

Die neuen Regelungen zur Barrierefreiheit im Personenbeförderungsgesetz

Kurzfassung zum Vortrag im Rahmen der VSVI-Veranstaltung zur „Barrierefreien Mobilität“ am 02.07.2014 in Friedberg

Mit Wirkung zum 01.01.2013 trat das Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 14.12.2012 in Kraft. Es führte zu einer weitreichenden Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG). Ein wichtiger Bestandteil ist die Neufassung der gesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit im ÖPNV. Anders als in der früheren, bis zum 31.12.2012 gültigen Fassung des PBefG mit dem Ziel einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung im Nahverkehrsplan des ÖPNV-Aufgabenträgers, enthält die novellierte Vorschrift des § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG einige weitergehende Aspekte. Sie verlangt, dass der Nahverkehrsplan des ÖPNV-Aufgabenträgers die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen hat, für die Nutzung des ÖPNV bis zum 01.01.2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.

Eine Definition des Begriffs der vollständigen Barrierefreiheit findet sich weder in § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG noch an anderen Stellen des Gesetzes. Vor diesem Hintergrund ist ein Rückgriff auf die allgemeine Definition der Barrierefreiheit in § 4 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) sinnvoll, welche seit dem 01.05.2002 immer dann gilt, wenn und soweit keine Sonderregelungen in Spezialgesetzen existieren. Demnach sind bauliche und sonstige Anlagen sowie Verkehrsmittel [...] barrierefrei, wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Vollständige Barrierefreiheit stellt einen sog. unbestimmten Rechtsbegriff dar, welcher eine gesetzliche Zielsetzung zum Ausdruck bringt und im Einzelfall konkretisiert werden muss. Dazu kann – obwohl sie keinen Rechtsnormcharakter aufweist - der Entwurf der DIN 18040-3 herangezogen werden. Vollständige Barrierefreiheit bedeutet insoweit, dass es weder quantitative noch qualitative Hindernisse für die Erreichbarkeit von Infrastruktur und Nutzung der Verkehrsmittel geben darf. Dies betrifft zum einen die Erreichbarkeit der Haltestellen, danach den problemlosen Zugang zu den jeweiligen Verkehrsmitteln und zuletzt die bedarfsgerechte und sichere Nutzung der Verkehrsmittel selbst.

Die Zielsetzung der vollständigen Barrierefreiheit ist auf den Bereich des ÖPNV im Sinne von § 8 Abs. 1 und Abs. 2 PBefG beschränkt, gilt also nicht für den gesamten, dem Regime des Personenbeförderungsgesetzes unterfallenden Straßenpersonenverkehr. Unter ÖPNV versteht man Linienverkehre mit Straßenbahnen und Kraftfahrzeugen, bei denen die Mehrzahl der Beförderungsfälle die Reiseweite von 50 km oder die Reisezeit von einer Stunde nicht übersteigt. ÖPNV kann auch der Verkehr mit Taxen oder Mietwagen sein, wenn er die Linienverkehre mit Straßenbahnen und Kraftfahrzeugen ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG spricht nicht allgemein von behinderten, sondern von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen. Diese Formulierung ist enger als die Behindertenbegriffe in der UN-Behindertenrechtskonvention, dem BGG oder dem SGB IX. See-

liche oder geistige Beeinträchtigungen, welche zu den Behinderungen in den Definitionen der letztgenannten Gesetze gehören, werden nicht erfasst. Insofern stellt § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG eine spezifisch auf den ÖPNV zugeschnittene Regelung zur Barrierefreiheit dar, die nur für in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen gilt.

Das gesetzgeberische Ziel der vollständigen Barrierefreiheit hat der ÖPNV-Aufgabenträger in seinem Nahverkehrsplan zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan ist ein Rahmenplan für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs (§ 8 Abs. 3 Satz 8 PBefG). Er dient der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV. Neben Vorgaben zu Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie für eine verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen hat der Nahverkehrsplan auch die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen zu berücksichtigen. Im Nahverkehrsplan sind vom ÖPNV-Aufgabenträger entsprechend § 8 Abs. 3 Satz 5 PBefG Aussagen über zeitliche Vorgaben und die erforderlichen Maßnahmen im Hinblick auf die Zielsetzung der vollständigen Barrierefreiheit zu treffen.

