

Forschungsprojekt

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

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

Kurzbericht

Auftraggeber:

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

Fachlich-inhaltliche Begleitung: Referat G 15

Aufgabenstellung und Ziel

Für die barrierefreie Gestaltung im Bereich Verkehr war das auf Bundesebene erlassene „Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze“ vom 27. April 2002 (BGuaÄndG)¹ von erheblicher Bedeutung. Ausgehend von der Aufnahme des Benachteiligungsverbots in das Grundgesetz hat der Bund mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG), welches am 1. Mai 2002 in Kraft trat, einen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik vollzogen. Seitdem besteht der Anspruch, Menschen mit Behinderungen eine selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen und nicht mehr – wie zuvor – die Fürsorge und Versorgung behinderter Menschen zu gewährleisten. Partizipation und Transparenz sind maßgebliche Bestandteile dieser Entwicklung. Eine wesentliche Voraussetzung, um das genannte Ziel zu erreichen, ist eine möglichst weitreichende Zugänglichkeit und uneingeschränkte Nutzung aller Lebensbereiche für Menschen mit Behinderungen, aber auch für Menschen mit weiteren Mobilitätseinschränkungen.

Zusammen mit dem Erlass des BGG wurde eine Reihe von Fachgesetzen mit Bezug zur Mobilität von Menschen mit Behinderungen an die neuen gesetzlichen Vorgaben angepasst, u. a. in den Bereichen Straße, öffentlicher Personennahverkehr, Eisenbahn, Luftverkehr und im Zusammenhang mit der Vorhabenfinanzierung bzw. Förderung von Maßnahmen.

Seit 2002 wurde das Behindertengleichstellungsrecht regelmäßig weiterentwickelt. Das BGG wurde mehrfach ergänzt und novelliert, beispielsweise, indem die gesetzliche Grundlage für die Gründung einer „Bundesfachstelle Barrierefreiheit“ und einer „Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit von Informationstechnik“ (BFIT) geschaffen wurde oder indem mit der „Leichten Sprache“ neue Aspekte einer barrierefreien Informationsvermittlung aufgenommen wurden.

Zudem wurden auch in Fachgesetzen Ergänzungen eingebracht und Novellierungen durchgeführt, die Aspekte der Barrierefreiheit betreffen. Beispielhaft sei hier das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) genannt, welches mit der Novelle 2013 unter anderem eine „vollständige Barrierefreiheit“ zum Ziel erhob. Das Behindertengleichstellungsrecht wurde weiterhin durch neue Gesetze weiterentwickelt, beispielsweise durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG). Außerdem liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Mobilität in nicht unwesentlichen Teilen bei den Bundesländern. Insofern haben sich in den letzten Jahren auch auf Ebene der Länder zahlreiche Änderungen im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts ergeben. Dazu kommt, dass zunehmend europäische Rechtsnormen den Rahmen setzen und Deutschland 2009 die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ratifiziert hat.

Über die Wirksamkeit der umfangreichen Gesetzesnormen im Zusammenhang mit der Herstellung der Barrierefreiheit im Mobilitätsbereich, insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben, bestanden keine gesicherten Erkenntnisse. Die letzte Evaluation des BGG für den Bereich Mobilität wurde im Jahr 2004 im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt (FE 70.0703/2003, Blennemann et al. 2004).

Es stellte sich deshalb die Aufgabe, eine Evaluation der Wirkungen der bisherigen gesetzlichen Regelungen und daran anknüpfender, ergänzender Instrumente in der Praxis nach wissenschaftlicher Methodik durchzuführen. Eine entsprechende Evaluation für den Bereich Verkehr sieht auch der zweite Nationale Aktionsplan der Bundesregierung vor (BMAS 2016, S. 131). In erster Linie für Exekutive und Legislative – letztlich aber für alle an Planung, Bau und Betrieb verantwortlich Tätigen – ist von erheblicher Bedeutung, inwieweit sich die eingeführten Instrumente und Verfahren bewährt haben und ob sich eine Änderung oder Ergänzung des bestehenden Instrumentariums als zweckmäßig erweist.

¹ BGuaÄndG: Abkürzung nicht amtlich.

