Bundesministerium
für Digitales
und Verkehr

FoPS
FORSCHUNGSPROGRAMM STADTVERKEHR
Verbesserung der
Verkehrsverhältnisse
der Gemeinden

Forschungsprojekt

„ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität“

im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS);
Forschungskennzeichen (FKZ): VB700898

Schlussbericht

Auftraggeber:

Bundesministerium für Digitales und Verkehr
Referat G12
Robert-Schuman-Platz 1
53175 Bonn

Fachlich-inhaltliche Begleitung: Referat G 15

Die diesem Bericht zugrundeliegenden Arbeiten wurden im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur unter FE-Nr. 70.0898/2013 durchgeführt.

Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich bei den Autoren.

Wir bedanken uns bei allen Mitwirkenden für die engagierte und wertvolle Unterstützung bei der Bearbeitung der Forschungsaufgabe.

Der Bericht zum Forschungsvorhaben FE 70.0898/2013 besteht aus sechs Teilen:

- Schlussbericht
- Anhang 1 – Grundlagenanalyse
- Anhang 2 – Steckbriefe Nahverkehrspläne
- Anhang 3 – Wirkungsanalyse
- Anhang 4 – Steckbriefe Fallstudien
- Anhang 5 – Dokumentation Workshops

Bearbeitung

Dr.-Ing. Dirk Boenke (Projektleitung)
Dr.-Ing. Helmut Grossmann

STUVA e. V.
Mathias-Brüggen-Straße 41
50827 Köln

Volker Eichmann (stv. Projektleitung)
Christian Lutz
Axel Zietz

KCW GmbH
Bernburger Straße 27
10693 Berlin

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
97980 Bad Mergentheim

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ... 3
Abkürzungsverzeichnis ... 7
1 Ausgangslage, Aufgabenstellung und Ziel ... 9
1.1 Ausgangslage ... 9
1.2 Die Zielgruppe „Menschen mit Mobilitätseinschränkungen" sowie Vertreterinnen und Vertreter ihrer Belange ... 10
1.3 Aufgabenstellung und Ziel ... 12
2 Handlungsempfehlungen ... 14
2.1 Hinweise zu den Handlungsempfehlungen ... 14
2.1.1 Struktur der Handlungsempfehlungen ... 14
2.1.2 Zuordnung Adressaten und Dringlichkeit ... 15
2.2 Sicherung des Erreichten ... 16
2.3 Grundsätzliche Erkenntnisse ... 17
2.4 Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung ... 18
2.4.1 Abbau von Vollzugsdefiziten ... 18
2.4.2 Verkehrsträgerübergreifende Empfehlungen und Mobilitätsketten ... 19
2.4.3 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität) ... 22
2.4.4 Verkehr mit Kraftfahrzeugen ... 23
2.4.5 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ... 26
2.4.6 Eisenbahn ... 28
2.4.7 Luftverkehr ... 30
2.4.8 Schiffsverkehr ... 31
2.4.9 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ... 31
2.5 Vorschläge zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens ... 32
2.5.1 Verkehrsträgerübergreifende Empfehlungen und Mobilitätsketten ... 32
2.5.2 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität) ... 37
2.5.3 Öffentlicher Personennahverkehr ... 37
2.5.4 Eisenbahn ... 39
2.5.5 Luftverkehr ... 41
2.5.6 Schiffsverkehr ... 42
2.5.7 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ... 42
2.6 Weitere Vorschläge („weiche Faktoren") ... 44

2.6.1 Aus- und Fortbildung, Schulung ... 44
2.6.2 Zugänglichkeit von Technischen Regelwerken und Planunterlagen ... 45
2.6.3 Förderung und „Professionalisierung" des Ehrenamtes ... 46
2.6.4 Öffentlichkeitsarbeit ... 46
2.6.5 Forschung ... 48
3 Projektergebnisse in der Zusammenfassung ... 50
3.1 Methodischer Ansatz ... 50
3.2 Ergebnisse der Evaluation von Rechtsnormen ... 51
3.2.1 Eisenbahnverkehr ... 52
3.2.1 Straßenverkehr ... 53
3.2.2 Schiffsverkehr ... 55
3.2.3 Flugverkehr ... 55
3.2.4 Verkehrsinfrastruktur ... 56
3.2.5 Informationstechnik ... 57
3.3 Ergebnisse der Evaluation der Planungsinstrumente ... 57
3.3.1 Finanzielle Förderung. Aktionspläne ... 58
3.3.2 Zielvereinbarungen ... 60
3.3.3 Programme der Eisenbahnen ... 62
3.3.4 Nahverkehrspläne gemäß PBefG ... 64
3.3.5 Nahverkehrspläne für den SPNV ... 72
3.3.6 Allgemein anerkannte Regeln der Technik, Technische Bestimmungen und Technische Regelwerke ... 73
3.3.7 Planungsinstrumente ohne gesetzlichen Bezug ... 74
3.3.8 Beteiligung ... 77
3.3.9 Finanzierung ... 77
3.4 Detailanalyse ausgewählter Bundesländer ... 78
3.4.1 Vorgehen und Erkenntnisinteresse ... 78
3.4.2 Ergebnisse ... 78
3.4.3 Limitationen ... 81
3.4.4 Fazit ... 82
3.5 Wirkungsanalyse anhand von Fallbeispielen ... 82
3.5.1 Ziele und Methodik ... 82
3.5.2 Erkenntnisse für den Rechtsrahmen ... 84
3.5.3 Erkenntnisse für die die Umsetzungspraxis ... 88

3.6 Interviews mit den Behindertenverbänden ... 96
3.6.1 Ziele der Interviews ... 96
3.6.2 Methodisches Vorgehen ... 97
3.6.3 Grundsätzliche Hinweise zur Einordnung der Aussagen ... 98
3.6.4 Ergebnisse und Fazit ... 98
3.7 Workshops ... 124
3.7.1 Aufgabenstellung und Ziel ... 124
3.7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse ... 124
4 Weitere wesentliche Aspekte ... 126
4.1 Behandelte Themen ... 126
4.2 Evaluierungen des BGG und anderer relevanter Rechtsnormen ... 126
4.2.1 Wirkungsanalyse des BGuaÄndG sowie Bericht über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe ... 126
4.2.2 Erste Evaluierung des BGG (2014) ... 127
4.2.3 Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen ... 127
4.2.4 Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes und Stellungnahme der Bundesregierung (2022) ... 128
4.2.5 Evaluierung der Regelungen zum gebündelten Bedarfsverkehr im Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts ... 131
4.2.6 Evaluierung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung ... 131
4.3 Beschlüsse und Absichtserklärungen maßgeblicher politischer Institutionen ... 132
4.3.1 Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode ... 132
4.3.2 Bundesinitiative Barrierefreiheit (2022) ... 133
4.3.3 Überarbeitung des BGG durch die Bundesregierung (2023) ... 134
4.3.4 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN in NRW (2022) ... 134
4.3.5 Verkehrsministerkonferenz (2022/2023) ... 135
4.4 Grundsätzliche Stellungnahmen bedeutender Akteure ... 137
4.4.1 Zentrale Forderungen des Deutschen Behindertenrates für die 20. Legislaturperiode ... 137
4.4.2 Hamburger Bündnis für „inklusive Mobilitätswende“ ... 138
4.5 Fazit der weiteren wesentlichen Aspekte ... 138
5 Ausblick ... 139
5.1 Vorbemerkung ... 139
5.2 Bekanntheit und Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen ... 139
5.3 Konflikte und Praxisprobleme ... 140

5.4 Forschung und technischer Fortschritt 140
5.5 Unwägbarkeiten 141
5.6 Planungsbeschleunigung und Mobilitätswende 142
5.7 Schlussbemerkung 142
6 Literatur- und Quellenverzeichnis 143
6.1 Rechtsnormen 143
6.1.1 Europa 143
6.1.2 Bund 145
6.1.3 Länder 146
6.1.4 Rechtsprechung 147
6.2 Regelwerke und Verwaltungsvorschriften 147
6.2.1 DIN-Normen, ISO-Normen 147
6.2.2 FGSV-Regelwerke 147
6.2.3 Weitere Regelwerke 147
6.2.4 Rundschreiben, Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften 147
6.3 Weitere Quellen 148
6.3.1 Drucksachen 148
6.3.2 Aktionspläne 148
6.3.3 Programme der Eisenbahnen 149
6.3.4 Nahverkehrspläne 150
6.3.5 Zielvereinbarungen 150
6.3.6 Weitere Veröffentlichungen 150
7 Bildverzeichnis 154
8 Tabellenverzeichnis 155
9 Anhänge (nachrichtlich) 156
Anlage SB-1: Handlungsempfehlungen nach Adressaten 157

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
aaRdT	Allgemein anerkannte Regeln der Technik
AG	Auftraggeber
AN	Auftragnehmende
BDL	Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft
BFSG	Barrierefreiheitsstärkungsgesetz
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGRWG	Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts
BITV	Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung
BLFA	Bund-Länder-Fachausschuss
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMDV	Bundesministerium für Digitales und Verkehr
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnen
BOKraft	Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr
BOStrab	Bau- und Betriebsordnung für Straßenbahnen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DB AG	Deutsche Bahn AG
DBR	Deutscher Behindertenrat
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DOT	Department of Transport (Verkehrsministerium der USA)
EASA	European Union Aviation Safety Agency (Europäische Agentur für Flugsicherheit)
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen

Abkürzung	Bedeutung
EU	Europäische Union
EVU	Eisenbahn-Verkehrsunternehmen
FE	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben
FGSV	Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
RL	Richtlinie
SPNV	Schienen-Personen-Nahverkehr
StVO	Straßenverkehrs-Ordnung
StVZO	Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung
TSI PRM	Technische Spezifikationen für die Interoperabilität im Eisenbahnverkehr – Teil Menschen mit Mobilitätseinschränkungen (people with reduced mobility)
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VMK	Verkehrsministerkonferenz
VO	Verordnung

1 Ausgangslage, Aufgabenstellung und Ziel

1.1 Ausgangslage

Für die barrierefreie Gestaltung im Bereich Verkehr war das Bundesgesetz „zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze" vom 27. April 2002 (BGuaÄndG)[1] von erheblicher Bedeutung. Ausgehend von der Aufnahme des Benachteiligungsverbots in das Grundgesetz hat der Bund mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und den zugehörigen Änderungen von Fachgesetzen einen Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik vollzogen. Das BGG ist am 1. Mai 2002 in Kraft getreten. Im Vordergrund steht seitdem der Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, und nicht mehr – wie zuvor – die Fürsorge und Versorgung behinderter Menschen. Partizipation und Transparenz sind maßgebliche Bestandteile dieser Entwicklung. Eine wesentliche Voraussetzung, um das genannte Ziel zu erreichen, ist eine möglichst weitreichende Zugänglichkeit und uneingeschränkte Nutzung aller Lebensbereiche für Menschen mit Behinderungen, aber auch Personen mit anderen Mobilitätseinschränkungen.

Für den Bereich Verkehr ist § 8 Abs. 5 BGG[2] geltender Fassung maßgebend (Bezug nehmend auf Absatz 1 „Zivile Neu-, Um- und Erweiterungsbauten…" gilt):

> *„Sonstige bauliche oder andere Anlagen, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personenverkehr sind nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften des Bundes barrierefrei zu gestalten. Weitergehende landesrechtliche Vorschriften bleiben unberührt."*

Zusammen mit dem Erlass des BGG wurden eine Reihe von Fachgesetzen mit Bezug zur Mobilität von Menschen mit Behinderungen an die neuen gesetzlichen Vorgaben angepasst, u. a. in den Bereichen Straße, öffentlicher Personennahverkehr, Eisenbahn, Luftverkehr und im Zusammenhang mit der Vorhabenfinanzierung bzw. Förderung von Maßnahmen.

Um die Auswirkungen des BGG und die Änderung der Fachgesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr zu evaluieren, wurde bereits im Jahr 2004, kurz nach Inkrafttreten des BGuaÄndG, eine Evaluation der gesetzlichen Regelungen im Bereich Bau und Verkehr im Rahmen eines Forschungsprojektes (FE 70.0703/2003) im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt (Blennemann et al. 2004a, 2004b). Die Ergebnisse sind weitgehend in einen Bericht der Bundesregierung an den Bundestag *„über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe"* eingeflossen (BT-Drs. 15/4575). Das Forschungsprojekt hat seinerzeit bereits wesentliche Erkenntnisse gebracht (vgl. Blennemann et al. 2004b, S. 413 f.). Es ist verständlich, dass in der Praxis über die Wirkung der neuen, grundlegenden Anforderungen und Verfahrensregeln nur etwa anderthalb Jahre nach Inkrafttreten der gesetzlichen Änderungen allerdings noch relativ wenig Erfahrungen vorlagen.

Inzwischen wurde das Behindertengleichstellungsrecht regelmäßig weiterentwickelt. Das BGG wurde mehrfach ergänzt und novelliert, beispielsweise, indem die gesetzliche Grundlage für die Gründung einer „Bundesfachstelle Barrierefreiheit" und einer „Überwachungsstelle des Bundes für Barrierefreiheit

[1] BGuaÄndG: Abkürzung nicht amtlich.

[2] § 8 Abs. 2 in der Fassung von 2002.

von Informationstechnik" (BFIT) geschaffen wurde oder indem mit der „Leichten Sprache" neue Aspekte einer barrierefreien Informationsvermittlung aufgenommen wurden.

Zudem wurden auch in Fachgesetzen Ergänzungen eingebracht und Novellierungen durchgeführt, die Aspekte der Barrierefreiheit betreffen. Beispielhaft sei hier das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) genannt, welches unter anderem eine „vollständige Barrierefreiheit" zum Ziel erhob. Das Behindertengleichstellungsrecht wurde weiterhin durch neue Gesetze weiterentwickelt, beispielsweise das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG).

Europäische Rechtsnormen erhalten auch in Deutschland, von grundsätzlichen Regelungen bis hin zu Detailbestimmungen, zunehmende Bedeutung. Für die Barrierefreiheit im Verkehr sind insbesondere Vorschriften für Fahrzeuge und Anlagen sowie in Bezug auf Fahrgastrechte maßgebend.

Überdies ist Deutschland der „Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen" (UN-BRK) beigetreten, die in Artikel 9 „Zugänglichkeit" und Artikel 20 „Persönliche Mobilität" u. a. Zielvorgaben zur Gewährleistung der Mobilität von Menschen mit Behinderungen enthält. Die Bundesregierung hat mit dem ersten und zweiten Nationalen Aktionsplan (NAP 1.0 und NAP 2.0) zur UN-BRK ein fortlaufendes Instrument zur praktischen Umsetzung der UN-BRK geschaffen.

Gemäß der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist es überwiegend Aufgabe der Bundesländer, die betreffenden Bundesvorgaben umzusetzen. Außerdem liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Verkehr in nicht unwesentlichen Teilen bei den Bundesländern. Insofern haben sich in den letzten Jahren auch auf Ebene der Länder zahlreiche Änderungen im Bereich des Behindertengleichstellungsrechts ergeben.

Nicht zuletzt ist zu erwarten, dass sich aufgrund der Änderungen in der Gesetzeslage auch die Technischen Regelwerken zur Herstellung der Barrierefreiheit weiterentwickelt haben. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des BGG im Mai 2002 standen bereits detaillierte Technische Regelwerke und konkrete Empfehlungen zur Barrierefreien Gestaltung des Verkehrs zur Verfügung. Anforderungen an die Barrierefreiheit waren seinerzeit aber längst nicht in allen veröffentlichten Technischen Regeln und sonstigen einschlägigen Veröffentlichungen konsequent erfüllt (vgl. Blennemann et al. 2004b, S. 418 f.). Technische Regeln unterliegen im Zuge der technisch-wirtschaftlichen Weiterentwicklung, aufgrund von Praxiserfahrungen und neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, aber auch in Abhängigkeit sich wandelnder Zielvorgaben, einem ständigen Anpassungsprozess. So wurden inzwischen neue Technische Richtlinien, DIN- und EN-Normen und sonstige einschlägige Regelwerke, die die barrierefreie Gestaltung des Verkehrs betreffen, erarbeitet sowie vorhandene Regelwerke entsprechend fortgeschrieben bzw. angepasst.

1.2 Die Zielgruppe „Menschen mit Mobilitätseinschränkungen" sowie Vertreterinnen und Vertreter ihrer Belange

Alle konsequenten Bemühungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr sind darauf gerichtet, Anforderungen der Zielgruppe „Menschen mit Mobilitätseinschränkungen" möglichst weitgehend – bzw. wenn es nach der Zielvorgabe des PBefG für Nahverkehrspläne geht vollständig – zu erfüllen. Zur Gruppe der in Bezug auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der vorhandenen Infrastruktur mobilitätseingeschränkten Menschen, gehören Menschen mit sehr verschiedenen Fähigkeiten und unterschiedlichen Schwierigkeiten bei der Benutzung konventioneller Bauten, Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel („funktionelle" Definition der Mobilitätseinschränkung). Folglich zählen zu dieser Gruppe Menschen mit Behinderungen im Sinne des Sozialgesetzbuches (vgl. § 2 Abs. 2 SGB IX) bzw. im Sinne des § 3 BGG, die wegen dauernder Beeinträchtigung oder akuter Erkrankung in ihrer Mobilität stark eingeschränkt sind. Diese Menschen mit körperlichen, seelischen, geistigen oder sensorischen Beeinträchtigungen gelten

als „mobilitätseingeschränkt im engeren Sinne“ (Bild 1). Daneben sind für die Anforderungen an die barrierefreie Infrastruktur solche Bewegungs- und Wahrnehmungseinschränkungen zu beachten, die in einem „weiteren Sinne“ die Mobilität deutlich einschränken. Sie betreffen diejenigen Menschen, deren Mobilität zeitweise oder in bestimmten Situationen erschwert ist, beispielsweise Personen mit Gepäck, mit Kinderwagen, schwangere Frauen, orts- und sprachunkundige Personen sowie Menschen mit altersbedingten Einschränkungen wie ältere Menschen und Kinder (vgl. Bild 1).

Bild 1: Menschen mit Mobilitätseinschränkungen im engeren und im weiteren Sinn (Grafik: STUVA nach FGSV 2011)

Die Herstellung der Barrierefreiheit hat in vielen Fällen Vorteile für den großen Kreis der insgesamt mobilitätseingeschränkten Personen. Darüber hinaus ergibt sich in der Regel ein erweiterter Nutzen. Nach dem Prinzip *„Design für alle“* (oder Universelles Design) gestaltete Komponenten vermeiden vor allem Zugangshindernisse und Nutzungserschwernisse und bieten daher auch für Verkehrsteilnehmende ohne Mobilitätseinschränkungen einen Komfortgewinn, beispielsweise beim stufenlosen Fahrzeugeinstieg, bei Aufzügen sowie bei gut hörbaren Lautsprecherdurchsagen mit einfach verständlichem Inhalt.

Die Anforderungen von Menschen unterschiedlicher Behinderungen und Mobilitätseinschränkungen stimmen in weiten Bereichen vollständig überein. Sie können allerdings auch in nicht unwesentlichen Merkmalen differieren bzw. im Detail u. U. sogar gegensätzlich sein. Ein konkretes Beispiel dafür ist die Gestaltung von Fahrbahnquerungen für zu Fußgehende (einschließlich Rollstuhlnutzender). Für blinde Verkehrsteilnehmende ist eine taktil erkennbare Tastkante sehr wichtig, für Menschen im Rollstuhl

oder mit Rollator ist dagegen eine Absenkung des Bordsteins auf Fahrbahnniveau als praktisch kantenlose „Nullabsenkung" die bestgeeignete Form.

Eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ist bereits in mehreren deutschen Rechtsnormen verpflichtend vorgegeben. Diese Einbindung ist nicht nur im Sinne der Partizipation geboten, sondern die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen „als Experten in eigener Sache" dient nach bisherigen (überwiegend positiven) Erfahrungen im Allgemeinen auch der Effizienz wesentlicher Arbeitsschritte zur Herstellung von Barrierefreiheit und zur Erhöhung der Akzeptanz bedeutsamer Maßnahmen.

Als Vertreterinnen und Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen sind auf Bundesebene in erster Linie aktiv:

- Der/die „Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen" (per gesetzlichem Auftrag, vgl. Abschnitt 5 BGG) sowie
- die gemäß § 15 Abs. 3 BGG *„anerkannten Behindertenverbände"*; per gesetzlichem Rechtsanspruch und gemäß dem Auftrag der jeweiligen Verbandssatzung.

Auf Ebene der Bundesländer und der Kommunen ist dies auf ähnliche Art und Weise der Fall. Neben Behindertenbeauftragten und den Behindertenverbänden nehmen z. T. auch Behindertenbeiräte wesentliche Aufgaben war, beispielsweise im Rahmen der Abstimmung von Regelbauweisen oder der Festlegungen bei der Ausstattung von Nahverkehrsfahrzeugen. Zur Förderung der Herstellung der Barrierefreiheit wurde im Bund und z. T. in den Ländern wesentliche Fachkompetenz auf- und ausgebaut.

1.3 Aufgabenstellung und Ziel

Über die Wirksamkeit der umfangreichen Gesetzesnormen im Zusammenhang mit der Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehrsbereich, insbesondere hinsichtlich der praktischen Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben, bestehen aktuell keine gesicherten Erkenntnisse. Es stellt sich deshalb die Aufgabe, eine Evaluation der Wirkungen der bisherigen gesetzlichen Regelungen und dran anknüpfender, ergänzender Instrumente in der Praxis nach wissenschaftlicher Methodik durchzuführen. Eine entsprechende Evaluation für den Bereich Verkehr sieht auch der zweite Nationale Aktionsplan der Bundesregierung vor (BMAS 2016, S. 131). In erster Linie für Exekutive und Legislative – letztlich aber für alle an Planung, Bau und Betrieb verantwortlich Tätigen – ist von erheblicher Bedeutung, inwieweit sich die eingeführten Instrumente und Verfahren bewährt haben und ob sich eine Änderung oder Ergänzung des bestehenden Instrumentariums als zweckmäßig erweist.

Wesentliche verkehrs- und gesellschaftspolitische Trends sowie technische Fortschritte, die nach der ersten Evaluation des BGG aufgetreten sind bzw. sich verstärkt haben, sollten berücksichtigt werden. Die Rahmenbedingungen für die Barrierefreiheit im Verkehr werden beispielsweise durch folgende Entwicklungen nachhaltig beeinflusst:

- Digitalisierung, vor allem im Zusammenhang mit der Fahrgastinformation – auch mit Blick auf zunehmende Automatisierung des Verkehrsgeschehens –, aber auch bei Buchungs- und Assistenzsystemen.
- Die angestrebte Verkehrs- und Mobilitätswende, wodurch die Vernetzung der Verkehrsträger mit zunehmender Bildung multimodaler Mobilitätsketten an Bedeutung gewinnen wird.
- Der fortschreitende demografische Wandel mit einer deutlichen Zunahme hochaltriger Menschen und damit einer größeren quantitativen Bedeutung barrierefreier Verkehrsgestaltung.
- Deutliche Unterschiede in der Bevölkerungsdichte zwischen verschiedenen Regionen Deutschlands erfordern entsprechend divergierende Mobilitätskonzepte. Die Belange von

Verkehrsteilnehmenden mit Mobilitätsbeeinträchtigung sind auch im dünnbesiedelten ländlichen Raum zu berücksichtigen (z. B. durch Bedarfsverkehre).

- Eine sehr deutliche Erhöhung der Finanzierungsmittel des Bundes für Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen insgesamt, insbesondere auch zur Förderung des ÖPNV- und SPNV-Betriebs.

Zur Umsetzung von Anforderungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen an die barrierefreie Gestaltung (einschließlich von Menschen mit Behinderungen) können nach Erfahrungen der Forschungsnehmer – neben verbindlichen Rechtsnormen, Aktionsplänen, Technischen Regeln, Nahverkehrsplänen, Eisenbahnprogrammen und Zielvereinbarungen – auch eine Reihe weiterer Instrumente ohne direkte Rechtsverbindlichkeit beitragen. Hierzu gehören beispielsweise Empfehlungen, die auf Praxiserfahrungen beruhen, Darstellungen guter Beispiele (Best practice), Fortbildungsangebote und Öffentlichkeitsarbeit.

Ziel des Forschungsvorhabens war es somit, „ex-post" den Umsetzungsstand und die Wirkungen von Rechtsvorschriften, technischen Normen, Planungsinstrumenten sowie sonstiger Maßnahmen/Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr im Hinblick auf die praktische Umsetzung zu evaluieren und daraus praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

Zunächst wurden in einer umfassenden Dokumenten- und Literaturanalyse die relevanten Rechtsvorschriften, technische Normen, Instrumente sowie weitergehende Empfehlungen und Maßnahmen, die nicht unmittelbar in den Regelungsbereich des BGG fallen, analysiert. Weiterhin waren anhand konkreter Fallstudien für unterschiedliche Schwerpunktbereiche im Themenfeld Mobilität die Praxisbedingungen und Praxiserfahrungen zu überprüfen, um positive und negative Entwicklungen zu identifizieren. Zugleich wurde eine Wirkungsanalyse durchgeführt, die Vertreterinnen und Vertreter der Verbände der Menschen mit Behinderungen eingebunden hat. Darüber hinaus wurden weitere Akteure über einen Projektbeirat und zwei Workshops mit Expertinnen und Experten in die Evaluation eingebunden.

Abschließend wurden aus den Ergebnissen der Evaluierung und unter Beteiligung der Akteure Handlungsempfehlungen entwickelt, die Hinweise zur möglichen Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens auf Bundes- und Landesebene geben und praktische Vorschläge zur Behebung bestehender Umsetzungsdefizite machen. Als übergeordnetes Ziel sollen die Empfehlungen dazu dienen, die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen weiterzuentwickeln.

2 Handlungsempfehlungen

2.1 Hinweise zu den Handlungsempfehlungen

Die im Folgenden dargestellten Handlungsempfehlungen sind das Ergebnis der umfassenden Grundlagen- und Wirkungsanalysen[3] sowie der Evaluierung und Abstimmung mit verschiedenen Akteuren im Rahmen von Abstimmungsgesprächen, Projektbeiratssitzungen und Workshops, die im Rahmen dieses Projektes durchgeführt wurden (vgl. Abschnitt 3.1). Als zentrales Ergebnis dieses Forschungsvorhabens werden sie weiteren Erläuterungen vorangestellt.

Die Ergebnisse der Analysen sind in diesem Schlussbericht zusammenfassend im Anschluss an die Handlungsempfehlungen dargestellt (Kapitel 3). Eine ausführliche Darstellung aller Ergebnisse findet sich in den Anhängen zu diesem Schlussbericht, die jeweils als eigenständiges Dokument verfügbar sind:

- Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse,
- Anhang 2 zum Schlussbericht – Steckbriefe Nahverkehrspläne,
- Anhang 3 zum Schlussbericht – Wirkungsanalyse,
- Anhang 4 zum Schlussbericht – Steckbriefe Fallstudien sowie
- Anhang 5 zum Schlussbericht – Dokumentation der Workshops.

2.1.1 Struktur der Handlungsempfehlungen

Zunächst wird bei der Darstellung der Handlungsempfehlungen der Übersichtlichkeit halber in drei Handlungsfelder unterschieden, in denen die Empfehlungen numerisch aufsteigend aufgeführt werden:

- Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung der Barrierefreiheit (Präfix-Kürzel „U“),
- Vorschläge zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens (Kürzel „R“) sowie
- weitere Vorschläge zu „weichen Faktoren“, z. B. Öffentlichkeitsarbeit und Schulungen (Kürzel „W“).

In den jeweiligen Handlungsfeldern sind die Handlungsempfehlungen weiter wie folgt sortiert:

- In verkehrsträgerübergreifende Empfehlungen sowie
- Empfehlungen für die einzelnen Verkehrsträger (sektorale Betrachtung).
- Zudem wurde wegen der Bedeutung und aus Gründen der Übersichtlichkeit das Handlungsfeld „Beteiligung von Menschen mit Behinderung“ bei der Umsetzungspraxis und dem Rechtsrahmen als eigenständiger Gliederungspunkt aufgenommen.

Eine sektorale Betrachtung ist notwendig, da für die verschiedenen Verkehrsträger unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich der vorhandenen Infrastruktur, der Fahrzeuge oder für betriebliche Aspekte gelten. Dies hat auch im vorhandenen rechtlichen Rahmen Niederschlag gefunden.

Andererseits ist eine sektorübergreifende Betrachtung in wesentlichen Fragen sinnvoll, da

- sektorale Barrierefreiheit nicht generell zielführend ist, sondern Mobilitätsketten häufig verkehrsträgerübergreifend sind (inklusive Informationsketten),
- in wichtigen Merkmalen eine Übereinstimmung zwischen den Sektoren bestehen kann.

[3] Ergänzt durch Erfahrungen der AN aus der fachlichen Arbeit.

Diese Übereinstimmung erstreckt sich beispielsweise auf folgende Aspekte:

- Die Anforderungen der Nutzenden sind grundsätzlich gleich, unabhängig von der gewählten Mobilitätsform;
- Die UN-BRK gilt grundsätzlich für alle Maßnahmen;
- Ein gemeinsames Dach bzw. eine gemeinsame Klammer, welche die historisch gewachsene Fragmentierung nach Sektoren (Verkehrsträgern) überwindet, ist mit dem BGG vorhanden und sollte weiter gestärkt werden. Dies kann beispielsweise durch eine einheitliche Definition der Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG auch in Fachgesetzen – unabhängig vom Verkehrsträger – erreicht werden. Diese Umsetzung der gesetzlichen Regelungen sollte u. a. durch „Koordinierungsstellen" verbessert werden, um damit auch zur Milderung der Schnittstellenproblematik beizutragen;
- Technische Regelwerke gelten z. T. für mehrere Verkehrsträger.

In der Praxis bewirken Rechtsnormen, gesetzlich verankerte und sonstige Planungsinstrumente sowie „weiche Faktoren" in der Regel nur gemeinsam im Zusammenspiel die angestrebte Zielerfüllung. Einzelne der nachfolgenden Empfehlungen können insofern u. U. mehreren Gliederungspunkten (Handlungsfeldern oder auch Verkehrsträgern, bei verkehrsträgerübergreifenden Empfehlungen) zugeordnet werden. Darauf wird hier grundsätzlich verzichtet, um Redundanzen zu vermeiden.

2.1.2 Zuordnung Adressaten und Dringlichkeit

Den jeweiligen Handlungsempfehlungen wurden zum einen die Adressaten (z. B. Bund, Länder, Kommunen) zugeordnet; zum anderen wurden die Empfehlungen hinsichtlich der Dringlichkeit für den Handlungsbedarf eingestuft. Die Dringlichkeiten orientieren sich grob an Legislaturperioden und berücksichtigen dabei den Zeitbedarf für technische Entwicklungen oder Beratungs- und Abstimmungsprozesse, insbesondere bei komplexeren Änderungsvorschlägen, die ein Bündel von Maßnahmen erfordern. Dabei wurden die folgenden Kategorien für die Priorisierung verwendet:[4]

- Laufend: Ständig (als Daueraufgabe), regelmäßig;
- Dringlich: z. B.In der laufenden oder folgenden Legislaturperiode umzusetzen; möglichst bald zu beginnen;
- Mittelfristig: Innerhalb der nächsten 10 Jahre zu beginnen, da beispielsweise technische Entwicklungen notwendig;
- Perspektivisch: Aufgrund von vielfältigen Abhängigkeiten insgesamt langfristiger Prozess für eine Änderung.

Auf die Einstufung einer Empfehlung im Sinne einer „Muss"-Vorschrift wird verzichtet, da sämtliche Empfehlungen als zielführende Bausteine zur Weiterentwicklung der Barrierefreiheit eingestuft werden. Es wird entsprechend der Aufgabenstellung lediglich „sollte" (im Sinne einer Empfehlung) als Vorgabe verwendet. Eine Priorisierung erfolgt mit der Vorgabe einer Dringlichkeit, die sich allerdings an einem – nach Einschätzung der Forschungsnehmer – realistischen Zeitrahmen orientiert.

[4] Unabhängig von dieser Einteilung sollten alle Chancen genutzt werden, Prozesse zur Weiterentwicklung der Barrierefreiheit und die Umsetzung praktikabler Maßnahmen zu beschleunigen, soweit dadurch nicht unüberbrückbare Konflikte zu anderen bedeutenden Belangen entstehen.

2.2 Sicherung des Erreichten

Die Grundlagen- und die Wirkungsanalyse haben gezeigt, dass seit Verabschiedung des BGG eine Reihe positiver Entwicklungen erreicht wurden (vgl. beispielsweise Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Abschnitt 2.2). Diese Entwicklungen sind zu sichern, d. h. geltende Regelungen zur barrierefreien Mobilität sind im Rahmen einer Weiterentwicklung grundsätzlich aufrechtzuerhalten. Dies betrifft:

- Bewährte Rechtsnormen, insbesondere mit Verabschiedung und Weiterentwicklung von Regelungen in
    - der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK),
    - dem Behindertengleichstellungsgesetz (BGG),
    - dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und,
    - den Landes-Behindertengleichstellungsgesetzen.
- Entwicklungen in bewährten gesetzlich verankerten Planungsinstrumenten, vor allem in
    - Nahverkehrsplänen gemäß PBefG,
    - Aktionsplänen gemäß UN-BRK sowie
    - Technischen Regelwerken.
- Entwicklungen bei bewährten sonstigen Instrumenten, wie
    - Öffentlichkeitsarbeit zum Thema „Barrierefreiheit" durch unterschiedliche Akteure,
    - Schulung von unterschiedlichen Akteuren,
    - Forschung zur barrierefreien Mobilität sowie
    - der Weiterentwicklung von Förderrichtlinien durch Vorgaben zur Einhaltung von Anforderungen der Barrierefreiheit.

Beim BGG betrifft dies insofern nicht nur die erste Fassung von 2002, sondern auch die zwischenzeitlich erfolgten Novellierungen, insbesondere:

- In § 4 BGG Barrierefreiheit: Die Ergänzung im Satz 1 „auffindbar", sowie um Satz 2 „Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig;
- Die Einrichtung einer Bundesfachstelle Barrierefreiheit in § 13 BGG;
- Die Einrichtung einer Schlichtungsstelle und Festlegung des Schlichtungsverfahrens in § 16 BGG;
- Die Verpflichtungen für öffentliche Stellen des Bundes zur Nutzung barrierefreier Informationstechnik (Abschnitt 2a BGG);
- Die Regelungen zu Assistenzhunden in Abschnitt 2b BGG.

Beim PBefG betrifft dies grundsätzlich eine Fristsetzung bei Nahverkehrsplänen (NVP) in § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG. Die bisherige Fristsetzung bis zum 01.01.2022 hat – zusammen mit dem neu formulierten Ziel, „vollständige" und nicht nur „weitreichende" Barrierefreiheit zu erreichen – Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit initiiert und maßgeblich gefördert, wenn gleich das Ziel in weiten Bereichen noch nicht erreicht werden konnte.

Die vorstehenden Entwicklungen hatten wesentliche Konsequenzen hinsichtlich in Bezug auf die Praxis barrierefreier Mobilität. Es können deutliche Verbesserungen in der Praxis (barrierefreie Haltestellen, Fahrzeuge, Fahrgastinformation – hier insbesondere wg. Fortschritten in der Digitalisierung) verzeichnet werden.

Im Übrigen hat der mit dem Erlass des BGG im Jahre 2002 eingeleitete Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik auch hinsichtlich der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr einen dynamischen Prozess

initiiert, der zu ständigen qualitativen und quantitativen Weiterentwicklungen geführt hat. Ein prägnantes Beispiel sind die Verbesserungen beim barrierefreien Einstieg bei Eisenbahnen des Fernverkehrs: Transport rollstuhlnutzender Menschen im Gepäckwagen – manuell betriebene Einstiegshilfe auf bahnsteiggebundenem Rollwagen – automatisierter Hublift als fahrzeuggebundene Einstiegshilfe – niveaugleicher Einstieg". Dies zeigt sich auch in einer Anpassung von Begrifflichkeiten wie: „behindertenfreundlich – rollstuhlgerecht – barrierefrei" oder „Behinderte – behinderte Menschen – Menschen mit Behinderung"

Eine Veränderung grundlegender rechtlicher Rahmenbedingungen erscheint aufgrund der Evaluierung weder notwendig noch durchsetzbar und würde die Umsetzung sinnvoller neuer Regelungen nur erschweren. Daher werden in diesen Handlungsempfehlungen folgende Eingriffe vermieden und nicht vorgeschlagen:

- Eingriffe in das Grundgesetz und die Landesverfassungen,
- Eingriffe in föderale Strukturen,
- Eingriffe in die Eigenverantwortung der Kommunen.

2.3 Grundsätzliche Erkenntnisse

Ein wesentlicher Mangel an rechtlichen Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität ist nicht festzustellen. Mit Blick auf den Rechtsnormenbestand ist die Barrierefreiheit im Verkehr einschließlich der Verkehrsmittel sowie physischer und digitaler Infrastruktur nahezu umfassend ausgestaltet und entwickelt sich überdies stetig fort (siehe Entwicklung seit der letzten Evaluation 2004, Blennemann et al. 2004b).

Gleichwohl hat sich gezeigt, dass in einzelnen Punkten Nachschärfungen sinnvoll bzw. aufgrund der Grundlagenanalyse (siehe Anlage 1) und insbesondere der Wirkungsanalyse (Fallstudien, Interviews mit Akteuren – siehe Anlage 2) geboten sind. Das Behindertengleichstellungsrecht und die verkehrs-, infrastruktur- und technologiebezogenen Bestimmungen greifen ineinander, wobei letztere im Wesentlichen die maßgeblichen Detailvorgaben enthalten. Inhalt, Entwicklungsstand und Qualität der Regelungen weichen allerdings teils deutlich voneinander ab. Ihre Bezüge zueinander werden nur teilweise deutlich. Dies gilt in geringerem Maße sachlich als in Bezug auf die Transparenz der Bestimmungen.

Insofern besteht weniger ein „Rechtsproblem", sondern eher ein Problem bei der Umsetzung der Regelungen in die Praxis. Dies spiegelt sich in den Empfehlungen wider. Dabei ist die Bedeutung der vorgeschlagenen Empfehlungen für die Praxis entscheidend, nicht die jeweilige Anzahl der Detailregelungen.

2.4 Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung

2.4.1 Abbau von Vollzugsdefiziten

Die Analyse hat gezeigt, dass Defizite vor allem in der Umsetzung bestehen. Die folgenden Empfehlungen werden als besonders elementar eingestuft, um die Umsetzungsproblematiken zu beheben.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U01	Es sollten Kontrollen in allen Verkehrssektoren gemäß den gesetzlichen Regelungen (siehe Nrn. U08, U20, U26, R10, R11, R22), einschließlich Anforderungen an die Qualität (Wirksamkeit in der Praxis) durchgeführt werden.[5]	Aufsichtsbehörden, Genehmigungsbehörden	Mittelfristig
U02	Wenn gesetzliche Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit durch Unternehmen nicht eingehalten werden (siehe dazu als Beispiel Nrn. U08, R20), sollten Möglichkeiten der Sanktionierung bestehen. Eine entsprechende Regelung wurde beispielsweise bezüglich der technischen Ausstattung von Fernlinienbussen in das PBefG eingefügt (Novellierung 2021).[6]	Europäische Ebene, Bundes- und Landesgesetzgeber	Mittelfristig
U03	Eine Projektförderung sollte bei allen relevanten Verkehrsprojekten an die tatsächliche Zielerreichung barrierefreier Mobilität gekoppelt werden, soweit noch nicht geschehen (vgl. auch Nr. R08). Eine Prüfung der Planungsvorgaben sollte (frühzeitig) bei der Antragsstellung erfolgen, eine weitere Prüfung der Einhaltung der Vorgaben bei der Abnahme. Dies kann beispielsweise über Checklisten in Verbindung mit verbindlich einzuhaltenden Standards beim Antrag und beim Verwendungsnachweis erfolgen (vgl. beispielsweise entsprechende Vorgaben für die Förderung zum Ausbau von barrierefreien Bushaltestellen im Saarland und in Thüringen). [7]	Fördermittelgeber (Genehmigungsbehörden)	Dringlich
U04	Personal (Quantität und Fachkompetenz) bei allen Akteuren in Planung, Bau und Betrieb im Mobilitätsbereich sollte gestärkt werden (vgl. auch Nrn. W01. W10).	Bund, Länder, Kommunen, Verkehrsunternehmen	Laufend

[5] Die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen mit ausreichendem Personal für diese zusätzlichen Aufgaben ausgestattet werden.

[6] Bezüglich der Änderungen des PBefG im Zuge der Novellierung 2021 siehe Abschnitt 3.2.1.3.

[7] Dabei sind begründete Ausnahmen nach geltender Rechtslage möglich und sollten auch weiterhin möglich bleiben (vgl. Nr. R17).

2.4.2 Verkehrsträgerübergreifende Empfehlungen und Mobilitätsketten

In der Analyse hatte sich zum einen gezeigt, dass Defizite insbesondere an Schnittstellen von Zuständigkeiten auftreten können. Andererseits werden im Folgenden Empfehlungen ausgesprochen, die sektoral wirken, allerdings für mehrere oder sogar alle Mobilitätsbereiche angewendet werden sollten. Um Wiederholungen zu vermeiden, werden diese Empfehlungen hier zentral aufgeführt.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U05	Das Gesamtsystem der einschlägigen Rechtsnormen zur barrierefreien Mobilität aus EU, Bund und Ländern sollte regelmäßig evaluiert werden (beispielsweise alle fünf Jahre). Es können bei Bedarf auch Teilbereiche oder einzelne Rechtsvorschriften evaluiert werden. In die Evaluierung sind die für das jeweilige Sachgebiet gesetzlich verankerten Instrumente (beispielsweise der Nahverkehrsplan gemäß PBefG) einzubeziehen.	Europäische Ebene, Bundesgesetzgeber und Landesgesetzgeber	Laufend
U06	Wichtig ist ein regelmäßiges Monitoring[8] aller wesentlichen geplanten Maßnahmen, beispielsweise eine Zielverfolgung im Nahverkehrsplan oder bei Programmen der Eisenbahnen. Um eine baldige Realisierung mit begrenztem Aufwand zu ermöglichen, bietet es sich an, Monitoring-Stellen bei den Fachstellen für Barrierefreiheit von Bund und Ländern zu installieren und personell und finanziell angemessen auszustatten sowie mit Informations- und Zugriffsrechten (um die notwendigen Daten beschaffen zu können) zu versehen.	Bundes- und Landesgesetzgeber, Fachstellen von Bund und Ländern und alle zuständigen Stellen	Laufend
U07	In Ausschreibungen und Verträgen im Mobilitätsbereich sollten die anerkannten Standards der Barrierefreiheit (soweit gesetzlich zulässig) konkret benannt (z. B. mit DIN-Nr. oder ggf. Europäische Normen) und zum Vertragsbestandteil erhoben werden.	Alle	Laufend

[8] Vgl. Monitoring der Umsetzung der UN-BRK durch das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) unter .

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U08	• Potenziale der Digitalisierung sind verstärkt zu nutzen, beispielsweise für sämtliche Fahrgast- und Verkehrsinformationen inkl. Störungsinformation, durch Apps oder bei Buchungsvorgängen[9] (ausgerichtet am Bedarf).[10] • Gesetzliche Vorgaben müssen auch durchgesetzt werden (Kontrolle, Sanktionierung; siehe Nrn. U01, U02, R10 ff). • Bei der Umsetzung sollte konsequent darauf hingewirkt werden, dass die Daten möglichst barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. • Eine Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Akteuren ist dabei von besonderer Relevanz, damit einheitliche und gemeinsame Lösungen für digitale Schnittstellen entwickelt werden können.	Bundesgesetzgeber, BMDV	Laufend
U09	• Neben der Bereitstellung von Daten für eine barrierefreie Mobilität ist es wichtig darauf hinzuwirken, dass die Zielgruppe der Menschen mit Behinderungen Kompetenzen zur Nutzung der digitalen Dienste erlangt. • Zudem sollte eine analoge Rückfallebene für nicht digital-affine Gruppen angeboten werden.	Mobilitätsdienstleister, Behindertenverbände	Laufend
U10	Es sollten Koordinierungsstellen eingerichtet werden (vgl. Koordinierungsstelle NRW[11]) – auch zur Verringerung der Problematik an Schnittstellen, sowohl technisch als auch betrieblich/organisatorisch, vgl. dazu Nrn. U38, R36)	Länder	Dringlich

[9] Beispielsweise Sitzplatzreservierungen für Begleitpersonen bei der Deutschen Bahn (siehe Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Abschnitt 2.6.4.1)

[10] Grundsätzliche Ziele sind bereits auf den Weg gebracht, z. B. durch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten zur Mobilität (PBefG in Verbindung mit der Mobilitätsdatenverordnung – MDV).

[11] Aufgaben Koordinierungsstelle NRW: Auch im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren (frühzeitige Information); Inklusionsgrundsätzegesetz NRW (IGG NRW).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U11	In den meisten Mobilitätsbereichen ist die Schulung des Personals im Umgang mit Menschen mit Behinderungen bereits vorgeschrieben (beispielsweise Schienen-, Bus-, Schiffs- und Luftverkehr) und wird grundsätzlich nachgehalten. Trotz der geltenden Fahrgastrechte, die eine Schulungspflicht für jegliches Personal mit unmittelbarem Kontakt zu Fahrgästen mit Mobilitätseinschränkungen vorschreibt, erstreckt sich die Schulung allerdings zu oft auf Fahrpersonal. Es fehlt daher häufig eine Schulung für Service- und Verkaufspersonal. (vgl. dazu auch Nr. W02). Vorteilhaft ist zudem eine Beteiligung von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen an den Schulungen (konzeptionell und direkte Mitwirkung an Schulungen; auch an den bereits verpflichtend durchzuführenden Schulungen).	EU-Gesetzgeber, Bundesgesetzgeber, Aufsichtsbehörden, Behindertenverbände Verkehrsunternehmen	Laufend
U12	Menschen mit Mobilitätseinschränkungen sind von Störungen in der Mobilitätskette besonders betroffen, da teilweise keine Alternativen bestehen, um die Lücke zu schließen bzw. erhebliche Erschwernisse in Kauf genommen werden müssen (z. B. bei Aufzugstörungen, Zugausfällen). Um die Auswirkungen von Störungen möglichst gering zu halten, sollten in den Vergabe- bzw. Vertragsbedingungen definierte Vertragsziele (z. B. maximale Störungsquote), Ersatzleistungen bei Störungen und ggf. Vertragsstrafen bei Überschreiten der Vertragsziele (für häufigere oder längere Störungen) festgelegt werden.[12]	EU-Gesetzgeber, Länder, Aufgabenträger, Vertragspartner	Laufend
U13	Insbesondere, da die Barrierefreiheit im Verkehr noch nicht durchgängig realisiert ist (Lücken in Mobilitätsketten), sind in der Zwischenzeit „technische und/oder personelle Hilfen“ (angemessene Vorkehrungen) unerlässlich, um für Menschen mit Behinderungen Zugangshindernisse und Zugangserschwernisse abzubauen (vgl. auch UN-BRK).	Alle	Laufend

[12] Zum Thema siehe auch Nr. U25, Abschnitt 3.5.3.5 und Anhang 4 Abschnitt 15 (Fallstudie 15).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U14	Bei der Entwicklung von Mobilitätskonzepten sollten Mobilitätsketten aller Verkehrsträger sachgerecht berücksichtigt werden, d. h. einschließlich Touristikreisen, Taxiverkehren, (ehrenamtliche betriebener) Bürgerbusse sowie Sonderfahrdiensten für behinderte und alte Menschen.[13]	Kommunen	Laufend

2.4.3 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität)

Vor allem die Mobilität zu Fuß ist ein wesentliches Element der Mobilität von Menschen mit Behinderungen. Fußverkehr zählt zu den ungeschützten Mobilitätsformen, weshalb das Schutzbedürfnis grundsätzlich hoch ist. Durch eine Mobilitätseinschränkung kann das Schutzbedürfnis noch größer werden (z. B. infolge langsamer Gehgeschwindigkeit oder sensorischer Einschränkungen).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U15	• Schutzräume für den Fußverkehr sollten erhalten bleiben.[14] Die Belange des Fußverkehrs (inkl. mobilitätseingeschränkter zu Fuß gehender) als grundsätzliche Fortbewegungsart sollten in der Planung stärker berücksichtigt werden. Beispielsweise durch bauliche Umsetzung (Trennungsprinzip) und weitere Faktoren (vgl. beispielsweise Nr. U16).	Straßenbaulastträger (inkl. Auftragnehmende)	Laufend
U16	• Die Möglichkeiten zur Regulierung beim Abstellen von Elektro-Tretrollern, Mieträdern usw. sollten geschaffen bzw. soweit bereits vorhanden ausgeschöpft werden. Dies kann beispielsweise auf vertraglicher Ebene zwischen den Kommunen und den Betreibern geregelt werden (Kontrolle und Sanktionierung bei Verstößen, siehe dazu auch Nrn. U02, R14 und zu Zielvereinbarungen Nr. R06).	Länder, Kommunen	Dringlich

[13] Auch Gruppenreisen von Menschen mit Behinderungen sollten – soweit technisch machbar – nach vorheriger Anmeldung durch organisatorische Maßnahmen ermöglicht werden (z. B. Einsatz größerer oder zusätzlicher Fahrzeuge). Dabei sind auch notwendige Serviceleistungen zu bedenken (im Luftverkehr werden z. B. erfahrungsgemäß Gruppen von Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen nach Voranmeldung gut betreut).

[14] Siehe beispielsweise mögliche Nachteile für den Fußverkehr bzw. bestimmte Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen bei geschützten Kreuzungen für den Radverkehr oder bei Shared Space und ähnlichen Bereichen ohne klare Trennung zum fließenden Verkehr.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U17	Spezialräder (z. B. Dreiräder für Menschen mit Behinderungen) oder auch Kinderanhänger benötigen aufgrund ihrer Abmessungen eine größere Abstellfläche als beispielsweise einspurige Fahrräder. Speziell für Lastenfahrräder vorgesehene Abstellflächen bieten adäquaten Raum und werden bei Bedarf mittels Zusatzzeichen gekennzeichnet (ZZ 1010-69 StVO). Eine Legaldefinition für Lastenfahrräder gibt es nicht. Allerdings bestehen nach bisher gebräuchlichen Definitionen Typisierungen, welche Fahrräder für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nicht umfassen. Spezialfahrräder, Handbikes oder Zubehör (Kinderanhänger) dürfen auf Flächen, die mit Zusatzzeichen für Lastenfahrräder gekennzeichnet sind, nicht abgestellt werden. Sie dürfen aber im Rahmen des Gemeingebrauchs auf Gehwegen abgestellt werden. Um adäquate Abstellmöglichkeiten für Spezialräder, Handbikes oder Kinderanhänger rechtssicher nutzen zu können, können Flächen im Einzelfall ebenfalls mit entsprechenden Beschilderungen mit freitextlichen Zusatzzeichen gekennzeichnet werden.“	Bundesgesetzgeber	Dringlich

2.4.4 Verkehr mit Kraftfahrzeugen

Einige Gruppen der Menschen mit Behinderungen genießen Privilegien beim Parken mit Kraftfahrzeugen, die dem Nachteilsausgleich dienen. Hier besteht weiterer Optimierungsbedarf, um das Potenzial der Verbesserungen besser ausschöpfen zu können.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U18	• Damit die Lage und Gestaltung von personenbezogenen Parkmöglichkeiten am konkreten Bedarf ausgerichtet werden, sollten Antragstellende vor Ort in die Prüfung und Festlegung einbezogen werden.[15]	Kommunen (Bau- und Planungsämter, Straßenverkehrsbehörden)	Laufend

[15] Siehe Abschnitt 3.5.3.4 sowie Anhang 4 Abschnitt 7 (Fallstudie 07).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U19	• Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ladesäulen für Elektro-Pkw sollten barrierefrei gestaltet werden. Dies kann beispielsweise über vertragliche Regelungen (Vergabeunterlagen) gesteuert werden, in denen auf konkrete Technische Regeln (z. B. DIN 18040-3 und DIN SPEC 91504) zur Herstellung der Barrierefreiheit Bezug genommen wird.	Straßenbaulastträger	Dringlich
U20	• Insbesondere bei vereinzelt angelegten Parkmöglichkeiten für behinderte Menschen in Gebieten mit hohem Parkdruck kommt es zu Fehlbelegungen und es bestehen kaum alternative barrierefreie Abstellmöglichkeiten.[16] Es sollte weiterhin intensive Kontrollen und konsequente Sanktionierung der Fehlbelegung von Parkmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen geben.	Kommunen (Ordnungsämter)	Laufend
U21	• Im Fernbuslinienverkehr werden die zur Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten erforderliche Fahrtunterbrechungen im Rahmen der Liniennetzplanung in den Fahrplan eingeplant. Weitere außer-planmäßige Halte, z. B. um einem Fahrgast im Rollstuhl[17] die Benutzung einer barrierefreien Toilette an einer Raststätte zu ermöglichen, sind nicht vorgesehen. Das Fahrpersonal darf während der gesetzlich vorgeschrieben Ruhezeiten keine Hilfeleistungen (z. B. Bedienung des Hublifts) durchführen. • Für Fahrgäste im Rollstuhl ist die Möglichkeit, lediglich vor Fahrtantritt und am Ende der Fahrt eine barrierefreie Toilette aufsuchen zu können, nicht immer ausreichend. Daher sollte der Zeitbedarf für eine Toilettenpause eines Fahrgastes im Rollstuhl im Betriebsablauf berücksichtigt werden. Dabei sind die vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten zu berücksichtigen.	Beförderer (Fernbuslinien)	Dringlich

[16] Beispielsweise ist das Parken auf regulären Parkständen gestattet. Diese Parkstände sind jedoch nicht immer barrierefrei zugänglich und nutzbar bzw. bei hohem Parkdruck nicht verfügbar.

[17] Fahrgast im Rollstuhl, der nicht auf einen regulären Fahrzeugsitz umgesetzt werden kann.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U22	• Bei Verkehren, die im PBefG geregelt sind, werden teilweise und zunehmend kleinere Fahrzeuge (Pkw) eingesetzt, z. B. im Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG. Grundsätzlich sind zwar rollstuhlgerechte Fahrzeuge am Markt verfügbar, werden allerdings oftmals nicht beschafft. Menschen im Rollstuhl können dann nur befördert werden, wenn sie sich aus ihrem Rollstuhl auf einen regulären Fahrzeugsitz umsetzen können. • In der Praxis sind mehr rollstuhlgerechte Fahrzeuge erforderlich, um bei steigender Bedeutung von Bedarfsverkehren allen Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen eine Beförderung zu ermöglichen. Eine Rolle bei der geringen Durchsetzung des Marktes mit rollstuhlgerechten Fahrzeugen könnten betriebliche Aspekte spielen (Raumbedarf und Zeitbedarf für eine ordnungsgemäße Sicherung von Fahrgästen im Rollstuhl sitzend). Hier können neue technische Lösungen Abhilfe schaffen (siehe Nr. W14). • Um die Anforderungen weiterer Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen bei der Beförderung beim Einsatz von Pkw im ÖPNV zu erfüllen, gibt es bereits gute Lösungen in der Praxis.[18] Allerdings sind diese Lösungen aufgrund fehlender Leitlinien kein Standard. Hilfreich wäre mindestens eine Verbreitung guter Beispiele, die geeignete Standards für barrierefreie Fahrzeuge beschreibt, beispielsweise über eine VDV-Schrift oder VDV-Mitteilung.[19]	Europäische Ebene, Bundesgesetzgeber, Fahrzeughersteller, Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, VDV	Dringlich

[18] Siehe beispielsweise Anhang 4 Abschnitt 10 (Fallstudie 10).

[19] Denkbar wäre perspektivisch eine Festlegung von Standards im Rahmen der Zulassung der Fahrzeuge, wie dies beispielsweise bei Bussen (Anhang 8 UNECE R 107) oder bei Kraftfahrzeugen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen (KMP) außerhalb des Einsatzes im ÖPNV erfolgt (§ 35a StVZO i. V. m. DIN 75078-2 (Ausgabe 2015); derzeit allerdings nur für Rollstuhlstellplätze).

2.4.5 Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U23	• Bei der Nahverkehrsplanung sollten sämtliche Zielgruppen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Dies sollte den gesamten Planungs- und Aufstellungsprozess umfassen, einschließlich des Monitorings der vorhandenen ÖPNV-Angebote und Infrastrukturen (siehe Nr. U06).	Aufgabenträger	Laufend
U24	• Im Nahverkehrsplan sollten alle Handlungsfelder der gesamten barrierefreien Mobilitätskette im ÖPNV (Fahrzeuge, Infrastruktur einschließlich Haltestellen, Fahrgastinformation/Vertrieb und Betrieb/Service) abgedeckt werden.	Aufgabenträger	Laufend
U25	• Beim Störungsmanagement und der Ausgestaltung von Ersatz- und Umleitungsverkehren sollten die Belange von Menschen mit Behinderungen besondere Beachtung erhalten. Wichtig sind insbesondere eine in sich konsistente und aktuelle Fahrgastinformation und Orientierungshilfen. • Bis zur Reife technischer Lösungen sollte mindestens an Umsteigehaltestellen (z. B. Umstieg auf den Schienen-Ersatzverkehr) personelle Präsenz (insbesondere für Fahrgastinformation) vorgesehen werden. Diese Serviceleistungen kommen allen Fahrgästen zugute.[20]	Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen	Mittelfristig
U26	• Die Vorgabe des PBefG, dass Ausnahmen von der vollständigen Barrierefreiheit im Nahverkehrsplan gemäß § 8 Abs. 3 PBefG begründet werden müssen, bspw. aufgrund der Topografie oder technischen Machbarkeit, muss konsequenter umgesetzt (siehe Nr. R17, R21) und von den Aufsichtsbehörden kontrolliert werden.[21]	Bundesländer (Ministerien), Bezirksregierungen	Dringlich

[20] Zum Thema siehe auch Nr. U12, Abschnitt 3.5.3.5 sowie Anhang 4 Abschnitt 15 (Fallstudie 15).

