

**VCD**

Mobilität für  
Menschen.



Zum Start des  
**Deutschland-  
tickets**

**VCD Bahntest**

**2023/24**

**Mobilität für alle:  
Wie barrierefrei sind Bus und Bahn?**

# Grußwort

Lieber Leser\*innen,

unsere Zeit ist geprägt von Aufbrüchen und Umbrüchen. Wenn wir die Klimaziele auch im Verkehrssektor erreichen wollen, ist es wichtig, bei der Verkehrswende alle mitzunehmen. Dabei dürfen wir die rund 7,8 Millionen Menschen, die in Deutschland mit einer anerkannten Schwerbehinderung leben, nicht außen vor lassen. Barrierefreiheit und Sozialverträglichkeit müssen Leitziele einer modernen Mobilitätsplanung und Verkehrspolitik werden. Im Koalitionsvertrag heißt es nicht ohne Grund: „Wir wollen eine nachhaltige, barrierefreie, innovative und für alle alltagstaugliche und bezahlbare Mobilität ermöglichen“.

Selbstbestimmte Mobilität ist Voraussetzung für Teilhabe. Damit auch Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben und gesellschaftlichen Leben teilnehmen können, müssen Verkehrsmittel und Infrastruktur vollständig barrierefrei werden. Für den Öffentlichen Personennahverkehr haben wir im Personenbeförderungsgesetz bereits eine gute rechtliche Grundlage für vollständige Barrierefreiheit geschaffen. Wie der Stand der Umsetzung vor Ort ist, zeigt diese Publikation. Dabei wird deutlich: Es braucht nicht nur viel Engagement aller Beteiligten, sondern auch ausreichende finanzielle Mittel. Ich bin zuversichtlich, dass wir die verbleibenden Ausnahmetatbestände im Personenbeförderungsgesetz bis Ende der Legislaturperiode streichen können.

Viele Vorgaben zur Barrierefreiheit kommen heute von der Europäischen Union. Das betrifft die Barrierefreiheit von Zügen und Bahnhöfen, von Apps, Websites und Fahrausweisautomaten sowie die Fahrgastrechte. Ich halte das für richtig, denn schließlich möchten wir barrierefrei auch grenzüberschreitend unterwegs sein können. Außerdem brauchen wir Reiseinformationen und Buchungsplattformen, die auch internationale Reiseverbindungen lückenlos abbilden. Wichtig ist aber, dass auch bei der Abstimmung europarechtlicher Rechtsakte zur Barrierefreiheit die Beteiligung von Menschen mit Beeinträchtigungen stets gewährleistet ist. Zudem sind immer alle Formen von Behinderung mitzudenken – es geht nicht nur um den niveau-



Foto: behindertenbeauftragter.de / Henning Schacht

gleichen Einstieg in den Zug für Menschen mit Rollstuhl oder Rollator, sondern auch um genug Platz für den Assistenzhund oder um verständliche Informationen für Menschen mit intellektuellen Beeinträchtigungen.

Letztlich müssen wir uns stets bewusst machen: Für Menschen mit Behinderungen geht es bei der barrierefreien Mobilität um nichts weniger als ein Menschenrecht! In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine interessante Lektüre!

Es grüßt Sie herzlich

**Ihr Jürgen Dusel**

**Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen**



# Inhalt

<b>Editorial</b> .....	<b>4</b>
<b>Begriffe</b> .....	<b>6</b>
Von Behinderung und Beeinträchtigung .....	6
Schwerbehinderung und Mobilitätseinschränkung .....	6
Barrierefreiheit .....	8
Ableismus: Diskriminierung ist für viele Alltag .....	8
Fazit .....	9
<b>Barrieren entlang der Wegekette</b> .....	<b>10</b>
Kosten und Zeitaufwand .....	10
Zugang zu Informationen und Tickets .....	12
Sicherheit und Unabhängigkeit .....	14
Der Weg zur Haltestelle und zum Bahnhof .....	15
ÖPNV .....	16
Schienenpersonennah- und Fernverkehr .....	20
<b>Verantwortung und Umsetzung</b> .....	<b>26</b>
Der rechtliche Rahmen für Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr .....	26
Zuständigkeiten und Finanzierung .....	33
Beteiligung .....	42
Was ist auf Bundesebene zu erwarten? .....	46
<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>48</b>
<b>VCD-Forderungen</b> .....	<b>50</b>
Danksagung .....	52
Quellen .....	53
Impressum .....	55

# Editorial

Wir brauchen die soziale und ökologische Verkehrswende dringender denn je: Energie- und Klimakrise eskalieren, Autos machen Lärm, stoßen Abgase aus und verbrauchen immer mehr Platz – und viele Menschen sind aus den unterschiedlichsten Gründen noch immer nicht mobil.

Unser Konzept der **Mobilitätsgarantie** soll es allen Menschen ermöglichen, selbstbestimmt und klimaverträglich mobil zu sein – unabhängig von räumlichen, finanziellen, körperlichen und psychischen Voraussetzungen (VCD 4/2022). Dieses Ziel, eine wirklich **inklusive Mobilität**, sollte für alle eine Selbstverständlichkeit sein, die die Menschenrechte und das Grundgesetz ernst nehmen. Denn erst Mobilität ermöglicht soziale Teilhabe, sie ist Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben. Es geht dabei um den Weg zur Arbeit, zur Arztpraxis, zu Bildung und Kultur, zum Sport oder zu Freund\*innen.

Die Verkehrsplanung darf sich nicht auf den „Durchschnitt der Gesellschaft“ bzw. den „normierten Menschen“ fokussieren, den es sowieso nicht gibt. Sie muss sich an den unterschiedlichen Lebensentwürfen, Bedürfnissen und Möglichkeiten orientieren.

Das Deutschland-Ticket ist dabei ein wichtiger Schritt: Es vereinfacht das Tarifsysteem für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und macht ihn für viele deutlich günstiger. Damit es allerdings wirklich **für alle bezahlbar** ist, muss es das Ticket zum bundeseinheitlichen Sozial- und Jugendtarif für maximal 29 Euro geben. Gleichzeitig nützt das Deutschland-Ticket all jenen wenig, für die das vorhandene Bus- und Bahnangebot im Alltag nicht nutzbar ist. Wir brauchen daher den **flächendeckenden Ausbau** besonders auf dem Land, um allen eine Alternative zum Auto zu bieten.

„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. [...] Wir werden die Ausnahmemöglichkeiten des Personenbeförderungsgesetzes (ÖPNV) bis 2026 gänzlich abschaffen.“

(Koalitionsvertrag 2021, S. 61)

Zentral für eine inklusive Mobilität ist jedoch die **Barrierefreiheit**. Denn selbst wenn ich das Ticket leisten kann und gut angebunden bin, nützt es mir nichts, wenn ich mit dem Rollstuhl nicht in den Bus komme, der Aufzug zur S-Bahn defekt ist oder andere für mich unüberwindbare Barrieren im Weg sind.

Barrierefreiheit ist ein **Qualitätskriterium für uns alle**: Wer mit Kinderwagen in die Straßenbahn steigt, mit Einkaufstrolley in den Bus, dem schweren Rollkoffer oder dem Fahrrad in den Zug, freut sich über einen stufenlosen Zugang. Übersichtliche Bahnhöfe, einfache Sprache, Piktogramme und leicht zu bedienende Apps: Dies hilft auch Kindern, Menschen mit geringen Deutschkenntnissen oder Analphabeten. Aber Barrierefreiheit bedeutet mehr als Bequemlichkeit für alle und eine große Erleichterung für viele: Sie ermöglicht vielen überhaupt erst den Zugang, der ihnen sonst durch eine unzureichende Infrastruktur verwehrt wird. Inklusive

Mobilität heißt in diesem Sinne nicht, Menschen mit Behinderung irgendwie Mobilität zu ermöglichen. Sondern es geht darum, möglichst alle Barrieren zu beseitigen, die Menschen behindern, selbstbestimmt mobil zu sein – im öffentlichen Raum wie in allen öffentlichen Verkehrsmitteln.

