

„Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“

Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG



Erarbeitet durch eine ad-hoc-Arbeitsgruppe der
Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV
der kommunalen Spitzenverbände
September 2014

Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände Arbeitsgruppen "Planung" und "Vergabe"

Mitglieder der ad-hoc-Arbeitsgruppe der BAG ÖPNV zur Erstellung der vorliegenden Handreichung:

Dirk Bräuer	Stadt Chemnitz (Leitung)
Dr. Markus Brohm	Deutscher Landkreistag
Kay Busche	Minden-Herforder-Verkehrsgesellschaft
Dr. Christoph Groneck	Rhein-Sieg-Kreis
Carsten Hansen	Deutscher Städte- und Gemeindebund
Markus Heeren	Verkehrsverbund Rhein-Neckar GmbH
Thomas Kiel	Deutscher Städtetag
Stephanie Murre	Kommunale Verkehrsgesellschaft Lippe
Irene Murschel	Freie und Hansestadt Hamburg
Hartmut Reinberg-Schüller	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
Roland Schmidt	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft
Thomas Spitzbart	Stadt Erfurt
Gabi Zauke	Stadt Solingen
Viktor Zitzmann	traffiQ Frankfurt am Main
Helga Zoltowski	Kreis Neuwied

Stand der Veröffentlichung: 26. September 2014

Die ad-hoc-Arbeitsgruppe dankt allen Kolleginnen und Kollegen, die sie durch Zuarbeiten und Korrekturen unterstützt haben. Ein besonderer Dank geht an Dr. Markus Rebstock von der Fachhochschule Erfurt sowie an den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen für ihre hilfreichen Anregungen.

Diese Hinweise sind das Ergebnis von Beratungen der ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände. Sie verstehen sich als Hilfestellung von Praktikern für Praktiker. Von den Fach- und Beschlussgremien der kommunalen Spitzenverbände wurden sie weder beschlossen noch beraten.

Inhalt

Kernaussagen zum Umgang mit der Zielbestimmung des PBefG	4
1 Einleitung.....	5
1.1 Schaffung von Barrierefreiheit – Herausforderung und Chance.....	5
1.2 Die PBefG-Regelungen zur Barrierefreiheit.....	5
2 Reichweite und Frist der „vollständigen Barrierefreiheit“	7
2.1 Begriff „vollständige Barrierefreiheit“	7
2.2 Zielgruppe der Maßnahmen zur Barrierefreiheit	8
2.3 Regelwerke und technische Normen	10
2.4 Politische Zielbestimmung und Regel-Ausnahme-Prinzip.....	13
2.5 Ermessensspielräume und Klagerisiken	13
3 Aspekte eines barrierefreien ÖPNV im Überblick.....	14
3.1 Grundlagen	14
3.2 Fahrzeuge und Infrastruktur	16
3.3 Information und Kommunikation	18
3.4 Betrieb und Dienstleistungen.....	20
4 Hinweise zur Gestaltung des Nahverkehrsplanes	21
4.1 Politische Zielvorgabe und lokale Standards	21
4.2 Bestandsaufnahme und Aufbau Haltestellenkataster	22
4.3 Prioritätenbildung	24
4.4 Ausnahmen im Nahverkehrsplan.....	26
4.5 Maßnahmenplan	26
4.6 Umgang mit flexiblen Bedienungsformen	26
5 Beteiligung Betroffener und Zusammenspiel der Akteure	28
5.1 Beteiligung Betroffener und ihrer Interessenverbände.....	28
5.2 Zusammenspiel der Akteure.....	29
6 Finanzierung.....	33
Verzeichnis der Abbildungen.....	35

Kernaussagen zum Umgang mit der Zielbestimmung des PBefG

Den kommunalen Aufgabenträgern wird empfohlen, sich an folgenden Kernaussagen zum Umgang mit den Vorgaben der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) zur Barrierefreiheit zu orientieren:

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

1 Einleitung

1.1 Schaffung von Barrierefreiheit – Herausforderung und Chance

Die zum 01.01.2013 in Kraft getretene Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)¹ enthält auch neue Regelungen zur Barrierefreiheit. Im Unterschied zu anderen Kriterien, wie zum Beispiel den Umweltstandards oder zu Umfang und Qualität des Angebotes, hat der Gesetzgeber für die Schaffung eines barrierefreien Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eine politische Zielbestimmung im PBefG verankert: Die Aufgabenträger werden verpflichtet, in den Nahverkehrsplänen (NVP) die Belange von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, bis zum 01.01.2022 eine vollständig barrierefreie Nutzung der öffentlichen Nahverkehrsangebote zu erreichen.

Dies verdeutlicht den politischen und gesetzgeberischen Anspruch, in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention² schon bis 2022 die Barrierefreiheit auf den gesamten ÖPNV in Deutschland auszudehnen. Diese bedeutsame gesamtgesellschaftliche Aufgabe wird als politische Zielbestimmung verankert. Diese Zielstellung ist nicht zuletzt mit Blick auf den demografischen Wandel zu begrüßen. Ein barrierefreier ÖPNV bietet mehr Komfort und Zugänglichkeit für alle Fahrgäste, unabhängig von speziellen Bedürfnissen oder einer möglichen temporären oder dauerhaften Behinderung. Menschen mit Kinderwagen werden ebenso profitieren wie ältere und kranke Menschen mit Gehhilfen. Bei den Betroffenen weckt die Formulierung im neuen PBefG große Hoffnungen, gerade durch das politische Ziel eines barrierefreien ÖPNV bis zum 01.01.2022.

Die Pflicht zur Berücksichtigung dieses Ziels wirft bei den ÖPNV-Aufgabenträgern Fragen auf, zumal eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe der Interpretation bedarf. Hierbei soll mit den vorliegenden Hinweisen eine Hilfestellung gegeben werden. Zunächst erfolgt in Kapitel 2 eine Klärung der Frage, was unter „vollständiger Barrierefreiheit“ zu verstehen ist, welche Zielgruppe angesprochen wird, welche Regelwerke heranzuziehen sind und wie mit der politischen Zielbestimmung und mit dem Regel-Ausnahme-Prinzip umgegangen werden sollte. Die Elemente eines barrierefreien ÖPNV werden im Überblick in Kapitel 3 dargestellt. Dabei versteht sich die Handreichung aber ausdrücklich nicht als fachliches Regelwerk. Hierfür wird auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik verwiesen. Umfassend dargestellt werden anschließend in Kapitel 4 Hinweise zur Gestaltung des NVP. Es folgen in Kapitel 5 Erläuterungen zum Zusammenspiel der Aufgabenträger mit anderen Akteuren, wie zum Beispiel den Verkehrsunternehmen und den Baulasträgern sowie zur Beteiligung der Verbände und Beiräte der Betroffenen. Das abschließende Kapitel 6 befasst sich mit der Finanzierung der Umsetzung der politischen Zielvorgabe.

1.2 Die PBefG-Regelungen zur Barrierefreiheit

Gesetzlicher Ausgangspunkt ist die Regelung in § 8 Abs. 3 PBefG, die sich an die Aufgabenträger richtet und den Bezugspunkt für die weiteren Normen im novellierten PBefG mit Bezug zur Barrierefreiheit bildet:

„(...)Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aus-

¹ PBefG i. d. F. der Bekanntmachung v. 08.08.1990 (BGBl I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 14.12.2012 (BGBl I S. 2598).

² UN-Behindertenrechtskonvention (vom 13.12.2006) „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (in Deutschland durch Zustimmungsgesetz 2009 in Kraft getreten), verpflichtet Vertragsstaaten u. a.: geeignete Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen und Zugangsbarrieren zu treffen (Art. 9) und persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen (Art. 20).

sagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplanes sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkter Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen(...).“

Die Länder werden in § 62 Abs. 2 PBefG ermächtigt, Übergangsbestimmungen zu erlassen:

„Soweit dies nachweislich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist, können die Länder den in § 8 Absatz 3 Satz 3 genannten Zeitpunkt abweichend festlegen sowie Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen.“

Weiterhin nimmt das PBefG Bezug zur Barrierefreiheit im ÖPNV in den §§ 12 und 13 zur Beantragung und zur Erteilung von Liniengenehmigungen, adressiert an die Verkehrsunternehmen (§ 12 PBefG) bzw. an die Genehmigungsbehörden (§ 13 PBefG):

§ 12 Abs. 1 PBefG legt für den Antrag zur Erteilung einer Liniengenehmigung fest:

„Der Antrag auf Erteilung der Genehmigung soll enthalten

1. in allen Fällen

(...)

c) eine Darstellung der Maßnahmen zur Erreichung der möglichst weitreichenden barrierefreien Nutzung des beantragten Verkehrs entsprechend den Aussagen im Nahverkehrsplan (§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG)

Gemäß § 13 Abs. 2a PBefG kann eine Liniengenehmigung versagt werden:

„wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Absatz 3 nicht in Einklang steht.“

Dagegen ist die Genehmigung zu erteilen:

„wenn der beantragte (...) Verkehr mindestens dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorabbekanntmachung beschriebenen weitergehenden Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht. Als wesentlich gelten grundsätzlich Abweichungen von Anforderungen (...) und zur Barrierefreiheit.“

Einschränkend ist hier festgelegt:

„Sofern diese Abweichungen Anforderungen betreffen, die über das bisherige Verkehrsangebot hinausgehen, sind sie nur dann wesentlich, wenn der Unternehmer, der diesen Verkehr bisher betrieben hat, hierzu angehört wurde und diese Anforderungen für die ausreichende Verkehrsbedienung erforderlich sind.“

Daraus ergeben sich folgende wesentlichen Änderungen im PBefG hinsichtlich der Barrierefreiheit:

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

Von der Regelung in § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG sind grundsätzlich alle vom NVP betroffenen Verkehrsmittel des ÖPNV erfasst, wie sie in § 8 Abs. 1 PBefG definiert sind. Neben Bussen gehören dazu auch Schienen- oder leitungsgebundene Fahrzeuge. Darüber hinaus erstrecken sich die in NVP enthaltenen Aussagen auch auf flexible Bedienformen, soweit diese nach § 8 Abs. 2 PBefG im ÖPNV eingesetzt werden. Sie ersetzen bzw. ergänzen in Zeiten schwacher Auslastung regelmäßig die Linienverkehre, die in § 8 Abs. 1 PBefG genannt sind und verdichten den Verkehr in Räumen geringer Nachfrage. Nicht über das PBefG abgedeckt sind Angebote des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), selbst dann, wenn diese Bestandteil des Nahverkehrsplans sind. Hier liegt eine gewisse Inkonsequenz der PBefG-Regelung vor.³

Verkehrsangebote außerhalb des NVP, z. B. freigestellter Schülerverkehr oder Bürgerbusse, brauchen dementsprechend auch im NVP nicht hinsichtlich der Schaffung von Barrierefreiheit berücksichtigt zu werden. Es ist eine Frage der praktischen Handhabung und vor allem der politischen Entscheidung vor Ort, ob die politische Zielvorgabe, bis 2022 für den gesamten ÖPNV eine Barrierefreiheit sicher zu stellen, auch auf diese Verkehrsangebote ausgedehnt werden sollte.

2 Reichweite und Frist der „vollständigen Barrierefreiheit“

2.1 Begriff „vollständige Barrierefreiheit“

Ein Begriff, der für viele Diskussionen und Missverständnisse sorgt, ist die „vollständige Barrierefreiheit“, die zum 01.01.2022 erreicht werden soll. Der Begriff der „vollständigen Barrierefreiheit“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff. Weder der Gesetzestext noch die Gesetzesbegründung enthalten dabei allerdings nähere Hinweise, was unter einer „vollständigen“ Barrierefreiheit zu verstehen sein soll.

Betrachtet man das Gesetzgebungsverfahren, wird zunächst zumindest deutlich, dass der Gesetzgeber bei dem Begriff der „vollständigen“ Barrierefreiheit nicht von einer vollständigen Nachbesserung des bestehenden ÖPNV-Systems schon bis 2022 ausging, sondern von einer *schrittweisen* Umsetzung im Rahmen anstehender Modernisierungs- und Investitionsmaßnahmen und -zyklen⁴.

Dieses Verständnis findet auch im Wortlaut von § 8 Abs. 3 PBefG seinen Niederschlag: Indem der Gesetzgeber formuliert, dass bei Aufstellung des Nahverkehrsplan das „*Ziel zu berücksichtigen*“ ist, bis 01.01.2022 „*für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen*“, wird (lediglich) die Verpflichtung ausgesprochen, im Rahmen der Nahverkehrsplanung (und bei nachfolgenden Umsetzungsmaßnahmen) das *Ziel* zu verfolgen, bis 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen; die Aufgabenträger werden dagegen nicht verpflichtet, die im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bestehenden Barrieren bis zu diesem Zeitpunkt auch tatsächlich bereits vollständig ausgeräumt zu haben. Vielmehr hat der Gesetzgeber lediglich die Erwartung, dass bei Berücksichtigung dieses Ziels im Rahmen der Planungen und üblichen Modernisierungszyklen bereits bis 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen ist. Dies verdeutlichen nicht zuletzt die Gesetzesmaterialien zu der in § 21 PBefG geregelten Betriebspflicht des Unter-

³ vgl. Winnes/Sarikaya: Kommentierung des § 8 Abs. 3 PBefG, in: Saxinger/Winnes: Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Nr. 21.08.3, 5. Erg.-liefrg. August 2014, § 8 Abs. 3, Rdnr. 60 ff.

⁴ Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 17/7046, S. 12: „Dabei ist klar, dass insbesondere die Infrastruktur nicht losgelöst von Modernisierungsmaßnahmen nur zum Zwecke der Herstellung von Barrierefreiheit umfangreich modernisiert werden kann. Gleiches gilt für den Ersatz von Fahrzeugen insbesondere Schienenfahrzeugen. In jedem Fall muss aber sichergestellt sein, dass bei Modernisierungsmaßnahmen oder bei Fahrzeugneubeschaffungen ohne Ausnahme für Barrierefreiheit gesorgt wird“.

nehmers, die ebenfalls auf den Zeitpunkt 01.01.2022 Bezug nehmen und einen Zeitraum von 10 Jahren für „grundsätzlich ausreichend“ halten, um z.B. beim Ersatz von Fahrzeugflotten auf barrierefreie Alternativen umzustellen⁵. Spätestens zum 01.01.2022 müssen dann allerdings 100% der Modernisierungen und Investitionen nur mit barrierefreien Alternativen erfolgen, soweit nicht Ausnahmen gem. § 8 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) konkret benannt und begründet werden oder auf Landesebene von der Regelung des § 62 Abs. 3 PBefG Gebrauch gemacht wird.

In jedem Falle bleibt die Definition von Barrierefreiheit von dem Begriff der „vollständigen“ Barrierefreiheit unberührt. Aus der PBefG-Novelle ergeben sich keinesfalls neue technische oder inhaltliche Anforderungen an die Barrierefreiheit im ÖPNV. Was „barrierefrei“ ist, leitet sich auch weiterhin auf Grundlage von § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes⁶ des Bundes (BGG) aus den allgemein anerkannten Regeln der Technik ab. „Vollständige Barrierefreiheit“ im Sinne einer Freiheit von Hemmnissen und Hürden für alle Formen von Behinderungen ist unmöglich und damit rechtlich nicht regelungsfähig. Das Konzept „Barrierefreiheit“ ist und bleibt ein Kompromiss zwischen verschiedenen Anforderungen unterschiedlicher Gruppen von mobilitätseingeschränkten Menschen, um ein Optimum für möglichst alle Formen von Einschränkungen zu erzielen. Dies findet seinen Niederschlag in differenzierten Darstellungen in den anerkannten Regeln der Technik (siehe Abschnitt 2.3).