[21] Gute Handlungshilfen für die Begründung von Ausnahmen wurden beispielsweise von der BAG ÖPNV (2014) erarbeitet und ausgegeben.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U27	• Ordnungspolitische Vorgaben sollten durch finanzielle Anreize ergänzt werden. Soweit bei eigenwirtschaftlichen Verkehren lediglich ein Antragsteller auftritt, bietet dieser oft nur Verkehre ohne Einhaltung strikter Vorgaben zur Barrierefreiheit an. Die Ablehnung eines derartigen Genehmigungsantrags hätte zur Folge, dass keine Verkehrsleistung erbracht würde bzw. diese vom Aufgabenträger im Rahmen eines öffentlichen Dienstauftrags bestellt werden müsste. Möglichkeiten zur Optimierung bestehen beispielsweise durch Fahrzeugförderung oder Förderung bei der Umsetzung von barrierefreien digitalen Diensten (z. B. Webseiten). Rechtlich kommen hierfür Beihilfen jenseits der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 in Betracht.	Aufgabenträger	Dringlich
U28	Die Fahrgastinformation im ÖPNV sollte den Belangen mobilitätseingeschränkter Fahrgäste gerecht werden (z. B. individualisierte Auskunft, Informationen über Störungen in der Mobilitätskette und Anzeige von Alternativen). Hier bieten vor allem digitale Kommunikationsmöglichkeiten gute Ansätze, um den Informations- und Orientierungsprozess über die gesamte Mobilitätskette hin in Echtzeit abzudecken. Eine analoge Rückfallebene für nicht digital-affine Gruppen sollte für wesentliche Informationen stets angeboten werden.	Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger	Dringlich

2.4.6 Eisenbahn

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U29	Der barrierefreie Ausbau der Bahnsteige in bestehenden Stationen mit Aufzügen/langen Rampen darf nach Anhang B der EU-Verordnung 1300/2014 (TSI PRM 2015) nach Standort (50-km-Regelung) und nach der Fahrgastzahl (1.000er-Regel) priorisiert werden. Diese Option wurde im Nationalen Umsetzungsplan zur TSI PRM der BRD (BMVI, 2017) aufgegriffen. Bei der Fortschreibung sollte diese Priorisierung über verschiedene Kriterien erfolgen (keine generelle Ausnahme, sondern grundsätzlich unabhängig vom Standort und von der Fahrgastzahl. In BGG und UN-BRK wird die Herstellung der Barrierefreiheit nicht von Anzahl der Betroffenen abhängig gemacht. Prioritäten sind über verschiedene Kriterien zu bilden (dabei können Standort und Fahrgastzahl eine Rolle spielen - vergleichbar der Nutzung temporärer Ausnahmemöglichkeiten im NVP).	Eisenbahn-Infrastruktur-Unternehmen, BMDV	Mittelfristig
U30	Die Umsetzung eines barrierefreien, niveaugleichen Einstiegs (durch Bahnsteighöhenkonzept in Verbindung mit Ril 813.02 der Deutschen Bahn AG) sollte überprüft werden. Wenn mittelfristig kein befriedigendes Ergebnis im Fernverkehr und SPNV zu verzeichnen wäre, sollte das Ziel eines niveaugleichen Einstiegs in EBO oder TSI festgeschrieben werden. Der niveaugleiche Einstieg ist nur mit entsprechend zur Bahnsteighöhe passenden Fahrzeugen möglich (siehe auch Nr. U31).	Bund, DB Station&Service, DB RegioNetz Infrastruktur GmbH	Mittelfristig
U31	Es sollten optimierte Einstiegshilfen bei den Fahrzeugen (soweit diese aufgrund der Bahnsteighöhen erforderlich sind) verwendet werden (z. B. keine steilen Rampen; Lifte, die ohne personelle Hilfe nutzbar sind). Sofern die Verwendung von Einstiegshilfen personelle Unterstützung erfordert, sollten bei der Auswahl bestimmter Lösungen auch die Belange des Personals berücksichtigt werden (z. B. manuell anzulegende Rampen aus Leichtbaumaterialien). Nur so kann eine breite Akzeptanz erreicht werden. Es sollten auch alternative Lösungen in Erwägung gezogen werden, z. B. Bahnsteigkanten mit unterschiedlicher Einstiegshöhe und Fahrzeuge mit Innenlift.	Länder, Aufgabenträger SPNV, Eisenbahnverkehrs-unternehmen (EVU), Hersteller	Mittelfristig

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlich-keit
U32	Mobilitätsservice im Fernverkehr nach Voranmeldung sollte nicht an die Stationskategorie (Bedeutung eines Bahnhofs) und an feste Zeitfenster gekoppelt werden, sondern an die Zielerreichung der Umsetzung der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen gemäß UN-BRK bei Lücken in der Mobilitätskette.[22] Dabei sind beispielsweise Kooperationen mit Dritten sinnvoll (z. B. DRK, Malteser, Johanniter).[23] Die Deutsche Bahn AG hat als privatwirtschaftliches Unternehmen allerdings Kostenaspekte zu berücksichtigen.[24] Bis zur Herstellung vollständiger Barrierefreiheit kann sich die Notwendigkeit einer zeitlichen und örtlichen Priorisierung des Mobilitätsservice ergeben.	Eisenbahn-Verkehrs-Unternehmen	Dringlich

[22] Siehe auch Abschnitt 5.4 in den Leitlinien zur Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 (Europäische Kommission 2015). Die VO (EG) Nr. 1371/2007 wurde zum 7. Juni 2023 durch die VO (EU) Nr. 2021/782 ersetzt. Leitlinien zur Anwendung der neue VO wurden bisher nicht veröffentlicht. Der in Bezug genommene Artikel 24a ist dem Sinn nach allerdings gleich, insofern sind keine wesentlichen Änderungen zu erwarten.

[23] Grundsätzlich werden durch die Mobilitätsservicezentrale entsprechende Hilfeleistungen auch in Kooperation mit Dritten angeboten. In der Praxis kann es dabei u. U. beispielsweise aufgrund von begrenzten personellen Ressourcen zu Problemen kommen.

[24] Ab 2024 (ICE L) und 2031 (ICE 5) will die Deutsche Bahn AG im Fernverkehr Züge einsetzen, die einen niveaugleichen Einstieg an Bahnsteigen mit Regelbahnsteighöhe nach EBO (76 cm) ermöglichen. Es ist zu erwarten, dass der Bedarf an Hilfeleistungen im Fernverkehr damit sukzessive zurückgeht.

2.4.7 Luftverkehr

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U33	Es sollten sämtliche technischen und organisatorischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um Menschen im Rollstuhl die Beförderung in Flugzeugen zu erleichtern bzw. zu ermöglichen. Bezüglich der technischen Lösungen können als Grundlage die Erfahrungen aus den USA (DOT-Vorschriften[25], (z. B. Flexibilisierung des Bordtoilettenraums[26], (vgl. auch Nr. R28) oder aus anderen Verkehrsbereichen[27] dienen.	Europäische Ebene (EASA), Flugzeughersteller, Luftverkehrswirtschaft	Mittelfristig
U34	Bei der Buchung von Anschlussflügen kann die standardmäßig festgelegte Zeit für den Umstieg (MCT)[28] im Zusammenhang mit der Organisation von angemessenen Hilfeleistungen zu knapp bemessen sein. Während des Buchungsvorgangs (auch über Reisebüros, Buchungsportale etc.) sollte die standardmäßig veranschlagte Zeit klar ausgewiesen und mit einem empfehlenden Hinweis versehen werden[29], damit Menschen mit Behinderungen oder Mobilitätseinschränkungen im weiteren Sinne um ggf. nach einer alternativen Verbindung suchen zu können.[30] Die technischen und organisatorischen Möglichkeiten für eine Anpassung der MCT bei PRM-Fluggästen sollten überprüft und möglichst erweitert werden, um ggf. ein größeres Zeitfenster wählen zu können (z. B. analog der Wahl einer Umsteigezeit bei der Deutschen Bahn). Dabei sind die Anforderungen an die Diskriminierungsfreiheit zu berücksichtigen.	Luftverkehrswirtschaft, Reiseveranstalter	Dringlich

[25] DOT: Department of Transportation (Verkehrsministerium der Vereinigten Staaten von Amerika).

[26] Das DOT hat im August 2023 angekündigt, die verbindlichen Regelungen bezüglich barrierefreier Toiletten an Bord von Flugzeugen mit einer Frist von zehn Jahren auszuweiten: https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-requires-airline-lavatories-be-more-accessible (09.08.2023).

[27] Beispielsweise taktil wahrnehmbare Kennzeichnung von Sitzplätzen bei der Deutschen Bahn.

[28] MCT: Minimum Connecting Time: Mindestzeit für Umstiege bei Anschlussflügen (Richtwert).

[29] Beispielsweise *„Bitte beachten Sie, dass bei körperlichen oder sonstigen Beeinträchtigungen ggf. eine längere Umsteigezeit notwendig ist."* und vgl. Informationshinweise bezüglich des Umfangs von Hilfeleistungen, um in Kenntnis der Umstände entscheiden zu können, die Reise anzutreten oder nicht (siehe Auslegungsleitlinien zur Anwendung der VO (EG) 1107/2006, Europäische Kommission 2012).

[30] Entsprechende Hinweise sollten anschließend in die vom Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL), des Deutschen Behindertenrates (DBR), der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) und von Tourismus für Alle Deutschland (NatKo) gemeinsame erarbeitete Broschüre „Barrierefreie Flugreisen" (BDL et al. 2021) aufgenommen werden.

2.4.8 Schiffsverkehr

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U35	Es sollte eine Handreichung zur Veranschaulichung der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen für den Schiffsverkehr in der Praxis erarbeitet werden. Damit soll der bislang unübersichtliche Rechtsrahmen für Anwender anschaulich und strukturiert verdeutlicht werden. Der Leitfaden sollte durch Darstellung von guten Beispielen (Best practices) veranschaulicht werden.	Bund	Dringlich
U36	Der Zugang zu den Schiffen für Menschen mit Behinderungen sollte unabhängig von der Tide auf allen Schiffen ermöglicht werden. Hilfeleistungen[31] sind durch derzeit geltende Ausnahmetatbestände nicht auf allen Schiffen vorgeschrieben. Dies betrifft beispielsweise einige Fähren, die auch in städtischen Mobilitätsketten eine Rolle spielen. Hier sind passende technische Lösungen gefragt, um selbstständige Mobilität zu ermöglichen bzw. zu fördern (siehe dazu auch Nr. R31).	Beförderer, Schiffsbauer	Perspektivisch

2.4.9 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Im Allgemeinen ist eine Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen an Gesetzgebungs- und Planungsverfahren sowie bei Planungsinstrumenten möglich bzw. sogar explizit vorgesehen. In der Wirkungsanalyse (Fallbeispiele, Interviews mit Akteuren, vgl. beispielsweise Abschnitte 3.5.2.1 und 3.5.3.1 und 3.6.4.4.8) hatte sich allerdings mehrfach gezeigt, dass die Beteiligungschancen der Menschen mit Behinderungen in vielen Fällen verbesserungswürdig sind. Dies wurde zum einen von den Vertreterinnen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen selbst geäußert und ließ sich zum anderen in den Fallstudien feststellen und entspricht auch den Erfahrungen der Forschungsnehmenden.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
U37	Die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen arbeiten überwiegend ehrenamtlich und tragen eine große Verantwortung. Die Finanzierung und Personalausstattung der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen sollte verbessert werden, um die Beteiligungschancen und die Beteiligung bei Prozessen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität zu stärken. (siehe Nr. U04)	Bund, Länder und Gemeinden, Behindertenverbände	Mittelfristig

[31] Erfahrungsgemäß werden personelle Hilfen im Schiffsverkehr von Menschen mit Behinderungen weitestgehend akzeptiert; dagegen empfinden viele Menschen mit Behinderungen die Notwendigkeit personeller Hilfen als Einschränkung ihrer Selbstbestimmung.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlich-keit
U38	In zuständigen staatlichen Institutionen ist ergänzend an die Bildung von Koordinierungsstellen zu denken, die von fach- und verwaltungskompetenten Führungskräften geleitet werden (siehe auch Nrn. U10, R36).	Bund, Länder, Unternehmen	Mittelfristig
U39	Im Rahmen von Monitoringprozessen sollten Behindertenvertreter beteiligt werden.	Monitoring-stellen	Mittelfristig

2.5 Vorschläge zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens

Es gibt in weiten Bereichen und für alle Verkehrsträger bereits zahlreiche, z. T. weitgehende Rechtsnormen zur Herstellung und Sicherstellung barrierefreier Mobilität. Eine Notwendigkeit grundsätzlich neuer gesetzlicher Regelungen hat sich aus der Analyse heraus nicht ergeben.[32] Es hat sich allerdings gezeigt, dass der rechtliche Rahmen in einzelnen Punkten nachgeschärft werden sollte, um (teils wesentliche) Lücken zu schließen. Handlungsbedarf besteht insbesondere, um

- die verbindliche Anwendung von zielführenden Maßnahmen zu gewährleisten (z. B. durch Anordnung der Geltung Technischer Regelwerke zur barrierefreien Mobilität);
- Möglichkeiten der gerichtlichen Durchsetzung von Barrierefreiheitsanforderungen insbesondere durch Behindertenverbände zu stärken;
- den „Kümmerern" in allen Institutionen (Behörden, Unternehmen, Behinderteneinrichtungen) verlässliche Rahmenbedingungen zu bieten (Aktivitäten auf „Augenhöhe" als autorisierte Akteure gegenüber anderen Beteiligten, anstatt als „Bittsteller").

Mit entsprechenden Gesetzesnovellierungen mit Änderungen (Nachschärfung oder Präzisierung) und Ergänzungen bestehender gesetzlicher Regelungen kann der bestehende rechtliche Rahmen zielgerichtet weiterentwickelt werden.

2.5.1 Verkehrsträgerübergreifende Empfehlungen und Mobilitätsketten

Insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen spielt die Durchgängigkeit einer Mobilitätskette eine wesentliche Rolle. Auch wenn es in den zurückliegenden Jahren in einzelnen Sektoren gute Fortschritte bei der Herstellung der Barrierefreiheit gegeben hat, hat die Analyse teils erhebliche Schnittstellenverluste – organisatorisch und technisch – offengelegt. Hier kann ein modifizierter Rechtsrahmen zu Verbesserungen führen. Hinsichtlich der Durchsetzungsmöglichkeiten von rechtlichen Regelungen besteht ebenfalls Handlungsbedarf. Zudem dient eine Vereinheitlichung von Begriffen dem Verständnis und der Transparenz.

[32] Hauptsächlich bestehen aber Umsetzungsdefizite (siehe Abschnitt 3.3).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R01	Die Zielvorgabe „Barrierefreiheit" sollte in allen relevanten Rechtsnormen im Handlungsfeld „Mobilität" aufgenommen werden (vgl. beispielsweise entsprechende Vorgabe in § 19d LuftVG), wie dies auch für andere Aspekte bereits in vielen Gesetzen üblich ist. Barrierefreie Mobilität ist Querschnittsaufgabe, die weiter in zahlreichen Rechtsnormen Niederschlag finden sollte[33], daher: • Keine Konzentration, z. B. in einem „Behindertengleichstellungs-Buch"; • Dann aber auch: Aufnahme der Zielvorgabe der Barrierefreiheit in allen relevanten Rechtsnormen aus dem Themenbereich Mobilität, z. B. Aufnahme in das Allgemeine Eisenbahn-Gesetz (AEG), Landeseisenbahngesetze, alle Straßengesetze der Länder. Damit verbunden ist zum einen eine symbolische Wirkung, zum anderen aber auch eine „Erinnerungsfunktion" für die Rechtsanwender.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R02	In den Rechtsnormen sollte eine Vereinheitlichung der Begriffe für die Zielformulierung „Barrierefreiheit" gemäß der Definition der Barrierefreiheit in § 4 BGG erfolgen. Relativierende Bezeichnungen wie beispielsweise „möglichst weitreichende Barrierefreiheit" sollten vermieden bzw. aufgehoben werden. Die Definition aus dem BGG ist verständlich, akzeptiert und bewährt. Diese Definition sollte in allen einschlägigen Rechtsnormen mit einheitlicher Formulierung und einheitlicher Bedeutung verwendet werden (siehe auch Nr. R03).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R03	Der Begriff „vollständige Barrierefreiheit" im PBefG sollte aus Gründen der Verständlichkeit durch *„Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG"* ersetzt werden (vgl. Nr. R02 und siehe auch Abschnitt 3.6.4.4.3).[34]	Bundesgesetzgeber	Mittelfristig

[33] Das gilt auch, wenn zukünftig ein Bundesmobilitätsgesetz erlassen würde.

[34] Hilfreich wäre beispielsweise eine Verlautbarung der Verkehrsministerkonferenz zur Ausfüllung des Begriffs (möglichst nach Anhörung der Behindertenbeauftragten-Konferenz oder des Deutschen Behindertenrats), z. B. unter Bezug auf konkrete Technische Regelwerke (z. B. DIN 18040-3, Empfehlungen für barrierefreie Verkehrsanlagen). Zu weiteren Erläuterungen siehe Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Abschnitt 2.3.3.2)

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R04	Im Übrigen ist im Sinne der Transparenz eine Vereinheitlichung von bundes- und landesrechtlichen Regelungen – soweit es die Barrierefreiheit betrifft – wünschenswert.[35]	Bundes- und Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R05	Das Verbandsklagerecht, im weiteren Sinne ein „Planungsinstrument", ist in rechtlicher Hinsicht ein wirksames Instrument. Hier sollte geprüft werden, ob den Behindertenverbänden die Nutzung dieses Instrumentes, z. B. durch Verbesserungen in finanzieller Hinsicht, erleichtert werden könnte. Inhaltlich sollte das Verbandsklagerecht um weitere Tatbestände (Bereich ÖPNV) erweitert werden (siehe dazu Nr. R19).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R06	Zielvereinbarungen gemäß BGG haben sich als nahezu wirkungslos erwiesen. Sie wären ohnehin nur für den sogenannten „ungeregelten Bereich" der Mobilität zulässig. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und des Bürokratieabbaus sollte im BGG klargestellt werden, dass sie für den Bereich Mobilität nicht in Frage kommen (für andere Bereiche, z. B. Hotels und Gaststätten, können sie weiterhin sinnvoll sein).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R07	Gesetzliche Regelungen zur barrierefreien Mobilität (einschließlich digitaler Angebote) sollten vom öffentlichen auf den privaten Sektor unter Berücksichtigung der betroffenen Rechtsposition und der für den öffentlichen Bereich geltenden Fristen ausgeweitet werden (soweit noch nicht geschehen). Dabei sind die Grundrechte der privaten Unternehmen und die Verhältnismäßigkeit der Anforderungen zu berücksichtigen.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R08	In den geltenden Gesetzen zur Mobilität wird die Legislative in der Regel ermächtigt, Technische Regelwerke (durch Richtlinien oder Erlass) verbindlich einzuführen (vgl. z. B. zahlreiche FGSV-Regelwerke für den Straßenbereich). Von dieser Möglichkeit sollte auch für den Bereich barrierefreie Mobilität Gebrauch gemacht werden (Schwerpunktsetzung je nach betroffenem Verkehrsträger): • Für die bisher nicht eingeführten maßgeblichen Technischen Regelwerke zur Barrierefreiheit (einschließlich von DIN-Normen) sollte die Einführung	Bundesgesetzgeber Landesgesetzgeber	Dringlich/ Mittelfristig

[35] Siehe auch https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/behindertengleichstellungsgesetze-bund-laender-vergleich-zeigt-rechtsschutzluecken (09.08.2023).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
	baldmöglichst erfolgen. Für den Straßenverkehrsbereich ist mindestens die Feststellung der Verbindlichkeit von DIN 18040-3 oder der künftigen E BVA (FGSV) zu empfehlen.[36] • Die Anwendung maßgeblicher Technischer Regelwerke würde durch ihre verbindliche Einführung verstärkt und die Auffindbarkeit[37] dieser wichtigen Dokumente erleichtert. Die Berücksichtigung von Normen mit empfehlendem Charakter wird damit ebenfalls leichter, da diese in der Regel im Quellenverzeichnis verbindlicher Normen aufgeführt sind. • Barrierefreiheit sollte nicht nur in speziellen Normen des barrierefreien Bauens (z. B. DIN 18040-3) behandelt werden, sondern auch in anderen Technischen Regelwerken, soweit Anforderungen von Menschen mit Behinderungen berührt werden (Querschnittsaufgabe, z. B. Normen für Oberflächengestaltung von Wegen, Treppenanlagen). Dies betrifft insbesondere höherrangige Technische Regelwerke, z. B. RASt[38] (Stadtstraßen), EAÖ[39] (ÖPNV) oder ERA[40] (Radverkehr), z. B. dort Aufnahme Dreiräder und Handbikes usw.; für Details Verweis auf spezielle Technische Regeln. Mittel- bis langfristig sollte an die Stelle der Nennung konkreter Technischer Regelwerke (z. B. DIN 18040-3) auf die anerkannten Regeln der Technik zur Barrierefreiheit verwiesen werden (vgl. § 8 Absatz 1 BGG). Derzeit sind maßgebliche Technische Regelwerke zur barrierefreien Mobilität noch nicht verbindlich eingeführt. Es ist z. T. strittig, welche Teile der betreffenden Technischen Regelwerke bereits als anerkannte Regeln der Technik gelten können (unstrittig sind hingegen		

[36] Es ist strittig, ob Teile dieser Regelwerke auch ohne Verbindlichkeitserklärung bereits als aaRdT gelten können.

[37] Erläuterung: Durch den Einführungserlass wird deutlich, dass ein Technisches Regelwerke von der einführenden Institution für wichtig gehalten wird. Derartige Erlasse durchlaufen im Übrigen in der Regel vorab einem Abstimmungsprozess. Über diese Erlasse werden Listen geführt, so dass die für die barrierefreie Mobilität relevanten Dokumente von allen Interessenten einfacher gefunden werden können als spezielle DIN-Normen (deren Namen bzw./Nr. potenzielle Interessenten oft gar nicht kennen.

[38] Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (FGSV 2006a).

[39] Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Verkehrs (FGSV 2013).

[40] Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (FGSV 2010).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
	z. B. Rampenneigung max. 6 % sowie die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips).		
R09	Es sollte eine stärkere Kopplung der Förderung an die Umsetzung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität erfolgen (soweit es eine gesetzliche Regelung für die betreffende Förderung gibt; siehe dazu auch Nr. U03).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R10	Es sollte eine Verrechtlichung von bislang nicht verbindlich geregelten Aspekten und damit eine Steigerung der Bestimmtheit von Rechtsnormen erfolgen, z. B. durch • Fristen (siehe Nr. R12), • Kontrollrechte- und Pflichten (siehe Nrn. U01, R11), • Sanktionen bei Verstößen (siehe Nr. U02), • Ausnahmen (siehe z. B. Nrn. U26, R10.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R11	Die Rechte von Aufsichtsbehörden sollten gestärkt werden (vgl. auch Nr. U01). Um zu viel bürokratischen Aufwand zu vermeiden, kann sich die Kontrolle auf Stichproben beschränken. Ausnahmen können nahezu bei jeder Regelung bzw. vielen Sachverhalten notwendig werden („keine Regel ohne Ausnahme“). Ausnahmetatbestände und Begründungspflichten sind rechtlich verbindlich anzugeben.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R12	Die Festlegung von Fristen zur Zielerreichung hat sich als wesentlicher Treiber für die Herstellung der Barrierefreiheit gezeigt (vgl. § 8 Abs. 3 PBefG). Es sollten daher auch in anderen Mobilitätsbereichen verstärkt Fristen zur Zielerreichung der Barrierefreiheit festgelegt werden.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R13	Es sollten Kooperationspflichten zur Sicherung einer barrierefreien Mobilitätskette (technisch und organisatorisch) festgeschrieben werden (siehe dazu auch Nr. R18: Abstimmung zwischen Aufgabenträger ÖPNV und Straßenbaulastträger oder Abstimmung z. B. auch in Bezug auf Serviceleistungen).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber, Europäische Ebene	Mittelfristig

2.5.2 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität)

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R14	Free-Floating-Angebote im Sharing-Bereich (Elektro-kleinstfahrzeuge und Fahrräder) sollten stärker reguliert werden.[41] Dafür sind diese als Sondernutzung zu deklarieren und die Straßen- und Wegegesetze der Länder sollten die Möglichkeit einräumen, die Sondernutzung zu beschränken oder zu versagen, wenn die Belange der Barrierefreiheit berührt sind (siehe dazu auch Nr. U16).	Landesgesetzgeber	Dringlich

2.5.3 Öffentlicher Personennahverkehr

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R15	Im PBefG sollte die überschrittene Frist zur Herstellung der Barrierefreiheit zum 01.01.2022 gestrichen werden. Das Ziel der Barrierefreiheit ist bereits nach geltender Rechtslage vorbehaltlich konkreter benannter Ausnahmen umfassend im Nahverkehrsplan zu berücksichtigen (siehe auch Nr. R17).	Bundesgesetzgeber	Dringlich
R16	Die Ausnahmeregelung für Länder in den bisherigen Übergangsbestimmungen des PBefG (§ 62 Abs. 2 PBefG) sollte gestrichen werden.	Bundesgesetzgeber	Dringlich
R17	Die Vorschrift über Ausnahmen nach § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG sollte im Interesse der umfassenden Durchsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV anspruchsvoller und klarer gefasst werden. Insbesondere sollten Regelbeispiele festgelegt werden (z. B. Topografie, technischer Machbarkeit). Das Erfordernis der konkreten Begründung der jeweiligen Ausnahmen sollte (noch) deutlicher gefasst werden.	Bundesgesetzgeber	Dringlich

[41] Bedingt durch den Zielkonflikt der Mobilitätswende und der damit einhergehenden Angebotsausweitung von Sharing-Diensten einerseits und den Belangen von Menschen mit Behinderung andererseits, treten verstärkt Flächenkonkurrenzen auf den Plan, die durch die Regulierung von Free-Floating-Angeboten (insbesondere Elektro-Tretroller) eingehegt werden können.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R18	Perspektivisch sollte eine grundlegende, über Aspekte der Barrierefreiheit hinausreichende Überarbeitung der Regelungen zum NVP erfolgen. In diesem Zusammenhang sind u. a. zu nennen: • Im Zusammenhang mit dem NVP ist der Rechtsschutz zu erweitern, um eine effektive gerichtliche Überprüfbarkeit zu ermöglichen; • Anforderungen an Straßenbaulastträger an die Vorgaben aus der Nahverkehrsplanung erhöhen (Kopplung mit den Zielen des NVP hinsichtlich des Haltestellenausbaus); • Bessere Verzahnung der Akteure bezüglich der Abstimmung an der Schnittstelle festlegen (Kooperationspflichten).	Landesgesetzgeber, (Bundesgesetzgeber)	Perspektivisch
R19	Die im BGG vorgesehenen Möglichkeiten der Verbandsklage im Verkehr sollten auf alle im heute geltenden Recht vorgesehenen Barrierefreiheitsanforderungen im Regelungsbereich des ÖPNV ausgedehnt werden. Im PBefG wäre mithin die Beschränkung auf § 8 Abs. 3 Satz 3 und 4 sowie § 13 Abs. 2a PBefG – und damit auf Nahverkehrsplanung und damit in Verbindung stehende PBefG-Genehmigung – aufzugeben. Dies entspräche zugleich dem rechtsgebietsübergreifenden Trend zur Stärkung der Verbandsklage (vgl. insb. UmwRG, UKlaG).	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Dringlich (BGG)/ Mittelfristig (PBefG)
R20	Es sollte über das Instrument der Verbandsklage (siehe auch Nr. R19) hinaus Sanktionsmöglichkeiten durch die Kommunalaufsicht für bestimmte Fälle anhaltender Verstöße gegen gesetzliche Vorgaben zu Aufstellungsverfahren und Inhalten von NVP geben: • Fehlende oder unzureichende Beteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen bzw. ihrer Verbände und Vertreter. • Fehlende oder unzureichende Begründung von Ausnahmen. • Fehlende Nennung und Zuordnung einer Zielfomulierung zur Herstellung der Barrierefreiheit in Bezug auf die kategorisierten Beeinträchtigungsformen und Handlungsfelder.	Landesgesetzgeber	Mittelfristig

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R21	Für NVP sollte eine Vorlagepflicht bei Aufsichtsbehörden oder Monitoringstellen der Länder (zwecks Kontrolle des NVP) festgelegt werden.	Landesgesetzgeber	Dringlich

2.5.4 Eisenbahn

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R22	Die Regelungen zur Erstellung von Eisenbahnprogrammen (§ 2 Abs. 3 EBO) im Fernverkehr sollten nachgeschärft werden: • Eisenbahnprogramme der DB AG gemäß EBO einschließlich der Mitwirkung von Vertreterinnen und Vertretern der Belange von Menschen mit Behinderungen in einer programmbegleitenden Arbeitsgruppe haben sich bewährt. Zur weiteren Optimierung sollten Kontrollrechte eingeräumt werden (beispielsweise zur Kontrolle einer frühzeitigen und kontinuierlichen Beteiligung, vgl. auch Nr. U01). Die zuständigen Aufsichtsbehörden müssen mit ausreichendem Personal für diese zusätzlichen Aufgaben ausgestattet werden. Entsprechende Regelungen sollten auch für andere Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) im Fernverkehr angewendet werden. • Eisenbahnprogramme für den SPNV gemäß EBO haben sich aus mehreren Gründen nicht bewährt. Die EVU sind faktisch nicht für die Barrierefreiheit zuständig. Alternative Regelungen, Qualitätskriterien der Barrierefreiheit durchzusetzen, bestehen beispielsweise über Verkehrsverträge (siehe dazu auch Nr. R25).	Bundesgesetzgeber, Länder	Mittelfristig
R23	An Bahnsteigen sollte das Zwei-Sinne-Prinzip zur Informationsvermittlung konsequent berücksichtigt werden. Bahnsteige sollten daher unabhängig von der Streckengeschwindigkeit mit Lautsprecheranlagen ausgerüstet werden Die bisherige Beschränkung (§ 16 Abs. 5 EBO) auf *„Bahnsteige an Gleisen, die mit mehr als 160 km/h befahren werden“* sollte entfallen (wegen des Nachrüstungsaufwands sind bis zur vollständigen Umsetzung Übergangsfristen erforderlich).	BMDV	Dringlich

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlich-keit
R24	Die Umsetzung der Barrierefreiheit gemäß TSI PRM (VO (EU) Nr. 1300/2014)zeigt in der Praxis in einzelnen Fällen Probleme. Die Anforderungen der TSI PRM fallen teilweise hinter die Anforderungen an die Barrierefreiheit in deutschen Regelwerken zurück. Von Deutschland sollte eine Initiative an die EU-Kommission erfolgen, um Nachschärfungen in der TSI PRM anzustoßen.[42] Nachrangig wäre eine Verschärfung des deutschen Eisenbahnrechts anzustreben: Anforderungen, die in Einklang mit dem EU-Recht stehen, aber über dieses Recht hinausgehen (z. B. hinsichtlich der Neigung von Rampen in Fahrzeugen).	Europäische Ebene, BMDV, (Bundesgesetzgeber)	Mittelfristig
R25	Für den SPNV sollten die Länder zu Regelungen zur Barrierefreiheit stärker in die Pflicht genommen werden (Festlegungen beispielsweise in den Nahverkehrsgesetzen). Beispielsweise über SPNV-Pläne, in denen Anforderungen an die Barrierefreiheit zu verankern sind (Bsp. NRW) sowie durch entsprechende Vergaberegelungen. Bei der Aufstellung der SPNV-Pläne, die Basis für die Ausschreibung sein sollen, sollten die Behindertenverbände oder Behindertenbeauftragten verbindlich beteiligt werden.	Landesgesetzgeber	Mittelfristig

[42] Vgl. vergleichbares Vorgehen im Bereich der digitalen Barrierefreiheit im Zusammenhang mit der Webseitenrichtlinie.

2.5.5 Luftverkehr

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat Akteur)	Dringlich-keit
R26	Zielvereinbarungen gemäß Luftverkehrsgesetz (LuftVG) haben sich als bedeutungslos erwiesen. Die betreffenden Regelungen im LuftVG sollten entfallen.	Bundesgesetz-geber	Mittelfristig
R27	Es sollten gesetzliche Aktivitäten auf EU-Ebene erfolgen, um Hilfeleistungen (z. B. die Ausweitung von Schulungen zum Umgang mit Menschen mit Mobilitätseinschränkungen für weitere Beteiligte, z. B. Dienstleister und Mitarbeitende bei Behörden mit Sicherheitsaufgaben am Flughafen, aber auch bei der Buchung, z. B. Reisebüros) zu verbessern. Es sollten europäische Lösungen angestrebt werden, um einheitliche Standards sicherzustellen und um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.	Europäische Ebene	Mittelfristig
R28	Es sollten weiterhin – ausgehend vom Bund – im Rahmen der Europäischen Luftfahrtkonferenz Anregungen an die Europäische Ebene ergehen, um sinnvolle Konkretisierungen zur Optimierung von Hilfeleistungen anzustoßen. Dies betrifft: • Ein verpflichtendes DAA-Labeling[43] von Rollstühlen sollte im Rahmen des Möglichen und soweit die geltenden Sicherheitsbestimmungen für die Gepäckabfertigung dies zulassen, erfolgen.[44] • Konkretisierungen bezüglich des Umfangs von Hilfeleistungen im Falle einer Flugstörung bei notwendigen Übernachtungen. Dies ist grundsätzlich bereits gemäß VO (EG) 261/2004 für alle Passagiere geregelt. Für weitergehende notwendige Betreuungsleistungen für bestimmte Personengruppen, z. B. Betreuungsbedarf während der Übernachtung, fehlen konkrete Regelungen.	Europäischer Gesetzgeber, EASA, ECAC, BMDV	Mittelfristig
R29	Auf europäischer Ebene fehlen bisher konkretere Vorgaben zur Barrierefreiheit bei Luftfahrzeugen. Als Grundlage können beispielsweise die US-Vorschriften (DOT) und Erfahrungen aus den USA dienen (siehe dazu Nr. U33). Es sollte ein entsprechender Vorschlag Deutschlands an die Europäische Kommission erfolgen (vgl. vergleichbares Vorgehen im Bereich der digitalen Barrierefreiheit im Zusammenhang mit der Webseitenrichtlinie).	Europäischer Gesetzgeber, EASA, BMDV	Dringlich

[43] DAA (Delivery at Aircraft): Übergabe am Flugzeug. Kennzeichnung kommt zum Einsatz, wenn Gepäckstücke am Gate oder an der Maschine entgegengenommen und nach dem Flug direkt beim Verlassen des Flugzeugs an den Passagier ausgehändigt werden (z. B. Hilfsmittel).

[44] Vgl. Auslegungsleitlinien zur VO (EU) 1107/2006.

2.5.6 Schiffsverkehr

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlich-keit
R30	Es sollte – unter Einbeziehung der EU – eine Konsolidierung des Rechtsrahmens im Schiffsverkehr erfolgen – auch, um mehr Transparenz zu schaffen.	Europäische Ebene, Bundesgesetzgeber	Mittelfristig
R31	Ausnahmen für personelle Hilfeleistungen sollten auf Basis nutzerorientierter Kriterien erfolgen (in Abhängigkeit der Zielerreichung = Zugänglichkeit), sofern keine technischen Möglichkeiten verfügbar sind (vgl. dazu auch Nr. U36).[45]	Europäische Ebene, Bundesebene	Mittelfristig

2.5.7 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R32	Um eine kontinuierliche Beteiligung kompetenter Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, sollten – soweit noch nicht geschehen – Behindertenbeauftragte und Behindertenbeiräte auf den jeweiligen Verwaltungsebenen auf gesetzlicher Grundlage eingerichtet werden. Ihre Beteiligung bei allen wesentlichen Planungen und Maßnahmen zur barrierefreien Mobilität sollte in allen Sektoren verpflichtend sein.[46] Die betreffende Formulierung in § 3 Abs. 1d Satz 2 GVFG[47] hat sich bewährt. Das gleiche sollte für größere private Unternehmen gelten, die z. B. als Verkehrsunternehmen oder Dienstleister Mobilitätsaufgaben wahrnehmen. Für die Bildung und Beteiligung von Behindertenbeiräten spricht, dass • diese (im Gegensatz zu Beauftragten) nicht in Verwaltungsstrukturen – u. U. mit Weisungsgebundenheit – involviert sind, • in diesen Kollegialorganen Menschen mit unterschiedlichen Behinderungsarten und breitem Erfahrungsspektrum vertreten sind.	Land, Bund	Mittelfristig

[45] Personelle Hilfeleistungen können im Schiffsverkehr von den Betroffenen leichter akzeptiert werden als im ÖPNV.

[46] Aus Erfahrungen der AN und siehe beispielsweise Anhang 4 Abschnitt 1 (Fallstudie 01).

[47] „Verfügt eine Gebietskörperschaft nicht über Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sind stattdessen die entsprechenden Verbände im Sinne des § 5 des Behindertengleichstellungsgesetzes anzuhören."

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
R33	Effektive Einbeziehung der Vertreterinnen und Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen durch frühzeitige und angemessene Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren oder an der Aufstellung von Planungsinstrumenten, wenn die barrierefreie Mobilität betroffen ist. In diesem Zusammenhang sollte in § 8 Abs. 3 Satz 6 PBefG klargestellt werden, dass eine frühzeitige Beteiligung auch für die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen vorzusehen ist.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R34	Es ist festzulegen, dass sich die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen über den gesamten Planungs- und Beschaffungsprozess von der Zielsetzung über Entwurfs- und Ausführungsplanung erstrecken sollte, soweit Menschen mit Behinderungen betroffen sind.	Europa, Bund, Länder	Mittelfristig
R35	Es sollten angemessene Fristen für die Beteiligung der Behindertenvertreter an Planungen (z. B. für Stellungnahmen) festgelegt werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass zum Teil nur wenige Tage Zeit eingeräumt werden.	Bundesgesetzgeber, Landesgesetzgeber	Mittelfristig
R36	Verpflichtung zur institutionellen Einrichtung von Koordinierungsstellen in allen Ländern[48] (z. B. Informationen zu laufenden Gesetzes- oder Verordnungsverfahren und bedeutenden Planungsvorhaben, vgl. Nr. U10).	Landesgesetzgeber	Dringlich

[48] Vgl. Koordinierungsstelle in NRW nach § 9 Absatz 4 IGG NRW.

2.6 Weitere Vorschläge („weiche Faktoren“)

Die weichen Faktoren können – z. T. auch in Verbindung mit Rechtsnormen und mit Planungsinstrumenten – in der Praxis erhebliche Bedeutung entfalten.

2.6.1 Aus- und Fortbildung, Schulung

Barrierefreiheit ist eine Querschnittsaufgabe, wird allerdings nach wiederholter Rückmeldung aus der Praxis in der Ausbildung zu wenig berücksichtigt. Eine gute Aus- und Fortbildung sensibilisiert die Akteure und stellt zudem eine wesentliche Basis für funktional brauchbare Lösungen dar – vor allem in der Abwägung mit anderen Belangen.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W01	Systematische Fortbildung aller an Planungs- und Baumaßnahmen Beteiligten (in Behörden und VU, aber auch in Planungsbüros und Baufirmen), damit Barrierefreiheit nicht das exklusive Wissen einiger, weniger Experten bleibt, sondern an jedem Platz entsprechendes Grundwissen vorhanden ist.[49]	Hochschulen, Verwaltungen, Handwerkskammern, Architekten- und Ingenieurkammern	Laufend
W02	Schulungsmaßnahmen, z. B. für Fahrpersonal, sind z. T. gesetzlich vorgeschrieben. Grundsätzliche Schulungsziele sollten genauer definiert und vorgegeben werden, um die Qualität der Schulungsmaßnahmen hinsichtlich der Erfüllung von Anforderungen im Kontakt mit Menschen mit Behinderungen zu verbessern.[50] Menschen aus der Zielgruppe sollten dafür an den Konzepten beteiligt werden (vgl. dazu auch Nr. U11). Die bereits stattfindenden Kontrollen sollten sich stärker auf die Überprüfung der Erfüllung von Schulungszielen (Effektivität) erstrecken.	Bundesländer, Aufsichtsbehörden (Genehmigungsbehörden)	Dringlich
W03	Für ÖPNV- und Eisenbahnfahrgäste mit Mobilitätseinschränkungen sollten durch Verkehrsunternehmen oder weitere Anbieter Schulungen angeboten werden, insbesondere zur Nutzung der Verkehrsmittel mit Hilfsmitteln (Mobilitätstraining).	Verkehrsunternehmen, Krankenkassen	Laufend

[49] Zu Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen siehe Nr. W06.

[50] In einzelnen Fallstudien (z. B. Fallstudien 05, 13 und 14) und aus den Erfahrungen der Auftragnehmenden aus verschiedenen Projekten war erkennbar, dass Kontrollen bezüglich der Durchführung von Schulungen stattfinden. Die Qualität (z. B. auch Aktualität bezüglich von Anforderungen) wird dabei in der Regel nicht kontrolliert.

2.6.2 Zugänglichkeit von Technischen Regelwerken und Planunterlagen

Als Quelle anerkannter Regeln der Technik spielen Technische Regelwerke eine wesentliche Rolle bei der Herstellung der Barrierefreiheit, da Lösungen für funktionale Anforderungen durch konkrete Beispiele benannt werden. Insofern stellt die Zugänglichkeit der Regelwerke einen wesentlichen Faktor bei der Qualitätssicherung von Lösungen dar.

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W04	Die Beschaffung Technischer Regelwerke ist teilweise mit erheblichen Kosten verbunden und die Publikationen sind beispielsweise für blinde Menschen oftmals nicht umfassend barrierefrei. Eine einfachere Zugänglichkeit zu Technischen Regelwerken, insbesondere für die Vertreter der Menschen mit Behinderungen[51] erscheint gerade aufgrund der vom Gesetzgeber grundsätzlich vorgegebenen Forderung nach qualifizierter Beteiligung notwendig. Insofern sollten wesentliche Regelwerke kostenfrei oder vergünstigt zur Verfügung gestellt werden. Zumindest wesentliche Regelwerke sollten auch für blinde Menschen zugänglich gestaltet sein.	Bundesgesetzgeber, DIN, FGSV[52]	Mittelfristig
W05	Im Beteiligungsverfahren sollten Planunterlagen bei Bedarf in barrierefreier Fassung zur Verfügung gestellt werden, z. B. barrierefreie Dokumente, taktile Pläne oder ggf. eine Begleitung des Prozesses durch Gebärdensprachdolmetschende oder Leichte Sprache. Damit zielführende Lösungsansätze gefunden werden, sollte der Bedarf (notwendige und geeignete Maßnahmen) mit der Zielgruppe abgestimmt werden.	Planende, Behindertenverbände, Menschen mit Behinderungen	Laufend

[51] Grundsätzlich aber für alle an der Planung beteiligten Personen.

[52] Und weitere relevante Ausgabestellen von Technischen Regelwerken zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität.

2.6.3 Förderung und „Professionalisierung" des Ehrenamtes

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W06	Damit die Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen die vielfältigen Anforderungen adäquat erfüllen können, ist eine „Professionalisierung" des Ehrenamts erforderlich. Die bisher nicht professionellen Akteure sind zu stärken und das Ehrenamt zu entlasten, beispielsweise durch Schulungsangebote oder eine verbesserte finanzielle Ausstattung.	Bund, Länder, (Aktion Mensch und andere Projektförderer), Behindertenverbände	Mittelfristig

2.6.4 Öffentlichkeitsarbeit

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W07	Mehr gezielte Öffentlichkeitsarbeit, beispielsweise zu Ausbauprogrammen bei Bahnhöfen, Barrierefreiheit in Straßentunneln oder auch Aktionen der Selbsthilfe mit Hinweisen auf Defizite oder best practice.[54] Diese Aktionen dienen der Sensibilisierung der Allgemeinheit für das Themenfeld „Barrierefreie Mobilität" und der Verbreitung guter Lösungen.	Alle Akteure	Laufend

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W08	Eine stärkere Entwicklung und Verbreitung niederschwelliger[53] Angebote erscheint erforderlich, um die breite Öffentlichkeit, aber auch Akteure aller Entscheidungs- und Umsetzungsebenen zu erreichen, die sich bisher nur am Rande mit den Themen „Anforderungen von Menschen mit Behinderungen" und „barrierefreie Mobilität" befasst haben.[54] Dies betrifft u. a. • den Einsatz des Mediums „Film", • den Einsatz neuer Medien und Formate, um insbesondere auch die junge Generation zu erreichen (Podcast, YouTube, interaktive Informationsangebote, etc), • gezielte (schlichte) Präsentationen für einzelne Zielgruppen (Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung in „leichter Sprache", Gehörlose Menschen in „DGS", für alte Menschen „angepasste Einführung in die Nutzung digitaler Mobilitätsangebote, etc.). [55]	Alle	Laufend

[53] Ansprechend gestaltet (auch Bilder), allgemein verständliche Sprache, möglichst kostenlos, in barrierefreier Fassung erhältlich, Verbreitung möglichst durch „Bringen" statt „Abholen"; vgl. Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Abschnitt 2.6.3.

[54] Siehe beispielsweise Hinweise auf barrierefreie Fernsehwerbung unter https://youtu.be/BGsBlCJ_K5o (09.08.2023).

[55] Es sollte geprüft werden, ob bzw. welche Optionen bestehen, auch die Handlungsempfehlungen dieses Forschungsvorhabens (FE 70.0898/2013) in geeigneter, niederschwelliger Form sowie über neue Medien dargestellt und verbreitet werden können.

2.6.5 Forschung

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W09	Forschungsprojekte und planvolle Tests haben die Herstellung barrierefreier Mobilität vorangebracht. Die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen war und ist bei Untersuchungen zum Thema „Barrierefreiheit" unerlässlich. Bei Forschungsvorhaben zum Thema „Mobilität" sollte daher geprüft werden, inwieweit eine verpflichtende Beteiligung von Menschen mit Behinderungen zielführend ist.	Bund, Länder, Aufgabenträger	Laufend
W10	In den Technischen Regelwerken und in der Praxis stehen die Belange von Menschen mit kognitiven Einschränkungen oder psychischen Problemen seltener im Fokus als die Anforderungen von Menschen mit motorischen oder sensorischen Behinderungen. Zu diesen Bereichen besteht weiterer Forschungsbedarf, um hier auch für die Praxis wirksame Empfehlungen geben zu können (z. B. Gestaltung von Verkehrsräumen, angepasste digitale Dienste, Hinweise für Schulungsinhalte).	Bund, Länder	Dringlich
W11	Die technischen Möglichkeiten für die barrierefreie Gestaltung von Luftfahrzeugen sollten vertieft untersucht werden.[56] Ziel sollte die Entwicklung von Vorschlägen zur Anwendung auf Europäischer Ebene – auch unter Berücksichtigung von Erfahrungen in den USA[57] (einschlägige Regelungen des Department of Transportation) – sein.	Europäische Ebene (EASA), Bund, Luftverkehrswirtschaft	Mittelfristig

[56] Im Juni 2023 wurde der Prototyp einer technischen Lösung für einen rollstuhlgerechten Sitzplatz für Flugzeuge vorgestellt (siehe https://air4all.net/, 31.08.2023).

[57] Siehe beispielsweise https://www.transportation.gov/briefing-room/us-department-transportation-requires-airline-lavatories-be-more-accessible (09.08.2023).

Nr.	Handlungsempfehlung	Adressat (Akteur)	Dringlichkeit
W12	Für die Betrachtung der Rahmenbedingungen und der Praxis barrierefreier Mobilität in Deutschland wäre der Vergleich mit Bedingungen in anderen Staaten von Interesse und könnte neue Lösungsansätze aufzeigen. Hier bieten sich z. B. vertiefte Untersuchungen der Verhältnisse in Ländern, denen Vorbildcharakter bei der Umsetzung der Barrierefreiheit nachgesagt wird, an. Beispielsweise • in den USA (vgl. Americans with Disabilities Act – ADA) sowie • in anderen europäischen Ländern (z. B. Equality Act in Großbritannien, Skandinavien) an.	Bund	Mittelfristig
W13	Ein Forschungsvorhaben zur Parkraumbelegung (inkl. Reservierung) für Parkmöglichkeiten von Menschen mit Behinderungen und Einbindung ins Routing (Navigationssysteme) kann Verbesserungen bei der Mobilität mit dem eigenen Kraftfahrzeug bringen (Buchung und Nutzung von öffentlichen Parkmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen).	Bund, Länder	Mittelfristig
W14	Im ÖPNV werden teilweise Pkw für die Beförderung eingesetzt (vgl. Nr. U22). Die Sicherung von Menschen im Rollstuhl sitzend in Pkw erfolgt dort nach verbindlichen Vorgaben in der Regel mit umfangreichen Sicherungsmaßnahmen mittels eines kombinierten Personen- und Rollstuhlrückhaltesystems (vier oder sechs Gurte). Hier besteht aus betrieblicher Sicht Optimierungspotenzial. Am Markt verfügbar sind bereits leichter handhabbare Systeme. Die Voraussetzungen für einen Einsatz im ÖPNV sind zu klären und Lösungsansätze für ein sicheres und leicht zu bedienendes Sicherungssystem zu entwickeln.	Hilfsmittelhersteller, Fahrzeughersteller	Perspektivisch

3 Projektergebnisse in der Zusammenfassung

3.1 Methodischer Ansatz

Das Projekt verfolgte einen breiten methodischen Ansatz und die direkte Einbindung einer Vielzahl an Akteuren, um aufbauend auf einer breit gestreuten Analyse valide und praxisbezogene Empfehlungen ausarbeiten zu können. Folgende zentrale Arbeitsschritte wurden durchgeführt (Bild 2).

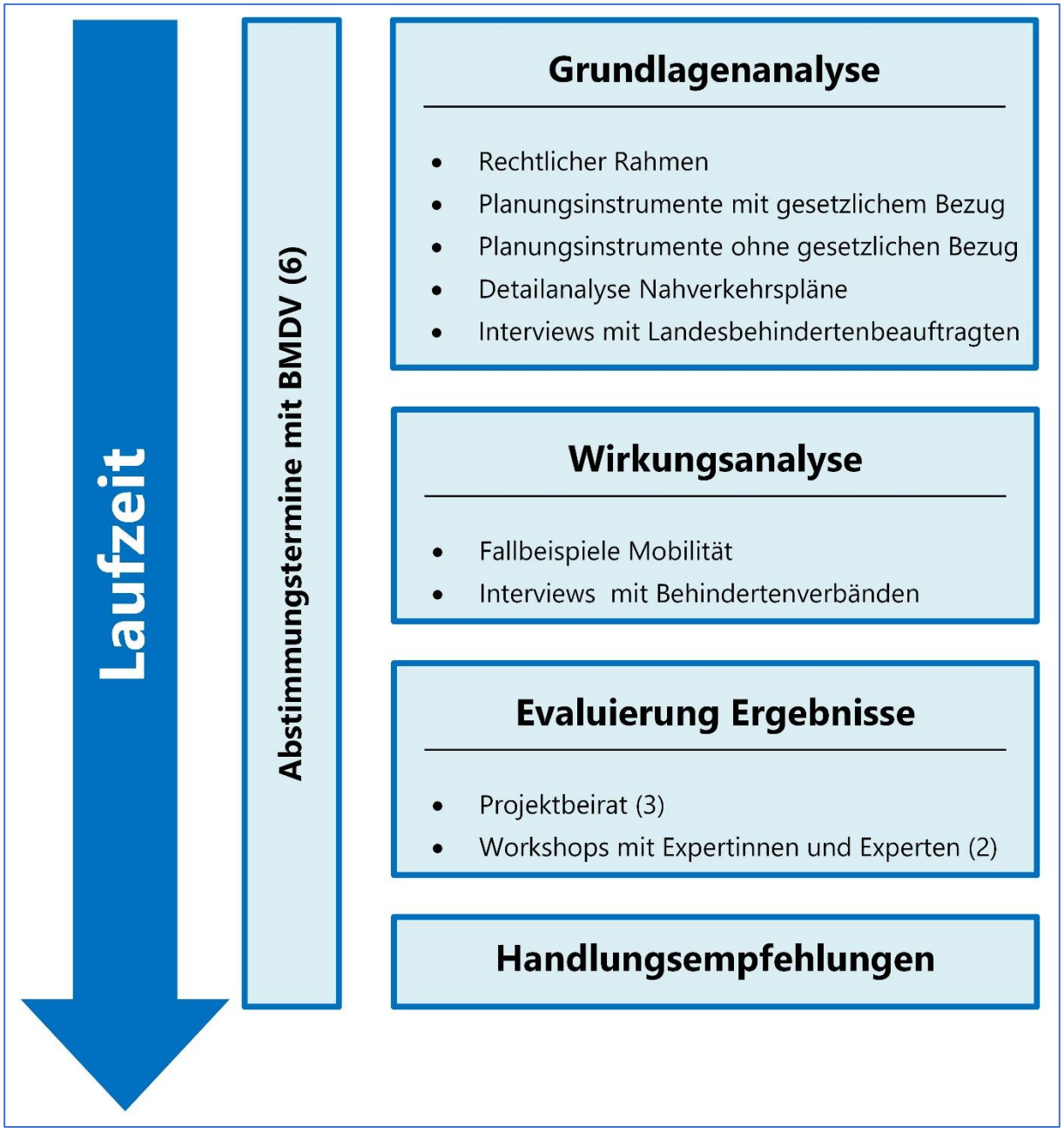

Bild 2: Überblick über die einzelnen Arbeitspakete im Projekt

Zunächst wurden in einer umfassenden Grundlagenanalyse (vgl. auch Anhang 1 zum Schlussbericht) Rechtsvorschriften und der weitere Regelungsrahmen analysiert. Dies beinhaltete neben der Analyse der Gesetzeslage auf EU-, Bundes- und Landesebene, eine umfassende Bestandsaufnahme und Analyse von Planungsinstrumenten mit direktem gesetzlichem Bezug sowie weitere Instrumente ohne gesetzlichen Bezug. Zur ersten Gruppe zählen beispielsweise Technische Regelwerke, Aktionspläne,

Zielvereinbarungen oder auch Nahverkehrspläne. Die Ausgestaltung der Nahverkehrspläne wurde dabei einer vertiefenden Analyse unterzogen (vgl. Anhang 2 zum Schlussbericht – Steckbriefe Nahverkehrspläne). Die zweite Gruppe der Instrumente umfasste unter anderem die Analyse von Forschungsvorhaben im Zusammenhang mit der Mobilität von Menschen mit Behinderungen sowie die Öffentlichkeitsarbeit verschiedener Akteure. Das Arbeitspaket wurde durch die Analyse von drei Bundesländern inklusive eines Interviews mit der oder dem Landesbehindertenbeauftragten ergänzt. Im Kern ging es darum, die Frage zu klären, welche Bedingungen zur Umsetzung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität förderlich oder hemmend sein können.

Aufbauend auf die Grundlagenanalyse wurde in zwei Arbeitspaketen (Fallstudien und Interviews mit Behindertenverbänden) die Wirkung der gesetzlichen Regelungen und weiterer Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in der Praxis analysiert (vgl. auch Anhang 3 zum Schlussbericht – Wirkungsanalyse).

- Es erfolgte eine Analyse der Umsetzungspraxis anhand von 19 Fallbespielen, in denen Mobilitätsketten im Bereich unterschiedlicher Verkehrsträger (Nahmobilität, Kraftfahrzeug, ÖPNV; Eisenbahn, Flugverkehr und Schiffsverkehr) untersucht wurden (Anhang 4 – Steckbriefe Fallstudien). Dabei waren die Mobilitätsketten in vielen Fällen multimodal. Zudem wurde regelmäßig die Information im Zusammenhang mit dem Verkehrsangebot in der Analyse berücksichtigt. Die jeweiligen Fallstudien umfassten in der Regel eine Ortsbegehung sowie Interviews mit Akteuren auf Seiten der Menschen mit Behinderungen und ihrer Vertretungen sowie der Planenden oder Betreibenden. Im Ergebnis wurden auf Basis der Analyse konkrete Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens oder der Umsetzungspraxis erarbeitet bzw. gute Beispiele herausgestellt.
- Dazu wurden mit Vertreterinnen und Vertreter von insgesamt elf Behindertenverbänden Interviews geführt, um die Wirkungen der gesetzlichen Regelungen in der Praxis aus dem Blickwinkel der Menschen mit Behinderungen zu ermitteln. Die Gespräche erfolgten auf Basis eines Leitfadens (nicht-standardisierter Fragebogen) mit einigen Leitfragen.

Zudem wurden zwei Workshops mit Expertinnen und Experten durchgeführt. Beide Workshops stellten wichtige Meilensteine dar, um Projektergebnisse zu evaluieren und zu praxisgerechten Ergebnissen zu gelangen (vgl. Anhang 5 – Dokumentation Workshops).

Die Erkenntnisse aus den einzelnen Arbeitspaketen wurden abschließend in Handlungsempfehlungen zusammengeführt (Kapitel 2). Zwischen- und Schlussergebnisse inklusive der Handlungsempfehlungen wurden in mehreren Terminen mit Fachreferaten des BMDV sowie einem Projektbeirat diskutiert.

3.2 Ergebnisse der Evaluation von Rechtsnormen

Die Barrierefreiheit im Verkehr hat auf allen Rechtsebenen Niederschlag gefunden. Die diesbezüglichen, teils spezifischen Vorgaben der UN-BRK, die in einem allgemeinen Rahmen eingebettet sind, werden durch eher allgemeine Anforderungen an die Diskriminierungsfreiheit von Menschen mit Behinderungen im primären Europa- sowie nationalen Verfassungsrecht ergänzt. Konkrete Anforderungen an die Barrierefreiheit wie auch ergänzend an sonstige Zugänglichkeitserfordernisse werden durch EU-Sekundärrecht, Bundes- und Landesrecht vielfältig ausgestaltet.

Ein Mangel an rechtlichen Vorgaben ist in Anbetracht dessen nicht festzustellen. Mit Blick auf den Normenbestand ist die Barrierefreiheit im Bereich Mobilität einschließlich Verkehrsmittel sowie physischer und digitaler Infrastruktur nahezu umfassend ausgestaltet und entwickelt sich überdies stetig fort. Dabei greifen das Behindertengleichstellungsrecht und die verkehrs-, infrastruktur- und technologiebezogenen Bestimmungen ineinander, wobei letztere im Wesentlichen die maßgeblichen Detailvorgaben

enthalten. Inhalt, Entwicklungsstand und Qualität der Regelungen weichen allerdings teils deutlich voneinander ab. Ihre Bezüge zueinander werden nur teilweise deutlich. Dies gilt in geringerem Maße sachlich als viel mehr in Bezug auf die Transparenz der Bestimmungen.

Im Interesse der Realisierung der Regelungsgehalte und der Erkennbarkeit der rechtlichen Maßstäbe (auch) für die Betroffenen(verbände), sollten die Rechtsetzer auf allen Ebenen nicht nur auf eine konsistente Weiterentwicklung achten, sondern auch auf die Aktualität der Inbezugnahmen. Diese ist beispielsweise im Verhältnis von EU-Typgenehmigungsanforderungen für Kraftfahrzeuge und StVZO nur unzureichend ausgeprägt (u. a. Verweis auf die EU-Busrichtlinie statt auf die UNECE R 107.07). Als besonders vielfältig erweist sich – als Ausprägung deutscher Bundesstaatlichkeit kaum vermeidbar – das regelungsgegenständlich parallele Landesrecht. Soweit hier Angleichungsbedarf über eine wechselseitige, freiwillige Orientierung der Länder an als vorbildhaft empfundene Regelungsmodelle gesehen wird, bedarf es einer Rechtsetzung durch den Bund im Rahmen der ihm hierfür zur Verfügung stehenden Kompetenzen.