Im ersten Kapitel geht es um die zentralen Begriffe, die in diesem Kontext relevant sind, und was sie bedeuten. Auf welche Barrieren man entlang der Wege treffen kann und an welchen Stellen mehr Barrierefreiheit nötig ist, wird im nächsten Kapitel skizziert (die Menschen und ihre Bedarfe sind allerdings so unterschiedlich, dass wir hier keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben können).

Im Kapitel Verantwortung und Umsetzung gehen wir der Frage nach, warum Barrierefreiheit so schleppend verwirklicht wird. Denn eigentlich sollte der ÖPNV seit Januar 2022 barrierefrei sein. Es geht hier um den Rechtsrahmen, um Zuständigkeiten und Geld – sowie um die Kompetenzen zur Barrierefreiheit und um die Frage, wie Menschen mit Behinderung über ihre Vertretungen in den Planungsprozess eingebunden sind.

Am Ende fassen wir dann die Knackpunkte zusammen und stellen Forderungen auf. So ziehen wir aus dem kaum zu durchblickenden Zuständigkeitsdickicht die Konsequenz, dass es bundesweit einheitliche und verbindliche Standards geben muss, die den allermeisten Menschen eine selbstständige Mobilität ermöglichen. Die Standards selbst müssen jedoch zusammen mit den unterschiedlichen Betroffenen weiterentwickelt werden. Denn sie sind die Expert\*innen!

Die zitierten Aussagen aus dem Koalitionsvertrag zeigen, dass das Thema in der Politik angekommen ist. Von den hehren Worten bis zur Umsetzung ist es jedoch ein langer Weg. Die Bundesregierung hat nun die Bundesinitiative Barrierefreiheit gestartet. Gleichzeitig ringen die Arbeitsgruppen des Ausbaue- und Modernisierungspakts und die Verkehrskonferenz um Lösungen für den ÖPNV – aber auch um Kompetenzen und Geld.

Wir setzen darauf, dass die Barrierefreiheit verstärkt als Menschenrecht wahr- und ernstgenommen wird; es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Mit dieser Publikation wollen wir zu mehr Verständnis beitragen und für die unterschiedlichsten Aspekte, die damit zusammenhängen, sensibilisieren.

**Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre!**



**Bastian Kettner**  
**VCD-Sprecher für Bahn,  
ÖPNV und Multimodalität**

Foto: Kyra Hertel



**Dominik Fette**  
**VCD-Sprecher für klima-  
und sozialverträgliche  
Mobilität**

Foto: Jörg Farys

# Begriffe

## → Von Behinderung und Beeinträchtigung

Für den Begriff der Behinderung gibt es im Sozialgesetzbuch (SGB) IX eine Definition, die sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) ableitet:

**Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können. Eine Beeinträchtigung nach Satz 1 liegt vor, wenn der Körper- und Gesundheitszustand von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweicht. (SGB IX, §2 Abs. 1)**

Der Begriff „Beeinträchtigung“ bezieht sich also auf die konkreten Einschränkungen bei Aktivitäten in verschiedenen Lebensbereichen, mit denen betroffene Menschen konfrontiert sind. Das entspricht einem veralteten Modell, mit dem früher Behinderung definiert wurde: Das medizinische Modell fokussiert vor allem auf die gesundheitliche Beeinträchtigung und sieht Behinderung als Abweichung von einer unsichtbaren, still vorausgesetzten Norm. Es gebe demnach die „Normalen“ und die „Anderen“, die vom Standard abweichen. Als Folge dieses noch immer weit verbreiteten Verständnisses von Behinderung folgt in der Praxis oft eine Separierung oder sogar Ausgrenzung (bspw. in Förderschulen, Werkstätten oder Wohnheimen).

Das geht jedoch völlig an der Selbstwahrnehmung vieler behinderter Menschen vorbei. „Statt den Fokus auf einen angeblichen Mangel zu legen, kann man die Funktionseinschränkung auch wertfrei als Teil dieser Person annehmen (...). Die Person ist nicht behindert, sie wird durch ihre Umwelt behindert, die individuelle Unterschiede nicht berücksichtigt.“ (Aguayo-Krauthausen 2023).

Behinderung entsteht also nicht automatisch durch die Mobilitätseinschränkung selbst, sondern wenn sie auf Barrieren wie Treppen oder kaputte Aufzüge trifft. Mit Barrieren sind aber nicht nur räumliche Strukturen gemeint. Es geht generell um behindern-

de Strukturen, Institutionen und soziale Perspektiven und Prozesse.

Diese Sichtweise wird auch als soziales oder menschenrechtliches Modell von Behinderung bezeichnet. Die Weltgesundheitsorganisation WHO definiert in ihrer Klassifikation der Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) Behinderung als eine Wechselwirkung zwischen individuellen Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren (Diehl 2017). Dieses Modell von Behinderung ist die Basis der UN-BRK und hat wiederum Eingang in die deutsche Gesetzgebung gefunden, vor allem ins Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und SGB IX.

Das heißt im Umkehrschluss aber nicht, dass die Behinderung durch Rampen oder taktile Leitsysteme verschwindet. Behinderung wird von vielen behinderten Menschen als politische Selbstbezeichnung verwendet, für deren neutrale Verwendung sie sich einsetzen, und bezieht sich auf weit mehr als physische Barrieren (L'Audace 2023).

Zentral im Kontext barrierefreier Mobilität ist, Behinderungen nicht als eingeschränkte Fähigkeiten einzelner Personen zu verstehen, sondern als eine Form des gesellschaftlichen Ausschlusses. Hier steht die beeinträchtigte Teilhabe im Mittelpunkt. Das heißt, dass sich nicht der Mensch ändern muss, um teilzuhaben, sondern die Gesellschaft. Der Staat ist verpflichtet, diese Teilhabe zu gewährleisten.

## → Schwerbehinderung und Mobilitätseinschränkung

Im SGB IX heißt es: „Menschen sind [...] schwerbehindert, wenn bei ihnen ein Grad der Behinderung von wenigstens 50 vorliegt“ (§ 2 Absatz 2). Der sogenannte Grad der Behinderung (GdB) bezeichnet entsprechend des sozialen Modells von Behinderung die Auswirkungen auf die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und wird in Zehnergraden abgestuft.

7,8 Millionen Menschen hatten 2021 einen Schwerbehindertenausweis. Damit haben rund 9,4 Prozent der Menschen in Deutschland diesen Status. Dabei ist nur in rund 3 Prozent der Fälle die Behinderung angeboren, die weitaus meisten Behinderungen sind

krankheits- und unfallbedingt und werden im Laufe des Lebens erworben (destatis 2022).

Die Zahl der Menschen, die keinen offiziellen Grad der Behinderung haben, aber in irgendeiner Form beeinträchtigt sind, ist sicherlich größer, statistisch aber schwer zu erfassen. Die Teilhabebefragung des Sozialministeriums (BMAS) ergab, dass in rund 35 Prozent der Haushalte Menschen mit einer Beeinträchtigung leben (BMAS 2022a).

Die Erhebungen von Mobilität in Deutschland (MiD) beziffern die Zahl von Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen dagegen mit 13 Prozent, davon die Hälfte mit Einschränkungen, die die Mobilität beeinträchtigen (infas et al. 2018).

Dabei gibt es einen starken Zusammenhang zwischen zunehmendem Alter und Mobilitätseinschränkungen. Das muss angesichts unserer alternden Gesellschaft auch bei künftigen Verkehrsplanungen und -prognosen berücksichtigt werden. Und zwar

nicht mit dem Argument, mobilitätseingeschränkte Menschen wären auf ein Auto angewiesen. In den meisten Fällen ist das Gegenteil der Fall: Elf Millionen Menschen leben in Haushalten ohne Auto, bei 15 Prozent davon liegt das an gesundheitlichen Gründen, vor allem bei Menschen über 70 (infas et al. 2018).

Diese Menschen sind darauf angewiesen, dass Bus- und Bahnverkehr, Rad- und Fußwege nicht nur gut ausgebaut und eine echte Alternative zum eigenen Auto sind, sondern trotz Mobilitätseinschränkung auch nutzbar und zugänglich sind.

Die weiteste Definition von Mobilitätseinschränkungen umfasst auch noch die reisebedingte Mobilitätsbehinderung. Hierzu zählen auch Fahrgäste mit Gepäck und Kinderwagen, Schwangere, Alte und Kleinkinder. Auch diese Gruppen sind auf eine möglichst barrierefreie Umwelt angewiesen oder profitieren davon.

