenanalysen sowie Untersuchung verschiedener Finanzierungs- und Förderungsmodelle etc.**

¹⁰¹ Anforderung von Menschen mit Rollstuhl oder Rollator: Absenkung bzw. Teilabsenkung des Bordsteins sowie leichte Überrollbarkeit der Bordsteinkante und der Bodenindikatoren; Anforderung blinder Menschen: Deutlich tastbare Bordsteinkante und hohe Taktilität der Bodenindikatoren.

AN: Auch Forschungsvorhaben, die eine Evaluierung der gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen zum Ziel haben, sind in diesem Zusammenhang zu nennen.¹⁰²

AN: Vorgaben zur Evaluierung von bestimmten Rechtsnormen (z. B. eKFV) oder von wesentlichen Paragrafen in bedeutenden Gesetzen (z. B. im BGG) einschließlich der Benennung von Fristen für die Durchführung und Angaben zur Berichtspflicht gegenüber dem Gesetzgeber sind bereits verbindlich vorgegeben.

AN: Die AN vertreten die Auffassung, dass die Wirkung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die barrierefreie Mobilität (einschließlich der gesetzlich verankerten Planungsinstrumente) regelmäßig, in kürzeren Abständen als bisher evaluiert werden sollte (z. B. im Abstand von ca. fünf Jahren).¹⁰³ Dem Gesetzgeber soll damit die Möglichkeit gegeben werden, auf gesicherter wissenschaftlicher Basis schnell auf jüngste Erfahrungen und aktuelle Entwicklungen reagieren zu können. Im Interesse der angestrebten Transparenz könnte es dabei bereits als Erfolg der entsprechenden Untersuchungen gewertet werden, wenn dabei einmal nur Vorteile und Akzeptanz des Erreichten bestätigt würden und keine gravierenden Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden könnten. Änderungsempfehlen sekundärer Bedeutung könnten ggf. im Rahmen ohnehin (aus anderen Gründen) anstehenden Novellierungen eingebracht werden. Für die nächste Evaluierung sehen die AN – auch in Abhängigkeit davon, ob bzw. inwieweit Handlungsempfehlungen des laufenden Forschungsvorhabens umgesetzt werden – hinreichendes Untersuchungspotenzial (z. B. Konsequenzen der empfohlenen „Verzahnung“ zwischen Rechtsnormen und Technischen Regelwerken in der Praxis; Wirkungen des BFG im Bereich Mobilität; Prüfung der Entwicklung von Technischen Regelwerken zu aaRdT etc).

AN: Ergänzend oder alternativ zur regelmäßigen Evaluierung können neue Normen oder wesentliche Novellierungen in speziellen Projekten untersucht werden (z. B. anstehende Evaluierung der Regelungen zum gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 66 PBefG).

IP: Auch bei der Formulierung der Rahmenbedingungen künftiger Mobilitätsformen wie dem autonomen Fahren, sollten Anforderungen der Barrierefreiheit frühzeitig berücksichtigt werden. Forschungsprojekte, die diese Aspekte vertieft untersuchen, fehlen in der Regel bisher. Es erscheint sinnvoll, auch bei Konzepten für künftigen Mobilitätsformen Rahmenbedingungen zur barrierefreien Nutzbarkeit möglichst frühzeitig mit zu bedenken. Die Aufgabenstellung dieses Forschungsprojektes beinhaltet die ex-Post-Evaluation der Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Instrumente. Somit ist das autonome Fahren hier nicht Bestandteil der Untersuchungen. Es gibt zahlreiche Forschungsprojekte und Praxistests, in denen das autonome Fahren, sowie Vorstufen dazu, vertieft betrachtet werden. Dabei wird (u. a.) z. B. auch die Mitnahme von Menschen mit Behinderungen in autonom fahrenden Kleinbussen thematisiert.

IP: Wünschenswert wäre ein aktuelles Handbuch über kleine barrierefreie Fahrzeuge des ÖPNV, wie Taxis und Fahrzeuge des Bedarfsverkehrs. Dieses Thema ist wegen der jüngsten Ergänzungen im PBefG zur Barrierefreiheit beim Verkehr mit Taxis und beim gebündelten Bedarfsverkehr besonders aktuell.

¹⁰² Beispielsweise Blennemann et al. 2004 oder das hier durchgeführte Vorhaben.

¹⁰³ Dabei muss nicht der gesamte Rechtsrahmen der Barrierefreiheit einer Analyse unterzogen werden, sondern es können auch Teilbereiche (bezogen auf einen Verkehrsträger) oder einzelne Gesetze sein, die in ihrer Wirksamkeit evaluiert werden.

AN: Die Aufgabenstellung dieses Forschungsprojektes beinhaltet die ex-Post-Evaluation der Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Instrumente. Fragestellungen, die im Zusammenhang mit der jüngsten Novelle des PBefG stehen, werden in einem separaten Forschungsvorhaben behandelt (vgl. Abschnitt 2.3.3.2).

2.5.5 Schulungen

IP: Schulungen werden als wesentliches Instrument betrachtet. Schulungen Dritter sind vor allem für Planende hilfreich, aber teilweise auch für Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen interessant.

AN: Der Aussage der Interviewten ist beizupflichten. Schulungen für Planende, Baudurchführende, Betreibende sowie Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen sind nach Auffassung der AN angesichts der Komplexität des Themas (Fähigkeiten der unterschiedlichen Gruppen behinderter Menschen, technische Rahmenbedingungen, Rechtsnormen, Technische Regelwerke, Finanzierung und Förderung, Planungsinstrumente, gesellschaftspolitische Einflüsse, konkrete Umsetzung in der Praxis, Probleme und Chancen) sogar von essenzieller Bedeutung. Diese Ansicht wurde u. a. auch in den Workshops von Expertinnen und Experten vertreten (vgl. Anlage 5 zum Schlussbericht – Dokumentation Workshops).

IP: Behindertenverbände bemühen sich auf unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen um eine regelmäßige Schulung und Aufklärung der Interessenten ihren eigenen Reihen. Zweck ist es, dass die geschulten Mitarbeitenden dann bei der Maßnahmenplanung anforderungsgerecht mitwirken oder die Umsetzung der Maßnahmen kontrollieren können. Für die Schulungen werden kompetente Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner eingeladen, und es werden beispielsweise Checklisten erstellt.

AN: Die Schulungsaktivitäten von Behindertenverbänden sind ausdrücklich zu begrüßen. Der AN hat selbst derartige Schulungen durchgeführt, und kann aus eigener Erkenntnis auch den Erfolg von anderer Schulungsmaßnahmen bestätigen.

AN: Allerdings sind nur einige Verbände dazu in der Lage, regelmäßig Schulungen in hinreichender Qualität anzubieten. Dazu reicht die hauptamtliche und ehrenamtliche Kapazität sowie die gegebene Finanzausstattung nicht aus (zur mangelnden Professionalität vgl. Abschnitt 2.3.4). Teilweise werden solche Schulungen in größerem Umfang erst mit finanzieller Unterstützung im Rahmen von Projektförderung möglich.¹⁰⁴

IP: Es ist zu empfehlen, dass das Schulungsangebot deutlich ausgebaut und bei Schulungen differenziert wird zwischen Angeboten für Experten und Einsteigern sowie Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen.

AN: Auch dieser Aussage stimmen die AN zu. Ein quantitativer Ausbau wird für erforderlich gehalten. Für die Wirksamkeit der Schulungen ist die Information und Kommunikation an den Vorkenntnissen und den Interessenschwerpunkten der jeweiligen Zielgruppen auszurichten. Nach Erfahrungen der AN befruchten gemeinsame Schulungen unterschiedlicher Akteure, also z. B. Planende und Menschen mit Behinderungen, die Diskussion und steigern das gegenseitige Verständnis.

¹⁰⁴ Aktuelles Beispiel: Schulung „ÖPNV für Alle“, welches durch den Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. (BSK) federführend bearbeitet und durch Aktion Mensch gefördert wird (<https://www.barrierefreieralle.de/barrierefreie-mobilitaet/unsere-themen/oenpv-nahverkehr/projekt-oenpv-fuer-alle-1>) (01.08.2023).

IP: Das Thema „Barrierefreiheit“ muss mit in die Studiausbildung eingebracht werden, um bessere Ergebnisse bei der Herstellung der Barrierefreiheit in der Praxis zu erzielen.

AN: Es ist unter Experten und Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen unbestritten, dass das Thema „Barrierefreiheit“ zum Studieninhalt im Fachbereich Bau und Verkehr gehören sollte. Hier gibt es bereits entsprechende Positivbeispiele. In der Breite besteht aber Nachholbedarf. Auch in Studiengängen zum Design im Allgemeinen und/oder zum Fahrzeugdesign sollten die Anforderungen von Menschen mit Behinderungen nicht zu kurz kommen („Design für Alle“). Bei der Umsetzung sind die geltenden Regeln der Freiheit in Forschung und Lehre zu beachten. Im Hinblick auf die Bedeutung dieses Themas sollte Barrierefreiheit auch in den Prüfungsanforderungen des öffentlichen Dienstes Niederschlag finden.

IP: Es wird die Aufgabe gesehen, für ältere Menschen problemloses Lernen zum Thema Barrierefreiheit zu ermöglichen. Es ist allerdings fraglich, ob derartige Forderungen in Gesetze gefasst werden müssen („Mitdenken wäre da der erfolgreichere Ansatz“).

AN: Diese Aussage in den Interviews ist insofern zuzustimmen, als die Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit Behinderungen und die Herstellung der Barrierefreiheit gesamtgesellschaftliche Aufgaben sind, die nicht allein mit rechtlichen Vorgaben und technokratischen Lösungen bewältigt werden können. Daher sollten alle Generationen einbezogen werden, von kindgerechten Aufklärungen in Kindergärten und Schulen bis hin zu Mobilitätstraining für hochaltrige Menschen.

2.5.6 Digitalisierung und technische Entwicklungen

IP: Fortschritte in Bezug auf barrierefreie Mobilität hat es im Bereich der Digitalisierung gegeben. Fortschritte sind beispielsweise bei Navigationssystemen für blinde und sehbehinderte Menschen zu verzeichnen. Dennoch besteht bei der Digitalisierung noch erheblicher Nachholbedarf.

AN: Die positive Einschätzung von Fortschritten für Menschen mit Behinderung zur Herstellung der Barrierefreiheit als Folge der Digitalisierung wird von den AN geteilt. Hierzu zählen u. a. dynamische Fahrgastinformationen, schnelle Übermittlung von Störungen aus der Distanz sowie Navigationssysteme, insbesondere für blinde und stark sehgeschädigte Menschen.

IP: Die Digitalisierung wird insbesondere von einem Teil der älteren Menschen¹⁰⁵ als nachteilig empfunden: Als Bevorzugung derjenigen „die digital unterwegs sind“ und Benachteiligung derer, „die nicht digital unterwegs sind.“¹⁰⁶

AN: Deutschland hat bei der Digitalisierung Nachholbedarf. Dies zeigte sich nicht zuletzt während der Corona-Pandemie (vgl. Probleme beim digitalen Fernunterricht für Schülerinnen und Schüler). Dies wurde von der Politik erkannt und deswegen die „Digitalstrategie Deutschland“

¹⁰⁵ Die Anforderungen älterer Menschen weisen in vielen Punkten Übereinstimmungen mit den Belangen von Menschen mit Behinderungen auf. Daher ist auch der Blickwinkel von älteren Menschen (bzw. ihren Vertreterinnen und Vertretern) in den Interviews zur Wirkungsanalyse relevant.