3.2.1 Eisenbahnverkehr

Für den Eisenbahnverkehr bestehen zahlreiche detailgenaue Vorgaben rechtlicher und technischer Art, die auf eine Nutzbarkeit für Menschen mit Behinderungen abzielen. Regelungen richten sich zum einen an die Ausgestaltung von Fahrzeugen und Infrastruktur, zum anderen an Service- und Hilfeleistungen im Rahmen der Fahrgastrechte.

3.2.1.1 Barrierefreiheit im Eisenbahnverkehr

Rechtliche Vorgaben zur Barrierefreiheit von Eisenbahnen finden sich vor allem im Europarecht. Das Bundesrecht kann und muss sich wegen dessen Vorrangs auf einige ergänzende Aspekte beschränken.

Die RL (EU) 2016/797 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems qualifiziert dessen Barrierefreiheit als eines seiner grundlegenden Erfordernisse. Konkretisierende Anforderungen sind der VO (EU) Nr. 1300/2014 (TSI PRM) zu entnehmen. Diese betreffen die Bereiche Infrastruktur, Verkehrsbetrieb und Verkehrssteuerung, Telematikanwendungen und Fahrzeuge. Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) beschränkt sich auf verfahrensrechtliche Erleichterungen für den barrierefreien Umbau, die Erhöhung oder die Verlängerung von Bahnsteigen. Zusätzlich zielt die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) auf einen barrierefreien Eisenbahnverkehr ab. Abgesehen vom Gebot der Aufstellung von darauf gerichteten Programmen durch die Eisenbahnunternehmen beschränkt sie sich jedoch auf eine Generalklausel. Insgesamt zielen die Regelungen auf eine weitreichende Barrierefreiheit ab.

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) hat Eisenbahnspezifische Technische Baubestimmungen (EiTB) veröffentlicht, die im Zuständigkeitsbereich des EBA verbindlich anzuwenden sind. Mit den EiTB werden verschiedene Technische Regeln eingeführt, die auch die Barrierefreiheit berühren, beispielsweise die DB Richtlinie 813. Ergänzend sind Technische Regelwerke verfügbar, welche die verpflichtend zu berücksichtigenden Festlegungen der TSI PRM darstellen.

3.2.1.2 Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr

Bestimmungen über Fahrgastrechte sind zwar nicht der Barrierefreiheit im engeren Sinne zuzurechnen. Gleichwohl sind sie für die Verkehrsteilnahme von Menschen mit Behinderungen von hoher Bedeutung. Ihre Ausgestaltung für den Eisenbahnverkehr und darüber hinaus erfolgt durch unmittelbar anwendbares Europarecht.

Die VO (EG) Nr. 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr enthält spezifische Vorgaben in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Diese betreffen das Verbot von

(auch preislichen) Diskriminierungen, Informationspflichten, Hilfeleistungen und Haftungsregeln. Mit Wirkung vom 7. Juni 2023 wurde die VO (EG) Nr. 1371/2007 durch die VO (EU) Nr. 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr ersetzt.

3.2.1 Straßenverkehr

Der Straßenverkehr ist ebenfalls Gegenstand umfangreicher und detailgenauer Vorgaben, die eine Teilnahme von Menschen mit Behinderungen ermöglichen sollen. Die Vorgaben an die Barrierefreiheit differenzieren zum einen zwischen Kraftfahrzeugen und Straßenbahnen. Zum anderen wird der für die Allgemeinheit zugängliche Verkehr spezifisch geregelt.

3.2.1.1 Barrierefreiheit bei Kraftfahrzeugen

Die VO (EU) 2019/2144 enthält einige Konstruktionsanforderungen für Busse (Fahrzeuge der Klassen M2 und M3). Deren Beachtung ist Voraussetzung für die Typgenehmigung. Detaillierte Ausführungshinweise für die Konstruktionsmerkmale von Bussen enthält die UNECE-Regelung Nr. 107 (UNECE R 107.07). Hier sind auch Merkmale für Barrierefreiheit für Fahrgäste mit eingeschränkter Mobilität enthalten. Anforderungen werden beispielsweise für die Sicherung von Personen im Rollstuhl, Kommunikationseinrichtungen oder die Höhe von Stufen formuliert. Die Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BOKraft) enthält eine Verpflichtung zur Vorsehung und Kennzeichnung von Sitzplätzen für mobilitätsbeeinträchtigte Personen (Bild 3).

Bild 3: Sinnbild zur Kenntlichmachung von Sitzplätzen für behinderte und andere sitzplatzbedürftige Personen (Anlage 5 BOKraft und Anlage 3 BOStrab)

Anforderungen an rollstuhlgerechte kleinere Fahrzeuge folgen aus der VO (EU) 2018/858. Die Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) enthält entsprechende Vorgaben für Konstruktionsmerkmale für Busse und Pkw, in denen Menschen in einem Rollstuhl sitzend befördert werden. Für den Pkw-Bereich wird bezüglich der Anforderungen an Rollstuhl- und Insassenrückhaltesysteme auf internationale Normen verwiesen, die als Technische Bestimmungen in den europäischen Zulassungsverordnungen verankert sind (z. B. ISO 10542-1). Darüber hinaus existieren mit der Normenreihe DIN 75078 Technische Regelwerke, die gedeckt durch die StVZO teilweise als Alternative für die Ausführung dieser Systeme herangezogen werden können.

3.2.1.2 Barrierefreiheit bei Straßenbahnen

Für die Barrierefreiheit von Straßenbahnen bestehen nur wenige spezifische rechtsverbindliche Vorgaben auf nationaler Ebene. Die Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab) sieht allgemein vor, dass Infrastruktur und Fahrzeuge in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen ohne besondere Erschwernis nutzbar sein müssen, beispielsweise durch einen möglichst kleinen Abstand zwischen Bahnsteigkante und Fahrzeugfußboden. Zudem ist eine Verpflichtung zur Vorsehung und

Kennzeichnung von Sitzplätzen für diesen Personenkreis vorgesehen (vgl. Bild 3). Die geringe Regelungsdichte wird in der Praxis ausgeglichen, in dem man sich an anerkannten Regeln der Technik an den für Bussen geltenden Vorschriften oder zunehmend an Vorschriften bzw. Technischen Regeln aus dem Eisenbahnbereich (TSI PRM) orientiert. Letztere werden von den Aufsichtsbehörden teils als allgemein anerkannte Regeln der Technik zur Anwendung vorgegeben.[58]

3.2.1.3 Entgeltlicher oder geschäftsmäßiger Straßenpersonenverkehr

Für den entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Straßenpersonenverkehr normiert das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) spezifische Anforderungen an die Barrierefreiheit. Mit dem Begriff der – zum 1.1.2022 grundsätzlich zu erreichenden – „vollständigen Barrierefreiheit" ist ungeachtet der Auslegungsunsicherheiten eine umfassende Nutzbarkeit des ÖPNV einschließlich der neu geschaffenen Linienbedarfsverkehre[59] durch Menschen mit Behinderungen vorgegeben. Den – regelmäßig kommunalen – Aufgabenträgern steht hierfür das Instrument des Nahverkehrsplans (NVP, Abschnitt 3.3.4) zur Verfügung. Dieses Instrument wird durch die – in jeder Hinsicht vielfältigen – ÖPNV-Gesetze der Länder teilweise näher ausgestaltet und steht der Erteilung inhaltlich widersprechender Verkehrsgenehmigungen entgegen, erzwingt jedoch keine entsprechenden Verkehrsbestellungen.

Für im Linienverkehr eingesetzte Fernbusse sieht das PBefG neben der Erfüllung der fahrzeugbezogenen Zulassungsanforderungen die Ausrüstung der Busse mit mindestens zwei Stellplätzen für Fahrgäste im Rollstuhl vor. Bei der Überarbeitung des Gesetzes im Jahr 2021 wurden diese verschärft, in dem der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit bei Nichterfüllung der technischen Anforderungen eingeführt wurde.

Beim Verkehr mit Taxis und im 2021 neu eingeführten gebündelten Bedarfsverkehr soll eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit erreicht werden. Zu diesem Zweck ist eine Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen bei größeren Unternehmen vorgesehen. Für den gebündelten Bedarfsverkehr können die Genehmigungsbehörden weitere Vorgaben zur Barrierefreiheit treffen.[60]

Für die technische Ausgestaltung der Fahrzeuge bestehen Vorgaben bezüglich der Konstruktionsmerkmale für Rollstuhl- und Insassenrückhaltesysteme, deren Mindeststandards durch Technische Bestimmungen festgelegt sind (vgl. Abschnitt 3.3.6). Darüber hinaus existieren Technische Regeln, die auch Konstruktionsmerkmale für Personenkraftwagen zur Beförderung von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen enthalten.

Eine bedeutende Neuerung (auch) in Bezug auf die Barrierefreiheit ist mit den seit 01.07.2022 vollständig zu beachtenden Pflichten der Verkehrsunternehmer zur Bereitstellung von Daten über Infrastruktur, Fahrzeuge und Verkehre verbunden, die in der Mobilitätsdatenverordnung (MDV) näher ausgestaltet werden.

Die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV wird seit langem unverändert im Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) vorgesehen.

---

[58] Siehe beispielsweise Bezirksregierung Düsseldorf 2017, 2023.

[59] Genehmigung nach § 44 PBefG.

[60] Die Evaluierung der gesetzlichen Regelungen für den gebündelten Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) und Taxis (§ 64c PBefG) wird in einem eigenen Forschungsprojekt durchgeführt und ist nicht Bestandteil dieses Forschungsvorhabens. Dem Deutschen Bundestag ist 2026 über das Ergebnis der Evaluation zu berichten.

3.2.1.4 Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr

Die VO (EU) Nr. 181/2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr orientiert sich stark am Vorbild der eisenbahnrechtlichen Vorgaben in Bezug auf Fahrgastrechte (auch) im Hinblick auf Regelungen in Bezug auf Menschen mit Behinderungen. Ihr Anwendungsbereich erfasst uneingeschränkt jedoch nur Fernbuslinienverkehre mit weiten Wegstrecken; im sonstigen Buslinienverkehr sowie im Gelegenheitsverkehr gelten deutlich reduzierte Anforderungen.

3.2.2 Schiffsverkehr

Die Nutzbarkeit von See- und Binnenschiffen durch Menschen mit Behinderungen ist Gegenstand zahlreicher Regelungen, die zum einen die Barrierefreiheit adressieren, zum anderen über Fahrgastrechte eventuell erforderliche Service- und Hilfeleistungen regeln.

3.2.2.1 Barrierefreiheit im Schiffsverkehr

Die rechtliche Ausgestaltung der Barrierefreiheit von Schiffen sind deutlich weniger transparent gefasst als diejenigen für Eisenbahn und Straßenverkehr. Auch ihr Gehalt bleibt dahinter zurück. Gewährleistet wird letztlich eine grundlegende Nutzbarkeit von Schiffen für Menschen mit Behinderungen. Die RL (EU) Nr. 2009/45/EG über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe enthält Regelungen über den Zugang zum Schiff, Hinweisschilder, Mittel zur Verbreitung von Ankündigungen, Alarm und einige spezifische Konstruktionsvorgaben. Die RL (EU) 2016/1629 für Binnenschiffe zielt überdies auf die Berücksichtigung der besonderen Sicherheitsbedürfnisse von Personen mit eingeschränkter Mobilität ab. Die nationale Umsetzung erfolgt wenig eigenständig durch die Schiffssicherheitsverordnung (SchSV) und die Binnenschiffsuntersuchungsordnung (BinSchUO), die auf die europarechtlichen Vorgaben zurückverweisen.

Mit den ES-TRIN bestehen darüber hinaus auf europäischer Ebene einheitliche Technische Bestimmungen hinsichtlich der Konstruktionsmerkmale von Fahrgastschiffen, die auch Merkmale für die Barrierefreiheit enthalten.

3.2.2.2 Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr

Die VO (EU) Nr. 1177/2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr orientiert sich am Vorbild der VO (EG) Nr. 1371/2007. Eigenständige Regelungen bestehen hinsichtlich der Festlegung von Qualitätsstandards für Hilfeleistungen durch Terminalbetreiber und Beförderer, die Hafenterminals oder Personenverkehrsdienste mit insgesamt mehr als 100.000 gewerblichen Fahrgastbewegungen betreiben sowie bei der Ausgestaltung der Haftungsregeln. Die RL (EU) Nr. 2017/2397 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt in Verbindung mit der Delegierte RL (EU) Nr. 2020/12 gestaltet zudem Hilfeleistungsanforderungen spezifisch aus. Eine praxisrelevante Einschränkung erfährt die VO (EU) Nr. 1177/2010 dadurch, dass ihr Geltungsbereich unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt ist, beispielsweise bei kleinen Schiffen (weniger als zwölf Fahrgäste) oder bei Schiffen mit einer für den Schiffsbetrieb verantwortlichen Besatzungsstärke von weniger als vier Personen.

3.2.3 Flugverkehr

Der Flugverkehr ist aufgrund seiner Internationalität einer Regelung auf europäischer oder nationaler Ebene nur eingeschränkt zugänglich. Dies schlägt sich in wenigen und wenig ambitionierten Vorgaben in Bezug auf Fluggäste mit Behinderungen nieder.

3.2.3.1 Barrierefreiheit im Flugverkehr

Die Barrierefreiheit wird im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) als Ziel benannt. Das Gesetz beschränkt sich gleichwohl darauf, eine gefahrlose und leicht zugängliche Benutzung von Flughäfen und Flugzeugen für Menschen mit Behinderungen vorzugeben.

Die Barrierefreiheit der Bauwerke und öffentlich zugänglichen Anlagen wird durch die bauordnungsrechtlichen Vorgaben der Länder geregelt. Funktionale Anforderungen an die Barrierefreiheit von Flughäfen sind in einer europäischen Norm geregelt. Einschlägige Normen auf nationaler Ebene, die ganz oder teilweise als Technische Baubestimmungen eingeführt sind, stellen Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung detailliert dar.[61]

Für Flugzeuge bestehen auf supranationaler oder nationaler Ebene keine weiteren Technischen Bestimmungen oder Technische Regeln, die Konstruktionsmerkmale für die barrierefreie Nutzbarkeit aufführen.

3.2.3.2 Fluggastrechte

Mit der VO (EG) 1107/2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität besteht abweichend von den übrigen Sektoren ein eigenständiger Rechtsakt in Bezug auf am Luftverkehr teilnehmende Menschen mit Behinderungen. Konzeptionelle Abweichungen gehen damit gleichwohl nicht einher. Flughäfen mit mindestens 150.000 kommerziellen Fluggästen im Jahr müssen jedoch Qualitätsstandards aufstellen. Ergänzend enthält die VO (EG) 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen innerhalb ihres Anwendungsbereichs auf Fluggäste mit Behinderungen bezogene, insgesamt jedoch wenig spezifische Hilfeleistungspflichten.

3.2.4 Verkehrsinfrastruktur

Die Nutzbarkeit von Verkehrsinfrastrukturen für Menschen mit Behinderungen wird durch zahlreiche Vorgaben adressiert.

VO (EU) Nr. 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes qualifiziert dessen Barrierefreiheit als wesentlichen Aspekt, ohne jedoch eigenständige Anforderungen aufzustellen. Solche folgen aber etwa aus der RL (EU) Nr. 2004/54/EG über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz in Bezug auf die besondere Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen. Die Umsetzung der Anforderungen der EG-Tunnelrichtlinie in nationales Recht erfolgte unter eine Anpassung der Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Tunneln (RABT, FGSV 2006b) als verbindlich anzuwendendes Technisches Regelwerk.

Das GVFG knüpft die finanzielle Unterstützung von kommunalen Infrastrukturvorhaben (insbesondere im ÖPNV) mit Bundesmitteln an deren Barrierefreiheit. Es bleibt dabei jedoch hinter den Anforderungen des PBefG zurück.

Die Straßengesetze des Bundes und der meisten Länder sehen grundsätzlich eine Ausgestaltung der Straßeninfrastruktur vor, die dem Ziel einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit dient. In der Regel wird Bezug auf die Anwendung der allgemein anerkannten Regeln der Technik genommen. Zudem

[61] Der Regelungsbereich im Rahmen der Bauordnungen ist nicht Bestandteil dieser Untersuchung und wird hier nachrichtlich aufgeführt

dürfen Sondernutzungen in vielen Bundesländern nicht gestattet werden, wenn sich dies negativ auf die Verkehrsteilnahme von Menschen mit Behinderungen auswirkt. Nicht abschließend geklärt ist bislang, ob kommerzielle Sharing-Angebote von Elektro-Tretrollern, Fahrrädern etc., die auf Gehwegen abgestellt werden, als Sondernutzung oder Gemeingebrauch zu qualifizieren ist.

Bund und Länder haben teilweise durch entsprechende Einführungsregelungen Technische Regelwerke ganz oder teilweise zu Technischen Baubestimmungen erklärt. Diese enthalten in der Regel nur Teilaspekte zur barrierefreien Gestaltung der Umwelt, z. B. Zusatzeinrichtungen an Lichtsignalanlagen. Umfassende Regelwerke für barrierefreie Verkehrsraumgestaltung wurden bisher nur in Ausnahmefällen als verbindliche Bestimmungen eingeführt. Eine indirekte Anwendungsverbindlichkeit ergibt sich in einigen Fällen im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln.

Ansonsten existieren gerade im Bereich des Straßenentwurfs zahlreiche Technische Regelwerke, die zu großen Teilen als Quelle allgemein anerkannter Regeln der Technik gelten können. Diese stellen Gestaltungsmerkmale der Infrastruktur im weitesten Sinne dar.

3.2.5 Informationstechnik

Informationstechnik spielt auch im Verkehr eine immer bedeutsamere Rolle. Sie kann zugleich einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass Menschen mit Behinderung diesen nutzen können. In Anbetracht dessen sind in jüngerer Zeit Regelungen erlassen worden, welche die Anforderungen von Menschen mit Behinderungen an Informationstechnik zum Gegenstand haben.

Die RL (EU) Nr. 2016/2102 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen, die durch das BGG und die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BITV 2.0) in nationales Recht umgesetzt wird, sieht die Unterstützung einer barrierefreien Teilnahme (auch) am Verkehr durch Informationszugänglichkeit vor. Das dem dienenden Gebot der barrierefreien Gestaltung von Websites und mobilen Anwendungen richtet sich an öffentliche Stellen und adressiert damit auch öffentliche Verkehrsunternehmen.

Darüberhinausgehend normiert die RL (EU) Nr. 2019/882 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen, die durch das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) umgesetzt wurde, solche auch spezifisch für Verkehrsdienste. Jedoch gelten die Anforderungen erst ab 28. Juni 2025.

Entsprechend der Entwicklung bei den rechtlichen Vorgaben hat in jüngerer Zeit auch die Anzahl der Technischen Regelwerke, die sich mit Barrierefreiheit in der Informations- und Kommunikationstechnik beschäftigen, in der Tiefe und Breite zugenommen. Inhalte sind dabei beispielsweise Fahrgastinformationssysteme, Webseiten und mobile Applikationen.

3.3 Ergebnisse der Evaluation der Planungsinstrumente

Barrierefreiheit ist eine Zielvorgabe für die Gestaltung des gesamten Verkehrsbereichs. Die einzufordernden Standards werden – neben verbindlichen Rechtsnormen – spezifisch für einzelne Regelungsbereiche durch unterschiedliche Instrumente festgelegt und umgesetzt. Dabei ist zu beachten, dass sich auch die rechtlichen Vorgaben seit der ersten Evaluation des BGG im Jahre 2004 weiterentwickelt haben (vgl. Abschnitt 1.1). Bezüglich der Instrumente ist in zwei Kategorien zu unterscheiden:

1. Instrumente mit gesetzlichem Bezug, die darauf abzielen, die gesetzlich definierten Zielvorgaben zu erreichen. Dies sind
   - Aktionspläne gemäß UN-Behindertenrechtskonvention;

- Zielvereinbarungen;
- Programme der Eisenbahnen gemäß § 2 Abs. 3 EBO;
- Nahverkehrspläne;
- Technische Regeln und Technische Bestimmungen.

2. Instrumente ohne gesetzlichen Bezug und ohne rechtsverbindlichen Charakter. Diese können nach bisherigen Erfahrungen allerdings ebenso förderlich sein, die angestrebten Ziele zu erreichen. Hier sind zu nennen:
   - Fundierte, praxisorientierte Empfehlungen;
   - Darstellungen von Best Practices;
   - Umsetzung grundlegender und praxisnaher Forschungsergebnisse;
   - Aus- und Fortbildung der beteiligten Akteure;
   - Öffentlichkeitsarbeit;

3.3.1 Finanzielle Förderung[62]. Aktionspläne

Aktionspläne zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) werden mit der Absicht aufgestellt, neben einer Bestandsaufnahme in einer Gesamtstrategie darzustellen, welche Handlungen für einen definierten Zeitraum notwendig sind, um die im Sinne der UN-BRK festgelegten Ziele zu erreichen. Diese Pläne gehören also nicht zum Instrumentarium des BGG, sind aber gleichwohl bedeutsam für die vorliegende Aufgabenstellung.

Bereits im Jahre 2011 hat die Bundesregierung mit einem „Nationalen Aktionsplan (NAP 1.0)" ihre Gesamtstrategie für die zehn folgenden Jahre veröffentlicht. Dabei wurde bestimmt, die darin aufgeführten Maßnahmen durch Haushaltsmittel zu finanzieren, die den jeweils betroffenen Ressorts zur Verfügung standen.

Neben dem Bund haben alle 16 Bundesländer Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK aufgestellt. Teilweise wurden die Pläne bereits evaluiert und fortgeschrieben. Auch viele Kommunen haben Aktionspläne aufgestellt. Alle diese Pläne widmen sich in einem eigenen Abschnitt dem Handlungsfeld „Mobilität" und benennen für ihren jeweiligen Geltungsbereich konkrete Maßnahmen, wie die Herstellung der Barrierefreiheit weiter vorangetrieben werden soll.

Inzwischen liegen auf Bundesebene eine Fortschreibung sowie Evaluationen vor, die den Fortschritt der zurückliegenden Jahre dokumentieren (siehe Anhang 1 – Grundlagenanalyse, Abschnitt 4.4.1). Für den Bereich Mobilität waren beispielsweise im NAP 2.0 des Bundes konkrete Handlungsschwerpunkte zur Verbesserung der Barrierefreiheit in unterschiedlichen Verkehrsbereichen des Personenverkehrs sowie Forschungsvorhaben genannt, beispielsweise ein Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr und ein Vorhaben zur Untersuchung bezüglich der barrierefreien Gestaltung kleiner Verkehrsstationen bei der Eisenbahn (Tabelle 1). Die im NAP 2.0 aufgeführten Maßnahmen konnten bereits zum Großteil abgeschlossen werden (vgl. BMAS 2016, S. 126 f.).

[62] Die Analyse finanzieller Förderungsprogramme zur Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr war nicht Gegenstand des aktuellen Forschungsauftrags.

Tabelle 1: Maßnahmen für das Handlungsfeld Mobilität im NAP 2.0 (BMAS 2016, S. 131 f.)

Maßnahme	Rückbindung der Maßnahmen an UN-BRK
Evaluation der den Bereich Verkehr betreffenden Regelungen des BGG[63]	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 a) Mit einem Forschungsvorhaben sollen die mit dem BGG im Bereich des Verkehrs geschaffenen Normen überprüft und Handlungsempfehlungen erarbeitet werden
Handbuch zur Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 d), Art. 4 Abs. 1 h) Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur wird das Manuskript für ein Handbuch für Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr im Rahmen eines Forschungsvorhabens erstellen lassen.
3. Programm der Deutschen Bahn AG zur Barrierefreiheit	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 a) Aufbauend auf den ersten beiden Programmen werden mit dem 3. Programm der DB AG umfassende Maßnahmen zur barrierefreien Gestaltung von Fahrzeugen und Personenbahnhöfen der DB AG zur Optimierung der Reisekette für Menschen mit Behinderungen umgesetzt
Barrierefreie Gestaltung kleiner Schienenverkehrsstationen	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 a) Durch die barrierefreie Gestaltung kleiner Schienenverkehrsstationen wird Menschen mit eingeschränkter Mobilität die Nutzung der Nahverkehrszüge erleichtert
Forschungsvorhaben „Die kostengünstig barrierefrei gestaltete kleine Verkehrsstation“	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 a) Es soll nach kostengünstigen Lösungen bei der Herstellung der Barrierefreiheit kleiner Verkehrsstationen gesucht werden. Sofern sich solche Lösungen finden lassen, soll auf dieser Basis ein Planungshandbuch erstellt werden
Forschungsprojekt zur Förderung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität	Art. 9 Abs. 1, Art. 20 Buchst. a), b), d) Gegenstand des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Projektes "m4guide – mobile multi-modal mobility guide" (Projektkoordination Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin) ist die Entwicklung und praktische Erprobung eines personalisierten, verkehrsmittelübergreifenden Reiseinformations- und Zielführungssystems, das auch von blinden und sehbehinderten Menschen in Städten und im ländlichen Raum genutzt werden kann.

[63] Vom BMDV beauftragtes Forschungsvorhaben (FE 70.0898/2013), vgl. der hier vorliegende Bericht.

Maßnahme	Rückbindung der Maßnahmen an UN-BRK
Kampagne zu Blindenführ- und Assistenzhunden	Art. 8, 9 Abs. 1, Abs. 2 Buchst. b), Art. 20 a) Es wird eine Aufklärungskampagne für den besseren Zutritt von Menschen in Begleitung ihrer Blindenführ- und Assistenzhunde in öffentlich zugänglichen Einrichtungen der Privatwirtschaft durchgeführt, um die breite Öffentlichkeit über das Können und den Nutzen von Blindenführ- und Assistenzhunden zu informieren und Ängste abzubauen

Die Monitoring-Stelle zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) hat in einer Analyse zahlreicher Aktionspläne festgestellt, dass diese im Laufe der Jahre an Qualität gewonnen haben (DIMR 2021). Daran lässt sich ablesen, dass die politischen Prioritäten bezüglich der Herstellung der Barrierefreiheit insgesamt, aber auch im Bereich Mobilität, in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen haben. Für die Praxis ist insbesondere von Bedeutung, dass die Umsetzung der in den Aktionsplänen genannten Maßnahmen regelmäßig evaluiert und die Ziele dem Maßnahmenfortschritt angepasst werden.

3.3.2 Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen gemäß § 5 BGG können zwischen einem Unternehmen oder Unternehmensverbänden und den Verbänden den nach § 15 BGG anerkannten Verbänden der Menschen mit Behinderungen abgeschlossen werden. Neben den Zielvereinbarungen auf Basis des Bundesrechts sind im Behindertengleichstellungsrecht der Bundesländer Zielvereinbarungen verankert, allerdings nur in neun von 16 Bundesländern. Für Zielvereinbarungen auf Länderebene finden ausschließlich die landesrechtlichen Vorschriften Anwendung.

Zielvereinbarungen nach § 5 Abs. 1 BGG stellen ein ergänzendes Instrument zur Herstellung der Barrierefreiheit dar „für die Bereiche, die nicht bereits durch besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorgaben hinreichend bestimmt sind" (wie z. B. durch Nahverkehrspläne nach dem Personenbeförderungsgesetz oder Programme nach der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung)" (BR-Drs. 928/01, S. 94–95).

Wenn also beispielsweise für den Bereich eines Eisenbahnunternehmens ein Programm gemäß § 2 Abs. 3 EBO erstellt worden ist, ist ein Anspruch der Behindertenverbände auf Verhandlungen zwecks Abschluss einer Zielvereinbarung ausgeschlossen (vgl. BR-Drs. 928/01, S. 97). Dies folgt aus der Intention des Gesetzes, dass Zielvereinbarungen getroffen werden sollen, *„soweit nicht besondere gesetzliche oder verordnungsrechtliche Vorschriften entgegenstehen"* (§ 5 Abs. 1 BGG). Diese Systematik dürfte auch Forderungen nach Praktikabilität und Rechtssicherheit entsprechen. Da Zielvereinbarungen beispielsweise im ÖPNV im Wesentlichen den gleichen materiellen Regelungsinhalt hätten, wie die hier bedeutsamen Teile der Nahverkehrspläne, wären bei paralleler Anwendung beider Instrumente Überschneidungen und unübersichtliche Rechts- bzw. Vertragsbeziehungen unvermeidlich. Entsprechende fachgesetzliche Vorschriften sind im PBefG (Nahverkehrsplan) bzw. in der EBO (Eisenbahn-Programm) enthalten.

Es ist verständlich, dass bei der ersten Evaluation des BGG von Blennemann et al. (2004b), nur etwa ein Jahr nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, noch wenig Erfahrungen mit diesem Instrument vorlagen. Es fällt allerdings auf, dass auf Bundesebene seitdem (Stand August 2023) nur eine kleine Anzahl von Zielvereinbarungen im Verkehrsbereich abgeschlossen bzw. angezeigt worden sind. Der Abschluss der registrierten Zielvereinbarungen liegt zudem viele Jahren zurück. Auf Landesebene ließen sich teils

aktuellere Zielvereinbarungen ermitteln (vgl. beispielsweise (MAGS NW 2017)). Aber auch diese Zielvereinbarungen sind inzwischen alle ausgelaufen und wurden nicht verlängert.

Das könnte ein Indikator dafür sein, dass die Bestimmungen im „geregelten Bereich" (BGG und Fachgesetze, einschließlich zwischenzeitlicher Novellierungen) hinsichtlich des Rechtsrahmens[64] gute Voraussetzungen dafür schaffen, die angestrebte Zielerfüllung der Barrierefreiheit erreichen zu können – d. h. Zielvereinbarungen wären ggf. nur noch in wenigen Fällen für ungeregelte Bereiche erforderlich. Beispielsweise haben die Nahverkehrspläne für den Oberbergischen Kreis (2018) und die Kreise Herford und Minden-Lübbecke (2021) die vollständige Barrierefreiheit gemäß PBefG aufgegriffen und Standards zur Zielerfüllung formuliert. In beiden Fällen waren zuvor Zielvereinbarungen abgeschlossen worden, um Standards zur Barrierefreiheit festzulegen.

Insofern besteht für Zielvereinbarungen im Bereich Mobilität grundsätzlich offensichtlich nur noch geringer Bedarf. Verhandlungsgegenstand einer aktuellen Zielvereinbarung könnte beispielsweise das „geordnete, barrierefreie Abstellen von Elektro-Tretrollern" sein. Es liegen bereits hinreichende Erfahrungen dazu vor, dass ungeordnet, „wild" abgestellte Fahrzeuge Verkehrsteilnehmende mit Sehbeeinträchtigung gefährden und zu Fuß gehende mit motorischer Behinderung (einschließlich Rollstuhl nutzende) in der Nutzung von Gehwegen beeinträchtigen (Bild 4).

Bild 4: Elektro-Tretroller auf einem Leitstreifen für blinde und sehbehinderte Menschen abgestellt (Foto: Boenke)

[64] Dies ist kein Indikator für eine gute Umsetzungspraxis.

3.3.3 Programme der Eisenbahnen

Mit Artikel 52 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 ist die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) geändert worden. Neu aufgenommen wurde die Verpflichtung der Eisenbahnen, Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen. Damit soll dem Ziel entsprochen werden, eine *„möglichst weitgehende Barrierefreiheit"* zu erreichen.

Vor der Veröffentlichung der Programme ist den Spitzenorganisationen der nach § 15 BGG anerkannten Verbände die Gelegenheit zur Stellungnahme in einer angemessenen Frist zu geben. In der Praxis werden darüber hinaus in Einzelfällen auch regionale oder lokale Verbände, die nicht gemäß BGG anerkannt sind, bei der Abstimmung der Programme beteiligt (siehe z. B. Abellio 2012, S. 37). Anschließend wird die abgestimmte Fassung des Programms von den Eisenbahnen an die zuständige Aufsichtsbehörde übermittelt. Diese leitet das Programm an das BMAS weiter, welches die Programme in das Zielvereinbarungsregister aufnimmt.

Es ist festzustellen, dass bislang nicht alle Eisenbahnen ein Programm aufgestellt haben. Auf der Seite des BMAS (Zielvereinbarungsregister) sind derzeit (Stand August 2023) 16 Programme der NE-Bahnen und drei aufeinanderfolgende Programme der Deutschen Bahn AG aufgeführt und einzusehen. Alleine die Anzahl der beim Eisenbahn-Bundesamt mit Stand 19.08.2021 geführten Liste der Eisenbahnverkehrsunternehmen, die in Deutschland Personenverkehr durchführen (einschließlich Museumsbahnen usw., für die ggf. eine Ausnahme von der Herstellung der Barrierefreiheit erwirkt werden kann) überschreitet diese Zahl deutlich (EBA 2021). .

Der überwiegende Teil der Programme der NE-Eisenbahnen wurde im Zeitraum zwischen 2003 und 2013 aufgestellt (vgl. Anhang 1 zum Schlussbericht – Grundlagenanalyse, Anlage 1-3). Nach 2013 haben lediglich zwei NE-Bahnen zum ersten Mal ein Programm aufgestellt (UBB 2022; SWEG Schienenwege GmbH 2023). Aktualisierungen von Programmen sind nur in einzelnen Fällen erfolgt (AKN 2018; SWEG 2021). In zwei Fällen kamen die Programme nicht über den Status „in Verhandlung" hinaus und es wurde kein abschließendes Programm an das BMAS gemeldet (KVG Main-Kinzig 2003; OLA 2007), wobei die Ostseeland Verkehr GmbH (OLA) seit 2014 keinen Schienenverkehr mehr durchführt.

Demgegenüber fand bei der Deutschen Bahn AG (DB AG), dem mit Abstand größten EVU und EIU in Deutschland, eine regelmäßige Aktualisierung des Programms statt. Das erste Programm der DB AG wurde 2005 ausgegeben und durch drei nachfolgende Programme alle fünf Jahre aktualisiert. Das derzeit aktuelle Programm wurde im Jahr 2021 vorgelegt (DB Personenverkehr GmbH 2005; DB AG 2011, 2016, 2021). Zudem wurde in einer Rückschau auf das zweite und das dritte Programm eine Evaluierung durchgeführt (DB Vertrieb GmbH 2016, 2021b). Für das erste Programm gab es eine Zwischenbilanz (DB AG 2007). In den Bilanzen sind beispielsweise wichtige Meilensteine, die beim barrierefreien Ausbau des Bahnverkehrs erreicht wurden, aufgeführt und der Fortschritt bei der Herstellung der Barrierefreiheit wird mit Qualitätskennzahlen zu

- Stufenfreiheit,
- Bahnsteighöhe und
- angemessenem Wetterschutz (mit Sitzgelegenheiten)

in Zeitreihen dokumentiert. Diese drei Kennwerte stellen Teilaspekte der Barrierefreiheit nach der TSI PRM (VO (EU) Nr. 1300/2014) dar.

Aufgrund der regelmäßigen Fortschreibung ihrer Programme hat die Bahn die Abstimmung zwischen Unternehmen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen institutionalisiert. So wurde bereits 2002 mit Änderung der EBO im Zuge der Verkündung des BGG eine „Kontaktstelle für kundenbezo-

gene Behindertenangelegenheiten" im Konzern eingerichtet. Kurz darauf wurde die „Programmbegleitende Arbeitsgruppe", bestehend aus Vertretern und Vertreterinnen, die vom Deutschen Behindertenrat benannt worden waren, und ergänzt durch Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen aus den Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn eingerichtet. In diesem Rahmen findet ein regelmäßiger Austausch statt und es werden wichtige Detailfragen zu vorgesehenen Maßnahmen in den Bereichen Infrastruktur, Fahrzeuge, Information und Service diskutiert, die in die Programme aufgenommen wurden (DB Vertrieb GmbH 2021a).

Festzustellen ist, dass die EBO lediglich generelle Vorgaben für die Inhalte der zu erstellenden Programme macht (Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen, Betriebsprogramm[65]). Umfang und Detaillierungsgrad der Publikationen variieren erheblich. Auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag hat die Bundesregierung in ihrer Antwort erläutert, dass den Eisenbahnen damit in Eigenverantwortung die Möglichkeit gegeben werden soll zu entscheiden, *„welche Art von Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit sie ergreifen und zu welchen Zeitpunkten sie die Investitionen tätigen."* Damit soll den Unternehmen zudem die Möglichkeit eingeräumt werden, in Abstimmung mit wirtschaftlichen Belangen Prioritäten zu setzen und auf diesem Wege einen möglichst großen Nutzen für möglichst viele Bahnreisende zu erreichen (vgl. BT-Drs. 18/5652, S. 2). Dies wurde in der Sache bereits vorher durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt (BVerwG, Urteil vom 05.04.2006, Rn. 23 ff.).

Die Anzahl der beim Eisenbahn-Bundesamt mit Stand 19.08.2021 geführten Liste der Eisenbahnverkehrsunternehmen, die in Deutschland Personenverkehr durchführen (einschließlich Museumsbahnen usw., für die ggf. eine Ausnahme von der Herstellung der Barrierefreiheit erwirkt werden kann) überschreitet die Zahl der beim BMAS mit einem Programm registrierten EVU deutlich (EBA 2021). Es ist somit festzustellen, dass bislang ein Großteil der Eisenbahnen kein Programm aufgestellt hat.

Aus dem Wortlaut des Gesetzes lässt sich eine Veröffentlichungspflicht der Programme – ebenso wenig wie bzgl. der Vertragsinhalte von Zielvereinbarungen – nicht ableiten. Zudem enthält die betreffende Gesetzesvorschrift keine Frist zur Aufstellung. Die Eisenbahnaufsichtsbehörden (für Eisenbahnen des Bundes das EBA, für NE-Bahnen die jeweilige Landeseisenbahnaufsicht) haben daher keine Handhabe, eine kurzfristige Erstellung und Fortschreibungen einzufordern.

Für Eisenbahnen, die Verkehrsleistungen erbringen, die von den Ländern bzw. Zweckverbänden für den SPNV über Regionalisierungsmittel beauftragt werden, spielt die Aufstellung eines Programms nur eine untergeordnete Rolle. Die Gestaltung und Ausstattung der Fahrzeuge wird in der Regel vertraglich durch den Besteller vorgegeben und richtet sich in den Mindestanforderungen nach der TSI PRM (siehe dazu Abschnitt 3.3.5).[66]

[65] Die Betriebsprogramme dienen dazu, den Einsatz barrierefrei zugänglicher Fahrzeuge und deren Position im jeweiligen Zug für die Nutzenden vor Fahrtantritt kenntlich zu machen. *„Aus dieser Aufgabenzuweisung lässt sich ableiten, dass nicht zwingend an jeder Stelle eines Zuges eine barrierefreie Nutzung möglich sein muss."* Wittenberg et al. 2020, S. 131.

[66] Dem Aufgabenträger steht es selbstverständlich frei, über die Mindestanforderungen der TSI PRM hinauszugehen.

3.3.4 Nahverkehrspläne gemäß PBefG

3.3.4.1 Zielsetzung und Methodik

Eine zu Beginn der Analyse unternommene Prüfung des aktuellen Forschungsstands zeigte, dass die Frage, inwieweit die seit 2013 gültigen Vorgaben des PBefG zur vollständigen Barrierefreiheit, insbesondere zum Zieljahr 2022, Auswirkungen auf die konkreten Inhalte der seitdem erstellten Nahverkehrspläne haben, bislang kaum tiefergehend untersucht wurde. Die wenigen vorliegenden Studien lassen zwar schon den Schluss zu, dass das Instrument des Nahverkehrsplans bei der Umsetzung der Barrierefreiheit im ÖPNV grundsätzlich bereits seine vom Gesetzgeber intendierte zentrale Rolle für die Aufgabenträger gefunden hat. Der Aufstellungsprozess wie auch die Planinhalte und ihre konkrete Umsetzung sind jedoch je nach Planwerk erheblichen qualitativen Schwankungen unterworfen, nicht nur im Bereich der verschiedenen Handlungsfelder der Barrierefreiheit.

Anhand einer repräsentativen Auswahl an Nahverkehrsplänen wurde daher analysiert, wie die Vorgaben des PBefG umgesetzt wurden. Dies umfasst insbesondere die konkrete Definition der vollständigen Barrierefreiheit, die Beteiligung von Menschen mit Behinderung, die Erreichung des Zieljahres 2022 sowie die Anwendung der Ausnahmeregelungen. Insgesamt wurden zehn Nahverkehrspläne genauer untersucht. Aufgrund der Anzahl war keine repräsentative Auswahl möglich, die analysierten Pläne wurden daher in einem zweistufigen Verfahren so ausgewählt, das ein querschnittsartiger Blick auf Aufgabenträger mit unterschiedlichen räumlichen und organisatorischen Strukturen sowie die teils recht unterschiedlichen ergänzenden Vorgaben der Landesnahverkehrsgesetze möglich war. Die Bandbreite der analysierten Nahverkehrspläne (Tabelle 2) reicht von Metropolregionen bis zu ausgesprochen ländlichen Räumen.

Tabelle 2: Ausgewählte Nahverkehrspläne (mit Jahr der Aufstellung)

Nahverkehrsplan	Bundesland	Gebiets-körperschaft/ Verband	Regionstyp	Jahr der Aufstellung
Altmarkkreis	Sachsen-Anhalt	Landkreis	Periphere ländliche Region	2017
Berlin	Berlin	Stadtstaat	Metropolitane Stadtregion	2019
Borken	Nordrhein-Westfalen	Landkreis	Stadtregionsnahe ländliche Region	2019
Braunschweig	Niedersachsen	Regionalverband	Regiopolitane Stadtregion	2020
Essen	Nordrhein-Westfalen	Kreisfreie Stadt	Metropolitane Stadtregion	2017
Friesland	Niedersachsen	Landkreis	Stadtregionsnahe/Periphere ländliche Region	2019
Magdeburg	Sachsen-Anhalt	Kreisfreie Stadt	Regiopolitane Stadtregion	2018

Nahver-kehrsplan	Bundesland	Gebiets-körper-schaft/ Verband	Regionstyp	Jahr der Aufstellung
Oberelbe (Dresden)	Sachsen	Verkehrsverbund	Metropolitane Stadtregion bis periphere ländliche Re-gion	2019
Tuttlingen	Baden-Württ-temberg	Landkreis	Periphere ländliche Region	2017
Ulm	Baden-Württ-temberg	Kreisfreie Stadt	Regiopolitane Stadtregion	2017

Die Analyse der Nahverkehrspläne erfolgte anhand von zehn Themenblöcken, die teils noch in einzelne Fragestellungen untergliedert wurden:

1. Umsetzung ggf. vorhandener landesspezifischer Vorgaben;
2. **Definition** der vollständigen Barrierefreiheit;
3. Berücksichtigung der unterschiedlichen **Zielgruppen** (u. a. motorische, sensorische und kognitive Einschränkungen der Mobilität);
4. Abdeckung der verschiedenen **Handlungsfelder** (Haltestellen/Bahnhöfe, Fahrzeuge, In-formation/Vertrieb, Betrieb/Service);
5. Vorgaben von Standards in den Handlungsfeldern, **Detaillierungsgrad und Verbindlichkeit** der Vorgaben;
6. Umfang und Methodik der **Beteiligung von Akteuren** im Aufstellungsprozess;
7. Umgang mit dem **Zieljahr 2022;**
8. Festlegung von **Ausnahmen** im Nahverkehrsplan;
9. Abgleich und **Koordinierung** mit Plänen anderer Akteure;
10. Aussagen zur praktischen **Umsetzung und Finanzierung** der NVP-Vorgaben.

Für jeden Nahverkehrsplan wurden die entsprechenden Inhalte tabellarisch erfasst und aufbereitet. Je Themenblock bzw. Fragestellung wurden zudem entsprechende qualitative Bewertungsmaßstäbe für den Vergleich der Inhalte entwickelt.

3.3.4.2 Ergebnisse

Insgesamt bieten die analysierten Nahverkehrspläne ein ausgesprochen heterogenes Bild – sowohl vom Umfang als auch den berücksichtigten Aspekten zur Umsetzung der PBefG-Vorgabe.[67] Das anhand der Analyse früherer Studien zu Nahverkehrsplänen[68] ermittelte Bild bestätigt sich damit hier, sowohl generell als auch mit dem besonderen Fokus auf das Thema Barrierefreiheit.

Auffallend sind die teils großen Unterschiede bzw. die Bandbreite der Inhalte in den meisten der zehn untersuchten Themenblöcke. Sie zeigen, dass bislang noch kein einheitlicher, durchwegs akzeptierter

[67] Eine ausführlichere Darstellung der Ergebnisse findet sich in Anlage 2 – Grundlagenanalyse, Kapitel 4 in Verbindung mit Anlage 2 – Steckbriefe Nahverkehrspläne.

[68] Siehe Anlage 1 – Grundlagenanalyse, Abschnitt 4.1.

fachlicher Standard für entsprechende Inhalte von Nahverkehrsplänen existiert. Die fachliche Kompetenz sowohl bei den Aufgabenträgern wie auch bei den in der Regel an der Aufstellung beteiligten Ingenieurbüros weist offensichtlich eine große Bandbreite auf.

Tendenziell sind die analysierten Nahverkehrspläne aus ländlichen Regionen weniger umfassend und detailliert, auch verzichten sie eher auf Vorgaben mit hoher Verbindlichkeit. Allerdings sind auch in den eher städtischen Regionen nicht alle NVP mit höherer Verbindlichkeit oder Umfang ausgestaltet. Zu vermuten ist, dass auch die spezifisch bei den jeweiligen Aufgabenträgern vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen eine wesentliche Rolle spielen. Hier dürfte sich die derzeit unterschiedliche Bedeutung des ÖPNV als Mobilitätsangebot in den verschiedenen Raumstrukturen entsprechend auswirken.

3.3.4.2.1 Landesspezifische Vorgaben

Der landesspezifische rechtliche Regelungsrahmen spielt in den untersuchten Nahverkehrsplänen keine nennenswerte Rolle, die vorhandenen Unterschiede zwischen den Plänen beruhen nicht auf etwaigen Unterschieden der jeweiligen Landesgesetze. Weder bestimmte landesgesetzliche Vorgaben noch die in einigen Bundesländern bestehende Vorlage- oder Zustimmungspflicht des Landes zu Nahverkehrs-plänen haben Auswirkungen auf Inhalt, Umfang und Qualität der Nahverkehrspläne.

3.3.4.2.2 Definition der vollständigen Barrierefreiheit

Die Mehrzahl der Nahverkehrspläne versucht, die vollständige Barrierefreiheit, die im PBefG nicht näher konkretisiert ist, selbst zu definieren. Auch weitere Nahverkehrspläne ohne explizite Definition benennen grundsätzliche Anforderungen, die im Sinne der vollständigen Barrierefreiheit abzudecken sind. Dabei zeigt sich eine große Bandbreite, von einem zusammenfassenden Satz bis hin zu einer umfangreichen Definition. Die meisten Pläne orientieren sich an den Definitionen anderer rechtlicher Rahmenbedingungen, insbesondere dem BGG und den jeweiligen Landesgleichstellungs- und Landesnahverkehrsgesetzen. Nur wenige Pläne gehen deutlich darüber hinaus und entwickeln eigenständige, spezifisch auf den ÖPNV ausgerichtete Definitionen.

3.3.4.2.3 Berücksichtigte Zielgruppen

Nur in etwa der Hälfte der analysierten Nahverkehrspläne ist ein umfassender Ansatz erkennbar, der die große Bandbreite an unterschiedlichen Formen von Mobilitätseinschränkungen abdeckt, seien es sensorische, motorische, kognitive oder andere Einschränkungen. Der in früheren Jahren noch vielfach zu findende Fokus auf Mobilitätseinschränkungen im engeren Sinne (vgl. Abschnitt 1.2), insbesondere von Menschen im Rollstuhl, ist in einem Teil der Nahverkehrspläne immer noch vorherrschend (Bild 5).

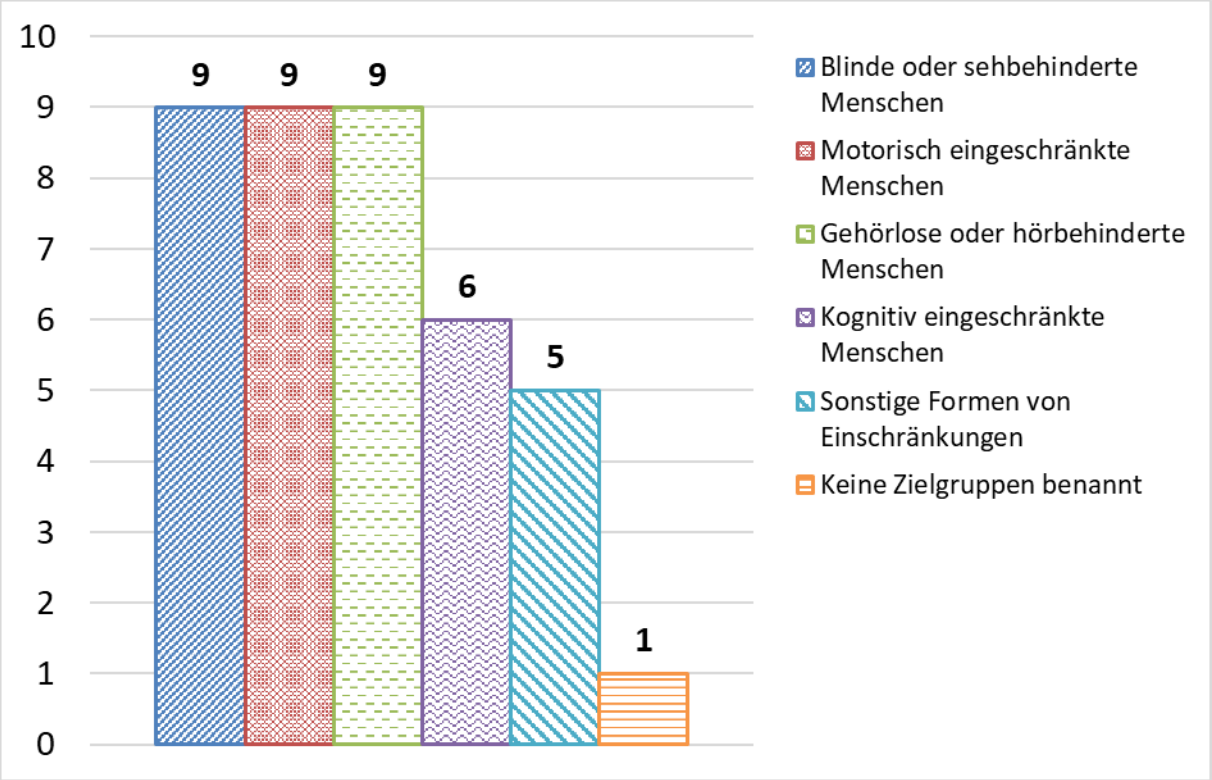

Bild 5: In den Nahverkehrsplänen benannte Formen von Mobilitätseinschränkungen

Auch wenn inzwischen motorische und sensorische Mobilitätseinschränkungen in den meisten Nahverkehrsplänen benannt werden und im Analysekapitel oder in der Zielformulierung erwähnt werden, führt dies jedoch nicht in allen untersuchten Nahverkehrsplänen dazu, dass auch entsprechende Vorgaben oder zu berücksichtigende Standards formuliert werden, die den jeweiligen spezifischen Anforderungen gerecht werden sollen (vgl. Abschnitt 3.3.4.2.5).

3.3.4.2.4 Abgedeckte Handlungsfelder

Angesichts der bereits kurz nach Novellierung des PBefG frühzeitigen Entwicklung und Einführung des Konzepts der vier Handlungsfelder einschließlich ihrer Einzelaspekte durch die von den kommunalen Spitzenverbänden getragene Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV (BAG ÖPNV) ist es erstaunlich, dass dieser umfassende Ansatz, der die gesamte Reisekette im ÖPNV und alle dabei potenziell für Fahrgäste wichtigen Aspekte abdeckt, nur von relativ wenigen Nahverkehrsplänen vollständig antizipiert wurde (vgl. BAG ÖPNV 2014, S. 14 f.). Während Fahrzeuge und Bahnhöfe bzw. Haltestellen durchweg als relevant erkannt sind, ist dies bei der Fahrgastinformation weniger der Fall. Noch mehr vernachlässigt ist das Handlungsfeld Betrieb/Service (vgl. Bild 6). Bei beiden letzteren Handlungsfeldern sind zudem nicht immer alle relevanten Einzelaspekte abgedeckt.

3.3.4.2.5 Detaillierungsgrad und Verbindlichkeit

Auffällig ist die erhebliche Bandbreite hinsichtlich der Detailtiefe und der Formulierung zur verbindlichen Umsetzung. Die Palette reicht von exakt mit Maßangaben, Planskizzen und Verweis auf einzuhaltende Normen für fast alle Aspekte ausgestatteten Nahverkehrsplänen bis zu Planwerken, die sich mehr oder weniger auf eine pauschale Vorgabe, dass der ÖPNV barrierefrei gestaltet sein solle, beschränken, ohne dies weiter zu untersetzen.

Der Bild 6 ist diese Bandbreite und die unterschiedlich intensive Behandlung der vier Themenfelder zu entnehmen. Ebenso ist auch erkennbar, dass beispielsweise gerade einmal die Hälfte der untersuchten NVP das Handlungsfeld Betrieb/Service berücksichtigt hat. Während Fahrzeuge und Infrastruktur mehrheitlich mit hohem Detaillierungsgrad und umfassend behandelt werden, ist das bei der Fahrgastinformation deutlich weniger oft der Fall, zu Fragen von Betrieb und Service sind nur in einzelnen Plänen Vorgaben zu finden. Soweit Handlungsfelder in den NVP behandelt werden, ist jedoch nicht gewährleistet, dass auch alle aus den unterschiedlichen Formen von Beeinträchtigung resultierenden grundsätzlichen Anforderungen berücksichtigt werden. So gibt es durchaus NVP, die ausführlich Vorgaben zu Fahrzeugen hinsichtlich der Anforderungen motorisch eingeschränkter Fahrgäste machen, jedoch deutlich weniger detaillierte Standards zu den Anforderungen sensorisch eingeschränkter Fahrgäste setzen.

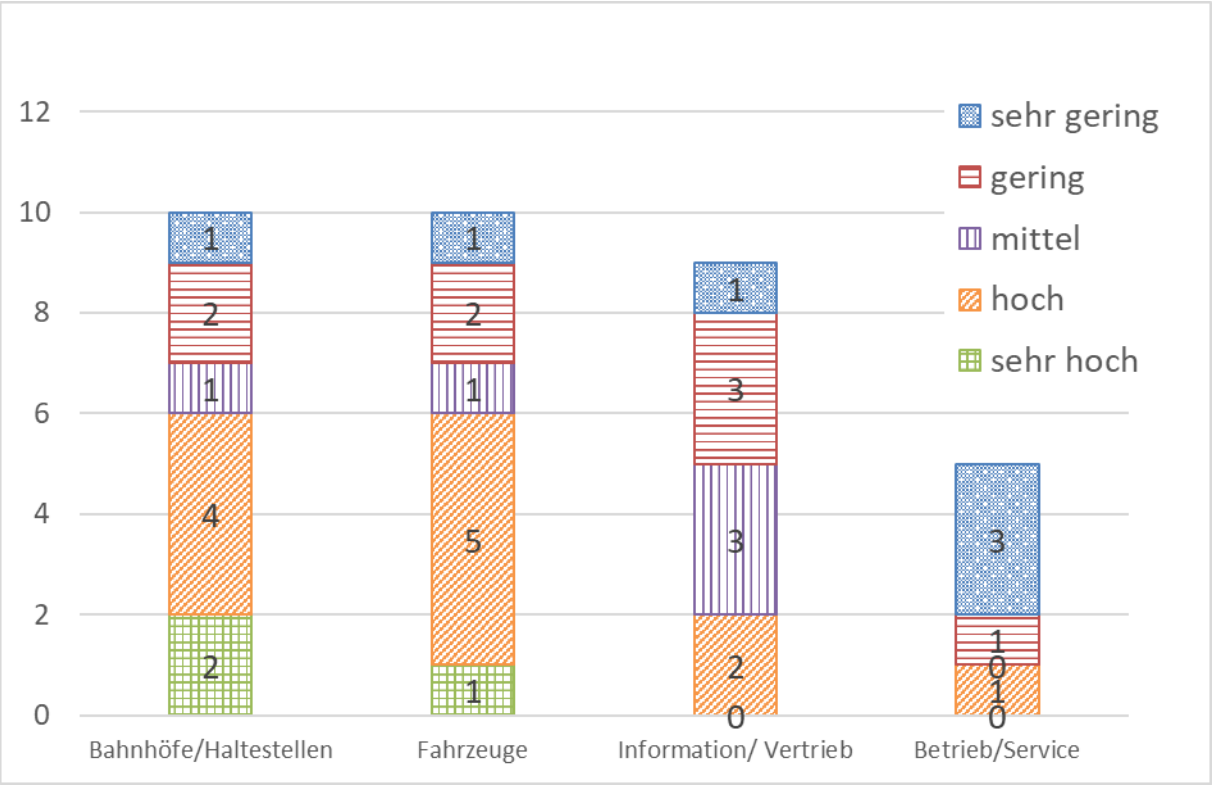

Bild 6: Detaillierungsgrad von Standards und Vorgaben in Nahverkehrsplänen

Darüber hinaus ist auch der Verbindlichkeitsgrad der NVP sehr heterogen. Nur vier der zehn Pläne machen mit Formulierungen wie *„ist umzusetzen"* oder *„sind auszuführen"* klare Umsetzungsvorgaben. Mehrheitlich beschränken sich die Pläne auf weniger verbindliche, mit Einschränkungen verbundene Vorgaben, erkennbar an Formulierungen wie *„soll möglichst umgesetzt werden"* oder *„strebt an"*.

3.3.4.2.6 Beteiligungsverfahren

Das Beteiligungsverfahren hat durch die PBefG-Novelle 2013 an Bedeutung gewonnen. Ausweislich der untersuchten NVP ist dies jedoch noch nicht allen Aufgabenträgern bewusst. Auch hier zeigt sich eine gewisse Bandbreite und ein sehr unterschiedlicher Umfang – von ausführlichen Verfahren mit begleitenden Arbeitsgruppen und mehrstufiger Einbindung der Akteure bis zu schriftlichen Anhörungen auf Basis eines finalen Entwurfs wird die Vorgabe des PBefG zur Anhörung von Behindertenbeauftragten und Verbänden etc. recht heterogen umgesetzt. Drei der zehn untersuchten Nahverkehrspläne machen jedoch keine Angaben, ob und in welcher Form überhaupt ein Beteiligungsverfahren oder auch nur eine Anhörung durchgeführt wurde (vgl. Bild 7).

