



**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Stellungnahme

**Gesetzentwurf der Fraktionen der
CDU/CSU und SPD zur Modernisierung
des Personenbeförderungsrechts**

(BT-Drucksache 19/26175)

Februar 2021

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Vorbemerkung | 3 |
| 2 | Einleitung | 3 |
| 3 | Barrierefreiheit gemäß § 64 c PBefG-E | 4 |
| 3.1 | Barrierefreiheit definieren | 4 |
| 3.2 | Verbindlichkeit stärken | 4 |
| 3.3 | Nicht auf bestimmte Arten von Beeinträchtigungen verengen | 4 |
| 3.4 | Verfügbarkeit sicherstellen | 4 |
| 4 | Barrierefreie Buchungs-, Bestellungs- und Bezahlvorgänge | 6 |
| 5 | Barrierefreiheit im gesamten öffentlichen Personennahverkehr, § 8 Absatz 3 PBefG-E | 6 |
| 5.1 | Ausnahmeklauseln streichen | 6 |
| 5.2 | Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern | 6 |
| 6 | Keine Ausnahmen für grenzüberschreitenden Verkehr | 7 |
| 7 | Mobilitätsdaten | 7 |

1 Vorbemerkung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte – DIMRG). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen mit A-Status akkreditiert. Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist gesetzlich zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) beauftragt und hat hierfür die Monitoring-Stelle UN-BRK eingerichtet. Diese hat den gemäß Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK definierten Auftrag, die Umsetzung der seit März 2009 verbindlichen Konvention in Deutschland zu fördern und deren Einhaltung in Bund und Ländern zu überwachen (§ 1 Absatz 2 DIMRG).

2 Einleitung

Persönliche Mobilität ist eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe und ermöglicht größtmögliche Unabhängigkeit. Damit auch Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt alle Verkehrsmittel nutzen können, ist es erforderlich, dass sie barrierefrei sind. Die UN-BRK legt fest, dass der Staat dafür Sorge zu tragen hat, dass Dienstleistungen, die von der Öffentlichkeit nutzbar sind, barrierefrei angeboten werden, unabhängig davon, ob sie von staatlichen oder privaten Dienstleistern angeboten werden.

Das Personenbeförderungsgesetz dient als Ordnungsrahmen für die örtliche Organisation des öffentlichen Verkehrs. Mit dem Gesetz wird eine Rechtsgrundlage für neue digitale Mobilitätsangebote/-dienste und Geschäftsmodelle geschaffen, die auf den Markt drängen, z.B. zur Vermittlung von (Sammel-)Fahrten per App- bzw. Smartphone-Steuerung. Typisch für diese neuen Verkehrsformen ist, dass sie nicht liniengebunden sind und dass der Ein- und Ausstieg an virtuellen Haltestellen stattfindet; die Bestellung und Bezahlung der Fahrten erfolgen in der Regel ebenfalls digital. Während der Linienbedarfsverkehr („kommunales Pooling“) im Wesentlichen dem Linienverkehr zugeordnet wird, entsteht dieser neue gebündelte Bedarfsverkehr („privates Pooling“) als Gelegenheitsverkehr neben dem Taxen- und Mietwagengewerbe und soll den öffentlichen Personenverkehr ergänzen. Darüber hinaus werden Regelungen zum Taxen- und Mietwagenverkehr sowie zum Fernbusverkehr neu gefasst.

Das Institut begrüßt, dass in dem Gesetzesentwurf Barrierefreiheit berücksichtigt wurde, weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass es nicht ausreicht, wenn nur Teile der Beförderungskette barrierefrei sind, sondern dass jeder Aspekt der Beförderung barrierefrei auszugestalten ist.

3 Barrierefreiheit gemäß § 64 c PBefG-E

3.1 Barrierefreiheit definieren

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Begriff der Barrierefreiheit zu definieren.

Begründung: Der Gesetzestext enthält bisher keine Aussage dazu, unter welchen Voraussetzungen ein Fahrzeug als „barrierefrei“ im Sinne von § 64c Absatz 1 Satz 2 PBefG-E anzusehen ist. Im Interesse der Überprüfbarkeit in der Genehmigungspraxis sollte ein eindeutiger Mindeststandard festgelegt werden, etwa unter Bezugnahme auf eine einschlägige DIN-Norm. Sofern diese Präzisierung aus systematischen Gründen nicht ins PBefG aufgenommen werden soll, käme alternativ eine entsprechende Ergänzung der BOKraft in Betracht.

3.2 Verbindlichkeit stärken

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, § 64c Abs. 1 Satz 1 PBefG-E das „sollen“ durch „haben“ zu ersetzen. Zudem sollte die „möglichst weitgehende Barrierefreiheit“ durch „vollständige Barrierefreiheit“ ersetzt werden.

Begründung: Bei § 64c Absatz 1 Satz 1 PBefG-E handelt es sich um eine „Soll“-Vorschrift. Dies sollte dahingehend abgeändert werden, dass sie als eine strikt verpflichtende Vorschrift ausgestaltet werden sollte. Die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen sollte verpflichtend festgeschrieben werden.

Des Weiteren möchten wir kritisch darauf hinweisen, dass § 64c Absatz 1 Satz 1 PBefG-E derzeit als Ziel die Erreichung einer „möglichst weitgehenden Barrierefreiheit“ vorschreibt. In Anlehnung an § 8 Absatz 3 Satz 3 PBefG sollte aus unserer Sicht auch hier die „vollständige Barrierefreiheit“ das erklärte Ziel sein.

3.3 Nicht auf bestimmte Arten von Beeinträchtigungen verengen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, alle Formen von Behinderungen zu berücksichtigen.

Begründung: 64c Absatz 1 Satz 1 PBefG-E legt fest, dass die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr berücksichtigt werden sollen. Mit diesem Wortlaut wird jedoch nicht die gesamte Vielfalt der Menschen mit Behinderungen erfasst, denn es fehlt beispielsweise die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit psychischen und intellektuellen (sogenannten geistigen) Beeinträchtigungen. So ist es beispielsweise wichtig, dass Informationen in einfacher Form dargestellt werden, Bilder und Piktogramme verwendet werden und dass Bestell- und Buchungsvorgänge einfach durchzuführen sind.

3.4 Verfügbarkeit sicherstellen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, den Schwellenwert von 20 Fahrzeugen in § 64 c PBefG-E zu streichen oder hilfsweise um eine Regelung zu ergänzen, die sicherstellt, dass im ländlichen Raum flächendeckend barrierefreie Taxen in

ausreichender Zahl zur Verfügung stehen, so dass eine angemessene Verfügbarkeit unabhängig vom Wohnort gegeben ist.

Wir unterstützen in diesem Zusammenhang ferner die Empfehlung des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 12.02.2021, flankierend in § 13 einen neuen Absatz 5b einzufügen, um den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit zu geben, Genehmigungen bei Verstößen gegen die Vorgaben des § 64 c zu versagen (vgl. BR-Drs. 28/21, Nr. 7), empfehlen jedoch, die vorgeschlagene Regelung in § 13 Abs. 5b Satz 2 nicht als Kann-Vorschrift auszugestalten, sondern als Muss-Vorschrift.

Begründung: Grundsätzlich begrüßen wir die Einführung des § 64 c mit Vorgabe einer Quote von fünf Prozent barrierefreier Fahrzeuge und die damit einhergehende Steigerung der Barrierefreiheit im Bereich des gebündelten Bedarfsverkehrs und der Beförderung in Taxen. Beide Verkehrsangebote sind für Menschen mit Behinderungen besonders relevant, weil durch die Unabhängigkeit von Haltestellen, Fahrzeiten und Routen zusätzliche Mobilität und Teilhabe möglich wird und sie deshalb flexibler als der Linienverkehr sind.

Da die Verpflichtung zur Bereitstellung von barrierefreien Fahrzeugen jedoch erst ab einer Anzahl von 20 Fahrzeugen je Unternehmen greift, sind insbesondere für den ländlichen Raum keine Verbesserungen für die Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu erwarten. Vor allem in diesen Gebieten besitzt kaum ein Unternehmen eine Flotte von 20 Fahrzeugen; barrierefreie Taxen müssten hier folglich nicht vorgehalten werden. Da jedoch der öffentliche Nahverkehr auf der Schiene oder mit Bussen insbesondere in Flächenländern abseits des städtischen Raumes immer weiter ausdünn, sind (barrierefreie) Taxen oftmals die einzige Mobilitätsalternative, um zum jeweiligen Ziel zu gelangen. Die angedachte Regelung sollte daher um zusätzliche Verpflichtungen ergänzt werden. Eine Möglichkeit wäre, die Genehmigungsbehörden zu verpflichten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass in jedem Landkreis bzw. jeder Gemeinde barrierefreie Fahrzeuge im Taxiverkehr zur Verfügung stehen.

Wir begrüßen, dass die Vorgaben, nach denen die Genehmigungsbehörden Ausnahmen von den Barrierefreiheitsanforderungen zulassen können, konkretisiert wurden und auf nachweisbar unumgängliche Fälle beschränkt wurden. Es sollte verhindert werden, dass es in der Praxis zu einer Aufweichung der Standards und zu einer großzügigen Ausnahme-Handhabung zu Lasten echter Fortschritte in Sachen Barrierefreiheit führt. Zur Empfehlung des Bundesrates vom 12.02.2021: Der vorgeschlagene § 13 Abs. 5b PBefG-E gibt den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit, Genehmigungen zu versagen, sofern die eingesetzten Fahrzeuge nicht die Vorgaben zur Barrierefreiheit erfüllen. Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn die Fünf-Prozent-Quote für barrierefreie Taxen greift, jedoch missachtet wird. Eine solche flankierende Regelung ist sehr zu begrüßen, da sie den Genehmigungsbehörden die erforderliche Handhabe verschafft, um die Barrierefreiheitsvorgaben in der Praxis wirksam durchsetzen zu können. Im Hinblick auf Artikel 9 UN-BRK greift es jedoch noch zu kurz, diese Regelung als „Kann“-Vorschrift auszugestalten. Angezeigt wäre auch hier eine Ausgestaltung der Norm dergestalt, dass die Genehmigung bei mangelnder Barrierefreiheit zwingend zu

versagen ist. Eine „Muss“-Vorschrift ist auch am besten geeignet, die Zielbestimmung des § 64c PBefG-E - die Erreichung der Barrierefreiheit - zu stärken. Schließlich wäre nur auf diesem Wege gewährleistet, dass die Behörden keine Anträge genehmigen, die im Widerspruch zur Barrierefreiheit stehen.

4 Barrierefreie Buchungs-, Bestellungen- und Bezahlvorgänge

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Barrierefreiheit bei der Buchung, Bestellung und Bezahlung bei allen Formen digitaler bzw. bei allen Formen App-vermittelter Beförderungsdienste zu gewährleisten.

Begründung: Bisher wurde im Gesetzesentwurf nicht berücksichtigt, dass auch der Zugang zu digitalen Angeboten und Diensten barrierefrei auszugestalten ist, da diese Angebote anderenfalls für Menschen mit Behinderungen nicht nutzbar sind. Daher ist sicherzustellen, dass die barrierefreie Bestellung, Bezahlung und Nutzung im Linien- und Gelegenheitsverkehr sichergestellt wird und dies auch überprüft wird. Für eine einheitliche und verlässliche Umsetzung sowie Überprüfbarkeit sind die technischen Standards genau zu bezeichnen und festzuschreiben.

5 Barrierefreiheit im gesamten öffentlichen Personennahverkehr, § 8 Absatz 3 PBefG-E

5.1 Ausnahmeklauseln streichen

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, die Ausnahmeklauseln im Nahverkehr in § 8 Absatz 3 und in § 62 Absatz 2 PBefG-E zu streichen, oder - hilfsweise – die Ausnahmemöglichkeiten auf sehr enge, im Gesetz präzise benannte und zeitlich befristete Ausnahmetatbestände zu beschränken.

Begründung: Die Ausnahmeklauseln in § 8 Absatz 3 Satz 4 und in § 62 Absatz 2 PBefG ermöglichen sowohl die Aussetzung der bestehenden Frist zum 01.01.2022 als auch die Einschränkung der vollständigen Barrierefreiheit. Wenn zahlreiche Ausnahmeanträge gestellt werden oder ein Denken in Ausnahmen soweit Platz greift, dass keine substanziellen Fortschritte in Sachen Barrierefreiheit gemacht werden, dann steht dies den Verpflichtungen der UN-BRK entgegen. Ausnahmen sollten daher nur in engsten Grenzen möglich sein. Da nach dem derzeitigen Stand davon auszugehen ist, dass die vollständige Barrierefreiheit im gesetzlichen Umsetzungszeitraum nicht erreicht werden wird, ist es zudem erforderlich, im Falle der Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel eine Nachfrist festzulegen, bis wann die vollständige Barrierefreiheit spätestens erreicht sein muss.

5.2 Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, angemessene Vorkehrungen in § 8 Abs. 3 PBefG-E vorzusehen.

Begründung: In Ergänzung zur Barrierefreiheit ist eine zusätzliche Mobilitätsabsicherung durch „angemessene Vorkehrungen“ sicherzustellen und in § 8 Absatz 3 PBefG-E gesetzlich zu verankern. Mit diesen spezifischen, auf den Einzelfall bezogenen Maßnahmen können auch im Störungsfall oder bei baulich oder fahrzeugseitig noch nicht hergestellter Barrierefreiheit barrierefreie Mobilitätsalternativen zur Verfügung gestellt werden. Durch die dem Begriff der angemessenen Vorkehrungen innewohnenden Schranken würde gleichzeitig eine unzumutbare Belastung der Aufgabenträger und der Verkehrsdienstleister von vornherein vermieden.

6 Keine Ausnahmen für grenzüberschreitenden Verkehr

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, in § 42 b PBefG-E das Wort „innerdeutschen“ zu streichen, damit die Barrierefreiheitsanforderungen auch für den grenzüberschreitenden Verkehr Geltung beanspruchen.

Begründung: Die Monitoring-Stelle begrüßt die Entscheidung, dass ab dem Jahr 2022 zwei Rollstuhlplätze in Kraftomnibussen verpflichtend sind. Ebenso ist die Einführung einer Sanktionsmöglichkeit gegen Verstöße des § 42 b PBefG-E erfreulich. Jedoch erscheint es problematisch, dass die Regelung nur ausdrücklich im innerdeutschen, nicht aber im grenzüberschreitenden Linienverkehr gilt. Nach der Definition für „grenzüberschreitenden Verkehr“ in der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt liegt dieser unter anderem vor, wenn nach Art. 2 Nr. 1 „eine Fahrt eines Fahrzeugs mit oder ohne Transit durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten oder ein oder mehrere Drittländer, bei der sich Ausgangspunkt und Bestimmungsort in zwei verschiedenen Mitgliedstaaten befinden oder eine Fahrt eines Fahrzeugs, bei der sich Ausgangspunkt und Bestimmungsort in ein und demselben Mitgliedstaat befinden, wobei das Aufnehmen und Absetzen von Fahrgästen in einem anderen Mitgliedstaat oder in einem Drittland stattfindet“. § 42 b findet also dann keine Anwendung, selbst wenn Reisende nur eine Teilstrecke in Deutschland nutzen oder nur eine einzige Haltestelle im Ausland liegt. Aufgrund dieses Umstandes ist zu befürchten, dass Fernbusunternehmen bewusst ihre Routen so planen, dass diese regelmäßig im grenzüberschreitenden Verkehr anzusiedeln sind, um kostspielige Um- bzw. Nachrüstungen zu vermeiden.

7 Mobilitätsdaten

Empfehlung: Die Monitoring-Stelle empfiehlt, in § 3 a) auch die Erhebung von Daten, „die für die barrierefreie Bestellung, Bezahlung und Nutzung im Linien- und Gelegenheitsverkehr von Bedeutung sind“, aufzunehmen.

Begründung: Um eine effektivere Kontrolle von Vorgaben des PBefG zu ermöglichen, werden personenbefördernde und die Beförderungsleistung vermittelnde Unternehmer zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten verpflichtet. Dabei ist die Barrierefreiheit nur von den eingesetzten Fahrzeugen sowie den Verkehrsknoten zu erfassen. Die Barrierefreiheit von Fahrplänen, Informationen

sowie Buchungs- und Bezahlvorgänge wird hingegen nicht erfasst. Diese Daten sind jedoch auch zu erheben, um eine umfassende Barrierefreiheit sicherzustellen und die Überwachung der Vorgaben zu ermöglichen.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Sabine Bernot

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>
Februar 2021

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.