¹⁰⁶ Frau Prof. Dr. Ursula Lehr (ehemalige BAGSO-Vorsitzende) hat es auf den Punkt gebracht: „Wir müssen nicht fragen, ob die Älteren reif für das Internet sind, sondern, ob das Internet reif für die Älteren ist.“ (BAGSO 2020, S. 2).

initiiert. Hier wird auch das Themenfeld „Mobilität“ in den Fokus genommen (BMDV 2022a) und Barrierefreiheit wird als Ziel genannt.¹⁰⁷

AN: Die seitens der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen teils als nachteilig empfundene Digitalisierung bedeutet nicht, dass auf die Vorteile der Digitalisierung verzichtet werden sollte. Allerdings sollte das Augenmerk verstärkt auf folgende wesentlichen Aspekte für ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen gerichtet werden:

- Die Vorteile der Digitalisierung zielgruppenorientiert näher zu bringen (auch für ältere und behinderte Menschen ergeben sich Erleichterungen und Verbesserungen durch konsequente Digitalisierung, z. B. individualisierte Fahrplanauskünfte mit Echtzeitdaten zum Status von Aufzügen und Fahrtreppen bzw. dynamische Fahrgastinformation, Angaben zur Barrierefreiheit bzw. zu Barrieren).
- Die Nutzung digitaler Angebote und Geräte adäquat zu schulen: Schulungen zur Nutzung des Internets, zum Gebrauch von Smartphones und Apps insbesondere für ältere Menschen (z. B. vorbildlich im „Digitalpakt Alter“¹⁰⁸). Spezielle Geräte bzw. Applikationen (z. B. zur akustischen Wiedergabe digitaler Inhalte für blinde Menschen, Seniorenhandys mit vereinfachter Bedienung) erleichtern den Zugang.
- Bei der Entwicklung digitaler Angebote stärker auf Bedienungsfreundlichkeit zu achten (es kommt zuweilen der Eindruck auf, dass es Ziel der Entwicklung ist, Programme und Smartphones mit allen technischen Möglichkeiten auszustatten, anstatt die Nutzung zu vereinfachen. Nachteilig sind in diesem Zusammenhang bei Smartphones häufige Modellwechsel und ständige Änderungen der Software (einschließlich veränderter Bedienoberflächenflächen).
- Evtl. Nachteile für „digitalisierungsferne“ Gruppen abzufedern. Dazu zählen neben einem Teil der Senioren auch Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen. Analoge Anlagen und Services (z. B. Aushangfahrpläne, personelle Beratung, Fahrkartenverkauf am Schalter) sollten im Bereich Mobilität aufrecht erhalten bleiben, und nicht etwa mit dem Hinweis auf digitale Alternativen abgebaut werden („Recht auf analoges Leben“).

2.5.7 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Planungsinstrumenten ohne gesetzlichen Bezug

IP: Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei sonstigen Planungsinstrumenten ist noch eher die Ausnahme. Wichtig ist vor allem eine nicht nur fallweise Einbeziehung, sondern die kontinuierliche, konsequente Zusammenarbeit mit anderen Akteuren. Dafür gibt es bereits einige positive Beispiele für

¹⁰⁷ „Die Mobilität der Zukunft ist zunehmend digital. Sie schafft nutzerfreundliche, barrierefreie, intelligente und maßgeschneiderte Mobilitätsangebote, ermöglicht soziale und kulturelle Teilhabe und trägt zum Erreichen unserer Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsziele bei.“ (BMDV 2022a, S. 19).

¹⁰⁸ „Der DigitalPakt Alter ist eine Initiative zur Stärkung von gesellschaftlicher Teilhabe und Engagement Älterer in einer digitalisierten Welt. Der DigitalPakt Alter ist als längerfristige Initiative angelegt. Gemeinsam mit Partnerorganisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen sollen vielfältige Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Teilhabe kooperativ und sektorenübergreifend vorangetrieben werden. Der Blick richtet sich hierbei auf ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben im Alter und umfasst die Handlungsfelder, die im Achten Altersbericht als Lebenswelten bezeichnet werden: Wohnen, Mobilität, soziale Teilhabe, Gesundheit und Pflege sowie Quartier und Nachbarschaft.“ (<https://www.digitalpakt-alter.de/>) (01.08.2023).

die Zusammenarbeit zwischen Kommunen oder Verkehrsunternehmen mit Behindertenbeiräten oder Behindertenverbänden.¹⁰⁹

AN: Die Beteiligung an nicht gesetzlich verankerten Planungsinstrumenten mag insgesamt in geringerer Häufigkeit vorkommen, als bei Planungsinstrumenten, deren Zielsetzung und Inhalt (und bei mehreren dieser Instrumente auch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen) verbindlich geregelt ist. Allerdings stellt die Beteiligung an Öffentlichkeitsarbeit und Forschung – aber auch an der Erstellung von Leitfäden oder technischen und digitalen Entwicklungen – keineswegs nur die Ausnahme dar. Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen wirken in diesen Bereichen vielfach aktiv mit, z. T. ergreifen sie dabei selbst die Initiative. In der Forschung zum Thema Barrierefreiheit und bei der Erarbeitung von Empfehlungen ist die Beteiligung nicht nur aus Gründen der Partizipation, sondern nach Auffassung der AN auch nach wissenschaftlichen Kriterien unabdingbar.

2.5.8 Förderbedingungen

IP: Die finanzielle Förderung hat Verbesserungen gebracht. Beispiel: Förderung der Herstellung barrierefreier ÖPNV-Haltestellen durch das Land (bzw. in Bayern über die Regierungsbezirke).

AN: Die Bereitstellung von Finanzmitteln hat sich in vielen Fällen als maßgeblicher Treiber für die (beschleunigte) Herstellung der Barrierefreiheit erweisen. Dazu gibt es zahlreiche Beispiele von Förderprogrammen von Bund und Ländern (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 2.3.4).

AN: Bedingungen für die finanzielle Förderung sind überwiegend untergesetzlich geregelt. Es ist für die Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung auf sämtlichen Zuständigkeitsebenen (z. B. Länder, Aufgabenträger und Kommunen) sehr wichtig, dass in den jeweiligen Förderbedingungen bzw. Förderbescheiden das Kriterium Herstellung der Barrierefreiheit explizit genannt und möglichst konkret beschrieben wird (z. B. Bezug auf Technische Regelwerke).

2.6 Praxisbedingungen

2.6.1 Grundsätzliche Voraussetzungen

IP: Menschen mit Behinderungen können sich auf Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft in einzelnen Situationen nicht immer verlassen. Wichtiger sind klare Regeln, Vorschriften und ggf. auch Sanktionen.

AN: Der Aussage der Interviewten ist im Grundsatz zuzustimmen. Um die selbstbestimmte Teilhabe im Bereich der Mobilität überall und uneingeschränkt zu ermöglichen, sind verbindliche Rechtsnormen, Kontrollen und ggf. Sanktionen erforderlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber auch für Akzeptanz der Regeln zu sorgen; d. h. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung sind ebenso wichtig.

AN: Das Ziel barrierefreier Nutzbarkeit (gemäß § 4 BGG „ohne fremde Hilfe“ und „in der allgemein üblichen Weise“) steht im Vordergrund. Grade in der Übergangszeit bis die barrierefreie Nutzbarkeit der meisten Verkehrsanlagen und Fahrzeuge hergestellt ist, bleiben situativ neben technischen Vorkehrungen auch personelle Hilfestellungen durch Betriebspersonal und ggf.

¹⁰⁹ Genannt wurden hier Bremen, Dortmund und Mainz (ohne weitere Belege).

durch andere Verkehrsteilnehmende notwendig. Im Übrigen sollte gegenseitige Rücksichtnahme im Verkehr auch aus Sicherheitsaspekten selbstverständlich sein. Menschen mit Behinderungen sind darauf besonders angewiesen, sei es im Massenverkehr (bei hohem Ausnutzungsgrad vorhandener Platzkapazität), bei Begegnungen auf Mischverkehrsflächen (einschließlich zulässigem Radverkehr auf Gehflächen) oder in Notfällen.

IP: Bei Akteuren der maßgeblichen Institutionen sei oft noch eine restriktive Haltung mit (unzutreffenden) Vorurteilen gegenüber den Anforderungen von Menschen mit Behinderungen zu finden. Es werde häufig immer noch haltlos argumentiert:

- *Das ist sowieso alles zu teuer.*
- *Die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen ist letztendlich nicht relevant.*
- *Die Zielgruppe ist ökonomisch nicht interessant.*

AN: Eine restriktive Haltung ist bei einigen Akteuren nach entsprechenden Meldungen in den Netzwerken von Menschen mit Behinderungen und nach eigenen Erfahrungen der AN nach wie vor vorhanden, allerdings mit stark abnehmender Tendenz. Entsprechende Aufklärungsarbeit bleibt notwendig.

AN: Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen reagieren erfahrungsgemäß empfindlich, sofern ihnen herablassend (statt auf „Augenhöhe“) begegnet wird. Besonders benachteiligt fühlen sie sich, wenn berechtigt erscheinende Forderungen mehrfach mit dem Argument der Unverhältnismäßigkeit (d. h. Kostengesichtspunkten) abgelehnt werden. Aufgrund langjähriger Arbeit der AN in Forschung und Praxis ist zu konstatieren, dass dagegen im Allgemeinen gut begründete (sachlich notwendige) Kompromisslösungen akzeptiert werden. Das wurde auch in mehreren Interviews deutlich.

2.6.2 Engagierter Einsatz für Barrierefreiheit

IP: Es gibt in der Gesellschaft vielfach Sensibilität, Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft in einzelnen Situationen.

IP: Zahlreiche ehrenamtliche Mitarbeiter in den Verbänden sind sehr engagiert in ihrer Mitwirkung. Hauptamtliche Referenten für Barrierefreiheit stehen nur in wenigen großen Behindertenverbänden zur Verfügung (Positivbeispiele auf Bundesebene: VdK, DBSV, SoVD, BSK, ABSV).

AN: Diese positiven Feststellungen werden von den AN aus eigener Kenntnis voll und ganz geteilt. Die betreffenden Äußerungen belegen, dass die Behindertenverbände bereit und in der Lage sind, positive Gegebenheiten und Tendenzen zu erkennen und zu benennen, und nicht nur negative Kritik äußern. Nach belastbaren Beobachtungen der AN spielen grade die „Kümmerer“ eine bedeutende Rolle bei der tatsächlichen Realisierung barrierefreier Mobilität.

IP: Es gibt einige „Kümmerer“ in Planungs- und Baubehörden sowie Verkehrsunternehmen, die sich in ihrer Institution kontinuierlich für die Beachtung der Barrierefreiheit einsetzen bzw. einsetzen können.

AN: Nach bestätigten Beobachtungen der AN spielen grade die „Kümmerer“ eine bedeutende Rolle bei der tatsächlichen Realisierung barrierefreier Mobilität. Daher sollten ihre Aktivitäten durch organisatorische Maßnahmen (ausreichendes Zeitbudget) und hinreichende Finanzmittel (notwendige Sachkosten) gesichert und gestärkt werden.

2.6.3 Personalkapazität und Fachkompetenz bei Akteuren

IP: Wichtig wäre es nun – nach der Gründung von Fachstellen für Barrierefreiheit in sechs Bundesländern¹¹⁰ – derartige Kompetenzzentren in allen Ländern einzurichten. Zumal die Herstellung der Barrierefreiheit vor allem im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen liegt.

AN: Die Arbeit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit wird von Behindertenverbänden und anderen Akteuren anerkannt und als wichtig eingestuft (vgl. Abschnitt 2.2). Inzwischen wurden auch in mehreren Ländern Fachstellen geschaffen. Es ist zu empfehlen, dass die übrigen Länder sich dieser Entwicklung anschließen. Die Organisationsform wäre den Ländern überlassen.

AN: Die Fachkompetenz sollte in den Kommunen – mit oder auch ohne gesetzliche Vorgaben durch die Länder – ebenfalls gesichert bzw. gestärkt werden. Dies kann – u. a. in Abhängigkeit von der Größe der Kommune – z. B. durch die Einrichtung der Institution der oder des Behindertenbeauftragten (mit angemessener Personalkapazität) und/oder Behindertenbeiräten geschehen. Auch hier sollte den Kommunen bezüglich der Organisationsstruktur freie Entscheidungsmöglichkeiten gelassen werden.

IP: Die Anforderungen an die Barrierefreiheit sei bei Planern und Entscheidungsträgern sowie Betreibern häufig nicht hinreichend bekannt. Dass Personen aus diesem Kreis gewisse Kenntnisse mitbringen, wäre immer noch die Ausnahme. Angesichts der zahlreichen Aufklärungsschriften und Schulungsangeboten ist dies kaum verständlich. Für diese Defizite gibt es aus der Sicht der Betroffenen keinen wirklichen Entschuldigungsgrund. Positiv in diesem Zusammenhang wurden beispielsweise Akteure bei der Deutschen Bahn und dem Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen wahrgenommen.

AN: Der sehr kritischen Aussage der IP ist – allerdings mit einigen Abstrichen – zuzustimmen. Es gibt, wie beispielhaft genannt, vorbildliche Positivbeispiele. Die Vertreterinnen und Vertreter hegen z. T. die übertriebene Erwartung, dass Planende vertiefte Kenntnisse in allen Bereichen barrierefreier Gestaltung aufweisen und/oder über umfassende Spezialkenntnisse der Anforderungen derjenigen Gruppe von Menschen verfügen, die ihr jeweiliger Verband vertritt. Dazu ist zunächst festzustellen, dass Barrierefreiheit für Fachverwaltungen nur ein Aspekt von vielen ist und insbesondere in kleineren Kommunen aufgrund der Organisationsstruktur in der Regel keine Spezialisten, sondern eher Generalisten arbeiten. Hier kann es sinnvoll sein, sich Spezialisten als Berater dazu zu holen. Allerdings bestehen bei vielen Planenden, Bauausführenden, Betreibenden sowie bei Entscheidungsträgern noch immer Defizite in Bezug auf wesentliche Grundkenntnisse. Dem AN sind aus langjähriger Praxistätigkeit Negativbeispiele bekannt geworden, in dem Planende sich für ihr konkretes Vorhaben nur Rat von einem (zufällig ausgewählten) Menschen mit Behinderungen geholt haben, obwohl – wie von IP richtig dargestellt – Schulungsangebote, Fachliteratur und kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Als Konsequenz eines „Learning by Doing“ treten dann Fehler auf, die nachträglich kaum oder nur mit hohen Mehrkosten behoben werden können. Es besteht Nachholbedarf in der Breite der Anwendung (wichtige Grundkenntnisse für alle Akteure). Aber auch in der Spitze wären Verbesserungen wünschenswert (Vergrößerung der bisher relativ geringen Zahl der Fachplaner für Barrierefreiheit).

IP: Auch im Betrieb des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wird als Problem wahrgenommen, dass Personal nicht für Anforderungen von Menschen mit Behinderungen qualifiziert ist.

¹¹⁰ https://www.bundesfachstelle-barrierefreiheit.de/DE/Fachwissen/Landesfachstellen-Barrierefreiheit/landesfachstellen_node.html (01.08.2023).

AN: Das Personal wird nach Erfahrungen und Kenntnissen der AN sowie Berichten Dritter in den ÖPNV-Unternehmen durchaus geschult, für das Fahrpersonal auch aufgrund gesetzlicher Verpflichtung (siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 1.3.2.6). Schulungen im Bereich des Umgangs mit Menschen mit Behinderungen erfolgen in der Regel eher in großen Verkehrsunternehmen, während im ländlichen Raum und bei kleineren Subunternehmen öfter Defizite festzustellen sind (u. U. fehlt es beim Fahrpersonal an ausreichenden Kenntnissen deutscher Sprache). Mobilitätstraining mit Menschen mit Behinderungen, wie es bereits von vielen Verkehrsunternehmen und Verbundgesellschaften durchgeführt wird¹¹¹, ist auch für diejenigen Mitarbeitenden der Verkehrsunternehmen lehrreich, die an derartigen Veranstaltungen teilnehmen. Schulungen sind in Übrigen nicht nur für Fahrpersonal wichtig, sondern für alle Beschäftigten die in der Praxis in Kontakt mit Menschen mit Behinderungen treten.

IP: Erforderlich sind vor allem mehr kompetente „Kümmerer“ in Planungs- und Baubehörden sowie Verkehrsunternehmen. Dafür wird in relativ wenig Planungs- und Baubehörden sowie Verkehrsunternehmen hinreichende Personalkapazität zur Verfügung gestellt. Auch auf Seiten der Behindertenvertreter braucht es mehr „Kümmerer“ für die kontinuierliche Verfolgung der wesentlichen Zielvorgaben.

AN: Die Feststellung der Interviewten ist zu zustimmen. Die Aktivitäten der „Kümmerer“ sollten durch strukturelle bzw. organisatorische Maßnahmen (ausreichende Personalkapazität, aufgabenbezogenes Zeitbudget) und hinreichende Finanzmittel (notwendige Sachkosten) gesichert und gestärkt werden sollten.

IP: Es besteht bei vielen Behindertenverbänden nicht genug hauptamtliche Personalkapazität. Die Fachkompetenz ehrenamtliche Mitarbeiter in den Verbänden ist unterschiedlich ausgeprägt. Teils bestehen erhebliche Probleme, sich wesentliche Themenbereiche zu erarbeiten, um sich „in Augenhöhe“ mit dem jeweiligen Gegenüber auseinander zu setzen. Es mangelt an Hilfestellungen, d. h. niederschweligen Angeboten, um sich weiter zu qualifizieren. Häufig steht keine ausreichende juristische oder fachtechnische Kompetenz für sachverständige Stellungnahmen oder zur Sichtung umfangreicher Planunterlagen (einschließlich Zeichnungen) bei der Prüfung von Bebauungsplänen zur Verfügung. Ausnahmen finden sich bei größeren Verbänden auf Bundesebene, z. B. bei VdK, DBSV, SoVD, BSK und ABSV.

AN: Der AN kann die vorstehenden Aussagen bestätigen. Die Behindertenverbände leisten wertvolle Beiträge für die Herstellung barrierefreier Mobilität. Den Behindertenverbänden mangelt es aber trotz allen engagierten Einsatzes an Professionalität (quantitativ und qualitativ). Selbst die großen Verbände sind im Allgemeinen nicht in der Lage, den selbstgesteckten Ansprüchen, den Wünschen ihrer Mitglieder und den Erwartungen anderer Akteure uneingeschränkt nachzukommen. Der Steigerung der Professionalität der Behindertenverbände – insbesondere durch Verbesserung ihrer finanziellen Ressourcen – sollte hohe Priorität eingeräumt werden.

IP: Auch bei den Behindertenbeauftragten auf Landes- und kommunaler Ebene gibt es in der Fachkompetenz in Bezug auf barrierefreie Mobilität erhebliche Unterschiede.

AN: Die Behindertenbeauftragten auf Bundes- und Landesebene erfüllen sehr wesentliche Aufgaben, die gesetzlich definiert sind (u. a. Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit). In den Kommunen spielen die Behindertenbeauftragten – soweit vorhanden – eine wichtige Rolle in Bezug auf die Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit Behinderungen. Für alle Zuständigkeitsebenen gelten ähnliche Forderungen wie für die Behinderten-

¹¹¹ Allerdings aufgrund des organisatorischen und personellen Aufwands in der Regel nur von größeren Verkehrsunternehmen.

verbände: Bewahrung bzw. – soweit erforderlich – Steigerung der Personalkapazität ihrer jeweiligen Organisationseinheit und Erhöhung der Fachkompetenz im Bereich Barrierefreiheit in Bau und Verkehr.

AN: Die Effizienz der Aktivitäten der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen zur Herstellung barrierefreier Nutzbarkeit (in Bezug auf Zielerfüllung sowie wirtschaftlicher Aufgabenerledigung) kann durch informelle Vernetzung der handelnden Personen erhöht werden. Die Einbeziehung von Schwerbehindertenbeauftragten, soweit sie über entsprechende Fachkompetenz verfügen und ihre Kernaufgaben nicht beeinträchtigt werden, kann sinnvoll sein. Bewährt hat sich auch eine institutionalisierte Vernetzung, z. B. in Form von regelmäßigen Konferenzen, Beiräten, „Runden Tischen“ o. Ä. Nach Erfahrungen und Kenntnissen der AN sind Gremien, in denen andere Akteure (z. B. Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen) mit Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen partnerschaftlich kommunizieren, besonders empfehlenswert.

2.6.4 Umsetzungshindernisse und Konflikte

2.6.4.1 Wesentliche Beispiele für Umsetzungshindernisse und Konflikte

IP: Es wird vorgebracht, die finanziellen Ressourcen würden nicht ausreichen bzw. es würden andere Prioritäten gesetzt (keine Priorität auf der Herstellung der Barrierefreiheit).

AN: Die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel ist eine Grundvoraussetzung für einen funktionstüchtigen öffentlichen Verkehr im Allgemeinen und zur Herstellung barrierefrei nutzbarer Mobilität im Besonderen. Die Finanzmittel für den ÖPNV, den SPNV und die Infrastruktursparte der Deutsche Bahn wurden in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Nach Einschätzung der AN bestand im Untersuchungszeitraum keine generelle Unterdeckung. Hemmnisse für den Ausbau lagen eher bei knappen Personalressourcen, langen Genehmigungsverfahren sowie begrenzten Kapazitäten bei Bauunternehmen und Fahrzeugherstellern. Für die Zukunft liegen den AN keine belastbaren Angaben vor, zumal einerseits Finanzmittel weiter erhöht werden, sich andererseits Kosten erhöhen werden (u. a. für Personal, Energie und Umweltschutz) und eine größere Nachfrage angestrebt wird (vgl. Einführung des Deutschlandtickets, ggf. Bedarf an erhöhten Fahrzeugkapazitäten).

AN: Zur Prioritätensetzung für Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität gibt es unterschiedliche Erfahrungen. Zwar wurden verschiedene vorbildliche Finanzierungs- und Förderprogramme aufgelegt. Es kam aber in der Praxis auch vor, dass wichtige Maßnahmen für die barrierefreie Mobilität mehrfach gegenüber der ursprünglichen Zeitplanung zurückgestellt wurden, um zunächst die Durchführung anderer, momentan als vordringlich eingestufte Maßnahmen zu ermöglichen.

AN: Mit der Umsetzung von Anforderungen der Novelle zu § 8 Abs. 3 PBefG „Zielvorgabe vollständige Barrierefreiheit bis 01.01.2022“ wurde von vielen Aufgabenträgern nicht umgehend nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung begonnen.

