

Stellungnahme

Reform Personenbeförderungsrecht

Bundesgeschäftsstelle
Abteilung Sozialpolitik

Bei Rückfragen:

Tel. 030 726222-0

Fax 030 726222-328

sozialpolitik@sovd.de

Referentenentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (Stand 3.11.2020)

1 Gesamtbewertung

Mobilität ist für die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen von essentieller Bedeutung. Die Reform des Personenbeförderungsrechts betrifft nicht nur 7,9 Mio. anerkannt schwerbehinderte Menschen in Deutschland, sondern viele weitere Gruppen, etwa ältere, sozial benachteiligte sowie kranke Menschen und Menschen mit anderen Mobilitätsbeeinträchtigungen. Das Personenbeförderungsrecht hat insoweit auch eine wichtige sozialpolitische Funktion. Dies gilt es, bei der jetzt anstehenden Reform zu berücksichtigen.

Mit dem Referentenentwurf sollen neue Mobilitätsbedürfnisse der Menschen aufgegriffen werden. Dabei wird sowohl eine neue Form des Linienverkehrs innerhalb des ÖPNV (Linienbedarfsverkehr) als auch eine neue Form des Gelegenheitsverkehrs (gebündelter Bedarfsverkehr) eingeführt. Darüber hinaus werden Regelungen zum Taxen- und Mietwagenverkehr neu gefasst.

Der SoVD begrüßt sehr, dass die neuen Linienbedarfsverkehre dem ÖPNV zugeordnet werden. Damit sind auch sie nach § 8 Abs. 3 PBefG zur Barrierefreiheit verpflichtet. Für den Taxiverkehr sowie für die neuen gebündelten Bedarfsverkehre wird mit § 64 c PBefG-neu erstmals eine Pflicht zur Barrierefreiheit normiert. Auch dies begrüßt der SoVD. Die Norm muss jedoch so ausgestaltet werden, dass sie in der Praxis tatsächlich zu mehr barrierefreien Fahrzeugen führt; hier sieht der SoVD Nachbesserungsbedarf. Notwendig ist zudem, Standards der Barrierefreiheit für die Fahrzeuge nach § 64c PBefG-neu zu definieren, um Rechtssicherheit für Kunden wie für Unternehmer zu schaffen. Zudem muss gewährleistet werden, dass die barrierefreien Fahrzeuge auch gezielt bestellt und vermittelt werden können. Die Neuregelung sollte nach 5 Jahren evaluiert werden, wie dies in den Eckpunkten zur Reform ursprünglich auch geplant war.

Der SoVD betont, dass bei Einführung der neuen Verkehrsformen gerade auch deren digital basierte Vermittlung und Abwicklung konsequent barrierefrei erfolgen muss. Denn die Digitalisierung darf nicht zu neuen Exklusionen führen. Hier muss das Bundesverkehrsministerium den Referentenentwurf dringend nachbessern.

Im Bereich Fernbusse sind Verbesserungen geplant. Wird die Pflicht, mindestens zwei Rollstuhlplätze vorzuhalten, nicht erfüllt, kann dies künftig als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Allerdings wird die o.g. Pflicht auf Inlandsverkehre beschränkt, was eine Einschränkung des Status quo bedeutet.

2 Zu ausgewählten Einzelregelungen

■ Zu § 8 Abs. 3 PBefG (Barrierefreiheit im ÖPNV)

§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG normiert bereits heute die Pflicht der Aufgabenträger, im ÖPNV bis 1. Januar 2022 vollständige Barrierefreiheit herzustellen. Die Frist gilt nicht, sofern im Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden, vgl. § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG. Mit dem Referentenentwurf sollen diese Regelungen fortgeschrieben werden. Änderungen sind insoweit nicht beabsichtigt.

SoVD-Bewertung: Barrierefreiheit im ÖPNV ist unverzichtbar, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe und Mobilität verwirklichen können. Daher unterstützt und bekräftigt der SoVD die Verpflichtung, Barrierefreiheit im ÖPNV bis 1. Januar 2022 konsequent umzusetzen. Der Gesetzgeber sollte die Beachtung des geltenden Rechts bei den Aufgabenträgern nachhalten und die Umsetzung politisch einfordern bzw. kontrollieren. Das Bundesverkehrsministerium muss hierfür die notwendigen Daten jetzt systematisch aufbereiten und veröffentlichen. Es ist sicherzustellen, dass von der Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG tatsächlich nur ausnahmsweise und in engen Grenzen, nicht aber in breitem Rahmen Gebrauch gemacht wird.