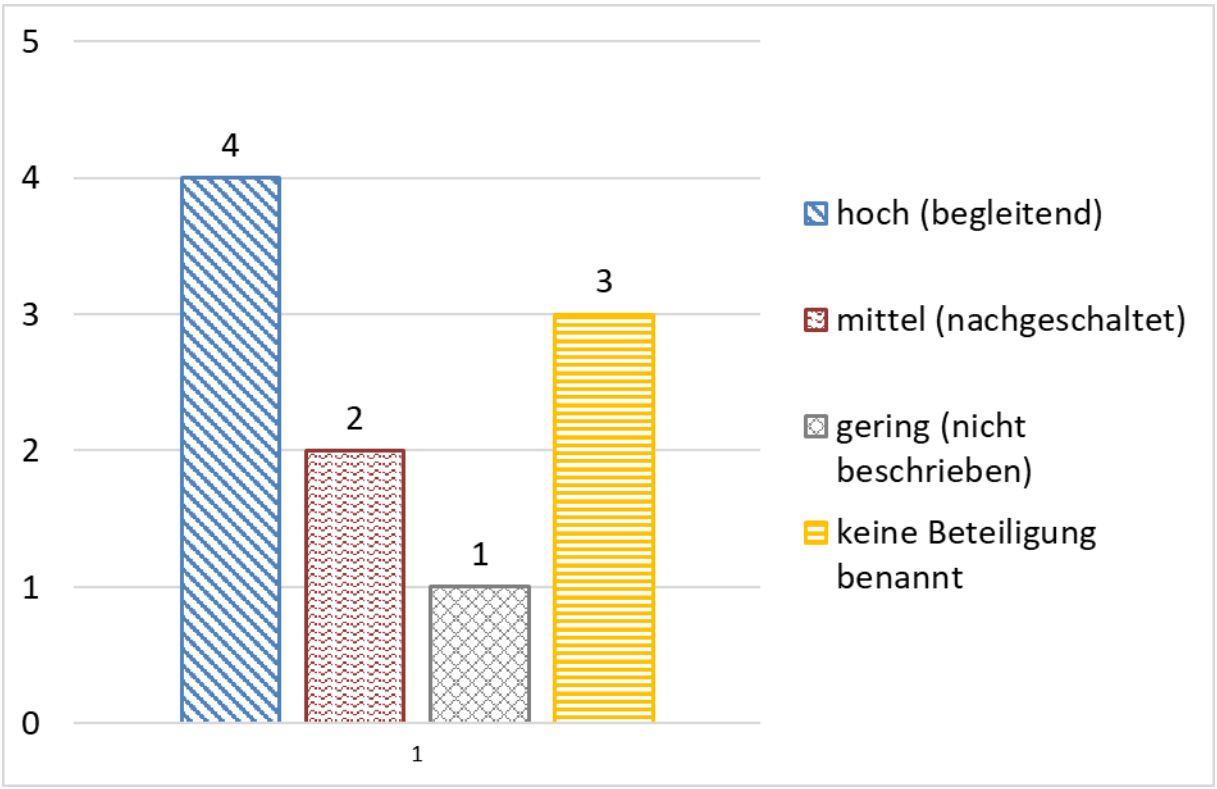

Bild 7: Umfang und Methodik des Beteiligungsverfahrens bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen

3.3.4.2.7 Zieljahr 2022 und Ausnahmen

Gemeinsam haben fast alle NVP, dass sie das im PBefG benannte Stichjahr 2022 als voraussichtlich nicht einhaltbar bezeichnen. Einzelne Pläne geben dazu überhaupt keine Auskunft, in keinem analysierten Plan wird jedoch davon ausgegangen, dass das Zieljahr eingehalten werden kann. Mithin wären also fast immer Ausnahmen gemäß PBefG erforderlich. Erstaunlich ist, dass jedoch nicht alle NVP, die das Erfordernis von Ausnahmen benennen, dies dann für ihre Standards und Vorgaben vollständig umsetzen. Ein Teil der NVP untersetzt nicht alle mit Standards und Vorgaben berücksichtigten Handlungsfelder auch mit Ausnahmen, obwohl dort durchaus noch Lücken oder künftig einzuhaltende Anforderungen benannt werden (vgl. Bild 8). Insbesondere das Handlungsfeld Information/Vertrieb wird bei Ausnahmen kaum berücksichtigt.

Die Ausnahmen selber weisen keine so große Bandbreite auf, vor allem im Handlungsfeld Haltestellen/Bahnhöfe ähneln sich die festgelegten Ausnahmen. In der Regel werden Ausnahmen bspw. für schwächer frequentierte Haltestellen sowie für topographische und räumliche Problemfälle benannt. Auch Priorisierungen entsprechend der Bedeutung von Haltestellen sind zu finden. Im Bereich Fahrzeuge werden entweder keine Ausnahmen mehr formuliert oder diese werden auf bestimmte einzelne Anwendungsfälle (Verstärkerleistungen, bestimmte Linien) beschränkt. Dass Ausnahmen ggf. auch in den beiden übrigen Handlungsfeldern nötig sein können, wird von der Mehrzahl der analysierten NVP nicht aufgegriffen. Insbesondere bei der Fahrgastinformation zeigen die überwiegend fehlenden Ausnahmen erneut, dass dieses Handlungsfeld hinsichtlich seiner Anforderungen an die Barrierefreiheit von vielen Aufgabenträgern noch nicht als solches erkannt worden ist (vgl. Abschnitt zu Detaillierungsgrad und Verbindlichkeit).

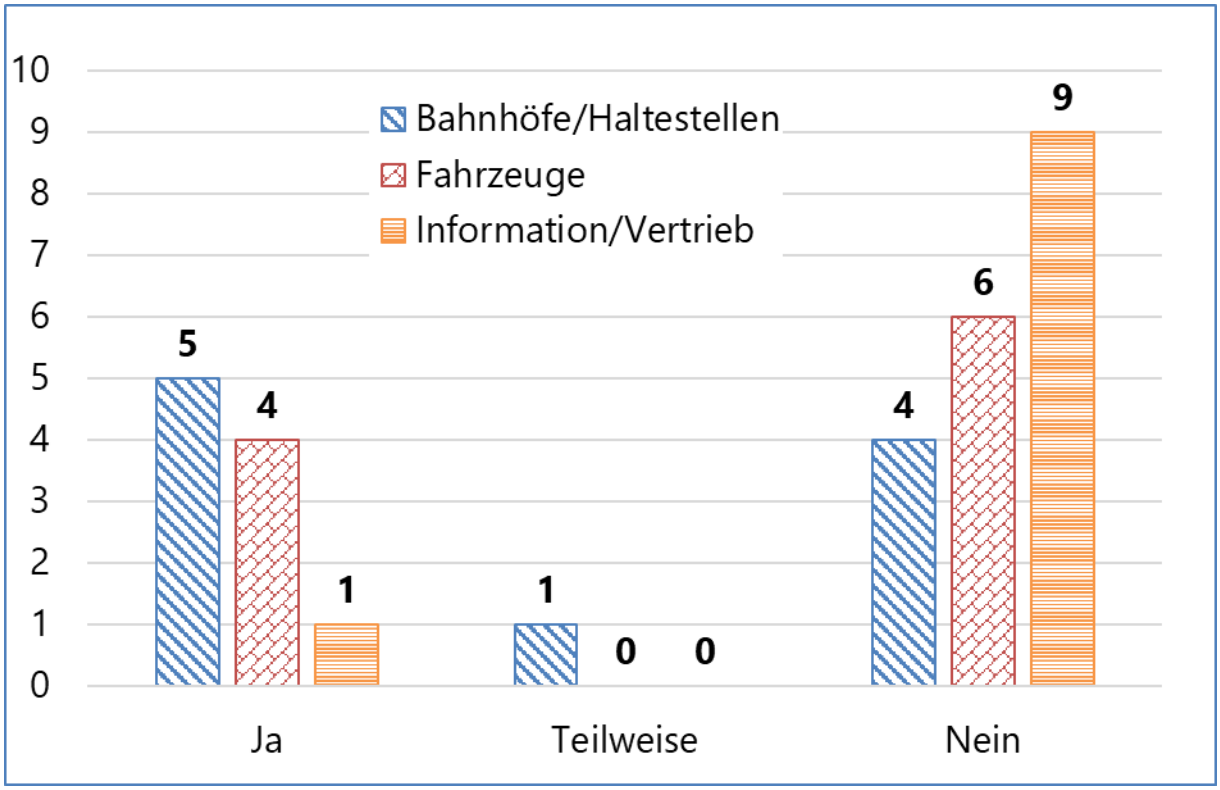

Bild 8: Nahverkehrspläne mit definierten Ausnahmen von der vollständigen Barrierefreiheit

3.3.4.2.8 Koordinierung

Nur ein Teil der analysierten Pläne trifft hierzu Aussagen. Genannt werden insbesondere die Abstimmung mit benachbarten Aufgabenträgern und den Landesnahverkehrsplänen (soweit jeweils vorhanden). Ebenso als Abstimmungsgegenstand benannt diverse Planwerke der Landes-, Regional- und Stadtplanung. In drei NVP ist nicht erkennbar, ob und wenn ja, in welcher Form eine entsprechende Abstimmung stattgefunden hat. Soweit sie stattgefunden hat, bleibt meist offen, in welchem Umfang diese Abstimmung stattfand und welche konkreten Auswirkungen auf die Planinhalte sie hat. Ein Bezug zu übergeordneten Planwerken spezifisch zu Barrierefreiheit wurde in keinem Plan ersichtlich.

3.3.4.2.9 Umsetzung und Finanzierung

In diesem Bereich bleiben viele der analysierten Nahverkehrspläne relativ vage. Konkrete zu erwartende Finanzierungsvolumina zu Standards und Vorgaben mit Bezug zur Barrierefreiheit werden lediglich in einem Teil der Pläne benannt, vielfach wird eher auf den begrenzten kommunalen Finanzrahmen verwiesen, viele Maßnahmen werden unter Förderungsvorbehalt gestellt. Generell werden diese Angaben in der Regel auf einem Niveau aggregiert, das nicht erkennen lässt, welche spezifischen Kosten für Anforderungen der Barrierefreiheit erwartet werden. Als wesentliches Umsetzungsinstrument, so denn solche benannt werden, ist der Abschluss von Verkehrsverträgen bzw. vergleichbaren, als öffentlicher Dienstleistungsauftrag gemäß VO (EG) Nr. 1370/2007 eingestuften Vereinbarungen, zu nennen. Ein Teil der NVP geht auch auf die Besonderheit der nicht in der Zuständigkeit der Aufgabenträger liegenden Haltestellen im öffentlichen Straßenraum und der daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung ein.

3.3.4.3 Fazit

Das Instrument des Nahverkehrsplans zeigt – dies lässt sich als wesentlicher Teil des Fazits festhalten – hinsichtlich der Ausgestaltung eines barrierefreien ÖPNV und insbesondere der Umsetzung der PBefG-Vorgaben deutliche Stärken und Schwächen:

3.3.4.3.1 Stärken:

- Der Nahverkehrsplan ist als **zentrales Planungsinstrument** bei allen Akteuren verankert und hilft, Maßnahmen im ÖPNV umzusetzen; dies umfasst auch Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit.
- Dank der **vorgegebenen Frist**, eine vollständige Barrierefreiheit bis zum Jahr 2022 zu erreichen, ist das **Thema Barrierefreiheit im ÖPNV bei den Akteuren „angekommen".** Es wird inzwischen von den meisten Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen mitgedacht und bei der Planung und beim Ausbau beachtet,
- Ebenso ist deutlich erkennbar, dass bei dem Thema durch die **verpflichtende Befassung** eine gewisse Sensibilisierung der professionellen Akteure vor allem auf Aufgabenträgerseite erreicht wurde. War Barrierefreiheit bei der Einführung des NVP eher ein Randthema, so ist es inzwischen in der Mehrzahl der NVP eines der zentralen Themen.
- Mit der Möglichkeit der Benennung von Ausnahmen bietet der NVP den Aufgabenträgern ein **Instrument,** das sie **für Priorisierung und schrittweise Umsetzung** von erst längerfristig wirksamen Maßnahmen nutzen können.
- Aktiv genutzte **Beteiligungsverfahren** helfen bei der Umsetzung von Maßnahmen und schaffen Bewusstsein für das Thema.

3.3.4.3.2 Schwächen:

- Die NVP weisen bei allen Inhalten mit Bezug zur Barrierefreiheit – von Definition und Analyse bis zu Standards und Maßnahmen – eine **große und inhaltlich heterogene Bandbreite** auf, die teils auch von den jeweiligen Akteuren abhängig ist (v. a. Aufgabenträger und Planungs-/Ingenieurbüros)
- Das **Zieljahr 2022** hat sich bezüglich eines vollständig barrierefreien Ausbaus des ÖPNV **für die meisten Aufgabenträger** – mit Ausnahme des Handlungsfelds Fahrzeuge – als unrealistisch und, auch aufgrund unzureichender finanzieller Ressourcen, **nicht zu erreichen** erwiesen.
- Die **fehlende rechtliche Wirkung des NVP für die Baulastträger** behindert die Wirksamkeit und Umsetzung im Bereich barrierefreier Haltestellen. Einzelne NVP treffen daher hierzu nur wenige Aussagen oder verweisen hinsichtlich der eingeschränkten Umsetzungsmöglichkeiten auf diese Tatsache. Betroffen sind vor allem Landkreise, die im Unterschied zu kreisfreien Städten nur für einen relativ kleinen Teil ihres Straßennetzes Baulastträger sind.
- Der NVP hat generell eine relativ **schwache rechtliche Position innerhalb des PBefG**, wenn die Aufgabenträger nicht ko-finanzieren können oder wollen und eine Umsetzung ausschließlich über eigenwirtschaftliche Liniengenehmigungen erfolgt. Soweit dort die beantragenden Verkehrsunternehmen bestimmte NVP-Vorgaben nicht oder nur teilweise umsetzen wollen, kann die Genehmigung versagt werden (§ 13 Abs. 2a PBefG). Ferner haben die Vorgaben der NVP dann eine Wirkung, wenn konkurrierende Anträge gestellt werden. Es fehlt den Genehmigungsbehörden in solchen Fällen aber an Abwägungsmaßstäben. Die NVP können dies nicht leisten.
- Die gewünschte Rahmenwirkung des NVP für Barrierefreiheit lässt sich nur effektiv umsetzen, wenn die Aufgabenträger dies finanzieren können und entsprechend prioritär behandeln. Den

meisten Aufgabenträgern stehen jedoch hier nur **eingeschränkte finanzielle Möglichkeiten** zur Verfügung.

- Die unterschiedliche fachliche Qualität und Aussagekraft haben keine Auswirkungen. Die **Möglichkeit der Verbandsklage** gemäß BGG besteht **nur in wenigen klar definierten Fällen.** Diese wurde wahrscheinlich auch deshalb, soweit bekannt, **bislang nicht genutzt.** Zu den zulässigen Fällen zählt jedoch nicht ein qualitativ unzureichender NVP, der deutlich hinter den anerkannten Empfehlungen und Regeln der Technik zurückbleibt. Auch solche fachlich wenig qualifizierten Pläne sind dennoch wirksam. Die teils etablierte Vorlagepflicht bei den Ländern hat hier bislang allerdings keine Wirkungen gezeigt.
- Unklar bleibt, was passiert, wenn die Vorgaben und Inhalte eines NVP nicht wie beschlossen umgesetzt werden. Hier ist **keine Umsetzungskontrolle** vorgesehen.
- Die Mitwirkung der Akteure kann nur so gut wie ihre Möglichkeiten sein. Erkennbar ist ein deutliches **Ungleichgewicht zwischen professionellen und ehrenamtlichen Akteuren**, bedingt vor allem durch die verfügbaren Ressourcen.

3.3.4.3.3 Gesamtbewertung

Insgesamt funktioniert der Nahverkehrsplan trotz dieser durchaus umfangreichen Schwächen bereits im vorgesehenen Sinn als hilfreiches Instrument zur Umsetzung der Barrierefreiheit. Bislang macht er dies aber vor allem durch die Schaffung eines Bewusstseins und Sensibilisierung der Akteure. Konsequenzen etwa in Form einer beschleunigten Umsetzung oder qualitativ besseren Ausgestaltung sind nicht durchwegs eingetreten, auch wenn einzelne Aufgabenträger in diesem Bereich bereits sehr aktiv und umsetzungsorientiert sind.

3.3.5 Nahverkehrspläne für den SPNV

Neben den Nahverkehrsplänen gemäß § 8 Abs. 3 PBefG für den ÖPNV, gibt es Nahverkehrspläne für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Diese sind ein Instrument, mit dem das Land als Aufgabenträger bzw. die vom Land bestimmten Aufgabenträger (Zweckverbände, Verkehrsverbünde)[69] beschreiben, wie in Sinne der Daseinsvorsorge und einer Strukturentwicklung eine ausreichende Bedienung im SPNV im jeweiligen Verantwortungsbereich (mit Schnittstellen zu den angrenzenden Verkehren) erfolgen soll.

In den SPNV-NVP formulieren die Aufgabenträger Qualitätskriterien, die auch Anforderungen an die Barrierefreiheit von Fahrzeugen und Stationen sowie der Fahrgastinformation umfassen. Es werden Zielvorgaben bezüglich der Zugänglichkeit der Bahnanlagen und der Fahrzeuge – hier vor allem auch bezüglich Ausgestaltung der Schnittstelle Fahrzeug-Bahnsteig mit entsprechenden Bahnsteighöhen – sowie zur Barrierefreiheit der Fahrgastinformation (z. B. Aufzugstatus online abrufbar) beschrieben. Dabei wird teilweise eine umfassende Barrierefreiheit im Sinne eines „Design für alle" als Ziel formuliert, z. B. *„Ziel ist es, die Kundeninformation (Fahrplan, Netz und Tarif) so zu gestalten, dass sie für alle Fahrgäste leicht zugänglich, gut wahrnehmbar und selbsterklärend ist"* (vgl. Nahverkehr Rheinland 2016, S. 3-2). Auch eine „barrierefreie Reisekette" wird regelmäßig thematisiert, weshalb entsprechende Zielvorgaben auch für Verknüpfungspunkte zwischen SPNV und ÖPNV aufgeführt werden (vgl. beispielsweise Landesnahverkehrsplan Brandenburg MIL BB 2018, S. 83). Wegen des abweichenden Rechtsrahmens

[69] Beispielsweise sind Aufgabenträger für den SPNV in NRW die drei Zweckverbände Nahverkehr Rheinland (NVR), Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) und der Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL), in Hessen übernimmt dies der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV).

zum ÖPNV nimmt die Barrierefreiheit Bezug auf eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit gemäß § 2 Abs. 3 EBO.

Da die SPNV-NVP die Ausbauziele für die Herstellung der Barrierefreiheit (und anderer Ziele) streckenbezogen formulieren und mit einer Zeitachse versehen, besteht insbesondere für kleine Eisenbahnen kaum eine Notwendigkeit für die Aufstellung eigener Programme. Zumal die Qualitätskriterien durch die Aufgabenträger festgelegt werden. So werden Verkehrsleistungen (Fahrzeuge) beispielsweise nach diesen Qualitätskriterien ausgeschrieben oder die Länder bzw. Aufgabenträger beschaffen die Fahrzeuge selbst und stellen diese den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) über Landesfahrzeuggesellschaften oder Leasinggesellschaften zur Verfügung (z. B. RRX und Fahrzeuge der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen). Für die Infrastruktur sind grundsätzlich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) verantwortlich. Diese stimmen sich beim Ausbau mit den Aufgabenträgern ab (z. B. bezüglich der Höhe der Bahnsteige) und erhalten aus unterschiedlichen Finanzierungstöpfen Finanzmittel, deren Verwendung auch die Umsetzung der Barrierefreiheit umfasst (z. B. Leitsysteme und Fahrgastinformation). Teilweise finanzieren die Aufgabenträger beispielsweise Aufzüge und Fahrtreppen aus Eigenmitteln, um den Ausbau der Stationen schneller voranzutreiben (vgl. Bundesverband SchienenNahverkehr e. V. 2021).

Für den Regionalen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) finden die Vorschriften des PBefG, z. B. die Zielsetzung vollständiger Barrierefreiheit, keine Anwendung. Für SPNV-Nahverkehrspläne gelten ausschließlich die betreffenden landesgesetzlichen Regelungen. Von den jeweils zuständigen Aufgabenträgern werden z. T. gemeinsame Nahverkehrspläne für SPNV und ÖPNV aufgestellt (z. B. Verkehrsentwicklungsplan Saarland). In diesem Fall gelten die Bestimmungen des PBefG nur für diejenigen Teile der NVP, die sich mit Bussen und Straßen-, Stadt- und U-Bahnen befassen.

3.3.6 Allgemein anerkannte Regeln der Technik, Technische Bestimmungen und Technische Regelwerke

Zahlreiche Gesetze nehmen in Deutschland ausdrücklich Bezug auf *„Technische Regeln"*, *„Technische Mitteilungen"* bzw. *„allgemein anerkannte Regeln der Technik"*[70]. Als geeignete Quelle für allgemein anerkannte Regeln der Technik (aaRdT) kommen beispielsweise DIN-Normen und sonstige Technische Regelwerke in Betracht. Diese stellen insofern eine Quelle für konkrete Maßnahmen dar, um die gesetzlich formulierten Zielvorgaben erreichen zu können. Es *„besteht eine tatsächliche Rechtsvermutung dafür, dass sie fachgerecht sind, d. h., dass sie den anerkannten Regeln der Technik entsprechen."* (WD 2019, S. 5) Es ist allerdings festzuhalten, dass beispielsweise DIN-Normen aus sich heraus keinerlei Rechtsgeltung entfalten, da sie trotz vertraglicher Regelungen zwischen Staat und beispielsweise DIN-Institut[71] grundsätzlich private technische Regeln mit Empfehlungscharakter sind. DIN-Normen bilden allerdings einen Maßstab für einwandfreies technisches Verhalten (vgl. WD 2019, S. 4).

Aus den Anforderungen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen werden aufgrund von Praxiserfahrungen und Forschungsergebnissen Technische Standards (Ziele und Maßnahmen) barrierefreier Gestaltung im Bereich Verkehr abgeleitet. Diese werden insbesondere in Technischen Regelwerken konkret formuliert, die auf Basis von Erfahrungen planvoll weiterentwickelt und durch Empfehlungen vertieft, ergänzt und erläutert werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen

[70] Vgl. z. B. „Diese Anforderungen gelten als erfüllt, wenn die Bahnanlagen und Fahrzeuge den Vorschriften dieser Verordnung und, soweit diese keine ausdrücklichen Vorschriften enthält, anerkannten Regeln der Technik entsprechen" (§ 2 Abs. 1 EBO).

[71] Normenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN.

- Verwaltungsvorschriften sowie Technischen Bestimmungen, die von den jeweils zuständigen Institutionen verbindlich eingeführt wurden, sowie
- Technischen Regelwerken, deren Darstellungen zwar in der Praxis hilfreich sein können, zu deren Anwendung aber grundsätzlich keine Verpflichtung besteht.

Für die Anwendungspraxis haben verbindliche Bestimmungen, die aufgrund gesetzlicher Befugnis eingeführt werden, (nahezu) die gleiche Wirkung wie eine Gesetzesvorschrift selbst (vgl. dazu auch Blennemann et al. 2004b, S. 57).

Vor der verbindlichen Einführung Technischer Richtlinien und Regelwerke – und auch bereits bei Aufstellung der betreffenden Dokumente davor – wird sich in der Regel intensiv um ein einheitliches Vorgehen aller zuständigen Entscheidungstragenden bemüht. Gleichwohl ist es gemäß der föderalen Struktur der Bundesrepublik nicht selten, dass bezüglich der jeweiligen Einführung bei den verschiedenen Bundesländern – oder auch zwischen Bund und Ländern – unterschiedliche Auffassungen bestehen. So sind z. B. die Richtlinien für Lichtsignalanlagen der FGSV 2015 vom Bund und von den meisten Bundesländern – aber nicht allen – für Straßen in ihrer Trägerschaft verbindlich eingeführt worden.

Auch für den Bereich barrierefreie Mobilität spielen verschiedene Technische Regelwerke eine Rolle. DIN-Normen, die speziell das Thema „Barrierefreiheit im Verkehr" behandeln, sowie korrespondierend dazu ein FGSV-Regelwerk, wurden bisher allerdings – bis auf Ausnahmen in einzelnen Bundesländern – nicht verbindlich eingeführt.

Wegen der Komplexität der Anforderungen einerseits und dem großen Spektrum potenzieller Maßnahmen zur deren Umsetzung andererseits, ist es zweckdienlich – wenn nicht gar notwendig – geltende Vorschriften, verbindliche Technische Bestimmungen und Richtlinien sowie Technische Regelwerke durch konkrete Empfehlungen zu ergänzen. So enthält beispielsweise eine Veröffentlichung der Reihe „direkt" (Heft 64) konkrete Hinweise zur barrierefreien Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums für seh- und hörgeschädigte Menschen (Grossmann et al. 2008). Technische Regeln in Bezug auf die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Hörbehinderung sind auch bei vielen Bau- und Verkehrsfachleuten noch kaum bekannt. In umfangreichen Leitfäden der Länder Hessen und NRW wird die barrierefreie Gestaltung des Straßenraums vertieft behandelt. Über den Empfehlungscharakter hinaus haben diese Leitfäden eine gewisse Bindungswirkung für die Kommunen, da die finanzielle Förderung von der Übernahme der betreffenden Inhalte abhängig gemacht wurde.

3.3.7 Planungsinstrumente ohne gesetzlichen Bezug

3.3.7.1 Öffentlichkeitsarbeit

Intensive Öffentlichkeitsarbeit ist nach Erfahrungen der Forschungsnehmer eine unerlässliche Voraussetzung zur schrittweisen Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen. Teilweise breit gestreut, z. T. genau ausgerichtet auf die jeweilige Zielgruppe.

Beispielhaft für Öffentlichkeitsarbeit der Selbsthilfeverbände sei hier die „Pollermützenaktion" des Deutschen Blinden- und Sehbehindertenverbands (DBSV) aus dem Jahr 2021 genannt. Mit der Aktion wurde auf die fehlenden visuellen Kontraste bei Absperrpfosten (Pollern) aufmerksam gemacht, da diese Elemente bei fehlendem Kontrast insbesondere für Menschen mit Sehbehinderung eine Unfallgefahr darstellen können. In der bundesweiten Aktion strickten Freiwillige rot-weiß-gestreifte Mützen. Diese wurden dann Pollern mit fehlendem visuellen Kontrast übergezogen und mit Erläuterungen zur Aktion versehen (Bild 9 und Bild 10). Zugleich veröffentlichte der DBSV auf seiner Webseite eine passende Stellungnahme, in der er auf die Notwendigkeit der kontrastreichen Gestaltung solcher Möblierungselemente für sehbehinderte Menschen hinwies (DBSV 2021).

Bild 9: „Pollermützenaktion“ des DBSV – Strickmütze auf dem Poller (Foto: Grossmann)

Bild 10: „Pollermützenaktion“ des DBSV – Hinweisschild auf die Aktion (Foto: Grossmann)

Neben der Öffentlichkeitsarbeit der Selbsthilfeverbände spielt auch die Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien und weiteren wesentliche Institutionen, die sich mit der Weiterentwicklung und Durchsetzung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität befassen, eine wesentliche Rolle (z. B. Plakatkampagnen, Verbreitung von Veröffentlichungen).

3.3.7.2 Schulungen

Schulungen stellen einen wichtigen Baustein bei der Vermittlung von Fachwissen und der Sensibilisierung von Nutzerinnen und Nutzern sowie Anwenderinnen und Anwendern dar. Sie werden von unterschiedlichen Stellen mit unterschiedlichen Schwerpunkten durchgeführt. Sie richten in der Regel gezielt an bestimmte Gruppen, beispielsweise an Menschen mit Behinderungen oder Fachplanerinnen und Fachplaner. Als Initiatoren und Veranstaltende der Schulungsmaßnahmen kommen beispielsweise Krankenkassen, Verkehrsunternehmen, Hochschulen oder private Veranstaltende infrage.

Schulungen dienen unterschiedlichen Zwecken, beispielsweise

- vermitteln sie Fachplanenden Inhalte von Regelwerken sowie deren korrekte und zielgerichtete Anwendung in der Praxis oder
- unterrichten Menschen mit Behinderungen in der korrekten und sicheren Benutzung ihres Hilfsmittels und erweitern so die Fähigkeiten der Nutzerinnen und Nutzer oder
- bieten Menschen mit Mobilitätseinschränkungen die Möglichkeit, abseits des Regelbetriebs im ÖPNV Betriebs- und Sicherheitseinrichtungen kennenzulernen, beispielsweise bei der Begehung von Gleisanlagen oder der Benutzung von Notfall- und Serviceeinrichtungen.

3.3.7.3 Forschungstätigkeit

Seit Inkrafttreten des BGG wurden seitens des Bundes zahlreiche Forschungsvorhaben initiiert, um das Wissen bezüglich der Lösungsansätze bei der praktischen Umsetzung von Maßnahmen, welche die Anforderungen von Menschen mit Behinderungen im Bereich Mobilität erfüllen, zu erweitern. Regelmäßig sind die Kenntnisse in die Erstellung von Technischen Regelwerken eingeflossen oder im Ergebnis zu praktischen Handreichungen (Fachbücher, Handbücher, Leitfäden) weiterentwickelt worden.

Im Rahmen der Grundlagenanalyse wurden mehr als 30 größere Forschungsprojekte der letzten 20 Jahre (beginnend ab dem Jahr 2002) analysiert. Während bei Forschungsvorhaben in den ersten Jahren eine verbesserte Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Anlagen und Fahrzeugen für Menschen mit motorischen Einschränkungen im Vordergrund standen (z. B. die Entwicklung und der Einsatz von Niederflurfahrzeugen), haben anschließend Forschungsvorhaben zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für Menschen mit sensorischen Einschränkungen an Bedeutung gewonnen. In den jüngsten fünf bis zehn Jahren hat das Thema Digitalisierung im ÖPNV zunehmend an Bedeutung gewonnen. Durch digitale Dienste, wie Smartphone Apps, konnten insbesondere für blinde und sehbehinderte Menschen die Sicherheit und Teilhabe am Straßenverkehr durch eine verbesserte Navigation sowie die eigenständige Nutzung des ÖPNV verbessert bzw. erst ermöglicht werden.

Seit kurzem spielt das Thema Künstliche Intelligenz (KI) eine zunehmende Rolle bei der Entwicklung digitaler Lösungen, z. B. für Informations- und Routingdienste. Beim autonomen Fahren ist (u. a.) die inklusive Nutzung fahrerloser Busse durch Jedermann – unabhängig von einer Mobilitätseinschränkung – Gegenstand von Untersuchungen. Gute Beispiele aus der Praxis motivieren erfahrungsgemäß andere Akteure zur Übernahme. Sie können auch dazu dienen, häufige Fehler zu vermeiden, und bestmögliche Lösungen zu finden, die auch im Detail überzeugen. Die Verbreitung erfolgt beispielsweise in Form anschaulicher Handbücher.

Weniger ausgeprägt ist bisher die Forschungstätigkeit zur Mobilität von Menschen mit kognitiven oder psychischen Einschränkungen. Hier wurden über die Jahre nur vereinzelt Forschungstätigkeiten registriert und es lässt sich ein deutlicher Forschungsbedarf feststellen, um Wissenslücken schließen zu können (vgl. Trescher 2018, S. 153f.).

Hinsichtlich der Umsetzbarkeit und Praxistauglichkeit der Forschungsergebnisse lässt sich feststellen, dass die Ergebnisse einiger Forschungsvorhaben durch den „Anschub" als dauerhafte Lösung auf den Weg gebracht wurden (z. B. BAIM und BAIM+; die Erkenntnisse sind in die Auskunftssysteme für den ÖPNV beim Rhein-Main-Verkehrsverbund und beim Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg eingegangen). So bietet beispielsweise die elektronische Fahrplanauskunft DELFI (Durchgängige Elektronische Fahrplan-Information) eine deutschlandweite und flächendeckende Verbindungsauskunft im öffentlichen Verkehr. Über ein dezentrales Netzwerk werden die Auskunftssysteme der 16 Bundesländer sowie das der Deutschen Bahn AG miteinander verknüpft und ermitteln untereinander eine durchgängige Gesamtverbindung. Das System befindet sich seit über zehn Jahren als Hintergrundsystem im operativen Betrieb und beinhaltet die Möglichkeit, Kriterien der Barrierefreiheit für Infrastruktur und Fahrzeuge aufzunehmen und bei entsprechender Anfrage auszugeben (z. B. individualisierte Fahrplanauskunft). Eine flächendeckende und umfassende Auskunft scheitert heute in der Regel an fehlenden Datensätzen.

Auch wenn es in einigen Fällen lediglich zu prototypischen Entwicklungen kommt, wird durch die Veröffentlichung der Projektergebnisse dennoch ein Bewusstsein für den Abbau von Barrieren im öffentlichen Verkehrsraum und die Notwendigkeit bestimmter Lösungen (z. B. Digitalisierung von Aufzugsstörungsinformationen) geschaffen. Insgesamt stellen Forschungstätigkeiten insofern im weitesten Sinne einen wichtigen Baustein der Öffentlichkeitsarbeit dar.

3.3.8 Beteiligung

Insgesamt ist inzwischen – gegenüber der Situation zur Zeit des Inkrafttretens des BGG im Jahre 2002 – eine verstärkte Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bzw. ihrer Vertretungen in (nahezu) allen relevanten Bereichen zu verzeichnen. Das betrifft nicht nur gesetzlich verankerte Anhörungs- und sonstige Beteiligungsrechte (bei Eisenbahnprogrammen, Zielvereinbarungen, Plänen und Vorhabenplanungen gemäß GVFG, Nahverkehrsplänen gemäß PBefG) sowie die Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben durch die Regierungsbeauftragten für Menschen mit Behinderungen im Bund und in den Bundesländern. Auch bei Forschungsprojekten und Erarbeitung einschlägiger DIN-Normen, bei Umfragen, konkreten Planungen, Nutzungstests von Infrastruktur-Komponenten, Fahrzeugen und digitalen Endgeräten werden inzwischen regelmäßig Menschen mit Mobilitätseinschränkungen einbezogen, wenngleich dies noch nicht überall zur Selbstverständlichkeit geworden ist. Eine umfassende und frühzeitige Beteiligung entspricht nicht nur der Intention von BGG und UN-BRK, sondern dient nach langjährigen Erfahrungen der Forschungsnehmer auch der Effizienz und Akzeptanz von Ergebnissen der jeweiligen Projekte.[72]

3.3.9 Finanzierung

Die Finanzierung der Barrierefreiheit im Verkehr ist nicht Gegenstand dieses Forschungsvorhabens, wird aber der Vollständigkeit halber an dieser Stelle erwähnt. Es liegt in der Natur der Sache, dass Erfolge bei der Herstellung der Barrierefreiheit nur erzielt werden können, wenn ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass die Finanzmittel des Bundes für den Verkehr in den letzten Jahren erheblich erhöht wurden, und die mehrjährige Haushaltsplanung weitere Steigerungen vorsieht. Bei Durchführung von Neubaumaßnahmen und Erneuerungen sowie Fahrzeugbeschaffungen müssen schon aufgrund geltender Vorschriften und Richtlinien Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung bzw. bei der Abwägung von Belangen berücksichtigt werden (siehe beispielsweise Regelungen im GVFG). Auch einschlägige Vorschriften und Förderrichtlinien der Bundesländer tragen dazu bei, die Umsetzung der Barrierefreiheit zu fördern bzw. zu gewährleisten. Als Beispiele für die vielfältigen Regelungen stehen die zwei folgenden Förderrichtlinien:

- Die Förderrichtlinie Nahmobilität in Nordrhein-Westfalen (FöRi-Nah) sieht vor, dass für die Planung zwingend einschlägige Regelwerke zum barrierefreien Bauen zu berücksichtigen sind, um Fördermittel zu erlangen.
- Das Saarland fördert im Rahmen der Richtlinie NMOB-Barrierefreiheit den barrierefreien Umbau von Bushaltestellen, wenn bei der Planung und beim Bau mindestens die in einem Leitfaden zusammengestellten Anforderungen an die Barrierefreiheit berücksichtigt werden (MUKMAV 2023).

Sonderprogramme beschleunigen auch im Eisenbahnverkehr die Herstellung der Barrierefreiheit. Als Beispiele seien hier das *„BahnhofskonzeptPlus“* des BMDV[73] oder die Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (FABB), welche insbesondere für den barrierefreien Ausbau kleiner und mittlerer Bahnhöfe vorgesehen ist (DB AG 2022).

[72] Nicht zuletzt bei diesem Forschungsvorhaben (FE 70.0898/2013 „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität“) ist die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen schon in der Leistungsbeschreibung des BMDV ein essenzieller Bestandteil.

[73] https://www.bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/E/schiene-neubau-ausbau-erhalt/bahnhofskonzeptplus.html (09.08.2023).

3.4 Detailanalyse ausgewählter Bundesländer

Der Zustand der Barrierefreiheit im Verkehrsbereich lässt sich insbesondere in einem stark föderal geprägten Staat wie der Bundesrepublik nicht pauschal auf Bundesebene messen. Hier bietet es sich an, auch die Ebene der Bundesländer in den Blick zu nehmen, da einerseits der rechtliche Rahmen als auch die jeweilige praktische Ausgestaltung in den Bundesländern mitunter stark divergieren kann. Dabei können sämtliche Faktoren den jeweiligen Zustand der Barrierefreiheit in den Bundesländern bedingen. So ist neben den isolierten rechtlichen Rahmenbedingungen auf Landesebene auch von Interesse, welche Kontextbedingungen (z. B. gegebene Akteurslandschaft, Ausgestaltung politischer Prozesse, Stadtstaat – Flächenland) das zu analysierende Bundesland aufweist. Das Ziel der Detailanalyse war es beantworten zu können, inwieweit beispielsweise räumliche, politische und verwaltungstechnische Merkmale die praktische Ausgestaltung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr und Mobilität beeinflussen sowie ob es tatsächlich Unterschiede zwischen den Bundesländern mit Blick auf Problemlagen rund um die barrierefreie Ausgestaltung des Verkehrsbereichs gibt. Dafür wurden Interviews mit Landesbehindertenbeauftragten aus drei Bundesländern geführt. Die Ergebnisse der Interviews deuten indes darauf hin, dass es mehr Gemeinsamkeiten als Unterschiede und häufig ähnlich gelagerte Problemlagen über die drei untersuchten Bundesländer hinweg gibt.[74]

3.4.1 Vorgehen und Erkenntnisinteresse

Im Rahmen von leitfadengestützten Experteninterviews wurden die Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung der ausgewählten Bundesländer in ca. zweistündigen Gesprächen zu den Themen der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr und Mobilität, dem Rechtsrahmen auf Bundes- und Landesebene sowie den relevanten Akteuren und ihren Rollen befragt. Die Interviewvorbereitung und -durchführung orientierte sich an den Prinzipien der qualitativen Sozialforschung, bei der die Erfahrungen der Experten innerhalb ihres Arbeitskontextes im Mittelpunkt stehen. Die Landesbeauftragten gelten nicht nur als Experten auf dem Gebiet der Barrierefreiheit, auch können sie als das Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft erachtet werden. Landesbeauftragte im hier betrachteten Bereich verfügen demnach über fundierte Einblicke in Strukturen und Prozesse sowie über sämtliche Aspekte im Zusammenhang mit Belangen von Menschen mit Behinderung.

Die Stichprobe der zu analysierenden Bundesländer wurde aus zeitlichen und wirtschaftlichen Gründen auf drei Fälle begrenzt. Es wurden die Bundesländer Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen ausgewählt (für Details zum Auswahlprozess: siehe Anhang 1 – Grundlagenanalyse, Abschnitt 3.1).

Das Erkenntnisinteresse lag in der Ermittlung *praktischer Einblicke* hinsichtlich des Zustandes der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr und Mobilität in den jeweiligen Bundesländern, in den ggf. vorliegenden landesspezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen sowie in den impliziten, teils aber auch explizit formulierten *Forderungen* der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung. Diese richten sich sowohl an die jeweilige Landes- wie auch an die Bundesebene sowie mittelbar auf die supranationale Ebene der Europäischen Union (EU).

3.4.2 Ergebnisse

Im Folgenden sollen die Ergebnisse aus allen betrachteten Themenkomplexen als Einordnung in den Gesamtkontext dargestellt werden. Dabei wird zuerst auf Aspekte eingegangen, die auf Gemeinsamkeiten in den drei Bundesländern und somit auf ggf. strukturelle, in einem weiteren Kreis als über die

[74] Die ausführliche Darstellung der Ergebnisse ist der Anhang 1 – Grundlagenanalyse, Kapitel 3 zu entnehmen.

drei untersuchten Bundesländer hinaus gültigen Ursachen schließen lassen können. Sodann wird auf die aus Sicht der Beauftragten als besonders positiv und negativ einzuordnenden Aspekte hinsichtlich des Zustandes der Barrierefreiheit und der Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen eingegangen.

3.4.2.1 Gemeinsamkeiten

Alle Interviewten thematisierten im Themenkomplex Barrierefreiheit im *Bereich Verkehr und Mobilität schwerpunktmäßig* den Bereich ÖPNV, was darauf schließen lässt, dass mit diesem die größten Erfordernisse hinsichtlich der Barrierefreiheit verknüpft sind. Ferner wurde noch auf Herausforderungen im Individualverkehr – hauptsächlich im Fußverkehr – hingewiesen, exemplarisch mit Blick auf Bordsteinhöhen an Überquerungsstellen sowie neu entstandene Konkurrenzsituationen im Rahmen der Mobilitätswende, vor allem mit Blick auf den Zuwachs im Radverkehr oder im Bereich der Elektro-Tretroller. Gleichsam betonten die drei Beauftragten, dass sich in den letzten Jahren viel getan habe, das Bild in der Gesamtschau aber nach wie vor durchwachsen sei. So sieht der Beauftragte von Sachsen den akuten Handlungsbedarf vielmehr im kleinteiligen Bereich, weniger in den übergeordneten Strukturen. Die Beauftragte von Berlin nennt den Bereich der Bushaltestellen und Aufzüge im Bahnhofskontext als Beispiele für vorrangigen Nachsteuerungsbedarf. Grundsätzlich müsse sich die Wahrnehmung von Belangen der Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft fundamental ändern, es zeige sich, dass andere Themen meist wichtiger seien. Auch der Sprache in Politik, Verwaltung und Gesellschaft bescheinigen alle drei Beauftragten eine Tendenz zur Beliebigkeit: dahingegen brauche es klare und verpflichtende Indikatoren (v. a. in Gesetzestexten und Förderprogrammen) mit Blick auf das Erfordernis der Barrierefreiheit, deren Nichteinhaltung auch sanktioniert werden müsse. Die Barrierefreiheit *könne* nicht nur Bestandteil, sondern sie *müsse* Bestandteil und zwingendes Erfordernis sein. Was die vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zum 1. Januar 2022 angeht, so sah keiner der Befragten zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung im Jahr 2021 die realistische Möglichkeit der Umsetzung, es gebe noch viel zu tun, von vollständiger Barrierefreiheit sei man weit entfernt. Was allen Aussagen der Interviewten ebenfalls gemein war, ist die Frage nach gesetzten Fristen für Stellungnahmen der Beauftragten selbst oder aber der einbezogenen Verbände im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren: hier müssten ausreichende Zeitfenster eingeräumt werden, damit adäquate Stellungnahmen platziert werden könnten, die nicht dem Zeitdruck zum Opfer fielen, hier müsse man auch die ehrenamtlichen Strukturen der Verbände im Blick haben.

3.4.2.2 Positivaspekte

Im Folgenden wird eine Auswahl positiver Aspekte beschrieben, die sich im Rahmen der Interviews in Bezug auf die praktische Ausgestaltung oder die in den Bundesländern vorherrschenden Strukturen und Prozesse ergeben haben:

- **Starke Impulsgeber**: Die Behindertenverbände hätten in allen drei Bundesländern einen ganz besonderen Stellenwert und seien als zweiter großer Impulsgeber neben Politik und Verwaltung zu erachten (Beauftragte von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen). In Sachsen seien drei in 2011 gestartete Projektgruppen, die sich der Mobilität in Regionen widmen, als Sprachrohr für Menschen mit Behinderung stark mit der Verwaltung verwoben. In Nordrhein-Westfalen sei die Landesarbeitsgemeinschaft Selbsthilfe (LAG SH) eine starke Akteurin, die eng mit dem Verkehrsministerium zusammenarbeite. In Berlin habe beispielsweise der sogenannte Mobilitätsbeirat intensiv an der Ausarbeitung des Mobilitätsgesetzes mitgearbeitet.
- **Starke Verwaltung**: Die in Nordrhein-Westfalen existierende *Koordinierungsstelle* (§ 8 IGG NRW) ist gesetzlich verankert und dient als Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung so-

wie den Verbänden. Während eine Verbändeanhörung zuvorderst im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens vorgesehen ist, trete die Koordinierungsstelle bereits mit der Kabinettsvorlage aktiv an die Verbände heran und eröffne diesen die Möglichkeit, eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf zu platzieren. Dies geschehe unabhängig von der Stellungnahme der Beauftragten. Dieser Kanal würde bislang gut genutzt. Auch die Parlamentarier bekämen die Stellungnahme im späteren Prozess vorgelegt.
Der Beauftragte von Sachsen agiere ressortübergreifend und ist direkt bei der Staatskanzlei angesiedelt, weshalb er den direkten Zugang zu allen Ministerien, den Ministern und Staatssekretären habe. Ferner erfolge ohne die Zustimmung des Beauftragten keine Aktion im ÖPNV-Landesinvestitionsplan des Freistaats. Da er Beauftragter der Staatsregierung sei, habe er relativ großes Gewicht hinsichtlich der Belange von Menschen mit Behinderung und nutze dieses auch.

- **Gestaltungsspielraum der Länder**: Das verkehrsträgerübergreifende Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE)) enthält allein in quantitativer Hinsicht neunzehn Mal das Wort „barrierefrei" und setzt damit neue Maßstäbe. Bei der Formulierung des Gesetzes habe es große zivile Beteiligung gegeben. Der sogenannte Mobilitätsrat habe maßgeblich mitgewirkt. Das Land Berlin habe seinen gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum genutzt. Die Umsetzung müsse in der Folge zeigen, inwieweit das Mobilitätsgesetz tatsächlich greife und Veränderung herbeiführe.
- **Gute Praxis**: Der in Berlin bestehende *Sonderfahrdienst* (SFD) wie auch die sogenannte *Alternative barrierefreie Beförderung* (ABB) seien Wesensmerkmale der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr und Mobilität in der Bundeshauptstadt. Der SFD sei in den 1980er Jahren aus der „Szene" heraus entstanden. Wer das Merkmal „T" besitze, habe dann Anspruch auf die Beförderung mit dem SFD, wenn die Fahrt mit dem ÖPNV nicht barrierefrei zurückgelegt werden kann. Mit dem SFD sei die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistet. Die ABB wurde 2021 als Pilotprojekt gestartet und ist überdies im Mobilitätsgesetz verankert. Diese sei als Mobilitätsgarantie zu verstehen, die dann greife, wenn Defekte (beispielsweise bei Aufzügen) vorlägen und eine barrierefreie Beförderung mit dem ÖPNV nicht sichergestellt werden kann.

3.4.2.3 Negativaspekte und Forderungen

Im Folgenden wird eine Auswahl weiterer Zustandsbeschreibungen und Forderungen, welche die Beauftragten teils unterschiedlich bewertet haben, aufgeführt und eingeordnet:

- **Rechtsrahmen**: Zwar habe es viele Fortschritte auf Bundes- wie auch auf Landesebene gegeben, dennoch sei Nachsteuerungsbedarf im Rechtsrahmen gegeben. Dies ziele beispielsweise auf zu definierende Vorgaben im PBefG, wonach auch Taxis und On-Demand-Verkehre barrierefrei sein müssten. Die sukzessive Flottenumstellung (auf Elektroantriebe) biete hier eine Möglichkeit, „in einem Abwasch" für barrierefreie Fahrzeuge zu sorgen (Beauftragte von Berlin). Der fehlende Zugriff des geltenden Rechtsrahmens – auf Bundes- wie Landesebene – auf den privaten Sektor sei ein Manko (Beauftragter von Sachsen).
- **Ressourcen**: Um Fragen der Barrierefreiheit in der Tiefe und bezogen auf verschiedene Bereiche/Ressorts und Formen von Behinderung sachgerecht behandeln zu können, brauche es mehr Ressourcen – auch in Form von Personal bei den Beauftragten selbst (Beauftragte von Berlin und Nordrhein-Westfalen). Bei den Kommunen liege die Priorität aufgrund fehlender Mittel meist nicht bei (barrierefreier) Mobilität, vielmehr seien diese ausgelastet mit Sozialthemen (Beauftragter von Sachsen).
- **Zentralisierung und Kontrolle**: In vielerlei Hinsicht brauche es zentrale Strukturen, um Probleme beseitigen und tragfähige Lösungen schaffen zu können. So seien einerseits europäische

Regelungen (beispielsweise bei Bahnsteighöhen und Türöffnungssignalen) zu bevorzugen (Beauftragte von Berlin). Andererseits brauche das Bundesland teils mehr Kontroll- und koordinative Möglichkeiten mit Blick auf Fragen der Barrierefreiheit (Beauftragte von Nordrhein-Westfalen). Bei der Verausgabung öffentlicher Gelder (beispielsweise in Form von Förderprogrammen) müsse eine Kontrolle gewährleistet sein, ob die Maßnahmen zur barrierefreien Gestaltung auch wirklich durchgeführt worden seien (Beauftragter von Sachsen). Mit Blick auf diese sei eine aktive Mitgestaltung betroffener Personenkreise im Vorfeld bei der Formulierung von Förderprogrammen notwendig ebenso wie ein Begleitgremium während der Laufzeit, das ggf. nachsteuern könne (Beauftragte von Nordrhein-Westfalen).

- **Beteiligung**: In der Zivilgesellschaft seien Menschen mit Behinderung schwächer aufgestellt als andere Interessengruppen (Beauftragte von Berlin). Es gebe auch deutliche Unterschiede in der Repräsentation unterschiedlicher Beeinträchtigungsbilder (Beauftragte von Nordrhein-Westfalen). Generell sei zu beanstanden, dass die Beteiligungsprozesse nicht barrierefrei ausgestaltet seien, auch mit Blick auf Online-Beteiligungsformate (Beauftragte von Berlin). Der Beauftragte von Sachsen sieht im Vergleich zu anderen Politikbereichen, wie dem Bauen, bei Mobilitätsprojekten ein Verbesserungspotenzial in der Einbindung von Menschen mit Behinderung.
- **Verbandsklage**: Die Verbandsklage wurde bis zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews in keinem Bundesland in Bezug auf Verstöße im Verkehrsbereich angestrengt. Es müsse daher eine Risikoabsicherung für Verbände geben ebenso wie einen funktionierenden Sanktionsmechanismus. Erst dann würde die Verbandsklage Wirkung entfalten. Es handle sich aktuell nur um eine Feststellungsklage, aus der keine Folgen erwachsen würden, weshalb diese wenig erfolgversprechend und das finanzielle Risiko für Verbände nicht tragbar sei (Beauftragte von Berlin).
- **Mobilitätswende**: Insbesondere die Elektro-Tretroller verursachten Problemlagen im öffentlichen Raum. Menschen mit Behinderung würden durch die herumstehenden und teils (trotz gesetzlich erfolgter Nachsteuerung) auf den Fußwegen fahrenden Elektroroller zusätzlich beeinträchtigt (Beauftragte von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, vgl. Abschnitt 3.5.3.3). Die Mobilitätswende begünstige die Entstehung neuer Konkurrenzsituationen, beispielsweise mit Blick auf wegfallende Behindertenparkplätze durch die Umverteilung des Straßenraums oder durch die neue Schwerpunktsetzung mit Blick auf den wachsenden Radverkehr. Auch in Bezug auf On-Demand-Verkehre (in privater Hand) müsse durchgesetzt werden, dass diese eine barrierefreie Beförderung ermöglichen, inklusive aller Buchungs- und Zahlungsvorgänge (Beauftragte von Berlin).

3.4.3 Limitationen

Hinsichtlich der Einordnung der Ergebnisse in die Gesamtstudie sei darauf hingewiesen, dass mit der limitierten Stichprobengröße nur geringe Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern hergestellt werden kann. Dies ist auch auf das Format des Interviews zurückzuführen, das in hohem Maße subjektive Aussagen und Deutungen der interviewten Personen zum Gegenstand hat. Dessen ungeachtet verfügen die Beauftragten der Länder als Schlüsselpersonen über praktische Binnenansichten sowie über fundierte Kenntnisse zu den prozessualen und strukturellen Zusammenhängen in den untersuchten Bundesländern, weshalb sich die gewonnenen Erkenntnisse in den anschließend formulierten Handlungsempfehlungen widerspiegeln (siehe Kapitel 2). Durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen der Beauftragten sind die Erkenntnisse zwischen den behandelten Themenkomplexen teilweise durch eine abweichende Detailtiefe gekennzeichnet. Ebenso schwierig ist die Möglichkeit der Rückkopplung der praktischen Ausgestaltung der Barrierefreiheit auf den jeweiligen Rechtsrahmen sowie

die dort jeweils gültigen Strukturen und Prozesse der Bundesländer, was jedoch auch nicht im Fokus des hiesigen Erkenntnisinteresses stand.

3.4.4 Fazit

Die hier erfolgte Detailanalyse der Bundesländer konnte – trotz der zuvor beschriebenen Limitationen – einen fundierten Überblick über den Stand der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr und Mobilität in den drei untersuchten Bundesländern liefern. Positive wie negative Zustandsbeschreibungen im Hinblick auf Rechtsrahmen sowie Prozesse und praktische Ausgestaltung geben Hinweise auf die Gemeinsamkeiten zwischen den Bundesländern, was deren Positionen einen zusätzlichen Stellenwert verleiht. So ist aus der Analyse abzuleiten, dass der Bereich ÖPNV aus Perspektive der Beauftragten als Handlungsschwerpunkt innerhalb des Bereichs Verkehr und Mobilität angesehen werden kann. Sowohl für den ÖPNV als auch mit Blick auf den Individualverkehr sei hervorzuheben, dass weiterhin Verbesserungspotenzial bei der baulichen Ausgestaltung der Barrierefreiheit besteht, sich aber auch neue Konkurrenzsituationen im Zuge der Mobilitätswende ergeben haben. Insgesamt sind die erzielten Fortschritte in der Gesamtschau als durchwachsen anzusehen. So müsse sich auch die gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung und Prioritätensetzung wandeln, sodass Barrierefreiheit als zwingendes Erfordernis von allen Akteuren wahrgenommen wird.

Konkrete Forderungen wurden sowohl hinsichtlich des Rechtsrahmens erhoben als auch im Hinblick auf die strukturellen Zuständigkeiten. Nachsteuerungsbedarf im Rechtsrahmen sei beispielsweise bei den Vorgaben für die Barrierefreiheit in Taxis gegeben. Bei strukturellen Aspekten wurde die Notwendigkeit von zentralen Strukturen gesehen, die auch dazu beitragen können, die Einhaltung der geltenden Standards in der Praxis zu kontrollieren. Auch die Möglichkeiten europaweiter Regelungen wurden hervorgehoben. Positive Praxisbeispiele unterscheiden sich naturgemäß zwischen den Bundesländern. Während die Behindertenbeauftragten in allen untersuchten Bundesländern als starke Akteure einzustufen sind, unterscheidet sich allerdings die institutionelle Ausgestaltung und Verankerung derer. Hervorzuheben sei in diesem Zusammenhang die nordrhein-westfälische *Koordinierungsstelle* (§ 8 IGG NRW) als Schnittstelle zwischen Politik, Verwaltung und den Verbänden sowie die Ansiedelung des Beauftragten von Sachsen bei der Staatskanzlei, was nach dessen Aussage direkten Zugang zu allen Ministerien, den Ministern und Staatssekretären ermögliche. In abschließend bewertender Hinsicht können die Eingangsstatements der Beauftragten gleichzeitig den Schlusspunkt der hiesigen Bundesländeranalyse setzen: *„Es habe sich zwar viel getan in den vergangenen Jahren, aber es gebe noch viel Luft nach oben"*.

3.5 Wirkungsanalyse anhand von Fallbeispielen

3.5.1 Ziele und Methodik

Es wurden Fallstudien[75] über alle wesentlichen Verkehrsträger[76] ausgewählt und analysiert, um die Wirksamkeit der rechtlichen Regelungen in der Praxis zu überprüfen und eventuelle Umsetzungsdefizite zu identifizieren. Die Auswahl stellt zwar nur eine Stichprobe aus dem kompletten Mobilitätsgeschehen und insofern keinen repräsentativen Stand der Barrierefreiheit für die unterschiedlichen Verkehrsträger dar. Dennoch wird die Auswahl in Verbindung mit Erkenntnissen aus anderen Arbeitspaketen, Rückmeldungen der Akteure sowie eigenen Erfahrungen der Forschungsnehmer qualitativ als

[75] Steckbriefe zu den einzelnen Fallstudien finden sich in der Anhang 4 zum Schlussbericht.

[76] Straßenverkehr mit Fuß-, Rad- und Kfz-Verkehr, ÖPNV, Eisenbahnverkehr, Luftverkehr und Schiffsverkehr.

geeignet betrachtet, in den letzten Jahren erfolgte Verbesserungen sowie noch bestehende Defizite bei der Herstellung der Barrierefreiheit zu identifizieren. In Abstimmung mit dem Auftraggeber und dem Projektbeirat wurden insgesamt 19 Fallstudien für die Analyse ausgewählt (Tabelle 3).

Tabelle 3: Übersicht über die analysierten Fallstudien

Nr.	Bundesland[77]	maßgeblicher Verkehrsträger	Analyseumfang (Mobilitätskette)
1	BY	Straße (Fußverkehr)	Verbesserung der Zugänglichkeit eines Stadtteils im städtebaulich sensiblen Umfeld durch Nachrüstung von „Gehbahnen“
2	TH	Eisenbahn, ÖPNV	Umstieg von der Eisenbahn in den ÖPNV an einem größeren Bahnhof (Preisklasse 2)[78]
3	NS	Schiff (See)	Mobilitätskette vom Pkw/Eisenbahn mit Umstieg auf ein Seeschiff und Umstieg auf den ÖPNV (inkl. Informationsangeboten)
4	NI	Fernlinienbus	Mobilitätskette Umstieg Pkw/ÖPNV auf den Fernlinienbus an einem Busbahnhof
5	NW	Flugzeug	Information und Buchung einer Flugreise, Anreise mit Pkw/ÖPNV/Eisenbahn, Weg über das Terminal bis in die Flugzeugkabine
6	NW	Eisenbahn	Umstieg S-Bahn <> ÖPNV an einem kleinen Bahnhof (Preisklasse 5)[78]
7	NW	Straße (Kfz)	Mobilitätskette von einem Behindertenstellplatz zum Gebäude
8	BE	ÖPNV	Mobilitätskette ÖPNV mit Umstiegen auf Basis einer „Individualisierten Fahrplanauskunft“
9	HE	Eisenbahn	Umstieg vom Fern- zum Regionalverkehr (SPNV) an einem Bahnhof der Preisklasse 3
10	SH	ÖPNV	Mobilitätskette im ländlichen Raum mit Rufbus
11	SN	Straße (Fußverkehr)	Analyse der Wirksamkeit von Regelbauweisen zum barrierefreien Bauen
12	HH	Straße (Kfz)	Bewältigung von Notfallsituationen im Straßentunnel
13	BY	Flugzeug	Analyse der Transitverkehre am Flughafen

[77] BW = Baden-Württemberg; BY = Bayern; BE = Berlin; BB = Brandenburg; HH = Hamburg; HE = Hessen; NI = Niedersachsen; NW = Nordrhein-Westfalen; SN = Sachsen; TH = Thüringen.

