

Stellungnahme

Reform Personenbeförderungsrecht

Sozialverband
Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Bei Rückfragen:
Tel. 030 72 62 22-0
Fax 030 72 62 22-328
sozialpolitik@sovd.de

Stellungnahme des SoVD

**anlässlich der öffentlichen Anhörung im Bundestag
zum Entwurf eines Gesetzes
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts**

(BT-Drucksache 19/26175)

1 Gesamtbewertung

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

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

Der SoVD begrüßt sehr, dass die neuen Linienbedarfsverkehre dem ÖPNV zugeordnet werden. Damit sind auch sie nach § 8 Abs. 3 PBefG zur Barrierefreiheit verpflichtet. Für den Taxiverkehr sowie für die neuen gebündelten Bedarfsverkehre wird mit § 64 c PBefG-neu erstmals eine Pflicht zur Barrierefreiheit normiert. Dies begrüßt der SoVD im Grundsatz. Die Norm muss jedoch so ausgestaltet werden, dass sie in der Praxis zu spürbar mehr barrierefreien Fahrzeugen führt und die Genehmigungsbehörden dies entsprechend auch einfordern können; hier sieht der SoVD Nachbesserungsbedarf.

Notwendig ist zudem, Standards der Barrierefreiheit für die Fahrzeuge zu definieren, die künftig im Bereich Taxen, aber auch im gebündelten Bedarfsverkehr sowie im Linienbedarfsverkehr verkehren. Dies schafft Rechtssicherheit für Kund*innen wie für Unternehmen.

Zudem muss gewährleistet werden, dass die barrierefreien Fahrzeuge auch gezielt bestellt und vermittelt werden können. Eine Evaluierung der Neuregelungen ist wichtig, um die Wirkungen in der Praxis nachzuhalten.

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

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

2 Zu ausgewählten Einzelregelungen

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

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

SoVD-Bewertung: Barrierefreiheit im ÖPNV ist unverzichtbar, damit Menschen mit Behinderungen ihr Recht auf gleichberechtigte Teilhabe und Mobilität verwirklichen können. Daher unterstützt und bekräftigt der SoVD die Verpflichtung,

Barrierefreiheit im ÖPNV bis 1. Januar 2022 konsequent umzusetzen. Der Gesetzgeber sollte die Beachtung des geltenden Rechts bei den Aufgabenträgern nachhalten und die Umsetzung politisch einfordern bzw. kontrollieren. Das Bundesverkehrsministerium muss hierfür die notwendigen Daten jetzt systematisch aufbereiten und veröffentlichen. Es ist sicherzustellen, dass von der Ausnahmeregelung in § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG tatsächlich nur ausnahmsweise und in engen Grenzen, nicht aber in breitem Rahmen Gebrauch gemacht wird.

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

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

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

Die Pflicht, in Fernbussen zwei Rollstuhlstellplätze vorzuhalten, soll künftig auf innerdeutsche Verkehre beschränkt werden, vgl. § 42 b PBefG-neu. Ein Verstoß gegen diese Pflicht kann gemäß § 61 Abs. 1 Nr. 3 e PBefG-neu künftig als Ordnungswidrigkeit mit bis zu 10.000 € geahndet werden.

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

Zu § 44 PBefG-neu (Linienbedarfsverkehr)

Erstmals gesetzlich geregelt wird die neue Verkehrsform des „Linienbedarfsverkehrs“. Er umfasst die (gebündelte) Beförderung von Fahrgästen auf vorherige Bestellung ohne festen Linienweg zwischen bestimmten Einstiegs- und Ausstiegspunkten

innerhalb eines festgelegten Gebietes und festgelegter Bedienzeiten. Der Linienbedarfsverkehr gilt als Linienverkehr, der öffentlicher Personennahverkehr nach § 8 Abs. 1 PBefG ist.

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

Es ist davon auszugehen, dass für die neuen Linienbedarfsverkehre verstärkt kleinere Fahrzeuge, etwa PKW oder Kleinbusse, eingesetzt werden dürfen. Für diese braucht es dringend verbindliche normative Vorgaben zur Barrierefreiheit. Der Gesetzgeber sollte hier auf die Mindeststandards der DIN 75078 (Teile 1 und 2, die etwa Rückhaltesysteme, aber auch Platzbedarfe betreffen) Bezug nehmen. Zudem müssen auch Informationen sowie Bestell- und Bezahlvorgänge, mit Blick auf digitale Optionen, uneingeschränkt barrierefrei sein. Hierzu braucht es normative Vorgaben im vorliegenden Gesetzentwurf, damit neue Angebote nicht zu neuen Teilhabeausschlüssen führen.

Zu § 64 c PBefG-neu (Barrierefreiheit)

Nach § 64 c Abs. 1 PBefG-neu sollen beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr nach § 50 PBefG-neu die Aufgabenträger die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel berücksichtigen, eine möglichst weitgehende Barrierefreiheit zu erreichen. Dafür ist ab einer Anzahl von 20 Fahrzeugen eine Mindestverfügbarkeit von barrierefreien Fahrzeugen je Unternehmer vorzusehen, für die ein bundesweiter Richtwert von 5 % bezogen auf die Anzahl der von dem Unternehmen betriebenen Fahrzeugen gilt. Nach Abs. 2 kann die Genehmigungsbehörde Einzelheiten zur Herstellung einer weitgehenden Barrierefreiheit im Hinblick auf die Mindestanzahl vorzuhaltender barrierefreier Fahrzeuge beim Verkehr mit Taxen und beim gebündelten Bedarfsverkehr festlegen, „soweit dies keine unzumutbare Härte gegenüber dem Unternehmer darstellt“. Sie kann nach § 64 Abs. 2 Satz 2 PBefG-neu darüber hinaus Ausnahmen im Hinblick auf die Mindestzahl vorzuhaltender barrierefreier Fahrzeuge bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen, soweit dies nachweislich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt, dass sowohl der Verkehr mit Taxen als auch der gebündelte Bedarfsverkehr nach § 64 c PBefG-neu erstmals gesetzlich zur Barrierefreiheit verpflichtet wird. Diese Verkehrsangebote sind für Menschen mit Behinderungen wichtig, weil durch eine Tür-zu-Tür-Beförderung bzw. durch Überbrückung der „letzten Meile“ in der öffentlichen Beförderungskette zusätzliche Mobilität und Teilhabe möglich wird.

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

Der SoVD betont, dass der Taxibereich, gerade auch in ländlichen Regionen, von Kleinbetrieben mit wenigen Fahrzeugen geprägt ist: 85 % der Taxiunternehmen in Deutschland haben weniger als 3 Fahrzeuge! Daher droht die o.g. Regelung weitgehend wirkungslos zu bleiben. Sie würde keine barrierefreie Mobilität gewährleisten, zumal auch der liniengebundene ÖPNV in den ländlichen Gebieten oft sehr ausgedünnt ist.

Mit Sorge sieht der SoVD darüber hinaus, dass die in § 64 c Abs. 2 PBefG-neu geregelten Ausnahmemöglichkeiten für die Genehmigungsbehörde eine weitergehende Barrierefreiheit im Einzelfall erschweren und zusätzliche Einschränkungen von der 5%-Regelung ermöglichen. Abs. 2 schwächt in seiner jetzt vorgesehenen Ausgestaltung die Barrierefreiheit nach Abs. 1, statt sie zu stärken. Der SoVD fordert, dass vorrangiger Prüfungsmaßstab für die Genehmigungsbehörden die Versorgung des entsprechenden Gebietes mit barrierefreien Fahrzeugen für die darauf angewiesenen Menschen sein muss und nicht der Fahrzeugbestand bzw. die wirtschaftliche Situation der Unternehmen. Der SoVD weist darauf hin, dass die jetzt in Abs. 2 vorgesehenen Ausnahmetatbestände Wirtschaftlichkeitsaspekte sogar noch stärker zulasten der Barrierefreiheit gewichten als der Referentenentwurf vom 3.11.2020.

Zwar verschließt sich der SoVD Wirtschaftlichkeitserwägungen für Unternehmen nicht. Diese Fragen müssen jedoch auf andere Weise als zulasten der Menschen mit Behinderungen und ihres Rechts auf gleichberechtigte Mobilität gelöst werden, etwa über Regionalisierungsmittel, Förderprogramme, diskriminierungsfreie Zuschuss- bzw. Umlageregulungen oder auch über die vom Bundesrat befürwortete Bevorrechtigung barrierefreier Fahrzeuge bei Taxistandplätzen und –betrieb mittels Landesrechtsverordnung.

Konkret fordert der SoVD § 64 c Abs. 2 PBefG-neu wie folgt neu zu formulieren:

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

Die Befugnis der Genehmigungsbehörde, die Barrierefreiheit nach § 64 c PBefG-neu zur Voraussetzung der Genehmigungsentscheidung zu machen und die Genehmigung aus diesem Grund auch versagen zu können, muss gesetzlich ausdrücklich normiert werden. Der SoVD befürwortet insoweit Ergänzungen in § 13 PBefG (Voraussetzungen der Genehmigung), § 47 PBefG (Verkehr mit Taxen) und § 50 PBefG (gebündelter Bedarfsverkehr).

Um Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen und Unternehmen zu schaffen, müssen überdies die Anforderungen an die Barrierefreiheit nach § 64 c PBefG-neu konkretisiert werden. Es liegt auch im Interesse der Genehmigungsbehörde, etwa bei der Konzessionierung von Taxis, überprüfen zu können, ob ein Fahrzeug den Stand der Technik zur Beförderung von Menschen mit Behinderungen einhält. Maßgebend sollte ein Umbau nach Mindeststandards der DIN 75078 (Teile 1 und 2, die etwa Rückhaltesysteme, aber auch Platzbedarfe betreffen) sein. Dieser Standard kann von spezialisierten Umrüstfirmen angewandt und bestätigt werden. Ihn empfiehlt u.a. die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW). Eine diesbezügliche Normierung könnte etwa in der BOKraft erfolgen und wie folgt lauten:

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

Da die neuen Verkehre nahezu vollständig digital vermittelt und abgewickelt werden dürfen, müssen auch sämtliche Informationen, Bestellungen-, Buchungs- und Bezahlvorgänge barrierefrei sichergestellt werden. Eine entsprechende Verpflichtung ist über die Einbindung der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0), die sich bislang nur auf öffentliche Stellen erstreckt, sicherzustellen. Denn die neuen digitalen Möglichkeiten dürfen nicht dazu führen, sehbehinderte und andere Menschen mit Behinderungen (erneut) von Angeboten auszuschließen. Entsprechend ergänzt werden sollte dafür auch § 3a PBefG-neu. Bislang beziehen sich die dortigen Regelungen nur auf die Barrierefreiheit von Fahrzeugen, Bahnhöfen und Haltestellen. Nicht erhoben werden Daten zur Barrierefreiheit von Informations-, Bestellungen-, Buchungs- oder Bezahlvorgängen. Hier muss nachgebessert werden.

Überdies muss gewährleistet sein, dass Menschen mit Behinderungen die barrierefreien Fahrzeuge tatsächlich auch zielgerichtet anfordern können. Dafür müssen Vermittlungsdienste bzw. Plattformen entsprechende Informationen anbieten und zielgerichtete Bestellungen ermöglichen. Hierfür sollte eine klare gesetzliche Regelung geschaffen werden.

Hinsichtlich des Behinderungsbegriffes in § 64c Abs. 1 PBefG-neu („in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen“) wird auf obige Ausführungen verwiesen und eine entsprechende Erweiterung gemäß § 2 SGB IX empfohlen.

Zudem sollte der Terminus „möglichst weitgehende Barrierefreiheit“ in § 64c Abs. 1 PBefG-neu durch „vollständige Barrierefreiheit“ ersetzt werden, wie dies § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG bereits heute normiert und auch Art. 1 Nr. 9 a) des Gesetzesentwurfes vorsieht, um die terminologische Konsistenz zu sichern.

Der SoVD befürwortet, die Neuregelung des § 64c PBefG-neu nach 5 Jahren zu evaluieren. Dies ermöglicht § 66 PBefG-neu. Er sieht eine entsprechende Berichtspflicht des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur an den Deutschen Bundestag binnen 5 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes vor, wobei die Verbände behinderter Menschen zu beteiligen sind.

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

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

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

3 Abschließende Betrachtung

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

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

Andere Verkehrsformen, etwa die jetzt neu geregelten „gebündelten Bedarfsverkehre“ mögen eine sinnvolle Ergänzung darstellen, dürfen den ÖPNV aber auf keinen Fall „kannibalisieren“. Um dies sicherzustellen, braucht es nicht nur rechtliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene, sondern auch regulatorische Steuerungsmöglichkeiten auf Länder- und kommunaler Ebene. Nach Ansicht des SoVD kann der vorliegende Gesetzentwurf den vorgenannten Prämissen in durchaus sachgerechter Weise Rechnung tragen. Die Neuregelungen können auch einen Beitrag leisten zu dem im Gesetzentwurf explizit erklärten Ziel, in ländlichen Räumen Mobilitätsangebote zu verbessern und für gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen. Gleichwohl gilt es, die Umsetzung des Rechts und seine Auswirkungen in der Praxis sozialpolitisch aufmerksam zu begleiten.

Berlin, 18. Februar 2021

DER BUNDESVORSTAND
Abteilung Sozialpolitik