Der SoVD fordert, die Aufgabenträger in § 8 Abs. 3 PBefG über die Pflicht zur Barrierefreiheit hinaus auch zur Gewährung angemessener Vorkehrungen im Einzelfall zu verpflichten. Dies sichert, dass etwa beim Umgang mit betrieblichen Störungen die Belange von Menschen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt werden.

Überdies sollte der Behinderungsbegriff in § 8 Abs. 3 PBefG ausgeweitet werden. Er beschränkt sich bisher auf „in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkte Menschen“. Der SoVD befürwortet, den umfassenden Behinderungsbegriff aus § 2 Abs. 1 SGB IX dem PBefG zugrunde zu legen. Zusätzlich sind weitere, in der Mobilität eingeschränkte Menschen einzubeziehen, etwa vorübergehend Verletzte (Unfall, Krankheit, OP) oder auch Familien mit kleinen Kindern.

■ Zu § 42 b und § 61 Abs.1 Nr. 3 i PBefG-neu (Fernbusse)

Die Pflicht, in Fernbussen zwei Rollstuhlstellplätze vorzuhalten, soll künftig auf innerdeutsche Verkehre beschränkt werden. Ein Verstoß gegen diese Pflicht kann gemäß § 61 Abs. 1 Nr. 3 i PBefG-neu künftig als Ordnungswidrigkeit mit bis zu 10.000 € geahndet werden.

SoVD-Bewertung: Die Ordnungswidrigkeitsregelung ist zu begrüßen. Sie kann die Vorgaben zur Barrierefreiheit für Fernbusse wirksam durchsetzen. Kritisch sieht der SoVD jedoch die Beschränkung der Regelung auf innerdeutsche Verkehre. Fährt etwa ein Fernbus von Berlin über Hannover, Hamm und Köln nach Venlo (Niederlande), wäre er von der Rollstuhl-Stellplatzpflicht ausgenommen, obwohl der größte Teil der Strecke innerdeutsch wäre und die Nutzer dort die barrierefreie Beförderung benötigen – unabhängig davon, ob der Fernbus bis Köln oder Venlo weiterfährt. Der SoVD fordert die Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

■ Zu §§ 44 PBefG-neu (Linienbedarfsverkehre)

Erstmals gesetzlich geregelt wird die neue Verkehrsform des „Linienbedarfsverkehrs“. Er umfasst die (gebündelte/gepoolte) Beförderung von Fahrgästen auf vorherige Bestellung ohne festen Linienweg von bestimmten Haltepunkten zu anderen Haltepunkten innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegter Bedienzeiten. Der Linienbedarfsverkehr gilt als Linienverkehr im Öffentlichen Personennahverkehr nach § 8 Abs. 1 PBefG.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt ganz ausdrücklich, dass die neuen Linienbedarfsverkehre den Regularien des § 8 PBefG unterliegen. Damit finden, wie auch die Gesetzesbegründung betont, die Maßgaben der Barrierefreiheit nach § 8 Abs. 3 PBefG Anwendung. Die Linienbedarfsverkehre sind folglich in die Nahverkehrsplanung sowie die Pflicht zur Barrierefreiheit bis 1. Januar 2022 uneingeschränkt einzubeziehen.

Es ist davon auszugehen, dass für die neuen Linienbedarfsverkehre verstärkt kleinere Fahrzeuge, etwa PKW oder Kleinbusse, eingesetzt werden. Für diese braucht es normative Vorgaben zur Barrierefreiheit, wie sie in den Mindeststandards der DIN 75078 (Teile 1 und 2) bereits bestehen. Hierauf sollte der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber Bezug nehmen.