IP: Wenn neu gebaut wird, sind die Mehrkosten für eine barrierefreie Ausführung in der Regel verschwindend gering. Wesentliche Mehrkosten entstehen erst bei Nachbesserungen. Selbst, wenn mit der Bauausführung noch nicht begonnen wurde und nur die Planung geändert werden muss, ist mit merklichen Kostensteigerungen zu rechnen.

AN: Die Aussagen zu den Kosten für die barrierefreie Gestaltung treffen nur bedingt zu. Von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen wird oft (interessengeprägt)

davon gesprochen, dass bei Neubauten Mehrkosten für die Barrierefreiheit nur sehr gering ausfielen. Dies ist allerdings jeweils stark abhängig von der konkreten Maßnahme (z. B. bei Notwendigkeit von Aufzügen relativ hohe Kosten für Installation und Betrieb).

AN: Richtig ist, dass Planänderungen und Nachbesserungen bei bereits ausgeführten Maßnahmen z. T. erhebliche (vermeidbare) Kosten verursachen; abgesehen davon, dass Mängel u. U. im Nachhinein überhaupt nicht mehr behoben werden können.

AN: Nach Auffassung der AN sollten Kostengesichtspunkte im Übrigen grundsätzlich kein Argument dafür sein, eine Maßnahme zur Herstellung der Barrierefreiheit abzulehnen. Vergleichsweise hohe Kosten können allerdings Anlass dafür sein, nach (möglichst gleichwertigen) Alternativen zu suchen oder eine Maßnahme in der Priorität herabzustufen.

IP: Die Deutsche Gebärdensprache sowie die Leichte Sprache wird insbesondere aus finanziellen Gründen erst in wenigen Bereichen umgesetzt.

AN: Die Einsatzmöglichkeiten der Deutschen Gebärdensprache (DGS) sowie der Leichten Sprache sind im Bereich der Mobilität begrenzt. Im Hinblick auf die Partizipation sollten Gebärdensprachdolmetscher bei Präsenzveranstaltungen und Videokonferenzen anwesend sein, bei denen wichtige Verkehrsplanungen vorgestellt und erörtert werden¹¹² (es sei denn es besteht Gewissheit, dass kein ertaubter oder gehörloser Mensch teilnimmt). Da ein Teil der hörgeschädigten Menschen nicht Gebärdensprach-, sondern schriftsprachlich-orientiert ist, wäre es wünschenswert, auch Schriftdolmetscher hinzuzuziehen. Der Dauereinsatz von Gebärdensprachdolmetschern an Serviceschaltern ist gegenwärtig allenfalls an Zentralbahnhöfen von Metropolen oder großen Flughafenterminals denkbar.

AN: Zu empfehlen ist der verstärkte Einsatz des Mediums Film zur Übermittlung von allgemeinen Verkehrsinformationen und Sicherheitshinweisen sowohl unter Anwendung der DGS als auch der Leichten Sprache (vgl. Abschnitt 2.3.3.1).

IP: Die Durchsetzung von Ansprüchen von Reisenden nach der VO (EG) Nr. 1371/2007 „über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr“ für Menschen mit Behinderungen sei oft nicht erfolgversprechend und zudem langwierig und mühevoll. Bei Unterbrechungen der Mobilitätskette, z. B. wegen Aufzugsstörungen, nehmen inzwischen viele Fahrgäste mit Behinderung die Dienste einer privat rechtlich organisierten Gesellschaft in Anspruch, die für die Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen eine anteilige Vergütung erhält („refundrebel“). Als Beispiel wurde eine Fahrt mit dem privaten Pkw statt mit der Eisenbahn aufgrund eines Aufzugsausfalls beschrieben (Strecken von insgesamt 100 km). Im Verhältnis zum Entschädigungsanspruch in Höhe von 30,- Euro wäre ohne die Inanspruchnahme eines Dienstleiters der bürokratische Aufwand zu hoch.

AN: Dass die Anspruchsvoraussetzungen nachgewiesen werden müssen, liegt in der Natur der Sache. Die Aussage der interviewten Person dürfte für den Einzelfall bzw. eine Reihe von Fällen zutreffen. Für eine Pauschalierung liegen den AN keine belastbaren Aussagen vor. Nach Auskunft des zuständigen BMDV-Referats läuft die Anspruchsdurchsetzung gut.¹¹³

¹¹² Positivbeispiel: Erörterungstermine des ZVBN als Bestandteil der Nahverkehrsplanung (siehe <https://zvbn.de/barrierefreiheit/>) (01.08.2023).

¹¹³ Am 7. Juni 2023 sind mit der VO (EU) Nr. 2021/782 die neuen Regelungen der EU-Fahrgastreueverordnung in Kraft getreten (siehe Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Abschnitt 1.2.2.1). Für die meisten Kundinnen und Kunden der Deutschen Bahn wird sich nach deren Auskunft nichts ändern.

IP: Die Raum-Kapazität der Fahrzeuge im ÖPNV ist begrenzt. Um möglichst viele Sitzplätze anbieten zu können, werden für Rollstuhlnutzende nur wenige Plätze vorgehalten. Auf stärker nachgefragten Verbindungen kann die Auslastung durch zahlreiche Fahrgäste mit viel Gepäck und Kinderwagen dazu führen, dass es im Mehrzweckwagen oder Mehrzweckbereich sehr eng wird und es zu Problemen für Menschen mit Behinderungen kommt. Die begrenzte Kapazität macht sich auch bei Gruppenbeförderung von Rollstuhlnutzenden bemerkbar. Hier sollte eine flexible Bestuhlung als Lösungsansatz eingebaut werden.

AN: Der Zielkonflikt zwischen möglichst großem Sitzplatzangebot und ausreichendem Platz für Menschen mit Behinderungen in Mehrzweckbereichen – und mit besonderen Problemen für Gruppenreisen von Menschen mit Behinderungen – ist nicht einfach zu lösen (vgl. Abschnitt 2.3.3.3). Der Anregung zur flexiblen Bestuhlung sollte nach Auffassung der AN, soweit technisch machbar, gefolgt werden.

IP: Die Umsetzung technischer Weiterentwicklungen bleibt in der Praxis oft noch weit hinter den technischen Möglichkeiten zurück. Dazu wurden folgende Beispiele genannt:

- *Der Einsatz manuell zu bedienender Rampen bei Nahverkehrszügen statt automatisierter Einstiegshilfen.*
- *In Bezug auf Fahrgastrechte und Service bei der Deutschen Bahn wird bemängelt, dass über die Internetseite der DB keine Platzreservierung für Begleitpersonen vorgenommen werden kann (dieses Problem wird schon seit Jahren vorgebracht).*

AN: Die Optimierung technischer Einstiegshilfen ist aus Sicht der AN eine berechtigte Forderung. Vorrangiges Ziel bleibt der niveaugleiche und spaltarme Einstieg. Sofern fahrzeuggebundene Einstiegshilfen eingesetzt werden (müssen), sollten diese weitestgehend automatisiert sein (Vermeidung manuell anzulegender oder ausklappbarer Rampen) und Parameter aufweisen, die keine zusätzliche personelle Hilfe erfordern.¹¹⁴

AN: Dass keine Platzreservierung für Begleitpersonen von Menschen mit Behinderungen über die Internetseiten der DB möglich sind, mag angesichts manchmal anderer noch bestehender Probleme nachrangig erscheinen. Für die betroffenen Fahrgäste sind derartige Nutzungser-schwernisse dennoch bedeutsam. Im Zeitalter der Digitalisierung sollten Verbesserungen in diesem Punkt möglich sein.

IP: Auf der anderen Seite haben technische Fortschritte zum Teil zu Rationalisierungsmaßnahmen beim Personal geführt. Die Reduzierung von Service-Personal wird von den Betroffenen als negativ empfunden.

AN: Für viele Fahrgäste, insbesondere für Menschen mit Behinderungen und ältere Personen, kann die Anwesenheit von Servicepersonal situativ notwendig sein, und dient im Übrigen auch der subjektiven Sicherheit. Bei Rationalisierungsmaßnahmen sollten diese Gesichtspunkte mitbedacht werden.

IP: Die Qualität der Planung und Ausführung von Infrastrukturanlagen ermöglicht nicht immer eine barrierefreie Nutzung, z. B. Probleme bei Überquerungsstellen an Bahnhöfen oder dynamischen Schrif-tanzeigen (mit Mehrinformationen), aber ohne akustische Informationsausgabe. Der dynamische Schrif-tanzeiger (DSA) der Deutschen Bahn war beispielsweise zunächst ohne Sprachmodul vorgesehen.

¹¹⁴ Neigung für Rampen gemäß DIN 18040-1 max. 6 % auf 6,00 Meter bzw. nach DIN 18040-3 maximal 12 % auf maximal 1,00 Meter, d. h. geringer als gemäß TSI PRM zulässig.

AN: Die AN können aus eigener Kenntnis und umfangreichen Beobachtungen bestätigen, dass eine uneingeschränkt barrierefreie Nutzung von Verkehrsanlagen für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen nur bei planvoller Konzeption und sorgfältiger Detailausführung gewährleistet ist. Dies wurde z. B. bei Überquerungsanlagen über Fahrbahnen intensiv erforscht und in der Praxisanwendung auf breiter Basis nachverfolgt.

AN: Die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips ist von grundlegender Bedeutung, um den Anforderungen von Menschen mit sensorischen Bedingungen gerecht zu werden. Dynamische Informationen sollten stets visuell und akustisch dargeboten werden. Es ist festzustellen, dass das vielerorts problemlos funktioniert, aber es nicht selten noch an der konsequenten Umsetzung hapert.

2.6.4.2 Probleme bei Störungen

IP: Störungen in der Mobilitätskette können sich insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen stark negativ auswirken. Das gilt insbesondere für:

- Menschen mit Behinderungen, die öffentliche Verkehrsmittel nur sehr selten nutzen (wenig Erfahrungen).
- Menschen im Rollstuhl, die unvorbereitet auf einen defekten Aufzug stoßen. Für diese bedeutet dies in der Regel das Ende der Reise.
- Menschen, die auf eine barrierefreie sanitäre Anlage angewiesen sind. Bei diesen stellt ein schadhaftes bzw. nicht benutzbares WC (oder nicht vorhandenes WC) ein erhebliches Problem dar.

AN: Diesen Ausführungen der IP mit den prägnanten Beispielen ist voll zuzustimmen.

IP: Daran, dass technische Störungen möglichst geringe Auswirkungen haben, wird an vielen Stellen intensiv gearbeitet. Bei kurzfristigen Störungen besteht die Aufgabe zunächst darin, die Meldung darüber möglichst in Echtzeit zu verbreiten (Gute Beispiele dazu S- und U-Bahn-Zugänge in Berlin). Dynamische Fahrgastinformationen, die über Smartphones und Apps abrufbar sind, sind essenziell um technische Störungen (z. B. Unterbrechung von Mobilitätsketten) bewältigen zu können.

AN: Zur Minimierung der Auswirkungen von Störungen ist ein qualifiziertes Störungsmanagement geboten (schnelle Reaktionen nach vorbereitetem Alarm- und Reparaturplan). Die Digitalisierung samt elektronischer Kommunikation in Echtzeit mit Smartphones und Apps kann wertvolle Beiträge zur Bewältigung leisten. Dabei ist aber auch immer an Personen zu denken, die nicht über derartige Endgeräte verfügen. Für diese Menschen ist Präsenz von Personal immer noch die beste bzw. situativ die einzige Lösung.

