

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.
zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des
Personenbeförderungsrechts

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 25.01.2021

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Zentrales Anliegen des Gesetzentwurfs ist die Schaffung eines Rechtsrahmens für die neuen Mobilitätsangebote, das heißt für alternative Bedienformen bzw. flexible Bedarfsverkehre. Typisch für diese neuen Verkehre ist, dass sie nicht liniengebunden sind und dass der Ein- und Ausstieg an virtuellen Haltestellen erfolgt. Ihre Inanspruchnahme mittels spontaner Bestellung erfolgt in der Regel per App. Die Aufnahme von Fahrwünschen erfolgt digital mit dem Ziel, eine Bündelung ähnlicher Bestellungen zu erreichen.

Darüber hinaus führt der Gesetzentwurf auch neue Regelungen für das Taxigewerbe ein.

Die beschriebenen Neuregelungen finden sich vornehmlich in den neuen §§ 44 und 64c Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in denen auch die Barrierefreiheit bezogen auf die neuen Verkehre geregelt wird. Dies gilt, gleich ob die Verkehre Teil des ÖPNV oder privatwirtschaftlich sind.

Dem Kabinettsentwurf ging die Erarbeitung von Eckpunktepapieren zur Modernisierung des Personenbeförderungsgesetzes voraus. Diesen Prozess hat der Sozialverband VdK Deutschland (VdK) insbesondere im Hinblick auf Barrierefreiheit aktiv begleitet. Zudem wurde von uns stets betont, dass die neuen Mobilitätsangebote als Teil der Daseinsvorsorge verstanden werden müssen.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich die nunmehr im vorliegenden Regierungsentwurf enthaltenen Bestimmungen. Ungeachtet dessen weisen wir darauf hin, dass auch der Entwurf Regelungslücken aufweist, die eine ungehinderte und selbstbestimmte Nutzung der neuen Verkehre durch Menschen mit Behinderungen erschwert, für einzelne Nutzergruppen sogar zum Ausschluss führen kann. Unzureichend geregelt ist beispielsweise die Barrierefreiheit des gesamten Buchungs- und Bezahlvorgangs. Zwar unterliegen die Verkehre, die zum ÖPNV gehören, den Bestimmungen des neu gefassten § 12 Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) über Webseiten und mobile Anwendungen. Für die privaten Verkehre gilt dies jedoch nicht. Damit droht der Ausschluss beispielsweise der blinden und sehbehinderten Menschen von der Nutzung der privaten Angebote. Unklar bleibt auch, wie sichergestellt werden kann, dass Nutzer, die auf barrierefreie Fahrzeuge angewiesen sind, diese tatsächlich auch vermittelt bekommen. Zudem fehlt aus der Sicht des VdK ein Verweis auf § 35a Absatz 4a Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO), um sicherzustellen, dass die Beförderung von im Rollstuhl sitzenden Personen entsprechend den Regeln der Technik erfolgt. Außerdem weist die Begründung ein gravierendes Versäumnis auf, indem die Barrierefreiheit von Fahrzeugen im Linienbedarfsverkehr, im gebündelten Bedarfsverkehr und beim Verkehr mit Taxen mit keiner Definition unterlegt wird.

Für den Personenfernverkehr mit Fernlinienbussen begrüßt der VdK ausdrücklich, dass ein Verstoß gegen die Auflage zur Barrierefreiheit nach § 42b PBefG (Technische Anforderungen) nun erstmalig als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit geahndet werden kann.

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

2.1. Zu § 3a Bereitstellung von Mobilitätsdaten

Die in § 3a geregelte Pflicht für personenbefördernde und die Beförderungsleistung vermittelnde Unternehmer zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten zum Beispiel zu Bezahl- und Buchungsmöglichkeiten, eingesetzten Fahrzeugen und Zugangsknoten wie Haltestellen und Bahnhöfen, soll einer effektiven Kontrolle von Vorhaben des PBefG und einem effizienteren und klimafreundlicheren Verkehr dienen. Diese Bereitstellung der Daten dient nicht zuletzt dazu, die Umsetzung von Anforderungen der Barrierefreiheit zu überprüfen.