## Stufen der Mobilitätseinschränkungen



## → Barrierefreiheit

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) definiert den Begriff Barrierefreiheit wie folgt:

**Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationen 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 (BGG §4).**

Barrieren sind demnach alles, was Menschen (mit Behinderung) am Zugang oder einer Nutzung hindert – das können nicht zugängliche Gebäude, nicht nutzbare Verkehrsmittel oder schwer bedienbare Technik sein.

Die ICF der WHO geht noch einen Schritt weiter und bezieht einstellungsbedingte Barrieren, also z.B. Vorurteile von Arbeitgebern bezüglich der Leistungsfähigkeit in ihre Definition mit ein (BMAS 2022a).

Was Barrierefreiheit konkret im ÖPNV und bei der Bahn bedeutet, ist teilweise in weiteren Gesetzen definiert. So spricht das Personenbeförderungsgesetz für den ÖPNV von „vollständiger Barrierefreiheit“, die bis 2022 erreicht werden soll, ohne diese aber weiter zu definieren (siehe Kapitel Verantwortung und Umsetzung).

Die Deutsche Bahn (DB) wiederum hat sich Kriterien für eine „weitgehende Barrierefreiheit“ gesetzt, und sieht eine vollständige Barrierefreiheit im Bestand nicht erreichbar (siehe Kapitel Barrieren entlang der Wegekette).

Was eine Barriere darstellt, hängt sehr von der jeweiligen Beeinträchtigung ab. Barrierefreiheit ist immer von der Art der Behinderung bedingt. Manche brauchen einen Aufzug oder eine Rampe, manche eine Ansprache über mehrere Sinne wie Sprachausgaben oder Piktogramme, wieder andere reduzierte Reize und Rückzugsräume.

Die Idee von Barrierefreiheit hat also in erster Linie die Teilhabe von Menschen mit Behinderung zum Ziel. Da aber eine weitaus größere Gruppe von weniger Barrieren profitieren würde, kann sie auch als Zielvorgabe für eine allgemeine Nutzbarkeit und Zugänglichkeit von Infrastruktur verstanden werden: Im Sinne des „Design for all“ soll die Umwelt für die Bedürfnisse aller Menschen gestaltet werden und Unterschiede berücksichtigt werden.

## → Ableismus: Diskriminierung ist für viele Alltag

Abweichungen von einer unsichtbaren, still vorausgesetzten Norm führen leider immer wieder zu bewussten oder auch unbewussten Diskriminierungen. Der Begriff Ableismus – vom Englischen able = fähig – bezeichnet die Reduktion eines Menschen auf seine Beeinträchtigung, womit die Betroffenen nicht als gleichberechtigte Gegenüber wahrgenommen, sondern etikettiert und auf- oder abgewertet werden. Eine solche Abwertung (wegen einer Beeinträchtigung) oder auch Aufwertung (trotz einer Beeinträchtigung) illustriert folgende Situation, die in der Broschüre „Ableismus erkennen und begegnen“ der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL) beschrieben ist:

**Frau A. fährt nach der Arbeit mit dem Bus nach Hause. Der Busfahrer ist angesichts der Rollstuhlfahrerin, die in der Rushhour mitbenommen werden möchte, deutlich genervt und fragt: „Muss das denn sein, dass Sie um diese Zeit fahren?“ Frau A. antwortet, es handle sich keineswegs um eine Kaffeefahrt, sondern der Bus solle sie von ihrer Arbeit nach Hause bringen. Daraufhin schlägt die Ablehnung des Busfahrers in übertriebene Bewunderung um: „Oh, das ist gut, dass Sie Arbeit haben und arbeiten können!“ (ISL 2016)**

Bei einem nichtbehinderten Fahrgast gäbe es weder die Forderung, doch bitte flexibel zu sein und nicht die Rushhour zu nutzen, noch das Erstaunen darüber, dass jemand Arbeit hat. Dieses und viele weitere Beispiele aus der ISL-Broschüre zeigen, dass es nicht nur um physische Barrieren geht. Es braucht auch eine breite Sensibilisierung und Schulungen des Personals, damit Menschen mit Behinderungen selbstbestimmt und ohne Diskriminierung am gesellschaftlichen Leben teilhaben können.



# Fazit

- ☑ **Behinderung entsteht durch Beeinträchtigung, die auf Barrieren trifft, und ist keine aufs Individuum reduzierbare Eigenschaft. Sie entsteht durch Barrieren der Umwelt und die Einschränkung der Teilhabe an der Gesellschaft.**
- ☑ **Wir sind durch die UN-Behindertenrechtskonvention verpflichtet, die gesellschaftliche Teilhabe für behinderte Menschen durch die Umsetzung von Barrierefreiheit zu gewährleisten.**
- ☑ **Barrierefreiheit bedeutet, dass in unserem Fall Verkehrsmittel und Infrastruktur ohne fremde Hilfe nutzbar und zugänglich sein müssen.**
- ☑ **Es geht zudem darum, Menschen mit Behinderungen als gleichberechtigte Gegenüber wahrzunehmen und nicht auf ihre Beeinträchtigung zu reduzieren. Sensibilisierung und die Arbeit gegen bewusste und unbewusste Formen von Ableismus sind dabei zentral.**
- ☑ **Das macht klar: es geht hier nicht um etwas, das optional oder „nice to have“ wäre, sondern die Umsetzung eines Menschenrechts. Gleichzeitig profitiert davon eine große Gruppe von Menschen mit unterschiedlichsten Beeinträchtigungen, die im Alltag auf Barrieren treffen: Ältere, Leute mit Kinderwagen oder schwerem Gepäck.**

# Barrieren entlang der Wegekette

**Barrierefreie Mobilität haben wir erst erreicht, wenn alle Menschen, ob mit oder ohne Behinderung, jedes Verkehrsmittel selbstbestimmt, bequem und sicher nutzen können. Von diesem Ziel sind wir noch weit entfernt. Denn auf ihren Wegen treffen viele Menschen auf Barrieren, die selbstbestimmte Mobilität erschweren oder unmöglich machen. Dadurch wird ein großer Teil der Bevölkerung von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen.**

## Kostenloser ÖPNV mit Schwerbehindertenausweis



Wer einen Schwerbehindertenausweis mit grün-orangem Flächendruck besitzt, erfüllt die Voraussetzung der unentgeltlichen Beförderung im öffentlichen Personenverkehr in Verkehrsmitteln des Nahverkehrs.

Ein grün-oranger Schwerbehindertenausweis wird ausgestellt, wenn der behinderte Mensch

- **gehörlos** (Merkzeichen GI)
- **hilflos** (Merkzeichen H),
- **blind** (Merkzeichen BI) oder
- die **Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich eingeschränkt** ist. (Merkzeichen G oder aG)

## → Kosten und Zeitaufwand

Selbstbestimmte Mobilität ist für viele Menschen mit Behinderung mit hohen Kosten verbunden, gleichzeitig sind sie häufiger von Armut betroffen. Bei einer Teilhabebefragung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) gaben 40 Prozent der Befragten an, dass sie weniger im Monat zur Verfügung haben, als sie benötigen – im Vergleich zu 17 Prozent der Befragten ohne Beeinträchtigung (BMAS 2022a).

Aufgrund des geringen Einkommens kann sich jede\*r sechste Betroffene „kein passendes Auto leisten“ (BMAS 2022a). Das ist vor allem dann ein Problem, wenn das Auto die einzige Möglichkeit bietet, mobil zu sein, weil der öffentliche Verkehr nicht barrierefrei ist. Aber auch Bus und Bahn sind für viele zu teuer. Eine Umfrage im Auftrag der Aktion Mensch ergab, dass für 53 Prozent der Menschen mit Beeinträchtigung die Kosten für Mobilität zu hoch sind (Aktion Mensch 2022).

Hier gibt es allerdings Unterschiede zwischen Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung und Menschen mit selbsteingeschätzter Behinderung. Menschen mit einem grün-orangen Schwerbehindertenausweis können Bus und Bahn ohne weitere Kosten nutzen, wenn sie ein entsprechendes Merkzeichen haben.