■ Zu § 64 c PBefG-neu (Barrierefreiheit)

Nach § 64 c Abs. 1 PBefG-neu sollen beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG-neu die Aufgabenträger die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel berücksichtigen, eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen. Dafür ist ab einer Anzahl von 20 Fahrzeugen eine Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen je Unternehmer vorzusehen, für die ein

bundesweiter Richtwert von 5 % bezogen auf die Anzahl der von dem Unternehmen betriebenen Fahrzeugen gilt. Nach Abs. 2 kann die Genehmigungsbehörde Einzelheiten zur Herstellung einer weitgehenden Barrierefreiheit beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr festlegen sowie Ausnahmetatbestände bestimmen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt sehr, dass sowohl der Verkehr mit Taxen als auch der gebündelte Bedarfsverkehr nach § 64 c PBefG-neu erstmals zur Barrierefreiheit verpflichtet wird. Diese Verkehrsangebote sind für Menschen mit Behinderungen wichtig, weil durch die Tür-zu-Tür-Beförderung zusätzliche Mobilität und Teilhabe möglich wird.

Allerdings ist eine Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen je Unternehmer vorgesehen, für die ein bundesweiter Richtwert von 5% bezogen auf die Anzahl der von dem Unternehmer betriebenen Fahrzeuge gilt. Dies bedeutet, dass erst ab einer Anzahl von 20 Fahrzeugen je Unternehmen ein barrierefreies Taxi bzw. Poolingfahrzeug verpflichtend vorgeschrieben wäre.

Ist die Unternehmensstruktur in diesem Verkehrsegment jedoch, besonders in ländlichen Regionen, von Kleinbetrieben mit wenigen Fahrzeugen geprägt, bliebe die o.g. Regelung dort weitgehend wirkungslos. Sie würde keine barrierefreie Mobilität gewährleisten, zumal auch der liniengebundene ÖPNV in diesen Gebieten oft sehr ausgedünnt ist.

Um den befürchteten Defiziten entgegenzuwirken, fordert der SoVD zumindest, dass die Genehmigungsbehörde Ausnahmen von der „5 %-Regelung je Unternehmen“ bestimmen kann. Dabei sollten Ausnahmen jedoch nur zugunsten der Barrierefreiheit möglich sein. Maßstab sollte hier nicht der Fahrzeugbestand des Unternehmens, sondern die Versorgung des entsprechenden Gebietes mit barrierefreien Fahrzeugen für die darauf angewiesenen Menschen sein.

Konkret sollte § 64 c Abs. 2 PBefG-neu wie folgt neu formuliert werden:

„Die Genehmigungsbehörde kann abweichend von Abs. 1 Einzelheiten zugunsten der Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr festlegen sowie von Abs. 1 abweichende Ausnahmetatbestände bestimmen, um den Bedarf an spontaner Beförderung für Menschen mit Behinderungen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu decken.“

Um Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen und Unternehmen zu schaffen, müssen die Anforderungen an die Barrierefreiheit nach § 64 c PBefG-neu konkretisiert werden. Es liegt auch im Interesse der Genehmigungsbehörde, etwa bei der Konzessionierung von Taxen, überprüfen zu können, ob ein Fahrzeug den Stand der Technik zur Beförderung von Menschen

mit Behinderungen einhält. Maßgebend sollte ein Umbau nach Mindeststandards der DIN 75078 (Teile 1 und 2, die etwa Rückhaltesysteme, aber auch Platzbedarfe betreffen) sein. Dieser Standard kann von spezialisierten Umrüstfirmen angewandt und bestätigt werden. Ihn empfiehlt u.a. die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW). Eine diesbezügliche Normierung könnte etwa in der BOKraft erfolgen und wie folgt lauten:

„Taxis, Mietwagen sowie Fahrzeuge im gebündelten Gelegenheitsverkehr werden als barrierefrei anerkannt, wenn sie als Mindeststandard die DIN 75078 erfüllen.“

Da die neuen Verkehre nahezu vollständig digital vermittelt und abgewickelt werden dürften, müssen auch sämtliche Informationen, Bestellungen-, Buchungs- und Bezahlvorgänge barrierefrei sichergestellt werden. Eine entsprechende Verpflichtung ist über die Einbindung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0), die sich bislang nur auf öffentliche Stellen erstreckt, sicherzustellen. Denn die neuen digitalen Möglichkeiten, dürfen nicht dazu führen, sehbehinderte und andere Menschen mit Behinderungen (erneut) von Angeboten auszuschließen. Entsprechende Ergänzungen sollten zusätzlich auch in der Anlage zur Mobilitätsdatenverordnung (Art. 6 des Referentenentwurfes), etwa in Bezug auf Buchungs- und Bezahlvorgänge, erfolgen.