Auffällig ist, dass nach § 3a die Barrierefreiheit im Zusammenhang mit den Fahrzeugen im Linienverkehr (Absatz 1 Nr. 1a) und im Gelegenheitsverkehr (Absatz 1 Nr. 2a) sowie zu Zugangsknoten wie Bahnhöfe und Haltestellen im Linienverkehr (Absatz 1 Nr. 1c) erhoben werden muss, nicht aber zu den Bezahl- und Buchungsmöglichkeiten sowie den Fahrgastinformationen im Linien- und Gelegenheitsverkehr.

Im Sinne unserer Forderung (siehe unter 2.3), **sämtliche Fahrgastinformationen sowie Buchungs- und Bezahlmöglichkeiten barrierefrei anzubieten, müssen sowohl in § 3 Absatz 1 Nr. 1a wie auch in § 3 Absatz 1 Nr. 2a unbedingt entsprechende Ergänzungen vorgenommen werden.**

Aus Sicht des VdK sollte den Verbänden von Menschen mit Behinderungen ein angemessener Zugang zu den für die Barrierefreiheit relevanten Daten zugesichert werden.

2.2. Zu § 44 (neu) PBefG (Linienbedarfsverkehr)

Der VdK begrüßt ausdrücklich, dass der Linienbedarfsverkehr als Linienverkehr im ÖPNV gemäß § 8 Absatz 1 PBefG gilt. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf zu Nr. 22 explizit dargelegt wird, kommt durch diese Zuordnung § 8 Absatz 3 PBefG zur Anwendung, wonach über das Instrument des Nahverkehrsplans die vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 zu erreichen ist, es sei denn, Ausnahmen werden im Nahverkehrsplan konkret benannt und begründet.

Es ist anzunehmen, dass durch die erstmalige rechtliche Klarstellung moderne bedarfsgesteuerte Linienverkehre neu entstehen und damit in Zukunft auch zahlreiche kleinere Fahrzeuge, wie Pkw und Kleinbusse, angeschafft werden. Bislang verfügen aber viele Aufgabenträger nicht über einschlägige Erfahrungen mit der Anschaffung und dem Einsatz barrierefreier kleinerer Fahrzeuge. Der herkömmliche Bedarfsverkehr zum Beispiel mit Rufbussen oder auch der den Linienverkehr ersetzende, ergänzende und verdichtende Taxieinsatz waren bislang häufig Randerscheinungen, bei denen die Barrierefreiheit oft vernachlässigt wurde. Jetzt kommt es darauf an, zeitgemäße, das heißt barrierefreie Lösungen anzubieten. Damit dies sichergestellt ist, **fordert der VdK** in die Begründung zum Gesetzentwurf zu Nr. 22 (nachfolgend dem Satz: „*Das heißt: auch die Maßgaben an die Barrierefreiheit nach § 8 Absatz 3 finden Anwendung.*“) **eine Ergänzung mit dem Hinweis auf § 35a Absatz 4a StVZO aufzunehmen, nach dem Personenkraftwagen, in denen Rollstuhlnutzende, die im Rollstuhl sitzend befördert werden, zum Beispiel über bestimmte Rollstuhl-Stellplätze,**

Rollstuhl-Rückhaltesysteme und Rollstuhlnutzer-Rückhaltesysteme verfügen müssen. Die Hinweise in der Begründung auf eine “komplett barrierefreie Flotte” reichen hier aus den oben genannten Gründen nicht aus.

2.3. Zu § 64c (neu) PBefG (Barrierefreiheit)

Der VdK befürwortet die Vorgabe eines Richtwerts von fünf Prozent barrierefreier Fahrzeuge für den Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr. Da es sich hierbei lediglich um einen Richtwert handelt, befürchten wir jedoch, dass bei der Interpretation der Mindestverfügbarkeit der vorzuhaltenden barrierefreien Fahrzeuge der Richtwert zugunsten der Unternehmer ausgelegt wird, weil

- a) nicht geregelt wird, wie viele barrierefreie Fahrzeuge ein Unternehmer vorhalten muss, der zum Beispiel über 39, 59 usw. Fahrzeuge verfügt,
- b) nicht geregelt ist, ob bei der Bemessungsgröße für das Vorhalten barrierefreier Fahrzeuge die für den Unternehmer tätigen Subunternehmer eingerechnet werden oder nicht.