Die hohen Kosten für den ÖPNV treffen damit besonders diejenigen, die eine Beeinträchtigung oder selbsteingeschätzte Behinderung haben, aber keinen offiziellen Schwerbehindertenausweis. Denn sie haben oft ein geringes Einkommen ohne Anspruch auf vergünstigte Ticketpreise.

Dabei hat das 9-Euro-Ticket, das von Juni bis August 2022 deutschlandweit im gesamten Nahverkehr gültig war, neue Türen für mehr soziale Teilhabe durch bezahlbare Mobilität eröffnet. Menschen mit wenig Geld konnten Fahrten unternehmen, die sie sich vorher schlicht nicht leisten konnten. Das 9-Euro-Ticket hat deutlich gezeigt, wie groß die Lücke zwischen der gewünschten und der tatsächlichen Mobilität für viele Menschen war. Auf der anderen Seite bekamen behinderte Menschen die überlastete Infrastruktur besonders deutlich zu spüren: Sie konnten in den überfüllten Zügen teilweise nicht mitgenommen werden.

Ein weiterer Faktor ist die Zeit: Menschen mit einer Beeinträchtigung brauchen häufig länger für ihre Wege. Jede\*r zehnte gibt an, dass Freizeitaktivitäten zu zeitaufwendig sind, weil der Weg dorthin mit Komplikationen verbunden oder zu anstrengend ist (Aktion Mensch 2022). Auch das sind Gründe, weshalb Menschen mit Beeinträchtigung seltener das Haus verlassen und von sozialer Teilhabe ausgeschlossen werden.

**12 %**

der Menschen mit Beeinträchtigungen können sich den Weg zu Freizeitaktivitäten nicht leisten.

Quelle: Aktion Mensch

**11 %**

der Menschen mit Beeinträchtigungen empfinden den Weg zu Freizeitaktivitäten zu aufwändig, anstrengend oder überhaupt nicht zu bewältigen.

Quelle: Aktion Mensch

**„Das 9-Euro-Ticket brachte vielen Menschen neue Möglichkeiten, mobil zu sein. Für viele Rollstuhlfahrer war es das Gegenteil: Am Bahnhof und im Zug wurde man rücksichtslos angerempelt, geschubst und bekam die Rucksäcke der Reisenden zu spüren. Das Bahn-Personal, war restlos überfordert und teilweise selbst eingequetscht.“**

**Ich war von der Einstellung der meisten Fußgänger echt schockiert. Die Rampe wurde angelegt, wieder verrutscht und ich konnte nicht auf die Rampe fahren. Wollte ich reinfahren, stand das komplette Abteil schon voll mit Menschen und Fahrrädern. Vorrangig für mobilitätseingeschränkte Personen? Reine Theorie. Der Weg zur Toilette? Vergiss es. Ich drehe wieder um: Auf diese Art von Teilhabe verzichte ich lieber.“**

Bernhard Endres, Kontaktstellenleiter des Bundesverbandes Selbsthilfe Körperbehinderter (BSK) Fränkisches Seenland

## → Zugang zu Informationen und Tickets

Die nächste Barriere bei der selbstbestimmten Mobilität ist der mangelnde Zugang zu Informationen. Das fängt schon vor dem Fahrtantritt an, wenn die digitale App für Navigation und Fahrplanauskunft nicht barrierefrei oder schwer zu bedienen ist. Nur knapp die Hälfte der Befragten findet, dass digitale Mobilitäts-Apps übersichtlich und leicht zu bedienen sind. Besonders für ältere Menschen stellen die Apps oft eine große Hürde dar (Aktion Mensch 2022).

**„Leider wird es Menschen, die nicht gut lesen und schreiben können, nicht besonders leicht gemacht, an Bahntickets zu kommen. Mir fällt das vor allem im Internet aber auch am Automaten schwer. Und selbst wenn der richtige Fahrschein gelöst ist, ist es schwer, sich am Bahnhof zu orientieren. Die krächzenden Durchsagen sind oft leider nicht zu verstehen und dadurch wenig hilfreich. In Berlin aber komme ich gut von A nach B, denn hier kenne ich mich aus. Ich wünschte mir, über die Stadt hinaus so mobil sein zu können. Um das auch alleine hinzubekommen, hoffe ich, dass die noch bestehenden Schalter erhalten werden und die Mitarbeitenden der Bahn für den Umgang mit Menschen, die nicht gut lesen und schreiben können, sensibilisiert und geschult werden.“**

Gerd Prange, 66, Berlin

Fahrplanauskünfte sind häufig unklar strukturiert und schwer verständlich. Was für die einen ein lästiges, aber lösbares Problem darstellt, schließt andere Menschen von selbstbestimmter Mobilität aus. Insbesondere sehbeeinträchtigte und Menschen, die beim Lernen, Denken, Erinnern oder Orientieren beeinträchtigt sind, sind mit zahlreichen Hürden konfrontiert: schwer lesbare oder unverständliche Pläne und Aushänge, schlecht erkennbare Schriften oder Symbole aufgrund fehlender Kontraste, komplizierte Automaten oder fehlende Piktogramme zur Orientierung (BMAS 2022a).

Auch ein kompliziertes Tarifsystem kann eine große Barriere darstellen. Das 9-Euro-Ticket ermöglichte durch die Aufhebung der Tarifgrenzen vielen Menschen mehr Teilhabe. Fast alle Verkehrsmittel des Nah- und Regionalverkehrs konnten bundesweit ganz einfach mit einem Ticket genutzt werden.

Während für die einen Informationen kaum oder gar nicht verständlich sind, fehlen andere Informationen zu einer barrierefreien Wegeketten oft ganz oder müssen mühsam herausgesucht werden. Für einige kann die Streckenagent-App der DB hilfreich sein, darüber hinaus gibt es viele private Initiativen, die Daten aufbereiten oder als Mitmachprojekt sammeln. Dazu gehören z.B. [Wheelmap](#), [bahn.expert](#), [OPENERnext](#) und für Berlin [BrokenLifts](#).

Damit auch für Menschen mit Behinderungen Informationen in der allgemein üblichen Weise zugänglich sind und die Ticketbuchung unkompliziert ist, muss jedoch noch viel passieren.



## Barrierefrei durch Deutschland navigieren

Es braucht eine App, Website und Hotline, mit der in ganz Deutschland nach Verbindungen im Nah- und Fernverkehr gesucht werden kann, die an die individuellen Bedarfe der Nutzer\*innen angepasst sind.

So muss in der Abfrage zum Beispiel berücksichtigt werden, ob Stufen bis 6 cm noch gemeistert werden können, in Begleitung vielleicht auch 15 cm, oder es nur max. 3 cm sein dürfen. Auch für Rampen ist entscheidend, ob der E-Rollstuhl eine Steigung von 12 Prozent schafft oder es für jemanden allein und ohne Motor maximal sechs Prozent sein dürfen. Solche Informationen sollen auf Wunsch in einem persönlichen Profil für künftige Buchungen gespeichert werden. Zudem müssen Barrieren für sensorisch oder anders eingeschränkte Personen berücksichtigt werden. Und zwar in einer Weise, die nur mit und von den Betroffenen erarbeitet werden kann.

So wie heute der DB Navigator über Verspätungen informiert, muss dies auch bei Aufzugsstörungen oder ähnlichem der Fall sein. Außerdem muss der Anruf bei der Mobilitäts- und Service-Zentrale entfallen: Bei Buchung einer Verbindung wird der notwendige Service z.B. für einen Hublift am ICE automatisch gebucht. Nur im Falle eines Problems gibt es eine Rückmeldung mit einem Alternativvorschlag.



## → Sicherheit und Unabhängigkeit

Eine weitere Barriere für viele Menschen mit Behinderung ist das Gefühl von tatsächlicher oder empfundener Unsicherheit. Ein Drittel der Menschen mit einer Beeinträchtigung gibt an, dass sie sich in bestimmten Situationen nicht zutrauen, selbstständig und alleine unterwegs zu sein. Menschen ohne Beeinträchtigung fühlen sich im Schnitt deutlich unabhängiger und selbstständiger (AktionMensch 2022).