[78] Die Preisklasse (Kategorie 1 bis 7) kennzeichnet die Bedeutung eines Bahnhofs. Je höher die Preisklasse, desto geringer die Verkehrsbedeutung und damit auch die Ausstattung (z. B. Aufzüge, Informationssysteme, Service usw.)

Nr.	Bundes-land[77]	maßgeblicher Verkehrsträger	Analyseumfang (Mobilitätskette)
14	HE	ÖPNV	Analyse eines koordinierten und flächendeckenden Ausbaus von Bushaltestellen („vollständige Barrierefreiheit“)
15	BW	ÖPNV	Mobilitätskette im Schienenersatzverkehr im ÖPNV (Straßenbahn)
16	NW	Straße (Fahrrad)	Mobilitätskette mit Spezialrädern für Menschen mit Behinderungen (z. B. Dreiräder)
17	BY	ÖPNV	Mobilitätskette mit automatisierter U-Bahn
18	BB	Straße (Fuß, Rad)	Mobilitätskette im Zuge einer Ortsdurchfahrt (Vorher-Nachher-Vergleich)
19	HH	Schiff (Binnen)	Mobilitätskette mit Umstieg ÖPNV auf Fähren bzw. zwischen Fähren als integrierter Bestandteil des ÖPNV

Die Fallstudien bzw. Mobilitätsketten wurden jeweils mithilfe verschiedener Methoden analysiert. Diese umfassten in der Regel

- eine Analyse der Maßnahme oder Mobilitätskette im Rahmen einer Ortsbesichtigung (Begehung) einschließlich fotografischer und textlicher Dokumentation,
- ein Gespräch mit einer Person, die sich für Planung oder Betrieb der Maßnahme oder des wesentlichen Teils der Mobilitätskette verantwortlich zeichnet sowie
- ein Gespräch mit einer Person aus dem Kreis der Menschen mit Behinderungen, beispielsweise einer oder einem kommunalen Behindertenbeauftragten.

Teilweise wurden weitere Akteure befragt, z. B. Aufgabenträger. Die Gespräche mit den Akteuren wurden mit Hilfe eines strukturierten Fragebogens durchgeführt (siehe Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Anlagen 2-1 und 2-2).

3.5.2 Erkenntnisse für den Rechtsrahmen

Aus den Ergebnissen der Fallstudienanalysen wurden erste Erkenntnisse für eine Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens abgeleitet. Diese dienten als Teil der Ergebnisse der Wirkungsanalyse im weiteren Projektverlauf als eine Grundlage (neben den Erkenntnissen für die Umsetzungspraxis) zur Ableitung von Handlungsempfehlungen (vgl. Bild 2, S. 50).

3.5.2.1 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Die Fristen für Stellungnahmen zu Vorhaben durch Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeirat sind in der Regel zu kurz (üblicherweise 14 Tage). Eine verbindliche rechtliche Regelung mit einer längeren Frist sollte angestrebt werden.

Die konkrete Ausgestaltung der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen ist oft nicht geregelt und nicht über alle Phasen eines Projektes gegeben. Entweder wird nur zu Beginn des Projektes beteiligt (z. B. in der Vor- oder Entwurfsplanung). Dort lassen sich nicht alle Aspekte der Qualität der barrierefreien Planung erkennen und beurteilen. Oder die Beteiligung setzt oftmals zu spät ein (z. B. erst bei der Ausführungsplanung). Hier werden Änderungswünsche dann oftmals abgeblockt, beispielsweise

mit wirtschaftlichen Aspekten begründet („Änderungen sind in dieser Phase zu teuer"). Dies wurde vor allem bei Fallstudien mit Umsetzung baulicher Maßnahmen moniert, bspw. der Fallstudie 18.

Behindertengleichstellungsgesetze legen grundsätzlich fest, dass kommunale Behindertenbeauftragte weisungsfrei sein sollen. Allerdings kann dies durch satzungsgemäße Bestimmungen eingeschränkt werden (vgl. z. B. Art. 19 Satz 2 BayBGG). Damit kann die Unabhängigkeit in Entscheidungen (z. B. bei Stellungnahmen zu Planungsleistungen) ggf. eingeschränkt werden.

3.5.2.2 Verkehrsträgerübergreifende Aspekte

Die Festlegungen zur Herstellung der Barrierefreiheit sind stark sektoral geprägt. Es fehlt in der Regel eine durchgängige Betrachtungsweise im Sinne einer durchgängigen Mobilitätskette. Das betrifft sowohl die physische Wegekette mit Infrastruktur und Fahrzeugen als auch betriebliche/organisatorische Aspekte (erkennbar beispielsweise in den Fallstudien 02, 05 und 11). Beispielhaft sei hier anhand der Fallstudie 02 als organisatorisches Problem die Problematik von Wegeketten zwischen SPNV und ÖPNV genannt. Es ließ sich bislang aufgrund versicherungsrechtlicher Probleme kein übergreifender Begleitservice zwischen SPFV/SPNV und ÖSPV aufbauen, so dass Fahrgäste mit Behinderung ohne Hilfestellung bleiben. Dieses Problem wurde ebenfalls bei der Fallstudie 05 an der Schnittstelle zwischen Bahnhof und Flughafen deutlich. Die gesetzliche Vorgabe von Fristen kann ein Motor bei der Umsetzung von Maßnahmen sein (sofern die finanziellen und personellen Ressourcen für Planung und Umsetzung vorhanden sind; Fallstudie 14).

Förderrichtlinien weichen teilweise von aktuellen Regelwerken für barrierefreies Bauen ab. Dadurch entstehen Zielkonflikte und Probleme. Hier sollte mehr auf allgemeine Anwendungsgrundsätze (allgemein anerkannte Regeln der Technik) abgestellt werden (Fallstudie 11).

3.5.2.3 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität)

Regelbauweisen haben sich als effiziente und gute Möglichkeit erwiesen, Barrierefreiheit nach definierten Standards umzusetzen (Fallstudie 11). Sie vereinfachen Abstimmungsprozesse. Insofern erscheint es zielführend, die Anwendung Technischer Regelwerke als allgemein anerkannte Regeln der Technik in einem höheren Grad als bisher für die Planung und Umsetzung verbindlich einzuführen (ähnlich der Technischen Baubestimmungen im Hochbau).

Die Normen zum barrierefreien Bauen fordern eine hohe Präzision bei der Bauausführung (z. B. Einbauhöhe des Bordsteins an einer Überquerungsstelle auf genau 3 cm), die aus Sicht funktioneller Anforderungen berechtigt ist. In der Praxis kann diese Genauigkeit nicht immer eingehalten werden (z. B. wegen Einbauhöhe einer Asphaltdecksicht mit dem Fertiger). Andere Regelwerke (Vertragsbestandteil) gestatten Bautoleranzen von bis zu 2 cm. Hier bestehen Widersprüche bzw. ist die Priorität der Regelungen zu klären.

Werden Radverkehrsanlagen nach Regelmaßen geplant und gebaut, sind sie grundsätzlich auch für Spezialräder (z. B. Dreiräder) nutzbar. Werden Fahrradabstellanlagen für Lastenfahrräder konzipiert, sind sie grundsätzlich auch für Dreiräder und ähnliche Räder nutzbar. Insofern reichen die Regelungen für den Entwurf der Verkehrsanlagen grundsätzlich aus (Fallstudie 16).

Die Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) ermöglicht die Ausweisung von Abstellanlagen für Lastenfahrräder (Verkehrszeichen 314 mit Zusatzzeichen 1010-69). Die Anlagen dürfen per Definition allerdings nur durch Lastenfahrräder benutzt werden. Es fehlt bisher allerdings an einer Legaldefinition für das Lastenrad. Die StVZO definiert Fahrräder ohne weitere Unterscheidung (vgl. § 63a StVZO). Eine Begriffsdefinition eines Lastenrads findet sich im Nationalen Radverkehrsplan 3.0 des BMDV:

> *„Unter einem Lastenrad wird ein Fahrrad verstanden, das dem Transport von Lasten und/oder Personen dient und je nach Einsatzzweck mit verschiedenen An- und Aufbauten ausgerüstet ist. (auch: Cargobike, Transportrad)"*. (BMDV 2022a, S. 73).

Ob Spezialräder von Menschen mit Behinderungen dieser Definition genügen, ist unklar.[79] Gemäß StVZO sind sie „normale" Fahrräder (mehrspurig). Sie dürfen auf den für Lastenräder per Zusatzzeichen gekennzeichneten Abstellflächen ebenso wenig abgestellt werden, wie einspurige Regelfahrräder) (Fallstudie 16). Allerdings fallen unter die genannte Definition eines Lastenrads keine Kinderanhänger für Fahrräder sowie Handbikes (Zusatzgerät für einen Rollstuhl), die für Rad fahrende mit Mobilitätseinschränkungen ebenfalls von Bedeutung sind.

Die Kommunen haben die Möglichkeit, über die Stellplatzsatzung Festlegungen hinsichtlich der Zahl und Größe von Abstellanlagen für Spezialräder (einschließlich der Spezialräder für Menschen mit Behinderungen) zu treffen (Fallstudie 16).

3.5.2.4 ÖPNV

Es gibt Vorgaben für die Herstellung barrierefreier Fahrzeuge, es gibt Vorgaben für die Herstellung einer barrierefreien Infrastruktur. Die Regelungen sind in unterschiedlichen Rechtsnormen festgelegt. Die Schnittstelle Fahrzeug-Haltestelle ist bezüglich eines niveaugleichen Fahrgastwechsels als wesentliches Element einer barrierefreien Mobilitätskette nicht verbindlich (übergreifend) geregelt. Diesbezüglich besteht lediglich eine Zielvorgabe in einer DIN-Norm. Der Nahverkehrsplan ist derzeit kein geeignetes Instrument, um hier zu nachhaltigen Lösungen zu gelangen. Er behandelt Haltestellen in der Regel zwar nachrichtlich, wirkt aber nur auf die Aufgabenträger. Für den von den Baulastträgern verantworteten Bereich der Haltestelleninfrastruktur besteht keine Regelungsfunktion. In der Praxis beruht die Abstimmung an der Schnittstelle derzeit auf Freiwilligkeit bzw. der Motivation der Akteure vor Ort (vgl. beispielsweise Fallstudie 14).

Für den automatisierten Betrieb im ÖPNV konnten keine konkreten Regelungslücken identifiziert werden (Fallstudie 17). Grundsätzlich gelten die Anforderungen aus dem PBefG.

3.5.2.5 Eisenbahn

Vorgaben hinsichtlich der Barrierefreiheit von Fahrzeugen und für die Infrastruktur sind in der TSI PRM enthalten. Als wesentliches Element barrierefreier Mobilität sollte ein niveaugleicher Fahrgastwechsel an den Bahnsteigen ermöglicht werden.

Fahrgastinformationen werden nicht durchgängig im Zwei-Sinne-Prinzip ausgegeben. Die Deutsche Bahn AG gibt Kriterien für Maßnahmen an Bahnsteigen in der internen Richtlinie Ril 813 vor. Diese Maßnahmen richten sich nach den topografischen Gegebenheiten der Bahnsteige, der Anzahl der Reisenden, der Geschwindigkeit der Züge und der Art des Verkehrs mit dem Umfang der Güter- bzw. Personenzüge. Zum Schutz der Reisenden vor Gefahren aus dem Bahnbetrieb wird auf den Bahnsteigen die Begrenzung des Gefahrenbereichs markiert. Die akustische Ansage von Zügen erfolgt allerdings nicht in jedem Fall (Fallstudie 02).

[79] Den grundsätzlichen Modelltypen von Lastenrädern lassen sich die dreirädrigen Fahrräder, die von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen genutzt werden, nicht zuordnen (vgl. IVR 2022, S. 3 und ADAC 2023).

3.5.2.6 Luftverkehr

Die Flugzeughersteller bieten für bestimmte Flugzeugtypen bereits spezielle Lösungen für barrierefreies Reisen im Flugzeug an; beispielsweise kann mit wenigen Handgriffen aus zwei kleineren (Standard-)Toiletten eine Toilette mit größerem Bewegungsraum hergestellt werden, sodass die Sanitäranlage auch für Menschen im Rollstuhl nutzbar ist. Für eine weitergehende Barrierefreiheit in der Kabine fehlt es allerdings an konkreten und verbindlichen Vorschriften. Aufgrund eines Marktes im internationalen Wettbewerb sind nationale Alleingänge allerdings als nicht zielführend und schwer durchsetzbar einzustufen (Fallstudie 05).

Die VO (EG) 1107/2006 und die VO (EG) 261/2004 weisen in einigen Bereichen offensichtlich Lücken auf bzw. sind diese hinsichtlich der Maßnahmen nicht ausreichend konkret gefasst (Fallstudie 13). Dies führt in der Praxis dazu, dass Hilfeleistungen nicht angemessen und zielgerichtet bereitgestellt und durchgeführt werden können. Defizite bestehen aus Sicht der mit der Organisation und Durchführung betrauten Personen und Dienstleister beispielsweise hinsichtlich folgender Sachverhalte:

- Festlegungen zu Inhalten bei Schulungen im Umgang mit Fluggästen mit Behinderung (PRM-Fluggäste); hier wurde auch rückgemeldet, dass keine ausreichende Nachweispflicht (Kontrolle) bezüglich der Qualität der Schulungen;
- Konsequenzen im Zusammenhang mit falschen bzw. unvollständigen Informationen im Rahmen der verbindlichen Übermittlung von Passenger Service Messages (PSM);
- Dem „DAA-Labeling" (Kennzeichnung von persönlichen Hilfsmitteln, vor allem schweren Rollstühlen, die bis an das Gate mitgenommen werden dürfen); hier kann es am Zielflughafen dazu kommen, dass die Vorteile durch das DAA-Labeling nicht genutzt werden können;
- Regelungen im Zusammenhang bei der Betreuung von PRM bei notwendigen Übernachtungen (z. B. wenn Anschlussflüge nicht erreicht werden konnten oder bei Flugannullierungen). Der Anspruch auf Betreuungsleistungen ist gemäß VO (EG) 261/2004 zwar grundsätzlich geregelt. Allerdings bestehen teilweise Lücken, z. B. hinsichtlich einer evtl. erforderlichen Betreuung über Nacht;
- Einer Begrenzung der Anzahl von PRM je Flug. Sehr hohes Fluggastaufkommen von PRM (in der Regel saisonal bedingt) kann dazu führen, dass Dienstleistungen durch die PRM-Services aufgrund personeller und materieller Grenzen in Verbindung mit zeitlichen Vorgaben nicht in der gewünschten Qualität durchgeführt werden können.[80]

3.5.2.7 Schiffsverkehr

3.5.2.7.1 Seeschiffe

Die nationalen Regelungen bezüglich der Barrierefreiheit bei Seeschiffen enthalten keinerlei unmittelbare Festlegungen bezüglich der Herstellung der Barrierefreiheit auf den Schiffen. Es wird auf Rechtsakte der Europäischen Union verwiesen, die vor allem Nicht-Juristen schwer verständlich und unübersichtlich erscheinen. Die RL (EU) Nr. 2009/45/EG enthält nur relativ unverbindliche und wenig ergiebige Leitlinien („sollte"), wie die Anforderungen von Menschen mit Behinderungen auf Seeschiffen erfüllt werden könnten. Es fehlt mindestens ein Technisches Regelwerk, welches die Anforderungen etwas ausführlicher darstellt und übersichtlich zusammenfasst (vgl. ES-TRIN für den Binnenschiffsverkehr). Die Regelungen bezüglich der Anwendungen der Leitlinien bei Schiffen, deren Kiellegung vor

[80] Eine Aufstockung von Personal und Material ausgelegt auf zeitweise Nachfragespitzen erscheint nicht zuletzt aus wirtschaftlichen und betrieblichen Aspekten als fraglich.

dem Stichtag erfolgte, lassen aufgrund der Formulierungen einen großen Ermessensspielraum bezüglich des Maßnahmenumfangs und Maßnahmenspektrums („soweit dies wirtschaftlich vertretbar und durchführbar ist").

3.5.2.7.2 Binnenschiffe

Die Zugänglichkeit und die Nutzbarkeit der Schiffe können teils stark eingeschränkt sein, da Hilfeleistungen nach VO (EU) Nr. 1177/2010 (z. B. Unterstützung, um an Bord des Schiffes zu gelangen) infolge von Ausnahmetatbeständen nicht immer angeboten werden müssen. Insofern fehlen teils Kompensationsmaßnahmen, damit Menschen mit Behinderungen die Schiffe nutzen können. Im konkreten Fall war die (technische) Zugänglichkeit für einige Gruppen der Menschen mit Behinderungen nicht oder nur mit besonderer Erschwernis gegeben. Da die Schiffe im teilautomatisierten Betrieb mit lediglich einer Person als Besatzung betrieben wurden, waren Hilfeleistungen nach VO (EU) Nr. 1177/2010 nicht verpflichtend anzubieten (Fallstudie 19).

3.5.3 Erkenntnisse für die die Umsetzungspraxis

Aus den Ergebnissen der Fallstudienanalysen wurden erste Erkenntnisse für die Optimierung der Umsetzungspraxis abgeleitet. Diese Erkenntnisse dienten als Teil der Ergebnisse der Wirkungsanalyse im weiteren Projektverlauf als eine der Grundlagen zur Ableitung von Handlungsempfehlungen (vgl. Bild 2, S. 50).

3.5.3.1 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen

Behindertenbeauftragte oder Vertreter der Menschen mit Behinderungen, die Stellungnahmen zu Maßnahmen abgeben sollen, müssen die ihnen eingeräumten Rechte im Rahmen der Aufgabenwahrnehmung (z. B. Einsicht in Pläne) oftmals mit Nachdruck einfordern (z. B. Rückmeldungen im Zusammenhang mit der Fallstudie 01, Fallstudie 04).

Hingegen zeigen mehrere Fallstudien (bspw. die Fallstudien 02, 15 und 18) trotz auch dort teilweise vermerkter Defizite auf, dass eine begleitende und frühzeitige Beteiligung erkennbar bessere Ergebnisse im Sinne der Barrierefreiheit bringt.

In der Fallstudie 12 war zu erkennen, dass eine Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der konkreten Planung nicht zwingend für jeden Fall erforderlich ist. Konkrete Maßnahmen wurden im Vorfeld auf Grundlage eines Forschungsvorhabens, in welchem Menschen mit Behinderung beteiligt waren, entwickelt und anschließend in die Technischen Regelwerke überführt.

3.5.3.2 Verkehrsträgerübergreifende Aspekte

3.5.3.2.1 Schnittstellen

Barrierefreiheit funktioniert nur, wenn sie ganzheitlich betrachtet wird. Dies wird an vielen Beispielen deutlich, wenn man die **Schnittstellen** betrachtet:

- Wenn Fahrzeuge und Infrastruktur nicht zueinander passen, dann kann keine (vollständige) Barrierefreiheit erreicht werden (Fallstudien 09 und 16 bzw. Fallstudie 14 als best practice).
- Problem der durchgängigen Planung oder eines durchgängigen Betriebs: Wegeketten, die mit unterschiedlichen Verkehrsmitteln oder auch unterschiedlichen Anbietern zurückgelegt werden, stellen oftmals eine besondere Herausforderung dar. Jeder Übergabepunkt kann eine „Sollbruchstelle" sein (bezüglich der technisch oder der betrieblich umgesetzten Barrierefreiheit, z. B. Fallstudie 05). So ist es bspw. den Mitarbeitern der DB-Mobilitätsservicezentralen

aus versicherungsrechtlichen Gründen nicht möglich, Fahrgäste während des Umstiegs vom SPNV oder SPFV zum übrigen ÖPNV außerhalb des DB-Bereichs durchgehend zu begleiten (Fallstudie 02).

- Problem der durchgängigen Finanzierung: Die Umsetzung von Maßnahmen im Zuge von Wegeketten, die mehrere Bauabschnitte oder den Verantwortungsbereich mehrerer Anbieter (Verkehrsträger) umfassen, ist häufig schwierig. Am Flughafen Köln-Bonn (Fallstudie 05) scheitert eine durchgängige Mobilitätskette zwischen Bahnhof und Flughafen beispielsweise daran, dass bisher keine vertragsrechtliche Einigung über die Finanzierung der Leistungen erzielt werden konnte. (Fallstudien 05, 06).
- Komplexere Reiseketten können grundsätzlich besser funktionieren, wenn die Verantwortung in einer Hand liegt. So erstreckt sich die Verantwortung des Betreibers bei der Fallstudie 03 nicht nur auf das Schiff und die Hafenterminals, sondern dieser zeichnet sich auch für die Infrastruktur des Bahnhofs auf der Festlandseite sowie den Zubringerverkehr (Fahrzeuge und Infrastruktur) auf der Inselseite verantwortlich. Probleme bleiben dennoch bestehen, da der Betrieb der Zubringerverkehre auf der Festlandseite in der Hand Dritter liegt und es hier regelmäßig zu Kommunikationsdefiziten kommt (Fallstudie 03).

3.5.3.2.2 Ansprechpartner vor Ort

Kommunale **Behindertenbeauftragte** im Dienst der Verwaltung sollen unabhängig urteilen. Durch das Dienstverhältnis kann in der Praxis aber durchaus Befangenheit bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen bestehen (Zielkonflikte innerhalb der Verwaltung, Rückmeldung im Zusammenhang mit Fallstudie 01).

Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg: Es gibt **„Kümmerer"** in Planungs- und Baubehörden sowie Verkehrsunternehmen, die sich in ihrem Zuständigkeitsbereich kontinuierlich und nachdrücklich für Barrierefreiheit einsetzen. Dort können viele Dinge bewegt werden. Wo diese „Kümmerer" fehlen, ergeben sich oftmals nur begrenzte Fortschritte. Wesentlich in diesem Zusammenhang ist auch die politische „Rückendeckung" (Erkenntnisse beispielsweise aus Fallstudien 01, 03, 11, 12 und 14).

Insbesondere bei kleineren Gebietskörperschaften fehlen **Ansprechpartner** bei den Menschen mit Behinderungen, z. B. ein Behindertenbeirat oder für einzelne Akteure sind die Kontaktpersonen nicht bekannt. Dadurch gibt es einen Mangel an „Experten in eigener Sache". Dies betrifft bestimmte Formen von Beeinträchtigungen besonders (z. B. Menschen mit Hörschädigungen oder kognitiven Beeinträchtigungen, vgl. Erkenntnisse aus den Fallstudien 06, 11 und 19).

Es fehlt in verschiedenen Ebenen (Planer, Entscheider) an ausreichendem **Sachverstand.**[81] Dies wird u. a. der mangelnden Bedeutung des Themas bei der fachlichen Aus- und Weiterbildung zugeschrieben. Benannt wurde dieses Problem bspw. in den Fallstudien 01 und 18. Auch bei Behindertenbeiräten oder Vertretern der Menschen mit Behinderungen ist die fachliche Kompetenz für Diskussionen auf Augenhöhe nicht immer vorhanden. Hier spielen Faktoren wie die ehrenamtliche Tätigkeit, die Vielfalt der Einzelthemen (z. B. Verkehr mit unterschiedlichen Verkehrsträgern, Hochbau) sowie fehlende personelle Ressourcen eine Rolle. Dies wurde beispielsweise in den Fallstudien 01, 04 und 06 deutlich.

[81] Diese Einschätzung wurde von den Akteuren selbst geäußert.

3.5.3.2.3 Finanzierung

Bei wesentlichen Gesetzesänderungen, die **Fördermittelanträge** nach sich ziehen können, muss der Fördermittelgeber seine Strukturen frühzeitig darauf einrichten (personelle Ressourcen, Erkenntnis aus der Fallstudie 14).

3.5.3.2.4 Bewertung der Barrierefreiheit

Barrierefreiheit wird oftmals noch mit **„rollstuhlgerecht"** gleichgesetzt. Bei neueren Maßnahmen ist allerdings erkennbar, dass zunehmend sensorische Behinderungen (bei Infrastrukturmaßnahmen in der Regel Anforderungen von blinden und sehbehinderten Menschen) berücksichtigt werden (Aussage z. B. aus Fallstudien 01, 04).

Der erweiterte **Nutzen der Barrierefreiheit** (Nutzen für eine größere Zielgruppe) wird oft nicht gesehen („Der Aufzug ist doch nur für Rollstuhlnutzende"). In diesem Zusammenhang hat sich teilweise immer noch die Ansicht „barrierefrei = teuer" in den Köpfen verfestigt (Aussage z. B. aus Fallstudie 04).

3.5.3.3 Nahmobilität (Fuß- und Radverkehr, Mikromobilität)

Eine verbindliche Anwendung von Standards zum barrierefreien Bauen (beispielsweise auch in Form von Regelbauweisen) reduziert die notwendigen Abstimmungsprozesse zwischen Fachverwaltung und Menschen mit Behinderungen bzw. deren Vertreterinnen und Vertretern. Dies spart Zeit und personelle Ressourcen, da nur größere Projekte einer Einzelfallabstimmung bedürfen (Fallstudie 11).

Es fehlen Daten über Spezialräder oder Handbikes, weshalb der konkrete Bedarf von den Kommunen nicht bestimmt werden kann, um eine Angebotsplanung umzusetzen. Konkreter Bedarf im Einzelfall kann allerdings „auf Zuruf" kurzfristig abgedeckt werden (Fallstudie 16). Zudem ist es unklar, ob vom Platzangebot adäquate Abstellanlagen, die für Lastenfahrräder eingerichtet und entsprechend gekennzeichnet sind (Zusatzzeichen), nach derzeitiger Rechtslage durch andere Räder (z. B. dreirädrige Spezialräder) oder Handbikes und Kinderanhänger benutzt werden dürfen (siehe auch Abschnitt 3.5.2.3).

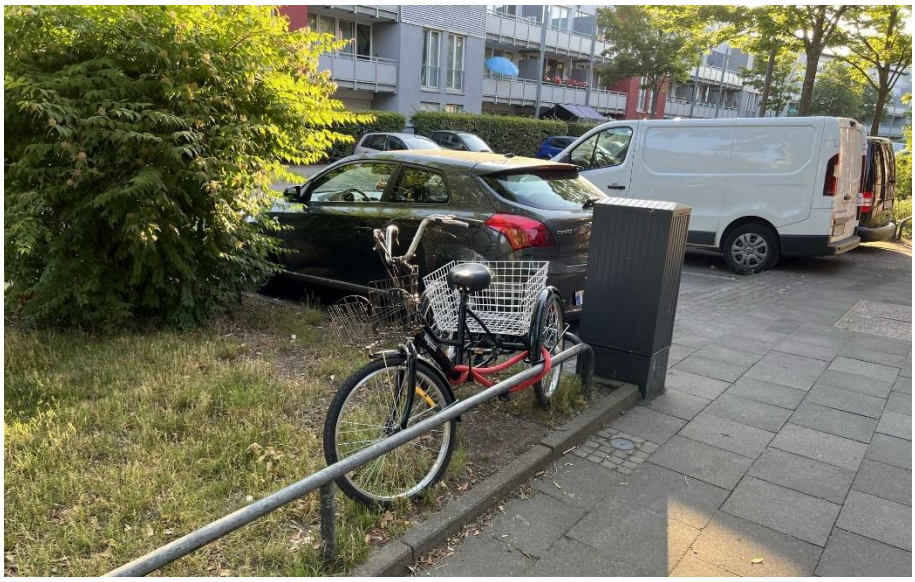

Bild 11: Spezialrad abgestellt außerhalb einer adäquaten Abstellanlage (Foto: Boenke)

3.5.3.4 Straßenverkehr (Kfz)

Die Fallstudie 12 hat gezeigt, dass in Straßentunneln im Zuge von Bundesfernstraßen in Deutschland umfassende Maßnahmen umgesetzt werden, um auch Menschen mit Mobilitätseinschränkungen im

Ereignisfall eine Selbstrettung zu ermöglichen (Bild 12).[82] Die Entwicklung und Implementierung von Maßnahmen sind unmittelbare Folge der gesetzlichen Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene zur Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen auf Bundesfernstraßen einschließlich Straßentunneln. Das Wissen über Sicherheitsmaßnahmen im Tunnel im Allgemeinen und für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen im Besonderen ist nicht weit verbreitet – trotzdem es beispielsweise Informationsbroschüren der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) gibt, die allerdings nicht spezifisch auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen bzw. entsprechende Maßnahmen im Straßentunnel eingehen. Dieses Beispiel ist nur eines unter mehreren, bei denen Maßnahmen für die Verbesserung der Barrierefreiheit einem Großteil der Zielgruppe nicht bekannt sind. Andere Beispiele sind die inzwischen weit verbreiteten Zusatzeinrichtungen für blinde und sehbehinderte Menschen an Lichtsignalanlagen oder Nahfelderkennung[83] bei Aufzügen in unterirdischen Haltestellen. Hier sollte eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit der jeweils betroffenen Akteure – auch durch die Behindertenverbände selbst – erfolgen, um Maßnahmen in der Zielgruppe bekannt zu machen („Tue Gutes und sprich darüber").

Bild 12: Notausgang im Straßentunnel mit Bodenindikatoren und Taster für die Anforderung von Hilfe im zwei-Sinne-Prinzip (Foto: Boenke)

Eine Ortsbegehung bei der Festlegung personengebundener Parkplätze für Menschen mit Behinderungen sollte durch die Mitarbeitenden der Stadt zusammen mit Antragstellenden erfolgen, um einen geeigneten Parkstand sowie begleitende Maßnahmen (z. B. Bordabsenkungen) festzulegen. Auch

[82] Eine Notfallsituation kann für jeden Menschen eine besondere psychische Belastung darstellen, die rationales Denken und Handeln beeinflussen. Insofern können auch Menschen ohne eine spezifische Einschränkung in einer Notfallsituation von leicht verständlichen Gestaltungen unmittelbar profitieren.

[83] Dabei handelt es sich um Sensoren zur Rauchdetektion, mit deren Hilfe Aufzüge trotz eines Brandalarms in einer unterirdischen Haltestelle dazu genutzt werden können, an die Oberfläche zu gelangen. Die Aufzüge bleiben, solange im Betrieb, wie der Bereich als rauchfrei erkannt wird.

deshalb, weil es im Antragsverfahren Erfahrungen nach zu lückenhaften Angaben kommen kann, welche wesentlichen Einfluss auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Parkierungsfläche haben können (Fallstudie 07).

Neben der Kenntnis über die Anzahl und Lage der Parkmöglichkeiten, spielt für Berechtigte die Kenntnis über die Verfügbarkeit (räumlich, aber vor allem zeitlich) eine Rolle. Hier könnten neue (digitale) Technologien zukünftig eine Hilfe sein, indem der Belegungsgrad beispielsweise im Internet oder über Apps und Navigationssysteme abrufbar ist (ggf. sogar zeitweise Reservierungen, Vorschlag im Rahmen der Fallstudie 07).

3.5.3.5 ÖPNV

Infrastruktur und Fahrzeuge müssen zusammen betrachtet werden, um eine vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen. Eine koordinierte Vorgehensweise unter Federführung einer Stelle kann hier (Fallstudie 14).

Fahrgastinformation spielt eine wesentliche Rolle für barrierefreie Mobilitätsketten – im Regelbetrieb, aber vor allem bei nicht geplanten Störungen (Fallstudie 15).

Schulungen für das Fahrpersonal sind wichtig, um für die Belange der Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren. Dies gilt vor allem für Verkehre, die vom Regelbetrieb abweichen (z. B. Schienenersatzverkehr, Fallstudie 15). Die bisher bereits verpflichtend durchzuführenden Schulungen für das Fahrpersonal decken oft nicht alle Aspekte ausreichend ab. Hier wird insbesondere eine fehlende Sensibilisierung im Umgang mit betroffenen Fahrgästen benannt, wenn bspw. Klapprampen nicht oder nur auf nachdrückliche Forderung angelegt werden, wie kritisiert wurde (Fallstudie 15). Aus den Erfahrungen der Gutachter ist zudem bekannt, dass beispielsweise im Busverkehr Haltestellen mit Sonderborden aufgrund fehlender Sensibilisierung oder Schulung regelmäßig nicht korrekt angefahren werden, wodurch ein optimales Zusammenspiel von Fahrzeug und Infrastruktur nicht gegeben ist, da große Spalt- und Stufenmaße verbleiben (Bild 13).

Bild 13: Oftmals das Problem fehlender Schulung – zu großer Abstand eines Busses von der Haltekante (Foto: Boenke)

Bei Verkehren, die im PBefG geregelt sind, werden teilweise und zunehmend kleinere Fahrzeuge (Pkw) eingesetzt und betrieben, z. B. im Linienbedarfsverkehr gemäß § 44 PBefG. Diese Bedarfsverkehre als Teil des ÖPNV können durch technische und betriebliche Maßnahmen weitgehend barrierefrei gestaltet und betrieben werden (es gelten grundsätzlich die Anforderungen aus § 8 Abs. 3 PBefG). Im analysierten Fallbeispiel waren Maßnahmen für die Mitnahme von Menschen mit Rollstuhl (sofern Umsetzen aus dem Rollstuhl möglich) und zur Unterstützung von Menschen mit sensorischen Einschränkungen (z. B. visuelle Kontraste, Induktionsanlage) umgesetzt. Allerdings sind die Fahrzeuge nicht für die Beförderung von Menschen im Rollstuhl, die nicht umgesetzt werden können, ausgelegt. Insofern ist diese

Teilgruppe von der Nutzung dieses Angebotes bisher ausgeschlossen. Da die Verbreitung dieser Systeme vor allem im ländlichen Raum zunehmen dürfte, besteht hier ein Praxisproblem.

Störungen in der regulären Mobilitätskette stellen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und damit auch für die Informationsdarbietung eine besondere Herausforderung dar. Bereits bei geplanten Störungen lässt sich Verbesserungspotenzial erkennen (Fallstudie 15).

3.5.3.6 Fernverkehr

3.5.3.6.1 Fernlinienbusse

Das Fahrpersonal der Fernlinienbusse hat die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten einzuhalten. In den Zeiten der Fahrtunterbrechung dürfen keine anderen Arbeiten ausgeführt werden. Dies betrifft auch Hilfeleistungen für mobilitätseingeschränkte Fahrgäste, beispielsweise die Bedienung des Hubliftes oder das Auslegen der Rampe. In der Betriebspraxis wird dieser zeitliche Mehrbedarf in der Regel bei der Fahrplangestaltung nicht berücksichtigt. Dies erschwert unterwegs insbesondere einen eventuell notwendigen Toilettengang für Fahrgäste im Rollstuhl (Erkenntnisse aus Fallstudie 04, Bild 14).

Schulungen für das Fahrpersonal sind wichtig, um für die Belange der Menschen mit Behinderungen zu sensibilisieren (Fallstudie 04).[84]

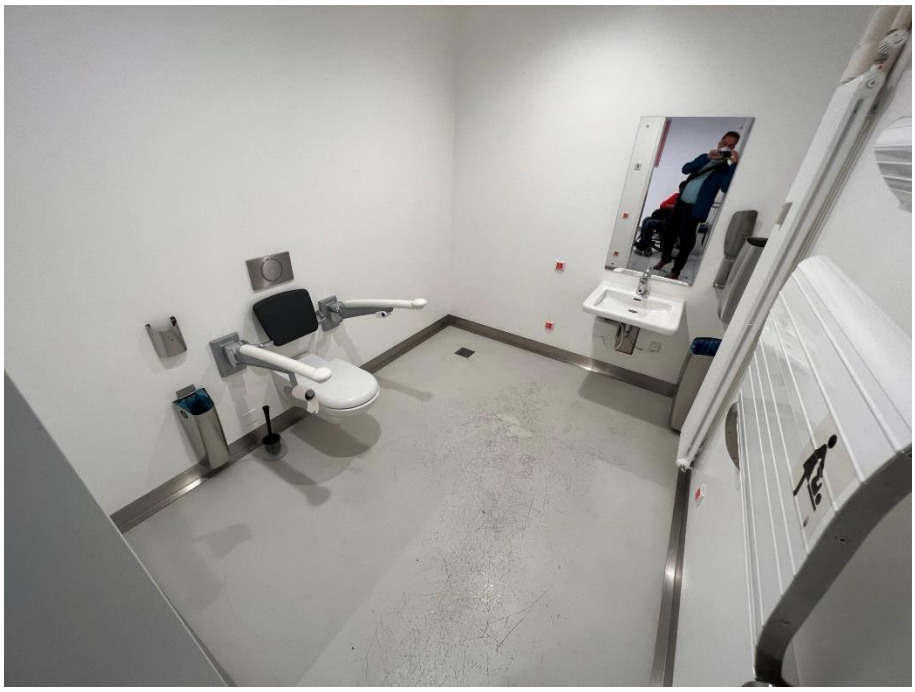

Bild 14: Barrierefreie Sanitäranlage am ZOB, aber für Fahrgäste im Rollstuhl Probleme unterwegs (Foto: Boenke)

[84] Hinweis: Die Bedeutung von Schulungen für das Personal aus Sicht der Menschen mit Behinderungen hat sich im Projekt auch im Regelungsbereich des ÖPNV gezeigt und es wurden entsprechende Handlungsempfehlungen formuliert. Im Rahmen der Fallstudien wurden Schulungen des Personals beim Personenverkehr mit Bussen allerdings nur im Zusammenhang mit dem Fernbuslinienverkehr erwähnt, weshalb ein entsprechender Hinweis beim ÖPNV in diesem Arbeitspaket (Abschnitt 3.5) fehlt.

3.5.3.6.2 Eisenbahn

Infrastruktur und Fahrzeuge passen nicht immer zusammen. Grundsätzlich obliegt es den Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen und den Eisenbahn-Verkehrsunternehmen in gemeinsamer Abstimmung geeignete Maßnahmen zu ergreifen und eine adäquate Teilhabe von mobilitätseingeschränkten Reisenden sicher zu stellen, sofern keine technischen Lösungen verfügbar sind, beispielsweise durch Servicedienste. In der Praxis ist allerdings nicht immer Hilfestellung verfügbar, wie beispielsweise die Dienste der Mobilitätsservicezentrale, da dieser Service der DB AG nicht alle im Fernverkehr bedienten Bahnhöfe abdeckt (wie bspw. in Fallstudie 09 festgestellt wurde).

Beim barrierefreien Umbau von Bahnhöfen gibt es durchaus positive Beispiele, in denen Akteure inklusive der Betroffenen durch die Vorhabenträger kontinuierlich in die Planungen einbezogen werden. Für Behindertenvertreter, und Verbände waren die Zuständigkeiten immer klar und es war ein zentraler Ansprechpartner für die Betroffenen vorhanden (Fallstudie 02).

3.5.3.7 Luftverkehr

Mobilität für Menschen mit Behinderungen im Luftverkehr ist derzeit noch stark durch Hilfeleistungen geprägt (vgl. Bild 15). Barrierefreies Reisen in Flugzeugen ist für einige Gruppen von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nur schwer oder gar nicht möglich. Beispielsweise können Menschen im Rollstuhl, die nicht umgesetzt werden können, derzeit nicht fliegen. Aufgrund eines Marktes im internationalen Wettbewerb und eines begrenzten Anbietermarktes für große Passagierflugzeuge (praktisch nur zwei Hersteller) sind Fortschritte vor allem bei den Flugzeugen nur sehr langsam zu erreichen. Die technischen Möglichkeiten für die barrierefreie Gestaltung von Luftfahrzeugen sollten vertieft untersucht werden. Hier können Erfahrungen aus den USA[85] als Grundlage dienen.

Die für den allgemeinen Flugverkehr zugrunde gelegte Standard-Umsteigezeit (Minimum Connecting Time) kann für den Transitverkehr mit PRM in Abhängigkeit der Form der Beeinträchtigung oder der notwendigen Wege am Transitflughafen zu knapp bemessen sein.[86] Bei der Buchung sollten PRM deutlich auf die veranschlagte Zeit hingewiesen werden, um ggf. eine alternative Verbindung wählen zu können.[87] Die technischen und organisatorischen Möglichkeiten für eine Anpassung der MCT bei PRM-Fluggästen sollten überprüft und möglichst erweitert werden, um ein größeres Zeitfenster für Umstiege wählen zu können (Fallstudie 13).

Zeitdruck bzw. wirtschaftliche Aspekte (möglichst kurze Standzeiten an der Fluggastbrücke oder auf dem Rollfeld) können dazu führen, dass Hilfeleistungen nicht wie gewünscht durchgeführt werden können. Ein hemmender Faktor ist z. B. ein möglichst frühes Boarding der Passagiere, welches das eigentlich vorgesehene vorzeitige Betreten des Flugzeugs (Pre-Boarding) für PRM und damit Abläufe bei den Hilfeleistungen stören kann (Fallstudien 05 und 13).

[85] Entsprechende Vorgaben des Department of Transport (DoT).

[86] Siehe dazu auch BGH, Urteil vom 20.06.2023.

[87] Sofern diese verfügbar ist.

Bild 15: Station (Call-Point) zur Anforderung von Hilfeleistungen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen an einem Flughafen (Foto: Boenke)

Vorgaben zur Vermeidung von Diskriminierung stehen teils im Widerspruch dazu, im Sinne der PRM angemessene oder zielgerichtete Hilfeleistungen bereitstellen oder Ressourcen effizient einsetzen zu können. Hier wären aus Sicht der hilfeleistenden Organisationen teilweise genauere Kategorien oder eine zusätzliche Kennzeichnung von PRM mit Blick auf konkrete Anforderungen bei Hilfeleistungen wünschenswert. Beispielsweise bei Menschen mit Rollstuhl, die aufgrund ihrer Körpermaße einen XXL-Rollstuhl benötigen. Informationen dienen dazu, bei der Abholung den passenden Rollstuhl oder ggf. geeignetes Personal (Körperkräfte, Stichwort „Umsetzen“) bereitstellen zu können (Fallstudien 05 und 13).

3.5.3.8 Schiffsverkehr

Insbesondere auf Gewässern mit Tidenhub besteht in der Herstellung der barrierefreien Zugänglichkeit der Schiffe für bestimmte Personengruppen mobilitätseingeschränkter Menschen eine große technische Herausforderung, die aufgrund von Ausnahmetatbeständen bei den Hilfeleistungen nicht überall durch organisatorische Maßnahmen ausgeglichen werden kann (Fallstudien 03, 19). Insbesondere bei kleineren Schiffen, auf denen personelle Hilfeleistungen nicht verbindlich vorgeschrieben sind, spielen zielführende technische Lösungen eine größere Rolle. Hier sind ggf. auch technische Weiterentwicklungen und Innovationen gefragt (vgl. Bild 16).

Bild 16: Besondere Erschwernis für Fahrgäste im Rollstuhl – Zugang zu einer Fähre über eine Fahrgastbrücke mit steilen Rampen (Foto: Boenke)

Als Bestandteil des lokalen ÖPNV sind die Abfahrtzeiten der Schiffe auch in die Fahrplanauskunft einbezogen (Fallstudie 19). Dort werden allgemeine Hinweise gegeben, dass es zu bestimmten Zeiten (je nach Tidenstand) zu besonderen Erschwernissen für bestimmte Fahrgastgruppen kommen kann. Als eine schnell umzusetzende Maßnahme wurde vorgeschlagen, die Fahrplanauskunft mit dem Tidenkalender zu verknüpfen. Damit würden Informationen bei einer konkreten Verbindungsauskunft möglich.

3.6 Interviews mit den Behindertenverbänden

3.6.1 Ziele der Interviews

Es wurden insgesamt elf ausführliche Interviews mit Expertinnen und Experten von bedeutenden Behindertenverbänden aus Deutschland geführt. Acht dieser Verbände sind auf Bundesebene gemäß SBG/BGG anerkannt (Tabelle 4). Dabei wurde das gesamte Spektrum von Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen einbezogen, also Menschen mit motorischen, sensorischen und kognitiven Behinderungen. Die Interviews dienten dem Ziel, eine Wirkungsanalyse der gesetzlichen Regelungen und Planungsinstrumente sowie „weicher Faktoren" zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität aufgrund der Erfahrungen der befragten Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen. Neben Barrieren durch physische Elemente (Infrastruktur, Fahrzeuge), wurde auch die Barrierefreiheit digitaler Elemente (Information, Kommunikation) betrachtet. Ein weiterer Schwerpunkt in den Interviews widmete sich zudem dem Themenfeld Beteiligung der Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Verfahren.

Tabelle 4: Übersicht über die befragten Behindertenverbände

Laufend Nr.	Verband	anerkannt nach SGB/BGG
1	Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e. V. (ABiD)	Ja
2	BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V.	Nein
3	Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e. V. (BSK)	Ja
4	Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (DBSV)	Ja
5	Deutscher Gehörlosenbund e. V. (DGB)	Ja
6	Deutscher Schwerhörigenbund e. V. (DSB)	ja
7	Dachverband integratives Planen und Bauen DIPB e. V.	Nein
8	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e. V. (ISL)	Ja
9	Lebenshilfe Berlin (FED)	Nein
10	Selbsthilfevereinigung von Menschen mit Netzhautdegenerationen Pro Retina e. V.	Ja
11	Sozialverband VdK Deutschland e. V.	Ja

3.6.2 Methodisches Vorgehen

Die jeweils etwa zweistündigen Interviews wurden auf Grundlage eines ausführlichen Fragenkatalogs geführt, der sich in fünf Fragenblöcke gliederte (vgl. Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Anlage 2.3). Bei den Fragen ging es vor allem um den Blickwinkel der Menschen mit Behinderungen, die der betreffende Verband vertritt, sowie auch um persönliche Eindrücke der Interviewpartnerinnen und -partner.

Leitfragen des Interviews waren:

- Wie würden Sie die Entwicklung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität in den letzten 20 Jahren allgemein und aus Sicht der von Ihnen vertretenen Gruppe(n) der Menschen mit Behinderungen beschreiben?
- Wie ist der derzeitige Rechtsrahmen (Gesetze und Verordnungen) zur Herstellung der Barrierefreiheit in seiner Wirkung für die von Ihnen vertretene Gruppe der Menschen mit Behinderungen zu bewerten?
- Wie sind diese gesetzlich verankerten Planungsinstrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Hinblick auf ihre Wirkung in der Praxis zu bewerten?
- Welche Rolle spielen weitere Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit (sogenannte „weiche Faktoren", z. B. Öffentlichkeitsarbeit, finanzielle Förderung)?
- Wie ist die Beteiligung vom Menschen mit Behinderungen in den verschiedenen Verfahren zu beurteilen?
- Welche besonderen Hemmnisse und bedeutsamen Konflikte gibt es in der Praxis?

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner haben sämtlich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einzelne Fragen nicht zu beantworten, und Punkte, die Ihnen besonders wichtig schienen bzw. zu denen sie vertiefte Spezialkenntnisse hatten, ausführlich im freien Gespräch zu behandeln.

Um aus den Gesprächen belastbare Handlungsempfehlungen abzuleiten, wurden die protokollierten Aussagen nach wissenschaftlichen Kriterien bewertet, d. h. aufbauend auf den Ergebnissen aus der Grundlagenanalyse und den Fallstudien , der Auswertung von zahlreichen Literaturquellen (insbesondere fundierter wissenschaftlicher Studien), den langjährigen Erfahrungen und vertieften Kenntnissen der AN aus zahlreichen Projekten im Handlungsfeld Barrierefreiheit sowie wichtigen Beiträgen anderer bedeutender Akteure kritisch analysiert.

3.6.3 Grundsätzliche Hinweise zur Einordnung der Aussagen

Die Resultate der Interviews mit den Vertreterinnen und Vertretern der Behindertenverbände spiegeln die Wahrnehmung berechtigter Interessen von Menschen mit Behinderungen wider. Wenngleich kaum dogmatische Forderungen aufgestellt wurden, werden von anderen Akteuren, insbesondere den Aufgaben- und Verkehrsträgern, in mehreren Punkten abweichende bzw. zum Teil (relativ selten) gegensätzliche Positionen vertreten.

3.6.4 Ergebnisse und Fazit

3.6.4.1 Gesamtbewertung der Interviews

Die elf Interviews waren im Sinne der Aufgabenstellung sehr ergiebig. Bemerkenswert ist, dass:

- Kaum unterschiedliche Auffassungen zwischen den verschiedenen interviewten Personen gab, sondern lediglich in Abhängigkeit von ihren jeweiligen Erfahrungen, Kompetenzen und Interessen verschiedene Schwerpunkte gesetzt wurden;
- Die Aussagen weitgehend mit Ergebnissen der übrigen Arbeitspakete korrespondieren;
- Die Äußerungen zu großen Teilen mit Erfahrungen, Kenntnissen und Einschätzungen des AN übereinstimmen;
- Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen in ihren Antworten und Statements erzielte Fortschritte zu würdigen wissen, auf Positivbeispiele hinweisen, und eine Reihe konstruktiver Vorschläge unterbreiten, ohne auf das Aufzeigen von Defiziten zu verzichten.

Von den interviewten Expertinnen und Experten wurden auch Gegebenheiten und Probleme benannt, die nicht unter die Aufgabenstellung für diese Evaluierung fallen (z. B. barrierefreies Bauen, erwartete Wirkungen jüngster Gesetzgebungen bzw. -novellierungen, Anwendung der Deutschen Gebärdensprache außerhalb des Verkehrsbereichs). Diese Punkte wurden im Bericht (nur) insoweit dargestellt, als sie für das Gesamtverständnis dienlich sind.

Zur Objektivierung war es geboten, die betreffenden Stellungnahmen einer kritischen Analyse zu unterziehen. Kriterien dieser Analyse waren:

- Langjährige Erfahrungen und vertiefte Kenntnisse der AN im Bereich Barrierefreiheit sowie gesicherte aktuelle Beobachtungen,
- vorliegende wissenschaftliche Veröffentlichungen und einschlägige Gutachten,
- Rückmeldungen von für die jeweiligen Themen zuständigen Referaten des BMDV sowie
- Erörterungen der Mitglieder des Projektbeirats sowie der Teilnehmer des ersten Workshops, einschließlich Beiträgen relevanter Akteure.

Dabei wurde deutlich, dass einige Aussagen nicht unwidersprochen bleiben konnten, bzw. einer Relativierung oder Nuancierung bedurften oder z. T. aus Verständnisgründen zu erläutern waren. Außerdem

wurden zu vielen Einzelpunkten Ergänzungen vorgenommen, um ein vollständiges Gesamtbild zu erhalten, und eventuelle Missverständnisse infolge singulärer Auswahl zu vermeiden.

Als Gesamtergebnis ermöglicht dieser Teil der Wirkungsanalyse, grundsätzliche und detaillierte, gut begründete Handlungsempfehlungen abzuleiten. Da zahlreiche relevante Aussagen mit z. T. hohem Detaillierungsgrad getätigt wurden, werden im Fazit nur die Punkte besonderer Bedeutung zusammengefasst in knapper Form wiedergegeben.[88]

3.6.4.2 Grundsätze

Die Entwicklung in den letzten 20 Jahren hat zu deutlichen Verbesserungen bei der Barrierefreiheit im Verkehr geführt. Dies lässt sich festmachen an:

- Neuen und weiterentwickelten gesetzlichen Regelungen auf EU-, Bundes- und Landesebene;
- Dem Umfang der finanziellen Förderung, um Barrierefreiheit im Verkehr herzustellen;
- Der Verbreitung neuer technischer Entwicklungen (z. B. der Niederflurtechnik für Busse und Bahnen) sowie wesentlichen Fortschritten infolge der Digitalisierung;
- Der Weiterentwicklung Technischer Regelwerke;
- Einem Bewusstseinswandel und damit gestiegenem Verständnis der Öffentlichkeit für Menschen mit Behinderungen.

Im Übrigen hat der mit dem Erlass des BGG im Jahre 2002 eingeleitete Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik auch hinsichtlich der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr einen dynamischen Prozess initiiert, der zu ständigen qualitativen und quantitativen Weiterentwicklungen geführt hat.

Allerdings darf der Zeithorizont nicht außer Acht gelassen werden, wenn Fortschritte bewertet werden. 20 Jahre seit dem Erlass des BGG sind ein langer Zeitraum, und das Ziel eines problemlosen, allumfassenden und damit für alle Menschen in Stadt und Land selbstbestimmten Mobilität ist noch längst nicht erreicht. Die Herstellung der Barrierefreiheit dauert nach Auffassung der Behindertenvertreterinnen und Vertreter in vielen Bereichen zu lang.

In nahezu allen Bereichen besteht noch Weiterentwicklungspotenzial und Handlungsbedarf. Defizite bestehen vor allem in der Umsetzungspraxis.

Nachholbedarf besteht noch bei vielen Akteuren hinsichtlich der Erlangung von Fachkompetenz der barrierefreien Mobilität. Über wesentliche Grundkenntnisse sollten alle verantwortlichen Akteure (Planende, Bauausführende, Betreibende und Entscheidungstragende sowie Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen) verfügen. Aber auch in der Spitze wären Verbesserungen wünschenswert (Vergrößerung der Zahl Planender mit vertieften Kenntnissen und einschlägigen Praxiserfahrungen sowie von Fachplanern für Barrierefreiheit).

Den Behindertenverbänden mangelt es an Professionalität. Eine personelle Verstärkung im hauptamtlichen Bereich und die Steigerung der bestehenden Bemühungen um intensive Aus- und Fortbildung aller Aktiven setzt eine Erhöhung der finanziellen Ressourcen voraus.

Menschen mit Behinderungen sind weiterhin im öffentlichen Verkehrsraum auf Rücksichtnahme und situativ auf personelle Hilfestellung angewiesen. Vor allem in der Zwischenzeit – bis zur Herstellung

[88] Eine ausführliche Darstellung der Aussagen der Vertreterinnen und Vertreter der Menschen mit Behinderungen inklusive einer kritischen Analyse durch die AN findet sich in Anhang 3 – Wirkungsanalyse, Kapitel 2. Im Folgenden wird eine Zusammenfassung der Ergebnisse mit wesentlichen Punkten dargestellt.

barrierefreier Nutzbarkeit in allen Mobilitätsbereichen – benötigt ein Teil dieser Menschen technische und/oder personelle Hilfen („Vorkehrungen" gemäß UN-BRK).

Der Bewusstseinswandel („Selbstbestimmte Teilhabe" statt „Fürsorge") sollte weiterhin durch intensive Öffentlichkeitsarbeit, zu der alle Akteure aufgerufen sind, gefördert werden, um die Akzeptanz vorhandener und neuer rechtlicher Vorgaben und umzusetzender Maßnahmen zu steigern.

Barrierefreiheit sollte bei allen Neuanlagen und Beschaffungen von Anfang an beachtet werden.

Im Bestand besteht z. T. erheblicher Nachholbedarf.

Kostengesichtspunkte sollten allein kein Grund sein, sachlich gebotene Maßnahmen zu Herstellung der Barrierefreiheit gänzlich abzulehnen (grundsätzlicher Ausschluss der „Verhältnismäßigkeit"). Relativ hohe Kosten können allerdings Anlass dafür sein, nach (möglichst gleichwertigen) Alternativen zu suchen, oder eine Maßnahme in der Priorität herabzustufen.

In der Konzeption und der Detailplanung von Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit sollten Anforderungen aller Gruppen von Menschen mit Behinderungen (gemäß der Definition der UN-BRK) – soweit irgend machbar – berücksichtigt werden, d. h. also auch Menschen mit kognitiven oder multifunktionalen Beeinträchtigungen.

Wichtiger Bestandteil für die uneingeschränkte barrierefreie Nutzbarkeit ist die Bildung unterbrechungsfreier Mobilitätsketten. Dabei sollten alle Verkehrsträger (auch Taxen, Sonderfahrdienste und touristischer Verkehr) einbezogen werden. Lücken in den Mobilitätsketten sollten prioritär geschlossen werden.

Besonderes Augenmerk sollte den „Schnittstellen" zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern gewidmet werden (Gestaltung der Umsteigepunkte und betriebliche Abstimmung). Ebenso wichtig ist die Optimierung der „Schnittstellen" zwischen Fahrzeugen und Haltestellen.

Vorteile der Digitalisierung, dazu zählen u. a. dynamische Fahrgastinformationen, schnelle Übermittlung von Störungsmeldungen sowie Navigationssysteme, insbesondere für blinde und stark sehgeschädigte Menschen, sind bereits sehr deutlich erkennbar. Die Digitalisierung sollte, gerade auch im Interesse von Menschen mit Behinderungen, mit Nachdruck weiter vorangebracht werden.

Analoge Anlagen und Services sollten im Bereich Mobilität im Interesse „digitalisierungsferner" Menschen aufrechterhalten bleiben, und nicht etwa mit dem Hinweis auf digitale Alternativen abgebaut werden.

Es wird auch künftig darauf ankommen, dass den Aufgaben- und Baulastträgern hinreichende Finanzmittel zur anforderungsgerechten Ausführung ihrer Bau- und Betriebspflichten im Allgemeinen sowie zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Barrierefreiheit im Besonderen zur Verfügung stehen.

Die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bei Maßnahmen zur Herstellung der Barrierefreiheit ist bereits jetzt für einige Teilbereiche vorgeschrieben; sie erfolgt darüber hinaus vielfach auch ohne ausdrückliche Verpflichtung. Aus Gründen der Transparenz und Partizipation, aber auch zur Erhöhung der Effizienz sollte die Beteiligung verstetigt und zur Regel werden.

3.6.4.3 Rechtsnormen

3.6.4.3.1 Verkehrsträgerübergreifende Regelungen

In den Interviews wurden im Zusammenhang mit den derzeit geltenden Rechtsnormen sowohl positive Aspekte als auch verschiedene Defizite und Regelungslücken angesprochen.

Es gibt in weiten Bereichen und für alle Verkehrsträger bereits zahlreiche, z. T. weitgehende Rechtsnormen zur Herstellung barrierefreier Mobilität. Die bisherigen bundesgesetzlichen Regelungen zur Herstellung von Barrierefreiheit im Verkehr sind grundsätzlich zu begrüßen. Als besonders wichtig sind hier zu nennen:

- Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) – einschließlich mehrerer wichtiger Novellierungen,
- das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) – einschließlich der Novellierung von 2013 bezüglich der Anforderungen an NVP (§ 8 Abs. 3 PBefG) und
- das Sozialgesetzbuch IX (Regelungen bezüglich der Beförderungsentgelte für schwerbehinderte Menschen, § 228 SGB IX) sowie die UN-Behindertenrechtskonvention.