Methodisches Vorgehen

Das Projekt verfolgte einen breiten methodischen Ansatz und die direkte Einbindung einer Vielzahl an Akteuren, um aufbauend auf einer breit gestreuten Analyse valide und praxisbezogene Empfehlungen ausarbeiten zu können. Folgende zentrale Arbeitsschritte wurden durchgeführt (Bild 1).

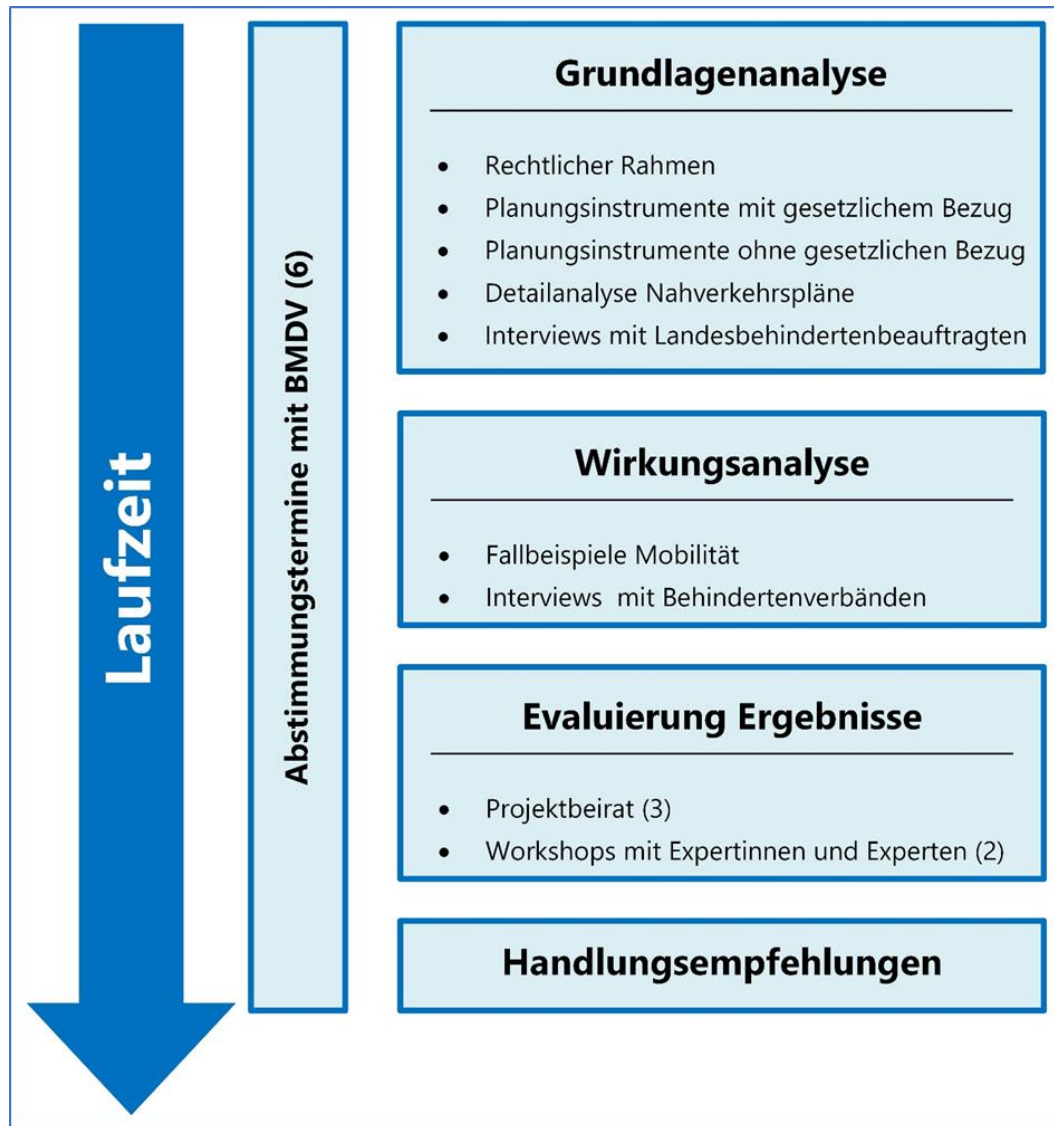


Bild 1: Überblick über die einzelnen Arbeitspakete im Projekt

Zunächst wurden in einer umfassenden Dokumenten- und Literaturanalyse relevante Rechtsvorschriften, technische Normen, Instrumente mit und ohne gesetzlichen Bezug sowie weitergehende Empfehlungen und Maßnahmen, die nicht unmittelbar in den Regelungsbereich des BGG fallen, analysiert. Im Rahmen der Grundlagenanalyse wurde durch Interviews mit Landesbehindertenbeauftragten die praktische Ausgestaltung der Barrierefreiheit in drei Bundesländern analysiert. Zusätzlich wurde eine vertiefte Analyse von Nahverkehrsplänen hinsichtlich der Wirkung der Zielvorgaben einer „vollständigen Barrierefreiheit“ durchgeführt.

Anschließend waren anhand konkreter Fallstudien für unterschiedliche Schwerpunktbereiche im Themenfeld Mobilität die Praxisbedingungen und Praxiserfahrungen zu überprüfen, um positive und negative Entwicklungen zu identifizieren. Dabei wurden in 19 Fallstudien alle wesentlichen Verkehrsträger berücksichtigt: Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr), Kfz-Verkehr, ÖPNV, Eisenbahn sowie Luft- und Schiffsverkehr. In der Regel wurden verkehrsträgerübergreifende Mobilitätsketten

betrachtet. Auch das Thema „Digitalisierung“ wurde in diesem Zusammenhang berücksichtigt, z. B. bei der Fahrplanauskunft oder der Fahrgastinformation.

Die Wirkungsanalyse umfasste in einem weiteren Arbeitspaket elf Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden der Menschen mit Behinderungen, um die Zielerfüllung aus Sicht der Zielgruppen zu analysieren. Darüber hinaus wurden weitere relevante Akteure über einen Projektbeirat und zwei Workshops mit Expertinnen und Experten aus dem Mobilitätsbereich in die Evaluation eingebunden.