IP: Zur Minderung der Auswirkungen von Störungen müsste ein besonderes Augenmerk darauf geworfen werden, möglichst schnell Abhilfe zu treffen. Allerdings sind auch immer wieder technische Störungen zu verzeichnen, die wochenlang andauern. Hier sollte beispielweise der Betreiber eines gestörten Aufzugs vertraglich zu Entschädigungszahlungen an den betreffenden Aufgabenträger verpflichtet werden.

AN: Diese Empfehlung ist einleuchtend; sie wurde vom AN schon mehrfach vorgetragen. Die Aufnahme von Bonuszahlungen, z. B. bei Minimierung von Ausfallzahlen und Ausfallzeiten, könnte – neben der Verpflichtung zu Maluszahlungen – Vertragsverhandlungen erleichtern.

2.6.5 Beteiligung bei der Umsetzung von Maßnahmen in die Praxis

IP: Die Beteiligung bei der Umsetzung von Maßnahmen wird ganz unterschiedlich gehandhabt. Es kommt dabei insbesondere auf die Kompetenz des zuständigen Planenden und den subjektiven Beratungsbedarf an.

AN: Nach Erfahrungen der AN werden Behindertenverbände eher bei der Maßnahmenplanung als bei der Umsetzung beteiligt. Von der Sache her wäre zwar eine Beteiligung auch bei der Umsetzung zu begrüßen. Sie hängt aber auch nicht allein von der Kompetenz und dem guten Willen der Planenden und Entscheidungstragenden ab, sondern auch von der Personalkapazität auf Seite der Behindertenvertreterinnen und Vertreter.

IP: (Mindestens) bei größeren Projekten kann eine Beteiligung der jeweils zuständigen Behindertenbeauftragten zielführend sein. Dabei kommt es insbesondere zu guten Ergebnissen, wenn die Planenden ihr Projekt im Behindertenbeirat oder in ähnlichen Arbeitsgruppen von Menschen mit Behinderungen vorstellen (z. B. Arbeitskreise auf Verbundebene). Dann kann auch ein echter Dialog zu Stande kommen und die Rückkopplung gelingen. An Hand von Positivbeispielen in größeren Städten lässt sich eine Tendenz zur verstärkten Beteiligung ableiten, so beispielsweise in Dresden. Dort gibt es beim Behindertenbeauftragten eine „Arbeitsgruppe Bau“. Diese setzt sich zusammen aus je ein bis zwei Vertretern verschiedener Behindertenverbände. Sie tagt einmal monatlich, bei Bedarf zu bestimmten Anlässen auch zwischenzeitlich (z. B. zum Neubau einer Schwimmhalle). Gelegentlich trifft sie sich zu Besichtigungen vor Ort (z. B. Bau Busbahnhof, Umbau einer Schule).

AN: Derartige Positivbeispiele sollten als Best Practices möglichst große Verbreitung finden.

IP: Von einigen Planenden werden die Behindertenverbände regelmäßig beteiligt, von anderen gar nicht. In vielen Fällen werden kommunale Behindertenbeauftragte zur Entwurfsplanung hinzugezogen. Dies geschieht zu einem großen Teil deshalb, weil die Beteiligung von Behindertenvertretern oft Voraussetzung für eine finanzielle Förderung ist. Allerdings kommt es nicht selten vor, dass in der Ausführungsplanung dann Defizite in Bezug auf die Barrierefreiheit zu verzeichnen sind. Das heißt, es wird in der Ausführungsplanung von der (geprüften) Entwurfsplanung abgewichen. Dies ist problematisch, zumal Überprüfungen der Bauausführung unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen kaum stattfinden.

AN: Die Beteiligung von Behindertenvertreterinnen und -Vertretern als Voraussetzung finanzieller Förderung ist eine sehr sinnvolle und wirksame Planung. Da eine ständige Baubegleitung aus Personalkapazitätsgründen nicht praktikabel scheint, sollten Vertreterinnen und -Vertreter von Menschen mit Behinderungen bei der Abnahme der Bauleistung hinzugezogen werden. Bei fehlerhafter Ausführung müsste dann eine Mängelbeseitigung erfolgen und – sofern die Fehler nicht nachträglich behoben werden könnten – eine Rückzahlung von Förderungsmitteln verlangt werden.

IP: Unter Umständen erfolgt die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung von Maßnahmen sporadisch. Dies wurde am Beispiel von Höranlagen erläutert. Bei den abschließenden Tests kommt es beispielsweise gelegentlich vor, dass ein schwerhöriger Mensch mit Hörgerät gebeten wird, seinen Eindruck von der Wirkung der Anlage zu äußern. Das subjektive Ergebnis ist dann eher zufällig und widerspricht einer Beurteilung nach objektiven Kriterien.

AN: Zur Vermeidung derartiger Fälle würde nur eine anforderungsgerechte Aus- bzw. Fortbildung der Planenden helfen. Sofern Planende und Entscheidende nicht selbst über Fachkompetenz verfügen, sollten sie zumindest in der Lages seine, geeignete kompetente Beratung einzuholen.

IP: Bei größeren Projekten, in denen es an sich zielführend wäre, die jeweiligen Behindertenbeauftragten und/oder Behindertenbeiräte zu beteiligen, wird Folgendes als nachteilig genannt:

- *Die Bauämter sind auch bei größeren Projekten in der Regel nicht verpflichtet, stets betreffende Beauftragte zu beteiligen.*

- *Behindertenbeauftragte haben viele Aufgaben. Sie sind in der Regel keine Experten im Themenfeld „barrierefreie Mobilität“ (vgl. Abschnitt 2.6.3). Daher sind sie oft auf sachverständigen Rat, z. B. aus den meist in größeren Abständen tagenden Beiräten angewiesen.*
- *Grundsätzlich liegt die fachliche Verantwortung (und damit die Bewertung nach Kriterien barrierefreier Gestaltung) zunächst im Verantwortungsbereich der Planenden selbst. Hier fehlt jedoch oftmals entsprechende Fachkompetenz (vgl. Abschnitt 2.6.3). Wenn einzelne Bauämter sämtliche Planungen den Behindertenbeauftragten zur Stellungnahme geben, sind diese schon rein zeitlich überfordert (vgl. Ausführungen zum Ehrenamt, Abschnitt 2.6.3).*

AN: Die genannten Nachteile finden sich tatsächlich noch häufig in der Praxis. Sie werden sich auch künftig nur verringern bzw. vermeiden lassen, wenn eine zentrale Forderung, die Steigerung von Fachkompetenz bei allen maßgeblichen Akteuren, nachhaltig erfüllt wird.

3 Literatur- und Quellenverzeichnis

3.1 Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften

AEG: Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist.

BITV 2.0: Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2019 (BGBl. I S. 738) geändert worden ist.

BFSG: Barrierefreiheitsstärkungsgesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2970).

BGG: Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

B-VG: Österreichisches Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 (BGBl. Nr. 1/1930), welches zuletzt durch Gesetz vom 15.09.2017 (BGBl. I Nr. 138/2017) geändert worden ist.

EBO (2019): Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 8. Mai 1967 (BGBl. 1967 II S. 1563), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 5. April 2019 (BGBl. I S. 479) geändert worden ist.

eKFV: Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756), die durch Artikel 9 der Verordnung vom 20. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 199) geändert worden ist.

FeV (2021): Fahrerlaubnis-Verordnung vom 13. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1980), die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

FöRi-Nah: Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinien Nahmobilität FöRi-Nah) in der Fassung vom 1. Dezember 2014 (MBL. NRW. S. 818), die zuletzt am 16. Oktober 2019 (MBL. NRW S. 617) geändert worden ist.

FStrG: Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Mai 2021 (BGBl. I S. 1221) geändert worden ist.

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

GVFG (2020): Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S.100), das zuletzt durch Artikel 323 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

KHV: Kommunikationshilfenverordnung vom 17. Juli 2002 (BGBl. I S. 2650), die zuletzt durch Artikel 12 Absatz 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3229) geändert worden ist.

LSV: Ladesäulenverordnung vom 9. März 2016 (BGBl. I S. 457), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 17. Juni 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 156) geändert worden ist.

LuftVG: Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 131 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

MBO: Musterbauordnung in der Fassung November 2002, zuletzt geändert durch Beschluss der Bauministerkonferenz vom 27.09.2019.

MVV TB 2023/1: Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen 2023/1 mit Druckfehlerberichtigung vom 10. Mai 2023.

NNVG: Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28. Juni 1995 (Nds. GVBl. 1995, S. 180), das zuletzt durch Gesetz vom 23. März 2022 (Nds. GVBl. S. 188) geändert worden ist. Online verfügbar unter <https://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=NVG+ND&psml=bsvoris-prod.psml&max=true>.

PBefG (2021): Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) geändert worden ist.

RegG: Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. April 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 107) geändert worden ist.

StVO (2023): Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 11 der Verordnung vom 20. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 199) geändert worden ist.

StVZO (2021): Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

SGB IX: Neuntes Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 43 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.

UN-BRK: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Fundstelle: BGBl. II 2008 vom 21.12.2008, S. 1419.

VO (EG) Nr. 1371/2007: Verordnung (EG) Nr 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr. Fundstelle: ABl. L 315 vom 03.12.2007, S. 14.

VO (EG) 261/2004: Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91. Fundstelle: ABl. (EU) L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

VO (EU) Nr. 2021/782: Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung). Fundstelle: ABl. (EU) L 172 vom 17.5.2021, S. 1.

VO (EU) Nr. 1300/2014: 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. Fundstelle: ABl. L 356 vom 12.12.2014, S. 110.

VO (EU) Nr. 540/2014: Verordnung (EU) Nr 540/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen und von Austauschschalldämpferanlagen sowie zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 70/157/EWG. Fundstelle: ABl. (EU) L 158 vom 27.05.2014, S. 131.

3.2 DIN-Normen und FGSV-Regelwerke

DIN 13278, 2022-05: Smarte Mobilität für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen – Funktionale Ansätze.

DIN EN 16584-1, 2017-03: Bahnanwendungen – Gestaltung für die Nutzung durch PRM - Allgemeine Anforderungen – Teil 1: Kontrast; Deutsche Fassung EN 16584-1:2017.

DIN EN 16584-2, 2017-03: Bahnanwendungen – Gestaltung für die Nutzung durch PRM - Allgemeine Anforderungen – Teil 2: Informationen; Deutsche Fassung EN 16584-2:2017.

DIN EN 17210, 2021-08: Barrierefreiheit und Nutzbarkeit der gebauten Umwelt – Funktionale Anforderungen; Deutsche Fassung EN 17210:2021.

DIN 18040-1, 2010-10: Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude.

DIN 18040-2, 2011-09: Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 2: Wohnungen.

DIN 18040-3, 2014-12: Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum.

DIN 18041, 2016-03: Hörsamkeit in Räumen - Anforderungen, Empfehlungen und Hinweise für die Planung.

DIN 32974, 2000-02: Akustische Signale im öffentlichen Bereich - Anforderungen.

DIN 32975, 2009-11: Gestaltung visueller Informationen im öffentlichen Raum zur barrierefreien Nutzung.

DIN 32981, 2018-06: Einrichtungen für blinde und sehbehinderte Menschen an Straßenverkehrs-Signalanlagen (SVA) – Anforderungen.

DIN 32984, 2023-04: Bodenindikatoren im öffentlichen Raum.