Die Aufgabenstellung dieses Forschungsprojektes beinhaltet die ex-Post-Evaluation der Wirkung der gesetzlichen Regelungen und Instrumente. Somit sind jüngste Gesetzesvorhaben, deren Wirkungen noch nicht belastbar zu beurteilen sind, hier nicht Gegenstand der Untersuchungen. Dies gilt im Wesentlichen auch für das BFSG vom 16.07.2021.[89] Für die Evaluierung des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts (PBefG-Novelle vom 16.04.2021) gemäß § 66 PBefG hat das BMDV ein gesondertes Forschungsprojekt beauftragt.

Die Definition der Barrierefreiheit im BGG (§ 4 BGG) wird als relevant und gut empfunden, da das Ziel wohlüberlegt mit wenigen, klaren Worten beschrieben wird. Diese Definition formuliert die Anforderungen für alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen richtig und deutlich. Sie steht im Einklang mit Artikel 9 „Zugänglichkeit" der UN-BRK.

Zur Herstellung der Barrierefreiheit ist die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips unerlässlich. Dies ergibt sich bereits folgerichtig aus der Definition der Barrierefreiheit in § 4 BGG und bedarf keiner speziellen Erwähnung im Gesetz.

Von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen wird der UN-BRK zum Teil größere Bedeutung beigemessen als dem BGG. Zur Schließung von Lücken in barrierefreien Mobilitätsketten sind „Vorkehrungen" gemäß UN-BRK unerlässlich. Diese werden allerdings noch nicht an jeder Stelle bzw. zu jeder Zeit angeboten. Ein Verweis im BGG auf die UN-BRK könnte sinnvoll sein.[90]

Positiv gegenüber der Fassung des BGG des Jahres 2002 sind zwischenzeitlich erfolgte Novellierungen zu bewerten, insbesondere die Gründung der Bundesfachstelle Barrierefreiheit, die Aufnahme eines Abschnittes über Assistenzhunde sowie die Einrichtung einer Schlichtungsstelle (gemäß § 16 BGG).

Inzwischen ist die Gebärdensprache in Deutschland als eigenständige Sprache anerkannt (vgl. §§ 6, 9, 14 und 15 Abs. 1 Nr. 3 BGG). Auch Verpflichtungen von Trägern öffentlicher Gewalt zur Kommunikation in einfacher und verständlicher Sprache mit Menschen mit geistigen Behinderungen enthält das BGG

[89] Das BFSG legt für Personenbeförderungsdienste im Luft-, Bus-, Schienen- und Schiffsverkehr fest, dass beispielsweise Informationen über die Barrierefreiheit der Verkehrsmittel und der Infrastruktur sowie Dienstleistungen und Reiseinformationen in Echtzeit auf digitalen Kanälen (z. B. Webseiten, Apps) abrufbar sein müssen. Ausnahmen hinsichtlich des Umfangs der bereits gestellten Informationen bestehen für den Stadt- und Vorortverkehrsdienste sowie Regionalverkehrsdienste. Allerdings treten die wesentlichen Anforderungen im Gesetz erst ab 2025 in Kraft.

[90] Im BGG werden angemessene Vorkehrungen nur für „Träger öffentlicher Gewalt" vorgeschrieben – nicht aber in Zusammenhang mit Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr gemäß § 8 Abs. 5 BGG.

(§ 11 BGG). Für den Verkehrsbereich sind die geltenden Regelungen zur Anwendung der Gebärdensprache und der Leichten Sprache von nachrangiger Bedeutung. Von gesetzlichen Erweiterungen der Verpflichtung zur Anwendung von Leichter Sprache und/oder Gebärdensprache (einschließlich Aufnahme in das Grundgesetz– GG) sind derzeitig keine nennenswerten Verbesserungen für die Praxis barrierefreier Mobilität zu erwarten.[91]

Der Bekanntheitsgrad der gesetzlichen Regelungen zur Herstellung barrierefreier Mobilität – ist in den Behindertenverbänden – mit Ausnahme einzelner ausgewiesener Experten – relativ gering ausgeprägt. Dies liegt vor allem daran, dass die Arbeit in den Behindertenverbänden überwiegend ehrenamtlich erfolgt, und die Gesetzeslage zur Barrierefreiheit als unübersichtlich wahrgenommen wird („Zersplitterung" der Regelungen). Angesichts der Komplexität des Querschnittsthemas Barrierefreiheit, der Existenz verschiedener Zuständigkeitsebenen (EU, Bund, Länder) und Verkehrsträger ist die Bündelung auf nur wenige Normen kaum machbar. Eine Vereinheitlichung sollte allerdings angestrebt werden.

Forderungen bzw. Vorschläge zur Weiterentwicklung von Rechtsnorme erstrecken sich vor allem auf Nachschärfung und Präzisierung vorhandener Regeln, und nicht auf grundsätzlich neue Gesetzesvorschriften.

Als ungünstig wird insbesondere angesehen, dass es in verschiedenen Gesetzen unterschiedliche Regelungen zur Barrierefreiheit gibt, und z. T. abweichende Definitionen verwendet werden. In deutschen Rechtsnormen sollte insofern einheitlich der verständliche Begriff „Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG" eingesetzt werden. Einschränkende Zusätze wie „grundsätzlich" oder „möglichst weitreichend" sollten vermieden werden und entfallen. Die Maßgaben von Rechtssicherheit und zugleich Praxistauglichkeit sollten systematisch durch Anwendung des verständlichen Regel-/ Ausnahmeprinzips erreicht werden; die Zielsetzung nach Barrierefreiheit nach § 4 BGG bliebe damit uneingeschränkt, aber erforderliche (gut begründete) Ausnahmen wären im Einklang mit der Rechtsnorm möglich. Da trotz in weiten Teilen verbindlicher Regelungen vielfach noch immer nicht (vorschriftsmäßig) barrierefrei gebaut wird, sollte:

- Zum einen geprüft werden, ob die Umsetzungschancen z. B. durch erhöhte finanzielle Förderung, Anpassung von Planungsinstrumenten und/oder eine Stärkung der Personalkapazitäten und -ausbildung maßgeblich gesteigert werden könnten;
- Zum anderen geprüft werden, ob durch Eröffnung von gesetzlich verankerten Sanktionsoptionen „als flankierendes Instrument" die Durchsetzung in der Praxis auf breiter Ebene zu erreichen ist.[92] Konsequente Sanktionierung setzt wirksame Kontrollen voraus. Diese können zur Begrenzung des bürokratischen Aufwandes auf Stichproben beschränkt werden. Gleichwohl bedingt der Einsatz dieses Instruments eine angemessene Personalausstattung der Kontrollinstanzen;

Die Verbandsklage gemäß § 4 BGG wird als grundsätzlich geeignetes und wichtiges Instrument eingestuft. Dass bisher wenige Verbandsklagen erhoben wurden;

- liegt zum einen an Verfahrensschwierigkeiten für die Behindertenverbände (Defizite in Bezug auf Finanzausstattung, personelle Ressourcen und juristische Kompetenz).

[91] Hier bestehen eher Aufgaben in anderen gesellschaftlichen Feldern, etwa bei der Ausbildung von qualifizierten Dolmetscherinnen und Dolmetschern sowie der Finanzierung ihrer Dienstleistungen.

[92] Eine Verfehlung vorgegebener Anforderungen wird bisher in der Regel nicht gesetzlich verfolgt. Der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit wurde allerdings beispielsweise im PBefG im Zusammenhang mit den Anforderungen an barrierefreie Fernlinienbusse ergänzt (§ 61 Abs. 1 Nr. 3e PBefG).

- zum anderen an der geltenden Rechtsnorm. Hier sollte das Spektrum der Klageinhalte um weitere Tatbestände erweitert werden (z. B. eine Berücksichtigung der seit 2002 erfolgten PBefG-Novellen).

Zur wirksamen, fachgerechten Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Mobilität müssten fachgesetzliche Regelungen in verbindlicher Form durch Technische Regelwerke konkretisiert werden. Eine „Verzahnung" gesetzlicher Vorgaben und Technischer Regeln ließe sich rechtssicher realisieren:

- durch Benennung einschlägiger Technischer Regelwerke im Gesetz selbst – aus Gründen der Rechtssicherheit vorzugsweise mit statischem Verweis.[93]
- alternativ per verbindlicher Einführung der einschlägigen Technischen Regelwerke durch die zuständigen Institutionen (z. B. oberste Straßenbaulastträger).

Praxiserfahrungen zeigen, dass selbst bei sachgerechter Planung Fehler in der Ausführung nicht selten sind. Eine Verpflichtung zur Beteiligung von Vertreterinnen und Vertreter bei der „Abnahme", insbesondere bei finanziell geförderten Projekten, wäre zweckmäßig.

Die einschlägigen Fachgesetze regeln überwiegend sektoral die Rahmenbedingungen für die jeweiligen Verkehrsträger. In den betreffenden Gesetzen sollte daher – soweit sachlich begründet – eine Verpflichtung zur gegenseitigen Abstimmung eingeführt werden (z. B. für ÖPNV-Haltestellen im öffentlichen Straßenraum). Außerdem fehlen bisher weitgehend mit Fachpersonal ausgestattete Koordinierungsstellen.

Unter den geltenden europäischen Rechtsnormen sind für die vorliegende Thematik besonders wichtig: Die TSI PRM (VO (EU) Nr. 1300/2014), die Fluggastrechteverordnung (VO (EG) 261/2004), hier insbesondere Art. 9 Abs. 3 sowie Art. 11 Abs. 1 und 2: Rücksichtnahme auf besondere Bedürfnisse und Behandlung von Fluggästen mit Begleitpersonen oder Begleithunden) sowie die Verordnung über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (VO (EU) Nr. 2021/782), hier insbesondere Art. 20 und Art. 23 zu Hilfeleistungen).

Auch die gesetzlichen Regelungen zur Barrierefreiheit auf Landesebene sind zu begrüßen. Für die Herstellung der Barrierefreiheit sind zu nennen: die Landes-Behindertengleichstellungsgesetze, die Landes-Straßen- und Wegegesetze sowie die Mobilitäts- und Nahverkehrsgesetze (soweit letztere Regelungen zur Barrierefreiheit enthalten).[94] Die Bundesländer haben (überwiegend nach Erlass des Bundes-BGG) zumindest gleichlautende oder ähnliche Regelungen wie das BGG des Bundes getroffen. Im Übrigen ist allerdings festzustellen, dass sich die Gesetze der Bundesländer aufgrund der föderalistischen Struktur in Bezug auf die Regelungen zur Barrierefreiheit z. T. erheblich unterscheiden. Dies erschwert die Übersichtlichkeit.

3.6.4.3.2 ÖPNV

Mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes 2013 hat die Nennung einer verbindlichen Frist „zum 01.01.2022" in der Praxis vieles in Bewegung gebracht. Auch wenn bekannt ist, dass eine

[93] Dynamische Verweise sind aus verfassungsrechtlichen Gründen bedenklich. Da die betreffenden Regelwerke der FGSV und des DIN in der Regel in größeren zeitlichen Abständen fortgeschrieben werden, sind dynamische Verweise in diesem Fall auch aus Effizienzgründen nicht erforderlich.

[94] Die Landesbauordnungen haben für den Verkehrsbereich kaum Relevanz und sind daher nicht Bestandteil der Wirkungsanalyse.

vollständige Barrierefreiheit in den wenigsten Fällen fristgerecht erreicht wurde, hat die PBefG-Änderung eine sehr positive Dynamik freigesetzt. Es wurden

- Bestandsaufnahmen ausgelöst, z. B. Haltestellenkataster, und in diesem Zusammenhang „genauer hingeschaut", systematisch ausgewertet und Missstände festgehalten
- Handlungspläne erstellt sowie
- Prioritäten für den weiteren Ausbau gesetzt.

Der Begriff der „vollständigen Barrierefreiheit" (§ 8 Abs. 3 PBefG) sollte allerdings aus Gründen der Verständlichkeit und zur Präzisierung durch „Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG" ersetzt werden. Wenn allerdings die bisherige Formulierung beibehalten wird, weil u. U. die Befürchtung bestehen könnte, dass eine derartige Änderung als Rückschritt fehlinterpretiert würde, sollte der Begriff für die Akteure (einschließlich der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen) verbindlich kommentiert werden. Die Länder führen das PBefG als eigene Angelegenheit aus (Artikel 83, 84 GG). Es läge an Ihnen, diesen Begriff auszufüllen und hierfür verbindliche Kriterien aufzustellen.

Die Ausnahmeregelung gemäß § 62 Abs. 2 PBefG kann und sollte gestrichen werden. Diese wurde bisher von keinem Land in Anspruch genommen und ist insofern überflüssig. Der Vorschlag, auch Ausnahmemöglichkeiten gemäß § 8 Abs. 3 PBefG zu streichen, wird – auch überwiegend von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen – als nicht praktikabel und rechtlich problematisch angesehen. Darüber hinaus ist der Umgang hinsichtlich der Umsetzung der Absichtserklärung aus dem Koalitionsvertrag[95] derzeit Bestandteil von Beratungen zwischen Bund und Ländern.

Damit Ausnahmen nicht übermäßig (d. h. eigentlich ungerechtfertigt) in Anspruch genommen werden können, für größtmöglich Transparenz auch gegenüber Behindertenvertretern und Vertreterinnen gesorgt wird, und Kontrollen erleichtert – bzw. u. U. überhaupt erst ermöglicht - werden , sollte die vorhandene gesetzliche Ausnahmeregelung nachgeschärft werden, etwa dergestalt, dass Ausnahmegründe im Gesetz (gemäß § 8 Abs. 3 PBefG) beispielhaft genannt werden (z. B. Topografie, technische Machbarkeit, Denkmal- und Naturschutz).

Es wurde positiv registriert, dass im PBefG Regelungen zur Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr aufgenommen wurden (§ 42b PBefG).

3.6.4.3.3 Eisenbahnen

Die TSI PRM stellt tatsächlich an die Herstellung der Barrierefreiheit geringere Anforderungen als deutsche Technische Regeln zur Barrierefreiheit in Bau und Verkehr. Es wäre daher zu empfehlen, diese Europäische Vorschrift anzupassen oder alternativ durch weitergehende, verbindliche deutsche Regelungen zu ergänzen. Beide Verfahrensarten dürften voraussichtlich nicht einfach durchzusetzen sein.[96]

[95] Formulierte Absicht, die „Ausnahmemöglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (ÖPNV) bis 2026 gänzlich" abzuschaffen (SPD und Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 61).

[96] Allerdings waren bei anderen Verkehrsträgern (z. B. bei der barrierefreien Gestaltung von Standardlinienbussen) deutsche Initiativen auf europäischer Ebene bereits erfolgreich. Sofern Deutschland (allein) vorangehen würde, wären Umsetzungsschwierigkeiten (z. B. bei grenzüberschreitendem Verkehr und europaweiten Ausschreibungen) zwar nicht ganz auszuschließen. Es dürfte aber davon auszugehen zu

Ein Kernpunkt sollten darin die anspruchsvolle Vorgabe eines niveaugleicher Ein- uns Ausstiegs, in der Regel ohne Erfordernis einer bahnsteiggebundenen oder fahrzeuggebundenen Einstiegshilfe, sein – im Ausnahmefall unter Einsatz einer fahrzeuggebundenen Einstiegshilfe mit Parametern deutscher Normen der barrierefreien Nutzbarkeit. Auch eine z. T. unzureichende Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen bei der Innengestaltung von Fahrzeugen ist ein Kritikpunkt (im Einklang mit Regelungen der TSI PRM z. T. steile Neigung in Innenbereichen, zu gering bemessene Flächen der Plätze für Rollstuhlnutzende bzw. Mehrzweckplätze für die gleichzeitige Beförderung mehrerer rollstuhlnutzender Personen). Die Zielsetzung der Herstellung der Barrierefreiheit sollte auch in das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) aufgenommen werden.[97]

Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sollten, z. B. bei den Eisenbahnprogrammen, auch in die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) eingeführt werden.

Positiv ist anzumerken, dass § 2 Abs. 3 EBO bei der Aufstellung von Eisenbahnprogrammen die Anhörung der gemäß BGG anerkannten Behindertenverbände vorschreibt. Eine Ergänzung der Formulierung in § 2 Abs. 3 EBO um die Forderung „frühzeitige" Anhörung wäre zweckmäßig

Bei (objektiv feststellbaren) Gefahrensituationen kann auf die Anwendung des Zwei-Sinne-Prinzips grundsätzlich nicht verzichtet werden. Ansagen für Zugdurchfahrten sollten daher für Durchfahrtgeschwindigkeiten von (nur) mehr als 60 km/h erfolgen (Grenze vgl. § 16 Absatz 4 Ziffer 2b EBO).[98]

3.6.4.3.4 Straßenbau- und verkehr

Die Vorgaben zur Herstellung der Barrierefreiheit in den Straßen- und Wegegesetzen sind relativ allgemein gehalten. Durch die Formulierung „möglichst weitreichend" in den Straßen- und Wegegesetzen von Bund und Ländern Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit könnte z. T. auf die Verhältnismäßigkeit (auch in Bezug auf die Kosten) abgestellt werden. Dieser Kritik sollte jedenfalls teilweise dadurch berücksichtigt werden, dass auch in diesen Gesetzen statt „möglichst weitreichend" einheitlich der Begriff „Barrierefreiheit gemäß § 4 BGG" – mit begründeten Ausnahmemöglichkeiten – eingeführt wird.[99]

---

sein, dass eine Verbesserung europäischer Regelungen nachfolgen würde, oder die Eisenbahnen anderer europäischer Staaten entsprechende Anpassungen vornähmen (zumal die UN-BRK auch von anderen Staaten unterzeichnet wurde, und eine Tendenz zu europäischen Technischen Normen der Barrierefreiheit besteht (vgl. DIN EN 17210).

[97] Auch wenn die betreffende Formulierung keine materielle Wirkung entfaltet, sondern inhaltliche Vorgaben in der EBO (und natürlich in der TSI PRM) verbleiben, ist die Symbolwirkung nicht unbeachtlich. Da dieser Begriff im AEG bisher – im Gegensatz zu den Fachgesetzen für andere Verkehrsträger- fehlt, könnte der (unzutreffende) Eindruck entstehen, dass der Gesetzgeber Barrierefreiheit im Bereich der Eisenbahnen für unwichtig hält.

[98] Da die technische Umsetzung im Gesamtnetz sehr aufwändig wäre, und alternativ die Herabsetzung von Durchfahrtsgeschwindigkeiten gravierende betriebliche Nachteile hätte, dürften Übergangsfristen notwendig werden.

[99] Durch den Textbestandteil *„nach ihrer Leistungsfähigkeit"* bleiben allerdings u. a. Vorbehalte in Bezug auf die Finanzierbarkeit bestehen. Es wird also auch künftig darauf ankommen, dass den Straßenbaulastträgern hinreichende Finanzmittel zur anforderungsgerechten Ausführung Ihrer Baulastverpflichtungen im Allgemeinen sowie zur Herstellung und Aufrechterhaltung der Barrierefreiheit zur Verfügung gestellt werden.

Die Erlaubnispflicht von Sondernutzungen in den Straßen- und Wegegesetzen dient bereits nach geltendem Recht auch dazu, Belange von Menschen mit Behinderungen Rechnung zu tragen.[100]

Um sicherzustellen, dass die Anforderungen an die Barrierefreiheit sachgerecht umgesetzt werden, sollten diese in den Straßen- und Wegegesetzen beispielweise durch statischen Verweis auf die (zukünftigen) E BVA der FGSV konkretisiert werden (wenn diese veröffentlicht ist).[101]

Im Bestand sind bei knapp verfügbarem öffentlichem Verkehrsraum Konflikte zwischen Rad- und Fußverkehr auf gemeinsamen Rad-/Gehwegen z. T. unvermeidbar. Eine Entschärfung des Zielkonflikts zu Gunsten der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen ist in geeigneten Fällen unter Wahrung des geltenden Rechts, z. B. durch Vergrößerung der Flächen für zu Fußgehende zu Lasten des Autoverkehrs, als Bestandteil der sogenannten Verkehrswende.

Durch das unsachgemäße Abstellen von Elektrokleinstfahrzeugen (eKF, v. a. Tretrollern) ergeben sich z. T. erhebliche Probleme für blinde und stark geschädigte Menschen. Neben dem gesetzlichen Instrument der Auflagen im Rahmen einer Sondernutzungserlaubnis besteht die Möglichkeit, durch vertragliche Vereinbarungen zwischen Kommunen und Verleihfirmen von eKF praktikable Rahmenbedingungen für den Einsatz dieser Fahrzeuge zu treffen. Davon haben eine Reihe von Städten Gebrauch gemacht. Die Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung (eKFV) wird unter wissenschaftlicher Begleitung in einem separaten Projekt evaluiert.[102]

Die Aufnahme von Bodenindikatoren in die StVO wird von Blindenverbänden gefordert (gemäß Zwei-Sinne-Prinzip). Dabei geht es unter anderem darum, eine wirksame rechtliche Handhabe gegen das Zuparken oder Zustellen vorhandener Bodenindikatoren zu haben. An Querungsstellen mit abgesenktem Bordstein besteht allerdings ohnehin Parkverbot. Querungsstellenabschnitte, an denen für Blinde und starksehgeschädigte Menschen eine tastbare Bordsteinkante verbleibt, können durch Markierungen nach StVO von parkenden Fahrzeugen freigehalten werden. Für die Freihaltung von Bodenindikatoren in Gehflächen kann durch Markierungen nach StVO (z. B. Begrenzung von Parkflächen), bauliche Maßnahmen (z. B. Poller) und/oder Auflagen in Sondernutzungserlaubnissen zumindest teilweise gesorgt werden. Ggf. könnte ein Hinweis auf DIN 32984 in den Verwaltungsvorschriften zur StVO hilfreich sein.[103]

---

[100] Vgl. z. B. FE-Nr. 70.0703/2003: „Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr" (Blennemann et al. 2004b, S. 195).

[101] Alternativ durch verbindliche Einführung per Erlass der zuständigen obersten Behörden.

[102] § 15 Abs. 4 eKFV: *„Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur überprüft die vorliegende Verordnung hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, Zielsetzung und Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit, basierend insbesondere auf den Ergebnissen einer wissenschaftlichen Begleitung. Auf der Grundlage dieser Evaluierung wird das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gegebenenfalls bis zum 1. September 2023 einen Vorschlag für die Änderung dieser Verordnung vorlegen."*

[103] Um den Anforderungen blinder und sehbehinderter Menschen gerecht zu werden, ist es notwendig, Bodenindikatoren einschließlich Begleitstreifen von jeglichen Hindernissen freizuhalten (vgl. einschlägige Technische Regelwerke zur Herstellung barrierefreier Nutzbarkeit, hier DIN 32984). Die Zielerfüllung dürfte eher durch Öffentlichkeitsarbeit verbessert werden können, als durch Einführung (zusätzlicher) gesetzlicher Sanktionierungsoptionen, die vermutlich in der Praxis für Gehflächen kaum durchsetzbar wären.

Die barrierefreie Gestaltung der Schnittstellen zwischen Haltestellen und Fahrzeug (barrierefreier Ein- und Ausstieg) ist ein zentrales Ziel. Der VDV hat in einem Positionspapier Vorschläge zu „minimalinvasiven" Änderungen des Straßenverkehrsrechts gestellt (VDV 2023). Darin wird u. a. durch Änderung von § 41 Abs. 1, Anlage 2, Zeichen 224 StVO – „Haltestellenschild" (bezogen auf Geltungsbereich und Halteverbot) eine Verbesserung der Anfahrbarkeit von Linienbushaltestellen (und damit eine Minimierung des Restspaltes zwischen Busbord und Fahrzeug) angestrebt.

3.6.4.3.5 Luftverkehr

Die Aufnahme der Zielvorgabe Barrierefreiheit für Luftfahrtunternehmen und Flughäfen mit Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) 2002 ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings hat sich die Kann-Bestimmung betreffend „Zielvereinbarungen" in der Praxis als unwirksam erwiesen, und sollte daher aus Gründen der Transparenz gestrichen werden.

Flughafen-Terminals sind im Allgemeinen bereits weitgehend barrierefrei gestaltet. Dies beruht in erster Linie auf Vorschriften der Landesbauordnungen (LBO) für öffentlich zugängliche Gebäude (und erst nachrangig aus dem LuftVG).

In rechtlicher Hinsicht hat sich seit der Änderung des LuftVG wenig bewegt. Im Bereich der Entschädigungsrechte konnten durch die EU-Fahrgastrechte-Verordnung Verbesserungen erzielt werden.

Bei Flugreisen ist die Mobilität für Menschen mit motorischen oder sensorischen Mobilitätseinschränkungen derzeit stark von Hilfeleistungen abhängig. Einigen Menschen mit Schwerbehinderung oder schwerer Erkrankung sind Flugreisen gar nicht möglich.

Forderungen nach einem barrierefreien Kabinen-Design wurden nicht, über barrierefreie, digitale Informationen und Buchungsmöglichkeiten sowie die Schulung von Personal bezüglich der Bedürfnisse von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen nur teilweise erfüllt. Gleichwohl wurde der Rechtsrahmen für diesen Bereich nicht geändert. Hemmnisse für den Fortschritt der Barrierefreiheit in bestimmten Bereichen im Luftverkehr liegen vor allem in einem stark beschränkten Herstellermarkt für die Flugzeuge sowie dem international geprägten Wettbewerbsmarkt der Luftfahrtunternehmen begründet. Nationale Alleingänge sind hier kaum durchsetzbar. Daher sollten begründete Initiativen zur Änderung europarechtlicher bzw. internationaler Regelungen zur verstärkten Berücksichtigung von Anforderungen an die Barrierefreiheit ergriffen werden. Im Bereich „Toiletten" wäre z. B. eine Anlehnung an Vorschriften in den USA sinnvoll.

Im Flugverkehr erfolgt die Betreuung von einzelreisenden Menschen mit Behinderungen sowie von Gruppenreisenden im Allgemeinen - nach frühzeitiger, korrekter Anmeldung - weitgehend anforderungsgerecht. Bei Umsteigevorgängen kommt es allerdings aus betrieblichen Gründen nicht selten zu zeitlichen Verzögerungen, wodurch u. U. planmäßige Anschlussflüge verpasst werden.

3.6.4.3.6 Schiffsverkehr

Da bei den Behindertenverbänden auf Bundesebene nach Selbsteinschätzung wenig Erfahrungen im Bereich der Schifffahrt vorliegen, können die betreffenden kritischen Aussagen keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Die Gesamtsituation wird als unübersichtlich empfunden.

3.6.4.3.7 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Rechtsnormen

Zunächst ist positiv festzustellen, dass Behindertenverbänden in der Regel bei Gesetzesvorhaben zur Barrierefreiheit Beteiligungschancen eingeräumt werden. Dies dient der angestrebten Transparenz und Partizipation. Durch Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bei allen Angelegenheiten, die ihre Belange betreffen, verbessert erfahrungsgemäß im Allgemeine die

Zielerfüllung und die Akzeptanz der Lösungen. In diesem Sinne ist es auch von Vorteil, wenn sich Behindertenverbände aus eigenem Antrieb proaktiv um Beteiligung bemühen und eigene Vorschläge in die Gesetzesvorhaben einbringen oder begründete Forderungen öffentlichkeitswirksam vorbringen.

Vorgaben zur Beteiligung (auch) der Behindertenverbände an Gesetzgebungsverfahren des Bundes ergeben sich bereits aus der Geschäftsordnung des Bundestages. Es wird berichtet, dass in Gesetzgebungsverfahren nicht selten eine späte Beteiligung erfolgt und/oder kurze Fristen für Stellungnahmen gestellt werden. Allerdings ist auch festzustellen, dass z. T. Beteiligungschancen selbst bei frühzeitiger Einbeziehung nicht wahrgenommen werden.[104]

Wesentliche Rechtsnormen zur Herstellung der Barrierefreiheit beruhen auf Forderungen von Behindertenvertreterinnen und -Vertretern bzw. enthalten wesentliche Vorschläge dieser bedeutenden Interessenvertreter (z. B. gerade das BGG 2002 mit inzwischen erfolgten Fortschreibungen). Dass in den deutschen Rechtsnormen nicht sämtliche, auch gut begründeten Forderungen von Menschen mit Behinderungen aufgenommen werden, ist in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass ggf. andere wesentliche Belange entgegenstehen können. In vielen Fällen werden Kompromisse erforderlich. Auch Übergangsfristen können u. U. notwendig werden.

3.6.4.4 Gesetzlich verankerte Planungsinstrumente

3.6.4.4.1 Allgemeine Chancen und Probleme

Die differenzierten Äußerungen der interviewten Experten aus den Behindertenverbänden tragen zur Evaluierung wesentlich bei. Der Bekanntheitsgrad der verschiedenen gesetzlich verankerten Planungsinstrumente ist in den Behindertenverbänden auf Bundesebene allerdings unterschiedlich und in einigen Fällen nur relativ gering ausgeprägt. Dies beruht zum einen darauf, dass die Umsetzung hauptsächlich auf Landes-, regionaler und örtlicher Ebene erfolgt; zum anderen ist dieser Umstand wie in anderen Bereichen auch hier in z. T. mangelnder Professionalisierung begründet. Bei allen Instrumenten finden sich sowohl Aussagen zu positiven Entwicklungen als auch zu Defiziten.

Die vorhandenen gesetzlich verankerten Planungsinstrumente sind grundsätzlich geeignet, die barrierefreie Nutzbarkeit im Bereich der Mobilität voranzubringen. Der darüber hinaus noch bestehende Verbesserungsbedarf bzw. das Weiterentwicklungspotenzial werden in den nachfolgenden Abschnitten aufgezeigt.

Die gesetzlich verankerten Planungsinstrumente bieten die Chance, Anforderungen an die Barrierefreiheit in Planungen einzubringen, Absichtserklärungen zu initiieren und diese zu veröffentlichen. Die letztendliche Umsetzung ist allerdings nicht gewährleistet.

Ergibt eine nachträgliche Prüfung Abweichungen von der Planung, unterbleibt eine Nachbesserung oft z. B. aus Kostengründen.

Die Einheitlichkeit bei der Herstellung von Barrierefreiheit fehlt auf vielen Ebenen. Infolge des föderalistischen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland hat jedes Bundesland die Möglichkeit, Planungsinstrumente nach eigenen Vorgaben zu konzipieren und beispielsweise von Standards des Bundes bzw.

[104] Dies sollte allerdings nicht zum Fehlschluss führen, dass seitens der betreffenden Verbände grundsätzlich kein Interesse an einer Beteiligung besteht, zumal es nachvollziehbare Gründe für ihr Verhalten gibt (insbesondere mangelnde Professionalisierung).

anderer Bundesländer abzuweichen. Dies ist nicht förderlich im Sinne von Einheitlichkeit und Durchgängigkeit bewährter Lösungen, und erschwert für Menschen mit Behinderungen teilweise die Nutzung von Verkehrsanlagen.

Die Technischen Regelwerke werden in ihrer Wirkungsweise hoch bewertet. Allerdings fehlen die Verbindlichkeit und die Einheitlichkeit in der Anwendung, z. B. bei Normen des DIN und FGSV-Regelwerken.

Die gesetzlichen verankerten Planungsinstrumente bieten kaum echte Möglichkeiten, die Anwendung der Gebärdensprache oder der Leichten Sprache im Bereich der Mobilität umzusetzen. Die Anwendung der Gebärdensprache und der Leichten Sprache zu fördern, ist in anderen gesellschaftlichen Bereichen aber stärker notwendig als im Bereich der Mobilität. Vorhandene praktikable Möglichkeiten, d. h. die Darbietung allgemeiner Verkehrsinformationen in Gebärdensprache (z. B. mittels des Mediums Film) und Leichter Sprache (z. B. mittels Audiodateien) sollten auch in diesem Bereich verstärkt genutzt werden. Im Übrigen ist das Potenzial, in diesen Sprachformen auch dynamische Informationen zu präsentieren, und Kommunikation in „Real Time" zu ermöglichen, eher perspektivisch zu sehen (z. B. Entwicklung der KI).

Verständliche Piktogramme sind für gehörlose und ertaubte Menschen ebenso bedeutsam wie für Menschen mit kognitiven Einschränkungen (sie erleichtern die Mobilität auch für Personen ohne Behinderung). Die akustische Übermittlung von Verkehrsinformationen (nach dem Zwei-Sinne-Prinzip) ist gerade auch für Analphabeten wichtig.

3.6.4.4.2 Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen wurden seitens der Behindertenverbände grundsätzlich als eine „gute Sache" eingestuft. Allerdings hätten sich im Bereich Mobilität insgesamt als wirkungslos und ineffektiv erwiesen, für den Luftverkehr wurden sie sogar als „total bedeutungslos" eingestuft. Diese Einschätzung der Verbände spiegelt sich in der geringen Anzahl an Zielvereinbarungen wider, die bisher für den Bereich Mobilität abgeschlossen wurden. Hier rechtfertigen auch die sehr seltenen Positivfälle keine ausführliche gesetzliche Vorschrift für Zielvereinbarungen (vgl. auch Bürokratieabbau). Es ist nicht ersichtlich, dass eine Nachschärfung der geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen bessere Resultate erbringen würde, weil letztlich alles auf Freiwilligkeit beruht. Im Übrigen dürfen Zielvereinbarungen im Rahmen der Vertragsfreiheit auch geschlossen werden, ohne dass es einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf.[105]

3.6.4.4.3 Nahverkehrspläne

Die positive Bewertung von NVP als grundsätzlich geeignetes und wirksames Planungsinstrument zur Berücksichtigung der Belange von in ihrer Mobilität motorisch oder sensorisch eingeschränkten Menschen und zur Herstellung der barrierefreien Nutzbarkeit des ÖPNV entspricht Ergebnissen der übrigen Arbeitspakete (vgl. auch positive Ergebnisse der vom BMDV durchgeführten umfangreichen Abfrage bei den Ländern[106]). Das erstreckt sich auch auf die vorgeschriebene Anhörung von Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten und Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten

[105] Natürlich nur insoweit, als die Vertragsinhalte nicht gegen geltende Rechtsnormen oder Rechte Dritter verstoßen.

[106] Vgl. BT-Drs. 20/3244.

Fahrgäste. Die Bedeutung der NVP hat sich mit der PBefG-Novelle (2013) grundsätzlich erhöht. Insbesondere die Fristsetzung bezüglich der Zielformulierung einer vollständigen Barrierefreiheit bis zu einem bestimmten Stichtag (vgl. § 8 Abs. 3 PBefG) wird als förderlich gesehen.

Die Möglichkeiten dieses Planungsinstrumentes wurden aber in vielen Fällen von den betreffenden Aufgabenträgern nicht ausgeschöpft; die gesetzlichen Vorgaben von § 8 Abs. 3 PBefG wurden oftmals nicht konsequent umgesetzt (z. B. fehlende Begründung von Ausnahmen). Es besteht also Verbesserungspotenzial, dass einerseits durch qualitative und quantitative Stärkung der Professionalität von Planenden sowie von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen, andererseits durch Nachschärfung der gesetzlichen Regelungen erreicht werden könnte und sollte.

Als Konsequenz der Wirkungsanalyse ist zu empfehlen:

- eine frühzeitige Beteiligung von Behindertenvertreterinnen und Vertretern im PBefG klarzustellen (analog der vorgeschriebenen frühzeitigen Beteiligung vorhandener Unternehmer)[107],
- im Landesrecht Kontrollrechte und Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

Dazu sollte zunächst in jedem Fall eine Vorlagepflicht[108] bestehen (dies würde auch die Gesamtübersicht erleichtern).

Verfahrensregelungen zur Aufstellung von NVP werden durch Landesrecht bestimmt. Die Fortschreibung von NVP nach fünf Jahren – entsprechend der bisherig vorwiegenden Vorgabe – wird als sachgerecht angesehen.

Zu „Schienennahverkehrsplänen" (NVP gemäß Landesrecht für den SPNV) liegen den Interviewten keine hinreichenden Erfahrungen vor.

3.6.4.4.4 Eisenbahnprogramme

Die Eisenbahnprogramme werden als grundsätzlich geeignete Instrumente bewertet, die die Herstellung der Barrierefreiheit bei Eisenbahnen voranbringen können. Dies betrifft ebenfalls die vorgeschriebene Anhörung der gemäß BGG auf Bundesebene anerkannten Behindertenverbände. Für die barrierefreie Gestaltung von Eisenbahn-Infrastruktur und Eisenbahn-Fahrzeugen setzen aber die TSI PRM und weitere TSI weitgehend verbindliche, grundlegende Mindeststandards.

Es besteht keine Verpflichtung, die in den Programmen aufgeführten Maßnahmen umzusetzen. Da keinerlei Kontrollrechte bestehen, kann nicht einmal die Aufstellung eines Programms innerhalb einer bestimmten Frist verlangt werden, obwohl die Verpflichtung zur Aufstellung im Gesetz ausdrücklich

---

[107] § 8 Abs.3 Satz 6 PBefG lässt grundsätzlich unterschiedliche Interpretationen zu. Gemäß BT-Drs. 17/10857, S. 19 und nach der Einschätzung von Saxinger und Winnes 2012, § 8 Abs. 3 Rn. 50 bezieht sich „frühzeitig" nur auf die Unternehmer. Bezüglich einer ausführlicheren Diskussion siehe Anhang 3 zum Schlussbericht – Wirkungsanalyse, Abschnitt 2.4.8.

[108] Vgl. § 6 Absatz 5 NNVG Nahverkehrsplan: *„Der Nahverkehrsplan ist dem Land vorzulegen"*.
Die Kontrollen sollten sich auf Stichproben beschränken, um übermäßigen Bürokratieaufwand zu vermeiden (d. h. keine Kontrollpflicht). Dabei muss sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden über eine ausreichende Personalausstattung verfügen. Sanktionen sollten vor allem bei gravierenden Verstößen erfolgen (z. B. wenn kein NVP innerhalb einer angemessener angemessenen Frist aufgestellt wird, Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen nicht beteiligt wurden oder Kernpunkte barrierefreier Gestaltung, wie wesentliche Merkmale von Fahrzeugen, Haltestellen, Fahrgastinformationen bzw. Maßnahmen- und Zeitpläne fehlten).

verankert ist. Auch der Inhalt ist somit (allein) dem Verantwortungsbereich des jeweiligen Eisenbahnunternehmens überlassen.

Zur Erhöhung der Verbindlichkeit werden Kontrollrechte und Sanktionsmöglichkeiten für notwendig erachtet.[109] Im Sinne eines gleichberechtigten Wettbewerbs sollte dabei die Aufstellung von Programmen auch von anderen Eisenbahn-Verkehrsunternehmen, die Verkehrsleistungen im Fernverkehr anbieten, gefordert und kontrolliert werden.[110]

Die Bestimmungen zu den Eisenbahnprogrammen gelten für Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (EIU) und für Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) des Fernverkehrs und des Regionalverkehrs (SPNV) sowie für Eisenbahnen des Bundes und nicht bundeseigene Eisenbahnen (NE) gleichermaßen. Allerdings zeigt die Analyse, dass die Wirksamkeit, d. h. die Umsetzung in der Praxis, erheblich differiert.

Programme der Deutschen Bahn AG

Die Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG sind sehr ausführlich und grundsätzlich zu begrüßen. Sie lassen erkennen, dass bereits wesentliche Fortschritte auf dem Weg zum Ziel einer möglichst weitreichenden Barrierefreiheit für die Nutzung von Bahnanlagen und Fahrzeugen der DB AG erreicht werden konnten. Auch die Art und der Umfang der Beteiligung von Behindertenvertreterinnen und Vertretern in einer programmbegleitenden Arbeitsgruppe ist zu begrüßen.

In diesen Programmen spiegelt sich der Wille wider, sukzessive für mehr Barrierefreiheit auf der Schiene sorgen zu wollen. Die Inhalte der Programme werden aber nach den jeweils unternehmerischen Aspekten und Möglichkeiten festgelegt.

Die in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe der DB AG erhobenen Forderungen wurden bzw. werden nur teilweise umgesetzt. Zur Verdeutlichung der Problematik wurden als Fehlentwicklungen aus Sicht der Barrierefreiheit u. a. genannt:

- Bestellung mehrerer ICE-Generationen in Hochflurbauweise, die es erfordern, ein ganzes System von Hilfeleistungen am Bahnsteig aufzubauen und aufrecht zu erhalten, anstatt fahrzeugseitig für einen barrierefreien Einstieg zu sorgen.
- Sogenannte 1.000-Reisenden-Regel: bei weniger als 1.000 Reisenden pro Tag wird in der Regel auf einen Aufzug zum Bahnsteig verzichtet.
- Zugeinfahrten und Zugausfahrten Müssen im Gegensatz zu betrieblich notwendigen Informationen (insbesondere Störungsinformationen) nicht angesagt werden. Die Forderung nach Ansage sämtlicher Informationen (einschließlich Fahrgastinformationen) wurde nicht in das Programm aufgenommen.

[109] Es ist naheliegend, derartige Rechte den Eisenbahnaufsichtsbehörden, d. h. dem Eisenbahn-Bundesamt (EBA) für bundeseigene Eisenbahnen und den Landeseisenbahnaufsichtsbehörden für NE zu übertragen. Kontrollen sollten sich zur Vermeidung unnötigen Bürokratieaufwandes auf Stichproben beschränken (keine Kontrollpflicht). Gleichwohl ist – welche Institution auch immer mit der Kontrolle betraut werden würde – für eine angemessene Personalausstattung zu sorgen.

[110] Beispielsweise werden vom Unternehmen Flix SE, das u. a. den Fernzug FlixTrain betreibt, zwar barrierefreie Toiletten in den Zügen des Unternehmens sowie Serviceleistungen für Personen mit eingeschränkter Mobilität bereitgestellt (https://www.flixtrain.de/service/personen-mit-eingeschrankter-mobilitat, 09.08.2023). Ein Eisenbahnprogramm ist aber für dieses Unternehmen nicht im Zielvereinbarungsregister des BMAS aufgeführt (siehe BMAS o. J.).

Eine stärkere Einflussnahme des Bundes bezüglichen der barrierefreien Nutzbarkeit ihrer Eisenbahnen ist anzustreben. Dies entspricht der Zielsetzung des aktuellen Koalitionsvertrages[111] der Regierungsfraktionen hinsichtlich einer stärker gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte. Eine direkte finanzielle Fahrzeugförderung wäre dagegen aus europarechtlichen Gründen problematisch.

Programme der Eisenbahnen des SPNV

Wie bei den Zielvereinbarungen ist auch die Wirkung, welche die Programme der Eisenbahnen (vor allem NE-Bahnen) ggf. entfalten könnten, stark dem „good will" des jeweiligen Unternehmens zuzuschreiben.

Auffällig ist, dass in den Programmen – soweit vorhanden – tendenziell lediglich der Ist-Zustand beschrieben wird (z. B. Anzahl der Züge gesamt, Anzahl der Züge mit Behindertentoilette). Es wird allerdings zu wenig aufgezeigt, was perspektivisch in Bezug auf Verbesserungen bei der Barrierefreiheit angedacht ist.

Die Eisenbahnprogramme sind für die barrierefreie Gestaltung neuer Regionalbahnzüge nahezu bedeutungslos. Diese Züge werden in der Regel von dem jeweiligen Bundesland bzw. von der betreffenden Nahverkehrsgesellschaft eines Landes[112] beschafft, während sie Eisenbahnprogramme von den Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU) aufzustellen sind. Im Endeffekt ist die Ausschreibung (in der Regel europaweit) entscheidend für die Gestaltung. In der Regel wird allerdings hierbei nur der Mindeststandard der TSI PRM zugrunde gelegt.

Dieses gesetzlich verankerte Planungsinstrument ist gemäß Wirkungsanalyse für den SPNV nahezu bedeutungslos. Insofern dürfte hier eine Nachschärfung der gesetzlichen Vorgaben (Kontrollrechte, Sanktionierungsmöglichkeit anlog obiger Empfehlung für den Fernverkehr) keine nennenswerte Wirkung zeigen.[113]

---

[111] Koalitionsvertrag 2021 – 2025: „Wir werden die Deutsche Bahn AG als integrierten Konzern inklusive des konzerninternen Arbeitsmarktes im öffentlichen Eigentum erhalten. Die internen Strukturen werden wir effizienter und transparenter gestalten. Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt. Diese steht zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn als Gesamtkonzern. Gewinne aus dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen werden markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt.

Wir wollen die Investitionsmittel für die DB-Infrastruktur erhöhen." (SPD und Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 39).

Auch die Ausgliederung der Infrastruktursparte aus dem DB-Konzern wurde schon diskutiert.

[112] Nach Auffassung des AN wäre hier das geeignete Instrument eher der „Schienennahverkehrsplan" gemäß Landesrecht. Die Länder könnten Vorgaben zur barrierefreien Nutzbarkeit des SPNV für die Schienennahverkehrspläne festlegen (z. B. in ihren jeweiligen Landesnahverkehrsgesetzen – mit ähnlicher Formulierung wie für NVP gemäß PBefG), die dann für Ausschreibungen von Verkehrsleistungen verbindlich wären. In diesem Fall könnte die Vorschrift der EBO bezüglich der Eisenbahnprogramme für den SPNV entfallen (Bürokratieabbau).

[113] Ein geringer Vorteil dieser Programme könnte allenfalls sein, dass sich die EVU mit der Thematik auch selbst befassen müssen, und dass für Vertreterinnen und Vertretern der Belange von Menschen mit Behinderungen die Übersicht über Maßnahmen und Defizite erleichtert wird (Transparenz, aber keine echte Partizipation, da „Good will" der EVU vorausgesetzt wird).

3.6.4.4.5 Aktionspläne

Aktionspläne auf Grundlage der UN-BRK werden grundsätzlich als ein wichtiges Instrument eingestuft, weil die politischen Gremien auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene zumindest über Inhalte unterrichtet werden müssen, z. T. die Aktionspläne von dort bestätigt werden müssen. Trotz der grundsätzlichen Bedeutung, die den Aktionsplänen zugemessen wird, ist einschränkend zu bedenken, dass Aktionspläne im Grunde nur Absichtserklärungen sind. Die tatsächliche Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen ist bei diesem an sich sinnvollen Instrument nicht gewährleistet.

Bei dem Verfahren wird relativ viel Fachkompetenz gebündelt wird. Es können auch zeitweise Experten aus unterschiedlichen Bereichen zur Beratung hinzugezogen werden.

Im NAP 2.0 ist auch das Handlungsfeld Mobilität enthalten.[114]

Gemäß Zielsetzung der UN-BRK wäre es wünschenswert, dass neben den Ländern und Kommunen weitere Institutionen und Unternehmen in größerer Anzahl substantielle Aktionspläne aufstellen würden.

3.6.4.4.6 Technische Regelwerke

Technische Regelwerke werden für die Praxis barrierefreien Bauens von befragten Verbänden als sehr wichtig eingestuft. Insbesondere DIN-Normen des Barrierefreien Bauens (Normenreihe DIN 18040, Teile 1 bis 3) und die Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), die speziell das Thema „Barrierefreiheit" (z. B. Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen – H BVA, FGSV 2011) thematisieren, fallen darunter. Diese Technischen Regelwerke mit hohem Qualitätsstandard stellen eine elementare Voraussetzung dar, um die fachgerechte Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Mobilität zu gewährleisten.

Für die barrierefreie Mobilität wird DIN 18040-3 „Barrierefreies Bauen- Planungsgrundlagen – Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum" als bedeutsam eingestuft. In positiver Hinsicht ist bemerkenswert, dass die Norm u. a. Darstellungen und Hinweise enthält,

- die für schwerhörige und gehörlose Menschen sowie Menschen mit kognitiven Einschränkungen relevant sind, und
- darin Ausführungen zum Zwei-Sinne-Prinzip gemacht werden (dieses Prinzip wird dagegen in vielen anderen Technischen Richtlinien und Regelwerken noch nicht durchgängig beachtet).

Eine Pflicht zur Harmonisierung der Regelwerke von FGSV und DIN sowie sonstiger Technischer Regelwerke besteht nur eingeschränkt. So ist beim DIN beispielsweise eine „vertikale" Harmonisierung zwingend durchzuführen. Nationale Normen dürfen harmonisierten europäischen Normen nicht widersprechen.

Über die Anwendung DIN EN 17210 (Ausgabe August 2021), liegen verständlicherweise bisher kaum belastbare Ergebnisse vor.

---

[114] NAP 2.0: Handlungsfeld 3.8. Mobilität
„Ziel der Bundesregierung ist es, die persönliche Mobilität von Menschen mit Behinderungen und mobilitätseingeschränkten Menschen durch den Abbau noch bestehender Hemmnisse weiter zu verbessern"
In diesem Handlungsfeld sind sieben bedeutende Maßnahmen mit ihrer Rückbindung auf die UN-BRK aufgeführt, darunter auch dieses laufende Forschungsprojekt des BMDV: „Evaluation der den Bereich Verkehr betreffenden Regelungen des BGG". (BMAS 2016, S. 130).

Trotz der zugeschriebenen Bedeutung dieser Technischen Regelwerke ist ihre Wirkung insofern begrenzt, als die wesentlichen Normen weder in den Gesetzen selbst noch durch Erlass der jeweils zuständigen Institutionen verbindlich eingeführt wurden.[115] Hier wird Nachholbedarf gesehen.

Einige Technische Richtlinien und Regelwerke berücksichtigen die Anforderungen an eine barrierefreie Gestaltung nicht oder nur unzureichend. Beispielweise gilt dies für die Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen (R-FGÜ 2001).[116]

Es ist damit zu rechnen, dass der erforderliche Anpassungsprozess noch einige Jahre benötigen wird. Insbesondere, da Richtlinien und Technische Regelwerke, wenn sie verbindlich eingeführt werden sollen, z. T. nicht nur zwischen Bund und Ländern abgestimmt werden müssen, sondern auch u. U. bei der EU zu notifizieren sind.

Die einschlägigen Technischen Regelwerke erzielen in der Praxis als wesentliche „Empfehlungen" durchaus Einfluss auf die Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur (z. T. einschließlich von Fahrzeugen). Da sie nach derzeitigem Stand aber noch nicht – oder allenfalls in Teilen – den Status anerkannter Regeln der Technik (aaRdT) erreicht haben, ist einzuräumen, dass ihre Wirkung begrenzt ist, d. h. ihre Anwendung ist nicht verpflichtend.[117] Das hat zur Folge, dass vielfach örtliche Lösungen oder Ideen einzelner Planenden realisiert werden, ohne dass die Abweichung von bundesweiten Standards in den allermeisten Fällen wirklich erforderlich wäre.

Es gehört aufgrund der Wirkungsanalyse zu den wichtigsten und als dringend eingestuften Empfehlungen der AN, relevante Technische Regelwerke barrierefreier Gestaltung im Mobilitätsbereich durch direkte Verankerung im Gesetz oder durch Erlass der dafür zuständigen und befugten Institutionen

[115] DIN 18040-3 wurde für den Straßenbereich erst in zwei Bundesländern (Bremen Thüringen) eingeführt.

[116] Die Einführung des Zwei-Sinne-Prinzips bedeutet, dass Menschen mit sensorischen Behinderungen den öffentlichen Verkehrsraum barrierefrei nutzen können, d. h. heißt aber nicht, dass jede visuelle Markierung taktil wahrnehmbar sein muss. In den R-FGÜ wäre ein Hinweis auf DIN 32984 „Bodenindikatoren im öffentlichen Raum" angebracht. Wenn sogenannte „Zebrastreifen" im Fahrbahnbereich durch taktil erkennbare, Bodenindikatoren-ähnliche Elemente gekennzeichnet würden, könnte dies dagegen im Hinblick auf die Verkehrssicherheit u. U. kontraproduktiv sein.

[117] Bundesweit einheitliche und – soweit möglich – Verkehrsträger-übergreifende Standards haben, bzw. hätten den Vorteil, dass

- die Nutzung der Verkehrsanlagen - unabhängig von der jeweiligen Örtlichkeit - insbesondere für Menschen mit Behinderungen erleichtert wird (Begreifbarkeit, Merkbarkeit, Verlässlichkeit),
- die Planung und Ausführung vereinfacht wird, weil sich die Anzahl möglicher Alternativen und Varianten verringert; Best-Practices lassen sich schneller verbreiten.
- die Wirtschaftlichkeit insgesamt erhöht werden kann (Reduzierung der Anzahl unterschiedlicher Komponenten, Serien- und Fertigteilproduktion).

Dadurch würde auch der Wunsch von Behindertenvertreterinnen und Vertretern nach einem möglichst verbindlichen und greifbaren Instrument zumindest teilweise erfüllt.
Die gestalterische Freiheit wird durch Öffnungsklauseln gleichwohl ermöglicht.

verbindlich einzuführen. Zuvorderst geeignet sind dazu DIN 18040-3 (nach abgeschlossener Anpassung an DIN EN 17210) sowie die E BVA (nach Herausgabe durch die FGSV).[118]

3.6.4.4.7 Verbandsklagerecht

Das Verbandsklagerecht ist in seiner rechtlichen Bedeutung im Grundsatz hoch zu bewerten. Verbandsklagen könnten ein wirksames Instrument sein. Bei Nichteinhaltung von Finanzierungsbedingungen gemäß GVFG oder entsprechender Landesgesetzgebung können sich z. B. Chancen für eine Verbandsklage eröffnen.

Von diesem Instrument wurde bisher allerdings sehr selten Gebrauch gemacht. So wird die Wirksamkeit der Verbandsklage als eher begrenzt eingeschätzt. Gründe dafür sind unter anderem:

- Für Erfolgschancen vor Gericht bedarf es einer intensiven Beschäftigung mit dem Thema und die Gerichtsverfahren können lange dauern. Das Verbandsklagerecht ist für Behindertenverbände daher ein zu aufwändiges Instrument. Die Arbeit in den Behindertenverbänden erfolgt zu großen Teilen ehrenamtlich und es ist kein ausgebildetes juristisches Personal vorhanden. Die Klagegegner verfügen in der Regel allerdings über gut ausgestattete Rechtsabteilungen.
- Neben dem Aufwand sind die Kosten einer Verbandsklage in der Regel sehr hoch. Zum einen ist die Beauftragung externer Rechtsanwälte ist mit Kosten verbunden (und es ist schwierig, Rechtsanwälte zu finden, die sich mit der Materie sehr gut auskennen). Zudem müsste bei vielen Sachverhalten ein Sachverständiger hinzugezogen werden.

Es bestehen bei den Behindertenverbänden nach eigener Aussage Defizite in Bezug auf Professionalität (hauptamtliche Personalausstattung, fachjuristische Kompetenz), die eine qualifizierte Klageerhebung erschweren. Aus diesem Grunde würde eine evtl. Kostenbefreiung allenfalls bedingt helfen. Es sollte stattdessen aber eine allgemein bessere Finanzausstattung der Verbände angestrebt werden, auch um gute Voraussetzungen dafür zu schaffen, in geeigneten Fällen u. U. aufwändige Klagen erfolgreich bewältigen zu können.

Außerdem greifen die vorhandenen Regelungen zum Verbandsklagerecht zu kurz. Der Grund dafür wird u. a. darin gesehen, dass nur Teile der gesetzlich verankerten Vorschriften zur Barrierefreiheit mit einer Verbandsklage angreifbar sind, z. B. bei NVP und Eisenbahnprogrammen wegen nicht erfolgter Anhörung, aber nicht wegen inhaltlicher Defizite. Aufgabenträgern und Eisenbahnunternehmen ist anheimgestellt, ihre Schritte zu mehr Barrierefreiheit selbst zu definieren.

Unter der Maßgabe uneingeschränkter Teilhabe von Menschen mit Behinderungen im Bereich Mobilität ist das Klagerecht gemäß BGG inhaltlich unzureichend ausgestaltet. Insgesamt wird das Instrument der Verbandsklage im Bereich der Mobilität nur für wenige Fälle als geeignet eingestuft. In der derzeitigen Form wird in der Verbandsklage kein praktisch wirksames Instrument zur Stärkung der Teilhabe im Bereich Mobilität gesehen. Eine inhaltliche Ausdehnung des Verbandsklagerecht ist daher zu empfehlen.

Allerdings ist zu bedenken, dass

- die Ausgestaltung der Bedingungen für die Verwendung von Finanzmitteln bei den Ländern liegt. In den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder sind z. T. auch Verbandsklagerechte vorgesehen. Die Vorprüfung sollte daher auf das Landesrecht ausgedehnt werden. Gegebenenfalls sind auch dort Änderungen zu empfehlen.

[118] Eine Einführung vor diesen Anpassungen wird nicht befürwortet, um erneute Änderungen der betreffenden Rechtsnormen bzw. eingeführten Bestimmungen zu vermeiden.

- rechtliche Bedingungen für den Service beim Einsatz von bahnsteig- oder fahrzeuggebundenen Einstiegshilfen in erster Linie nicht die Barrierefreiheit gemäß BGG betreffen, sondern „angemessene Vorkehrungen" gemäß UN-BRK.

3.6.4.4.8 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen bei der Aufstellung von Planungsinstrumenten

Im Allgemeinen haben die Behindertenverbände die Möglichkeit, sich an der Erarbeitung der Planungsinstrumente zu beteiligen. Die Wahrnehmung Ihrer berechtigten Interessen dient in der Regel zu gleich der Entwicklung zielführender Lösungen für die Allgemeinheit

Zur regelmäßigen Teilnahme an Arbeitskreisen, die z. B. in mehrjähriger Arbeit Technische Regelwerke aufstellen und fortschreiben, sind meist nur die großen Behindertenverbände in der Lage. Aber auch einzelne Stellungnahmen kleinerer Verbände zu Zielen und Einzelmaßnahmen können dienlich sein. Wichtig ist es, auch deren Belange, z. B. Anforderungen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen oder gehörlosen Menschen, kompetent einzubringen. Vereinzelt wird Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen (in Unkenntnis ihrer Fähigkeit und Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung) die Mitarbeit in Fachgremien erschwert.

Beteiligung bei Nahverkehrsplänen

Bei Nahverkehrsplänen ist positiv zu sehen, dass Vertreter von Belangen von Menschen mit Behinderungen gemäß § 8 Absatz 3 PBefG zu beteiligen sind.

Die Benennung der zu Beteiligenden (soweit vorhanden Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sowie Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste) berücksichtigt, dass die Behindertenvertretung auf örtlicher bzw. regionaler Ebene oft unterschiedlich organisiert ist.

Bei den Behindertenverbänden besteht der Eindruck,

- dass sie oftmals zu spät eingebunden und vereinzelt sogar – trotz gesetzlicher Verpflichtung – gar nicht beteiligt werden und
- dass, wenn eine Beteiligung erfolgt, das Ergebnis der Beteiligung z. T. nur unzureichend berücksichtigt ist.