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

2.2 Zielgruppe der Maßnahmen zur Barrierefreiheit

Eine weitere Formulierung im PBefG sorgt für Diskussionen. Nach der alten Fassung des PBefG sollten die Belange *behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung* Berücksichtigung finden. Nunmehr soll Barrierefreiheit für *in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen* erreicht werden. Auf die Frage, von welcher Zielgruppe die Aufgabenträger in der Aufstellung eines NVP ausgehen sollen, gibt es zwei unterschiedliche Perspektiven.

Nach einer juristischen Auslegung⁷ des § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG wird davon ausgegangen, dass der Gesetzgeber einen engeren Behinderungsbegriff verwendet, als die UN-Behindertenrechtskonvention, das BGG und die Behindertengleichstellungsgesetze vieler Bundesländer oder das Neunte Buch des Sozialgesetzbuches. Demnach soll der Behinderungsbegriff des § 8 Abs.3 Satz 3 PBefG Menschen mit seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen nicht erfassen. Gleichwohl wird aber auch auf mögliche auftretende Abgrenzungsschwierigkeiten hingewiesen, wenn beispielsweise Menschen, die *„nicht auf Grund körperlicher, sondern gerade durch ihre seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen in ihrer Mobilität eingeschränkt sind“*.

Andererseits verwenden die ÖPNV-Gesetze bzw. die Gleichstellungsgesetze der Länder nach wie vor weitgehend die Begrifflichkeit *„behinderter und anderer Menschen mit Mobili-*

⁵ BT-Drs. 17/7046 S. 20: „Die Unternehmen aber auch die Aufgabenträger benötigen ausreichend zeitlichen Vorlauf, um sich in ihrer Investitionsplanung verbindlich auf die zukünftigen Anforderungen zur Barrierefreiheit einstellen zu können. Grundsätzlich scheint daher ein Zeitraum von zehn Jahren ausreichend, damit z. B. bei dem Ersatz der Fahrzeugflotte auf barrierefreie Investitionsalternativen umgestellt werden kann. Im Bereich des Fernbusses ist mit neuen Angeboten zu rechnen, die innerhalb von fünf Jahren im Regelfall auch mit barrierefreien Fahrzeugen durchgeführt werden können“.

⁶ Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (Behindertengleichstellungsgesetz - BGG) vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468).

⁷ Saxinger, Andreas: Die neuen Vorschriften zur Barrierefreiheit im ÖPNV - Was auf Unternehmen, Aufgabenträger und Bundesländer zukommt; In: Der Nahverkehr 2013, H. 7-8, S. 145-147.

tätsbeeinträchtigung“. Insofern verhält sich ein Aufgabenträger gesetzeskonform, wenn er die Belange von Menschen mit seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen in der Umsetzung der gesetzlichen Zielbestimmung mit berücksichtigt.

Eine mögliche Erklärung dafür, warum im PBefG der besondere Hinweis auf Menschen mit sensorischen Einschränkungen erfolgt, ist, dass in der Vergangenheit Barrierefreiheit oft mit der Nutzbarkeit des ÖPNV durch Menschen, die auf einen Rollstuhl angewiesen sind, gleichgesetzt wurde. Als „barrierefrei“ galten Haltestellen, bei denen Reststufe und Restspalt am Einstieg durch bauliche und fahrzeugseitige Maßnahmen minimiert waren. Das hilft vielen Fahrgästen. Aber für Menschen, die aus anderen Gründen in ihrer Mobilität beeinträchtigt sind, reicht das nicht. Durch die Nennung von Menschen, deren Vermögen zu sehen oder zu hören eingeschränkt ist, soll der Fokus auch auf sie gelenkt werden. Hier wäre es im Gesetztext hilfreich gewesen, „insbesondere“ auf diese Gruppe hinzuweisen. Es wurde jedoch eine andere Formulierung gewählt. Vorstellbar ist auch, dass man für Menschen mit kognitiven Einschränkungen seitens des Gesetzgebers eher von individuellen Lösungen zur Sicherung ihrer Mobilität ausgegangen ist, die in den für NVP typischen eher generalisierenden Aussagen nicht verankert werden können.



Abbildung 1: Übersicht Mobilitätseingeschränkte Menschen (Quelle: H BVA, Bild 1)⁸

⁸ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) - (Hrsg.): Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen H BVA, Ausgabe 2011, Köln; nach Rebstock, Markus: Instrumente der Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV – Fallstudie zur Anwendbarkeit in ländlich geprägten Tourismusregionen, Erfurt 2009. Wiedergabe der Grafik aus den H BVA Ausgabe 2011 mit Erlaubnis der FGSV. Maßgebend für das Anwenden des FGSV-Regelwerkes ist dessen Fassung mit dem neuesten Ausgabedatum, die beim FGSV Verlag, Wesseling Str. 17, 50999 Köln, www.fgsv-verlag.de, erhältlich ist.

Aus fachlicher Perspektive wird den ÖPNV-Aufgabenträgern empfohlen, sich - unabhängig von der formalen juristischen Sichtweise in Auslegung des PBefG - in der praktischen Arbeit am NVP an einem zeitgemäßen Begriff von Behinderung zu orientieren, wie er unter anderem in der UN-Behindertenrechtskonvention zu finden ist: *„Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“*

Das Konzept eines „Designs für Alle“ schließt niemanden aus. Einschränkungen der geistigen Fähigkeiten (Verständnis- und Lernfähigkeit) oder der seelischen Gesundheit sind mit den herkömmlichen Maßnahmenansätzen der Barrierefreiheit im ÖPNV bislang nur begrenzt auszugleichen. Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Baulastträger sollten sich dennoch um diese Personengruppen Gedanken machen. Auch innerhalb des Kreises der sensorisch eingeschränkten Menschen gibt es Personengruppen, für die es absehbar keinen barrierefreien ÖPNV geben kann und die immer auf eine Assistenz angewiesen sind, zum Beispiel taubblinde Menschen. Bei den motorisch eingeschränkten Personen gibt es Menschen, die beispielsweise nur liegend im Rollstuhl befördert werden können und daher mit dem ÖPNV nicht befördert werden können. Diese Beispiele veranschaulichen die Komplexität verschiedener Bedürfnisse im Hinblick auf die Barrierefreiheit.

Soweit nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik möglich, sollten alle Barrieren abgebaut und eine Teilhabe aller an der Nutzung des ÖPNV ermöglicht werden. Letztlich können unter anderem auch Menschen mit Lern- oder Sprachschwierigkeiten Kunden des ÖPNV sein, und es sollte im Interesse der Aufgabenträger wie der Verkehrsunternehmen liegen, auch ihnen die Nutzung des ÖPNV weitgehend zu erleichtern.

Typischerweise geht die Fähigkeit komplexe Sachverhalte zu erfassen, mit zunehmendem Lebensalter zurück. Kognitive Einschränkungen dürfen auch vor diesem Hintergrund im ÖPNV nicht unberücksichtigt bleiben. Der demografische Wandel wird zu deutlichen Veränderungen in der Kommunikation mit den Kunden im ÖPNV führen müssen. Eine besondere Herausforderung stellt in diesem Zusammenhang auch die zu erwartende Zunahme an Demenzerkrankungen dar. Dass bestimmte Lösungsansätze erst noch entwickelt oder verfeinert werden müssen, gehört zur Prozesshaftigkeit von Barrierefreiheit. Diese kann nicht von einem Tag auf den anderen „vollständig“ umgesetzt werden, sondern bleibt immer ein Prozess der Annäherung an ein Ideal.

Den Aufgabenträgern ist also – auch wenn dies möglicherweise über den engeren Wortlaut von § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG hinausgeht – zu empfehlen, im NVP die Belange von Menschen mit körperlichen, sensorischen, sprachlichen, kognitiven Behinderungen sowie von Menschen mit sonstigen Mobilitätseinschränkungen insgesamt zu berücksichtigen, ohne bestimmte Teilgruppen auszunehmen.

2.3 Regelwerke und technische Normen

Die fachliche Konkretisierung der rechtlichen Verpflichtungen zur Barrierefreiheit liefern die allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie weitere aktuelle Regelwerke und Veröffentlichungen. Die Definition der örtlichen Standards zur Barrierefreiheit, die dem NVP zu Grunde gelegt werden, obliegt aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände den Aufgabenträgern vor Ort auf Basis der allgemein anerkannten Regeln der Technik in Abstimmung mit den Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten, den Verbänden der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgästen sowie den Fahrgastverbänden.

Die Standard-Regelwerke für den Entwurf und Betrieb von Verkehrsanlagen bezogen auf die Barrierefreiheit im ÖPNV, herausgegeben von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. (FGSV) sind:

- „Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen – H BVA 2011“
- „Empfehlungen für Anlagen des ÖPNV – EAÖ 2012“.

Eine sehr umfangreiche Übersicht und eine umfassende „good practice“-Sammlung zu allen Fragen der Barrierefreiheit im ÖPNV liefert das vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) herausgegebene Handbuch „Barrierefreier ÖPNV in Deutschland“, welches 2012 in einer aktualisierten Fassung erschienen ist.

Zu den wesentlichen Normen des Deutschen Instituts für Normung e.V. (DIN) gehören:

- E-DIN 18040-3 (2014): Barrierefreies Bauen — Planungsgrundlagen - Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum, Normausschuss Bau → ersetzt DIN 18024-1 Barrierefreies Bauen - Teil 1: Straßen, Plätze, Wege, öffentliche Verkehrs- und Grünanlagen sowie Spielplätze; Planungsgrundlagen, Normausschuss Bau
- DIN 32975 (2009): Gestaltung visueller Informationen im öffentlichen Raum zur barrierefreien Nutzung, Normausschuss Medizin
- DIN 32984 (2011): Bodenindikatoren im öffentlichen Raum, Normausschuss Medizin
- DIN 18040-1 Barrierefreies Bauen - Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude, Normausschuss Bau

Als zentrale DIN-Norm sollten die Aufgabenträger die zukünftige DIN 18040-3: „Barrierefreies Bauen - Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum“ des Normenausschusses Bau ansehen, deren Herausgabe in Kürze bevorsteht. Von den Autoren wurde versucht, die fachliche Klammer zu den Regelwerken der FGSV herzustellen, sodass beide Regelwerke miteinander weitgehend kompatibel sind und sich ergänzen. Bei der zukünftigen Anwendung der DIN 18040-3 ist zu berücksichtigen, dass diese für den Neubau von Verkehrs- und Außenanlagen gilt, sinngemäß aber auch für Aus- und Umbauten, Modernisierungen und Nutzungsänderungen im bestehenden Verkehrs- und Freiraum angewendet werden sollte.

Aus rechtlicher Sicht kann sich der Anwender von technischen Normen darauf verlassen, dass, wenn er sich an diese hält, auch die Gerichte davon ausgehen, dass die ausgeführte Arbeit den anerkannten Regeln der Technik entspricht. Der Anwender muss seinerseits nicht den Nachweis erbringen, dass seine Lösungen tatsächlich Barrierefreiheit herstellen, sofern er die Regelwerke beachtet hat. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik geben die der Überzeugung der Mehrheit der anerkannten Fachleute und die der Praxis entsprechenden Vorgehensweisen und technischen Anforderungen wider. Zum Entstehungsprozess aller aktuellen Regeln der Technik gehört auch ein intensiver Abstimmungs- und Beteiligungsprozess der Behindertenverbände.

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik stellen also die maßgebliche Bewertungs- und Orientierungshilfe dar, um die Belange der Barrierefreiheit angemessen berücksichtigen zu können. Für deren Umsetzung sollten sich die beteiligten Akteure an nachfolgender Empfehlung orientieren:

„Das Ziel einer barrierefreien Verkehrsanlage kann prinzipiell auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Dies gilt insbesondere für Gestaltungs- und Bauvarianten, die auf lokaler Ebene bereits seit längerer Zeit eingeführt wurden und nachweislich den funktionalen Zweck auch heute noch erfüllen sowie von Seiten der Nutzenden eine akzeptierte Lösung darstellen. Gleichwohl sollte auch in diesen Kommunen eine Überprüfung bestehender Standards zur barrierefreien Gestaltung von Verkehrsanlagen erfolgen, um auf Basis der Regelwerke, die den aktuellen Stand der Technik darstellen, die Anpassung vorhandener Lösungen zu überprüfen.“ (H BVA⁹).

Eine entsprechende Schutzzielklausel ist auch im vorliegenden Entwurf der DIN 18040-3 enthalten: „Die mit den Anforderungen nach dieser Norm verfolgten Schutzziele können auch auf andere Weise als in der Norm festgelegt erfüllt werden.“

⁹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV) - (Hrsg.): Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen H BVA, Ausgabe 2011, Köln, Abschnitt 0, „Einordnung des Regelwerkes“. Maßgebend für das Anwenden des FGSV-Regelwerkes ist dessen Fassung mit dem neuesten Ausgabedatum, die beim FGSV Verlag, Wesseling Str. 17, 50999 Köln, www.fgsv-verlag.de, erhältlich ist.

Verschiedene Länder und Aufgabenträger(-organisationen) sowie Verbände haben, z. T. in Kooperation mit den Behindertenverbänden eigene Grundsätze, Regelwerke und Hinweise zur Barrierefreiheit erarbeitet. Hervorzuheben sind hier zum Beispiel:

- Checklisten des Thüringer Ministeriums für Bau, Landesentwicklung und Verkehr mit Mindeststandards im Rahmen von ÖPNV-Förderverfahren u. a. für Regional-, Stadtbus- und Straßenbahnhaltestellen, Verknüpfungspunkte und Zugangsstellen, ÖPNV-Fahrzeuge sowie Fahrgast- und Informationssystemen: Quelle: www.thueringen.de/th9/tmblv/verkehr/oepnv/investition/checklisten/
- Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie des Landes Rheinland-Pfalz „Barrierefreiheit in NVP des ÖPNV in Rheinland-Pfalz“ (2013) mit Anforderungsprofilen für einen barrierefreien ÖPNV (u. a. Haltestellen, Fahrzeuge, Fahrplangestaltung, Taktichte, alternative Bedienformen, Fahrgastinformationssysteme)
Quelle: www.msagd.rlp.de/fileadmin/masgff/Publikationen/Soziales/Handreichung_Barrierefreiheit_Nahverkehrsplaene.pdf
- Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen: „Leitfaden 2012 – Barrierefreiheit im Straßenraum“; Quelle: www.strassen.nrw.de/_down/pub_leitfaden-barrierefreiheit-im-strassenraum-2012.pdf
- Hessen Mobil - Straßen- und Verkehrsmanagement:
Leitfaden „Unbehinderte Mobilität“ (2006), Quelle: www.mobil.hessen.de/irj/HSVV_Internet?cid=1c694d39e2f2735e78263bffd9b67ed
- Barrierefreiheit für Menschen mit kognitiven Einschränkungen – Kriterienkatalog, Hrsg.: BKB Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit e. V.
Quelle: www.barrierefreiheit.de/kriterienkatalog.html

Die grundlegenden gesetzlichen Normen zu den Anforderungen an die Barrierefreiheit von ÖPNV-Fahrzeugen sind:

- BOStrab und BOKraft
- § 30d Straßenverkehrszulassungsordnung - Kraftomnibusse
in Verbindung mit RL 2001/85/EG (sog. „Busrichtlinie“) Anhang VII:
„Vorschriften für technische Einrichtungen für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität“ für Klasse I Busse (sog. Stadtbusse)

Außerdem hat der VDV eine Reihe von Schriften herausgegeben, unter anderem zu einem „Kundenorientierten und behindertenfreundlichen ÖPNV“ (1998 zur BOKraft, 2000 zur BOStrab, 2006 zu Fahrgastinformationen und 2013 zur Gestaltung von Aushangfahrplänen).