DIN 32986, 2019-06: Taktile Schriften und Beschriftungen - Anforderungen an die Darstellung und Anbringung von Braille- und erhabener Profilschrift.

DIN 32989, 2021-08: Barrierefreie Gestaltung - Informationsgehalt, Gestaltung und Darstellungsmethoden von taktilen Karten.

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2011): Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA). Ausgabe 2011. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 212).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2015): Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA). Lichtzeichenanlagen für den Straßenverkehr. Ausgabe 2015. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 321).

3.3 Weitere Veröffentlichungen

BAG ÖPNV (Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände) (2014): Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV. Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG. Berlin.

BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der -Seniorenorganisationen e.V.) (2020): Ältere Menschen und Digitalisierung. Stellungnahme der BAGSO zum Achten Altersbericht der Bundesregierung. Bonn. Online verfügbar unter https://www.bagso.de/fileadmin/user_upload/bagso/06_Veroeffentlichungen/2020/BAGSO-Stellungnahme_Achter_Altersbericht_Digitalisierung.pdf, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

BT-Drs. 20/3244 (01.09.2022): Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bernd Riexinger, Thomas Lutze, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/3092. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003244.pdf>.

Behörde für Verkehr und Mobilitätswende Hamburg (11.04.2023): Mehr Teilhabe am Mobilitätsmix. Gemeinsame Willenserklärung zur inklusiven Mobilitätswende. Hamburg. Heinert, Dennis. Online verfügbar unter <https://www.hamburg.de/bvm/medien/17041108/2023-04-11-bvm-mobilitaetswende/>, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

Blennemann, Friedhelm; Grossmann, Helmut; Hintzke, Annerose; Sieger, Volker (2004): Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 auf die Bereiche Bau und Verkehr (FE 70.0703/2003). Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW). Köln.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (o. J.): Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungsregister. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Barrierefreie-Gestaltung-der-Arbeit/Zielvereinbarungsregister/zielvereinbarungsregister.html>, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2016): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Berlin.

BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) (2022a): Digitalstrategie Deutschland. Wir machen Deutschland mit klugen Daten mobil. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.digitalstrategie-deutschland.de/mobilitaet/>, zuletzt geprüft am 29.10.2022.

BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) (2022b): Masterplan Ladeinfrastruktur II der Bundesregierung. Berlin.

BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) (2023a): des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr Bericht zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleitungen der Länder (GKVS) am 1./2. März 2023 in Gelsenkirchen und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 22./23. März 2023 in Aachen. TOP 6.2 Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs. Bonn.

BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr) (2023b): Einfach laden ohne Hindernisse. Anforderungen an barrierefreie Ladeinfrastruktur. Leitfaden im Auftrag des BMDV erstellt durch Nationale Leitstelle Ladeinfrastruktur in Zusammenarbeit mit Sozialhelden e. V. Berlin.

BMI (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) (2019): Unser Plan für Deutschland - Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2017): Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr. Unter Mitarbeit von Dirk Boenke, Helmut Grossmann, Julia Nass, Martin Schäfer und Jan Hellbusch. Berlin.

Boenke, Dirk; Grossmann, Helmut (2021): Vollständige Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV im ZVBN. Gutachten der STUVA e. V. im Auftrag des Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN). Schlussbericht. Unter Mitarbeit von Julia Nass und Simone Heidekrüger. Köln.

Boenke, Dirk; Grossmann, Helmut; Piazzolla, Antonio; Rebstock, Markus; Herrnsdorf, Gisela; Pfeil, Matthias (2014): Bordsteinkanten mit einheitlicher Bordhöhe und Bodenindikatoren an Überquerungsstellen. Bericht zum Forschungsprojekt FE 77.0500/2010. Bremen: Fachverlag NW (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Verkehrstechnik, V 242).

DBR (Deutscher Behindertenrat) (2022): „Nichts über uns ohne uns“ – Zur notwendigen Entwicklung von Partizipationsstandards. Berlin.

DBSV (Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.) (o. J.): Unser gutes Recht: Verbandsklagen als strategisches Instrument der Selbsthilfe. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.dbsv.org/verbandsklage.html>, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

DBSV (Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.) (2019): Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e.V. (DBSV) zum Referentenentwurf der XX. Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-19/entwurf-StVO-Novelle-stellungnahme-38.pdf?blob=publicationFile>, zuletzt geprüft am 25.10.2022.

DBSV (Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V.) (2020): Stellungnahme des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbandes e. V. (DBSV) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (PBefG). Berlin.

DIMR (Deutsches Institut für Menschenrechte) (2021): Empfehlungen zur Umsetzung der UN-Behinderertenrechtskonvention in der 20. Wahlperiode (2021–2025). Berlin.

HSVV (Hessische Straßen- und Verkehrsverwaltung) (2006): Unbehinderte Mobilität. Leitfaden. Wiesbaden (HSVV, 54).

hvv (Hamburger Verkehrsverbund Gesellschaft mbH) (2023): Barrierefrei unterwegs. Stand Januar 2023. Hamburg. Online verfügbar unter https://www.hvv.de/resource/blob/2210/bbc42cc913ec6c6f3947a714d625ff58/hvv_mfa_barrierefrei-unterweg.pdf, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

BT-Drs. 17/10857 (26.09.2012): Keine Liberalisierung des Buslinienverkehrs – Für einen Ausbau des Schienenverkehrs in der Fläche. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/8233 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Stephan Kühn, Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7046 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungs- und mautrechtlicher Vorschriften c) zu dem Antrag der Abgeordneten Sabine Leidig, Thomas Lutze, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/7487.

NUP (06.03.2017): Nationaler Umsetzungsplan der Bundesrepublik Deutschland zu den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (TSI PRM, VO (EU) 1300/2014) gemäß Artikel 8 in Verbindung mit Anlage C der VO (EU) 1300/2014.

OVG Bremen (Oberverwaltungsgericht Bremen), Urteil vom 10.11.1998, Aktenzeichen 1 BA 20/97.

OVG NRW (Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen), Beschluss vom 20.11.2020, Aktenzeichen 11 B 1459/20. <https://openjur.de/u/2307733.html>.

Saxinger, Andreas; Winnes, Michael (2012). In: Andreas Saxinger und Michael Winnes (Hg.): Recht des öffentlichen Personenverkehrs. Kommentar zur Personenförderung auf Straße und Schiene. Hürth, Köln: Carl Link Kommunalverlag, eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland; Wolters Kluwer Deutschland, Link Kommunalverl.

SenUVK BE (Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz) (2020): Nahverkehrsplan Berlin 2019-2023. Berlin.

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

VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.) (2023): Änderungsvorschläge zum Straßenverkehrsrecht – für eine gute Mobilitätswende. Köln (VDV-Positionspapier).

WD (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags) (2015): Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung. Sachstand. Berlin (Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 3000 - 030/15).

4 Anlagen

Diesem Dokument sind folgende Anlagen beigefügt:

- 4.1 Anlage 2-1: Fragebogen Fallstudien Planer/Betreiber, Seite 90;
- 4.2 Anlage 2-2: Fragebogen Fallstudien Vertreter der Belange der Menschen mit Behinderungen, Seite 95;
- 4.3 Anlage 2-3: Fragebogen Interviews Behindertenverbände, Seite 99.

4.1 Anlage 2-1: Fragebogen Fallstudien Planer/Betreiber

Block 1 – Persönlicher Bezug zum Projekt, Fachkompetenz

Zu Beginn bitte ich Sie um einige Auskünfte zu Ihrer Rolle im Zusammenhang mit der Maßnahme sowie allgemeine Informationen zur Maßnahme selbst.

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Fachkompetenzen und Bezug der Gesprächspartnerin bzw. des Gesprächspartners zur Maßnahme abfragen</p> <p>Fragenteil (c) für infrastrukturelle Maßnahmen (verzichtbar bei organisatorischen Maßnahmen)</p>	<p>(1a) Welchen Bezug (welche Berührungspunkte) zur barrierefreien Mobilität im Allgemeinen haben Sie?</p> <p>(1b) Welches ist Ihr (fachlicher) Bezug zur Maßnahme?</p> <p>(1c) (Kontrollfrage): Handelt es sich um einen Neubau/Neuplanung oder um eine Sanierung des Bestandes bzw. ergänzende Maßnahmen?</p> <p>(1d) In welchem Jahr erfolgte die Umsetzung der Maßnahme?</p> <p>(1e) Welche konkreten Maßnahmen wurden bezüglich der Herstellung der Barrierefreiheit umgesetzt?</p>	<p>(zu a) Fachplaner, Verbandsvertreter, Gremienarbeit, selbst betroffen (Behinderung) usw. Beispielsweise innerhalb der Kommune zuständig für alle Fragen zur Barrierefreiheit im Verkehr?</p> <p>(zu b) selbst geplant, fachliche Begleitung, an der Abstimmung beteiligt, grundsätzliche Festlegungen zur Barrierefreiheit getroffen (z. B. Regelbauweisen, die auch in diesem Projekt angewendet wurden), Prüfung im Rahmen der Projektgenehmigung usw.</p> <p>(zu c) Relevant, da beispielsweise Technische Regelwerke zwischen Neubau und Bestandsanpassung unterscheiden („sinngemäße Anwendung“) und Hindernisse bei der Umsetzung (Kompromissfindung) anders sein können.</p> <p>(zu e) Kurze, zusammenfassende Übersicht; vor allem bei Umbau/Modernisierung Unterschiede zum vorherigen Zustand.</p>

Block 2 – Einfluss gesetzlicher Regelungen und Planungsinstrumente auf die Maßnahme

In diesem Fragenblock geht es darum, gesetzliche Regelungen und Planungsinstrumente im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahme zu ermitteln. Dabei interessieren die Regelungen, die auf die Barrierefreiheit im Verkehr Bezug nehmen bzw. Vorgaben dazu enthalten (Beispiele folgen bei Einzelfragen).