Zudem müssen Menschen, die einen Rollstuhl nutzen und mit der Bahn reisen möchten, spätestens 24 Stunden vor Reiseantritt einen Mobilitätsservice buchen. Sie sind somit abhängig von Service-Mitarbeiter\*innen und können nicht spontan reisen. Fragt man Menschen mit Behinderung nach Barrieren im Alltag, werden neben dem Mangel an Infrastruktur auch verhaltensbedingte Einschränkungen durch Mitmenschen genannt (BMAS 2022a). Unfreundliches Service-Personal und Mitfahrende sowie das Gefühl zur Last zu fallen, können ein Hemmnis sein, den öffentlichen Verkehr zu nutzen.

Nur knapp zwei Drittel der Menschen mit Beeinträchtigung empfinden das Service-Personal bei

# 24 %

der Menschen mit Beeinträchtigung gibt an, sich häufiger als Störer\*in zu empfinden und anderen Menschen beim Mobil-Sein zur Last zu fallen.

Quelle: Aktion Mensch

**„Oft werden wir für Verspätungen verantwortlich gemacht, obwohl der wahre Grund die mangelnde Barrierefreiheit ist. Es braucht einen Hublift, um die Stufen im Fernverkehr zu überwinden, das kostet Zeit. Züge ohne Stufen müssen her. Spontan fahren ist auch nicht drin. Der Zugang wird uns verweigert, weil kurzfristig nicht geprüft werden kann, ob ein Rollstuhlplatz und Personal für den Hublift frei ist – Menschen mit viel Gepäck können sich hingegen immer irgendwie in den Zug quetschen.“**

Cécile Lecomte,  
Behindertengerechtigkeitsaktivistin

öffentlichen Verkehrsmitteln als freundlich und hilfsbereit. So wird das Ausfahren einer Rampe im Berufsverkehr nicht selten als Störung empfunden und entsprechend kommentiert.

Diskriminierungserfahrungen können auch dazu führen, dass sich Menschen mit Behinderung bei der Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln nicht sicher fühlen. Das Gefühl von Unsicherheit wird durch unzureichende Informationen verstärkt, etwa durch unverständliche Lautsprecherdurchsagen oder fehlende Beschilderung. Der damit verbundene Stress kann dazu beitragen, dass Menschen seltener mobil sind und soziale Aktivitäten notgedrungen einschränken.

## → Der Weg zur Haltestelle und zum Bahnhof

Barrierefreiheit fängt nicht erst an der Bahnsteigkante an, sondern schon auf dem Weg zur Haltestelle.

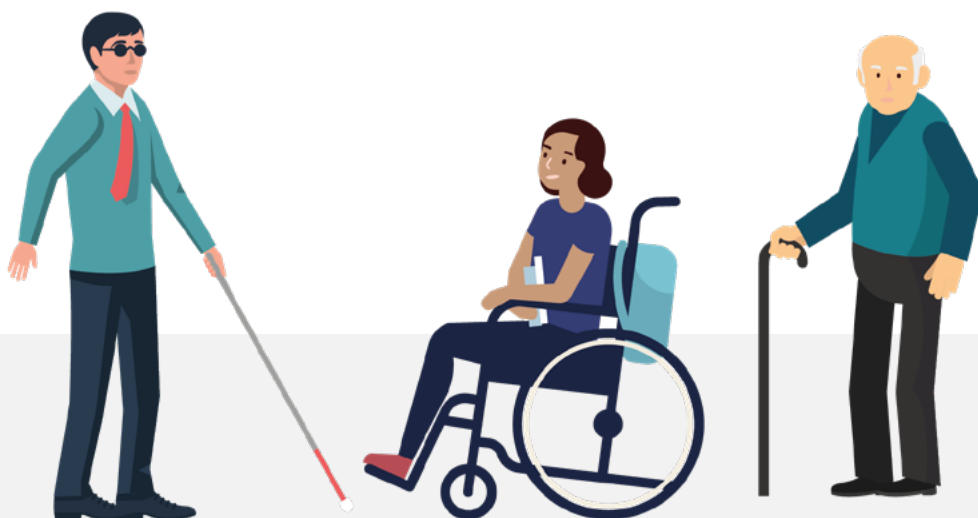
Für viele Menschen ist die nächste Bushaltestelle oder der nächste Bahnhof zu weit entfernt. Dieses Problem betrifft nicht nur Menschen mit Behinderung, sondern hier unterscheiden sich die Antworten bei den Befragungen vor allem räumlich. Nur 44 Prozent der Bewohner\*innen im ländlichen Raum sind mit der Entfernung zur nächsten Haltestelle zufrieden, in größeren Metropolregionen liegt die Zufriedenheit mit 73 Prozent deutlich höher (Aktion Mensch 2022).

Ist die nächste Haltestelle gut erreichbar, stellt sich die Frage, ob sie auch barrierefrei ist. Hierzu müssen flächendeckend aktuelle Informationen zu allen Haltestellen und ihrem Status der Barrierefreiheit in einem Haltestellenkataster erfasst werden. Ein solches ist erst in wenigen Bundesländern vorhanden und nicht überall enthält es Informationen zur Barrierefreiheit.

Zu einer barrierefreien Wegekette gehört auch der Weg zur Haltestelle, denn 95 Prozent der Wege, die mit Bus und Bahn zurückgelegt werden, beginnen zu Fuß. Wie der Weg zur Haltestelle idealerweise aussieht, haben wir in unserem VCD-Leitfaden „[Zu Fuß zur Haltestelle](#)“ ausführlich dargestellt.

Nicht abgesenkte Bordsteine, unbefestigte und unebene Wege, schlechter Straßenbelag, lose Gehwegplatten, steile Rampen, im Weg stehende Pfosten und Poller, fehlende Querungshilfen an breiten Straßen, zu kurze Grünphasen, keine taktilen und akustischen Hilfen an Ampeln, schlechte Beleuchtung – all das kann für Menschen mit Mobilitätseinschränkung oder kognitiv, seh- und hörbeeinträchtigte Menschen zum Problem werden. Auch Fahrzeuge, die abgesenkte Bordsteine blockieren oder auf Gehwegen parken, stellen eine Gefahr dar. Das gilt auch für Fahrräder und E-Scooter, die mitten auf Gehwegen abgestellt werden (HVV 2019).

**Das zeigt:** Für eine barrierefreie Wegekette braucht es ein gutes Zusammenspiel der verschiedenen Verkehrsmittel und der Planung des gesamten Umweltverbunds. Zu einem für alle zugänglichen ÖPNV gehört auch eine gute Fuß- und Radinfrastruktur.



## → ÖPNV

Eine barrierefreie Wegekette reicht vom Weg zur Haltestelle bis ins Verkehrsmittel der Wahl. An den Haltestellen von Bus oder Bahn gibt es jedoch oft viele Barrieren.

### Haltestelle

Für U-Bahn-Haltestellen gelten die gleichen Anforderungen wie für barrierefreie Bahnhöfe. Eine Unterscheidung von S- und U-Bahn-Haltestellen ist für die meisten Menschen nicht relevant – für die Zuständigkeiten für die jeweilige Infrastruktur allerdings schon (siehe Kapitel Verantwortung und Umsetzung). Denn S-Bahn-Haltestellen zählen zu den Bahnhöfen des Schienenverkehrs, U-Bahn- und Straßenbahn-Haltestellen zählen zusammen mit Bushaltestellen zum sogenannten öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV).

Die Datengrundlage für eine exakte Einschätzung der Barrierefreiheit von Haltestellen ist lückenhaft. Für den Haltestellenausbau sind in der Regel die Kommunen und Landkreise als Aufgabenträger zuständig und nur wenige haben bereits ein Haltestellenkataster, aus dem der Status der Barrierefreiheit hervorgeht (siehe Kapitel Zuständigkeiten und Finanzierung). Grundlegende Informationen lassen sich jedoch aus den Antworten auf die kleine Anfrage der Linkspartei (BT-Drs. 20/3244) und aus unseren Nachfragen bei den zuständigen Landesbehörden ableiten.