Abschließend wurden aus den Ergebnissen der Evaluierung und unter Beteiligung der Akteure Handlungsempfehlungen entwickelt, die Hinweise zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens auf Bundes- und Landesebene geben und praktische Vorschläge zur Behebung bestehender Umsetzungsdefizite machen. Als übergeordnetes Ziel sollen die Empfehlungen dazu dienen, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln.

Untersuchungsergebnisse

Die umfassende Grundlagen- und Wirkungsanalyse mit Beteiligung wesentlicher Akteure hat nach übereinstimmender Meinung gezeigt, dass seit Verabschiedung des BGG im Jahr 2002 und seit der letzten Evaluation 2004 eine Reihe positiver Entwicklungen erreicht wurde. Dennoch wurde Potenzial identifiziert, wie der Rahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität weiterentwickelt werden kann.

Festgestellt wurde allerdings, dass kein wesentlicher Mangel an rechtlichen Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität besteht. Die Analyse hat vor allem gezeigt, dass eher ein Problem bei der Umsetzung der Regelungen in die Praxis besteht. Mit Blick auf den Rechtsnormenbestand ist die Barrierefreiheit im Verkehr einschließlich der Verkehrsmittel sowie der physischen und digitalen Infrastruktur nahezu umfassend ausgestaltet und entwickelt sich überdies stetig fort (siehe Entwicklung seit der letzten Evaluation 2004 und dazu auch Blennemann et al. 2004). Das Behindertengleichstellungsrecht und die verkehrs-, infrastruktur- und technologiebezogenen Bestimmungen greifen ineinander, wobei letztere im Wesentlichen die maßgeblichen Detailvorgaben enthalten. Inhalt, Entwicklungsstand und Qualität der Regelungen weichen allerdings teils deutlich voneinander ab. Ihre Bezüge zueinander werden nur teilweise deutlich. Dies gilt in geringerem Maße sachlich als viel mehr hinsichtlich der Transparenz der Bestimmungen. Beim rechtlichen Rahmen sind daher in einzelnen Punkten Nachschärfungen sinnvoll bzw. geboten.

Auf Grundlage dieser wesentlichen Erkenntnisse wurden insgesamt 89 Handlungsempfehlungen formuliert und mit Dringlichkeiten für den Handlungsbedarf versehen. Die Vorschläge richten sich an verschiedene Adressaten; vor allem an die Gesetzgeber der unterschiedlichen Ebenen, aber auch an ausführende Stellen wie Mobilitätsdienstleister, Straßenbauasträger sowie weitere Akteure inklusive der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen. Die Empfehlungen wurden drei wesentlichen Bereichen zugeordnet:

- Vorschläge zu Verbesserung der Umsetzung,
- Vorschläge zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sowie
- weitere Vorschläge („weiche Faktoren“).

Unterteilt wurde weiter nach verkehrsmittelübergreifenden Empfehlungen sowie Empfehlungen für die einzelnen Verkehrsträger (sektorale Betrachtung). Zudem wurde das Handlungsfeld „Beteiligung von Menschen mit Behinderungen“ als eigenständiger Gliederungspunkt aufgenommen.

Eine sektorale Betrachtung ist notwendig, da für die verschiedenen Verkehrsträger unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich der vorhandenen Infrastruktur, der Fahrzeuge oder der betrieblichen

Aspekte gelten. Dies hat auch im vorhandenen rechtlichen Rahmen Niederschlag gefunden. Eine sektorübergreifende Betrachtung ist in wesentlichen Fragen sinnvoll, da sektorale Barrierefreiheit nicht generell zielführend ist. Beispielsweise sind Mobilitätsketten häufig verkehrsträgerübergreifend (inklusive Informationsketten) oder es besteht in wichtigen Merkmalen eine Übereinstimmung zwischen den Sektoren.

Folgerungen für die Praxis

Zunächst sind die positiven Entwicklungen der letzten Jahre zu sichern, d. h. geltende Regelungen zur barrierefreien Mobilität sind im Rahmen einer Weiterentwicklung grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Dies betrifft:

- Bewährte Rechtsnormen, insbesondere die Verabschiedung und Weiterentwicklung von Regelungen in der UN-BRK, dem BGG und den Landes-Behindertengleichstellungsgesetzen sowie u. a. dem PBefG;
- Entwicklungen in bewährten und gesetzlich verankerten Planungsinstrumenten, vor allem in Nahverkehrsplänen gemäß PBefG, Aktionsplänen gemäß UN-BRK sowie auch Technischen Regelwerken;
- Entwicklungen bei sonstigen bewährten Instrumenten, beispielsweise der Öffentlichkeitsarbeit durch unterschiedliche Akteure, Schulung, Forschung zur barrierefreien Mobilität sowie Weiterentwicklung von Förderrichtlinien durch Vorgaben zur Einhaltung von Anforderungen an die Barrierefreiheit.

Zur Optimierung der Rahmenbedingungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität ergaben sich zudem auf Basis der Ergebnisse des Projektes beispielsweise folgende Empfehlungen (stichpunktartiger Auszug aus dem Schlussbericht):

Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung

Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung sollen dem Abbau von Vollzugsdefiziten dienen. Dazu kommen unter anderem infrage:

- Kontrollen in allen Verkehrssektoren gemäß den gesetzlichen Regelungen, einschließlich Anforderungen an die Qualität (Wirksamkeit in der Praxis);
- Bei Nicht-Einhaltung gesetzlicher Vorgaben zur Umsetzung der Barrierefreiheit Möglichkeiten der Sanktionierung von Unternehmen;
- Kopplung der Projektförderung bei allen relevanten Verkehrsprojekten an die tatsächliche Zielerreichung barrierefreier Mobilität, soweit noch nicht geschehen (inkl. Prüfung von Planungsvorgaben und Zielerreichung);
- Regelmäßige Evaluation des Gesamtsystems der einschlägigen Rechtsnormen zur barrierefreien Mobilität aus EU, Bund und Ländern (bei Bedarf auch Teilbereiche oder einzelne Rechtsvorschriften);
- Stärkung von Personal (Quantität und Fachkompetenz) bei allen Akteuren in Planung, Bau und Betrieb im Mobilitätsbereich;
- Regelmäßiges Monitoring aller wesentlichen geplanten Maßnahmen, beispielsweise eine Zielverfolgung im Nahverkehrsplan oder bei Programmen der Eisenbahnen. Dabei sind Monitoringstellen mit entsprechendem Personal und Finanzmitteln auszustatten;
- Kompetenzerlangung der Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen zur Nutzung digitaler Dienste;

- Die Möglichkeiten zur Regulierung beim Abstellen von Elektro-Tretrollern, Mieträdern usw. sollten ausgeschöpft bzw. geschaffen werden;
- Ladesäulen für Elektro-Pkw sollten barrierefrei gestaltet werden, um die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen;
- Im Nahverkehrsplan sollten alle Handlungsfelder der gesamten barrierefreien Mobilitätskette im ÖPNV (Fahrzeuge, Infrastruktur einschließlich Haltestellen, Fahrgastinformation/Vertrieb und Betrieb/Service) abgedeckt werden;
- Die Fahrgastinformation im ÖPNV sollte den Belangen mobilitätseingeschränkter Fahrgäste gerecht werden (z. B. individualisierte Auskunft, Informationen über Störungen in der Mobilitätskette und Anzeige von Alternativen). Dies gilt insbesondere bei Abweichungen vom Regelbetrieb, z. B. Schienenersatzverkehr;
- Verwendung optimierter Einstiegshilfen bei den Eisenbahnfahrzeugen (soweit diese aufgrund der Bahnsteighöhen erforderlich sind), z. B. keine steilen Rampen oder Lifte, die ohne personelle Hilfe nutzbar sind. Sofern die Verwendung von Einstiegshilfen personelle Unterstützung erfordert, sollten bei der Auswahl bestimmter Lösungen auch die Belange des Personals berücksichtigt werden (z. B. manuell anzulegende Rampen aus Leichtbaumaterialien);
- Es sollten sämtliche technische und organisatorische Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um Menschen im Rollstuhl die Beförderung in Flugzeugen zu erleichtern bzw. zu ermöglichen (siehe gute Erfahrungen aus den USA oder anderen Verkehrsbereichen);
- Erarbeitung einer Handreichung zur Veranschaulichung der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen für den Schiffsverkehr in der Praxis (best practice). Damit soll der bislang unübersichtliche Rechtsrahmen für Anwender (z. B. Reedereien) anschaulich und strukturiert verdeutlicht werden.

Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens

Einige Kernpunkte der Empfehlungen zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens betreffen:²

- Die Zielvorgabe „Barrierefreiheit“ sollte in allen relevanten Rechtsnormen im Bereich Mobilität aufgenommen werden (symbolische Wirkung und Erinnerungsfunktion);
- Es sollte eine Vereinheitlichung der Begriffe für die Zielformulierung „Barrierefreiheit“ gemäß der Definition im § 4 BGG erfolgen (einheitliche Formulierung mit einheitlicher Bedeutung); dies gilt auch für den Begriff „vollständige Barrierefreiheit“ gemäß PBefG;
- Im Sinne der Transparenz sollte eine Vereinheitlichung von bundes- und landesrechtlichen Regelungen zur Barrierefreiheit im Bereich Mobilität erfolgen;
- Klarstellung, dass Zielvereinbarungen gemäß BGG für den Bereich Mobilität nicht infrage kommen (diese haben sich für den Bereich Mobilität als wirkungslos erwiesen);
- Verbindliche Einführung Technischer Regelwerke für barrierefreie Mobilität;
- Maßnahmen zur Minderung von Schnittstellenverlusten, beispielsweise organisatorische und technische Kooperationspflichten zur Sicherung von barrierefreien Mobilitätsketten;
- Es sollte eine stärkere Kopplung der Förderung an die Umsetzung der Barrierefreiheit erfolgen;
- Verstärkte Festlegung von Fristen zur Zielerreichung als wesentlicher Treiber (vgl. Frist im PBefG);

² Stichpunktartige und nicht vollständige Auflistung. Für weitere Erläuterungen siehe im Schlussbericht.

- Streichung der Ausnahmen für die Länder im § 62 Abs. 2 PBefG; Ausnahmen nach § 8 Abs. 3 PBefG sollten anspruchsvoller und klarer gefasst werden, insbesondere durch Festlegung von Regelbeispielen und Verdeutlichung einer konkreten Begründung für eine Ausnahme;
- Ausweitung der Möglichkeiten der Verbandsklage auf alle im heute geltenden Recht vorgesehenen Barrierefreiheitsanforderungen im Regelungsbereich des ÖPNV;
- Stärkere Verpflichtung der Länder zu Regelungen zur Barrierefreiheit im SPNV;
- Festlegung für Qualitätskriterien bei NE-Bahnen über Verkehrsverträge (Eisenbahnprogramme haben sich in diesem Bereich nicht bewährt);
- Konsequente Berücksichtigung des Zwei-Sinne-Prinzips bei der Informationsvermittlung auf Bahnsteigen;
- Auf europäischer Ebene fehlen bisher konkretere Vorgaben zur Barrierefreiheit bei Luftfahrzeugen. Es sollte ein entsprechender Vorschlag Deutschlands an die Europäische Kommission erfolgen (Grundlage können beispielsweise die Vorschriften und Erfahrungen aus den USA sein);
- Es sollte – unter Einbeziehung der EU – eine Konsolidierung des Rechtsrahmens im Schiffsverkehr erfolgen – auch, um mehr Transparenz zu schaffen.

Weitere Vorschläge („weiche Faktoren“)

Weiche Faktoren können – z. T. auch in Verbindung mit Rechtsnormen und Planungsinstrumenten – in der Praxis erhebliche Bedeutung entfalten. Einige Kernpunkte der Empfehlungen in diesem Bereich sind:³

- Aus- und Fortbildung, Schulung: Barrierefreiheit ist eine Querschnittsaufgabe, wird allerdings nach wiederholter Rückmeldung aus der Praxis in der Ausbildung zu wenig berücksichtigt. Eine gute Aus- und Fortbildung sensibilisiert die Akteure und stellt zudem eine wesentliche Basis für funktional brauchbare Lösungen dar – vor allem in der Abwägung mit anderen Belangen.
- Zugänglichkeit von Technischen Regelwerken und Planunterlagen als wesentlicher Faktor bei der Qualitätssicherung von Lösungen (Quelle anerkannter Regeln der Technik; Lösungen für funktionale Anforderungen durch konkrete Beispiele benannt);
- Förderung und Professionalisierung des Ehrenamtes, damit die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen die vielfältigen Anforderungen adäquat erfüllen können. Die bisher nicht professionellen Akteure sind zu stärken und das Ehrenamt zu entlasten, beispielsweise durch Schulungsangebote oder eine verbesserte finanzielle Ausstattung.
- Mehr gezielte Öffentlichkeitsarbeit und eine stärkere Entwicklung und Verbreitung niederschwelliger Angebote, um die breite Öffentlichkeit, aber auch Akteure aller Entscheidungs- und Umsetzungsebenen zu erreichen, die sich bisher nur am Rande mit den Themen „Anforderungen von Menschen mit Behinderungen“ und „barrierefreie Mobilität“ befasst haben sowie die Allgemeinheit weiter für das Thema zu sensibilisieren.
- Forschungsprojekte und planvolle Tests haben die Herstellung barrierefreier Mobilität vorangebracht. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen war und ist bei Untersuchungen zum Thema „Barrierefreiheit“ unerlässlich.

Unter Berücksichtigung der Umsetzung der Empfehlungen (auch in Teilen) sowie der allgemeinen Entwicklungen (z. B. technischer Fortschritt) ist insgesamt zu erwarten, dass sich die Voraussetzungen zur Herstellung barrierefreier Mobilität in der Zukunft weiter deutlich verbessern werden.

³ Stichpunktartige und nicht vollständige Auflistung. Für weitere Erläuterungen siehe im Schlussbericht.

Literatur- und Quellenverzeichnis

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.

BGuaÄndG: Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 (BgBl. I S. 1467).

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 (2016): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Berlin.

PBefG: 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.

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.