Vorschriften zur finanziellen Ausstattung der ÖPNV-Aufgabenträger beinhaltet das PBefG nicht. Gleichwohl wird das in der Verfassung in Art. 104a GG verankerte Konnexitätsprinzip seitens des Bundes entsprechende Regelungen erfordern. Schätzungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) gehen zur Umsetzung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit bis 2022 von einem Investitionsvolumen von ca. 20,5 Mrd. EUR aus. Im Hinblick auf längere Planungsvorläufe für die konkrete Realisierung baulicher Maßnahmen erweist sich die weiterhin fortbestehende Unklarheit über die Zukunft der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz nach dem 31.12.2019 als kontraproduktiv.

Der Kreis der bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans vom ÖPNV-Aufgabenträger anzuhörenden Personengruppen wurde durch die PBefG-Novelle 2013 erweitert. Eine Anhörung war bislang nur von Behindertenbeauftragten und Behindertenbeiräten erforderlich. Bei der Aufstellung eines Nahverkehrsplans nach dem novellierten PBefG sind gemäß § 8 Abs. 3 Satz 6 zusätzlich auch die Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste anzuhören. Deren jeweilige Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei nach § 8 Abs. 3 Satz 7 PBefG zu berücksichtigen.

Neben der Anhörung steht gemäß § 13 Abs. 1 BGG den durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales anerkannten Verbänden ein Klagerecht auf Feststellung eines Verstoßes durch Träger der öffentlichen Gewalt gegen die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit zu (sog. Verbandsklage). Solche Träger der öffentlichen Gewalt können auch die ÖPNV-Aufgabenträger sein.

Die Pflicht zur Berücksichtigung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit richtet sich gemäß § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG direkt an die ÖPNV-Aufgabenträger. Die ÖPNV-Unternehmer sind nur indirekt davon betroffen. Nach § 13 Abs. 2a Satz 1 PBefG kann einem Unternehmer von der Genehmigungsbehörde, welche i.d.R. nicht identisch mit dem ÖPNV-Aufgabenträger ist, die beantragte Liniengenehmigung versagt werden, wenn der von ihm beantragte Verkehr nicht mit einem Nahverkehrsplan i.S.d. § 8 Abs. 3 PBefG in Einklang steht. Hatte der Aufgabenträger Anforderungen zur Barrierefreiheit zusätzlich in eine Vorabkennzeichnung nach § 8a Abs. 2 PBefG aufgenommen, welche zur Vorbereitung der Durchführung eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags dient, ist der Antrag des

Unternehmers von der Genehmigungsbehörde zu versagen, wenn er von den Vorgaben zur Barrierefreiheit in der Vorabbekanntmachung abweicht (§ 13 Abs. 2a Sätze 2 und 4 PBefG). Auch gegen die Genehmigungsentscheidung steht den anerkannten Behindertenverbänden eine Klage auf Feststellung eines Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Herstellung der Barrierefreiheit zu. Die Verbandsklage ist in diesem Fall gegen die Genehmigungsbehörde als Trägerin öffentlicher Gewalt zu richten.

Von der in § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG statuierten zeitlichen Vorgabe zur Erreichung des Ziels der vollständigen Barrierefreiheit bis zum 01.01.2022 kann der Aufgabenträger gemäß § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG abweichen. Dazu müssen in seinem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Entsprechend diesem sog. Regel-Ausnahme-Verhältnis werden pauschale Verweise auf eine schlechte finanzielle Mittelausstattung für den Aufgabenträger nicht ausreichen. Darüber hinaus bestimmt § 62 Abs. 2 PBefG, dass die Länder – soweit dies nachweislich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist – den Zielzeitpunkt abweichend vom 01.01.2022 festlegen können, sowie Ausnahmetatbestände bestimmen dürfen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen. § 62 Abs. 2 PBefG beinhaltet ebenso wie § 61 PBefG keine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, so dass die Länder entsprechende Ausnahmen nur in einem formellen, vom Landtag oder Senat zu verabschiedenden Gesetz festlegen dürfen.