Große Unterschiede gibt es zwischen U-Bahnhöfen und Bushaltestellen. In Berlin sind beispielsweise 80 Prozent der U-Bahn-Haltestellen barrierefrei zugänglich und 69 Prozent der Straßenbahnhalte-

# 19 %

der Menschen mit Beeinträchtigung sind durch nicht barrierefreie Busse und Bahnen in ihrem Alltag eingeschränkt.

Quelle: Aktion Mensch

**„Manche Haltestellen sind so schmal und voll, dass ich gar nicht weiß, wo ich mich hinstellen soll. Dort sieht mich der Busfahrer oft nicht und klappt die Rampe nicht aus, über die ich in den Bus rollen kann. Aus dem gleichen Grund muss ich mich, wenn ich U-Bahn fahre, vorne an die Spitze des Bahnsteiges stellen. Denn ich weiß nie, ob eine Bahn mit niveaugleichem Einstieg kommt. Und wenn ich mit dem Fahrstuhl nach unten fahre, sehe ich nicht immer, in welche Richtung ich muss. Wenn die U-Bahn schon einfährt, schaffe ich es nicht mehr rechtzeitig.“**

Alexander Ahrens, Berlin

stellen, aber nur 10 Prozent der Bushaltestellen. Ein ähnliches Bild ergibt sich in Hamburg, wo 90 Prozent der U-Bahnhöfe, aber nur sechs Prozent der Bushaltestellen vollständig und elf Prozent weitgehend barrierefrei sind.

Auch zwischen Stadt und Land gibt es große Unterschiede. Nach Aussagen aus Thüringen sind im Straßenbahn- und Stadtbusverkehr wesentlich mehr barrierefreie Haltestellen vorhanden als im Regionalbusverkehr. Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist die Spannweite groß, wie zum Beispiel zwischen der Stadt Schwerin mit 40 Prozent barrierefreien Haltestellen und nur vier Prozent im Landkreis Ludwigslust-Parchim. In den meisten Bundesländern liegen allerdings keine genauen Daten vor, besonders bei Bushaltestellen erkennen sie aber einen erheblichen Nachholbedarf (BT-Drs. 20/3244).

Noch schwieriger wird es bei Zahlen zu situativen Barrieren, das sind zum Beispiel Aufzüge oder Anzeigetafeln, die zwar vorhanden sind, aber nicht funktionieren. Situative Barrieren werden in den meisten Nahverkehrsplänen nicht berücksichtigt



oder spielen eine vermeintlich untergeordnete Rolle, wie Antworten der Bundesländer auf eine kleine Anfrage zur Barrierefreiheit im ÖPNV zeigen: Aus Sachsen heißt es, eine Berücksichtigung situativer Barrieren fand nur vereinzelt statt. Die Störungsbeseitigung liege im Interesse der Verkehrsunternehmen, die über entsprechende Rückfallebenen (z. B. Telefon-Hotlines) verfügen, für Aufzüge seien jedoch die jeweiligen Betreiber zuständig. Sachsen-Anhalt verweist darauf, dass Aufzüge nicht im Einflussbereich des Landes liegen und situative Barrieren aufgrund fehlender Aufzüge oder dynamischer Fahrgastinformationssysteme eine untergeordnete

Rolle spielten. In Schleswig-Holstein hätten sie keine große Praxisrelevanz, da überwiegend Busverkehre durchgeführt werden und aus dem Saarland heißt es, Ausfälle dynamischer Fahrgastinformationssysteme könnten – soweit vorhanden – kurzfristig durch Durchsagen ersetzt werden (BT-Drs. 20/3244).

In der Praxis kann an einer solchen situativen Barriere die Reise für Menschen mit Behinderung schon zu Ende sein, bevor sie angefangen hat – oder sich zumindest erheblich verlängern und erschweren.

## Die barrierefreie Bushaltestelle

Jede Haltestelle muss in ihrem städtebaulichen Umfeld betrachtet werden. Nicht überall lassen sich normgerechte Standards umsetzen, beispielsweise wenn die Straßenführung keine geraden Borde ermöglicht, die Bürgersteige im Ortskern zu schmal sind oder Grundstückseinfahrten in engem Abstand aufeinander folgen. Es gibt allerdings einige DIN-Normen zu beachten sowie zahlreiche

Leitlinien, Checklisten, Musterpläne und Lösungsansätze für barrierefreie Haltestellen, die für die verschiedensten Rahmenbedingungen zu Rate gezogen werden können. Ein Beispiel sind die Empfehlungen des Verkehrsverbunds Rhein-Neckar (VRN 2016), der die komplexen Anforderungen an barrierefreie Haltestellen erklärt und die idealen Voraussetzungen zusammenfasst:

- ✓ **Spurgeführtes Hochbord mit einer Mindesthöhe von 18 cm**
- ✓ **Taktils Leitsystem im Haltestellenbereich, bestehend aus**
  - einem Einstiegsfeld aus Rippenplatten von 120 cm x 90 cm an der ersten Fahrzeugtür
  - einem Auffindestreifen zum Erreichen des Einstiegsfeldes mit einer Tiefe von mindestens 60 cm, besser 90 cm x Gehwegbreite mit Rippenplatten
- ✓ **Größtmögliche Aufstellfläche für das leichte Ein- und Aussteigen von mobilitätseingeschränkten Personen, mit einer Mindestbreite von 2,50 m, im Bestand mit einer erforderlichen Mindestbreite von 1,50 m bis 2,40 m unter Berücksichtigung einer geeigneten Bordhöhe**

- ✓ **Haltestellenmast (in Fahrtrichtung) 60 cm vom Einstiegsfeld und 75 cm von der Vorderkante des Hochbordes entfernt, sodass Fahrzeugfront und Haltestellenmast auf einer Höhe liegen**
- ✓ **max. Längsneigung von sechs Prozent im gesamten Haltestellenbereich**
- ✓ **max. Querneigung von zwei Prozent**
- ✓ **Idealerweise einheitliche Höhe des Hochbordes, mindestens an der ersten und zweiten Fahrzeugtür**





## Unscheinbar und doch wichtig für Barrierefreiheit – das Kasseler Sonderbord



Foto: Harold, Wikimedia, CC BY 3.0

Ein Erkennungsmerkmal für eine barrierefreie Bushaltestelle ist der Bordstein, er stellt die Schnittstelle zwischen Haltestelle und Fahrzeug dar und ist ein wichtiger Teil der barrierefreien Wegekette. Vorreiter beim barrierefreien Design war Kassel, wo in den 1990ern das Kasseler Sonderbord patentiert wurde.

→ Dieser Bordstein ist besonders glatt und gekrümmt, sodass der einfahrende Bus ohne viel Reifenabrieb sehr nahe an den Bordstein geführt wird. Die Möglichkeit zum extrem dichten Heranfahren zusammen mit der Höhe des Bords sorgen für den barrierefreien Zugang zum Bus.

→ Außerdem ist die Oberseite des Profils rutschfest strukturiert, sodass sie von Sehbehinderten Menschen gut ertastet werden kann. Durch den hellen Beton ergibt sich ein hoher Kontrast zum Gehweg und erleichtert so die optische Erkennbarkeit für Sehbehinderte.

Die Komplexität dieser Anforderungen erklärt zumindest teilweise die bisher geringe Quote an vollständig barrierefreie Haltestellen in den Bundesländern.

Auch die Erlangung von Informationen direkt an der Haltestelle kann eine Herausforderung sein. Wann der nächste Bus kommt, um welche Linie es sich handelt, von welcher Position an der Haltestelle ein

barrierefreier Zustieg möglich ist – diese Informationen müssen über mehrer Wege kommuniziert werden. Es gilt das Zwei-Sinne-Prinzip: Informationen sollten über mindestens zwei der drei Sinne Hören, Sehen und Tasten zugänglich sein. Beispielsweise sollte ein taktiles Leitsystem kombiniert werden mit akustischen Informationen über das nächste einfahrende Fahrzeug.

## Fahrzeuge

Barrierefrei sind Haltestellen nur im Zusammenspiel mit den eingesetzten Fahrzeugen. Diese unterscheiden sich vor allem durch ihre Länge, die Anzahl und Position der Türen und ob sie nach außen oder innen schwenken – das alles beeinflusst die Gestaltung der Haltestellen. Wichtig ist vor allem die Position der zweiten Tür, an der sich im Bus die Sondernutzungsfläche befindet, die für Rollstuhlfahrer\*innen und Fahrgäste mit Kinderwagen vorgesehen ist.