Zur Schulung des Fahr- und Servicepersonals der Verkehrsunternehmen im Hinblick auf die besonderen Belange mobilitätseingeschränkter Personen ist die EU VO 181/2011 "Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr" zu beachten (siehe hierzu Kapitel 3.4).

Informationsquellen für weitergehende Hinweise und Empfehlungen u. a. für einen barrierefreien ÖPNV sind zum Beispiel:

- Bundeskompetenzzentrum Barrierefreiheit (BKB): www.barrierefreiheit.de
- Kompetenzzentrum Barrierefrei Planen und Bauen: www.kompetenzzentrum-barrierefrei.de
- Einfach teilhaben: www.einfach-teilhaben.de
- Behindertenbeauftragte: www.behindertenbeauftragte.de
- Barrierefreie Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV): www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/31005

2.4 Politische Zielbestimmung und Regel-Ausnahme-Prinzip

Die Forderung nach Herstellung von Barrierefreiheit gilt nicht ausnahmslos. Neben den beschriebenen Einschränkungen in inhaltlicher und räumlicher Hinsicht ermöglicht es § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG, Ausnahmen zuzulassen, soweit sie konkret benannt und begründet werden¹⁰. Diese Möglichkeit ist zu begrüßen. Sie beschränkt sich auch nicht darauf, Ausnahmen von der Barrierefreiheit lediglich in Bezug auf das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit bis zum 01.01.2022 festzulegen. Vielmehr ist diese Ausnahmeregelung dauerhaft angelegt und gilt auch nach dem 1. Januar 2022 weiter. Die Verankerung des Regel-Ausnahme-Prinzips war wesentliche Absicht des Gesetzgebers bei der PBefG-Neuregelung¹¹.

Weiterhin erlaubt § 62 Abs. 2 PBefG den Ländern, für das anzustrebende Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit einen anderen Zeitpunkt festzulegen. Zudem können die Länder Ausnahmetatbestände bestimmen, die eine (dauerhafte) Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen. Die Ausnahmeregelungen für die Länder stehen unter der Voraussetzung, dass dies nachweislich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist.

In der Begründung der im Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Passagen wurde ausgeführt, dass eine Verlängerung der Umsetzungsfrist im Hinblick auf das für die Herstellung der Barrierefreiheit erforderliche Investitionsvolumen und die Investitionszyklen bei der Haltestelleninfrastruktur sowie bei Schienenfahrzeugen erlaubt werden sollte. Ausnahmetatbestände könnten danach ferner dann angezeigt sein, wenn z. B. die Barrierefreiheit des Haltestellenumfelds nicht gewährleistet ist und die Pflicht daher ins Leere laufen würde oder wenn die Anpassung von Infrastruktur oder Fahrzeugen im Einzelfall aus technischen Gründen nicht möglich ist¹².

Der Gesetzgeber hat also beabsichtigt, dass die Aufgabenträger die eigenen finanziellen Möglichkeiten sowie die sachlichen Notwendigkeiten in die Abwägung einzubeziehen können. Daraus ergibt sich ein Spielraum, der im Interesse der Erhaltung eines attraktiven Gesamtangebots des ÖPNV genutzt werden kann und sollte.

2.5 Ermessensspielräume und Klagerisiken

Für viele Aufgabenträger stellt sich die Frage, welche Klagerisiken es bezogen auf die Anforderungen des PBefG hinsichtlich der Barrierefreiheit gibt. Hier ist zunächst festzuhalten, dass sich aus dem PBefG (lediglich) die Pflicht ergibt, die Belange der Barrierefreiheit bei Aufstellung eines NVP mit dem Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit bis 2022 zu berücksichtigen und dabei die Betroffenen angemessen zu beteiligen. Erfolgt diese Beteiligung nicht ausreichend, könnte ein anerkannter Behindertenverband sein Verbandsklagerecht gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 BGG wahrnehmen.

Hierin wird auf § 8 PBefG (Aufstellung NVP) und auf § 13 PBefG (Genehmigung) verwiesen, allerdings auf die alte Fassung des PBefG. Im Sinne eines „dynamischen Verweises“ muss davon ausgegangen werden, dass dies selbstverständlich auch für das novellierte PBefG gilt. Dieses Klagerecht ist also nicht neu, sondern stand den Behindertenverbänden gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 BGG schon bezogen auf das PBefG in der alten Fassung zu. Verbände könnten also grundsätzlich auf Feststellung eines Verstoßes gegen die Berücksichtigungspflicht bei Aufstellung eines NVP klagen. Sie könnten ferner auf Feststellung klagen, dass

¹⁰ § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG: „Die in Satz 3 genannte Frist [1. Januar 2022] gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden.“

¹¹ vgl. BT-Drs. 17/10857, S. 19 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Begründung zu Nr. 1 Buchstabe c); sowie BT-Drs. 17/8233, S. 22 (Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a0 -neu-).

¹² vgl. Bundesratsdrucksache (BR-Drs.) 462/11/Beschluss, S. 23 (Begründung zu Satz 1c -neu- und Satz 1d -neu-) und BT-Drs. 17/8233, S. 22 (Stellungnahme des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a0 -neu-).

bei der Vergabe von Liniengenehmigungen die Vorgaben eines NVP hinsichtlich der Barrierefreiheit nicht beachtet sind.

Eine Verpflichtung zur Umsetzung bestimmter Maßnahmen aus dem Nahverkehrsplan ist aus dem PBefG dagegen nicht abzuleiten und insoweit auch nicht einklagbar. Die Vorgaben des PBefG beschränken sich insoweit auf die Erstellung des NVP. Sie begründen keine einklagbaren individuellen (Umsetzungs-)Ansprüche von einzelnen Nutzern des ÖPNV.

Ein Instrument der Umsetzung eines NVP ist die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDA) an ein Verkehrsunternehmen. Art und Umfang eines ÖDA werden in der Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt definiert. Es liegt im Ermessen des Aufgabenträgers, welche verbindlichen inhaltlichen und qualitativen Anforderungen er in die Vergabe des ÖDA aufnimmt. In der Vorabbekanntmachung kann auch auf Festlegungen in einem NVP verwiesen werden. Das PBefG trifft jedoch keine Regelung dazu, in welchem Umfang die im Rahmen der Aufstellung des NVP erarbeiteten Vorgaben zur Barrierefreiheit in den ÖDA übernommen werden müssen. Auch liegt die Umsetzung baulicher Maßnahmen oft außerhalb der Bindungswirkung eines NVP. Im Interesse einer Umsetzung der politischen Zielvorgabe eines barrierefreien ÖPNV in Deutschland bis zum 01.01.2022 sollte der Aufgabenträger bei der Vergabe eines ÖDA, adressiert an den Erbringer der Nahverkehrsleistungen, hinsichtlich der Barrierefreiheit allerdings nicht hinter die Festlegungen seines NVP zurückgehen.

Die konkreten Maßnahmen stehen im Ermessen aller beteiligten Akteure und unter dem Vorbehalt des finanziell, personell, organisatorisch und technisch Möglichen. Dabei ist eine Überforderung der Unternehmen, Aufgabenträger und Baulastträger zu vermeiden.

3 Aspekte eines barrierefreien ÖPNV im Überblick

3.1 Grundlagen

Die vorliegenden Hinweise haben nicht den Anspruch, ein Regelwerk zur Barrierefreiheit zu sein. Hierfür wird auf die anerkannten Regeln der Technik verwiesen (siehe Kapitel 2.3).

Im Folgenden soll den Aufgabenträgern lediglich ein allgemeiner Überblick gegeben werden, welche Aspekte bei ganzheitlicher Betrachtung zu einem barrierefreien Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) dazu gehören. Diese sollten im Prozess der Aufstellung eines Nahverkehrsplanes (NVP) Berücksichtigung finden, selbst wenn sie in der praktischen Umsetzung nicht alle zum engeren Verantwortungsbereich des Aufgabenträgers gehören. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) definiert dabei weder in der alten, noch in der novellierten Fassung konkrete technische Anforderungen an die Barrierefreiheit, sondern beschränkt sich auf die gesetzliche Zielvorgabe, dass die Barrierefreiheit im ÖPNV bis 2022 vollständig erreicht sein soll.

Die wesentlichen Aspekte eines barrierefreien ÖPNV sind:

- die Haltestelleninfrastruktur,
- die Gestaltung und Ausstattung der Fahrzeuge,
- die Kommunikation mit den Kunden sowie
- der Betrieb und die Unterhaltung der Anlagen.

Nur in deren Zusammenspiel ist Barrierefreiheit im ÖPNV auf Basis des heutigen Standes der Technik sicher zu stellen. Es reicht nicht, Haltestellen oder Fahrzeuge isoliert zu betrachten. Sie müssen auf Basis der örtlichen Gegebenheiten aufeinander abgestimmt sein. Eine barrierefreie Haltestelle bedarf eines barrierefrei zugänglichen Haltestellenumfeldes, damit Betroffene sie überhaupt erreichen können. Nur eine regelmäßige Reinigung und ein die Belange der Barrierefreiheit berücksichtigender Winterdienst stellen sicher, dass die ÖPNV-Angebote von Menschen mit besonderen Bedürfnissen tatsächlich barrierefrei, also ohne besondere Erschwernis und ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.



Abbildung 2: Wesentliche Aspekte eines barrierefreien ÖPNV

Eine zentrale Herangehensweise an Barrierefreiheit und damit auch Grundlage wesentlicher Maßnahmen zur Schaffung eines barrierefreien ÖPNV ist das Zwei-Sinne-Prinzip. Es besagt, dass dem Grunde nach bei wesentlichen Informationen und Orientierungshilfen immer zwei der drei Sinne Hören, Sehen und Tasten angesprochen werden müssen. Mit diesen Sinnen können Informationen visuell, akustisch oder taktil erfasst werden, wobei für die Orientierung im Straßenraum meist das Sehen und Hören vorrangig gebraucht werden. Sind diese eingeschränkt, kann das zum Teil durch Hilfsmittel kompensiert werden (z. B. Brille oder Hörgerät). Dagegen sind gehörlose oder blinde Menschen darauf angewiesen, den ausgefallenen Sinn bestmöglich durch den verbleibenden zu kompensieren oder aber als dritten Sinn auch das Tasten zu nutzen. Besondere Bodenstrukturen können mit dem Langstock oder den Füßen wahrgenommen werden, erhabene gestaltete Zeichen und Buchstaben mit den Händen.

Wichtig für einen barrierefreien ÖPNV ist darüber hinaus das Maß für Restspalt und -stufe zwischen Haltestellenbord und Fahrzeugeinstieg. Dieses Maß sollte soweit minimiert werden, dass der Ein- und Ausstieg mit Rollstuhl oder Rollator ohne besondere Erschwernis möglich ist. Gemäß den anerkannten Regeln der Technik ist ein Maß von jeweils maximal 5 cm ohne besondere Erschwernis überrollbar. Ist dies in Einzelfällen nicht zu gewährleisten, ist die Barrierefreiheit durch den Einsatz von fahrzeuggebundenen Einstiegshilfen herzustellen. Diese werden von den Betroffenenverbänden z. T. als nicht barrierefrei angesehen, weil sie nicht „ohne fremde Hilfe“ nutzbar sind. Dem kann entgegen gehalten werden, dass der Fahrer Teil des ÖPNV-Systems ist und für die Bedienung der Einstiegshilfe eindeutige Dienstanweisungen verfasst werden können. Dies steht im Gegensatz zu fremder Hilfe von Unbeteiligten, die nur auf der Basis von individuellem Wohlwollen erfolgen und damit nicht sichergestellt werden kann.



Abbildung 3: Minimierung von Restspalt und Reststufe ermöglicht Ein- und Ausstieg mit dem Rollstuhl



Abbildung 4: Fahrzeuggebundene Einstiegshilfe (Klapprampe)

Es ist zu beachten, dass (Klapp-)Rampen an Stadtbussen gemäß o.g. „Busrichtlinie“ (RL 2001/85/EG) eine Neigung von max. 12 % aufweisen dürfen. Somit muss auch hierfür der Bord in jedem Falle angehoben werden. Es muss auf der Haltestelle außerdem eine ausreichende Bewegungsfläche von 150 cm vor der ausgelegten (Klapp-)Rampe berücksichtigt werden, damit eine Rampe überhaupt genutzt werden kann.

Der Einsatz von Einstiegshilfen stellt sich insbesondere im städtischen Alltagsverkehr auch hinsichtlich eines zügigen Fahrgastwechsels und minimierter Aufenthaltszeiten an den Haltestellen schnell als Problem dar. Das sollte Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen ermuntern, nach Lösungen im Zusammenspiel von Haltestellenbord und Fahrzeugeinstieg zu suchen, die einen Einstieg mit maximal 5 cm für Restspalt bzw. -stufe ermöglichen. Dabei müssen Haltestelleninfrastruktur und eingesetzte Fahrzeuge so aufeinander abgestimmt sein, dass Reststufe und Restspalt größtmöglich minimiert werden, ohne dabei Fahrzeugteile oder die Bordkante zu beschädigen. Die Rampe wäre dann

nur die Rückfallebene, sollten Nutzer auch die 5 cm nicht überbrücken können, das Fahrzeug aus operativen Gründen nicht ordnungsgemäß an die Kante anfahren können oder eine wenig frequentierte Haltestelle in Randlagen nur teilweise ausgebaut sein.

3.2 Fahrzeuge und Infrastruktur

Hinsichtlich der ÖPNV-Fahrzeuge sind folgende Aspekte besonders wichtig:

- Einsatz von Niederflurbussen im Stadtverkehr gemäß Festlegungen der sog. „Busrichtlinie“ (RL 2001/85/EG);
- Einsatz von Niederflur- oder „Low-Entry“-Bussen im ländlichen Raum wünschenswert; Einsatz von Hochflurbussen nur in begründeten Einzelfällen, die dann mit geeigneten Hubliften auszustatten sind;
- Einsatz bzw. Anpassung von Straßenbahnen zur Gewährleistung von minimalen Reststufen und Restspalt (z. B. durch Anpassung der Türen, um eine Berührung mit Bahnsteigen zu vermeiden);
- ausreichend dimensionierte Sondernutzungsflächen (für Rollstuhlnutzer aber auch Personen mit Kinderwagen, Rollator o. ä.);
- Ausstattung der Fahrzeuge mit genügend Haltewunschtastern
- kontrastreiche und taktile Gestaltung des Fahrzeuginneren besonders in Bezug auf Haltegriffe und -stangen sowie der Türen (evtl. auch am Fahrzeugäußeren);
- akustische und visuelle Fahrgastinformationen (siehe auch Kap. 3.3).

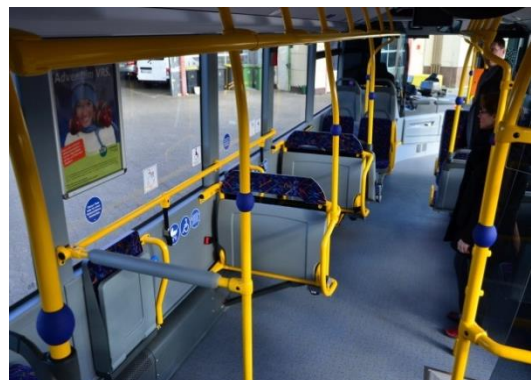


Abbildung 5: Kontrastreiche Gestaltung des Fahrzeuginneren

Neben Gestaltung und Ausstattung der Fahrzeuge ist die bauliche Gestaltung der Haltestelleninfrastruktur das zentrale Handlungsfeld bei der Schaffung von Barrierefreiheit im ÖPNV. Bauliche Maßnahmen zur Anpassung der Haltestelleninfrastruktur werden bei der Aufstellung aller NVP aus Sicht der Aufgabenträger im Mittelpunkt stehen, auch in der notwendigen Beteiligung und in der Abstimmung mit den anderen verantwortlichen Akteuren. Fast alle Diskussionen und Aussagen zu den Kosten im Zusammenhang mit dem erheblichen Maßnahmenumfang, den die Umsetzung der politischen Zielbestimmung des PBefG zu Barrierefreiheit generiert, beziehen sich auf die Haltestelleninfrastruktur. Auch die anerkannten Regeln der Technik haben auf diesem Handlungsfeld ihren klaren Schwerpunkt. Dazu gehört auch die Zuwegung zur Haltestelle. Hier müssen die Aufgabenträger im Rahmen der Aufstellung eines NVP abwägen, wo jeweils die Grenze des Betrachtungsraumes sinnvollerweise zu ziehen ist.

Bei der Planung von Haltestellen und Verknüpfungspunkten sind besonders wichtig:

- Haltestellenformen, die eine reibungslose Anfahrbarkeit durch die eingesetzten Fahrzeuge und damit minimale Stufen- und Spaltmaße ermöglichen; hierzu sind – abhängig von der Ausgestaltungsform - ausreichende Haltestellenlängen und deren Freihaltung notwendig;
- Höhenanpassung der Borde gemäß der oben genannten Anforderungen an Reststufe und – spalt im Zusammenspiel mit den eingesetzten Fahrzeugen;
- Sicherstellung einer dauerhaft konstanten Höhe der Bordkante; z. B. durch Sonderbordsteine, ggf. in Kombination mit besonderen Fahrbahnbelägen im Bereich der Haltestelle (z. B. halbstarrer Asphalt, Beton);
- fester, erschütterungsarmer und rutschhemmender Oberflächenbelag im Wartebereich der Haltestelle und auf angrenzenden Gehwegen;
- Leitsystem (visuell/taktil) aus kontrastreichen Bodenindikatoren zum Auffinden der Haltestelle, der Einstiegstür(en) und ggf. zur Orientierung im Bereich der Haltestelle (z. B. Längsorientierung, Auffinden der überdachten Bereiche, Auffinden der Dynamischen Fahrgastinformation [DFI]);
- Möglichkeit des „verkürzten“ barrierefreien Ausbaus von Haltestellen (besonderer Hochbord nur im Bereich der Tür zu den Rollstuhlplätzen) aus Gründen der örtlichen Umstände (bspw. Haltestelle zwischen Einfahrten) oder wirtschaftlichen Gründen (auf Grundlage der Priorisierung im Gesamtnetz im Rahmen des NVP);
- Gewährleistung von Barrierefreiheit auch bei der Anlage von Busbuchten (ausreichende Längen, ggf. spezielle Bauformen und Linienführung der Borde).



Abbildung 6: Visuelles und taktils Leitsystem aus kontrastreichen Bodenindikatoren

Hinsichtlich der Haltestellenausstattung ist festzuhalten, dass eine flächendeckende Ausstattung aller Haltestellen mit vollumfänglichem Haltestellenmobiliar weder überall in der örtlichen Situation möglich, noch unter Beachtung des vernünftigerweise Leistbaren tatsächlich sinnvoll sein wird. Welche Ausstattungsmerkmale eine Haltestelle beinhalten soll, gilt es demnach im Einzelfall zu entscheiden.

Beachtet werden muss dabei jedoch immer, dass die installierte Ausstattung den Anforderungen der Barrierefreiheit gerecht wird. Dazu gehören:

- Sitzgelegenheiten in unterschiedlichen Höhen;
- ausreichende Bewegungsflächen für Rollstuhlnutzer unter einer Überdachung;
- taktil erfassbare und kontrastreich gestaltete Haltestellenmöblierung;
- kontrastreiche Gestaltung von Einbauten und Ausstattungen (Pfosten, Maste);
- barrierefreie Gestaltung visueller Informationen entsprechend dem Zwei-Sinne-Prinzip auch akustisch (z. B. DFI mit Sprachausgabe).

Auch die Zuwegung zur Haltestelle gehört zu ihrer barrierefreien Nutzbarkeit. Es ist bei Aufstellung eines NVP abzuwägen, bis zu welcher Entfernung von der Haltestelle auch deren Zugänglichkeit mit betrachtet wird. Wesentliche Kriterien hierfür sind:

- eine direkte Erreichbarkeit von Haltestellen ohne Umwege (z. B. durch Gewährleistung von beidseitigen Zugängen bei Haltestellen in Mittellage);
- Ermöglichung kurzer Umsteigewege zwischen Haltestellenpositionen an Verknüpfungspunkten (erleichtert Orientierungsmöglichkeiten und Nutzbarkeit trotz Mobilitätsbeeinträchtigungen);
- stufenlose und barrierefreie Erreichbarkeit der Haltestellen auf den zuführenden Gehwegen (hindernisfrei nutzbare Mindestgehwegbreite, akustische Zusatzeinrichtungen an Ampeln, Ausstattung mit Bodenindikatoren an Querungsstellen etc.);
- Optimierung der Lage der Haltestelle unter dem Blickwinkel der Barrierefreiheit (z. B. Beachtung Haltestellenabstände und Einzugsbereiche, Einrichtungen mit besonderen Nutzergruppen im Umfeld, spezielle barrierefreie Wegeverbindungen im Umfeld).

3.3 Information und Kommunikation

ÖPNV-Nutzer müssen sich umfassend informieren können. Dies gilt insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen. Zu einer barrierefreien Wegekette gehört eine lückenlose Informationskette vor und während des Reiseweges. Die Informationen müssen soweit möglich aktuell und auch von unterwegs aus abrufbar sein. Temporäre Änderungen oder aktuelle Störungen (wie bspw. Umleitungen, Baustellen oder Ersatzverkehre) müssen rechtzeitig und möglichst unter Beachtung des Zwei-Sinne-Prinzips kommuniziert werden. Gerade an baulich komplexen Anlagen (wie z. B. Bahnhöfen, Busbahnhöfen und sonstigen Verknüpfungspunkten) ist es von besonderer Bedeutung, dass alle wichtigen Informationen zur Orientierung sowohl visuell als auch akustisch und/oder taktil zur Verfügung stehen. Auch die Ausstattung von DFI mit einer sprachbasierten Ausgabe gehört zu den wesentlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit gemäß dem Zwei-Sinne-Prinzip.

Für die Reiseplanung mit dem ÖPNV ist eine Vielzahl von Informationen notwendig. Diese sollten auf vielfältige Art und Weise angeboten werden, da die Nutzer verschiedene Präferenzen bzgl. der Informationsmedien aber auch hinsichtlich ihres speziellen Informationsbedarfs haben. Es muss sichergestellt sein, dass die Informationen trotz unterschiedlicher Medien möglichst vollständig und widerspruchsfrei sind.



Abbildung 7:
Dynamische Fahrgastinformation
mit Sprachausgabe, eingebunden
in taktilen Leitsystem

Bei Druckerzeugnissen ist auf eine kontrastreiche Darstellung zu achten. Hilfreich können Informationen sein, die konkret auf die Belange mobilitätseingeschränkter Menschen eingehen. Es gibt gute Erfahrungen mit speziellen Broschüren für Menschen mit besonderen Bedürfnissen.

Insbesondere die elektronische Fahrplanauskunft ermöglicht es, speziell für behinderte Menschen relevante und auf die speziellen Bedürfnisse des jeweiligen Nutzers zugeschnittene Informationen bereitzustellen. So sind Menschen mit einer Gehbehinderung an anderen Hinweisen zur Barrierefreiheit interessiert, als beispielsweise blinde Menschen. So können z. B. Informationen zur konkreten Gestaltung der Haltestellen, die Ausstattung mit Rampen bzw. Aufzügen und Informationen über den Einsatz von Niederflurfahrzeugen bereitgestellt werden. Im Internet sollten die Informationen auch für sehbehinderte und blinde Menschen barrierefrei aufbereitet sein.

Neben den allgemein zugänglichen Informationen im Vorfeld der Fahrt, an den Haltestellen und während der Fahrt werden individuell abrufbare Informationen über mobile Endgeräte weiter an Bedeutung gewinnen. ÖPNV-Kunden werden damit zukünftig umfangreiche Detailinformationen zu Haltestelle, Fahrzeug, Routenverlauf u.v.m. abrufen können. So werden derzeit Navigations- und Informationssysteme für sehbehinderte bzw. blinde Menschen, aber auch für Rollstuhlnutzer entwickelt. Über mobile Endgeräte können Informationen auch an Haltestellen abgerufen werden, an denen keine visuellen oder akustischen Fahrgastinformationen vorhanden sind. Ziel ist es, relevante Daten auch in Echtzeit zu liefern.

Nicht nur ältere Menschen bevorzugen immer noch die persönliche Beratung. Es muss daher auch künftig eine ausreichende Anzahl entsprechender Verkaufsstellen mit angemessenen Öffnungszeiten vorhanden sein. Damit wird sichergestellt, dass für Personen, die sich auf diese Weise informieren wollen, keine neuen Zugangsbarrieren zum ÖPNV aufgebaut werden.

Der ÖPNV ist in der Regel ein komplexes System. Entsprechend sind auch die Informationen zu seiner Nutzung teilweise vielschichtig und kompliziert. Insbesondere für Menschen mit kognitiven Einschränkungen, mit Lern- oder Sprachschwierigkeiten wird die Nutzung dadurch besonders erschwert. Um sie zu unterstützen, sollten Informationsmedien daher wesentliche Inhalte auch ergänzend in einfacher Sprache bereitstellen, soweit das nach dem heutigen Kenntnisstand sinnvoll leistbar ist. Davon profitieren auch Menschen, für die Deutsch eine Fremdsprache ist, wie zum Beispiel Touristen oder Zuwanderer, oder schlicht Gelegenheitsnutzer des ÖPNV, auf die die Komplexität des Systems abschreckend wirken kann. Typischerweise geht die Fähigkeit des Verständnisses komplexer Sachverhalte mit zunehmendem Lebensalter zurück. Auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wird es also spürbare Veränderungen in der Kommunikation mit den Kunden im ÖPNV geben müssen (siehe auch Kapitel 2.2).

An der Haltestelle ist eine schnelle Identifizierung einfahrender Fahrzeuge von großer Bedeutung. Die Beschilderungen (Liniennummer und Fahrtziel) an Fahrzeugfront und -seite müssen ausreichend groß und kontrastreich ausgeführt sein. Des Weiteren sind gut sichtbare Hinweise auf die barrierefreien Einstiegstüren an den Fahrzeugen wichtig. Es sind eindeutige und gut sichtbare Hinweise auf Sitzplätze für behinderte Menschen sowie Aufstellflächen und Feststellhilfen für Rollstühle etc. notwendig.

Die Identifizierung von gerade einfahrenden Fahrzeugen (Liniennummer und Fahrtziel) ist für blinde und sehbehinderte Menschen häufig ein Problem. Hierfür bestehen derzeit mehrere technische Lösungen, die aber noch keine „Regel der Technik“ darstellen (Ansage über Fahrzeugaußen- bzw. Haltestellen-Lautsprecher oder Sprachausgabe über Smartphone). Langfristig sollte eine technische Lösung entwickelt werden, die bundesweit eingesetzt und ohne besondere Erschwernis von blinden Menschen genutzt werden kann sowie für alle anderen Menschen keine Belästigung darstellt.

Im Verkehrsmittel selbst werden die Fahrgäste über eine optische Anzeige und akustische Haltestellenansage informiert. Im Fahrzeug sollte die Möglichkeit vorhanden sein, gerade in

Sondersituationen wesentliche akustische Informationen ergänzend auch optisch anzeigen zu können. Dies betrifft bspw. eine Störung im Fahrtverlauf oder eine Umleitung. Dabei wird das Fahrpersonal aufgrund der Umstände nicht jede Durchsage auch zeitgleich visualisieren können. Es sollte jedoch zumindest eine optische Anzeige mit Hinweis auf eine Störung im Betriebsablauf aufgerufen werden können.

3.4 Betrieb und Dienstleistungen

Für die barrierefreie Nutzbarkeit von Infrastruktur und Fahrzeugen sollte ihrer regelmäßige Wartung und Reinigung, einschließlich Winterdienst, sichergestellt sein. Dieser Aspekt ist nicht Kernbestandteil eines NVP, gleichwohl empfiehlt es sich, bei der Aufstellung des NVP Handlungspotenziale aufzuzeigen und die beteiligten Akteure hierfür zu sensibilisieren.

Das Fahr- und Servicepersonal der Verkehrsunternehmen sollte im Hinblick auf die besonderen Belange mobilitätseingeschränkter Personen geschult werden. Nach der EU VO 181/2011 "Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr" ist eine Schulung aller im Kundenkontakt stehenden Mitarbeiter von ÖPNV-Unternehmen (mit Bussen) über die Belange von behinderten Menschen vorgeschrieben. Während Busfahrer bis 2018 geschult werden müssen, gilt dies für sonstige in Kundenkontakt stehende Mitarbeiter schon seit 2013. Entsprechende Schulungen empfehlen sich auch für das Betriebspersonal anderer Verkehrsmittel im Rahmen des PBefG. Das Fahrpersonal sollte auch dafür sensibilisiert werden, die Haltestellenkanten so anzufahren, dass der Spalt zwischen Fahrzeug und Bordstein tatsächlich weitgehend minimiert wird. Auch die Bedeutung des Einstiegsfeldes für blinde und sehbehinderte Menschen sollte dem Fahrpersonal bewusst gemacht werden.

Hinsichtlich der alltäglichen barrierefreien Nutzbarkeit von Infrastruktur und Fahrzeugen spielt eine regelmäßige Wartung und Reinigung eine große Rolle. Wenn die Haltestellenkante mit einer Eis- oder Schneeschicht belegt ist, kann der Bus nicht wie gewünscht bis an den Bord heranfahren. Damit können Rollstuhlnutzer nicht mehr barrierefrei einsteigen. Auch taktile Leitsysteme sind nur nutzbar, wenn sie im Winterdienst freigehalten werden. Die Ablagerung von Schnee hat außerhalb der Haltestellen zu erfolgen.

Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass die Zuständigkeiten für die Unterhaltung und Reinigung von Haltestellen (einschl. Fahrgastunterständen) auf verschiedene Akteure verteilt ist, die - zumindest teilweise - nicht in die Erstellung des NVP eingebunden sind. Im Rahmen der Aufstellung des NVP sollte aber versucht werden, zumindest verbindlich abzustimmen, wie Mängel möglichst umgehend behoben und auch die speziellen Anforderungen an den Winterdienst berücksichtigt werden können. Sofern die Verantwortung für den Winterdienst auf die Anwohner übertragen ist, sollte nach Wegen gesucht werden, diese für die Belange der Barrierefreiheit zu sensibilisieren.



Abbildung 8: Provisorische Straßenbahnhaltestelle

Die Anforderungen an die Barrierefreiheit bestehen im Übrigen auch, wenn Haltestellen baustellenbedingt verlegt werden müssen und bei Baustellensituationen an Haltestellen. Hier bedarf es klarer, verständlicher Wegführungen zu verlegten Haltestellen. Die Wege müssen barrierefrei nutzbar sein. Wesentliche Informationen sollten so gegeben werden, dass sich auch blinde oder sehbehinderte Menschen über die besondere Situation informieren können.

Zur barrierefreien Nutzbarkeit von Haltestellen gehört auch, dass diese in der notwendigen Länge von abgestellten Fahrzeugen freigehalten werden. Wenn Busse wegen

haltender Fahrzeuge nicht nahe genug an den Bord heranfahren können, konterkariert das die angestrebte Barrierefreiheit am Ein- bzw. Ausstieg. Die zuständigen Behörden sind zu sensibilisieren, so dass sie auf solche Situationen sehr zügig reagieren und umgehend Abhilfe schaffen. Treten solche Behinderungen regelmäßig auf, die auch durch ordnungspolitische Maßnahmen nicht beseitigt werden können, sollte in der örtlichen Situation nach einer möglichen anderen baulichen Lösung für die Haltestelle gesucht werden. Erfahrungsgemäß stellen Haltestellenkaps die beste Lösung dar.

4 Hinweise zur Gestaltung des Nahverkehrsplanes

4.1 Politische Zielvorgabe und lokale Standards

Den Aufgabenträgern wird empfohlen, die Perspektive der Zielerfüllung gemäß der gesetzlichen Vorgabe aufzugreifen und zu zitieren, auch wenn die Laufzeit des aktuellen Nahverkehrsplanes (NVP) noch nicht bis 2022 reicht. Mit der nächsten Fortschreibung des NVP können dann das notwendige Maßnahmenprogramm und die Strategie zu dessen Finanzierung und Umsetzung weiter geschärft werden. Hierfür bedarf es keiner eigenen lokalen Zielsetzung. Wichtig ist, als Aufgabenträger in Abstimmung mit den anderen beteiligten Akteuren folgende Perspektive einzunehmen:

“Stellt euch vor, es wäre 01.01.2022...

Was müsste im Rahmen der anstehenden Planungen und Maßnahmen geschehen, damit unser ÖPNV-System bis dahin barrierefrei ist?“

Der neue Blickwinkel richtet sich auf das Ziel eines insgesamt barrierefreien Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Von hier ausgehend werden die nötigen Schritte definiert - unter Beachtung abgestimmter Prioritäten und ggf. auch unter Festlegung von klar definierten Ausnahmen.

Barrierefreiheit kann nur im aufeinander abgestimmten Zusammenspiel von Fahrzeug, Haltestelle, Betrieb und Information erreicht werden (siehe Kapitel 3). Für diese vier Faktoren besitzt der NVP im Allgemeinen sehr unterschiedliche Regelungstiefen. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, die originär im NVP festgelegten Anforderungen in Einklang mit ggf. anderweitig vereinbarten Maßnahmen zu bringen. Damit kommt dem NVP auch die Rolle zu, die verschiedenen Aspekte zur Barrierefreiheit sowie ihre Schnittstellen und Wechselwirkungen an einer zentralen Stelle zusammenzuführen.

Grundlage der Ausführungen des NVP zur Barrierefreiheit ist die Definition entsprechender Standards. Deren Festlegung obliegt den Aufgabenträgern vor Ort auf Basis der anerkannten Regeln der Technik. Es empfiehlt sich die Standards mit den Behindertenbeauftragten bzw. -beiräten, den Verbänden der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste sowie den Fahrgastverbänden abzustimmen. Ebenfalls sollten die Verkehrsunternehmen und Straßenbaulastträger frühzeitig eingebunden werden.

Die o. g. vier Faktoren können im NVP folgendermaßen behandelt werden:

- Haltestellen: Der NVP sollte barrierefreie Ausbaustandards in Wechselwirkung mit dem Fahrzeugeinsatz definieren. Außerdem sollte eine Prioritätensetzung der nötigen Infrastrukturmaßnahmen inkl. einer Kostenkalkulation erfolgen. Schließlich sollte dargestellt werden, welcher Baulastträger für den Ausbau verantwortlich ist und welche Perspektiven zur Finanzierung bestehen. Es empfiehlt sich, Maßnahmen zur Koordination aller Beteiligten zu initiieren und im NVP darzulegen.
- Fahrzeug: Fahrzeugseitige Vorgaben und deren Umsetzungszeiträume sollten im Rahmen von Qualitätsvereinbarungen, Betrauungen oder Verkehrsverträgen mit den Verkehrsunternehmen festgelegt werden. Diese Vorgaben können dann nachrichtlich in den NVP übernommen werden.
- Betrieb: Hier gilt sinngemäß dasselbe wie bei fahrzeugseitigen Vorgaben.

- **Information:** Vorgaben zu barrierefreien Informationen in den Fahrzeugen und an den Haltestellen sollten ebenfalls im Rahmen von Qualitätsvereinbarungen, Betrauungen oder Verkehrsverträgen mit den Verkehrsunternehmen festgelegt und nachrichtlich im NVP dargestellt werden. Darzustellen sind außerdem Anforderungen und Zuständigkeiten für darüber hinausgehende Maßnahmen (z. B. Internetangebote, dynamische Fahrgastinformation an den Haltestellen u. a.).

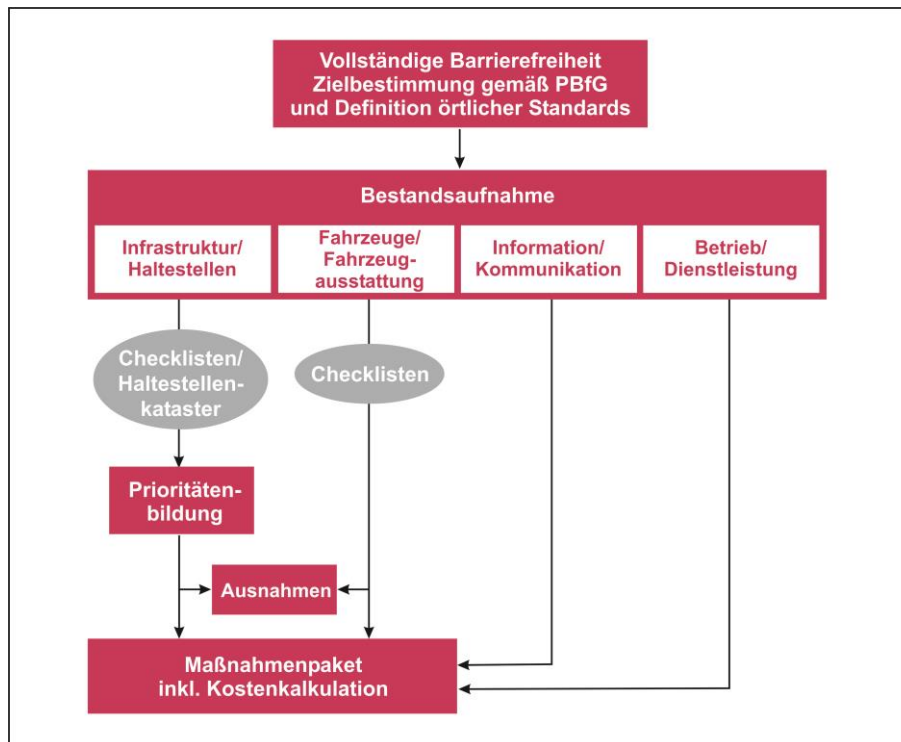


Abbildung 9: Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Aufstellung des Nahverkehrsplanes

Auf Grundlage der so definierten Standards sollte im NVP eine Bestandsaufnahme des ÖPNV-Systems erfolgen. Im Rahmen einer regelmäßigen Evaluation der Zielsetzungen kann dann der Fortschritt der Umsetzung überprüft und im NVP dokumentiert werden.

4.2 Bestandsaufnahme und Aufbau Haltestellenkataster

Unabdingbare Voraussetzung für eine Verbesserung der Barrierefreiheit ist eine entsprechende Bestandsaufnahme des bestehenden ÖPNV-Systems. Der wichtigste und umfassendste Teil betrifft dabei die Haltestellen. Gerade im ländlichen Raum fehlt den ÖPNV-Aufgabenträgern oft ein Überblick über den Status Quo, zumal die Zuständigkeit für die Haltestellenausstattung normalerweise bei den Gemeinden (Baulastträger) oder Verkehrsunternehmen liegt. Umfangreiche Ortsbesichtigungen sind daher im Allgemeinen notwendig. In Landkreisen bietet sich für die Ortstermine eine Zusammenarbeit mit den einzelnen Gemeinden an.

Für die Erfassung des Haltestellenausbauzustandes empfiehlt sich der Aufbau eines Haltestellenkatasters. Dieses Kataster hat verschiedene Aufgaben. Die wichtigste ist die Kenntnis und Fortschreibung von Haltestellendaten hinsichtlich Ausstattung und Barrierefreiheit. Weiterführende Aufgaben sind z. B. die Visualisierung durch Umgebungsfotos, das Einlesen von topografischen Karten zur Lokalisierung der Haltestellen und die Zustandsbewertung zum Aufbau eines Qualitätsmanagements. Das Haltestellenkataster kann dabei sowohl intern

aufgebaut werden als auch per Schnittstelle öffentlich ins Internet gestellt werden. So können ggf. auch Nutzer mit Informationen zur Pflege des Katasters beitragen.

Bei der Erstellung eines Katasters ist zu beachten, dass bereits vorhandene Datenschnittstellen und -modelle genutzt werden sollten. Dies stellt die Möglichkeit des zukünftigen Abgleichs und des Austauschs von Daten auch zwischen verschiedenen Unternehmen und Aufgabenträgern sicher. Hierzu existieren verschiedene Datenmodelle (z. B. nach IDMVU VDV 456; IFOPT DIN EN 28701).

Grundsätzlich ist jede Halteposition einzeln zu erfassen, d. h. bei einer normalen Haltestelle üblicherweise zwei Standorte für die beiden Verkehrsrichtungen. Es wird empfohlen, folgende Daten maststark zu erfassen:

- Ort und Haltestellenname (je Haltestellenposition)
- Fotodokumentation der Haltestelle
- Geokodierung
- Verkehrsangebot
 - Linien mit Takt/Fahrtenzahl und Fahrzeugeinsatz
 - Funktion des Angebotes (z. B. nur Schülerverkehr, regelmäßiger Verkehr, Nachtbusverkehr...)
 - Ein- und Aussteigerzahlen
- Bauliche Faktoren
 - Bauart (Bucht, Kap, Fahrbahnrand, außerhalb des allg. Straßenraums)
 - Länge
 - Breite der Wartefläche
 - Durchgangsbreiten
 - Haltestellenkante (Bordhöhe, Formstein...)
 - Rangierflächen (in Höhe Einstiegshilfe und Einbauten)
 - Bodenbelag
 - Spaltfreie Anfahrbarkeit (nach Verkehrsmittel: z. B. Straßenbahn oder Bus; genauer noch nach Fahrzeugtyp)
 - Zugang zur Haltestelle (Stufenfreier Zugang? Steigungen in Längsrichtung? Ggf. Aufzüge/Fahrtreppen vorhanden?)
 - Querungssituation (Gesicherte Querung? Welche Form? Handlungsbedarf?)
 - Stromanschluss
 - Taktiler Aufmerksamkeitsfeld und Auffindungstreifen
 - Taktile Leitstreifen parallel zur Haltestellenkante
- Haltestellenausstattung
 - Wartehalle (Material)
 - Art des Haltestellenschildes
 - Vitrinen (Bauart/Beleuchtung)
 - Fahrradständer
 - Abfallbehälter (Material)
 - Sitze
- Fahrgastinformation und Service:
 - Vitrinen/Aushänge (Sichthöhe)
 - DFI-Anzeiger (optisch/akustisch)
- Erkennbare Mängel an der Haltestelle, auch mit Relevanz für die Barrierefreiheit
- Einrichtungen im Umfeld, auch mit Relevanz für die Barrierefreiheit

Für komplexere Haltestellen und Stationen (z. B. S-Bahn) wird empfohlen zusätzliche Daten zu erheben:

- **Bauliche Faktoren**
 - Einstieg in Straßenmitte
 - Höhe der Wartefläche (zur Ermittlung des Restspalts in Verbindung mit der Fahrzeugbodenhöhe)
 - ggf. Halteposition in Tief-/Hochbahnhof (Aufnahme der Ebene)
- **Haltestellenausstattung**
 - Einstiegshilfen am Steig (Rampe, Hublift, ggf. Nutzungsbedingungen)
 - Informations-/Notrufsäule
 - Öffentliches Telefon
 - Gepäckaufbewahrung und -transport
 - Parkplatz (P+R, Behindertenparkplatz, Kurzzeitparken)
 - Taxi-Stand
 - Toilette/für Rollstuhlfahrer zugängliche Toilette
- **Fahrgastinformation und Service:**
 - Fahrkartenautomat (Höhe)
 - Dynamische Fahrplananzeigetafeln
 - Dynamische Zugziel-/Fahrzielanzeiger
 - Telefonnummer eines Ansprechpartners
 - Automatische Ansagen
 - Induktive Höranlage
 - Fahrkartenverkaufsstelle/persönlicher Kundendienst/Mobilitätszentrale
 - Visuell kontrastreiche Gestaltung der Bedienelemente

Die Kosten für das Anlegen eines Haltestellenkatasters hängen von den örtlichen Gegebenheiten, der zu erhebenden Datenmenge und der zum Einsatz kommenden Software ab. Neben der eigentlichen Bestandsaufnahme, über Listen auf Papier oder vorzugsweise über mobile Geräte, bringt deren fundierte Vor- und Nachbereitung einigen Aufwand mit sich. Hinzu kommt die Erstellung der notwendigen Datenbank. Auch für die Laufendhaltung des Katasters müssen Ressourcen eingeplant werden. Neben Kosten für externe Unterstützung muss mit Aufwand für die notwendigen Eigenleistungen des Aufgabenträgers gerechnet werden. Erfahrungswerte für die Erstellung von Haltestellenkatastern variieren zwischen 10 und 20 Euro pro Haltestellensteig.