Im Übrigen setzt die Beteiligung bei der Aufstellung von NVP eine qualifizierte, geduldige, manchmal zeitaufreibende Begleitung durch Betroffene verschiedener Zielgruppen voraus. Dies kann von den Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen vor Ort nicht immer geleistet werden. Der Eindruck der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner lässt sich aus den Ergebnissen der Analyse von Nahverkehrsplänen (Abschnitt 3.3.4) zum Teil bestätigen. Allerdings werden dort auch zahlreiche Positivbeispiele dargestellt. Außerdem sprechen positive Ergebnisse der Abfrage des BMDV bei den Bundesländern dafür, die vorgenannten Aussagen der Behindertenverbände zu nuancieren.

Beteiligung bei Eisenbahnprogrammen

Die Mitsprachemöglichkeiten beim Programm der Deutschen Bahn und bei den Programmen der nichtbundeseigenen Eisenbahnen des SPNV werden seitens der Behindertenverbände sehr unterschiedlich beurteilt.

Beteiligung bei Eisenbahnprogramm der Deutschen Bahn

Bei der Deutschen Bahn besteht schon seit längerem eine programmbegleitende Arbeitsgruppe. Diese wird bei der Aufstellung der Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG intensiv beteiligt. In den Sitzungen dieser Gruppe erfolgt der direkte Kontakt zwischen Menschen mit Behinderungen mit Planenden und Ausführenden. Dabei wird immer wieder hinterfragt, inwieweit die Planungen des Unternehmens den Anforderungen von Menschen mit Behinderungen in der Praxis genügen.

Eine relativ späte Beteiligung bei mehreren wichtigen Maßnahmen hat die Einflussmöglichkeiten der Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen in der programmbegleitenden Arbeitsgruppe verringert. Dies könnte möglicherweise dazu geführt haben, dass im Sinne der Barrierefreiheit bestmögliche Lösungen verhindert oder auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Nach jüngsten Feststellungen wird nunmehr seitens der DB AG eine frühere Beteiligung organisiert.

Beim Bahnsteighöhenkonzept (BSHK)[119] wurde der Forderung der Behindertenverbände, die Bahnsteigkanten der Regionalbahnen auf 55cm Höhe statt – wie im Fernverkehr auf 76 cm – anzulegen, nicht gefolgt. Andere Beispiele gab es beim Zug-Design.

Beteiligung bei Eisenbahnprogrammen des SPNV

Zu den Eisenbahnprogrammen der NE wird deutliche Kritik erhoben. Z. T. wird gar kein Eisenbahnprogramm aufgestellt. In anderen Fällen hat z. T. keine Beteiligung stattgefunden oder die Stellungnahmen von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen sind überwiegend unberücksichtigt geblieben. Auch eine zu späte Beteiligung erschwert die Einflussmöglichkeiten. Die Kritik bezieht sich auch auf Beschaffungsprozesse von Regionalbahnzügen.

Beteiligung bei Aktionsplänen

Die intensive Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen bei den Aktionsplänen von Bund und Ländern gemäß UN-BRK wird positiv gesehen.

Wenn bei einigen Verbänden kaum Erfahrungen mit der Beteiligung an der Aufstellung von Aktionsplänen bestehen, dürfte das eher an ihren relativ niedrigen haupt- und ehrenamtlichen Personalkapazitäten liegen, als an den Verfahrensmodalitäten der jeweiligen Aktionspläne.

Beteiligung bei Technischen Regelwerken

Technische Regelwerke sind für alle Beteiligten wichtig. Vertreter und Vertreterinnen der Belange von Menschen mit Behinderungen nutzen bei DIN-Normen – mit sehr positiven Ergebnissen – die Möglichkeit, an der Erarbeitung aktiv mitzuwirken. Im Allgemeinen spiegeln sich ihre Erfahrungen und Kenntnisse dieser Gruppe im Ergebnis wider.

Die Mitwirkung ist allerdings aus finanziellen, zeitlichen und fachlichen Gründen in der in der Regel bei ehrenamtlicher Arbeit nur in einigen Fällen möglich (z. B. DIN 18040-3, DIN 32984).

In diesem Zusammenhang erscheint es besonders problematisch, dass

- für die Mitarbeit in DIN-Gremien Gebühren zu entrichten sind,
- der Erwerb der Regelwerke mit hohen Kosten (auch) für Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen verbunden ist (wobei – um fachkompetent agieren zu können, der Erwerb eines Werks nicht ausreicht)

[119] Unterschiedliche Bahnsteighöhen im Bestand erschweren eine durchgängige Herstellung weitgehend barrierefreier Einstiege im Fern- und Regionalverkehr (SPNV). Im Bahnsteighöhenkonzept der DB (BSHK) wird eine Vereinheitlichung bei einer Regelhöhe von 76 cm (Stadtschnellbahnen 96 cm) angestrebt, wobei das BSHK sechs Ausnahmeregeln beinhaltet (Anlage 13.2.2 Ziffer 3.2.2 LuFV III). Im Rahmen dieser Evaluation kann es nicht Aufgabe sein, das BSHK wissenschaftlich zu analysieren und zu bewerten. Nach Auffassung des AN sollte aber die Zielvorgabe barrierefreier Einstiege an sämtlichen Bahnsteigen (ohne Technische Einstiegshilfen) konsequent verfolgt, und alle technischen und betrieblichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden (z. B. Bahnsteigkanten mit unterschiedlicher Höhe in Längsrichtung des Bahnsteigs, Fahrzeugeinstiege mit verschiedener Höhe an einem Zug und Innenlift).

- in der Regel keine barrierefreien Fassungen zur Verfügung stehen.

Der Zugang zu In Fachgremien der FGSV ist für Vertreterinnen und Vertreter der Belange von Menschen mit Behinderungen erschwert. Zum Teil bestehen Bedenken, dass diese die Effizienz der fachlichen Arbeit erschweren, und u. U. versuchen könnten, ihre Interessen kompromisslos durchzusetzen.

3.6.4.5 Weitere Instrumente – „Weiche Faktoren"

Neben Instrumenten, die gesetzlich verankert sind, gibt es solche ohne gesetzlichen Bezug, die durchaus von z. T. von erheblicher Bedeutung sind Hierzu wurden im Projekt analysiert:

- Leitfäden und Empfehlungen aus unterschiedlichen Quellen,
- Schulungen und
- Öffentlichkeitsarbeit sowie
- Forschung.

Dazu gehören im weiteren Sinne auch Förderbedingungen.[120]

Die Planungsinstrumente ohne gesetzlichen Bezug haben für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen in der Praxis ähnliche oder u. U. sogar noch weitreichendere Bedeutung als die gesetzlich verankerten Instrumente. Teilweise entfaltet sich die Wirkung dieser Planungsinstrumente (erst) in Zusammenhang mit Rechtsnormen oder gesetzlich verankerten Instrumenten (z. B. in Leitfäden zur Herstellung der Barrierefreiheit). Die Instrumente spielen bei allen Gruppen mobilitätseingeschränkter Menschen, insbesondere bei Menschen mit motorischen und sensorischen Behinderungen, eine Rolle.

3.6.4.5.1 Handbücher, Leitfäden, Empfehlungen

Es ist eine Fülle hilfreicher Handbücher, Schriften und Broschüren zur Barrierefreiheit erschienen, sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene. Diese sind bei den betroffenen Kreisen häufig auf großes Interesse gestoßen und haben zum Kompetenzaufbau und Kompetenzausbau maßgeblich beigetragen. Als Beispiel aus dem Bereich Mobilität wurde das *„Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr"* des BMDV genannt (BMVI 2017).

Gut aufgenommen werden insbesondere einschlägige Werke, die - neben rechtlichen Grundlagen, Technischen Regelwerken sowie Finanzierungsmöglichkeiten - insbesondere Positivbeispiele aus der Praxis anschaulich darstellen (Best Practices). Auf Internetseiten der Verlage sowie von Institutionen, die sich mit der Thematik befassen – einschließlich von Behindertenverbänden -, aber auch von den Verfassern selbst, in News-Lettern, in Sekundärliteratur, auf Fachkongressen und Seminaren wird darüber berichtet.

3.6.4.5.2 Schulungen

Schulungen für Planende, Baudurchführende, Betreibende sowie Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen sind angesichts der Komplexität des Themas (Fähigkeiten der unter-

[120] Förderbedingungen können im Wortsinn eigentlich nicht als „weiche Faktoren" bezeichnet werden. Da sie aber im Allgemeinen untergesetzlich geregelt sind (Ausnahme z. B. Grundsatzforderungen im GVFG) und nicht als gesetzlich verankertes Planungsinstrument gelten, werden sie diesem Abschnitt zu geordnet.

schiedlichen Gruppen behinderter Menschen, technische Rahmenbedingungen, Rechtsnormen, Technische Regelwerke, Finanzierung und Förderung, Planungsinstrumente, gesellschaftspolitische Einflüsse, konkrete Umsetzung in der Praxis, Probleme und Chancen) unverzichtbar.

Es ist unter Experten und Vertreterinnen und Vertretern von Menschen mit Behinderungen unbestritten, dass das Thema „Barrierefreiheit" zum Studieninhalt im Fachbereich Bau und Verkehr gehören sollte. Hier gibt es bereits entsprechende Positivbeispiele. In der Breite besteht aber Nachholbedarf.

Mobilitätstraining mit Menschen mit Behinderungen, wie es bereits von vielen Verkehrsunternehmen und Verbundgesellschaften durchgeführt wird, ist auch für diejenigen Mitarbeitenden der VU lehrreich, die an derartigen Veranstaltungen teilnehmen. Schulungen sind in Übrigen nicht nur für Fahrpersonal wichtig, sondern für alle Beschäftigten die in der Praxis in Kontakt mit Menschen mit Behinderungen treten.

3.6.4.5.3 Öffentlichkeitsarbeit

Öffentlichkeitsarbeit wird von verschiedenen Institutionen z. T. intensiv betrieben. Der Internetauftritt der betreffenden Institutionen wird immer bedeutsamer.

Bezüglich der Verbreitung von Forschungsergebnissen – auch im Themenfeld Barrierefreiheit – bestehen verschiedene Angebote, sich zu informieren oder Forschungsergebnisse einzusehen. Zu nennen ist hier beispielsweise das „BASt-Archiv elektronischer Medien (ELBA)".[121] Auch das BMDV veröffentlicht Berichte zu Forschungsprojekten auf seiner Webseite oder auf der Webseite des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS).[122] Als übergreifende Plattform für Wissensvermittlung im Bereich Mobilität und Verkehr hat der Bund das Forschungsinformationssystem (F.I.S.)[123] eingerichtet, welches Wissen „über Fachgrenzen hinweg für Politik, Planung, Praxis und Gesellschaft" zugänglich machen soll.

Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Plattformen einer breiten Öffentlichkeit nicht bekannt sind. Das Thema Barrierefreiheit ist zu wichtig, als dass es nur wenigen kompetenten Fachexpertinnen und -experten überlassen werden kann. Um möglichst viele Menschen in verschiedenen gesellschaftlichen Funktionen und unterschiedlichen Lebenssituationen zu erreichen, sollte das Angebot niederschwelliger Informationen verstärkt werden. Dafür sollten zweckgebundene Finanzmittel bereitgestellt werden.

In diesem Zusammenhang kann auch eine intensive, möglichst „professionelle" Pressearbeit in den Printmedien und – mit zunehmender Bedeutung – in den sogenannten sozialen Medien genannt werden, zu der alle Akteure – einschließlich der Vertreterinnen und Vertreter von Menschen mit Behinderungen – aufgerufen sind.

3.6.4.5.4 Forschung

Forschungsprojekte, die grundlegende Fragen barrierefreier Mobilität untersuchen, können Entwicklungen bewirken oder maßgeblich beeinflussen. Dies können z. B. sein:

- Analysen unterschiedlicher Fähigkeiten von Menschen mit Behinderungen (einschließlich Modelluntersuchungen und Praxistests, z. B. der Bewältigung von Steigungen und Stufen von Rollatornutzenden),

[121] https://bast.opus.hbz-nrw.de/home (28.08.2023).

[122] https://fops.de/ (28.08.2023).

[123] https://www.forschungsinformationssystem.de (28.08.2023).

- Erforschung der technischen Machbarkeit und Praxistauglicht neuer Konzepte (z. B. in der Vergangenheit: Niederflurtechnik; in der Zukunft: Robotik),
- Vertiefte Kostenanalysen sowie Untersuchung verschiedener Finanzierungs- und Förderungsmodelle etc.

Um die barrierefreie Nutzbarkeit von Verkehrsanlagen zu ermöglichen, ist die Entwicklung praktikabler Detaillösungen – aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen optimiert und belastbar formuliert – oft ebenso wichtig wie die Erforschung von Grundsatzfragen. Als Beispiel wurde das von der Bundesanstalt für Straßenwesen im Auftrag des BMDV betreute Forschungsprojekt *„Bordsteinkanten mit einheitlicher Bordhöhe und Bodenindikatoren an Querungsstellen"* (FE 77.0500/2010) genannt (Boenke et al. 2014).

Vorgaben zur Evaluierung von bestimmten Rechtsnormen (z. B. eKFV) oder von wesentlichen Paragraphen in bedeutenden Gesetzen (z. B. im BGG oder PBefG) sind bereits verbindlich vorgegeben. Die Wirkung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für die barrierefreie Mobilität (einschließlich der gesetzlich verankerten Planungsinstrumente) sollte regelmäßig, in kürzeren Abständen als bisher evaluiert werden. Dem Gesetzgeber sollte damit die Möglichkeit gegeben werden, auf gesicherter wissenschaftlicher Basis schnell auf jüngste Erfahrungen und aktuelle Entwicklungen reagieren zu können.

Ergänzend oder alternativ zur regelmäßigen Evaluierung können neue Normen oder wesentliche Novellierungen in speziellen Projekten untersucht werden. z. B anstehende Evaluierung der Regelungen zum gebündelten Bedarfsverkehr gemäß § 66 PBefG.

3.6.4.5.5 Digitalisierung

Wesentliche Fortschritte in Bezug auf barrierefreie Mobilität hat es im Bereich der Digitalisierung gegeben. Hierzu zählen u. a. dynamische Fahrgastinformationen, schnelle Übermittlung von Störungen aus der Distanz sowie Navigationssysteme, insbesondere für blinde und stark sehgeschädigte Menschen.

Deutschland hat aber bei der Digitalisierung Nachholbedarf. Dies wurde von der Politik erkannt und deswegen die „Digitalstrategie Deutschland" initiiert. Hier wird auch das Themenfeld „Mobilität" in den Fokus genommen und Barrierefreiheit wird als Ziel genannt.

Die Digitalisierung wird allerdings insbesondere von einem Teil der älteren und behinderten Menschen als nachteilig empfunden. Es sollte daher auf folgende Aspekte verstärkt das Augenmerk gerichtet werden, damit ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen die Chancen der Digitalisierung nutzen können:

- Die Vorteile der Digitalisierung zielgruppenorientiert näherbringen (auch für ältere und behinderte Menschen ergeben sich Erleichterungen und Verbesserungen durch konsequente Digitalisierung, z. B. individualisierte Fahrplanauskünfte mit Echtzeitdaten zum Status von Aufzügen und Fahrtreppen bzw. dynamische Fahrgastinformation, Angaben zur Barrierefreiheit bzw. zu Barrieren).
- Die Nutzung digitaler Angebote und Geräte adäquat schulen.

- Schulungen zur Nutzung des Internets, zum Gebrauch von Smartphones und Apps insbesondere für ältere Menschen (z. B. vorbildlich im „Digitalpakt Alter“[124]).
- Spezielle Geräte bzw. Applikationen (z. B. zur akustischen Wiedergabe digitaler Inhalte für blinde Menschen, Seniorenhandys mit vereinfachter Bedienung) erleichtern den Zugang.
- Bei der Entwicklung digitaler Angebote sollte stärker auf Bedienungsfreundlichkeit geachtet werden.
- Mögliche Nachteile für „digitalisierungsferne“ Gruppen sollten abgefedert werden (sogenanntes „Recht auf analoges Leben“).

3.6.4.5.6 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Planungsinstrumenten ohne gesetzlichen Bezug

Die Beteiligung an nicht gesetzlich verankerten Planungsinstrumenten mag insgesamt in geringerer Häufigkeit vorkommen, als bei Planungsinstrumenten, deren Zielsetzung und Inhalt (und bei mehreren dieser Instrumente auch die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen) verbindlich geregelt ist. Allerdings stellt die Beteiligung an Öffentlichkeitsarbeit und Forschung, aber auch an der Erstellung von Leitfäden oder technischen und digitalen Entwicklungen keineswegs nur die Ausnahme dar. Behindertenvertreterinnen und Vertreter wirken in diesen Bereichen vielfach aktiv mit.

3.6.4.5.7 Förderbedingungen

Die Bereitstellung von Finanzmitteln hat sich in vielen Fällen als maßgeblicher Treiber für die (beschleunigte) Herstellung der Barrierefreiheit erweisen. Dazu gibt es zahlreiche Beispiele von Förderprogrammen von Bund und Ländern.

Bedingungen für die finanzielle Förderung sind überwiegend untergesetzlich geregelt. Es ist für die Umsetzung von Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung auf sämtlichen Zuständigkeitsebenen (z. B. Länder, Aufgabenträger und Kommunen) sehr wichtig, dass in den jeweiligen Förderbedingungen bzw. Förderbescheiden das Kriterium Herstellung der Barrierefreiheit explizit genannt und möglichst konkret beschrieben wird (z. B. Bezug auf Technische Regelwerke).

3.6.4.6 Praxisbedingungen

3.6.4.6.1 Grundsätzliche Voraussetzungen

Um die selbstbestimmte Teilhabe im Bereich der Mobilität überall und uneingeschränkt zu ermöglichen, sind verbindliche Rechtsnormen, Kontrollen und ggf. Sanktionen erforderlich. Wichtig ist in diesem Zusammenhang aber auch für Akzeptanz der Regeln zu sorgen; d. h. Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung sind ebenso wichtig.

[124] Der DigitalPakt Alter ist eine Initiative zur Stärkung von gesellschaftlicher Teilhabe und Engagement Älterer in einer digitalisierten Welt. Der DigitalPakt Alter ist als längerfristige Initiative angelegt. Gemeinsam mit Partnerorganisationen aus allen gesellschaftlichen Bereichen sollen vielfältige Maßnahmen zur Stärkung der digitalen Teilhabe kooperativ und sektorenübergreifend vorangetrieben werden. Der Blick richtet sich hierbei auf ein selbstbestimmtes und selbstständiges Leben im Alter und umfasst die Handlungsfelder, die im Achten Altersbericht als Lebenswelten bezeichnet werden: Wohnen, Mobilität, soziale Teilhabe, Gesundheit und Pflege sowie Quartier und Nachbarschaft (vgl. https://www.digitalpakt-alter.de/ (28.08.2023).

Das Ziel barrierefreier Nutzbarkeit (gemäß § 4 BGG *„ohne fremde Hilfe"* und *„in der allgemein üblichen Weise"*) steht im Vordergrund. Gerade in der Übergangszeit, bis die barrierefreie Nutzbarkeit der meisten Verkehrsanlagen und Fahrzeuge hergestellt ist, bleiben situativ neben technischen Vorkehrungen auch personelle Hilfestellungen durch Betriebspersonal und ggf. durch andere Verkehrsteilnehmende notwendig. Im Übrigen sollte gegenseitige Rücksichtnahme im Verkehr auch aus Sicherheitsaspekten selbstverständlich sein. Menschen mit Behinderungen sind darauf besonders angewiesen, sei es im Massenverkehr (bei hohem Ausnutzungsgrad vorhandener Platzkapazität), bei Begegnungen auf Mischverkehrsflächen (einschließlich zulässigem Radverkehr auf Gehflächen) oder in Notfällen.

3.6.4.6.2 Personalkapazität und Fachkompetenz bei Akteuren

Die Arbeit der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit wird von Behindertenverbänden und anderen Akteuren anerkannt und als wichtig eingestuft. Inzwischen wurden auch in mehreren Ländern Fachstellen geschaffen. Es ist zu empfehlen, dass die übrigen Länder sich dieser Entwicklung anschließen.

Die Behindertenbeauftragten auf Bundes- und Landesebene erfüllen wesentliche Aufgaben, die gesetzlich definiert sind (u. a. Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen, Beratung, Öffentlichkeitsarbeit). In den Kommunen spielen die Behindertenbeauftragten – soweit vorhanden – eine wichtige Rolle in Bezug auf die Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit Behinderungen. Für alle Zuständigkeitsebenen gelten ähnliche Forderungen: Personalkapazität und Fachkompetenz sollten– mit oder auch ohne gesetzliche Vorgaben – gesichert bzw. gestärkt werden.

Bei vielen Planenden, Bauausführenden, Betreibenden sowie bei Entscheidungsträgern bestehen noch immer Defizite in Bezug auf Anforderungen an die Barrierefreiheit im Verkehr, obwohl Schulungsangebote, Fachliteratur und kompetente Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Es besteht Nachholbedarf in der Breite der Anwendung (wichtige Grundkenntnisse für alle Akteure). Aber auch in der Spitze wären Verbesserungen wünschenswert (Vergrößerung der bisher relativ geringen Zahl der Fachplaner für Barrierefreiheit) (vgl. auch Abschnitt 3.6.4.5.2).

3.6.4.6.3 Wesentliche Beispiele für Umsetzungshindernisse und Konflikte

Es wurde vorgebracht, die finanziellen Ressourcen würden nicht ausreichen bzw. es würden andere Prioritäten gesetzt (keine Priorität auf der Herstellung der Barrierefreiheit).

Die Bereitstellung ausreichender Finanzmittel ist eine Grundvoraussetzung für einen funktionstüchtigen öffentlichen Verkehr im Allgemeinen und zur Herstellung barrierefrei nutzbarer Mobilität im Besonderen. Die Finanzmittel für den ÖPNV, den SPNV und die Infrastruktursparte der Deutsche Bahn wurden in den vergangenen Jahren erheblich erhöht. Hemmnisse für den Ausbau lagen eher bei knappen Personalressourcen, langen Genehmigungsverfahren sowie begrenzten Kapazitäten bei Bauunternehmen und Fahrzeugherstellern.

Mit der Umsetzung von Anforderungen der Novelle zu § 8 Abs. 3 PBefG „Zielvorgabe vollständige Barrierefreiheit bis 01.01.2022" wurde von vielen Aufgabenträgern nicht umgehend nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung begonnen.

Ein Vorrangiges Ziel bleibt der niveaugleiche und spaltarme Einstieg. Sofern fahrzeuggebundene Einstiegshilfen eingesetzt werden (müssen), sollten diese weitestgehend automatisiert sein und Parameter aufweisen, die keine zusätzliche personelle Hilfe erfordern.

Für viele Fahrgäste, insbesondere für Menschen mit Behinderungen und ältere Personen, kann die Anwesenheit von Servicepersonal situativ notwendig sein, und dient im Übrigen auch der subjektiven Sicherheit. Bei Rationalisierungsmaßnahmen sollten diese Gesichtspunkte mitbedacht werden.

Der Zielkonflikt zwischen möglichst großem Sitzplatzangebot und ausreichendem Platz für Menschen mit Behinderungen in Mehrzweckbereichen – und mit besonderen Problemen für Gruppenreisen von Menschen mit Behinderungen - ist nicht einfach zu lösen. Eine flexible Bestuhlung sollte - soweit technisch machbar – realisiert werden.

Die Einsatzmöglichkeiten der Deutschen Gebärdensprache (DGS) sowie der Leichten Sprache sind im Bereich der Mobilität begrenzt. Im Hinblick auf die Partizipation sollten Gebärdensprachdolmetscher bei Präsenzveranstaltungen und Videokonferenzen anwesend sein, bei denen wichtige Verkehrsplanungen vorgestellt und erörtert werden. Zu empfehlen ist der verstärkte Einsatz des Mediums Film zur Übermittlung von allgemeinen Verkehrsinformationen und Sicherheitshinweisen sowohl unter Anwendung der DGS als auch der Leichten Sprache. Verständliche Piktogramme sind für alle Verkehrsteilnehmenden, gerade auch für Menschen mit kognitiven Einschränkungen und hörgeschädigte Menschen hilfreich.

3.6.4.6.4 Probleme bei Störungen

Störungen in der Mobilitätskette können sich insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen stark negativ auswirken.

Zur Minimierung der Auswirkungen von Störungen ist ein qualifiziertes Störungsmanagement geboten (schnelle Reaktionen nach vorbereitetem Alarm- und Reparaturplan). Die Digitalisierung samt elektronischer Kommunikation in Echtzeit mit Smartphones und Apps kann wertvolle Beiträge zur Bewältigung leisten. Dabei ist aber auch immer an Personen zu denken, die nicht über derartige Endgeräte verfügen. Für diese Menschen ist Präsenz von Personal immer noch die beste bzw. situativ die einzige Lösung. Auch die kurzfristige Behebung aktueller Störungen bzw. der Auswirkungen von Reparatur- und Wartungsarbeiten ist eine wichtige Aufgabe. Die Betreiber der relevanten Verkehrsmittel und -anlagen (z. B. Aufzüge) sollten durch entsprechende Vertragsverhandlungen dazu stärker motiviert werden.

3.6.4.6.5 Beteiligung bei der Umsetzung von Maßnahmen in die Praxis

Behindertenverbände werden eher bei der Maßnahmenplanung als bei der Umsetzung beteiligt. Von der Sache her ist eine Beteiligung auch bei der Umsetzung zu begrüßen. Dafür gibt es Positivbeispiele. Eine Beteiligung hängt aber nicht allein von der Kompetenz und dem guten Willen der Planenden und Entscheidungstragenden ab, sondern auch von der Personalkapazität auf Seite der Behindertenvertreterinnen und Vertreter.

Die Beteiligung von Behindertenvertreterinnen und -Vertretern als Voraussetzung finanzieller Förderung ist eine sehr sinnvolle und wirksame Maßnahme. Vertreterinnen und -Vertreter von Menschen mit Behinderungen sollten bei der Abnahme der Bauleistung hinzugezogen werden. Bei fehlerhafter Ausführung müsste dann eine Mängelbeseitigung erfolgen und – sofern die Fehler nicht nachträglich behoben werden könnten- eine Rückzahlung von Förderungsmitteln verlangt werden.

3.6.4.7 Schlussbemerkung

Die ergiebigen Ergebnisse der Interviews mit Behindertenverbänden haben gezeigt, dass ihre Beteiligung gemäß der Leistungsbeschreibung des BMDV und der gewählten Untersuchungsmethodik einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Aufgabenstellung und Zielsetzung dieser Evaluierung geleistet hat.

Deutlich konnten positive Gegebenheiten und Tendenzen herausgearbeitet, aber in der Evaluierung auch z. T. erheblicher Handlungsbedarf konkret benannt und spezifiziert werden. Die befragten Behindertenvertreterinnen und -Vertreter haben die Erwartung, dass es schrittweise weitere Verbesserungen geben, aber es noch eine Reihe von Jahren dauern wird, bis die Intention von BGG und UN-BRK in allen Rechtsnormen uneingeschränkt zum Tragen gekommen sein wird.

3.7 Workshops

3.7.1 Aufgabenstellung und Ziel

Im August und Dezember 2022 wurde jeweils ein Workshop mit Expertinnen und Experten mit umfangreichen Praxiserfahrungen aus dem Bereich Mobilität durchgeführt. Ziel und Aufgabe beider Workshops war es, die Projektergebnisse der Grundlagen- und Wirkungsanalyse (Anhang 1 und Anhang 3) zu evaluieren, die Relevanz der aus diesen Ergebnissen abgeleiteten Handlungsempfehlungen (Kapitel 2) zu prüfen und weitere Hinweise für deren Weiterentwicklung zu erhalten. In Abstimmung mit dem BMDV wurden für die Workshops insbesondere Menschen eingeladen, die über umfangreiche Praxiserfahrungen im Zusammenhang mit der Planung und Umsetzung der Barrierefreiheit im Verkehr verfügen. Hier waren Akteure unterschiedlicher Institutionen und Organisationen aufgerufen, z. B. Vertretungen der Menschen mit Behinderungen oder der Wirtschaft, der Aufgabenträger, Straßenbaulastträger, Verkehrsunternehmen und der Eisenbahnen oder aus dem Bereich digitale Medien.[125]

3.7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammenfassend wird an dieser Stelle die Bandbreite der Hinweise und Anregungen aufgezeigt, welche die AN von den Teilnehmenden erhalten haben. Hinweise und Anregungen der Teilnehmenden wurden im Nachgang der Workshops von den AN mit den Erkenntnissen aus den übrigen Arbeitspaketen abgeglichen und für die Erarbeitung der Handlungsempfehlungen (Kapitel 2) berücksichtigt.

Fragen, Hinweise und Statements der Teilnehmenden zu den durch die AN vorgestellten Ergebnisse der Grundlagen- und Wirkungsanalyse betrafen u. a.:

- Notwendigkeit zur Schärfung der Ausnahmeregelungen;
- Erfordernis zu (mindestens) europaweiten Regelungen im Flugverkehr;
- Notwendigkeit einer Fokussierung auf Umbauten im Bestand (zusätzlich zum barrierefreien Neubau von Infrastruktur);
- Verbesserung der Schulungen von Fachleuten im Verkehrsbereich;
- Einrichtung von Fachstellen für Barrierefreiheit in allen Bundesländern.

Im zweiten Workshop wurden Fragen der teilnehmenden Expertinnen und Experten zum Entwurf der Handlungsempfehlungen bearbeitet. Die Hinweise betrafen die Handlungsfelder:

- Vorschläge zur Verbesserung der Umsetzung (hier insbesondere die Forderung nach einer umfassenden „Professionalisierung“ der Beteiligung der Verbände);
- Vorschläge zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens (hier insbesondere die Forderung nach einer eindeutigen Definition der Barrierefreiheit sowie einer Sanktionierbarkeit bei unzureichenden Umsetzungsplanungen, z. B. fehlender Begründungen für Ausnahmen);

[125] Weitere Details zu den teilnehmenden Institutionen sowie zur Methodik und den Ergebnisse sind im Anhang 5 dargestellt.

- Weitere Vorschläge („weiche Faktoren“) und Planungsinstrumente (hier insbesondere Hinweise zu besseren Beteiligungsformaten und zum Verbandsklagerecht).

4 Weitere wesentliche Aspekte

4.1 Behandelte Themen

Die in diesem Forschungsprojekt - gemäß Aufgabenstellung des BMDV - durchgeführte „Ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr" zielt auf den Kern der Herstellung barrierefreier Mobilität. Zur umfassenden Betrachtung der Gesamtthematik gehören noch weitere wesentliche Aspekte und Randthemen, die hier im Folgenden (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) kurz skizziert werden sollen, insbesondere:

- Evaluierungen des BGG und anderer relevanter Rechtsnormen
- Beschlüsse und Absichtserklärungen maßgeblicher politischer Institutionen
- Grundsätzliche Stellungnahmen bedeutender Akteure

4.2 Evaluierungen des BGG und anderer relevanter Rechtsnormen

4.2.1 Wirkungsanalyse des BGuaÄndG sowie Bericht über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe

Das BGG ist am 1. Mai 2002 in Kraft getreten. Im Vordergrund steht seitdem der Anspruch von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmte und gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und nicht mehr – wie zuvor – die Fürsorge und Versorgung behinderter Menschen. Partizipation und Transparenz sind maßgebliche Bestandteile dieser Entwicklung. Eine wesentliche Voraussetzung für die Zielerfüllung ist eine möglichst weitreichende Zugänglichkeit und uneingeschränkte Nutzung aller Lebensbereiche für Menschen mit Behinderungen, aber auch Personen mit anderen Mobilitätseinschränkungen. Zusammen mit dem Erlass des BGG wurden wesentliche Fachgesetze entsprechend angepasst.[126]

Das damalige BMVBW hat bereits im Jahr 2003 eine Wirkungsanalyse zum Stand der Umsetzung des BGG und der durch das Artikelgesetz BGuaÄndG geänderten Fachgesetze im Bereich Bau und Verkehr in Auftrag gegeben.[127] Hiermit sollte auch der Auftrag des Deutschen Bundestages (BT-Drs. 14/8331) erfüllt werden, die Wirksamkeit der im Gesetz für die Herstellung der Barrierefreiheit im öffentlichen Personenverkehr vorgesehenen Regelungen zu überprüfen. Die Ergebnisse der Untersuchung, die auf umfangreichen Befragungen in den einzelnen Regelungsbereichen des BGG und den geänderten Fachgesetzen beruhen, sind weitgehend in den *„Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe"* (BT-Drs. 15/4575) eingeflossen.[128] Das Forschungsprojekt hat seinerzeit bereits wesentliche Erkenntnisse gebracht.[129] Das von STUVA e. V. in Zusammenarbeit mit dem Institut für barrierefreie Gestaltung und Mobilität (IbGM) erarbeitete Forschungsvorhaben kam zu dem Ergebnis, dass das BGG *„in der Praxis angekommen"* sei.

Es ist allerdings verständlich, dass über die Wirkung der neuen, grundlegenden Anforderungen und Verfahrensregeln – nur etwa anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des BGuaÄndG – noch relativ wenig

[126] BGBl. I 2002, S. 1467.

[127] Forschungsprojekt „Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze auf die Bereiche Bau und Verkehr" (FE-Nr. 70.0703/2003).

[128] Vgl. BT-Drs. 15/4575, S. 10 ff. (Abschnitt IV) und BT-Drs. 15/4575, S. 128 f. (Abschnitt 9.2).

[129] Vgl. Blennemann et al. 2004b, Kap. 12 *„Resümee (Ergebnisse der Wirkungsanalyse)"*.

Erfahrungen vorlagen. Gleichwohl konnten einige Handlungsempfehlungen unterbreitet werden, z. B. hinsichtlich des Auf- und Ausbaus von Kompetenz[130] sowie einer vertieften Untersuchung der Umsetzung von Anforderungen von Menschen mit sensorischen Behinderungen im öffentlichen Raum.[131] Inzwischen wurde das Behindertengleichstellungsrecht weiterentwickelt.

4.2.2 Erste Evaluierung des BGG (2014)

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des BGG wurde ausgehend vom Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-BRK vom BMAS im Jahr 2014 eine Evaluation des BGG durchgeführt.[132] Diese Ergebnisse fanden auch Berücksichtigung bei der Novellierung des BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016.[133] Die Novellierung zielte insbesondere darauf, bei der Herstellung von Barrierefreiheit Fortschritte zu erreichen.[134] Die Evaluation des BGG im Jahr 2014 hat angesichts der sich aus § 8 Abs. 5 BGG ergebenden Rechtslage keine wesentlichen Erkenntnisse zur Barrierefreiheit im öffentlichen Raum aufzeigen können.[135]

4.2.3 Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen

Der Dritte Teilhabebericht der Bundesregierung (Prognos AG 2021) über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen „TEILHABE – BEEINTRÄCHTIGUNG – BEHINDERUNG" enthält Im Abschnitt *„Alltägliche Lebensführung – Barrierefreiheit im öffentlichen Raum"* relevante Ausführungen zum Thema Mobilität. Die vorhandene Datenlage in Bezug auf die Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr ermöglicht danach zumindest teilweise einen Einblick, wie sich die Mobilität und damit die Möglichkeit zur Teilhabe im öffentlichen Raum für Menschen mit Beeinträchtigungen entwickelt hat. Verbesserungen im öffentlichen Personennahverkehr wurden in einem Faktenblatt *„Alltägliche Lebensführung"* belegt, wobei auf Statistiken von VDV und DB zurückgegriffen werden konnte (Prognos AG 2021, S. 324 ff.). Betont wurde u. a., dass eine gleichberechtigte Teilhabe die Möglichkeit ungehinderter Mobilität in allen Lebensbereichen umfasst. Voraussetzungen hierfür sind zum einen gleichberechtigte Zugänge zu öffentlichen Transportmitteln aller Art (Artikel 9 UN-BRK) und zum anderen die private Mobilität sowie die hierfür bereitzustellenden Hilfsmittel (Artikel 20 UN-BRK). Bei der Schaffung von Mobilität ist es entscheidend, dass die einzelnen Komponenten reibungslos ineinandergreifen. So müssen auch die Übergänge zwischen den verschiedenen Systemen der Personenbeförderung barrierefrei sein, damit eine geschlossene Mobilitätskette gesichert ist. Darüber, in welchem Ausmaß es bei diesen Übergängen zu Schwierigkeiten kommt, liegen keine statistischen Daten vor (Prognos AG 2021, S. 359 ff. – Abschnitt 6.2.3 und Prognos AG 2021, S. 394 ff. – Abschnitt 6.5.

---

[130] *„Einrichtung von Kompetenzzentren"* (BT-Drs. 15/4575, S. 11) – Umgesetzt durch Novellierung des BGG vom 19.Juli.2016 mit § 13 BGG „Bundesfachstelle Barrierefreiheit".

[131] „Die Bundesregierung plant deshalb im Rahmen des FoPS 2005 ein Projekt zur Verbesserung der Barrierefreiheit für Blinde und Sehbehinderte sowie Gehörlose und Hörgeschädigte im öffentlichen Raum" (BT-Drs. 15/4575, S. 12) – umgesetzt in FE 70.0740/2004 „Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum für seh- und Hörgeschädigte Menschen" (Grossmann et al. 2007).

[132] Vgl. Welti 2014.

[133] Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts (BGRWG) vom 19. Juli 2016.

[134] Vgl. BT-Drs. 20/4440, I. Präambel.

[135] Dritter Teilhabebericht, Abschnitt 6.6, Kommentar des wissenschaftlichen Beirats zum Kapitel Alltägliche Lebensführung – Öffentlicher Raum (Prognos AG 2021, S. 134 f.).

Im Übrigen wurde darauf hingewiesen, dass die geplante Evaluation der verkehrsrechtlichen Regelungen zur Barrierefreiheit unter Federführung des BMDV weitere Erkenntnisse liefern werde.[136]

4.2.4 Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes und Stellungnahme der Bundesregierung (2022)

Bei der Novellierung des BGG durch das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 (BGRWG) wurde festgelegt, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag sechs Jahre nach Verkündung über die Wirkung der Novellierung des BGG berichtet.[137] Daher hat BMAS einen entsprechenden Evaluationsbericht in Auftrag gegeben. Der Bericht sollte in Form einer umfassenden Grundlagenevaluation

- zum einen aufgrund wissenschaftlicher Untersuchungen verlässliche Erkenntnisse darüber liefern, ob die Ziele, die mit der Verabschiedung des BGG und der Novellierung in 2016 angestrebt wurden, erreicht wurden, und sich die vorgenommenen Änderungen in der Praxis bewährt haben[138], sowie
- zum anderen weitergehende Handlungsempfehlungen aus sozial- und rechtswissenschaftlicher Sicht unterbreiten.

An der Untersuchung wurden auch maßgeblich Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände beteiligt. Die Ergebnisse wurden in einem umfangreichen Forschungsbericht dargestellt (Engels et al. 2022).

Die Bundesregierung hat zu dieser Untersuchung Stellung genommen (BT-Drs. 20/4440) und diese Stellungnahme zusammen mit dem Bericht dem Bundestag zugeleitet. In der Stellungnahme wurden insbesondere folgende Punkte hervorgehoben (gekürzte Darstellung):[139]

1. Das BGG hat eine hohe Bedeutung für das öffentliche Recht des Bundes, da es neben Verfahrensregelungen für alle Bundesbehörden auch Begriffsbestimmungen enthält, die in vielen bundesrechtlichen Normen enthalten sind, namentlich Behinderung, Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen. Diese Bedeutung ist jedoch möglicherweise nicht immer in der Rechtsanwendung präsent.
2. Den größten Handlungsbedarf zur Herstellung von Barrierefreiheit identifizierten Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Öffentlicher Personenverkehr, Bauwesen, Wohnungen und Arbeitswelt.

---

[136] „Aus einer Wirkungsanalyse könnte sich entsprechender Handlungsbedarf für die Politik ableiten lassen. Insbesondere könnte die Evaluation zu einem wesentlichen Erkenntnisgewinn hinsichtlich der Wirksamkeit der Regelungen in § 8 Abs. 3 PBefG bezüglich der Nahverkehrsplanung und Barrierefreiheit führen." (Prognos AG 2021, S. 403) (vgl. auch NAP 2.0 und Kap. 1.3).

[137] Artikel 6 BGRWG „Evaluierung"
„Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen Bundestag innerhalb von sechs Jahren nach Verkündung dieses Gesetzes über die Wirkungen der §§ 1, 2, 3, 7, 8, 11, 12, 13, 15, 16 und 19 des BGG sowie des § 17 Absatz 2a des Ersten Buches SGB und des § 19 Absatz 1a des Zehnten Buches SGB."

[138] Über den gesetzlichen Auftrag hinaus war auch der Abschnitt 5 des BGG „Beauftragte oder Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen" zu untersuchen.

[139] Einzelpunkte sind hier aus Gründen der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit durchnummeriert. Vollständige Ausführungen im Originaltext vgl. BT-Drs. 20/4440.

3. Es hat sich insgesamt gezeigt, dass der Prozess zur Erreichung von Barrierefreiheit gemäß § 8 Abs. 3 BGG in vielen Bundesbehörden bereits fortgeschritten ist, aber einer noch konsequenteren Fortführung bedarf.
4. Entsprechendes gilt für die Herstellung der digitalen Barrierefreiheit gemäß §§ 12 ff. BGG.
5. Das Instrument der Zielvereinbarungen zur Herstellung von Barrierefreiheit nach § 5 BGG wird nach wie vor wenig genutzt. Als Gründe hierfür werden mangelnde Konsequenzen für Unternehmen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung und mangelnde personelle Ressourcen der Verbände angegeben.
6. In der Praxis kommt es vor, dass Träger der öffentlichen Gewalt im Verwaltungsverfahren den Hilfeanspruch zur Verwendung von Gebärdensprache und anderen Kommunikationshilfen (nach BGG und Kommunikationshilfeverordnung – KHV) nicht im notwendigen Umfang entsprechen.
7. Um die besonderen Belange von Frauen mit Behinderungen gemäß § 2 BGG zu berücksichtigen und bestehende Benachteiligungen zu beseitigen, müssen diese Bedarfe besser erforscht werden.
8. Die zum 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Regelungen in § 11 BGG zur Leichten Sprache werden sehr begrüßt. Allerdings wird aus den Erfahrungen der ersten Jahre einiger Verbesserungsbedarf in den Regelungen gesehen.
9. Die Verbandsklage nach § 15 BGG wird wenig genutzt. Kritisiert wird die begrenzte Wirkung einer Verbandsklage, die nur auf die Feststellung eines Rechtsverstoßes gerichtet sein kann.
10. Das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG als niedrigschwelliges außergerichtliches Verfahren der Streitbeilegung zwischen Menschen mit Behinderungen und öffentlichen Stellen des Bundes hat sich bewährt.
11. Der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit und dem/der Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderungen wurde in Befragungen der stärkste Einfluss bei der Herstellung von Barrierefreiheit zugesprochen. Die Einrichtung der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit gemäß § 13 BGG bei der Novellierung 2016 hat sich als richtig und erforderlich erwiesen. Sie hat als Anlaufstelle in Fragen der Barrierefreiheit Bekanntheit erlangt, auch in der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. Ihr Beitrag zur Herstellung von Barrierefreiheit wird anerkannt.
12. Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen (§§ 17, 18 BGG) ist ein zentrales Medium der Beteiligung von Menschen mit Behinderungen durch ihre Verbände; es findet Anerkennung und wird als wirkungsvoll eingeschätzt. Auch hier zeigt sich, dass die gesetzlichen Grundlagen optimiert und das Amt rechtlich aufgewertet werden sollte.
13. Über den neuen § 19 BGG wurde der Partizipationsfonds eingerichtet, der seit 2016 über 50 Projekte gefördert hat, die eine bessere Beteiligung der Verbände der Menschen mit Behinderungen auf Bundesebene zum Ziel haben. Dieses Instrument hat sich im Grundsatz bewährt. Nach Auskunft des Beirats für die Partizipationsförderung beim BMAS, der sich aus Verbänden der Menschen mit Behinderungen zusammensetzt, hat sich die Nutzung dieser Möglichkeit in den letzten fünf Jahren stark verbessert. Dadurch sei die Partizipation von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen besser geworden.
14. Handlungsbedarf wird im Bereich Fortbildung gesehen.

Im Rahmen der vom BMAS beauftragten Evaluation wurde die in § 8 Abs. 5 BGG genannte Herstellung von Barrierefreiheit im Bereich Mobilität nicht vertieft untersucht. Lediglich in Abschnitt 2 „Rechtswissenschaftliche Evaluation des BGG“ wird das Thema Mobilität erwähnt (Engels et al. 2022, S. 57 ff. und

116). In der Stellungnahme der Bundesregierung wird diesbezüglich auf das hier durchgeführte Forschungsvorhaben „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr" FE 70.0898/2013 verwiesen.[140]

Wegen der Komplexität der Thematik konnte die Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität allerdings nicht auf die Untersuchung der Wirkung von § 8 Abs. 5 BGG beschränkt werden (vgl. Kapitel 1 bis 4 dieses Berichtes). Dadurch ergeben sich z. T. auch bei wesentlichen Aussagen einzelne Überschneidungen zwischen der BGG-Gesamtevaluation und der Untersuchung für den Bereich Mobilität. Bemerkenswert ist, dass trotz verschiedener Aufgabenstellung und z. T. unterschiedlicher wissenschaftlicher Methodik weitestgehend grundsätzliche Übereinstimmungen zu verzeichnen sind. Dies trifft insbesondere zu auf die Nummern 1 (hohe Bedeutung des BGG), 2 (Handlungsbedarf für den ÖPNV), 4 (Fortschritte bei digitaler Barrierefreiheit), 5 (Zielvereinbarungen), 8 (Leichte Sprache), 9 (Verbandsklage)[141], 11 (Bundesfachstelle für Barrierefreiheit), 13 (Partizipationsförderung) sowie 14 (Fortbildung) der obigen Zusammenstellung zu. Zur Partizipation wurde im Rahmen der Wirkungsanalyse zum Bereich Mobilität eine unzureichende Professionalität der auf Bundesebene gemäß BGG/SGB anerkannten Behindertenverbände kritisiert (eigene Einschätzung der Verbände hinsichtlich Finanzausstattung, hauptamtlicher Personalkapazität und Fachkompetenz). Dies erfordere eine institutionelle, über Projektförderungen[142] hinausgehende Verbesserung ihrer Finanzsituation. Die Übrigen Punkte wurden Im Forschungsvorhaben für den Bereich Mobilität nicht behandelt.

---

[140] Im Wortlaut der Stellungnahme (BT-Drs. 20/4440, S. 7):
„Hier nicht gesondert untersucht wurde die in § 8 BGG genannte Herstellung von Barrierefreiheit im Bereich Verkehr; hier stehen noch Ergebnisse des Forschungsvorhabens „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr" aus. Diese Untersuchung soll voraussichtlich 2023 abgeschlossen werden. Empfehlungen zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sowie Vorschläge zur Behebung bestehender Umsetzungsdefizite werden derzeit noch erarbeitet."

[141] Vgl. auch Engels et al. 2022, S. 105 „Rezeption der Norm in der Rechtsprechung" (Auszug):
„Erwähnenswert in Zusammenhang mit § 7 BGG ist auch die nach einem gescheiterten Schlichtungsverfahren eingereichte Klage der Interessenvertretung Selbstbestimmtes Leben in Deutschland e.V. (ISL) beim VG Berlin gegen das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) und das Eisenbahn-Bundesamt (EBA). Erzielt werden soll hiermit die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen am Angebot der Deutschen Bahn. Eine Ein- und Ausstiegshilfe durch die DB AG soll nicht nur zu bestimmten Uhrzeiten, sondern während des gesamten Zugbetriebes, gewährleistet werden. Eine Verpflichtung hierzu bestehe, da nach der Novellierung des BGG mangelnde Barrierefreiheit staatlicherseits durch angemessene Vorkehrungen zu kompensieren sei".

[142] Vgl. Engels et al. 2022, S. 356 (Abschnitt 4.1.19 „Förderung der Partizipation" und Engels et al. 2022, S. 375 (Abschnitt 4.3.1.15 „Förderung der Partizipation - Empfehlungen für die Regierung und die Verwaltung":
„Der Aufwand zum Nachweis von Ausgaben bei Förderung nach § 19 BGG sollte verringert werden. Hierzu sollte ein niederschwelliges Antrags- und Abrechnungsverfahren mit der Möglichkeit von Pauschalen eingeführt werden.
Informationen über den Partizipationsfonds sollten barrierefrei und in Leichter Sprache zur Verfügung gestellt werden.
Die Einführung institutioneller oder längerfristiger Fördermöglichkeiten sollte geprüft werden."

4.2.5 Evaluierung der Regelungen zum gebündelten Bedarfsverkehr im Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts

Beim Verkehr mit Taxis und beim gebündelten Bedarfsverkehr sollen die Aufgabenträger die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel berücksichtigen, eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen (§ 64c Abs. 1 Satz 1 PBefG). Gemäß § 66 Abs. 1 Nr. 2 PBefG wird das BMDV verpflichtet, mit Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten[143] des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) dem Deutschen Bundestag einen Bericht zur Umsetzung der zum gebündelten Bedarfsverkehr niedergelegten Vorgaben in § 64 Abs. 1 und 2 PBefG und deren Wirksamkeit in nichtpersonenbezogener Form vorzulegen.[144] Das BMDV hat bereits ein Forschungsprojekt zur Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts beauftragt („Evaluation des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts", FE 82.0806/2022), welches durch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) betreut wird.

4.2.6 Evaluierung der Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung

Die Verordnung über die Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr (Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung – eKFV) vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756) ist am 15.6.2019 in Kraft getreten. In Bezug auf die Berücksichtigung der Belange von Menschen mit Behinderungen sind insbesondere die „Allgemeinen Verhaltensregeln"[145] von Bedeutung. Eine Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen (eKF) am Straßenverkehr war bis zum Sommer 2019 nicht gesetzlich geregelt. Deshalb liegen keine fundierten Erfahrungswerte darüber vor, welche Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen zu erwarten sind. Das BMDV hat daher bereits eine Evaluierung beauftragt („Wissenschaftliche Begleitung der Teilnahme von Elektrokleinstfahrzeugen am Straßenverkehr", FE 77.0522/2019). Die Ergebnisse stehen derzeit (August 2023) noch aus.[146]

---

[143] In Kraft getreten zum 01.08.2021 gemäß Artikel 7 Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts.

[144] Außerdem ist das BMDV verpflichtet, mit Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) dem Deutschen Bundestag über die Umsetzung der nach § 57 Absatz 1 Nummer 12 erlassenen Verordnung zu berichten, insbesondere
a) zur Vollständigkeit und Zugänglichkeit der nach § 3a bereitzustellenden Daten,
b) zur Anzahl der Dienstleistungsangebote,
c) zu Marktbarrieren.

Das BMDV kann insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Nutzung der Daten unterbreiten (§ 66 Abs. 1 Nr. 1 PBefG).

[145] „Wer ein Elektrokleinstfahrzeug auf Radverkehrsflächen führt, muss auf den Radverkehr Rücksicht nehmen und erforderlichenfalls die Geschwindigkeit an den Radverkehr anpassen. Wer ein Elektrokleinstfahrzeug führt, muss schnellerem Radverkehr das Überholen ohne Behinderung ermöglichen. Auf gemeinsamen Geh- und Radwegen (Zeichen 240 der Anlage 2 zur Straßenverkehrs-Ordnung) haben Fußgänger Vorrang und dürfen weder behindert noch gefährdet werden. Erforderlichenfalls muss die Geschwindigkeit an den Fußgängerverkehr angepasst werden." (§ 11 Abs. 4 eKFV).

Für das Abstellen von Elektrokleinstfahrzeugen gelten die für Fahrräder geltenden Parkvorschriften entsprechend (§ 11 Abs. 5 eKFV).

[146] Siehe https://fops.de/fops-projekte/ (29.08.2023).

4.3 Beschlüsse und Absichtserklärungen maßgeblicher politischer Institutionen

4.3.1 Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode des Bundes wird das Thema Barrierefreiheit ausführlich behandelt (SPD und Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 61):

- „Wir wollen, dass Deutschland in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens, vor allem aber bei der Mobilität (u. a. bei der Deutschen Bahn), beim Wohnen, in der Gesundheit und im digitalen Bereich, barrierefrei wird. Wir setzen dafür das Bundesprogramm Barrierefreiheit ein. Dazu überarbeiten wir unter anderem das Behindertengleichstellungsgesetz und das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.
- Wir setzen uns das Ziel, alle öffentlichen Gebäude des Bundes umfassend barrierefrei zu machen. Wir verpflichten in dieser Wahlperiode private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen, innerhalb einer angemessenen Übergangsfrist zum Abbau von Barrieren oder, sofern dies nicht möglich oder zumutbar ist, zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen.
- Wir legen entsprechende Förderprogramme auf und bauen die Beratungsarbeit der Bundesfachstelle Barrierefreiheit aus.
- Wir werden die Ausnahmemöglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (ÖPNV) bis 2026 gänzlich abschaffen.[147]
- Darüber hinaus sorgen wir baldmöglichst dafür, dass Pressekonferenzen und öffentliche Veranstaltungen von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden sowie Informationen zu Gesetzen und Verwaltungshandeln in Gebärdensprache übersetzt und untertitelt werden sowie die Angebote in leichter bzw. einfacher Sprache ausgeweitet werden. Dazu richten wir einen Sprachendienst in einem eigenen Bundeskompetenzzentrum Leichte Sprache/ Gebärdensprache ein.".

Wie mit der Absichtserklärung des Koalitionsvertrages zur Streichung der Ausnahmemöglichkeiten bei NVP im PBefG umgegangen wird, ist derzeit Beratungsgegenstand zwischen Bund und Ländern.

Die „Bundesinitiative Barrierefreiheit" der Bundesregierung wir im nachfolgen Abschnitt 4.3.2 erläutert.

Im Koalitionsvertrag wurde außerdem vereinbart, die Infrastruktursparte der Deutschen Bahn AG stärker „gemeinwohlorientiert" auszurichten (SPD und Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021, S. 39).[148]

---

[147] Die Ausnahmemöglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (ÖPNV) wurden in diesem Forschungsvorhaben (FE 70.0898) analysiert und daraufhin Handlungsempfehlungen unterbreitet. Den Forschungsnehmern wurde am 13.03.2023 in einer Sondersitzung des Bund-Länder-Fachausschusses Straßenpersonenverkehr (BLFA Straßenpersonenverkehr) zum Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (VMK) im Oktober 2022 Gelegenheit gegeben, vor dem BLFA zu referieren (vgl. Punkt 5.2 der Tagesordnung *„Vollständige Barrierefreiheit und die Abschaffung der Ausnahmemöglichkeiten im Personenbeförderungsgesetz"* (VMK 2022).

[148] *„Wir werden die Deutsche Bahn AG als integrierten Konzern inklusive des konzerninternen Arbeitsmarktes im öffentlichen Eigentum erhalten. Die internen Strukturen werden wir effizienter und transparenter gestalten. Die Infrastruktureinheiten (DB Netz, DB Station und Service) der Deutschen Bahn AG werden innerhalb des Konzerns zu einer neuen, gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte zusammengelegt. Diese steht zu 100 Prozent im Eigentum der Deutschen Bahn als Gesamtkonzern. Gewinne aus*

Auch diese Absicht könnte ggf. einen gewissen Einfluss auf die Herstellung der Barrierefreiheit im Schienenverkehr haben.

4.3.2 Bundesinitiative Barrierefreiheit (2022)

Die Bundesregierung hat zum wichtigen Ziel für diese Legislaturperiode erklärt, die Barrierefreiheit zu verbessern.[149] Im Blick stehen dabei vor allem die Bereiche Mobilität, Wohnen, Gesundheit und Digitales. Die zahlreichen Maßnahmen des Koalitionsvertrags werden in den Eckpunkten für eine Bundesinitiative Barrierefreiheit gebündelt und um weitere Vorhaben der Ressorts ergänzt. *„Eckpunkte für die Bundesinitiative Barrierefreiheit – Deutschland wird barrierefrei"* hat die Bundesregierung am 03.12.2022 beschlossen und anschließend den Deutschen Bundestag darüber unterrichtet.[150]

Für die Bundesinitiative werden folgende Schwerpunkte gesetzt:

1. Übergeordnete Gesetzgebung zur Barrierefreiheit[151];
2. Barrierefreiheit im Bereich Mobilität[152];

---

dem Betrieb der Infrastruktur verbleiben zukünftig in der neuen Infrastruktureinheit. Die Eisenbahnverkehrs-unternehmen werden markt- und gewinnorientiert im Wettbewerb weitergeführt.

Wir wollen die Investitionsmittel für die DB-Infrastruktur erhöhen."

[149] https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kabinett-barrierefreiheit-2146172 (29.08.2023).

[150] BT-Drs. 20/4977.

[151] Übergeordnete Gesetzgebung zur Barrierefreiheit (BT-Drs. 20/4977, S. 2):
„Die Bundesregierung wird das BGG, das BFSG und das AGG überarbeiten, um damit die Barrierefreiheit im öffentlichen und privaten Bereich voranzutreiben. Barrieren sollen systematisch abgebaut werden, auch im digitalen Raum. Dazu gehört unter anderem, dass private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen innerhalb einer angemessenen Übergangs-frist zum Abbau von Barrieren verpflichtet werden sollen, oder, sofern dies nicht möglich oder zumutbar ist, zum Ergreifen angemessener Vorkehrungen.

Die Bundesregierung wird ihre Beratungsangebote für Barrierefreiheit ausbauen und dafür die Bundesfachstelle Barrierefreiheit stärken und ein Bundeskompetenzzentrum Leichte Sprache/Gebärdensprache einrichten."

[152] Barrierefreiheit im Bereich Mobilität (BT-Drs. 20/4977, S. 2):
„Die Bundesregierung will die Mobilität, insbesondere den Bus- und Bahnverkehr sowie Bedarfsverkehre, barrierefrei gestalten. Die Ausnahmen im Personenbeförderungsgesetz vom Ziel, vollständige Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu erreichen, sollen bis zum Jahr 2026 abgeschafft werden. Barrierefreie Mobilitätsstationen im ÖPNV werden weiter ausgebaut. Die Herstellung der Barrierefreiheit in den Verkehrsstationen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes erfolgt dabei in erster Linie im Rahmen von regulären Ersatzinvestitionen und bei Neubauvorhaben. Bei der Schaffung der Barrierefreiheit im ÖPNV geht es auch um barrierefreie Zuwegungen, Hilfen für Seh- und Hörbehinderte und weitere Regelungen, die sich außerhalb der Technischen Spezifikation für Interoperabilität für Personen mit eingeschränkter Mobilität (TSI PRM) befinden und für deren Umsetzung die Länder und Kommunen zuständig sind.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens sowie Vorschläge zur Behebung bestehender Umsetzungsdefizite bei der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr werden im Zusammenhang mit einer laufenden Ex-post-Evaluation gesetzlicher Regelungen und Instrumente erarbeitet.

3. Barrierefreiheit im Bereich Wohnen und Bauen;
4. Barrierefreiheit im Bereich Gesundheit;
5. Barrierefreiheit im Bereich Digitales.

Die Bundesinitiative wird durch einen Ausschuss auf Staatssekretärsebene gelenkt und von einem Beirat begleitet. In dem Ausschuss stimmen sich die Ressorts zu den Maßnahmen für eine bessere Barrierefreiheit ab. Hierzu werden die Bundesressorts in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich beitragen. Im Beirat sollen Menschen mit Behinderungen, Länder und Kommunen, die Wirtschaft und die Arbeitnehmerseite und Forschende vertreten sein.

Am 21. April 2023 traf der Beirat der Bundesinitiative erstmals zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Der Deutsche Behindertenrat hat sechs Vertreterinnen und Vertreter plus Stellvertretungen für den Beirat benannt.[153]

4.3.3 Überarbeitung des BGG durch die Bundesregierung (2023)

Die Bundesregierung hat bereits[154] – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – mit der Überarbeitung des BGG, insbesondere mit Fokus auf das Thema Barrierefreiheit, begonnen. Hierzu hat das BMAS einen partizipativen Prozess aufgesetzt, der auch die Forderungen der Menschen mit Behinderungen und den vorliegenden Bericht an den Deutschen Bundestag berücksichtigt. Wesentliche Grundlage der Überarbeitung bildete die o. a. wissenschaftliche Untersuchung von Engels et al. (2022) (vgl. Abschnitt 4.2.4). Dabei wurde auch die aus dem Forschungsbericht resultierenden Handlungsempfehlungen geprüft. Zusammenfassend teilt die Bundesregierung den Befund dieser Untersuchungen, dass das BGG an einigen Stellen weiterentwickelt werden könnte und prüft eingehend, welche Vorschläge im Zuge der Überarbeitung des BGG und weiterer Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

4.3.4 Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN in NRW (2022)

Auch in den Bundesländern wird das Thema Barrierefreiheit in Koalitionsvereinbarungen und Regierungserklärungen gezielt angesprochen. Als Beispiel wird hier die Koalitionsvereinbarung in NRW[155] genannt (Auszug):

- „Wir setzen uns beim Bund dafür ein, dass bei Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, die dem Klimaschutz oder der Barrierefreiheit dienen, künftig einfachere Planungs- und Genehmigungsverfahren angewandt werden. Dies würde beispielsweise den Verzicht auf zeitintensive Planfeststellungsverfahren für die Reaktivierung und Elektrifizierung von Bahnstrecken bedeuten. Dort, wo eine Planfeststellungspflicht besteht, sollen wenigstens vorbereitende Maßnahmen schon erlaubt sein, während das Verfahren läuft." (CDU NRW und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW 2022, Rn. 1149 ff.)
- „Wir treiben den weiteren Ausbau der Barrierefreiheit im Nahverkehr mit entsprechenden Mitteln weiter voran. Neben dem weiteren Ausbau der Barrierefreiheit an Bushaltestellen und

---

Im Bereich Tourismus wird die Bundesregierung das Ideal des barrierefreien Reisens in der gesamten touristischen Leistungskette weiter unterstützen. Barrierefreies Reisen ist ein wesentliches Element der Teilhabe und wird daher in den Eckpunkten zur Nationalen Tourismusstrategie und im dazugehörigen Arbeitsprogramm der Bundesregierung ausdrücklich adressiert".

[153] Siehe https://www.deutscher-behindertenrat.de/ID289272 (29.08.2023).

[154] Stand: August 2023.

[155] CDU NRW und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW 2022.

Bahnhöfen ist uns die Transparenz zur Barrierefreiheit für Reisende auf den von ihnen genutzten Strecken wichtig. Für den Schienenverkehr werden wir bei der Neuvergabe der Leistungen für die Mobilitätservicezentrale (MSZ) darauf achten, dass künftig über die MSZ volle Transparenz über die Barrierefreiheit einer Strecke hergestellt wird. Die Verkehrsverbünde sollen für den weiteren ÖPNV entsprechende Transparenz herstellen." (CDU NRW und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW 2022, Rn. 1694 ff.)

- „Wir wollen eine übergreifende Inklusionsoffensive und werden Kommunen bei der Umsetzung von Inklusion und Barrierefreiheit unterstützen. Wir wollen einen gelebten Aktionsplan." (CDU NRW und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW 2022, Rn. 5060 ff.)
- „Wir wollen ein Inklusionsteam im für Personal zuständigen Ressort des Landes Nord-rhein-Westfalen. Die Ausgestaltung sollte in der Form einer koordinierenden Stelle erfolgen." (CDU NRW und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW 2022, Rn. 5078 ff.)

4.3.5 Verkehrsministerkonferenz (2022/2023)

Für den Weg zur Herstellung barrierefreier Mobilität ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der Verkehrsministerkonferenz (VMK) vor allem in den Bereichen ÖPNV, SPNV sowie Straße von Relevanz.

4.3.5.1 Ausnahmen im NVP gemäß § 8 PBefG

In der Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2022 in Bremerhaven wurde u. a. der Tagesordnungspunkt *„Vollständige Barrierefreiheit und die Abschaffung der Ausnahmemöglichkeiten im Personenbeförderungsgesetz"* beraten. Im Bericht des BMDV (BMDV 2022b) heißt es dazu (Auszug):

„[…]
Im Koalitionsvertrag wurde unter der Überschrift Inklusion angekündigt, die beiden Ausnahmemöglichkeiten bis 2026 abzuschaffen.

Die Umsetzung dieser Ankündigung sollte frühzeitig mit den für den ÖPNV zuständigen Ländern besprochen werden, um ein gemeinsames Verständnis zu finden, wie und in welcher Form mit diesem Auftrag umgegangen werden soll. Hilfreich können dabei die vom BMDV veranlasste Bestandsaufnahme der Situation in den Ländern sein, die nach Auswertung den Ländern zur Verfügung gestellt wurde, sowie das derzeit im BMDV laufende Forschungsvorhaben „ex-post-Evaluierung gesetzlicher Regelungen und Instrumente zur Herstellung der Barrierefreiheit im Verkehr", das auch die Regelung in § 8 Absatz 3 Satz 3 PBefG untersucht."

Die VMK fasste daraufhin folgenden Beschluss (Auszug):[156]

„[…]

4. Die Verkehrsministerkonferenz bittet auch zu bedenken, dass der Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit topografische und technische Gegebenheiten entgegenstehen können. Überdies ist zu bedenken, dass bei einem Umsetzungsziel bis 2026 Ausnahmemöglichkeiten erforderlich sind, da die notwendigen Kapazitäten für die Planung und die Umsetzung insbesondere von baulichen Maßnahmen nicht bestehen.

5. In diesem Spannungsverhältnis hält die Verkehrsministerkonferenz eine Fortentwicklung der geltenden Ausnahmegelungen - beispielsweise durch Einsatz von flexiblen Lösungen - mit der Zielrichtung die Bar-

[156] VMK 2022, Punkt 5.2 der Tagesordnung.

rierefreiheit zu verbessern und die Zielerreichung sukzessive und gleichzeitig verbindlich zu beschleunigen, für eine praktikable Möglichkeit, dem gemeinsam verfolgten Ziel der Herstellung der vollständigen Barrierefreiheit gerecht zu werden.

[…]

7. Die Verkehrsministerkonferenz erachtet es für unerlässlich, dass im Falle einer bundesweiten und damit bundeseinheitlichen Vorgabe die Mindestanforderungen an eine vollständige Barrierefreiheit durch den Bund unter Beteiligung der Betroffenen-Verbände konkret definiert werden […]."

Ob es im PBefG in absehbarer Zeit zu einer bundesweiten und damit bundeseinheitlichen Vorgabe von Mindestanforderungen an die Barrierefreiheit kommen wird, ist noch nicht entschieden. Bis dahin liegt es in der Kompetenz der Länder, ggf. Mindeststandards festzulegen.

Zur Frage der Ausnahmen vgl. im Übrigen auch Abschnitt 4.3.1.

4.3.5.2 Nationale Fußverkehrsstrategie

Für Menschen mit Behinderungen ist der Fußverkehr essenzieller Bestandteil barrierefreier Mobilitätsketten. Insbesondere Gehwege, die vom motorisierten Kfz-Verkehr (MIV) und Fahrradverkehr getrennt geführt werden, leisten einen Beitrag zur objektiven und subjektiven Sicherheit. Sehr breite Gehwege ermöglichen es, Konflikte mit dem auch dort zulässigen Radverkehr (vgl. § 2 Abs. 5 StVO) zu reduzieren.

„Das BMDV wird […] eine nationale Fußverkehrsstrategie entwickeln. Ziel ist die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse für zu Fuß Gehende in Deutschland durch die Stärkung der Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs […] als Teil einer modernen Mobilität."[157]

Darüber hat das BMDV in der VMK am 22./23. März 2023 in Aachen unter Punkt 6.2 der Tagesordnung: „Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs" berichtet (BMDV 2023, Auszug):

„Das BMDV arbeitet an der Entwicklung einer nationalen Fußverkehrsstrategie. Ziel soll es sein, die Attraktivität und Sicherheit des Fußverkehrs zu fördern und mit ihr ein „Role model" für die intermodale und sektorübergreifende Mobilität für alle zu schaffen, als ein wichtiger Baustein bei der Transformation des Verkehrsgeschehens hin zu nachhaltigen, effizienten, klimaverträglichen und gesundheitsförderlichen Mobilitätskonzepten, der bei der Verkehrs- und Raumplanung angemessen zu berücksichtigen ist. Die Entwicklung der Strategie soll von einem breiten Dialogprozess mit den Ländern, Verbänden, Experten und der Öffentlichkeit begleitet werden."

Die VMK hat in ihrem betreffenden Beschluss begrüßt, dass das BMDV nunmehr eine nationale Fußverkehrsstrategie entwickelt.

[157] https://bmdv.bund.de/DE/Themen/Mobilitaet/Fussverkehr/fussverkehr.html (29.08.2023).

4.4 Grundsätzliche Stellungnahmen bedeutender Akteure

4.4.1 Zentrale Forderungen des Deutschen Behindertenrates für die 20. Legislaturperiode

Der Deutsche Behindertenrat (DBR) ist ein Aktionsbündnis der maßgeblichen Verbände chronisch kranker und behinderter Menschen. Er versteht sich als Plattform gemeinsamen Handelns und des Erfahrungsaustauschs. Der DBR ist kein Dachverband und besitzt damit kein generelles Vertretungsmandat. Die Mitgliedsorganisationen vertreten sich in aller Regel selbst.[158]

Gleichwohl ist den Beschlüssen des DBR hohes Gewicht beizumessen. Die Stellungnahmen des DBR werden von den politischen Gremien zur Kenntnis genommen und finden erfahrungsgemäß auch in der Öffentlichkeit gehört.

In einem Positionspapier vom 31.05.2021 hat der DBR folgende zentralen Forderungen für die 20. Legislaturperiode aufgestellt (DBR 2021, Auszug).

- „Mit Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) hat sich die Bundesrepublik Deutschland auf einen unumkehrbaren Weg begeben, alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens zu einer inklusiven Gesellschaft weiterzuentwickeln, umfassende Barrierefreiheit für Menschen mit Behinderungen herzustellen, Diskriminierungen wirkungsvoll auszuschließen und Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, bei allen politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsfindungsprozessen wirkungsvoll mitzuwirken." (DBR 2021, S. 1)
- „Barrierefreiheit ist eine wesentliche Voraussetzung, damit alle Menschen gleichberechtigt am Leben teilhaben können. Doch im Alltag stoßen Menschen mit Behinderungen auf viele Barrieren: beim Bahnfahren, am Geldautomaten, beim Einkaufen, beim Arzt-besuch und vieles mehr." (DBR 2021, S. 9)
- „Damit alle Menschen gleichermaßen von der Digitalisierung profitieren und niemand ausgeschlossen wird, muss digitale Barrierefreiheit konsequent berücksichtigt und umgesetzt werden. Der Weg, allein auf freiwillige Zielvereinbarungen zu setzen, um insbesondere die Privatwirtschaft zu barrierefreien Lösungen zu veranlassen, war weitgehend erfolglos, wie die Erfahrungen der vergangenen Jahre gezeigt haben." (DBR 2021, S. 9)
- „Das Personenbeförderungsgesetz ist so weiterzuentwickeln, dass digitale Angebote aller Verkehrsmittel barrierefrei genutzt werden können – von der Bestellung über die Buchung und Bezahlung bis zu Fahrgastinformationen." (DBR 2021, S. 10)
- „In allen genannten Bereichen sind Strukturen und Prozessabläufe für die Herstellung digitaler Barrierefreiheit zu entwickeln und einzuhalten. Von der Ausschreibung über die Planung und Entwicklung bis zur Umsetzung muss Barrierefreiheit konsequent berücksichtigt und überprüft werden." (DBR 2021, S. 11)
- „Förderprogramme des Bundes zur Digitalisierung müssen verpflichtende Vorgaben zur digitalen Barrierefreiheit enthalten. Ein spezielles Förderprogramm sollte gezielt barrierefreie Innovationen im Digitalbereich adressieren." (DBR 2021, S. 11)
- „Damit Barrierefreiheit umgesetzt werden kann, muss sie Inhalt der Ausbildungs- und Studienpläne, Prüfungsordnungen, Weiterbildungsprogramme und Schulungsmodule aller Berufssparten werden. Menschen mit Behinderungen müssen an der Entwicklung und Umsetzung barrierefreier digitaler Angebote entscheidend mitwirken – egal, ob es um die Gesetzgebung, die Verwaltung oder die Forschung geht." (DBR 2021, S. 11)

[158] Siehe https://www.deutscher-behindertenrat.de/ID25034 (29.08.2023).

- „Neben der Stärkung des gerichtlichen Rechtsschutzes muss bei Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot aufgrund von Behinderung nach dem AGG[159] eine niedrigschwellige Beschwerdemöglichkeit geschaffen werden. Dazu ist die Zuständigkeit der Schlichtungsstelle nach § 16 BGG zu erweitern. Diese Schlichtungsstelle verfügt bereits über das Knowhow in Bezug auf Fragen der Barrierefreiheit und der angemessenen Vorkehrungen." (DBR 2021, S. 8)

4.4.2 Hamburger Bündnis für „inklusive Mobilitätswende"

Das „Bündnis Mobilitätswende – nur mit uns!" bestehend aus zehn Hamburger Verbänden und der Behörde für Verkehr und Mobilitätswende (BVM) hat am 11.04.2023 eine gemeinsame Willenserklärung[160] unterzeichnet. In ihr sind die Ziele zur Verbesserung der Lebensqualität, zur Teilhabe aller Menschen an den Mobilitätsangeboten der Stadt Hamburg und zur Umsetzung einer Mobilitätswende für alle festgehalten. Im gemeinsamen engen Austausch mit allen Beteiligten sollen Lösungen diskutiert und erprobt werden.[161]

4.5 Fazit der weiteren wesentlichen Aspekte

Die Zusammenstellung der weiteren wesentlichen Aspekte zeigt – über die Wirkungsanalyse dieses Forschungsvorhabens hinaus – eindrucksvoll, dass die maßgeblichen Akteure auf dem Weg zur Herstellung der Barrierefreiheit im Allgemeinen und zur vollständigen Barrierefreiheit Im Besonderen vielfältige Aktionen starten, Beschlüsse fassen und Vereinbarungen treffen, um den Prozess zur Herstellung der Barrierefreiheit im Allgemeinen und zur barrierefreien Mobilität im Besonderen weiter voranzubringen.

[159] AGG: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz.

[160] https://www.hamburg.de/bvm/medien/17041108/2023-04-11-bvm-mobilitaetswende/ (29.08.2023).

[161] „Wesentliches Ziel der Bündnispartner ist es, Barrierefreiheit und die Belange von Menschen mit Behinderungen von Anfang an bei allen Vorhaben im Rahmen der Mobilitätswende mitzudenken und zu berücksichtigen. Hierfür wird unter anderem eine Arbeitsgruppe „Inklusive Mobilitätswende" bei der BVM eingerichtet. Ob beim Thema Fuß- und Radverkehr, ÖPNV, alternative Mobilitätsangebote oder auto-arme Quartiere – Menschen mit Behinderungen werden als Expertinnen und Experten in eigener Sache in alle Planungsvorhaben mit einbezogen."

5 Ausblick

5.1 Vorbemerkung

Die nach wissenschaftlicher Methodik durchgeführte ex-post Evaluierung von Regelungen zur Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Mobilität hat die gesicherte Erkenntnis gebracht, dass seit dem Erlass des BGG im Jahre 2002 beachtliche Verbesserungen im Bereich barrierefreie Mobilität erreicht werden konnten, sie hat aber auch noch Defizite in diversen Bereichen aufgezeigt, insbesondere in der konkreten Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Eine gemäß Aufgabenstellung des BMDV durchgeführte Wirkungsanalyse ermöglichte die Formulierung allgemeiner und konkreter Handlungsempfehlungen. Es liegt in der Hand der jeweils zuständigen Akteure, ob bzw. inwieweit diese Empfehlungen umgesetzt werden.

Es ist unbestritten, dass die Entwicklung in wesentlichen gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und technischen Themenbereichen weitergehen wird. Das betrifft auch Fragen der Herstellung barrierefreier Mobilität in Deutschland. Daher werden im folgenden „Ausblick" einige zu erwartende Tendenzen aufgezeigt. Die Darstellung kann natürlich nicht den Anspruch erheben, dass die genannten Entwicklungen in dieser Form wirklich eintreten. Allerdings dürfte ihnen – nach derzeitigem Kenntnisstand - ein hoher Grad an Plausibilität zugeschrieben werden.

5.2 Bekanntheit und Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen

Es ist zu erwarten, dass

- die Bekanntheit der Anforderungen von Menschen mit Behinderungen und die Sensibilität für deren Belange in der Gesellschaft insgesamt weiter zunehmen wird;
- dabei die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Behinderungsarten noch stärker als bisher bewusstgemacht werden (die Berücksichtigung von Belangen von Menschen mit kognitiven Einschränkungen und psychischen Problemen bleibt eine Herausforderung);
- auch die demografische Entwicklung mit einem höheren Anteil älterer sowie hochbetagter Personen dazu beitragen wird (Indiz dafür ist z. B. die große Zahl von Menschen, die einen Rollator nutzen, die sich bereits jetzt im Straßenbild zeigt);
- Kenntnisse und Praxiserfahrungen bei allen maßgeblichen Akteuren verbreitet sein werden (Barrierefreiheit wird zum Basiswissen von Architekten und Ingenieuren gehören);
- Technische Regelwerke zur Barrierefreiheit im Verkehr (insbesondere des DIN und der FGSV) mit zunehmender Anwendung (als Ganzes oder in Teilen) den Staus allgemein anerkannter Regeln der Technik erreichen werden;
- Menschen mit Behinderungen zunehmend selbstbewusst ihre berechtigten Anliegen auch in der Mobilitätspraxis einfordern („selbstbestimmte Teilhabe" statt „Fürsorge", z. B. auch Forderungen nach „Vorkehrungen" gemäß UN-BRK);
- die Bereitschaft wachsen wird, bei vermeidbaren Problemen zur Herstellung der Barrierefreiheit, den Klageweg zu beschreiten;
- die Barrierefreiheit bei allen neuen Verkehrsprojekten und Maßnahmen verstärkt „von Anfang an" eingeplant wird (das wird der Lösungsoptimierung und der Vermeidung nachträglicher Anpassungskosten dienen);
- notwendige Anpassungen im Bestand fortgeführt werden (vorzugsweise gemäß ausgearbeiteter Prioritätenlisten);
- dabei insbesondere Lücken in Mobilitätsketten erfasst und schrittweise – soweit technisch möglich – beseitigt werden;

- die Beteiligung von Menschen mit Mobilitätsbehinderung bei allen Maßnahmen in Planung, Bau, Beschaffung und Betrieb zur Selbstverständlichkeit wird;
- die Verkehrspolitik das Thema „Barrierefreie Mobilität" weiter im Fokus behält (vgl. aktueller Koalitionsvertrag auf Bundesebene).

5.3 Konflikte und Praxisprobleme

Es wird nicht vermeidbar sein, dass es bei der Herstellung der Barrierefreiheit im Bereich Verkehr weiterhin Konflikte und Praxisprobleme geben wird:

- Unter Umständen stehen örtliche Rahmenbedingungen und/oder andere wichtige Belange (topographische Gesichtspunkte, Verkehrssicherheit, begrenzte Flächenressourcen, Denkmalschutz, Anwohnerschutz bei akustischen Signalen, berechtigte Sicherheitsbelange bei der Beförderung o. Ä.) der Herstellung barrierefreier Nutzbarkeit entgegen bzw. erfordern Abwägungen und Kompromisse. Auf absehbare Zeit werden im Einzelfall begründete Ausnahmen von der Herstellung der Barrierefreiheit notwendig bleiben.
- Aus finanziellen Gründen, wegen der verfügbaren Personalkapazität und Grenzen technischer Machbarkeit können Anpassungen im Bestand nur schrittweise erfolgen.
- Ein Teil der Menschen mit Mobilitätseinschränkungen ist – insbesondere in noch nicht umfassend barrierefrei gestalteten Verkehrsbereichen – auf personellen Service und situativ auf personelle Hilfe angewiesen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, verstärkt durch gegenwärtige Personalengpässe, ist jedoch zu erwarten, dass ohne gezielte Unterstützung die Rationalisierung (Personalabbau) eher weiter voranschreitet.

5.4 Forschung und technischer Fortschritt

In der Vergangenheit konnten bereits wesentliche Forschungsergebnisse präsentiert und sehr bedeutende technische Fortschritte erzielt werden (u. a. Niederflurtechnik für barrierefreien Einstieg bei Bus und Bahn, Bodenindikatoren als Leitfunktion für blinde Menschen, dynamische Fahrgastinformationssysteme nach dem zwei-Sinne-Prinzip durch Digitalisierung). Weitere gravierende technische Entwicklungen auf Basis der Digitalisierung zeichnen sich ab:

- Die Ausweitung der Automatisierung ermöglicht es, in vielen Bereichen der Mobilität Zugangsbarrieren (ohne Personaleinsatz) abzubauen und der uneingeschränkten Teilhabe für Menschen mit Behinderungen näher zu kommen (automatisierte Türöffnung, Einstiegshilfen und Durchsagen sind Standard; automatisierte Notrufe im Kommen; Assistenzsysteme bei Bussen, Bahnen und privaten Kfz sowie in Leitzentralen bereits bewährt; beim autonomen Fahren werden regelmäßig Fortschritte gemeldet).
- Die Chancen der Digitalisierung sind längst noch nicht ausgeschöpft. Mobilitätsinformationen und Mobilitätsservices mittels Smartphones und Apps werden von den nachwachsenden Generationen gern in Anspruch genommen. Initiativen, um auch alte Menschen ohne entsprechende Erfahrung an innovative Technik und neue Mobilitätsangebote heranzuführen, werden fortgesetzt.
- Durch Digitalisierung können Dispositionen und Planungsprozesse beschleunigt und evaluiert werden.
- Verkehrsangebote und betriebliche Lösungen lassen sich durch Digitalisierung verbessern.
- Die Störanfälligkeit lässt sich mit Ersatz analoger Komponenten durch digitale Lösungen verbessern.

- Digitalisierung erlaubt den Einsatz neuer Mobilitätssysteme, z. B. Bedarfsverkehre, bzw. erhöht die Wirtschaftlichkeit dieser Angebote, etc.
- Optimierung von Verkehrsangeboten und betrieblichen Lösungen
- Mit Hilfe der Robotik könnten künftig Menschen mit motorischen Einschränkungen wirksame individuelle technische Hilfen zur Verfügung gestellt werden.
- Innovative, z. T. als revolutionär zu bezeichnende Entwicklungen in der Künstlichen Intelligenz (KI, derzeitig z. B. ChatGPT 4) könnten künftig neue Teilhabemöglichkeiten schaffen, die bisher als Wunschtraum oder Utopie betrachtet wurden. Dazu gehört z. B.:
- eine routinemäßige Übersetzung für den Verkehrsbereich relevanter Texte in Leichte Sprache (einschließlich der Übersetzung dynamischer Informationen in Echtzeit)
- der Einsatz von Avataren, die in hoher Qualität eine Übersetzung in Gebärdensprache leisten könnten
- ein personalunabhängiges Erkennen von Notfällen und Hilfebedarf.
- Die genannten Beispiele sind allerdings nicht als abschließend anzusehen. Das Spektrum des künftig möglichen Einsatzes der KI im Bereich barrierefreier Mobilität kann gegenwärtig selbst von KI-Experten nicht abgeschätzt werden.
- Die Dokumentation und Verbreitung bewährter sowie innovativer Best-Practices nach bewährter Manier kann auch künftig dazu beitragen, Planungsfehler zu vermeiden, und die Akzeptanz gewählter Lösungsalternativen zu steigern.
- Eine regelmäßige oder anlassbezogene Evaluierung gesetzlicher Regelungen und wichtiger Planungsinstrumente wird der Optimierung der Barrierefreiheit in Bezug auf Qualität und Quantität weiterhin dienlich sein.
- Die weitere Erforschung grundsätzlicher Fragen und konkreter Praxisprobleme wird neue Erkenntnisse bringen, und sich auch in der Fortschreibung Technischer Regeln niederschlagen.

5.5 Unwägbarkeiten

Prognostizierte Entwicklungen sind stets mit gewissen Unwägbarkeiten behaftet, beispielsweise:

- Es ist nicht ausgeschlossen, dass große Krisen oder krisenhafte Entwicklungen, Naturkatastrophen etc. die Herstellung der Barrierefreiheit zurückwerfen.
- Auch die Wirkung anderer Imponderabilien, z. B. eventueller gesellschaftliche Verwerfungen, kann nicht seriös vorausgesagt werden.
- Die Auswirkungen des künftig zunehmenden Einsatzes der KI auch im Verkehrsbereich sind noch nicht annähernd abzuschätzen.

5.6 Planungsbeschleunigung und Mobilitätswende

Allgemeine Tendenzen im Bereich Verkehr dürften nicht ohne Auswirkungen auf Rahmenbedingungen zur Herstellung der Barrierefreiheit bleiben:

- Ein Bestandteil der sogenannten Mobilitäts- oder Verkehrswende besteht darin, die Flächen für den Fuß- und Radverkehr in Städten zu Lasten des Raumbedarfs für den fließenden und ruhenden Kfz-Verkehr auszuweiten.
- Erfolgversprechende Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Umsetzungsprozessen im Verkehr können auf die Konzeption und Realisierung von Projekten zur Herstellung der Barrierefreiheit abfärben.

5.7 Schlussbemerkung

Insgesamt ist zu erwarten, dass sich die Voraussetzungen zur Herstellung barrierefreier Mobilität in der Zukunft weiter deutlich verbessern werden.

6 Literatur- und Quellenverzeichnis

6.1 Rechtsnormen

6.1.1 Europa

Delegierte RL (EU) Nr. 2020/12: Delegierte Richtlinie (EU) 2020/12 der Kommission vom 2. August 2019 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Standards für Befähigungen und entsprechende Kenntnisse und Fertigkeiten, für praktische Prüfungen, für die Zulassung von Simulatoren und für die medizinische Tauglichkeit. Fundstelle: ABl. (EU) L 6 vom 10.1.2020, S. 15.

Europäische Kommission (2012): Auslegungsleitlinien zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität. Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Brüssel. Online verfügbar unter https://lebenshilfe-rlp.de/pdf/archiv/02_2012_07_Flugreisen_M_m_Beh_Leitlinie_zur_EU_VO.pdf.

Europäische Kommission (2015): Leitlinien zur Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (2015/C 220/01) (ABl. (EU) C220 vom 4.7.2015, S. 1).

RL (EU) 2016/1629: Richtlinie (EU) 2016/1629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 zur Festlegung technischer Vorschriften für Binnenschiffe, zur Änderung der Richtlinie 2009/100/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2006/87/EG. Fundstelle: ABl. (EU) L252 vom 16.9.2016, S. 118.

RL (EU) Nr. 2016/2102: Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen. Fundstelle: ABl. L 327 vom 02.12.2016, S. 1.

RL (EU) 2016/797: Richtlinie (EU) 2016/797des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Interoperabilität des Eisenbahnsystems in der Europäischen Union. Fundstelle: ABl. (EU) L 138 vom 26.5.2016, S. 44.

RL (EU) Nr. 2017/2397: Richtlinie (EU) 2017/2397 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen in der Binnenschifffahrt und zur Aufhebung der Richtlinien 91/672/EWG und 96/50/EG des Rates. Fundstelle: ABl. (EU) L 435 vom 27.12.2017, S. 53.

RL (EU) Nr. 2019/882: Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen. Fundstelle: ABl. L 151 vom 07.06.2019, S. 70.

RL (EU) Nr. 2004/54/EG: Richtlinie 2004/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Mindestanforderungen an die Sicherheit von Tunneln im transeuropäischen Straßennetz. Fundstelle: ABl. L 167 vom 30.4.2004, S. 39.

RL (EU) Nr. 2009/45/EG: Richtlinie 2009/45/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009 über Sicherheitsvorschriften und -normen für Fahrgastschiffe (Neufassung). Fundstelle: ABl. (EU) L 163 vom 25.6.2009, S. 1.

UNECE R 107.07: Regelung Nr 107 der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN-ECE) — Einheitliche Bedingungen für die Genehmigung von Fahrzeugen der Klassen M2 und M3 hinsichtlich ihrer allgemeinen Konstruktionsmerkmale (2018/237); Berichtigung 1 der Änderungsserie 07; Ergänzung 1 zur Änderungsserie 07. Fundstelle: ABl. L 52 vom 23.02.2018, S. 1.

VO (EG) Nr. 1370/2007: Verordnung (EG) Nr 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107 des Rates (ABl. L 315, S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2016/2338 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 (ABl. L 354, S. 22).

VO (EG) Nr. 1371/2007: Verordnung (EG) Nr 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr. Fundstelle: ABl. L 315 vom 03.12.2007, S. 14.

VO (EG) 1107/2006: Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über die Rechte von behinderten Flugreisenden und Flugreisenden mit eingeschränkter Mobilität. Fundstelle: ABl. (EU) L 204 vom 26.07.2006, S. 1.

VO (EG) 261/2004: Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 295/91. Fundstelle: ABl. (EU) L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

VO (EU) 2018/858: Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Genehmigung und die Marktüberwachung von Kraftfahrzeugen und Kraft-fahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 715/2007 und (EG) Nr. 595/2009 und zur Aufhebung der Richtlinie 2007/46/EG, die zuletzt durch Delegierte Verordnung (EU) 2021/1445 der Kommission vom 23. Juni 2021 (ABl. L 313 S. 4) geändert worden ist. Fundstelle: ABl. (EU) L 151 vom 14.06.2018, S. 1.

VO (EU) 2019/2144: Verordnung (EU) 2019/2144 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern sowie von Systemen, Bauteilen und selbstständigen technischen Einheiten für diese Fahrzeuge im Hinblick auf ihre allgemeine Sicherheit und den Schutz der Fahrzeuginsassen und von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/858 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 78/2009, (EG) Nr. 79/2009 und (EG) Nr. 661/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 631/2009, (EU) Nr. 406/2010, (EU) Nr. 672/2010, (EU) Nr. 1003/2010, (EU) Nr. 1005/2010, (EU) Nr. 1008/2010, (EU) Nr. 1009/2010, (EU) Nr. 19/2011, (EU) Nr. 109/2011, (EU) Nr. 458/2011, (EU) Nr. 65/2012, (EU) Nr. 130/2012, (EU) Nr. 347/2012, (EU) Nr. 351/2012, (EU) Nr. 1230/2012 und (EU) 2015/166 der Kommission. Fundstelle: ABl. (EU) L 325 vom 16.12.2019, S. 1.

VO (EU) Nr. 2021/782: Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (Neufassung). Fundstelle: ABl. (EU) L 172 vom 17.5.2021, S. 1.

VO (EU) Nr. 181/2011: Verordnung (EU) Nr 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 in der Fassung vom 28.02.2011 (ABl. L 055, S. 1).

VO (EU) Nr. 1177/2010: Verordnung (EU) Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004. Fundstelle: ABl. (EU) L 334 vom 17.12.2010, S. 1.

VO (EU) Nr. 1300/2014: Verordnung (EU) Nr. 1300/2014 der Kommission vom 18. November 2014 über die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität. Fundstelle: ABl. L 356 vom 12.12.2014, S. 110.

VO (EU) Nr. 1315/2013: Verordnung (EU) Nr. 1315/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes und zur Aufhebung des Beschlusses Nr. 661/2010/EU. Fundstelle: ABl. (EU) L 348 vom 20.12.2013, S. 1.

6.1.2 Bund

AEG: Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1737) geändert worden ist.

BITV 2.0: Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2019 (BGBl. I S. 738) geändert worden ist.

BFSG: Barrierefreiheitsstärkungsgesetz vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2970).

BGG: Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S. 1467, 1468), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 2. Juni 2021 (BGBl. I S. 1387) geändert worden ist.

BGuaÄndG: Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 (BgBl. I S. 1467).

BGRWG: Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 175).

BinSchUO: Binnenschiffsuntersuchungsordnung vom 21. September 2018 (BGBl. I S. 1398, 2032), die durch Artikel 7 der Verordnung vom 31. Oktober 2019 (BGBl. I S. 1518) geändert worden ist.

BOKraft: Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr vom 21. Juni 1975 (BGBl. I S. 1573), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) geändert worden ist.

BOStrab: Straßenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 11. Dezember 1987 (BGBl. I S. 2648), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Oktober 2019 (BGBl. I S. 1410) geändert worden ist.

EBO: Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 8. Mai 1967 (BGBl. 1967 II S. 1563), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 5. April 2019 (BGBl. I S. 479) geändert worden ist.

eKFV: Elektrokleinstfahrzeuge-Verordnung vom 6. Juni 2019 (BGBl. I S. 756), die durch Artikel 9 der Verordnung vom 20. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 199) geändert worden ist.

Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822).

GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

GVFG: Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S.100), das zuletzt durch Artikel 323 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

MDV: Mobilitätsdatenverordnung vom 20. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4728).

KHV: Kommunikationshilfenverordnung vom 17. Juli 2002 (BGBl. I S. 2650), die zuletzt durch Artikel 12 Absatz 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3229) geändert worden ist.

LuftVG: Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Mai 2007 (BGBl. I S. 698), das zuletzt durch Artikel 131 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

PBefG: Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 822) geändert worden ist.

SchSV: Schiffssicherheitsverordnung vom 18. September 1998 (BGBl. I S. 3013, 3023), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 412) geändert worden ist.

SGB IX: Neuntes Buch Sozialgesetzbuch vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234), das zuletzt durch Artikel 43 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.

StVO: Straßenverkehrs-Ordnung vom 6. März 2013 (BGBl. I S. 367), die zuletzt durch Artikel 11 der Verordnung vom 20. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 199) geändert worden ist.

StVZO: Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung vom 26. April 2012 (BGBl. I S. 679), die zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091) geändert worden ist.

UmwRG: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. August 2017 (BGBl. I S. 3290), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Februar 2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist.

UN-BRK: Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Fundstelle: BGBl. II 2008 vom 21.12.2008, S. 1419.

UKlaG: Unterlassungsklagengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 2002 (BGBl. I S. 3422, 4346), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2123) geändert worden ist.

6.1.3 Länder

BayBGG: Bayerisches Behindertengleichstellungsgesetz (BayBGG) vom 9. Juli 2003 (GVBl. S. 419, BayRS 805-9-A), das zuletzt durch § 1 und § 2 des Gesetzes vom 24. Juli 2020 (GVBl. S. 388) geändert worden ist.

IGG NRW: Inklusionsgrundsätzegesetz Nordrhein-Westfalen (IGG NRW) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. März 2018 geändert worden ist (GV. NRW. S. 172) Vom 14. Juni 2016.

MobG BE: Berliner Mobilitätsgesetz vom 5. Juli 2018 (GVBl. 2018, 464) vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1117). Online verfügbar unter https://gesetze.berlin.de/perma?j=MobG_BE.

NNVG: Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28. Juni 1995 (Nds. GVBl. 1995, S. 180), das zuletzt durch Gesetz vom 23. März 2022 (Nds. GVBl. S. 188) geändert worden ist. Online verfügbar unter

https://www.voris.niedersachsen.de/jportal/?quelle=jlink&query=NVG+ND&psml=bsvoris-prod.psml&max=true.

6.1.4 Rechtsprechung

BGH (Bundesgerichtshof), Urteil vom 20.06.2023, Aktenzeichen X ZR 84/22.

BVerwG (Bundesverwaltungsgericht), Urteil vom 05.04.2006, Aktenzeichen 9 C 1.05.

6.2 Regelwerke und Verwaltungsvorschriften

6.2.1 DIN-Normen, ISO-Normen

DIN EN 17210, 2021-08: Barrierefreiheit und Nutzbarkeit der gebauten Umwelt – Funktionale Anforderungen; Deutsche Fassung EN 17210:2021.

DIN 18040-3, 2014-12: Barrierefreies Bauen - Planungsgrundlagen - Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum.

DIN 32984, 2023-04: Bodenindikatoren im öffentlichen Raum.

DIN 75078-2, 2015-04: Kraftfahrzeuge zur Beförderung mobilitätsbehinderter Personen (KMP) – Teil 2: Rückhaltesysteme; Begriffe, Anforderungen, Prüfung.

ISO 10542-1, 2012(E): Technical systems and aids for disabled or handicapped persons - Wheelchair tiedown and occupant-restraint systems - Part 1: Requirements and test methods for all systems.

6.2.2 FGSV-Regelwerke

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2006a): Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (RASt). Ausgabe 2006. korrigierte Fassung 2009. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 200).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2006b): Richtlinien für die Ausstattung und den Betrieb von Straßentunneln (RABT). Ausgabe 2006. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 339).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2010): Empfehlungen für Radverkehrsanlagen (ERA). Ausgabe 2010. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 284).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2011): Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen (H BVA). Ausgabe 2011. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 212).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2013): Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs (EAÖ). Ausgabe 2013. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 289).

FGSV (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V.) (2015): Richtlinien für Lichtsignalanlagen (RiLSA). Lichtzeichenanlagen für den Straßenverkehr. Ausgabe 2015. Köln: FGSV Verlag (FGSV, 321).

6.2.3 Weitere Regelwerke

EiTB (2023): Eisenbahnspezifische Technische Baubestimmungen (Ausgabe 2023/1).

ES-TRIN, 2021/1: Europäischer Standard der Technischen Vorschriften für Binnenschiffe (ES-TRIN).

6.2.4 Rundschreiben, Dienstanweisungen, Verwaltungsvorschriften

R-FGÜ 2001: Richtlinien für die Anlage und Ausstattung von Fußgängerüberwegen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) vom 22. Oktober 2001.

FöRi-Nah: Richtlinien zur Förderung der Nahmobilität in den Städten, Gemeinden und Kreisen des Landes Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinien Nahmobilität FöRi-Nah) in der Fassung vom 1. Dezember 2014 (MBl. NRW. S. 818), die zuletzt am 16. Oktober 2019 (MBl. NRW S. 617) geändert worden ist.

6.3 Weitere Quellen

6.3.1 Drucksachen

BR-Drs. 928/01 (09.11.2001): Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze. Gesetzentwurf der Bundesregierung.

BT-Drs. 14/8331 (22.02.2002): Informationsangebot der Bundesregierung barrierefrei gestalten. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 14/8043 - Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze b) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 14/7420 - Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze c) zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Guido Westerwelle, Dr. Heinrich L. Kolb, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. - Drucksache 14/5985.

BT-Drs. 15/4575 (16.12.2004): Bericht der Bundesregierung über die Lage behinderter Menschen und die Entwicklung ihrer Teilhabe. Unterrichtung durch die Bundesregierung.

BT-Drs. 17/10857 (26.09.2012): Keine Liberalisierung des Buslinienverkehrs – Für einen Ausbau des Schienenverkehrs in der Fläche. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 17/8233 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Sören Bartol, Uwe Beckmeyer, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Stephan Kühn, Dr. Valerie Wilms, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/7046 – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung personenbeförderungs- und mautrechtlicher Vorschriften c) zu dem Antrag der Abgeordneten Sabine Leidig, Thomas Lutze, Dr. Dietmar Bartsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/7487.

BT-Drs. 18/5652 (27.05.2015): Barrierefreie Bahnhöfe in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kerstin Andreae, Matthias Gastel, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 18/5513.

BT-Drs. 20/3244 (01.09.2022): Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bernd Riexinger, Thomas Lutze, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/3092.

BT-Drs. 20/4440 (11.11.2022): Unterrichtung durch die Bundesregierung; Bericht der Bundesregierung über die Wirkungen der Novellierung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts*.

BT-Drs. 20/4977 (06.12.2022): Eckpunkte für die Bundesinitiative Barrierefreiheit – Deutschland wird barrierefrei*; Unterrichtung durch die Bundesregierung.

6.3.2 Aktionspläne

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung des Übereinkommens der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK). Berlin.

DIMR – Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Aktionspläne. Berlin. Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/aktionsplaene, zuletzt geprüft am 13.09.2021.

6.3.3 Programme der Eisenbahnen

Abellio (2012): Programm zur Barrierefreiheit. Essen. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/Zielvereinbarungen/zielvereinbarung-mobilitaetsprogramm-abellio-rail-nrw-gmbh.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

AKN (2018): Das Barrierefreiheitsprogramm der AKN Eisenbahn GmbH. September 2018, 1. Aktualisierung Juli 2021. Kaltenkirchen. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/zielvereinbarung-akn.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

DB AG (2007): Programm der Deutschen Bahn AG. Zwischenbilanz 2007. Frankfurt am Main.

DB AG (2011): Das 2. Programm der Deutschen Bahn AG. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/programm-der-deutschen-bahn-zielvereinabrung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

DB AG (2016): Das 3. Programm der Deutschen Bahn AG. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/Zielvereinbarungen/db-ag-drittes-programm-barrierefreiheit.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

DB AG (2021): Das 4. Programm zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Teilhabe/Zielvereinbarungen/db-ag-viertes-programm-barrierefreiheit.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

DB AG (2022): Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (FABB). Berlin. Online verfügbar unter https://www.deutschebahn.com/de/konzern/bahnwelt/bauen_bahn/Bauen_an_Personenbahnhoefen/Bauprogramme_an_Personenbahnhoefen/FABB-6874128, zuletzt aktualisiert am 21.12.2022, zuletzt geprüft am 16.05.2023.

DB Personenverkehr GmbH (2005): Programm der Deutschen Bahn AG. Frankfurt am Main.

DB Vertrieb GmbH (2016): 5-Jahres-Bilanz zum 2. Programm der Deutschen Bahn AG. Wichtige Meilensteine der Deutschen Bahn AG auf dem Weg zur Barrierefreiheit. Rückblick Maßnahmen 2010-2015. Frankfurt am Main.

DB Vertrieb GmbH (2021a): Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG. Informationen zum Programm der Deutschen Bahn. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter https://www.bahn.de/service/individuelle-reise/barrierefrei/programm_der_db, zuletzt geprüft am 10.09.2021.

DB Vertrieb GmbH (2021b): 5-Jahres-Bilanz zum 3. Programm der Deutschen Bahn AG. Wichtige Meilensteine der Deutschen Bahn AG auf dem Weg zur Barrierefreiheit. Rückblick Maßnahmen 2015-2020. Frankfurt am Main.

KVG Main-Kinzig (2003): Barrierefreie Gestaltung von Haltepunkten und Fahrzeugen im Zuständigkeitsgebiet der Kreisverkehrsgesellschaft Main-Kinzig mbh. Zielvereinbarung vom 24. Oktober 2003.

OLA – Ostseeland Verkehr GmbH (2007): Barrierefreie Gestaltung von Fahrzeugen, Haltepunkten und Informationssystemen der Ostseeland GmbH. Mobilitätsprogramm vom 9. Juni 2007.

SWEG Südwestdeutsche Landesverkehrs-GmbH (2021): Programm zur Barrierefreiheit gemäß § 2 (3) EBO. Lahr. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/sweg-sw-dt-landesverkehrs-gmbh.pdf?__blob=publicationFile&v=5, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

SWEG Schienenwege GmbH (2023): Programm zur barrierefreien Nutzung von Bahnanlagen und Informationseinrichtungen der SWEG Schienenwege GmbH. Programm nach § 2 Absatz 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung. Lahr. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/zielvereinbarung-sweg-schienenwege-gmbh.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

UBB – Usedomer Bäderbahn GmbH (2022): Programm der Usedomer Bäderbahn zur Herstellung von Barrierefreiheit gem. § 2 Abs. 3 EBO. Stand 01.12.2022. Heringsdorf. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/zielvereinbarung-ubb.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

6.3.4 Nahverkehrspläne

mhv – Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (2021): Fortschreibung des Nahverkehrsplans für die Kreise Herford und Minden-Lübbecke. Bad Oeynhausen.

MIL BB – Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg (2018): Landesnahverkehrsplan 2018. Potsdam.

Nahverkehr Rheinland (2016): SPNV - Nahverkehrsplan 2016. Anlage 1 zur Ds.-Nr. NVR-10/2016. Köln.

Oberbergischer Kreis (2018): Nahverkehrsplan Oberbergischer Kreis. Neuaufstellung 2017. Gummersbach.

6.3.5 Zielvereinbarungen

MAGS NW – Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): Zielvereinbarungen - Instrument zur Herstellung von Barrierefreiheit. Stand der Zielvereinbarungen nach dem Behindertengleichstellungsgesetz NRW. Stand Dezember 2017. Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.mags.nrw/sites/default/files/asset/document/zielvereinbarungsregister_stand_dezember_2017.pdf, zuletzt geprüft am 10.09.2021.

6.3.6 Weitere Veröffentlichungen

ADAC (2023): Lastenfahrrad als Alternative zum Auto: Typen, Modelle und Regeln. Lastenrad-Modelle. München. Online verfügbar unter https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/zweirad/fahrrad-ebike-pedelec/kauf-ausruestung/lastenrad/#diese-lastenrad-typen-gibt-es, zuletzt aktualisiert am 21.02.2023, zuletzt geprüft am 31.08.2023.

BAG ÖPNV (2014): Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV. Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG. Berlin.

BDL; DBR; BAGSO; NatKo (2021): Barrierefreies Reisen mit dem Flugzeug. 2. Aufl. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bdl.aero/de/themen-positionen/sicherheit/barrierefreies-reisen-mit-dem-flugzeug/, zuletzt geprüft am 23.06.2023.

Bezirksregierung Düsseldorf (2017): Grundsätze zur Genehmigung der Inbetriebnahme für Fahrzeuge gemäß § 62 der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab). Version 01, Ausgabestand Mai 2017. Düsseldorf.

Bezirksregierung Düsseldorf (2023): Checkliste Fahrzeuginbetriebnahme. Version 6 (Ausgabe: 25.05.2023). Düsseldorf. Online verfügbar unter https://www.brd.nrw.de/system/files/media/document/2023-06/230601_2_25_OePNV_TAB_Checkliste_Fahrzeuginbetriebnahme_Version6.pdf, zuletzt geprüft am 21.06.2023.

Blennemann, Friedhelm; Grossmann, Helmut; Hintzke, Annerose; Sieger, Volker (2004a): Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 auf die Bereiche Bau und Verkehr (FE 70.0703/2003). Anlage zum Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW). Köln.

Blennemann, Friedhelm; Grossmann, Helmut; Hintzke, Annerose; Sieger, Volker (2004b): Auswirkungen des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) und zur Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002 auf die Bereiche Bau und Verkehr (FE 70.0703/2003). Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW). Köln.

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (o. J.): Zielvereinbarungen. Zielvereinbarungsregister. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/DE/Soziales/Teilhabe-und-Inklusion/Barrierefreie-Gestaltung-der-Arbeit/Zielvereinbarungsregister/zielvereinbarungsregister.html, zuletzt geprüft am 01.08.2023.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022a): Nationaler Radverkehrsplan 3.0. Stand Januar 2022. Berlin. Online verfügbar unter https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/StV/nationaler-radverkehrsplan-3-0.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 01.09.2023.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022b): Bericht des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleitungen der Länder (GKVS) am 8./9. September 2022 in Bremen und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 12./13. Oktober 2022 in Bremerhaven. Berlin.

BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023): Bericht des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleitungen der Länder (GKVS) am 1./2. März 2023 in Gelsenkirchen und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 22./23. März 2023 in Aachen. TOP 6.2 Sicherheit und Attraktivität des Fußverkehrs. Bonn.

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Handbuch Barrierefreiheit im Fernbuslinienverkehr. Erarbeitet von Dirk Boenke, Helmut Grossmann, Julia Nass, unter Mitarbeit von Martin Schäfer und Jan Hellbusch. Berlin.

Boenke, Dirk; Grossmann, Helmut; Piazzolla, Antonio; Rebstock, Markus; Herrnsdorf, Gisela; Pfeil, Matthias (2014): Bordsteinkanten mit einheitlicher Bordhöhe und Bodenindikatoren an Überquerungsstellen. Bericht zum Forschungsprojekt FE 77.0500/2010. Bremen: Fachverlag NW (Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Verkehrstechnik, V 242).

Bundesverband SchienenNahverkehr e. V. (2021): SPNV erklärt - Übersicht. Berlin. Online verfügbar unter https://www.schienennahverkehr.de/spnv-erklart-uebersicht/, zuletzt geprüft am 16.11.2021.

CDU NRW; BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN NRW (2022): Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN (2022-2027). Düsseldorf.

DBR – Deutscher Behindertenrat (2021): Zentrale Forderungen des Deutschen Behindertenrates (DBR) für die 20. Legislaturperiode. Berlin. Online verfügbar unter https://www.vdk.de/deutscher-behindertenrat/mime/00124499D1629118137.pdf, zuletzt geprüft am 29.08.2023.

DBSV – Deutscher Blinden- und Sehbehindertenverband e. V. (2021): Stellungnahme des Gemeinsamen Fachausschusses für Umwelt und Verkehr beim DBSV zur Gestaltung und Anordnung von Pollern im Straßenraum. Berlin. Online verfügbar unter https://www.dbsv.org/forderungen-des-gfuv-zu-pollern.html, zuletzt aktualisiert am 17.05.2021, zuletzt geprüft am 08.09.2023.

EBA – Eisenbahn-Bundesamt (2021): Liste der in Deutschland genehmigten nicht-öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie Fahrzeughalter (gem. § 31 AEG). Stand 19.08.2021. Bonn. Online verfügbar unter https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Eisenbahnunternehmen/eisenbahnunternehmen_node.html, zuletzt geprüft am 12.05.2023.

Engels, Dietrich; Franken, Judith; Heitzenröder, Lena; Welti, Felix; Janßen, Christian; Karatasiou, Vaia et al. (2022): Evaluierung des novellierten Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG). Forschungsbericht erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Grossmann, Helmut; König, Volker; Ruhe, Carsten (2007): Barrierefreiheit im öffentlichen Raum für seh- und hörgeschädigte Menschen. Schlussbericht. Forschungsbericht FE-Nr. 70.0740/2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). STUVA; STUVAtec. Köln.

Grossmann, Helmut; König, Volker; Ruhe, Carsten (2008): Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehrsraum für seh- und hörgeschädigte Menschen. Hinweise. Bremerhaven: Wirtschaftsverlag NW (direkt, 64).

IVR (2022): Planungshilfe für Abstellanlagen von Lastenfahrrädern im öffentlichen Raum. Empfehlungen aus dem Projekt ALADIN - Abstellanlagen für Lastenfahrräder in Nachbarschaften. 1. Aufl. Erfurt. Online verfügbar unter https://ivr.fh-erfurt.de/fileadmin/Dokumente/IVR/Projektdokumente/Planungshilfe_ALADIN.pdf, zuletzt geprüft am 01.09.2023.

LuFV III: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung III zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DB Netz AG, der DB Station&Service AG, der DB Energie GmbH sowie der Deutschen Bahn AG.

MUKMAV – Ministerium für Umwelt, Klima, Mobilität, Agrar und Verbraucherschutz des Saarlandes (2023): NMOB-Barrierefreiheit. Saarbrücken. Online verfügbar unter https://www.saarland.de/mukmav/DE/portale/verkehr/informationen/mobilitaetsfoerderung/nmob/nmob_barrierefreiheit/nmob_barrierefreiheit.html, zuletzt geprüft am 16.05.2023.

Prognos AG (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Bonn.

Saxinger, Andreas; Winnes, Michael (Hg.) (2012): Recht des öffentlichen Personenverkehrs. Kommentar zur Personenförderung auf Straße und Schiene. Hürth, Köln: Carl Link Kommunalverlag, eine Marke von Wolters Kluwer Deutschland; Wolters Kluwer Deutschland, Link Kommunalverl.

SPD; Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025. Berlin.

Trescher, Hendrik (2018): Kognitive Beeinträchtigung und Barrierefreiheit. Eine Pilotstudie. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt (Forschung Klinkhardt).

VDV (2023): Änderungsvorschläge zum Straßenverkehrsrecht – für eine gute Mobilitätswende. Köln (VDV-Positionspapier).

VMK (2022): Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2022 in Bremerhaven. Berlin.

WD – Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2019): DIN-Normen und Rechtssetzung. Sachstand. Berlin (Wissenschaftliche Dienste, WD 7 - 3000 - 198/19).

Welti, Felix (2014): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Abschlussbericht. Unter Mitarbeit von Henning Groskreutz, Daniel Hlava, Tonia Rambausek, Diana Ramm und Johanna Wenckebach. Kassel (Forschungsbericht Sozialforschung, 445).

Wittenberg, Klaus-Dieter; Lüpke, Alexander von; Zwanziger, Frank; Heinrichs, Horst-Peter (Hg.) (2020): Kommentar zur Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO). PMC Media House. 6. Auflage. Leverkusen, Hamburg: PMC Media House (Edition Eurail press). Online verfügbar unter https://content-select.com/de/portal/media/view/60217bc1-a4bc-4291-96a8-5c81b0dd2d03.

7 Bildverzeichnis

Bild 1: Menschen mit Mobilitätseinschränkungen im engeren und im weiteren Sinn (Grafik: STUVA nach FGSV 2011) 11

Bild 2: Überblick über die einzelnen Arbeitspakete im Projekt 50

Bild 3: Sinnbild zur Kenntlichmachung von Sitzplätzen für behinderte und andere sitzplatzbedürftige Personen (Anlage 5 BOKraft und Anlage 3 BOStrab) 53

Bild 4: Elektro-Tretroller auf einem Leitstreifen für blinde und sehbehinderte Menschen abgestellt (Foto: Boenke) 61

Bild 5: In den Nahverkehrsplänen benannte Formen von Mobilitätseinschränkungen 67

Bild 6: Detaillierungsgrad von Standards und Vorgaben in Nahverkehrsplänen 68

Bild 7: Umfang und Methodik des Beteiligungsverfahrens bei der Aufstellung von Nahverkehrsplänen 69

Bild 8: Nahverkehrspläne mit definierten Ausnahmen von der vollständigen Barrierefreiheit 70

Bild 9: „Pollermützenaktion" des DBSV – Strickmütze auf dem Poller (Foto: Grossmann) 75

Bild 10: „Pollermützenaktion" des DBSV – Hinweisschild auf die Aktion (Foto: Grossmann) 75

Bild 12: Spezialrad abgestellt außerhalb einer adäquaten Abstellanlage (Foto: Boenke) 90

Bild 13: Notausgang im Straßentunnel mit Bodenindikatoren und Taster für die Anforderung von Hilfe im zwei-Sinne-Prinzip (Foto: Boenke) 91

Bild 14: Oftmals das Problem fehlender Schulung – zu großer Abstand eines Busses von der Haltekante (Foto: Boenke) 92

Bild 15: Barrierefreie Sanitäranlage am ZOB, aber für Fahrgäste im Rollstuhl Probleme unterwegs (Foto: Boenke) 93

Bild 16: Station (Call-Point) zur Anforderung von Hilfeleistungen für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen an einem Flughafen (Foto: Boenke) 95

Bild 17: Besondere Erschwernis für Fahrgäste im Rollstuhl – Zugang zu einer Fähre über eine Fahrgastbrücke mit steilen Rampen (Foto: Boenke) 96

8 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Maßnahmen für das Handlungsfeld Mobilität im NAP 2.0 (BMAS 2016, S. 131 f.) 59

Tabelle 2: Ausgewählte Nahverkehrspläne (mit Jahr der Aufstellung) 64

Tabelle 3: Übersicht über die analysierten Fallstudien 83

Tabelle 4: Übersicht über die befragten Behindertenverbände 97

9 Anhänge (nachrichtlich)

Die Anlagen werden in eigenständigen Dokumenten bereitgestellt. Die Liste dient zur Übersicht.

- Anhang 1 – Grundlagenanalyse
- Anhang 2 – Steckbriefe Nahverkehrspläne
- Anhang 3 – Wirkungsanalyse
- Anhang 4 – Steckbriefe Fallstudien
- Anhang 5 – Dokumentation der Workshops

Anlage SB-1: Handlungsempfehlungen nach Adressaten

Adressat	Handlungsempfehlungen
EU-Gesetzgeber, Europäische Ebene	U02, U05, U07, U11, U12, U13, U22, U33 R13, R24, R27, R28, R29, R30, R31, R34 W07, W08, W11
Bund, Bundesgesetzgeber, Bundesfachstellen, Ministerien	U02, U04, U05, U06, U07, U08, U11, U13, U17, U22, U25, U29, U30, U35, U37, U38 R01, R02, R03, R04, R05, R06, R07, R08, R09, R10, R11, R12, R13, R15, R16, R17, (R18), R19, R22, R23, R24, R26, R28 R29, R30, R31, R32, R33, R34, R35 W04, W06, W07, W08, W09, W10, W11, W12, W13
Länder, Landesgesetzgeber, Landesfachstellen, Aufgabenträger	U02, U04, U05, U06, U07, U10, U12, U13, U16, U22, U23, U24, U26, U27, U28, U31, U37, U38, R01, R04, R05, R06, R07, R08, R09, R10, R11, R12, R13, R14, R18, R19, R20, R21, R22, R25, R32, R33, R34, R35, R36 W02, W06, W07, W08, W09, W10, W13
Kommunen, Straßenbaulastträger, Planungsämter, Bezirke	U04, U07, U13, U14; U15, U16, U18, U19, U20, U26 W05, W07, W08
(Behinderten-)Verbände, Krankenkassen	U07, U09, U11, U13, U37 W03, W05, W06, W07, W08
Verkehrsunternehmen, Mobilitätsdienstleister, VDV, EVU EIU, DB	U04, U07, U09, U13, U21, U22, U25, U28, U29, U30, U31, U32, U36 W03, W07, W08
Luftverkehr, Luftverkehrswirtschaft, Reiseveranstalter	U07, U13, U21, U33, U34 W07, W08, W11
Fördermittelgeber, Genehmigungsbehörden, Aufsichtsbehörden	U01, U03, U07, U11, U13 W07, W08
Industrie (Hersteller), Reedereien, Schiffsbauer	U07, U13, U22, U33, U36, W14 W07, W14
Hochschulen, Handwerkskammern	U07, U13 W01, W07, W08
DIN, FGSV, Ersteller und Vertreiber von Regelwerken	U07, U13 W04, W07, W08