Die Quote an barrierefreien Fahrzeugen im ÖPNV liegt in allen Bundesländern deutlich höher als bei den Haltestellen. Fast alle Bundesländer geben an, dass fast alle eingesetzten Busse und die meisten Straßenbahnen barrierefrei zugänglich sind. Gerade in den Städten sind meist ausschließlich Niederflerbusse unterwegs, die einen ebenen Eingangsbereich

haben und in der Lage sind, den Fahrzeugboden auf 27 cm bis 25 cm abzusenken, sodass der Zustieg für Menschen im Rollstuhl oder mit einem Kinderwagen oder Rollator erleichtert wird. Dabei gibt es verschiedene Varianten von fahrzeuggebundenen Einstiegshilfen. Am häufigsten sind das sogenannte Kneeling, also das Neigen des Fahrgestells zum Bordstein, und klappbare Rampen. Hublifte kommen seltener zum Einsatz, da sie zwar unabhängig von der jeweiligen Haltestellensituation einsetzbar sind, aber recht umständlich und zeitaufwändig.

Neben einem stufenlosen Zugang bzw. einer Einstiegshilfe gibt es eine Reihe von Ausstattungsmerkmalen, die barrierefreie Fahrzeuge im ÖPNV aufweisen sollten:

- Sondernutzungsflächen mit ausreichend Platz und Wendemöglichkeit**
- Rutschfeste Bodenbeläge**
- Haltestangen**
- Haltewunschtasten in ausreichender Anzahl, auf verschiedenen Höhen und mit akustischem und optischem Signal nach Betätigung**
- Sitzplätze mit Aufstehhilfe in Türnähe**
- Kontrastreicher, blendfreier, ausreichend hell beleuchteter Innenraum**
- Kanten in Signalfarben**
- Taktiler Orientierungssystem**
- Akustische und optische Ankündigungen von Linie, Endziel und der nächsten Haltestelle**
- Umleitungsansagen**
- Wechselsprechanlage zwischen Fahrer\*in und Rollstuhlfahrer\*innen**
- Außenbeleuchtung des Ein- und Ausstiegsbereichs bei geöffneter Tür**
- Hilferuftaste an der Fahrzeugaußenseite**
- Optische und akustische Türschließwarnung**

## → Schienenpersonennah- und Fernverkehr

### Bahnhöfe

Auch bei Bahnhöfen stellt sich die Frage, wie gut der Zugang ist: Gibt es Stufen, oder sind alle Bahnsteige durch Rampen und funktionierende Aufzüge barrierefrei zugänglich? Und wie kompliziert ist der Weg zum Bahnsteig: Ist er gut ausgeschildert und auch für Blinde verständlich oder Menschen, die kein oder nur wenig Deutsch sprechen?

Die Frage, wie viele Bahnhöfe in Deutschland bereits barrierefrei sind, ist nicht leicht zu beantworten – zum einen gibt es unterschiedliche Kriterien für die Definition von Barrierefreiheit und zum anderen hängt die Barrierefreiheit des Bahnhofs auch von

den Fahrzeugen ab. Ein barrierefreier Bahnsteig nützt wenig, wenn der Einstieg in den Zug allein unmöglich ist. Die Deutsche Bahn betreibt 5400 Personenbahnhöfe in Deutschland. Pro Jahr werden durchschnittlich 100 davon barrierefrei umgebaut. Diese neu- und umgebauten Bahnhöfe sind dann „vollständig barrierefrei“, während für ältere Anlagen Kriterien für eine „weitreichende Barrierefreiheit“ eingeführt wurden. Dafür identifizierte die DB Station&Service sieben „PRM-Nutzergruppen“ (Persons with reduced mobility) und ermittelte, welche Maßnahmen zwingend umgesetzt werden müssen, damit die Bahnhöfe für sie zugänglich sind. Diese Maßnahmen sind im universellen Design enthalten und können von allen Kund\*innen genutzt werden („Design for all“).

**Bahnhöfe sind dann weitgehend barrierefrei, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:**

- Stufenfreier Zugang zum Bahnsteig**  
Durch stufenfreie Wege und Verkehrsflächen im Bahnhofsbereich, Aufzüge, lange Rampen
- Zuganzeiger und Lautsprecheranlagen**  
Informationsanlagen im Zwei-Sinne-Prinzip: visuell und akustisch dynamisch, d. h. Echtzeitinformationen über den aktuellen Zugverkehr
- Taktile Weg zum Bahnsteig und Leitsystem auf dem Bahnsteig**  
Ertastbarer, fühlbarer Weg durch verschiedene Leitelemente, z. B. Borde an befestigten Gehwegen, Wände oder Geländer, Bodenindikatoren (Bodenelemente mit taktilem Kontrast durch eine mit dem Blindenstock unterscheidbare Oberflächenstruktur (Rippenstruktur oder Noppenstruktur) und mit visuellem Kontrast)
- Markierung von Treppenstufen**  
Mit visuellem Hell-Dunkel-Kontrast mindestens bei der ersten und letzten Stufe
- Taktile Handlaufschilder an Treppen und Rampen**  
Kurzinformationen in erhabener Braille- und teilweise in Prismenschrift aus Buchstaben und/oder Zahlen an Handläufen von Treppen und Rampen
- Kontrastreiche Wegeleitung**  
eindeutig, blendfrei, kontrastreich und übersichtlich und mit nachtblau-weißer Farbgebung, Piktogramme zur Beschilderung
- Automatik- oder Flügeltüren zu Empfangsgebäuden**  
Falls der Zugang zum Bahnsteig ausschließlich durch das Empfangsgebäude möglich ist
- Bahnsteighöhe**
- Niveaugleicher Fahrzeugeinstieg oder Einstiegshilfen**

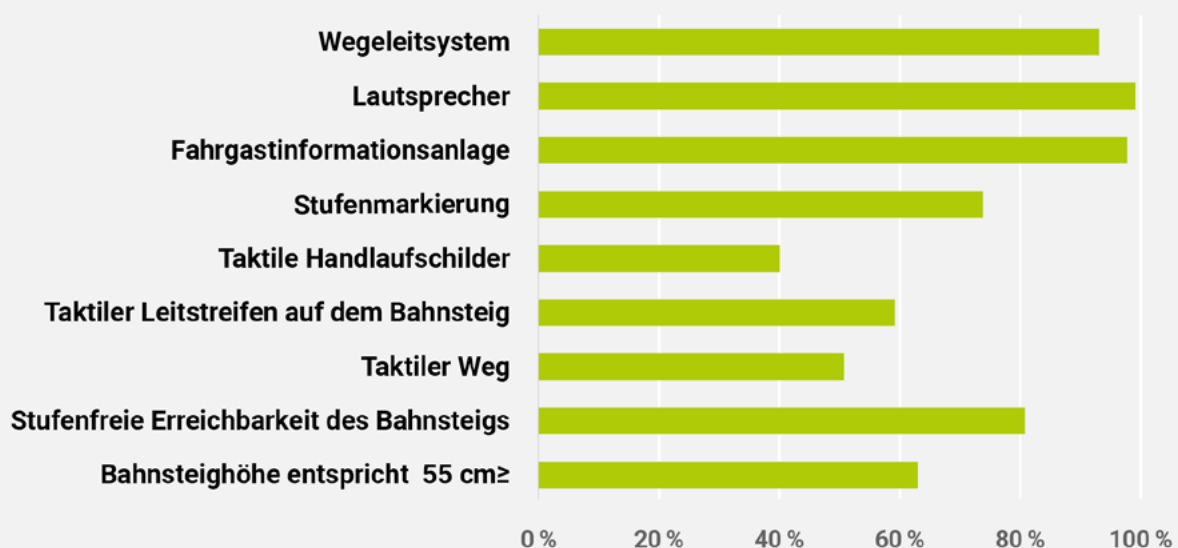
**„Leider gibt es zu wenig von allem bei der Bahn: Bahnhöfe haben zu wenig Piktogramme, es gibt kaum Ansprechpersonen oder Fahrgastbetreuer\*innen. Die Lautsprecher sind oft zu leise oder zu schrill. Es ist einfach schwer, an Informationen zu kommen und überfordernd an den Bahnhöfen. Ansonsten braucht es mehr Schulungen beim Personal, ich will auf Augenhöhe behandelt werden!“**

Tina Redan, Berlin

Inwieweit diese Maßnahmen aktuell umgesetzt sind, geht aus der Antwort einer kleinen Anfrage der Linkspartei hervor (BT-Drs. 20/4301). Das Ergebnis: Fast alle Bahnhöfe sind mit Lautsprechern und Fahrgast-Informations-Anzeigern (FIA) ausgestattet und auch ein Wegeleitsystem ist meist vorhanden. Etwas schlechter sieht es bei der stufenfreien Erreichbarkeit von Bahnsteigen und Stufenmarkierungen aus, über die nur rund 80 Prozent der Bahnhöfe verfügen. Bei taktilen Elementen gibt es erheblichen Nachholbedarf, das gilt sowohl für taktile Handlaufschilder, taktile Leitstreifen auf dem Bahnsteig als auch den taktilen Weg zum Bahnsteig.