4.3 Prioritätenbildung

Aus praktischen Gründen wird eine Prioritätenbildung beim barrierefreien Ausbau der Haltestellen unverzichtbar sein. Deshalb sollten im NVP Haltestellenkategorien gebildet werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass

- bei allen komplexen Straßenbaumaßnahmen nur noch barrierefreie Haltestellen herzustellen sind,
- die zu realisierenden Ausbauförm auf die konkret eingesetzten Verkehrsmittel und Fahrzeuggrößen abzustimmen sind und
- bei Haltestellen mit geringem Fahrgastaufkommen oder schwierigen Umfeldbedingungen (Einfahrten, Quer- und Längsneigungen) auch ein verkürzter Ausbau möglich ist. Dieser muss aber mindestens aus einem taktilen Leitsystem mit Führung zur ersten Tür in Fahrernähe und barrierefreier Bordhöhe an der festgelegten Tür für Rollstuhlfahrer (meist erste breite Tür bei Straßen-/ Stadtbahnen, zweite Tür bei Bussen) bestehen.

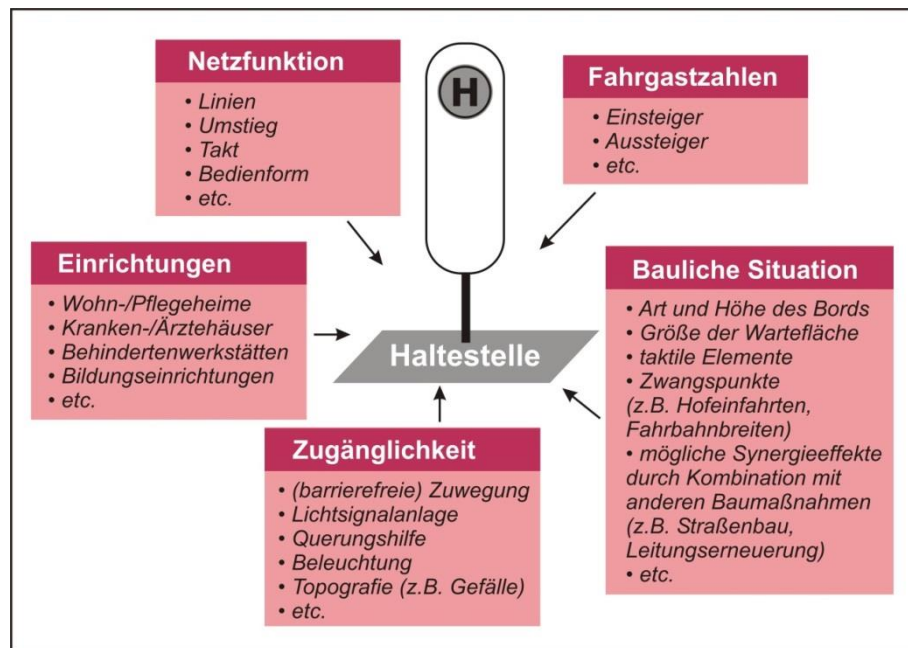


Abbildung 10: Kriterien zur Prioritätenbildung beim Haltestellenausbau

Für die Prioritätenbildung sollten nachfolgende Kriterien gewichtet werden:

- Qualitative Bewertung des ÖPNV-Angebotes (Fahrtenzahl, Taktverkehr)
- wichtige Ziele im Einzugsbereich der Haltestelle
- Einrichtungen im Einzugsgebiet, die für Mobilitätseingeschränkte relevant sind (insbesondere Alten-/Pflegeheime, Krankenhäuser und sonstige medizinische Einrichtungen, Behindertenwerkstätten, spezielle Bildungseinrichtungen)
- Fahrgastaufkommen (falls vorhanden: Ein- und Aussteigerzahlen auf der Basis von Fahrgastzählungen, sonst Abschätzung anhand der Einwohner im Einzugsbereich)
- Umfeldsituation mit Beurteilung der barrierefreien Erreichbarkeit der Haltestelle
- allgemeine Dringlichkeit eines Haltestellenausbaus (z. B. unsichere Querungsstellen oder fehlende Aufstellflächen).

Die Gewichtung kann über eine Punktetabelle nach den konkreten lokalen Gegebenheiten vorgenommen werden. Im Ergebnis erfolgt dann eine Einordnung in Prioritätenstufen, deren Spanne von vordringlichem bis zu langfristigem Bedarf reichen kann.

Folgende unterschiedliche Leitsätze zum Vorgehen beim barrierefreien Haltestellenausbau sind aus der Praxis bekannt:

- I. Bei einem noch geringen Anteil an barrierefreien Haltestellen ist es sinnvoll, einen Ausbau vorrangig entlang wichtiger Linien vorzunehmen, um einen Grundbestand an barrierefreien ÖPNV-Zugangsstellen zu erreichen.
- II. Der Ausbau sollte so erfolgen, dass zunächst in allen baulich eigenständigen Ortslagen und Siedlungen eine barrierefreie Haltestelle errichtet wird.

4.4 Ausnahmen im Nahverkehrsplan

Bei den Ausführungen zur Barrierefreiheit im NVP greift das Regel-Ausnahme-Prinzip (siehe Kapitel 2.4). Ausnahmeregelungen müssen explizit benannt und einzeln begründet werden. Dies betrifft grundsätzlich alle genannten Aspekte der Barrierefreiheit, insbesondere aber den barrierefreien Haltestellenausbau sowie das einzusetzende Fahrzeugmaterial.

Im NVP benannte Ausnahmeregelungen gelten grundsätzlich bis zum Ende der Laufzeit des NVP, wohingegen die Kategorisierung nach Ausbaudringlichkeiten eine flexiblere zukünftige Handhabung und auch eine Bedarfsanpassung möglich macht. Ausnahmeregelungen im NVP sind nur dort sinnvoll, wo sich eine barrierefreie Ausstattung auch auf lange Sicht nicht realisieren lassen wird, z. B. im Zusammenhang mit:

- flexiblen Bedienformen (Bedarfsverkehre), die oftmals mit Taxen durchgeführt werden; diese Fahrzeuge können keine Barrierefreiheit für alle Nutzer bieten (siehe Kap. 4.6);
- Haltestellen, in deren Umfeld auf absehbare Zeit keine Barrierefreiheit hergestellt werden kann. Hier läuft die Herstellung einer barrierefreien Haltestelle „ins Leere“ und es wird eine „barrierefreie Insel“ geschaffen (siehe Kap. 3.2);
- Haltestellen, deren Bestand nicht langfristig gesichert ist.

Diesen Besonderheiten aus der Praxis des ÖPNV müssen bei der Aufstellung des NVP und den darauf aufbauenden Maßnahmen Rechnung getragen werden.

4.5 Maßnahmenplan

Nachdem im Rahmen der Bestandsaufnahme die Infrastruktur unter Beachtung der Definition von Ausnahmen in einem Prioritätenkatalog erfasst wurde, sind Maßnahmenpakete zu bilden unter Berücksichtigung:

- der zur Verfügung stehenden Planungskapazitäten
- der verfügbaren Mittel aus Förderprogrammen sowie
- der zur Verfügung stehenden Eigenmittel der Baulastträger.

Sofern möglich, sollte auch eine entsprechende Zeitschiene zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmenpakete abgebildet werden. Dies betrifft wiederum alle Bereiche der barrierefreien Gestaltung des ÖPNV. Der Maßnahmenplan im NVP sollte hierbei als Gesamtpaket betrachtet werden, dessen einzelne Teilbereiche ineinander greifen müssen. Barrierefreiheit kann nur im Zusammenspiel der gesamten Mobilitätskette gewährleistet werden.

4.6 Umgang mit flexiblen Bedienungsformen

Der „klassische“ Linienverkehr verkehrt nach festem Fahrplan auf einem festgelegten Linienweg. Er bedient die im Fahrplan aufgeführten Haltestellen. Dieser „klassische“ Linienverkehr wird durch eine Vielzahl flexibler Bedienungsformen ergänzt. Die flexiblen Bedienungsformen kommen hauptsächlich in Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage zum Einsatz. Damit soll auch dann noch ein ÖPNV-Angebot zu vertretbaren Kosten zur Verfügung stehen. Die Flexibilisierung erfolgt dabei räumlich und/oder zeitlich.

Der Gesetzgeber hat sich bei der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) klar zu einer weiteren Flexibilisierung des ÖPNV-Angebotes bekannt (§ 2 Abs. 6 und 7 PBefG). Gleichzeitig geht das Gesetz in § 8 Abs. 2 PBefG ausdrücklich davon aus, dass ÖPNV auch mit Taxen und Mietwagen erbracht werden kann. Flexible Bedienungsformen werden wie der klassische Linienverkehr nach § 42 PBefG genehmigt. Für sie gelten daher ebenfalls die Anforderungen an Barrierefreiheit entsprechend dem PBefG. Auch hier kann diese nur über ein Zusammenspiel von Fahrzeug und Infrastruktur erreicht werden. Für diese Bedienungsformen sind aber besondere Strategien zu entwickeln.

Flexible Bedienungsformen bieten für einen Großteil mobilitätsbehinderter Menschen Vorteile. Dies liegt in ihrer möglichen Flexibilisierung und dem persönlichen Kontakt zum Fahrer und/oder Disponent begründet. Rollatoren oder Faltrollstühle können vom Fahrer eingeladen werden. Kurze Zugangswege, Halten auf Wunsch oder gar eine Haustürbedienung bieten insbesondere für ältere, wie auch für sehbehinderte und blinde Menschen Vorteile¹³. Jedoch können die eingesetzten Fahrzeuge in den allermeisten Fällen keine schweren Elektrorollstühle¹⁴ transportieren.

Dies gilt in jedem Falle für taxibasierte Systeme. Betrieben werden sie von den jeweils ansässigen Taxi- oder Mietwagenunternehmen, die zumeist nur wenige Fahrzeuge besitzen. Barrierefrei zugängliche Fahrzeuge werden von diesen Kleinunternehmen in der Regel nicht vorgehalten. Falls doch, kann ihre Disposition aufgrund langer Anfahrwege und ggf. gerade anderweitiger Verwendung nicht immer kurzfristig gewährleistet werden¹⁵.

Ein weiteres Hemmnis für den Transport von Elektrorollstühlen sind die erforderlichen Sicherungsmaßnahmen. Diese sind zum einen sehr zeitaufwendig, zum anderen stellen sie hohe Anforderungen an das Bedienpersonal. Zudem können sie je nach Rollstuhltyp unterschiedlich sein. Hier sind entsprechende Fachkenntnisse und Routinen notwendig, über die Taxifahrer nur in seltenen Fällen verfügen.

Neben Taxen kommen bei flexiblen Bedienungsformen auch (Klein-)Busse zum Einsatz. Hier ist fahrzeugseitig eine Barrierefreiheit prinzipiell möglich. (Klein-)Busse kommen in der Regel bei eigenständigen Systemen oder bei einer teilweisen Flexibilisierung im klassischen Linienverkehr (z. B. Richtungsbandbetrieb in den Abendstunden, Aussteigen bei Bedarf) zum Einsatz. Auch bei Kleinbussen bieten die Fahrzeughersteller zahlreiche geeignete Fahrzeuge – mit Hublift oder Klapprampen – an. Die Sichtweise, dass auch diese Verkehrsmittel grundsätzlich ohne fremde Hilfe benutzt werden können, bedingt aber dieselben Standards wie beim „klassischen“ Linienverkehr.

Sofern es sich nicht um Haltestellen handelt, die zeitweise auch vom „klassischen“ Linienverkehr bedient werden, ist die Nachfrage an den Haltestellen bei flexiblen Bedienungsformen systembedingt äußerst gering. Darüber hinaus bestehen auch im Busbetrieb teilweise ausgeprägte Formen der räumlichen Flexibilisierung bis hin zum Halt auf Wunsch ohne Haltestelle, welche einem barrierefreien Haltestellenausbau entgegenstehen. Auch beim Einsatz von (Klein-)Bussen sollten zumindest die wichtigsten Haltestellen so gestaltet sein, dass eine barrierefreie Nutzung möglich ist.

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass derzeit unklar ist, wie bei flexiblen Bedienungsformen eine umfassende Barrierefreiheit überhaupt erreicht werden kann. Da die Zielvorstellung, eine vollständige Barrierefreiheit bis 2022 zu erreichen, aber für den gesamten ÖPNV gilt, müssen die Aufgabenträger jedoch auch hier reagieren. Dabei ist auch die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung gemäß § 8 Abs. 3 PBefG zu beachten. Damit könnten flexible Bedienungsformen auf lokaler Ebene von den Anforderungen einer vollständigen Barrierefreiheit ausgenommen werden. Ggf. können auch auf Landesebene generelle Ausnahmeregelungen festgelegt werden.

Ein weiterer Ansatz ist die Integration lokaler Behindertenfahrdienste in das bestehende Angebot. Diese verfügen über entsprechende Fahrzeuge und geschultes Personal. Ein Behindertenfahrdienst könnte dann in Ausnahmefällen, in denen behinderte Menschen nicht mit dem im Regelbetrieb eingesetzten Fahrzeug befördert werden können, einzelne Fahrten

¹³ Die Genehmigungspraxis bzgl. einer räumlichen Flexibilisierung wird je nach Genehmigungsbehörde unterschiedlich gehandhabt.

¹⁴ Die Ausführungen zu Elektrorollstühlen gelten auch für sonstige Rollstühle, die als Fahrgastsitz dienen.

¹⁵ Einen beispielhaften Service in Rahmen flexibler Bedienungsformen gibt es seit Jahren in Hannover: Im Auftrag der üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG stehen über die TaxiBus GmbH für alle Linientaxi- und Ruftaxi-Angebote auch 20 Großraumtaxen mit Rampen, Haltesystemen und geschultem Personal zur Verfügung; siehe: http://www.uestra.de/mobilitaet_fuer_alle_angebote.html.

übernehmen. Hierfür muss in jedem Fall eine räumliche und zeitliche Verfügbarkeit sichergestellt sein. Ggf. könnten hier auch verlängerte Anmeldezeiten sinnvoll sein.

Dieser Ansatz ist in hohem Maße von den örtlichen Gegebenheiten und der Kooperationsbereitschaft der Beteiligten (Betroffene, ÖPNV-Aufgabenträger, Träger bestehender Behindertenfahrdienste) abhängig. Bei besonders stark nachgefragten Bereichen sollte zudem geprüft werden, ob Kleinbusse mit Hublift statt konventioneller Taxi-Fahrzeuge eingesetzt werden können.

5 Beteiligung Betroffener und Zusammenspiel der Akteure

5.1 Beteiligung Betroffener und ihrer Interessenverbände

Zur Beteiligung Betroffener legt § 8 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) fest, dass bei der Aufstellung des Nahverkehrsplanes (NVP) - soweit vorhanden - Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte und Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkter Fahrgäste anzuhören sind. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.

Dieser Pflicht sollten die Aufgabenträger in allen Phasen der NVP-Aufstellung nachkommen und sie als Bereicherung und Chance sehen, mit den Vertretern Betroffener in einen direkten Kontakt zu kommen. Sie lernen die besonderen Bedürfnisse verschiedener Nutzergruppen kennen und stärken gleichzeitig die Akzeptanz für das eigene Vorgehen. Das trifft für die Verständigung auf örtliche Standards ebenso zu wie für die Bewertung der Ist-Situation, die Prioritätenbildung, das Maßnahmenprogramm und die im NPV zu verankernden Ausnahmen.