Darüber hinaus halten wir für die Abdeckung des Bedarfs an barrierefreien Fahrzeugen insbesondere im ländlichen Raum ein barrierefreies Fahrzeug ab einer Betriebsgröße von zehn Fahrzeugen für unerlässlich.

Aus Sicht des VdK muss im § 64c unbedingt klargestellt werden, welche Anforderungen der Barrierefreiheit von Fahrzeugen zu erfüllen sind. Hier dürfen keine beliebigen Vorgaben einer Nutzung durch Fahrgäste mit unterschiedlichen Einschränkungen entgegenstehen. Es müssen technische Regeln greifen, die es zum Beispiel auch Menschen, die im Rollstuhl sitzend befördert werden müssen, ermöglichen, das Mobilitätsangebot zu nutzen.

Der VdK fordert daher die Ausstattung der Fahrzeuge ausdrücklich an die Bestimmungen des § 35a Absatz 4a StVZO zu binden und dies auch im § 64c (neu) PBefG zu benennen. Die angeführte Bestimmung in der StVZO besagt, dass Personenkraftwagen, in denen Rollstuhlnutzende, die im Rollstuhl sitzend befördert werden, zum Beispiel über bestimmte Rollstuhl-Stellplätze, Rollstuhl-Rückhaltesysteme und Rollstuhlnutzer-Rückhaltesysteme verfügen müssen. Eine solche Klarstellung dient nicht zuletzt der Absicherung der Fahrzeugbetreiber, eine gefahrlose Beförderung betroffener Fahrgäste durchzuführen.

Da die neuen Bedarfsverkehre praktisch ausschließlich von Vermittlungsdiensten über App-beziehungsweise Smartphone-Steuerung angeboten werden, muss zudem gewährleistet sein, dass sämtliche Fahrgastinformationen sowie Buchungs- und Bezahlvorgänge barrierefrei funktionieren. **Der VdK fordert daher die verbindliche Einführung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) als technische Regel, damit die Mobilitätsangebote zum Beispiel auch blinden und sehbehinderten Menschen tatsächlich zur Verfügung stehen.** Diese Einführung muss ausdrücklich geschehen, da die BITV 2.0 wohl für die barrierefreie Gestaltung moderner Informations- und Kommunikationstechnik gilt, bislang aber nur für öffentliche Stellen eingeführt ist.

Ferner fordert der VdK, die Barrierefreiheitsanforderungen aus der Richtlinie EU 2019/882 (EAA) vollumfänglich auf Personenverkehrsdienstleistungen, wie sie in der PBefG-Novelle geregelt werden sollen, anzuwenden.

Hier ist der Hinweis von Bundesminister Scheuer in seinem Anschreiben zum Kabinettsentwurf vom 15. Dezember 2020, man warte „für eine Regelung mit Vorgaben zu Fahrgast-informations-, Buchungs- und Bezahlssystemen im Linien- und Gelegenheitsverkehr (...) zunächst die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen“ (EAA) ab, irreführend. Der Bundesminister müsste wissen, dass das nationale Umsetzungsgesetz zum EAA die Personenbeförderungsdienstleistungen gerade nicht enthalten wird, weil sich das BMVI vorbehält, für alle Regelungen aus dem EAA zu Personenbeförderungsdienstleistungen alleine zuständig zu sein.

Das Vorhalten barrierefreier Fahrzeuge macht außerdem nur Sinn, wenn sie auch treffsicher an Fahrgäste vermittelt werden, die solche Fahrzeuge bestellt haben. **Daher ist es aus Sicht des VdK unabdingbar, dass die digitalen Plattformen beziehungsweise Vermittlungsdienste mit präzisen Filterfunktionen ausgestattet sind, durch die barrierefreie Fahrzeuge zuverlässig identifiziert und geschickt werden können.**