Welche gesetzlichen Regelungen und Planungsinstrumente (Normen, Leitfäden, Empfehlungen) sind im Zusammenhang mit der Planung und Ausgestaltung der Maßnahme zu nennen (Fokus Barrierefreiheit)?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Evaluation der Auswirkungen (des Einflusses) des gesetzlichen Rahmens auf die Herstellung der Barrierefreiheit</p> <p>Welche konkreten gesetzlichen Vorgaben waren im Zusammenhang mit der Umsetzung der Barrierefreiheit relevant?</p> <p>Welche Rolle spielen Planungsinstrumente?</p>	<p>(2a) Wissen Sie, welches der grundsätzliche Anlass war, die Maßnahme barrierefrei umzusetzen? (Mehrfachnennungen möglich)</p> <p>(2b) Wissen Sie, welche gesetzlichen Regelungen mit Vorgaben zur Barrierefreiheit grundsätzlich im Zusammenhang mit der Maßnahme stehen bzw. für die Barrierefreiheit leitend waren?</p> <p>(2c) Welche weiteren (verbindlichen) Regelungen (Richtlinien, Normen usw.) sind im Zusammenhang mit der Maßnahme zu nennen?</p> <p>(2d) Steht die Maßnahme im Zusammenhang mit Festlegungen in einem Planungsinstrument mit gesetzlichem Bezug?</p> <p>(2e) Hatten Planungsinstrumente ohne gesetzlichen Bezug (Empfehlungen, Leitfäden) einen Einfluss auf die konkrete Ausführung der Maßnahme?</p>	<p>(zu a) Maßgebende Einflussfaktoren nennen: gesetzliche Vorgaben oder Änderungen dieser Vorgaben (Novellierung), Chance auf Fördermittel (im Zusammenhang mit einem geplanten Umbau), Priorisierungswunsch durch (kommunalen) Behindertenbeauftragten/ Behindertenbeirat/ Behindertenverbände, ...</p> <p>War eventuell das Ziel einer verbesserten Barrierefreiheit Auslöser für die Maßnahme oder war Barrierefreiheit „Pflichtprogramm“ bei der Maßnahme (durch entsprechende gesetzliche/normative Vorgaben)?</p> <p>(zu b) Welche rechtliche Regelung war sozusagen „Anlass“ für die Herstellung der Barrierefreiheit? Woraus ergab sich eine „Pflicht“ zur Umsetzung? Warum wurde Barrierefreiheit berücksichtigt? BGG/L-BGG, PBefG, StrG, AEG/EBO, LuftVG, SchiffSV, ... (Achtung: je nach Verkehrsträger!)</p> <p>NEU: Haben Sie in einer der gesetzlichen Regelungen Vorgaben zur Barrierefreiheit vermisst bzw. standen gesetzliche Regelungen möglicherweise im Widerspruch zueinander?</p> <p>(zu c) Gibt es relevante kommunale oder interne Richtlinien, Verwaltungsvorschriften, Dienstweisungen mit Vorschriften zur Anwendung konkreter Entwurfsregeln, Rundschreiben, Erlasse, Anwendung verbindlicher Regelbauweisen/ Baubestimmungen/ Entwurfsregelwerke/</p>

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
		<p>Normen? Wie (auf welchem Weg) werden die Maßnahmen in der Praxis implementiert (z. B. über technische Regelwerke)?</p> <p>(zu d) Wurde die Maßnahme im NVP oder Aktionsplan aufgeführt oder war sie Bestandteil einer Zielvereinbarung?</p> <p>(zu e) Gibt es einen Leitfaden, eine Empfehlung eines Verbandes oder einer Fachstelle usw., die eine Relevanz bei der Planung und Umsetzung der Maßnahme hatte?</p>

Block 3 – Zielerfüllung und Praxisprobleme

Es ist anzunehmen, dass mit der Umsetzung der Maßnahme ein bestimmtes Ziel verfolgt wurde. Im Projekt fokussieren wir uns auf das Ziel der Herstellung der Barrierefreiheit bzw. Erfüllung der Anforderungen der Menschen mit Behinderungen (davon ausgehend, dass Barrierefreiheit einer der zu berücksichtigenden Belange darstellte). In diesem Fragenblock möchte ich mit Ihnen klären, inwieweit die angestrebten Ziele einer barrierefreien Gestaltung erreicht werden konnten bzw. ob Hemmnisse bei der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung bestanden.

Welche Ziele bezüglich der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen sollten/konnten durch die Maßnahme erfüllt werden? Welche Schwierigkeiten traten bei der Zielerfüllung auf?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Klären von Defiziten, Problemen, die Hindernisse für die Umsetzung einer „vollständigen“ Barrierefreiheit darstellen.</p> <p>zu a) Zielerfüllung hinsichtlich blind/sehbehindert, Rollstuhl/Rollator, gehbehindert, hörbehindert/gehörlos, kognitive Einschränkungen.</p>	<p>(3a) Welche Ziele wurden mit der Maßnahme verfolgt (hinsichtlich der Erfüllung der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen)?</p> <p>(3b) Konnten die angestrebten Ziele aus Ihrer Sicht vollständig umgesetzt werden? Inwiefern blieben Lücken?</p> <p>(3c) Welche Hemmnisse/ Hindernisse bestanden, um eine „vollständig“ barrierefreie Lösung umzusetzen?</p> <p>(3d) Konnten die Anforderungen bestimmter Gruppen mobilitätseingee-</p>	<p>(zu a) Verbesserung der Auffindbarkeit/ Zugänglichkeit/ Nutzbarkeit für welche Gruppen von Menschen mit Behinderungen?</p> <p>Vgl. Barrierefreiheit gem. § 4 BGG: Für welche Gruppen soll die barrierefreie Mobilität erreicht werden? Welche konkreten Maßnahmen (Elemente) wurden umgesetzt (z B. akustische oder visuelle Hilfen, Leitelemente, bessere Oberflächen usw.)</p>

<p>Hinweis: Für Frage 3b) und 3c)</p>	<p>schränkter Menschen nicht angemessen berücksichtigt werden? Wenn ja: Welche Gruppen und warum?</p>	<p>Erfolgte die Berücksichtigung der Anforderungen (der einzelnen Gruppen) aufgrund gesetzlicher Vorgaben? Hypothetische Frage: Wäre die Maßnahme ohne gesetzliche Regelungen zur Barrierefreiheit genauso umgesetzt worden? (die Antwort „ja“ kann auch Ausdruck gesteigerter Sensibilisierung sein)</p> <p>(zu b) Ist die Maßnahme Ihrer Meinung nach umfassend (im Sinne von „vollständig“) barrierefrei? Sind alle angestrebten Verbesserungen erreicht worden?</p> <p>(zu c) Musste die geplante „vollständige Barrierefreiheit“ in der Abwägung unterschiedlicher Belange angepasst werden?</p> <p>(zu c) Gab es Schwierigkeiten bei der Anwendung der Gesetze oder Planungsinstrumente mit Bezug zur Barrierefreiheit? Gab es Schwierigkeiten bei der Abwägung unterschiedlicher Belange (entgegenstehende Gesetze), z. B. Denkmalschutz, Naturschutz, ...? Bitte konkrete Probleme/Bezüge benennen.</p> <p>(zu d) Fehlende oder wenig konkrete Festlegungen oder Hinweise in Gesetzen oder Planungsinstrumenten (einschl. Technischer Regelwerke)? Keine Notwendigkeit für Verbesserungen gesehen?</p>
---------------------------------------	---	--

Block 4 – Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Im folgenden Abschnitt geht es um Art und Umfang der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahme.

Waren Menschen mit Behinderungen bzw. die Vertreter deren Belange an der Planung und Umsetzung der Maßnahme beteiligt? In welchem Umfang und welchen Einfluss hatte die Beteiligung?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Aspekte der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen</p> <p>Prüfen der Zielerfüllung (Beteiligung unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen)</p>	<p>(4a) War die Beteiligung gesetzlich vorgeschrieben oder erfolgte diese freiwillig?</p> <p>(4b) Wie bzw. wer (aus dem Bereich Menschen mit Behinderung) wurde beteiligt?</p> <p>(4c) Zu welchen Projektphasen erfolgte die Beteiligung?</p> <p>(4d) Gab es Änderungswünsche seitens der Menschen mit Behinderungen? Inwieweit wurden die Änderungswünsche berücksichtigt?</p>	<p>(zu a) Welches Gesetz bzw. Planungsinstrument machte Vorgaben zur Beteiligung: StrG, NVP, Fördermittelantrag, ...?</p> <p>zu (b) Erfolgte eine Beteiligung im Rahmen allgemeiner Beteiligungsprozesse (z. B. Bürgerbeteiligung)? Erfolgte eine Beteiligung eines Behindertenbeauftragten, des Behindertenbeirats, weiterer „Experten in eigener Sache“ (Menschen mit Behinderungen, nicht organisiert), Verbände?</p> <p>(zu b) Wie erfolgte die Beteiligung? Anhörung, schriftliche/mündliche Stellungnahme, Diskussionsrunde, ...</p> <p>(zu c) Planfeststellung, Entwurfsplanung, Ausführungsplanung, Verkehrsfreigabe? Beispielsweise nach Umsetzung der Maßnahme eine „Qualitätskontrolle“ durch Experten in eigener Sache (Abnahme)?</p> <p>(zu d) Kein Ansprechpartner gefunden, fehlende Fachkompetenz, Probleme bei der Kommunikation aufgrund fehlender oder angemessener Kommunikationsmittel (z. B. Tastmodelle)</p> <p>(zu d) Warum konnten Änderungswünsche nicht berücksichtigt werden?</p>

Block 5 – Platz für weitere Anmerkungen

Haben Sie weitere Anmerkungen, die bisher nicht zur Sprache gekommen sind? (offene Fragerunde)

4.2 Anlage 2-2: Fragebogen Fallstudien Vertreter der Belange der Menschen mit Behinderungen

Block 1 – Persönlicher Bezug zum Projekt, Fachkompetenz

Zu Beginn bitte ich Sie um einige Auskünfte zu Ihrer Rolle im Zusammenhang mit der Maßnahme sowie allgemeine Informationen zur Maßnahme selbst.

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
Fachkompetenzen und Bezug der Gesprächspartnerin bzw. des Gesprächspartners zur Maßnahme abfragen	<p>(1a) Welchen Bezug (welche Berührungspunkte) zur barrierefreien Mobilität im Allgemeinen haben Sie? (Mehrfachnennungen möglich)</p> <p>(1b) Welches ist Ihr (fachlicher oder persönlicher) Bezug zur Maßnahme?</p>	zu a) Verbandsvertreter, Experte in eigener Sache (selbst betroffen), Fachplaner, Gremienarbeit usw. (Hinweis: auch Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderung können zugleich Fachplaner sein).

Block 2 – Einfluss gesetzlicher Regelungen auf die Maßnahme

In diesem Fragenblock geht es darum, gesetzliche Regelungen und Planungsinstrumente im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahme zu ermitteln. Dabei interessieren die Regelungen, die auf die Barrierefreiheit im Verkehr Bezug nehmen bzw. Vorgaben dazu enthalten (Beispiele folgen bei Einzelfragen).

Welchen gesetzlichen Regelungen und Planungsinstrumente (Normen, Leitfäden, Empfehlungen) sind im Zusammenhang mit der Planung und Ausgestaltung der Maßnahme zu nennen (Fokus Barrierefreiheit)?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Evaluation der Auswirkungen (des Einflusses) des gesetzlichen Rahmens auf die Herstellung der Barrierefreiheit</p> <p>Welche konkreten gesetzlichen Vorgaben waren im Zusammenhang mit der Umsetzung der Barrierefreiheit relevant?</p> <p>Welche Rolle spielen Planungsinstrumente?</p>	<p>(2a) Wissen Sie, welche gesetzlichen Regelungen mit Vorgaben zur Barrierefreiheit grundsätzlich im Zusammenhang mit der Maßnahme stehen?</p> <p>(2b) Wissen Sie, ob die Maßnahme im Zusammenhang mit Festlegungen in einem Planungsinstrument mit gesetzlichem Bezug steht?</p>	<p>(zu a) Welche rechtliche Regelung war sozusagen „Anlass“ für die Herstellung der Barrierefreiheit? Warum wurde Barrierefreiheit berücksichtigt? BGG/L-BGG, PBefG, StrG, LuftVG, SchiffSV, ... (Achtung: Auswahl je nach Verkehrsträger)</p> <p>(zu b) Wurde die Maßnahme im NVP oder Aktionsplan aufgeführt oder war sie Bestandteil einer Zielvereinbarung? Hinweis: Bei der Beteiligung ggf. nach entsprechendem weiteren Beteiligungsverfahren fragen!</p> <p>(zu a und b) Wissen Sie, ob bestimmte Normen, Technische Regelwerke, Leitfäden oder Empfehlungen „leitend“ bei der Umsetzung der Maßnahme angewendet wurden?</p>

Block 3 – Zielerfüllung und Praxisprobleme

Es ist anzunehmen, dass mit der Umsetzung der Maßnahme ein bestimmtes Ziel verfolgt wurde. Im Projekt fokussieren wir uns auf das Ziel der Herstellung der Barrierefreiheit bzw. Erfüllung der Anforderungen der Menschen mit Behinderungen. In diesem Fragenblock möchte ich mit Ihnen klären, inwieweit die angestrebten Ziele erreicht werden konnten bzw. ob Hemmnisse bei der Maßnahmenumsetzung und der Zielerreichung bestanden.

