

**Deutscher Bundestag**  
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache  
20(15)155-D

Stellungnahme

öffentl. Anhörung am 17.04.2023



## Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

anlässlich der öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 17.04.2023

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

Telefon: 030 9210580-300  
Telefax: 030 9210580-310  
E-Mail: [sozialpolitik@vdk.de](mailto:sozialpolitik@vdk.de)

Berlin, 14.04.2023

*Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über 2,2 Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.*

*Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.*

*Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.*

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

Der vorliegende Gesetzesentwurf zum Allgemeinen Eisenbahngesetz dient der Umsetzung der EU-Verordnung 2021/782. Damit hat die Europäische Union die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr neu gefasst. Wesentliches Ziel ist es, die Rechte der Verbraucher zu stärken. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität und den Hilfeleistungen, die dafür notwendig sind.

Im Allgemeinen Eisenbahngesetz werden hierzu verschiedene Änderungen vorgenommen: Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Fahrgäste mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität (im Folgenden „zentrale Anlaufstelle“) sowie Regelungen zur barrierefreien elektronischen Kommunikation zur Einreichung von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen und zum Nachweis der Behinderung.

Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle ist den Mitgliedsstaaten nach der EU-Verordnung möglich, um Anträge auf Hilfestellung an Bahnhöfen entgegenzunehmen, einzelne Anträge auf Hilfeleistung an Bahnhofsbestreiber und Eisenbahnunternehmen weiterzuleiten und Informationen zur Barrierefreiheit bereitzustellen. In Deutschland soll diese zentrale Anlaufstelle nach dem Vorbild der Mobilitätsservice-Zentrale der Deutschen Bahn eingerichtet werden, die bisher Vergleichbares leistet.

Darüber hinaus soll im Zuge der Gesetzesänderung von der Ausnahmemöglichkeit nach Art. 2 Abs. 2 der EU-Verordnung Gebrauch gemacht werden. Das heißt, dass Verkehrsdienste des Schienenpersonenverkehrs, die ausschließlich aus Gründen historischen Interesses oder zu touristischen Zwecken betrieben werden, von den Regelungen der Verordnung (EU 2021/782) ausgenommen werden sollen.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Die EU-Verordnung verspricht in vielen Bereichen Vorteile und zusätzliche Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität, deren Rechte der VdK vertritt. Daher begrüßt der Sozialverband VdK grundsätzlich die Anstrengungen des deutschen Gesetzgebers, das geltende EU-Recht in Deutschland zur Anwendung zu bringen.

Leider gehen die Regelungen aus unserer Sicht an einigen Stellen nicht weit genug. Darüber hinaus lehnen wir eine pauschale Ausnahmeregel, wie in § 1 Absatz 4 vorgeschlagen, ab.

Um zu einer höheren Wirksamkeit der Regelungen beizutragen, würdigen wir in der Folge einzelne Aspekte kritisch. Dies soll dazu beitragen, dass die geplanten Regelungen das Ziel der EU-Verordnung vollständig erfüllt: Menschen mit Behinderungen soll die Möglichkeit gegeben werden, ihr Recht auf Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung gleichberechtigt wahrzunehmen.

## 2. Zu den Regelungen im Einzelnen

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

### 2.1. § 1 Anwendungsbereich, Wettbewerbsbedingungen

Die EU-Verordnung 2021/782 ermöglicht den Mitgliedsstaaten nach Artikel 2 Absatz 2, Dienste, die ausschließlich zu historischen oder touristischen Zwecken betrieben werden, vom Anwendungsbereich der Verordnung größtenteils auszunehmen. Diese Möglichkeit nimmt der Gesetzgeber wahr, indem in § 1 Absatz 4 des Gesetzentwurfes eine entsprechende Ausnahmeregel vorgesehen ist.

#### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Der Sozialverband VdK erkennt den hohen historischen, kulturellen und touristischen Wert eines solchen Angebots vollkommen an. Grundsätzlich ist es nachvollziehbar, dass eine vollständige Barrierefreiheit in bestimmten Fahrzeugen älteren Baujahrs unter verhältnismäßigen Anstrengungen nicht zu erreichen ist. Dies allerdings zum Anlass zu nehmen, diese Anbieter grundsätzlich aus der Verantwortung zur Herstellung von Barrierefreiheit zu entlassen, ist nicht sachgerecht. Aus diesem Grunde sollten die entsprechenden Anbieter dazu verpflichtet werden, sogenannte „angemessene Vorkehrungen“ zu treffen, die eine Nutzung durch Menschen mit Behinderungen dennoch möglich zu machen. Angemessene Vorkehrungen sind Handlungen zur Abwendung von Diskriminierungen wegen einer Behinderung. Definiert werden diese in Artikel 2 der UN-Behindertenrechtskonvention als „notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem besonderen Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichwertig mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen und ausüben können“.<sup>1</sup>

Hierzu gehören in unserem Fall Hublifte, Rampen oder andere Hilfsmittel, die den Zugang und die Nutzbarkeit für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen ermöglichen. Außerdem braucht es unter Umständen entsprechende Lautsprecher und Bildschirme sowie taktile Leitsysteme, um die Nutzung für Menschen mit Sinnesbeeinträchtigungen zu ermöglichen. Die Anbieter lediglich dazu verpflichtet werden, dieses mildere Mittel der angemessenen Vorkehrungen zu ergreifen und darüber Bericht erstatten. Das Mittel der angemessenen Vorkehrungen stellt

---

<sup>1</sup> Vgl.: Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (Hrsg.): Die UN-Behindertenrechtskonvention. Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, [online abrufbar unter: https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/Br oschuere\\_UNKonvention\\_KK.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.behindertenbeauftragter.de/SharedDocs/Downloads/DE/AS/PublikationenErklaerungen/Br oschuere_UNKonvention_KK.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (zuletzt abgerufen am 14.4.2023).

einen angemessenen Kompromiss dar. Er erkennt an, dass die Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit der entsprechenden historischen und touristischen Angebote nur unter größten Anstrengungen möglich wäre. Andererseits wird aber Gegenstand und Zielen der EU-Verordnung sowie Artikel 3 GG Rechnung getragen, welche die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ausschließen sollen.

## **2.2. § 10a Zentrale Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität**

Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität begrüßen wir als VdK ausdrücklich. Unter den aktuellen Bedingungen im öffentlichen Verkehr verspricht sie wertvolle Hilfestellungen leisten zu können, um die Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Ihre gesetzliche Verankerung im Allgemeinen Eisenbahngesetz kann Rechtssicherheit für unsere Mitglieder schaffen.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Eine gesetzliche Vorschrift führt dazu, dass alle Eisenbahnunternehmen, ob bereits auf dem deutschen Markt vertreten oder nicht, zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Aus Sicht des VdK war es deswegen sinnvoll, das Gesetz so zu formulieren, dass die Akteure nicht nur zusammenzuarbeiten „haben“, sondern zusammenarbeiten „müssen“.

Leider wird gesetzgeberisch weiterhin nicht der Umfang der Leistungen festgehalten, die von der zu schaffenden zentralen Anlaufstelle zu erbringen sind. Anders als in der EU-Verordnung, wo dies in Artikel 23 „Hilfeleistungen an Bahnhöfen und im Zug“ explizit geregelt ist.

Der VdK spricht sich weiterhin dafür aus, diese Regelungslücke zu schließen und die konkreten Aufgaben der zu schaffenden zentralen Anlaufstelle explizit zu benennen. Gleiches sollte zudem für die Aufgaben der Bahnhofsbetreiber und der Eisenbahnunternehmen gelten, die in Artikel 23 der EU-Verordnung festgeschrieben sind. Gegebenenfalls wäre hierzu die Ergänzung eines Paragraphen im Allgemeinen Eisenbahngesetz notwendig, falls dies nicht im Zusammenhang mit den Aufgaben der zentralen Anlaufstelle, deren Träger die Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbestreiber sein sollen, geregelt werden kann.

Allein dann, wenn die Regelungen im Gesetz explizit erfasst sind, ist es möglich, einen Sanktionskatalog aufzustellen, der bei Nichterbringung von gesetzlich vorgeschriebenen Hilfeleistungen zu greifen hat. Denn leider ist zu beobachten, dass die bestehende Mobilitätsservice-Zentrale nicht an allen Stellen und nicht zu jeder Zeit die selbstgesteckten Anforderungen und die Anforderungen der mobilitätseingeschränkten Reisenden erfüllen kann. Erfahrungsgemäß führen abschreckende ordnungsrechtliche Maßnahmen dazu, dass sich Anbieter an die entsprechenden Regelungen halten. In Anbetracht der Relevanz einer störungsfreien Kette von Unterstützungsleistungen im Reiseverkehr erscheint es uns daher angebracht, entsprechende Sanktionen festzulegen. Menschen mit Behinderungen müssen vor einem Stranden fernab ihres Zielbahnhofes beziehungsweise unverhältnismäßig langen Wartezeiten geschützt werden. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Beeinträchtigungen der betreffenden Gruppe.

Die angesprochenen Missstände sind ebenso bekannt, wie die Tatsache, dass die zu schaffende Anlaufstelle nahtlos an das bestehende Angebot anknüpfen soll. Aus diesem Grund erschließt es sich nicht, wieso eine Evaluierung der Neuregelung des § 10a über die zentrale Anlaufstelle erst fünf Jahre nach Inkrafttreten der Regelungen durchgeführt werden soll. Deshalb erscheint es uns sinnvoll, schnellstmöglich eine Evaluation durchzuführen, beispielsweise ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes. Eine zusätzliche Evaluation entsprechend des Gesetzesentwurfes 5 Jahre nach Inkrafttreten der Regelung, also im Jahr 2030, müsste aus Sicht des Sozialverbands VdK weiterhin stattfinden.

Ganz besonders wichtig bei der Etablierung der neuen zentralen Anlaufstelle sind das Personal und dessen Schulung. Dieser zentralen Stellung wird in der EU-Verordnung in den Artikeln 23 und 26 Rechnung getragen. Aus unserer Sicht fehlen äquivalente Regelungen im bisherigen Gesetzesentwurf weiterhin. Um die bestehenden Probleme bei der Bereitstellung von Unterstützungsleistungen im Alltag mobilitätseingeschränkter Reisender zu beheben, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, den Kreis derer, die Hilfestellungen geben dürfen, zu erweitern. Dies sollte im Allgemeinen Eisenbahngesetz ebenso geregelt werden, wie die Servicezeiten der neu einzurichtenden Stelle. Bei den Servicezeiten sollte das Prinzip gelten, dass es Menschen mit Unterstützungsbedarf möglich sein muss, alle angebotenen Züge an besteigen zu können.

Mit Sorge haben wir festgestellt, dass nach § 10a Absatz 4 die „angemessenen Kosten für Betrieb und Nutzung der zentralen Anlaufstelle [...] zwischen den nach Absatz 1 Verpflichteten nach einem von diesen festgesetzten Schlüssel aufzuteilen [sind].“ Diese Formulierung erscheint uns in Anbetracht der Wichtigkeit der Anlaufstelle für die Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu vage. Aus diesem Grunde sollte ein Kostenverteilungsschlüssel definiert werden, damit kein Spielraum entsteht, in dem sich einzelne Anbieter ihren Anteils an den Kosten für die Barrierefreiheit entledigen können. Möglich wäre dabei ein Prozess, nach dem die einzurichtende Anlaufstelle in einem internen und eigenständigen Prozess eine Budgetplanung aufstellt, die für die Bereitstellung eines flächendeckenden und robusten Unterstützungsangebots ausreicht. Die nach Absatz 1 verpflichteten Eisenbahnunternehmen und Betreiber der Bahnhöfe müssten ihren Anteil der Kosten dann in Abhängigkeit von ihren Passagierzahlen übernehmen.

### **2.3. § 12b Elektronische Kommunikation bei Erstattungs- und Entschädigungsanträgen**

Der VdK begrüßt die Regelung, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen dazu verpflichtet werden sollen zum Einreichen von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen eine Form der barrierefreien Kommunikation in elektrischer Form zur Verfügung zu stellen.

#### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Um den angestrebten Regelungszweck zu erfüllen, wäre es sinnvoll, die „barrierefreie Kommunikation in elektronischer Form“ zu präzisieren. Anbieten würde sich hierfür die jeweils aktuelle Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (aktuell: Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0). Sie sollte aus unserer Sicht im Gesetz explizite Erwähnung finden.

## 2.4. § 38 (10) Weitere Übergangsvorschriften

In § 38 (10) beabsichtigt der Gesetzgeber die Fristen zu regeln, zu denen Hilfebedarf in der zentralen Anlaufstelle bei grenzüberschreitenden Fahrten angemeldet sein muss. Es wird Bezug genommen auf Artikel 24 der EU-Verordnung 2021/782 in dem die Voraussetzungen für das Erbringen von Hilfeleistungen geregelt werden. So soll für Fahrten innerhalb eines Landes eine Frist von 24 Stunden gesetzt werden. Für grenzüberschreitende Fahrten ist eine Frist von maximal 36 Stunden zulässig, allerdings nur bis spätestens zum 30. Juni 2026. Ab dann ist auch in dem Fall eine maximale Frist von 24 Stunden zulässig.

### **Bewertung des Sozialverbands VdK**

Die hier vorgeschlagenen Regelungen entsprechen aus Sicht des Sozialverbands VdK dem, was unter den aktuellen Bedingungen möglich erscheint. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens sollte allerdings zum Ausdruck kommen, dass Fristen zur Voranmeldung von Hilfeleistungen dem gleichen Recht auf Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung aller EU-Bürger widersprechen. Laut UN-BRK sollte es auch Menschen mit Behinderungen möglich sein, spontan zu reisen. Das Gesetz sollte deshalb aufzeigen, wie dieses Menschenrecht in Zukunft einlösbar gemacht werden soll. Dies ginge einerseits durch eine durchgängig robust barrierefreie Gestaltung von Bahnhöfen und Fahrzeugen. Eine andere Möglichkeit ist die Aufstockung der Ressourcen vor Ort, sodass sich Reisende mit Unterstützungsbedarf sicher sein können, auch ohne Voranmeldung Hilfestellungen zu erhalten.