Die Beteiligung ersetzt keine eigene fachlich fundierte Befassung des Aufgabenträgers mit den Anforderungen an die Barrierefreiheit. Tragfähige Lösungen vor Ort erfordern die Hinweise der Alltagsexperten ebenso wie die Kompetenz der Fachleute auf Seiten der Aufgabenträger und der Verkehrsunternehmen. Dabei ist immer zu beachten, dass die in den anerkannten Regeln der Technik enthaltenen Vorgaben ihrerseits umfassend von Fachleuten und Verbänden abgewogen wurden, nicht zuletzt durch Anhörungsverfahren im Rahmen ihrer Aufstellung.

Das PBefG begrenzt die Beteiligungspflicht auf vorhandene Behindertenbeauftragte oder -beiräte. Die Aufgabenträger sind nicht verpflichtet, diese aus Beteiligungsgründen neu zu berufen. Die Existenz bereits eines einzigen Beauftragten bzw. Beirates im Zuständigkeitsbereich des Aufgabenträgers reicht aus, um die Beteiligung ordnungsgemäß durchzuführen.

Für die Beteiligung der Verbände der in ihrer Mobilität oder Sensorik eingeschränkten Fahrgäste ist den Aufgabenträgern zu empfehlen, im Sinne eines umfassenden Behinderungsbegriffs (siehe Kapitel 2.2) alle vor Ort ansässigen Betroffenenvertretungen einzubeziehen und keinen Verband und keine Gruppe von Menschen mit besonderen Bedürfnissen bewusst auszugrenzen. Diese Beteiligung ist nicht alternativ zur Anhörung der Beauftragten oder Beiräte zu verstehen. Die Differenzierung in Verbände der Betroffenen einerseits und Beauftragte und Beiräte andererseits legt nahe, dass es sich bei letzteren um Einrichtungen handelt, die von der öffentlichen Hand bzw. den politischen Gremien eingerichtet wurden und dadurch legitimiert sind. Eine wie auch immer geartete Selbstlegitimierung reicht insoweit – im Unterschied zu Verbänden – nicht aus, um ein Recht auf Anhörung und Beteiligung zu erhalten.

Mit Blick auf die Verbände der Betroffenen stellt sich ebenfalls die Frage nach der räumlichen Vertretungskompetenz einerseits und der Verpflichtung der Aufgabenträger, geeignete Ansprechpartner zu finden, andererseits. Es wird in der Praxis zumindest außerhalb großer Städte regelmäßig vorkommen, dass sich der räumliche Vertretungsbereich der Verbände von der räumlichen Verwaltungszuständigkeit der Aufgabenträger für den ÖPNV unterscheidet. Praktischerweise sollte für die Beteiligung der Verbände dasselbe gelten wie für die Be-

teiligung von Beauftragten und Beiräten. Soweit ein Verband im Einzugsgebiet des NVP vorhanden ist, reicht dieser Umstand für die Beteiligung aus. Es ist dahingehend nicht zu fordern, dass die Aufgabenträger solange auf der räumlichen Ebene „nach oben wandern“ bis ein Verband gefunden ist, der, gegebenenfalls auf Landes- oder sogar auf Bundesebene, die Vertretung einer bestimmten Betroffenenengruppe abdeckt. Die Beteiligung dient der Einbindung und Anhörung der lokalen Kompetenzen der Betroffenen.

Gibt es noch keine bestehende Struktur, in deren Rahmen die Anhörung erfolgen soll, kann das Beteiligungsverfahren verschieden aufgebaut werden. Eine Möglichkeit ist, zu Beginn zunächst festzulegen, welche Teilnehmer in das Verfahren eingebunden werden sollen. Hier empfiehlt sich eine Absprache mit Behindertenbeauftragten oder -beiräten, soweit vorhanden, die einen guten Überblick über die vor Ort ansässigen Verbände haben sollten. Wichtig ist, nach Möglichkeit sehr unterschiedliche Facetten von sensorischen Beeinträchtigungen in der Beteiligung abzubilden, wie auch die verschiedenen Bedürfnisse von Rollstuhlnutzern, Menschen mit einer Gehbehinderung bis hin zu Menschen mit altersbedingten Einschränkungen. Letztere sind häufig in Seniorenbeiräten organisiert, die daher auch ein Ansprechpartner für die Beteiligung Betroffener sein könnten. Für eine Absprache bzw. um die Thematik in den Betrachtungsfokus zu rücken, soweit lokal bislang noch nicht verankert, könnten zu einer konstituierenden Sitzung Bürgermeister oder andere Akteure aus der Leitungsebene der Aufgabenträger, der Kreise, der Baulastträger wie auch der Verkehrsunternehmen beteiligt werden.

Es sollte unter Federführung des Aufgabenträgers festgelegt werden, ob man für eine punktuelle oder eine für die gesamte Zeit der Arbeit am NVP kontinuierliche Beteiligung der unterschiedlichen Vertreter plädiert. Es gibt die Möglichkeit beide Verfahren zu mischen, beispielsweise in Form einer Auftaktveranstaltung mit anschließenden Workshops. Aus den Workshops heraus bilden sich kleinere diskussionsfähige Arbeitsgruppen bzw. werden deren Vertreter zuvor festgelegt, welche sich dann zum ständigen Informationsaustausch treffen. Die Auftaktveranstaltung bietet die Möglichkeit den Kreis der Beteiligten recht groß zu fassen und so eine umfassende Betrachtungsweise zu gewährleisten und eventuelle Benachteiligungen von vorne herein auszuschließen. Hilfreich kann es auch sein, sich für eine Auftaktveranstaltung externen Input zu holen, zum Beispiel durch Experten auf dem Gebiet der Barrierefreiheit oder mit juristischem Hintergrund. Auch sollte die Schilderung persönlicher Erfahrungen im ÖPNV einen ausreichenden Raum einnehmen, um für die Akteure aus dem Kreis der Aufgabenträger, Baulastträger und Verkehrsunternehmen einmal die gesamte Bandbreite des Themas darzustellen. Die Bedürfnisse der verschiedenen Personengruppen werden so illustriert und die Teilnehmer für unterschiedliche Aspekte des Themas Barrierefreiheit sensibilisiert.

In den Landkreisen kann die Bildung einer Arbeitsgruppe auf Kreis- oder auf Gemeindeebene sinnvoll sein. Die Ergebnisse von Diskussionen und Arbeitstreffen auf unterschiedlichen Ebenen können dann in den übergeordneten Foren zur Verfügung gestellt werden.

5.2 Zusammenspiel der Akteure

Um der gesetzlichen Zielbestimmung gerecht zu werden, sind die Aufgabenträger auf die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren angewiesen. Dazu zählen insbesondere die Verkehrsunternehmen sowie die Straßenbaulastträger, die für die vom ÖPNV genutzte Infrastruktur zuständig sind. In den Landkreisen sind die kreisangehörigen Gemeinden als zuständige Straßenbaulastträger intensiv einzubinden. Auch die Genehmigungsbehörden spielen eine wichtige Rolle. Sie prüfen im Rahmen der Liniengenehmigung, ob diese im Einklang mit dem jeweiligen NVP steht. Nicht zuletzt sind die Verkehrsverbünde bedeutsam. Dies betrifft zum einen zentrale Funktionen wie z. B. die Fahrplanauskunft, zum anderen die notwendige Koordinierung kreisüberschreitender Maßnahmen.

Neben dem NVP müssen für das Erreichen einer vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV weitere Instrumente, Normen und Prozesse im Zusammenspiel der Akteure beachtet werden. Hierzu zählen unter anderem die Vorabbekanntmachung im EU-Amtsblatt, das Liniengenehmigungsverfahren sowie geltende Rechtsnormen und Regelwerke für Verkehrsunternehmen wie für Straßenbaulastträger. Die Notwendigkeit einer konstruktiven Zusammenarbeit beschränkt sich daher keineswegs nur auf die Aufstellung des NVP, sondern auch auf dessen zielorientierte Umsetzung.

Grundsätzlich ist den Aufgabenträgern zu empfehlen, möglichst frühzeitig mit allen in Betracht zu ziehenden Akteuren in Kontakt zu treten. Nur dadurch kann das Ziel der Barrierefreiheit erreicht werden. Im Folgenden werden die verschiedenen Aufgabenfelder der Akteure skizziert.

A: Aufgabenträger

Die Aufgabenträger erstellen die NVP. Sie spielen daher bei Berücksichtigung der Zielsetzung einer vollständigen Barrierefreiheit die zentrale Rolle. Sie sollten bei der Aufstellung eines NVP frühzeitig die anderen Akteure einbeziehen. Dies betrifft insbesondere die Abstimmung der örtlichen Standards zur Barrierefreiheit (Fahrzeuge und Infrastruktur) sowie die Bestandsaufnahme des Ausbauzustandes. Die lokalen und betrieblichen Besonderheiten können so angemessen berücksichtigt werden. Dies betrifft auch die notwendigen Investitionszyklen der ÖPNV-Fahrzeuge und die Erhaltungs- und Investitionsvorhaben der Baulastträger. Verlässliche Aussagen über die notwendigen Investitionsmittel kann der Aufgabenträger nicht alleine treffen.

Da die Aufgabenträger Festlegungen zur barrierefreien Ausstattung und Gestaltung der Fahrzeuge sowohl im NVP als auch in der Vorabbekanntmachung treffen können, ist es sinnvoll, die Kenntnisse und Erfahrungen der Verkehrsunternehmen hinsichtlich der Fahrzeugausstattung und möglicher Randbedingungen frühzeitig zu berücksichtigen. Die Prüfung der Einhaltung der im NVP definierten Standards ist Teil des Liniengenehmigungsverfahrens. Auch können bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (ÖDA) Fahrzeugstandards im Verkehrsvertrag festgelegt werden.

Sofern es sich nicht um eigenwirtschaftliche Verkehre gemäß § 8 Abs. 4 PBefG handelt, haben die Aufgabenträger unmittelbaren Einfluss auf die Ausgestaltung der Fahrzeuge. Die Anforderungen an die Barrierefreiheit werden über den ÖDA direkt oder im NVP geregelt, welcher dann wiederum zum Gegenstand des ÖDA gemacht wird. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass die qualitativen Anforderungen ausreichend genau beschrieben sind. Um deren Einhaltung sicherzustellen, ist ein Qualitätsmanagement erforderlich. Hierbei sollte der Aufgabenträger über Möglichkeiten zur Nachjustierung verfügen. Es muss des Weiteren gewährleistet sein, dass die Standards auch für Fahrzeuge von Subunternehmern des Vertragspartners gelten.

B: Verkehrsunternehmen

Gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. c PBefG (Antragstellung) soll jeder Genehmigungsantrag eines Verkehrsunternehmens „eine Darstellung von Maßnahmen zur Erreichung der *möglichst weitreichenden* barrierefreien Nutzung des beantragten Verkehrs entsprechend den Aussagen im NVP (§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG)“ enthalten. Angesichts des unmittelbaren Verweises auf § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG liegt es nahe, dass es sich bei der Formulierung („möglichst weitreichenden“) in § 12 Abs. 1 Nr. 1 lit. c PBefG um ein redaktionelles Versehen bei der Novellierung des PBefG handelt: So wurde der bisherige Wortlaut einfach in das novellierte PBefG übernommen, obwohl er konsequenterweise entsprechend § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG in „vollständige“ Barrierefreiheit hätte geändert werden müssen. Auch unabhängig von dem abweichenden Wortlaut gibt es jedoch keine sachlichen Gründe, weshalb im Antrag auf eine Liniengenehmigung von der Zielbestimmung zur Barrierefreiheit Abstriche gemacht werden sollten. Jedenfalls soweit Abweichungen solche Vorgaben des Aufgabenträgers zur Barriere-

freiheit betreffen, die Teil der Vorabbekanntmachung sind, sind diese grundsätzlich als wesentlich anzusehen und führen zwingend zur Versagung der Liniengenehmigung (§ 13 Abs. 2a Satz 4 PBefG). Wenn Unternehmen im Genehmigungsantrag also entsprechende Aussagen treffen müssen, ergibt sich für sie ein unmittelbares Interesse, sich frühzeitig und aktiv in die Aufstellung des NVP in dieser Frage einzubringen.

Ein vollständig barrierefreier ÖPNV ist nur im Zusammenspiel zwischen Infrastruktur und Fahrzeugen möglich. Daher ist es sinnvoll die Verkehrsunternehmen bei der Haltestellengestaltung einzubeziehen, da die zum Einsatz kommenden Fahrzeuge maßgeblichen Einfluss hierauf haben. Bspw. ist beim Einsatz von Niederflurbussen mit Außenschwenktüren nur eine Bordsteinhöhe von 18 cm möglich.

In zahlreichen Fällen, insbesondere bei kommunalen Unternehmen, verfügen die Verkehrsunternehmen über detaillierte Informationen zu den Haltestellen. Diese sollen soweit vorhanden dem Aufgabenträger für seine weiteren Planungen zur Verfügung gestellt werden.

Sowohl Verkehrsverbünde als auch Verkehrsunternehmen sind für die Kommunikation mit den Fahrgästen im Internet, in Fahrplänen, elektronischen Auskunftssystemen oder in der (dynamischen) Fahrgastinformation zuständig. Für eine umfassende barrierefreie Gestaltung der Informationsmedien zu sorgen ist ein Aspekt, der in den Qualitätsanforderungen zur Barrierefreiheit im NVP oder der Vorabbekanntmachung gebührend beachtet werden sollte. Auch sollte dies seitens des Aufgabenträgers in ein Verfahren zum Qualitätsmanagement mit dem Verkehrsunternehmen eingebunden werden.

C: Baulastträger

Hier ist grundsätzlich zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen zu unterscheiden. Kreisfreie Städte sind in der Regel zugleich Baulastträger sowie ÖPNV-Aufgabenträger und damit unmittelbar zuständig für die vom ÖPNV genutzte Infrastruktur. Die kommunalen Gremien sind sowohl für den Beschluss des NVP, der einen entsprechenden Zeit- und Maßnahmenplan beinhaltet, sowie für die Finanzierung der Umsetzung zuständig. Damit kann einfacher als in Landkreisen die Abstimmung zwischen den für die Wahrnehmung der Straßenbaulast und den für den ÖPNV zuständigen Stellen sichergestellt werden, um das im PBefG formulierte Ziel der vollständigen Barrierefreiheit umzusetzen. Dies trifft auch dann zu, wenn die Zuständigkeit für Bau und Unterhalt der ÖPNV-Infrastruktur insbesondere bei U-Bahnen oder Straßenbahnen auf ein kommunales Verkehrsunternehmen oder einen Eigenbetrieb übertragen ist. Letztlich muss die Kommune auch die durch Infrastrukturkosten entstehenden Defizite ausgleichen.

Zum Abstimmungsprozess zwischen den Fachabteilungen gehört auch ein abgestimmtes Procedere, das dauerhafte Benutzbarkeit insbesondere der Haltestellen durch regelmäßige Reinigung, Winterdienst und Beachtung im Zuge von Baumaßnahmen sicherstellt.