Überdies muss gewährleistet sein, dass Menschen mit Behinderungen die barrierefreien Fahrzeuge tatsächlich auch zielgerichtet anfordern können. Dafür müssen Vermittlungsdienste bzw. Plattformen entsprechende Informationen anbieten und zielgerichtete Bestellungen ermöglichen.

Hinsichtlich des Behinderungsbegriffes in § 64 c Abs. 1 PBefG-neu („in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen“) wird auf obige Ausführungen verwiesen und eine entsprechende Erweiterung gemäß § 2 SGB IX empfohlen. Zudem sollte der Terminus „möglichst weitgehende Barrierefreiheit“ in Abs. 1 durch „vollständige Barrierefreiheit“ ersetzt werden, wie dies auch Art. 1 Ziffer 9 a) des Referentenentwurfes vorsieht, um terminologisch konsistent zu bleiben.

Der SoVD setzt sich dafür ein, die Neuregelung in § 64c PBefG-neu nach 5 Jahren zwingend zu evaluieren, wie dies die Eckpunkte zum Referentenentwurf vorsahen. Die Gesetzesbegründung hält eine solche Evaluierung ebenfalls für sinnvoll, lehnt jedoch verpflichtende Vorgaben hierzu ab. Der SoVD fordert eine verpflichtende Vorgabe zur Evaluierung der Norm, um ggf. erforderliche Nachsteuerungen bei der Barrierefreiheit sicherzustellen.

■ Zu Art 2 (Änderung des Gesetzes zur Regionalisierung des ÖPNV-RegG)

Geplant ist eine Ergänzung des § 2 RegG. Nach dem neuen Satz 2 ist der Verkehr mit Taxen öffentlicher Personennahverkehr im Sinne des Gesetzes, wenn er die in Satz 1 genannte Verkehrsnachfrage zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung befriedigt. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollen so in unterversorgten Gebieten vermehrt Taxis einsetzbar sein und Regionalisierungsmittel zur Finanzierung eingesetzt werden.

SoVD-Bewertung: Die Regelung wird im Grundsatz begrüßt. Sie kann einen Beitrag leisten, die öffentliche Daseinsvorsorge gerade in ländlichen Gebieten zu stärken und Mobilität durch Taxiverkehre zu verbessern. Der SoVD fordert jedoch, die Mittel zwingend an Barrierefreiheit zu binden. Um den Flottenbestand entsprechend konsequent barrierefrei umzurüsten, sollte kurzfristig ein gesondertes Förderprogramm erwogen werden.

3 Abschließende Betrachtung

Die vorgelegten Vorschläge zur Reform des Personenbeförderungsrechts können einen positiven Schub zugunsten der barrierefreien Mobilität in Deutschland leisten. Einzelne Regelungen bedürfen jedoch, um ihre Wirksamkeit in der Praxis sicherzustellen, noch der Nachbesserung.

Der SoVD betont, dass Mobilitätsangebote unverzichtbare Bestandteile der öffentlichen Daseinsvorsorge sind. Insoweit kommt dem Öffentlichen Personennahverkehr eine herausgehobene Bedeutung zu – seine Angebote müssen vorrangig sichergestellt sowie verlässlich, bezahlbar und barrierefrei zur Verfügung stehen.

Andere Verkehrsformen, etwa die jetzt neu geregelten „gebündelten Bedarfsverkehre“ mögen eine sinnvolle Ergänzung darstellen, dürfen den ÖPNV aber auf keinen Fall „kannibalisieren“. Um dies sicherzustellen, braucht es nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene, sondern auch regulatorische Steuerungsmöglichkeiten auf Länder- und kommunaler Ebene. Nach Ansicht des SoVD trägt der vorliegende Referentenentwurf diesen Prämissen in durchaus sachgerechter Weise Rechnung. Gleichwohl gilt es, auch die Umsetzung des Rechts und seine Auswirkungen in der Praxis sozialpolitisch aufmerksam zu begleiten.

Berlin, 3. Dezember 2020

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik