

Stellungnahme des Sozialverbands VdK Deutschland e. V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr und zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch

sowie

zu der Verordnung zur Anpassung des Eisenbahnverkehrsordnung an die Verordnung (EU) 2021/782 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2021 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

Sozialverband VdK Deutschland e. V.
Abteilung Sozialpolitik
Linienstraße 131
10115 Berlin

Telefon: 030 9210580-300
Telefax: 030 9210580-310
E-Mail: sozialpolitik@vdk.de

Berlin, 21.12.2022

Der Sozialverband VdK Deutschland e. V. (VdK) ist als Dachverband von 13 Landesverbänden mit über zwei Millionen Mitgliedern der größte Sozialverband in Deutschland. Die Sozialrechtsberatung und das Ehrenamt zeichnen den seit über 70 Jahren bestehenden Verband aus.

Zudem vertritt der VdK die sozialpolitischen Interessen seiner Mitglieder, insbesondere der Rentnerinnen und Rentner, Menschen mit Behinderung und chronischen Erkrankungen sowie Pflegebedürftigen und deren Angehörigen.

Der gemeinnützige Verein finanziert sich allein durch Mitgliedsbeiträge und ist parteipolitisch und konfessionell neutral.

1. Zu den Zielen des Gesetzentwurfs und den Maßnahmen der Umsetzung

Mit der Verordnung 2021/782 hat die Europäische Union die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr neu gefasst. Neben dem Ziel, eine Zunahme des Schienenverkehrs zum Schutze der Umwelt zu fördern, sollen die Rechte der Verbraucher gestärkt werden. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität und den Hilfeleistungen, die dafür notwendig sind. Die EU-Verordnung unterstreicht, dass Menschen mit Behinderungen und/oder eingeschränkter Mobilität die gleichen Rechte auf Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung haben, wie alle anderen Bürger auch.

Die Referentenentwürfe zum Allgemeinen Eisenbahngesetz und zur Eisenbahn-Verkehrsordnung setzen die EU-Verordnung 2021/782 um. Im Allgemeinen Eisenbahngesetz werden hierzu verschiedene Änderungen vorgenommen: Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Fahrgäste mit Behinderung oder eingeschränkter Mobilität (im Folgenden „zentrale Anlaufstelle“) sowie Regelungen zur barrierefreien elektronischen Kommunikation zur Einreichung von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen und zum Nachweis der Behinderung.

Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle ist den Mitgliedsstaaten nach der EU-Verordnung möglich, um Anträge auf Hilfestellung an Bahnhöfen entgegenzunehmen, einzelne Anträge auf Hilfeleistung an Bahnhofsbestreiber und Eisenbahnunternehmen weiterzuleiten und Informationen zur Barrierefreiheit bereitzustellen. In Deutschland soll diese zentrale Anlaufstelle nach dem Vorbild der Mobilitätsservice-Zentralen der Deutschen Bahn eingerichtet werden, die bisher Vergleichbares leistet.

Die Verordnung zur Anpassung der Eisenbahn-Verkehrsordnung stellt eine Neufassung dar, die die geltende Fassung ersetzt. Auch sie wird verabschiedet, um deutsches Recht an die EU-Verordnung 2021/782 anzupassen.

In der Verordnung werden Vorschriften zur Beförderung von Personen und Gepäck erlassen und die Aufbewahrung von Reise- und Handgepäck geregelt.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die EU-Verordnung verspricht in vielen Bereichen Vorteile und zusätzliche Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität, deren Rechte

der VdK vertritt. Daher begrüßt der VdK grundsätzlich die Anstrengungen des deutschen Gesetzgebers, das geltende EU-Recht in Deutschland zur Anwendung zu bringen.

Sowohl im Hinblick auf das Allgemeine Eisenbahngesetz, wie auch auf die Eisenbahn-Verkehrsordnung gehen die Regelungen aus unserer Sicht allerdings nicht weit genug. In einigen Aspekten wird der verpflichtenden Umsetzung der EU-Verordnung 2021/782 nicht Genüge getan. In anderen Aspekten wird die Chance vertan, im Zuge einer Reform der entsprechenden Regelungen bestehende Regelungslücken zu schließen, die unabhängig von der EU-Verordnung existieren. Grundsätzlich gilt aus unserer Sicht, dass alle Regelungen zur Nichtdiskriminierung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Verkehr nur dann wirksam werden können, wenn der öffentliche Verkehr als Ganzes barrierefrei ist.

Ganz grundsätzlich begrüßen wir, dass beide Referentenentwürfe ein zeitgemäßes Verständnis von Behinderung erkennen lassen. Es wird deutlich, dass verschiedene Beeinträchtigungsformen mitgedacht und adressiert wurden. Zudem ist das Verständnis eines sozialen Modells von Behinderung zu erkennen, welches die Beseitigung von Barrieren und das Leisten von Unterstützung als gesellschaftliche Aufgabe begreift.

Um zu einer höheren Wirksamkeit der Regelungen beizutragen, würdigen wir in der Folge einzelne Aspekte der beiden Entwürfe kritisch und unterbreiten darüber hinaus Ergänzungsvorschläge. Dies soll dazu beitragen, dass die geplanten Regelungen das Ziel der EU-Verordnung vollständig erfüllt: Menschen mit Behinderungen soll die Möglichkeit gegeben werden, ihr Recht auf Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung gleichberechtigt wahrzunehmen.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen

Im Folgenden nimmt der Sozialverband VdK Deutschland zu ausgewählten Punkten Stellung. Gegliedert werden die Bewertungen der einzelnen Vorschläge nach den beiden Referentenentwürfen. Zunächst widmen wir uns der Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, bevor wir in einem zweiten Schritt auf die Eisenbahn-Verkehrsordnung eingehen.

2.1. Anpassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes an die EU-Verordnung 2021/782

2.1.1. § 10a Zentrale Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität

Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität begrüßen wir als VdK ausdrücklich. Unter den aktuellen Bedingungen im öffentlichen Verkehr verspricht sie wertvolle Hilfestellungen leisten zu können, um die Mobilität von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten. Ihre gesetzliche Verankerung im Allgemeinen Eisenbahngesetz kann Rechtssicherheit für unsere Mitglieder schaffen. Das bisherige Verfahren einer Mobilitätsservice-Zentrale (MSZ), betrieben von der Deutschen Bahn, ist das Ergebnis der freiwilligen Selbstverpflichtung der Deutschen Bahn. Die Deutsche Bahn hat dieses Angebot seit seiner Einführung 1999 betrieben und übernimmt mittlerweile auch Serviceleistungen für andere Eisenbahnverkehrsunternehmen, wie beispielsweise Flix-Train. All diese Zusammenarbeit, auch konzernübergreifend, beruht

allerdings auf freiwilligen Selbstverpflichtungen der Unternehmen. Andere, vor allem regionale, Eisenbahnverkehrsunternehmen beteiligen sich bis heute nicht an dem Angebot der Deutschen Bahn. Da sie zudem keine vergleichbaren Unterstützungsleistungen anbieten, fehlt die notwendige Unterstützung auf Strecken, die nur durch diese Unternehmen betrieben werden. Hier hilft die Verpflichtung zur Zusammenarbeit aller Akteure dabei, ein lückenloses Unterstützungsnetz sicherzustellen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Eine gesetzliche Vorschrift kann dazu führen, dass alle Eisenbahnunternehmen, ob bereits auf dem deutschen Markt vertreten oder nicht, zur Zusammenarbeit verpflichtet werden. Um dieses gesetzgeberische Ziel zu erreichen, empfiehlt sich in § 10 a (1) allerdings eine stärkere Formulierung. Aus Sicht des VdK reicht es nicht aus, dass die Akteure zusammenzuarbeiten „haben“, aus unserer Sicht „müssen“ sie zusammenarbeiten.

Leider wird gesetzgeberisch nicht der Umfang der Leistungen festgehalten, die von der zu schaffenden zentralen Anlaufstelle zu erbringen sind. Anders als in der EU-Verordnung, wo dies in Artikel 23 „Hilfeleistungen an Bahnhöfen und im Zug“ explizit geregelt ist. Zur Schaffung der oben angesprochenen Rechtssicherheit für Menschen mit Behinderungen wäre dies allerdings erforderlich. Die zentralen Anlaufstellen sind verpflichtet den gesetzlichen Anspruch auf Beförderung und nicht diskriminierenden Zugang für Menschen mit Behinderungen, deren Begleitpersonen und Personen mit eingeschränkter Mobilität sicherzustellen. Hierzu übernehmen sie folgende Aufgaben:

- Anträge auf Hilfeleistung an Bahnhöfen entgegenzunehmen,
- Einzelne Anträge auf Hilfeleistung an Bahnhofsbetreiber und Eisenbahnunternehmen weiterzuleiten,
- Informationen zur Barrierefreiheit bereitstellen.

Der VdK spricht sich dafür aus, diese Regelungslücke im Referentenentwurf zu schließen und die konkreten Aufgaben der zu schaffenden zentralen Anlaufstelle explizit zu benennen.

Gleiches sollte zudem für die Aufgaben der Bahnhofsbetreiber und der Eisenbahnunternehmen gelten, die in Artikel 23 der EU-Verordnung festgeschrieben sind:

- Kostenlose Mitnahme einer Begleitperson sowie kostenfreie Sitzplatzreservierungen beider Reisender – nach Möglichkeit – nebeneinander.
- Benutzung und kostenlose Mitnahme von Assistenzhunden nach § 12e (3) BGG.
- Kostenlose Hilfeleistungen beim Ein-, Aus- und Umsteigen durch geschultes Personal.

Auch diese Regelungen aus der EU-Verordnung sollten explizit in das deutsche Recht übernommen werden. Gegebenenfalls ist hierzu die Ergänzung eines Paragraphen im Allgemeinen Eisenbahngesetz notwendig, falls dies nicht im Zusammenhang mit den Aufgaben der zentralen Anlaufstelle, deren Träger die Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbestreiber sein sollen, geregelt werden kann.

Allein dann, wenn die Regelungen im Gesetz explizit erfasst sind, ist es möglich, einen aus unserer Sicht notwendigen Sanktionskatalog aufzustellen, der bei Nichterbringung von gesetzlich vorgeschriebenen Hilfeleistungen zu greifen hat. Denn leider ist zu beobachten, dass die bestehende Mobilitätsservice-Zentrale nicht an allen Stellen und nicht zu jeder Zeit

die selbstgesteckten Anforderungen erfüllen kann. Zudem herrscht aktuell eine beträchtliche Regelungslücke, die dazu führt, dass verschiedene Reisende, denen Dienstleistungen durch die Mobilitätszentrale trotz fristgerechter Anmeldung verwehrt blieben, dafür unterschiedlich entschädigt werden. Die Deutsche Bahn als Betreiber der Mobilitätsservice-Zentrale entscheidet heutzutage nach Kulanz. In der Praxis führt dies zu extremen Ungleichbehandlungen. Dies ist aus unserer Sicht bereits heute ein gehöriger Missstand, der allerdings in Anbetracht des privatwirtschaftlichen Angebots der Mobilitätsservice-Zentrale notgedrungen zu akzeptieren ist. Wenn aber nun eine staatlich vorgeschriebene zentrale Anlaufstelle eingeführt werden soll, zu deren Einrichtung und Betrieb die Bahnhofsbetreiber und Eisenbahnverkehrsunternehmen gesetzlich verpflichtet werden, wäre eine solche Praxis inakzeptabel. In der Form ist aus unserer Sicht auch die EU-Verordnung 2021/782 zu interpretieren, in der es heißt: *„(50) Die Mitgliedsstaaten sollten für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen festlegen und die zu ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen treffen. Die Sanktionen, zu denen auch die Zahlung einer Entschädigung an die betreffende Person gehören könnte, sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“* Erfahrungsgemäß führen abschreckende ordnungsrechtliche Maßnahmen dazu, dass sich Anbieter an die entsprechenden Regelungen halten. In Anbetracht der Relevanz einer störungsfreien Kette von Unterstützungsleistungen im Reiseverkehr erscheint es uns daher angebracht, das Ordnungsrecht entsprechend anzupassen. Menschen mit Behinderungen müssen vor einem Stranden fernab ihres Zielbahnhofes beziehungsweise unverhältnismäßig langen Wartezeiten geschützt werden. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Beeinträchtigungen der betreffenden Gruppe.

Die angesprochenen Ungleichbehandlungen und Missstände, die bei der Durchführung eines derart umfangreichen und dezentralen Dienstleistungsangebots nicht ausbleiben, sind in unserer Mitgliedschaft bekannt. Aus diesem Grund erschließt es sich uns nicht, wieso eine Evaluierung der Neuregelung des § 10a über die zentrale Anlaufstelle erst nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Regelungen durchgeführt werden soll. Aufgrund der augenscheinlichen Ähnlichkeiten zwischen dem bisherigen Angebot der Mobilitätsservice-Zentrale und der zu schaffenden zentralen Anlaufstelle erscheint es uns sinnvoll, schnellstmöglich eine Evaluation des bestehenden Angebots durchzuführen. Die dort gewonnenen Erkenntnisse könnten dann noch vor der Inbetriebnahme der zentralen Anlaufstelle in dessen Konzeptionierung, Personalplanung et cetera eingespeist werden. Wie in der Gesetzesbegründung vorgeschlagen, sollte „die Zufriedenheit der Nutzer der zentralen Stelle mit deren Arbeit“ ein wichtiger Indikator sein. Eine Evaluation entsprechend des Referentenentwurfes 5 Jahre nach Inkrafttreten der Regelung, also im Jahr 2030, müsste aus unserer Sicht weiterhin stattfinden. Ergänzt werden sollte sie aber um eine vorgezogene Evaluation des bestehenden Systems.

Ganz besonders wichtig bei der Etablierung der neuen zentralen Anlaufstelle ist das Personal und dessen Schulung. Dieser zentralen Stellung wird in der EU-Verordnung in den Artikeln 23 und 26 Rechnung getragen. Dort wird ausgeführt, unter welchen Umständen die Hilfestellungen zu leisten sind und welche Voraussetzungen das Personal zu erfüllen hat, um die Hilfestellungen geben zu können. Aus unserer Sicht fehlen äquivalente Regelungen im bisherigen Referentenentwurf. Ein Dauerthema bei der Beförderung von Menschen mit Beeinträchtigungen ist aktuell die unterschiedliche Zuständigkeit im Zug und am Bahnhof. Das Personal der Mobilitätsservice-Zentrale ist qua seiner Anstellung bei der DB Station & Service

für die Bahnhofsgebäude zuständig. Die Zugbegleiter und weiteres Personal der Eisenbahnunternehmen sind für die von ihnen betriebenen Züge zuständig. Diese abgegrenzten Zuständigkeiten, die mit Verweis auf fehlende Schulungen und fehlendem Versicherungsschutz nicht übertreten werden, können gleichermaßen zu Problemen für Reisende mit Beeinträchtigung, wie auch zu Verzögerungen im Betriebsablauf führen. So ist es Zugbegleitern nicht gestattet, Rollstuhlfahrer mit dem am Gleis stehenden Hublift aus dem Zug auf den Bahnsteig zu helfen. Dies kann dazu führen, dass bei Verspätung des Zuges und fehlender Verfügbarkeit von Bahnhofspersonal dem Reisenden der Ausstieg verwehrt wird oder der Zug durch das Warten auf das Bahnhofspersonal zusätzliche Verspätung sammelt. Diese zusätzliche Verspätung wird dann impertinent als „Verspätung aufgrund von Hilfestellungen für Reisende mit Behinderung“ gegenüber den anderen Reisenden begründet.

Um diese Problematik zu beheben, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, den Kreis derer, die Hilfestellungen geben dürfen, zu erweitern. Zum einen sollte das Personal der Bahnhofsbetreiber sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen geschult und versichert werden, sodass alle Beteiligten alle Leistungen im Zug und auf dem Bahnhof erbringen können. Dies würde dem Geist des Gesetzes, der gemeinsamen Verantwortung von Bahnhofsbetreibern und Eisenbahnverkehrsunternehmen, Rechnung tragen. Es wäre zudem eine sachgerechte Übernahme des Artikels 26 der EU-Verordnung 2021/782 in der es heißt: „Eisenbahnunternehmen und Bahnhofsbetreiber stellen sicher, dass das gesamte Personal – einschließlich des neu eingestellten Personals – das im Rahmen seiner regulären Aufgaben Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität direkte Hilfe leistet, in Bezug auf Behinderungen geschult wird, sodass das Personal weiß, wie den Bedürfnissen von Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität entsprochen wird.“

Darüber hinaus hielten wir es für sinnvoll zu prüfen, inwiefern auch weiteres Personal am Bahnhof oder im Bahnhofsumfeld in der Handhabung von Hilfsmitteln geschult und bei deren Bedienung versichert werden könnte. Hierbei denken wir an Beamte der Bundespolizei, Taxifahrer oder Betreiber örtlicher Geschäfte. Darüber hinaus sollte es auch für Angehörige und Assistenzpersonen von Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit geben, sich entsprechend schulen und versichern zu lassen. Dies würde dem Ideal eines selbstbestimmten Reisens näherkommen und könnte zudem zur Entlastung der Mobilitätsservice-Zentrale beziehungsweise der zentralen Anlaufstelle führen.

Eine solche Regelung könnte zudem dabei helfen auch folgendes Problem zu beseitigen, welches der aktuelle Referentenentwurf leider nicht adressiert: Obwohl die Servicezeiten an vielen Bahnhöfen bereits ausgeweitet wurden, ist es noch immer so, dass Menschen die Unterstützung trotz vorheriger Anmeldung mit Verweis auf die Servicezeiten verweigert wird. Dies sollte sich mit Einführung der zentralen Anlaufstelle aus unserer Sicht verbessern, sodass es Menschen mit Behinderungen ermöglicht wird, tatsächlich selbstbestimmt und zu jeder Zeit zu reisen. Um dies zu erreichen, müssten die Erreichbarkeits- und Servicezeiten der zentralen Anlaufstelle ausgeweitet werden. Es wird im besonderen Teil der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass Kosten für den Betrieb und die Nutzung der zentralen Anlaufstelle auch dann angemessen und damit gerechtfertigt seien, wenn sie, wie derzeit von der MSZ der Deutschen Bahn AG angeboten, „großzügige Servicezeiten und Erreichbarkeiten“, abdecken. An dieser Stelle ergibt sich für uns zweierlei Klärungsbedarf: Zum einen ist es aus unserer

Sicht möglich, die Vorgabe aus § 10a (1), die zentrale Anlaufstelle „dauerhaft zu betreiben“ derart zu interpretieren, dass die zentrale Anlaufstelle an sieben Tagen in der Woche 24 Stunden lang erreichbar sein und Hilfestellungen anbieten soll. Dies wäre aus unserer Sicht sehr zu begrüßen. Sollte dies allerdings nicht damit gemeint sein, würden wir Einspruch dagegen einlegen, die Servicezeiten und Erreichbarkeiten der aktuellen Mobilitätsservice-Zentrale als „großzügig“ zu definieren. Für das zukünftige Angebot der zentralen Anlaufstelle sollten aus unserer Sicht Vorgaben formuliert werden, die es Menschen mit Unterstützungsbedarf ermöglichen, alle angebotenen Züge besteigen zu können.

2.1.2. § 12b Elektronische Kommunikation bei Erstattungs- und Entschädigungsanträgen

Der VdK begrüßt die Regelung, dass Eisenbahnverkehrsunternehmen dazu verpflichtet werden sollen zum Einreichen von Erstattungs- und Entschädigungsanträgen eine Form der barrierefreien Kommunikation in elektrischer Form zur Verfügung zu stellen. Die elektronische Kommunikation kann in vielen Fällen dabei helfen, das 2-Sinne-Prinzip der Barrierefreiheit herzustellen. Demnach sollte jedes Angebot und jede Information so aufbereitet sein, dass sie mit mindestens zwei unterschiedlichen Sinnen zu erfassen ist, um einer Diskriminierung beim Fehlen eines Sinnes vorzubeugen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Um den angestrebten Regelungszweck zu erfüllen, wäre es aus unserer Sicht sinnvoll, die „barrierefreie Kommunikation in elektronischer Form“ zu präzisieren. Anbieten würde sich hierfür die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung - BITV 2.0). Sie sollte aus unserer Sicht im Gesetz explizite Erwähnung finden. Andererseits sollte klargestellt werden, dass eine ausschließliche elektronische Lösung ebenfalls nicht barrierefrei wäre. Sie würde all die Menschen ausschließen, deren digitale Fähigkeiten nicht ausreichen oder die kein entsprechendes Endgerät zur Verfügung haben.

2.1.3. § 38 (10) Weitere Übergangsvorschriften

In § 38 (10) beabsichtigt der Gesetzgeber die Fristen zu regeln, zu denen Hilfebedarf in der zentralen Anlaufstelle bei grenzüberschreitenden Fahrten angemeldet sein muss. Es wird Bezug genommen auf Artikel 24 der EU-Verordnung 2021/782 in dem die Voraussetzungen für das Erbringen von Hilfeleistungen geregelt werden. So soll für Fahrten innerhalb eines Landes eine Frist von 24 Stunden gesetzt werden. Für grenzüberschreitende Fahrten ist eine Frist von maximal 36 Stunden zulässig, allerdings nur bis spätestens zum 30. Juni 2026. Ab dann ist auch in dem Fall eine maximale Frist von 24 Stunden zulässig.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die hier vorgeschlagenen Regelungen entsprechen aus Sicht des VdK dem, was unter den aktuellen Bedingungen möglich erscheint. Wir würden uns im Sinne unserer Mitglieder allerdings wünschen, dass auch im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens zum Ausdruck kommt, dass die Fristen zur Voranmeldung von Hilfeleistungen dem gleichen Recht auf Freizügigkeit und Nichtdiskriminierung aller EU-Bürger widersprechen. Aus unserer Sicht

sollten Eisenbahnverkehrsunternehmen und Bahnhofsbetreiber im Zuge der Etablierung der zentralen Anlaufstelle alles daran setzen, die Voranmeldungen obsolet werden zu lassen. Dies ginge einerseits durch eine durchgängig robust barrierefreie Gestaltung von Bahnhöfen und Fahrzeugen. Eine andere Möglichkeit ist die Aufstockung der Ressourcen vor Ort, sodass sich Reisende mit Unterstützungsbedarf sicher sein können, auch ohne Voranmeldung Hilfestellungen zu erhalten.

In dem speziellen Fall des grenzüberschreitenden Verkehrs halten wir es für Angebracht, zwischen grenzüberschreitenden Fahrten im Fernverkehr und solchen im Regionalverkehr zu unterscheiden. Im grenzüberschreitenden Regionalverkehr ist aus unserer Sicht eine Frist von mehr als 24 Stunden nicht akzeptabel.

2.2. Anpassung der Eisenbahn-Verkehrsordnung an die EU-Verordnung 2021/782.

Die Neufassung der Eisenbahn-Verkehrsordnung ergibt sich aus der Umsetzung europäischen Rechts in nationales Recht. Die Neuregelungen entsprechend der europarechtlichen Vorgaben finden grundsätzlich die Zustimmung des VdK. In weiten Teilen stellen sie eine Stärkung der Verbraucherrechte dar. In einigen Aspekten wurden allerdings die spezifischen Bedarfe von Verbrauchern mit Behinderungen nicht ausreichend berücksichtigt. Auf die einzelnen Passagen soll in der Folge näher eingegangen werden.

2.2.1. § 2 Anwendung der Verordnung für den Schienenpersonennahverkehr und für den Schienenpersonenverkehr zu historischen und touristischen Zwecken

In § 2 der Verordnung werden Ausnahmeregelungen für solche Angebote gewährt, die historischen und touristischen Zwecken dienen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Grundsätzlich ist es nachvollziehbar, dass eine vollständige Barrierefreiheit in bestimmten Fahrzeugen älteren Baujahrs unter verhältnismäßigen Anstrengungen nicht zu erreichen ist. In diesem Falle sollten die entsprechenden Anbieter allerdings dazu verpflichtet werden, angemessene Vorkehrungen zu treffen, um eine Nutzung durch Menschen mit Behinderungen dennoch möglich zu machen. Hierzu gehören Hublifte, Rampen oder andere Hilfsmittel, die den Zugang und die Nutzbarkeit ermöglichen.

Im Sinne des „Reisens für Alle“, dem Anspruch, die touristische Infrastruktur barrierefrei zu gestalten, erscheint es uns nicht nötig, diese Ausnahmeregelungen pauschal auf Fahrzeuge auszuweiten, die zu touristischen Zwecken genutzt werden. Hier wäre es Aufgabe des Gesetzgebers, die unbestimmten Rechtsbegriffe „historisch“ und „touristisch“ zu definieren, um eine adäquate Bewertung vornehmen zu können.

Grundsätzlich gilt aus unserer Perspektive, dass die Vorgaben der EU-Verordnung 2021/782 weitest möglich Geltung finden sollten. Dies gilt insbesondere für solche Strecken, auf denen vermeintlich historische oder touristische Angebote das einzige Angebot darstellen, bestimmte Ziele zu erreichen. So zum Beispiel in Tourismus-Regionen wie Rügen oder Oberwiesenthal.

2.2.2. § 7 Entwertung von Fahrausweisen durch die Reisenden sowie § 8 Betreten des Bahnsteigs

Diese Regelungen betreffen die Pflicht vor Reiseantritt einen Fahrausweis zu erwerben und diesen zu entwerten beziehungsweise in bestimmten Fällen bei Betreten des Bahnsteigs bei sich zu führen.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Die in Rede stehenden Regelungen widersprechen aus Sicht des VdK Artikel 4 (11) der EU-Verordnung 2021/782. An dieser Stelle wird Menschen mit Behinderungen bei einem fehlenden barrierefreien Zugang zu einer Möglichkeit, eine Fahrkarte im Voraus zu erwerben, das Recht zugestanden, Fahrkarten ohne Aufpreis im Zug zu kaufen. Konsequenterweise leitet sich daraus für die entsprechende Gruppe ab, dass die §§ 7 und 8 für sie nur eingeschränkt gelten können. Dies sollte in der Verordnung berücksichtigt werden.

2.2.3. § 12 Zusätzliche Rechte bei Verspätung im Schienenpersonennahverkehr

In § 12 regelt diese Verordnung die Rechte von Verbrauchern bei Verspätung oder Ausfall von Zügen im Schienenpersonennahverkehr. Weite Teile der vorgeschlagenen Regelungen stärken die Rechte der Verbraucher, was der VdK unterstützt. In Absatz 2 geht es dabei um den Fall, dass eine Weiterfahrt mit anderen Verkehrsmitteln durchgeführt werden muss.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Der VdK unterstützt, dass in den aufgeführten Fällen die Rechte von Verbrauchern einheitlich geregelt beziehungsweise gestärkt werden sollen. Leider ist der aufgeführte Höchstbetrag für die erforderlichen Aufwendungen in Höhe von 120 Euro zur Weiterfahrt für Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend. Rollstuhlfahrer und Nutzer anderer Hilfsmittel sind in solchen Fällen auf spezielle Taxis angewiesen. Insbesondere im ländlichen Raum ist die Abdeckung damit in weiten Teilen ungenügend. Dies hat zur Folge, dass lange Anfahrtszeiten in Kauf genommen werden müssen, was den Fahrpreis in die Höhe treibt. Aus diesem Grund sollte für Menschen mit Behinderungen an dieser Stelle eine Sonderregelung eingeführt werden, die auf die Übernahme der tatsächlichen Kosten abzielt.

2.2.4. § 14 Allgemeines

Zu den Vorschriften zur Aufbewahrung von Reise- und Handgepäck werden an dieser Stelle die allgemeinen Grundsätze geregelt. Dies umfasst unter anderem die Informationen über Öffnungszeiten und Entgelte. Die Regelung legt fest, dass die Bedingungen für die Aufbewahrung durch einen Aushang bekanntzumachen sind.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Lediglich einen schriftlichen Aushang anzubringen ist allerdings nicht barrierefrei und für Menschen mit einer Sehbeeinträchtigung nicht zu erfassen. Entsprechend des 2-Sinne-Prinzips sollten die Informationen auch auf anderem Wege bereitgestellt werden,

beispielsweise durch Braille-Schrift oder im Internet. Darüber hinaus sollten die Informationen auch in den Apps der Anbieter tagesaktuell hinterlegt sein.

2.2.5. § 16 Haftung

Ebenfalls im Hinblick auf die Aufbewahrung von Reise- und Handgepäck werden an dieser Stelle Haftungsfragen geklärt. In Absatz 3 wird hier die Möglichkeit eingeräumt, die Haftung auf einen Höchstbetrag zu beschränken.

Bewertung des Sozialverbands VdK

Menschen mit Behinderungen sind häufig auf Hilfsmittel angewiesen. Diese Hilfsmittel sind unter anderem aufgrund der individuellen Anpassung sehr teuer und würden bei einer Beschädigung oder eines Verlustes entsprechende Höchstbeträge häufig überschreiten. Aus diesem Grunde sollten solche Geräte, die als Hilfsmittel anerkannt sind, von der entsprechenden Regelung ausgenommen werden.

3. Fehlende Regelungen

Wie in den einleitenden Worten bereits angeführt, können die hier vorgeschlagenen Regelungen nicht die Tatsache ersetzen, dass nur eine vollständige Barrierefreiheit des öffentlichen Verkehrs die vollständige Wahrung des Rechts von Menschen mit Behinderungen auf eine selbstbestimmte Nutzung erfüllen kann. Als Definitionsgrundlage sollte der Gesetzgeber sich dabei an § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes orientieren: *„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig.“*

Das Recht darauf ergibt sich aus einer Vielzahl an Regelungen. Zum einen aus § 1 (1) des Allgemeinen Eisenbahngesetzes selbst. Zur „Gewährleistung eines sicheren Betriebs der Eisenbahn und eines attraktiven Verkehrsangebotes auf der Schiene sowie der Wahrung der Interessen der Verbraucher im Eisenbahnmarkt“ zählt es, dass der gesamte Regelungsbereich allen Verbrauchern zur Verfügung steht. Menschen mit Behinderungen, die als Verbraucher das Recht auf eine Wahrung ihrer Interessen haben, benötigen hierzu eine robuste und flächendeckende Barrierefreiheit.

Das Recht auf eine barrierefreie Infrastruktur ergibt sich zudem aus § 2 (3) der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO). In deren Allgemeinen Anforderungen heißt es, „dass die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch behinderte Menschen und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten ohne besondere Erschwernis ermöglicht wird.“ Dem Grundsatz „ohne besondere Erschwernis“ wird, ungeachtet aller Bemühungen durch den Aufbau einer Hilfsinfrastruktur, wie der Mobilitätsservice-Zentrale oder in Zukunft der zentralen Anlaufstelle, nicht Genüge getan.

Darüber hinaus hat sich die Bundesrepublik Deutschland auch mit der Ratifizierung der UN-Behindertenrechtskonvention zur Herstellung der Barrierefreiheit im Transportwesen verpflichtet. Dort heißt es in Artikel 9 Zugänglichkeit, dass Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen sei. *„Um dies zu erreichen, verpflichten sich die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten.“*

Die bisherige Praxis, das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit durch Vorgaben zur Erstellung von Barrierefreiheits-Programmen der beteiligten Unternehmen zu erreichen, muss als fehlgeschlagen angesehen werden. Das Kernproblem ist dabei, dass Akteure, die keine wirksamen Programme für Barrierefreiheit in der Vergangenheit erarbeitet haben, keine Konsequenzen drohen. Darüber hinaus stellen die aufgestellten Programme lediglich unverbindliche Absichtserklärungen dar. Ein einklagbares Recht auf eine barrierefreie Gestaltung geht für die Betroffenen daraus nicht hervor.

Aus Sicht des VdK braucht es deswegen weitere Änderungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes. Nach dem Vorbild des Personenbeförderungsgesetzes braucht es aus unserer Sicht eine Fristenregelung, bis zu der eine vollständige Barrierefreiheit erreicht werden muss. Ungeachtet der Tatsache, dass dies im Bereich des PBefG, wo eine Frist bis zum 1. Januar 2022 eingesetzt wurde, nicht erfüllt wurde, würde nur dies die handelnden Akteure zu angemessenen Schritten verpflichten. Analog zum damaligen Vorgehen erscheint uns eine Frist von zehn Jahren, also bis zum 1. Januar 2033 bis zur vollständigen Barrierefreiheit angemessen. Eingedenk der seitdem vergangenen Zeit und der Fortschritte, die im Bereich des barrierefreien Ausbaus von Bahnhöfen und Fahrzeugen bereits erzielt wurden, wäre eine kürzere Frist ebenfalls gerechtfertigt. Dies ginge konform mit dem Anspruch der Koalitionspartner, die in ihrem Koalitionsvertrag festgehalten haben: *„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 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.“*

Gesetzgeberisch wurde hierzu bereits ein geeigneter Vorschlag eingebracht: Der Gesetzesentwurf des Bundesrates zur Verwirklichung der Barrierefreiheit im Eisenbahnverkehr vom 6. November 2019.¹ Vorgeschlagen wird dort, das Allgemeine Eisenbahngesetz um einen entsprechenden Paragraphen zu ergänzen:

§ 8 Barrierefreiheit

Bahnanlagen und Fahrzeuge sind so zu gestalten, dass in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen diese ohne besondere Erschwernis nutzen können. Die Eisenbahnen bedürfen hierzu des Einvernehmens der nach § 1 Absatz 2 des

¹ Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode: Drucksache 19/14819.

Regionalisierungsgesetzes durch Landesrecht bestimmten Stellen, soweit die Belange des Schienenpersonennahverkehrs betroffen sind.

Aus einer solchen Veränderung ergäben sich in der Folge Änderungen was die Verpflichtung zur Erstellung von Programmen zur Herstellung der Barrierefreiheit und den Regelungen zu den Bahnsteigen angehe.

Die damalige Bundesregierung sah keinen Handlungsbedarf, da es ihrer Auffassung nach keiner Änderung der bestehenden Rechtsnormen bedurft habe. Vielmehr seien die Aspekte bereits in der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung hinreichend konkret aufgeführt. Angesichts des fehlenden Fortschritts in dieser Sache und der offensichtlichen Bestrebungen im Rahmen dieses Gesetzesentwurfs, Behelfslösungen auch in der Zukunft weiter fortzuschreiben, scheint diese Einschätzung allerdings überholt.