Bei Landkreisen stellt sich die Situation komplizierter dar. Baulastträger für die (Haltestellen-)Infrastruktur innerhalb von Ortsdurchfahrten sind in erster Linie die kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Es ist nicht unüblich, dass letztere den barrierefreien Haltestellenausbau auch an höher klassifizierten Straßen außerorts (Bundes-, Landes-, Kreisstraßen) übernehmen, was entsprechende bilaterale Vereinbarungen voraussetzt. Die Landkreise selbst haben damit abgesehen von Kreisstraßen außerorts keine unmittelbare Möglichkeit, verbindlich für einen barrierefreien Ausbau der Infrastruktur zu sorgen. Gleichwohl ist jeder Straßenbaulastträger gehalten, sich an den allgemein anerkannten Regeln der Technik wie auch den verkehrsrechtlichen Regeln zu orientieren.

Den Landkreisen kommt die Aufgabe zu, einen Handlungsrahmen für die barrierefreie Gestaltung zu erstellen. Dieser umfasst eine detaillierte Bestandsaufnahme und darauf aufbauend eine nachvollziehbare und mit den Baulastträgern abgestimmte Priorisierung der Maßnahmen. Damit steht eine fundierte Planungsgrundlage für die Straßenbaulastträger zur Verfügung, Haltestellen schrittweise und bedarfsgerecht barrierefrei auszubauen. Um bei Baumaßnahmen an Haltestellen die jeweiligen Standards bzgl. der barrierefreien Gestaltung

einzuhalten, ist eine enge Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Stellen erforderlich. Auch hier gilt, dass die Fragen von Reinigung, Winterdienst und Baustellen zur Sicherstellung der Barrierefreiheit im laufenden Betrieb zu beachten sind.

D: Kreisangehörige Gemeinden als eigenständige ÖPNV-Betreiber

In zahlreichen Fällen betreiben kreisangehörige Gemeinden Stadtverkehr in eigener Verantwortung. Je nach Landesrecht können sie auch formell als eigenständige Aufgabenträger auftreten und sie erstellen teilweise eigene NVP¹⁶. In diesem Fall ist darauf hinzuwirken, dass die Berücksichtigung der Belange der Barrierefreiheit im Einklang mit den Standards und Zielen im NVP des Landkreises stehen. Soweit kreisangehörige Gemeinden keine eigenen NVP erstellen, gelten für deren Stadtverkehre die Vorgaben des Landkreises. Soll davon abgewichen werden, muss der Kreistag einen entsprechenden Beschluss fassen.

E: Verkehrsverbünde

Ein Großteil des ÖPNV findet innerhalb von Verkehrsverbünden statt. Die Verkehrsverbünde nehmen in der Regel zentrale Aufgaben unter anderem im Bereich der Information und Kommunikation wahr. Hierbei ist sicherzustellen, dass die genutzten Medien zum einen möglichst barrierefrei gestaltet sind (Fahrpläne, Internet, Auskunftssysteme). Zum anderen sollen sie relevante Informationen für Mobilitätsbehinderte zum Grad der Barrierefreiheit bereithalten, wie z. B. die Kennzeichnung von Niederflurfahrzeugen in den Fahrplänen oder entsprechend aufbereitete Pläne von wichtigen Haltestellen und Bahnhöfen¹⁷. Je nach Art des Verbundes ist es Aufgabe der Aufgabenträger und/oder der Verkehrsunternehmen, für eine Berücksichtigung dieser Belange zu sorgen. Es empfiehlt sich auch, frühzeitig in Kontakt mit dem zuständigen Verbund zu treten, um die auf Verbundebene getroffenen Regelungen im NVP berücksichtigen zu können.

Zum Teil werden im Rahmen des Landesrechtes weitere Aufgaben auf die Verbünde übertragen, wie z. B. die Integration aller NVP im Verbundgebiet. Hier ist seitens des Aufgabenträgers darauf zu achten, dass das Ziel der Schaffung einer vollständigen Barrierefreiheit gemäß PBefG gebührende Beachtung findet.

F: Genehmigungsbehörde

Die Genehmigungsbehörde wirkt gemäß § 8 Abs. 3a PBefG an der Aufgabe mit, die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden ÖPNV-Leistungen sicher zu stellen. Dies beinhaltet auch die Zielsetzung einer vollständigen Barrierefreiheit bis zum 01.01.2022. Sie hat bei ihren Entscheidungen einen bestehenden NVP zu beachten. Gemäß § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG „kann“ eine Liniengenehmigung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit einem NVP (im Sinne § 8 Abs. 3 PBefG) nicht in Einklang steht.

Besondere Bedeutung im Zusammenhang mit Anforderungen zur Barrierefreiheit kommt im Genehmigungsverfahren der Vorabbekanntmachung des Aufgabenträgers im EU-Amtsblatt zu: Gemäß § 13 Abs. 2a Satz 2 PBefG ist die Genehmigung – abweichend von Satz 1 („kann“) – unter anderem dann *zwingend* zu versagen, wenn der Antrag in erheblichen Belangen von den Anforderungen abweicht, die in der Vorabbekanntmachung genannt sind. Als wesentlich benennt das PBefG dabei unter anderem Abweichungen von Anforderungen zur Barrierefreiheit (§ 13 Abs. 2a Satz 4 PBefG).

¹⁶ So z. B. § 5 ÖPNV Gesetz Hessen: Danach erstellen kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner eigenständige NVP.

¹⁷ z. B.: www.vvs.de/karten-plaene/haltestellenkartenbarrierefrei/ und www.vrn.de/vrn/einfach-ankommen/linienplaene/stationsplaene/index.html

6 Finanzierung

Mit der politischen Zielbestimmung einer vollständigen Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bis zum 01.01.2022 sind die Mobilitätsbarrieren in der Praxis nicht beseitigt. Sie müssen mit zum Teil hohen Investitionskosten abgebaut werden, oder es müssen neue, barrierefreie Angebote eingeführt werden. Angesichts der vielerorts dramatisch schlechten Haushaltslage der Kommunen stellt sich die Frage, wie die Aufgabenträger im Zusammenspiel mit den Verkehrsunternehmen und den Baulastträgern eine Umsetzung der Zielbestimmung finanzieren sollen.

Den von der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) erzeugten zusätzlichen Finanzbedarf für die Herstellung eines barrierefreien ÖPNV werden die Kommunen aus eigener Kraft nicht aufbringen können. Von allen kommunalen Aufgabenträgern, die im Rahmen der Erstellung der vorliegenden Hinweise einbezogenen waren, wird es unter den heute gegebenen finanziellen und personellen Rahmenbedingungen als vollkommen unrealistisch eingeschätzt, einen barrierefreien ÖPNV bis 2022 vollständig erreichen zu können, sofern sich die finanziellen Rahmenbedingungen nicht grundlegend ändern.

Zugespielt formuliert müssten die Angebote im ÖPNV drastisch reduziert werden, damit die dann verbleibenden Leistungen barrierefrei angeboten werden können. Damit hätte der Gesetzgeber allerdings nicht nur den mobilitätseingeschränkten Menschen, sondern allen Nutzern des ÖPNV einen „Bärendienst“ erwiesen. Daran kann niemand ein Interesse haben. Auch deshalb muss die praktische Umsetzung der politischen Zielbestimmung im Ermessen der beteiligten Akteure und unter dem Vorbehalt des finanziell, personell und technisch Möglichen stehen. Eine Überforderung der Akteure ist in jedem Falle zu vermeiden, was auch seitens der UN-Behindertenrechtskonvention ausdrücklich anerkannt wird. Auch für die Regelungen im novellierten PBefG gilt insoweit, wie ausgeführt, nichts anderes.

Es ist nicht das Ziel dieser an die Aufgabenträger adressierten Hinweise, umfassende Schätzungen zu den Gesamtkosten einer Realisierung der gesetzlich verankerten, politischen Zielvorgabe anzustellen. Ohnehin schwanken die Angaben hierzu je nach örtlichen Gegebenheiten sehr stark. Es ist jedem Aufgabenträger anzuraten, sich im Rahmen der Erstellung des Nahverkehrsplanes und der Festlegung der örtlichen Standards der Barrierefreiheit zusammen mit den Baulastträgern und Verkehrsunternehmen eine grobe Kostenschätzung für die verschiedenen Maßnahmenfelder zu erarbeiten, insbesondere für den Ausbau der Haltestelleninfrastruktur.

Von einzelnen Aufgabenträgern wurden im Rahmen der Erstellung der Hinweise aber aufgrund der bereits gemachten Erfahrungen zumindest Richtwerte für einzelne Haltestellenformen benannt, die nachfolgend als grobe Orientierungswerte aufgeführt werden sollen:

Für den Ausbau von Bushaltestellen reicht das Kostenspektrum für eine Halteposition je nach Umfang der notwendigen Maßnahmen (einfache Nachrüstung bis vollständiger Umbau) von 1.500 € bis über 20.000 €. Während für die Nachrüstung von Bodenindikatoren zwischen 1.500 € und 2.500 € aufzuwenden sind, verursacht ein vollständiger Ausbau einer Haltestelle mit Bordanpassung, Bodenindikatoren und ggf. Fahrgastunterstand Kosten zwischen 10.000 € und 20.000 €. Für den vollständigen Umbau einer Haltestelle als Buskap werden Kosten von über 20.000 € benannt. Muss im Zuge des Haltestellenausbaus auch die Fahrbahndecke angepasst werden (besondere Bauformen, z. B. „halbstarre Decke“), steigen die Kosten pro Haltestelle weiter an. Kommt in der örtlichen Situation ein Ausbau über eine verkürzte Bussteiglänge in Betracht, fallen die notwendigen Ausbaurkosten geringer aus. Sie werden in Abhängigkeit vom Ausstattungsgrad mit ca. 5.000 € angegeben. Der Aus- und Umbau von Straßenbahnhaltestellen, Stadtbahn- oder U-Bahnhaltepunkten ist in Abhängigkeit von Art und Umfang der notwendigen Baumaßnahmen systembedingt immer sehr viel kostenintensiver als der Ausbau von Bushaltestellen.

Auch fahrzeugseitig ist mit höheren Kosten zu rechnen. Diese müssen kompensiert werden und fallen über den Dienstleistungsauftrag auf die kommunalen Aufgabenträger zurück, sofern die Leistungen nicht vollständig „eigenwirtschaftlich“ angeboten werden können. Zielführende und konsistente Lösungen in der Barrierefreiheit sind ohnehin nur im Zusammenspiel von Fahrzeugen und Infrastruktur möglich, weshalb auch die fahrzeugseitigen Kosten bei der Finanzierung der Barrierefreiheit des ÖPNV nicht außen vor bleiben können.

Ein weiterer Aspekt, der einen steigenden Finanzierungsbedarf generiert, ist die zukünftige Instandhaltung der Haltestelleninfrastruktur, wenn hierbei ggf. auch Busborde bzw. Bahnsteigkanten oder auch Bodenindikatoren erneuert werden müssen.

Barrierefreiheit ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Die vorliegenden Hinweise sollen eine Hilfestellung für die kommunalen Aufgabenträger sein. Insofern erübrigen sich umfassende Forderungen zur Verbesserung ihrer personellen und finanziellen Ausstattung. Gleichwohl muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der Herstellung von Barrierefreiheit im ÖPNV um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt, die mit der Novellierung des PBefG als politische Zielbestimmung in einem Fachgesetz verankert wurde.

Um diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe tatsächlich umsetzen zu können, vor allem für eine Realisierung von Barrierefreiheit im ÖPNV durch Umrüstung des Bestandes in einem kürzeren Zeitraum als den gängigen Modernisierungs- und Investitionszyklen, brauchen die Aufgabenträger eine sachgerechtere personelle und finanzielle Ausstattung. Bund und Länder tragen dabei eine politische Mitverantwortung für die Umsetzung der im PBefG vorgegebenen Zielbestimmung und sind insoweit aufgefordert, für eine angemessene Finanzausstattung der Aufgabenträger Sorge zu tragen. Das gilt zunächst für die von den Ländern zu verantwortende Gemeindeverkehrsfinanzierung, die von diesen gegebenenfalls über den Betrag der vom Bund bis 2019 bereitgestellten GVFG-/Entflechtungsmittel hinaus zu erhöhen ist, und gilt ferner für die anstehende Revision der Regionalisierungsmittel. Darüber hinaus muss im Zuge der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Zeit ab 2019 dafür Sorge getragen werden, dass für die GVFG-/Entflechtungsmittel ein angemessener Ausgleich geschaffen wird, der die Länder in die Lage versetzt, den ihnen durch die Föderalismusreform neu zugewachsenen Aufgaben nachzukommen und eine aufgabenadäquate angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen.

Die Gewährleistung von Barrierefreiheit gemäß der allgemein anerkannten Regeln der Technik bei allen neu anzuschaffenden Fahrzeugen wie auch beim Ausbau aller Infrastrukturen ist eine gemeinsame Aufgabe aller beteiligten Akteure. Eine vorzeitige Nachrüstung des Bestandes wird bis 2022 jedoch nur gelingen, wenn seitens des Bundes und der Länder entsprechende Finanzierungsprogramme aufgelegt und fortgeschrieben werden.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	
Übersicht Mobilitätseingeschränkte Menschen (Quelle: H BVA, Bild 1)	9
Abbildung 2:	
Wesentliche Aspekte eines barrierefreien ÖPNV	15
Abbildung 3:	
Minimierung von Restspalt und Reststufe ermöglicht Ein- und Ausstieg mit dem Rollstuhl...15	
Abbildung 4:	
Fahrzeuggebundene Einstiegshilfe (Klapprampe)	16
Abbildung 5:	
Kontrastreiche Gestaltung des Fahrzeuginneren.....	16
Abbildung 6:	
Visuelles und taktils Leitsystem aus kontrastreichen Bodenindikatoren	17
Abbildung 7:	
Dynamische Fahrgastinformation mit Sprachausgabe, eingebunden in taktils Leitsystem..18	
Abbildung 8:	
Provisorische Straßenbahnhaltstelle	20
Abbildung 9:	
Berücksichtigung der Barrierefreiheit bei Aufstellung des Nahverkehrsplanes.....	22
Abbildung 10:	
Kriterien zur Prioritätenbildung beim Haltestellenausbau.....	25

Quellen:

Fotos Deckblatt: oben links: Krummrich (Erfurter Verkehrsbetriebe AG)
oben rechts: Focken (Stadt Chemnitz)
unten links: Groneck (Rhein-Sieg-Kreis)
unten rechts: Freiburger Verkehrs AG

Abbildung 1: H BVA (siehe Fußnote 8)
Abbildung 2: eigene Darstellung (Bräuer, Stadt Chemnitz)
Abbildung 3: Spitzbart (Stadt Erfurt)
Abbildung 4: traffiQ / Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH
Abbildung 5: Groneck (Rhein-Sieg-Kreis)
Abbildung 6: Focken (Stadt Chemnitz)
Abbildung 7: Focken (Stadt Chemnitz)
Abbildung 8: Erfurter Verkehrsbetriebe AG
Abbildung 9: eigene Darstellung (Busche, Minden-Herforder-Verkehrsgesellschaft)
Abbildung 10: eigene Darstellung (Busche, Minden-Herforder-Verkehrsgesellschaft)