2.4. Zu § 66 Berichtspflichten

Die Veränderungen durch die neuen Mobilitätsangebote und die erstmaligen Vorgaben durch den Gesetzentwurf schaffen eine Reihe von bislang nicht vorhandenen Tatbeständen. **Da in vielen Belangen die zielgerichtete Praktikabilität hinsichtlich der Barrierefreiheit nur schwer einzuschätzen ist, hält der VdK eine Evaluierung der erreichten Barrierefreiheit unter Beteiligung der Verbände von Menschen mit Behinderungen nach fünf Jahren für unverzichtbar.** Daher begrüßen wir sehr, dass im Kabinettsentwurf nach § 66 jetzt die Evaluation fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes unter der Beteiligung auch von Verbänden von Menschen mit Behinderungen geregelt ist. **Allerdings regen wir mit Nachdruck an, die Evaluation auf die Barrierefreiheit von Angeboten im Rahmen des Linienbedarfsverkehrs auszuweiten und sie nicht, wie in § 66 Absatz 1 Nummer 2, auf den gebündelten Bedarfsverkehr und den Verkehr mit Taxen zu beschränken.** Es mag sehr wohl von Interesse sein, unter anderem die Fortschritte bei der Barrierefreiheit im Linienbedarfsverkehr mit denen der anderen Angebotsformen vergleichen zu können.

2.5. Zu Artikel 2 Änderung des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG)

In der Begründung zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs wird aus gutem Grund darauf verwiesen, dass die Unterversorgung mit Angeboten des Öffentlichen Personennahverkehrs in ländlichen Regionen und städtischen Randlagen überwunden werden soll. Als geeignetes Mittel wird der zu verstärkende und mit öffentlichen Mitteln zu finanzierende Taxenverkehr genannt. Dieser Zielvorstellung stimmt der VdK vom Grundsatz her zu, vorausgesetzt, die Förderung wird an die Barrierefreiheit der Fahrzeuge gebunden. Wir haben allerdings erhebliche Zweifel, ob die beabsichtigte Ergänzung in § 2 Regionalisierungsgesetz (Begriffsbestimmung) alleine schon ausreichend ist, dieses Ziel zu erreichen.

Es bleibt völlig unklar, dass und wie es beim bestehenden Verteilerschlüssel des Regionalisierungsgesetzes erreicht werden könnte, Mittel für den genannten Taxenverkehr bereitzustellen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass von den Ländern nur ein kleiner Prozent-

satz von Mitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr und der allergrößte Teil für den Schienenpersonennahverkehr vorgesehen und verwendet wird, kann hier de facto wohl keine Lösung erwartet werden.

Daher muss es aus Sicht des VdK gelingen, eine stimmige Ergänzung in § 6 RegG (Verwendung) zu erwirken.

Sollte dies nicht gelingen beziehungsweise von vornherein aussichtslos sein, **fordert der VdK ein gesondertes Förderprogramm des Verkehrs mit barrierefreien Taxen zur Beseitigung der Unterversorgung mit Mobilitätsangeboten durch den Öffentlichen Personennahverkehr in ländlichen Gebieten und städtischen Randlagen.**

Denkbar wäre aus Sicht des VdK auch ein entsprechendes Ergänzungsprogramm zur novellierten Richtlinie zur Förderung des Absatzes von elektrisch betriebenen Fahrzeugen des BMWi (Umweltbonus), die am 16. November 2020 in Kraft getreten ist.

Zusatz vom 12. 02. 2021

Zur Diskussion über eine **Vorausbuchungsverpflichtung** gibt der VdK zu bedenken, dass eine Vorbestellfrist für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste eine einschneidende Diskriminierung bedeuten kann. Hintergrund ist, dass eine Reihe von Taxiunternehmen ihre wenigen barrierefreien Fahrzeuge, die auch zur Beförderung von während der Fahrt im Rollstuhl sitzenden Fahrgästen geeignet sind, als Mietwagen führen. Das hat seinen Grund in der Auflage bspw. der AOK, z. B. in Baden-Württemberg und Hessen, Krankenfahrten und Rollstuhlfahrertransporte ausschließlich nur dann zu vergüten, wenn sie mit Mietwagen ausgeführt werden. Eine Vorbestellfrist würde nicht nur diese Art der Beförderungen verzögern, es entstünde auch für alle anderen betroffenen Nutzenden, die auf ein barrierefreies Fahrzeug angewiesen sind, eine offensichtliche Benachteiligung, weil ihnen als Alternative kein barrierefreies Taxi mehr angeboten kann.