Welche Ziele bezüglich der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen sollen durch die Maßnahme erfüllt werden? Welche Schwierigkeiten traten bei der Zielerfüllung auf?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Klären von Defiziten, Problemen, die Hindernisse für die Umsetzung einer „vollständigen“ Barrierefreiheit darstellen.</p> <p>ACHTUNG: Die Fragen können teilweise nur beantwortet werden, wenn die Person in den Planungsprozess involviert war!</p>	<p>(3a) Wurden die gesetzlich vorgegebenen Ziele hinsichtlich der Barrierefreiheit aus Ihrer Sicht erreicht?</p> <p>(3b) Welche Hemmnisse/ Hindernisse bestanden, um eine „vollständig“ barrierefreie Lösung umzusetzen?</p> <p>(3c) Konnten die Anforderungen bestimmter Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen nicht angemessen berücksichtigt werden? Wenn ja: Welche Gruppen und warum? Welche Defizite bestehen? Worin sind diese Ihrer Meinung nach begründet?</p>	<p>(zu a) Bitte gesetzliche Regelung nennen.</p> <p>Ist die Maßnahme Ihrer Meinung nach umfassend (im Sinne von „vollständig“) barrierefrei?</p> <p>Sind alle angestrebten Verbesserungen erreicht worden?</p> <p>(zu b) Musste die geplante „vollständige Barrierefreiheit“ in der Abwägung unterschiedlicher Belange angepasst werden?</p> <p>(zu b) Gab es Schwierigkeiten bei der Anwendung der Gesetze oder Planungsinstrumente mit Bezug zur Barrierefreiheit? Gab es Schwierigkeiten bei der Abwägung unterschiedlicher Belange (entgegenstehende Gesetze), z. B. Denkmalschutz, Naturschutz, ...? Bitte konkrete Probleme/Bezüge benennen.</p> <p>(zu c) Fehlende oder wenig konkrete Festlegungen oder Hinweise in Gesetzen oder Planungsinstrumenten (einschl. Technischer Regelwerke)? Keine Notwendigkeit für Verbesserungen gesehen?</p>

Block 4 – Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Im folgenden Abschnitt geht es um die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Maßnahme.

Waren Menschen mit Behinderungen bzw. die Vertreter deren Belange an der Planung und Umsetzung der Maßnahme beteiligt? In welchem Umfang und welchen Einfluss hatte die Beteiligung?

Inhaltliche Aspekte/ Ziele	Fragen	Ergänzungsfragen, Aufrechterhaltung, Hinweise, Impulse
<p>Aspekte der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen</p> <p>Prüfen der Zielerfüllung (Beteiligung unterschiedlicher Beeinträchtigungsformen)</p>	<p>(4a) Wie bzw. wer (aus dem Bereich Menschen mit Behinderung) wurde beteiligt?</p> <p>(4b) Zu welchen Projektphasen erfolgte die Beteiligung?</p> <p>(4c) Sehen Sie Defizite im Rahmen des Beteiligungsverfahrens?</p> <p>(4d) Gab es Änderungswünsche seitens der Menschen mit Behinderungen? Inwieweit wurden die Änderungswünsche berücksichtigt?</p>	<p>zu (a) Erfolgte eine Beteiligung im Rahmen allgemeiner Beteiligungsprozesse (z. B. Bürgerbeteiligung)? Erfolgte eine Beteiligung eines Behindertenbeauftragten, des Behindertenbeirats, weiterer „Experten in eigener Sache“ (Menschen mit Behinderungen, nicht organisiert), Verbände?</p> <p>(zu a) Wie erfolgte die Beteiligung? Anhörung, schriftliche/mündliche Stellungnahme, Diskussionsrunde, ...</p> <p>(zu b) Planfeststellung, Entwurfsplanung, Ausführungsplanung, Verkehrsfreigabe? Beispielsweise nach Umsetzung der Maßnahme eine „Qualitätskontrolle“ durch Experten in eigener Sache (Abnahme)?</p> <p>(zu c) fachliche Überforderung, keine passenden Mittel für eine Beteiligung (z. B. Tastmodelle)</p> <p>(zu d) Kein Ansprechpartner gefunden, fehlende Fachkompetenz, Probleme bei der Kommunikation aufgrund fehlender oder angemessener Kommunikationsmittel (z. B. Tastmodelle)</p> <p>(zu d) Warum konnten Änderungswünsche nicht berücksichtigt werden?</p>

Block 5 – Platz für weitere Anmerkungen

Haben Sie weitere Anmerkungen, die bisher nicht zur Sprache gekommen sind? (offene Fragerunde)

4.3 Anlage 2-3: Fragebogen Interviews Behindertenverbände

Block 1 – Einleitungsblock

In unserem Projekt nehmen wir speziell den **Verkehrsbereich** in den Blick. Dabei sind **nicht nur physische Elemente** (Infrastruktur, Fahrzeuge), sondern **auch digitale Elemente** (Information, Kommunikation) zu betrachten. Ich werde daher im Weiteren in der Regel von „Mobilität“ sprechen.

(1) Wie würden Sie die Entwicklung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in den letzten 20 Jahren allgemein und aus Sicht der von Ihnen vertretenen Gruppe(n) der Menschen mit Behinderungen beschreiben? Gibt es dabei altersspezifische Unterschiede?

Ergänzungsfragen

- (a) Allgemein: Tendenziell besser oder schlechter?
- (b) Welche bedeutsamen positiven Veränderungen in den letzten Jahren können Sie mit Blick auf die barrierefreie Mobilität benennen?
- (c) Gab es Veränderungen, die weniger gut waren?
- (d) Woran scheitert die Herstellung der Barrierefreiheit in der Regel?
- (e) Sind Unterschiede zwischen Stadt und Land zu erkennen?

Block 2 – Wirkungsanalyse Rechtsnormen

Seit dem Erlass des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) im Jahr 2002 gab es einige Weiterentwicklungen bei den gesetzlichen Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr.

(2) Wie ist der derzeitige Rechtsrahmen (Gesetze und Verordnungen) zur Herstellung der Barrierefreiheit in seiner Wirkung für die von Ihnen vertretene Gruppe der Menschen mit Behinderungen zu bewerten?

Ergänzungsfragen

- (a) Welche Gesetze sind für eine barrierefreie Mobilität der von Ihnen vertretene Gruppe der Menschen mit Behinderungen besonders relevant? Welche Mobilitätsbereiche sind positiv hervorzuheben?
- (b) In welchen Gesetzen und Verordnungen sind Anforderungen und Belange der von ihnen vertretenen Gruppe insbesondere berücksichtigt?
- (c) In welchen Rechtsnormen (Mobilitätsbereichen) besteht wesentlicher Handlungsbedarf?
- (d) Wie sind die Beteiligungschancen bei der Aufstellung oder Änderung gesetzlicher Regelungen?
- (e) Gibt es wesentliche, von Ihrem Verband erhobene Forderungen, die (noch) nicht in Gesetzen oder Gesetzesänderungen berücksichtigt wurden?

Block 3 – Wirkungsanalyse der Planungsinstrumente

Es gibt eine Reihe von Planungsinstrumenten zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität, die auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen erstellt werden. Zu nennen sind hier Zielvereinbarungen, Nahverkehrspläne, Programme der Eisenbahnen und Aktionspläne und im weiteren Sinne auch Technische Regelwerke (Technische Bestimmungen, aaRdT). Außerdem kann mit dem Verbandsklagerecht die Gesetzeskonformität (Barrierefreiheit) von (durchgeführten oder unterbliebenen) Maßnahmen überprüft werden.

(3) Wie sind diese gesetzlich verankerten Planungsinstrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit in ihrer Wirkung zu bewerten?

Ergänzungsfragen

(a) Welche Planungsinstrumente spiel(t)en bei der Herstellung der Barrierefreiheit (für die von Ihnen maßgeblich vertretene Gruppe) eine wesentliche Rolle?

(b) Gibt es Planungsinstrumente, deren Rolle (Bedeutung) bei der Herstellung der Barrierefreiheit (auch Zielvorgabe) sich aufgrund der Gesetzesänderungen geändert hat?

(c) Sind die Möglichkeiten der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Erarbeitung der Planungsinstrumente ausreichend?

(d) Wie steht es letztendlich mit der Beteiligung bei der Umsetzung von Maßnahmen?

Block 4 – Wirkungsanalyse der Planungsinstrumente ohne direkten gesetzlichen Bezug

Neben den Planungsinstrumenten, die auf Grundlage der gesetzlichen Regelungen erstellt werden, sind weitere Instrumente zu nennen. Zu nennen sind hier Forschungsprojekte, Schulungen (einschl. Handbücher), Öffentlichkeitsarbeit und Fördermittel (ggf. Mobilitätsprogramme und kommunale Richtlinien/Leitfäden).

(4) Welche Rolle spielen diese weiteren Planungsinstrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit, welche Wirkung haben diese in der Praxis?

Ergänzungsfragen

(a) Spielen die genannten Instrumente bei der Herstellung der Barrierefreiheit (für die von Ihnen maßgeblich vertretene Gruppe) eine wesentliche Rolle?

(b) Welche Bedeutung messen Sie diesen Instrumenten für die Praxis bei?

(c) Können sich Menschen mit Behinderungen in die weiteren Instrumente ausreichend einbringen?

(d) Haben Forschung und Weiterentwicklung technischer Systeme Fortschritte (oder ggf. z. T. auch Nachteile) gebracht?

Block 5 – Besonders bedeutsame Praxisprobleme

Neben den rechtlichen Vorgaben, verbindlichen und sonstigen Planungsinstrumenten sowie der finanziellen Förderung können weitere Rahmenbedingungen die Herstellung der Barrierefreiheit in der Praxis erschweren

(5) Welche besonderen Hemmnisse und bedeutsamen Konflikte gibt es in der Praxis?

Ergänzungsfragen

(a) Sind die Anforderungen von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft ausreichend bekannt (Sensibilität, Rücksichtnahme, Hilfsbereitschaft)?

(b) Sind die Anforderungen an die Barrierefreiheit bei Planern und Entscheidungsträgern sowie Betreibern hinreichend bekannt (Stellenwert, Qualitätsstandards)?

(c) Gibt es ausreichende Personalkapazität in Planungs- und Baubehörden sowie Verkehrsunternehmen, um Belange von BmB hinreichend zu berücksichtigen?

(d) Gibt es ausreichend Fachkompetenz und (hauptamtliche) Personalkapazität bei Behindertenverbänden und –Beauftragten?

(e) Wo bestehen in der Abwägung von Belangen der Barrierefreiheit mit anderen Belangen hauptsächlich Konflikte?

(f) Ist Menschen mit Behinderungen die barrierefreie Mobilität z. T. aufgrund unzureichender finanzieller Teilhabe (Armutrisiko) erschwert?

(g) Gibt es besondere Mobilitätsprobleme außerhalb des öffentlichen Verkehrsraums?

(h) Inwieweit beeinflussen techn. Störungen die barrierefreie Mobilität?