## Anteil der erfüllten Kriterien für Barrierefreiheit

der DB-Bahnhöfe in Deutschland in 2021



Quelle: BT DRS 20/3216 Layout: VCD



Foto: Wolfgang Bellwinkel / DGUV, gesellschaftsbilder.de

Das Kriterium der Bahnsteighöhe über 55 cm sagt allerdings allein nicht viel über die Barrierefreiheit des Bahnhofs aus. Ein zentrales Problem sind die Bahnsteigkanten, was dazu führen kann, dass man mit demselben Fahrzeug am Ein- und Ausstiegshof auf unterschiedlich hohe Stufen trifft. Wirklich barrierefrei ist die Reisekette aber nur, wenn

sowohl Ein- als auch Ausstieg niveaugleich möglich sind. Das bedeutet: Der Ein- und Ausstieg in den Zug kann ohne Einstiegshilfe und ohne Assistenz durch das Betriebspersonal erfolgen. Wenn kein niveaugleicher Einstieg möglich ist, werden als Einstiegshilfen bahnsteig- oder fahrzeuggebundene mobile Rampen oder Hublifte eingesetzt.

## Unterschiedliche Bahnsteighöhen in Deutschland

### Historisch gewachsen

Die unterschiedlichen Bahnsteighöhen sind historisch bedingt und aufgrund der langlebigen Infrastruktur auch nur sukzessive anzugleichen. Die deutschen Bahnsteighöhen reichen von weniger als 38 cm bis zu 103 cm. Diese Höhenunterschiede von bis zu einem halben Meter sind schon für körperlich nicht-eingeschränkte Menschen enorm, geschweige denn für Menschen mit Behinderung.

Die Bahnsteighöhe bis 38 cm galt ab 1865 als Regelhöhe. Bereits 1928 wurde zusätzlich eine Regelhöhe von 76 cm eingeführt, um unterschiedliche Wagenbauarten zu berücksichtigen. Diese 76 cm hohen Bahnsteige kamen vor allem bei großen Knotenbahnhöfen mit Fernverkehrshalt zum Einsatz.

Mit der deutschen Teilung kamen weitere Bahnsteighöhen dazu. In der DDR wurden Doppelstockwagen mit Niederflureinstieg eingesetzt, für die 55 cm als

Regelhöhe eingeführt wurde. Seit der Wiedervereinigung wurde auch auf europäischer Ebene versucht, die Bahnsteighöhen zu harmonisieren und zwei Regelhöhen festgelegt: 76 cm und 55 cm. Allerdings mit Ausnahmen, wie zum Beispiel für das deutsche S-Bahnnetz mit Regelhöhen von 96 cm und 103 cm.

### Unterschiedliche Einsatzgebiete

Diese Sonderhöhe für S-Bahnnetze findet sich in Ballungsräumen wie München, Berlin, Hamburg oder Rhein/Main. Dort ist im Zusammenspiel mit den entsprechenden S-Bahnen ein niveaugleicher Einstieg möglich – außer an Bahnsteigen, die auch vom Regionalverkehr angefahren werden. Der Regionalverkehr zwischen den Metropolen und in Ballungsräumen hat größtenteils Bahnsteige mit einer Höhe von 76 cm – aber auch hier gibt es regionale Ausnahmen mit Höhen von 55 cm, und auch entlang einer Linie gibt es unterschiedliche Höhen.

Im Fernverkehr wiederum sind 76 cm die reguläre Bahnsteighöhe. Nach Auskunft der Deutsche Bahn AG haben die größten Knotenpunkte für Fern- und Nahverkehr überwiegend 76 cm hohe Bahnsteige. Aber auch hier gibt es wieder Ausnahmen: die Kno-

ten Erfurt, Dresden und Rostock verfügen noch nicht über diese Bahnsteighöhen.

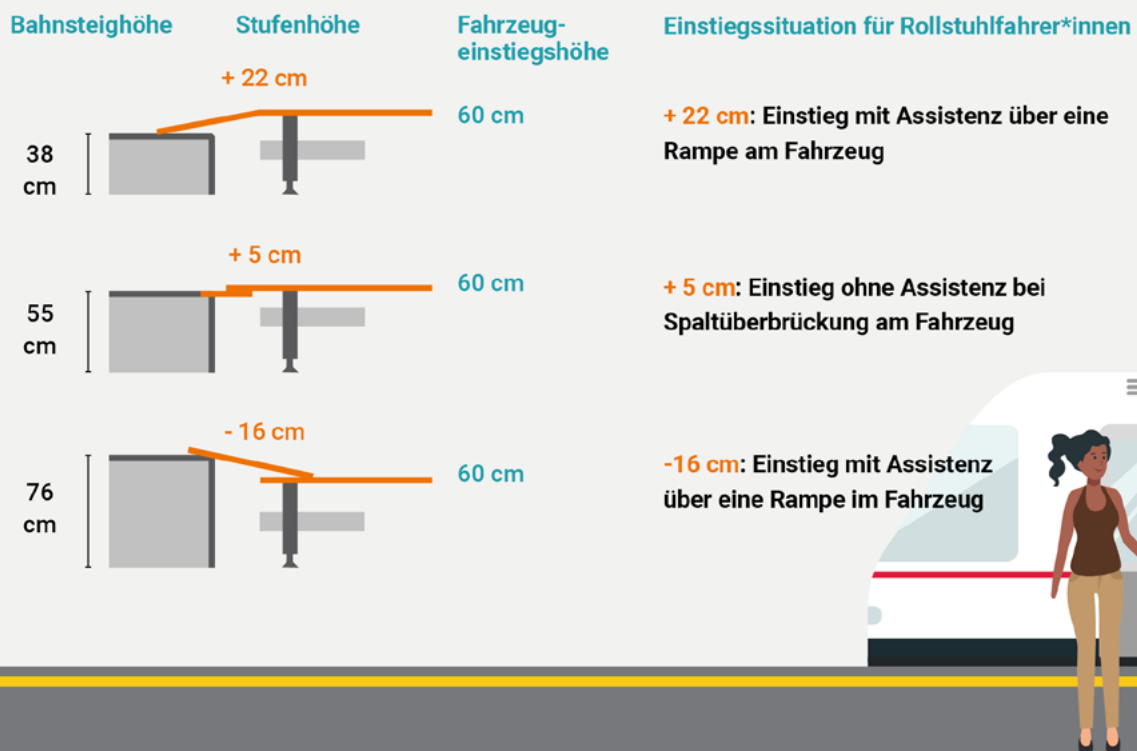
Allerdings gewährleisten einheitliche Bahnsteighöhen noch keinen niveaugleichen Ein- und Ausstieg, denn viele Fernverkehrszüge haben eine Fußbodenhöhe von 120 cm. So stellen sie zwar einen stufenfreien Durchgang im Zug sicher, benötigen aber zwei Stufen zum Bahnsteig.

Die vorläufige Lösung: alle neuen Fernverkehrszüge sollen fahrzeuggebundene Einstiegshilfen erhalten. Eine Stufe kann meist mit einer Rampe überbrückt werden, darüber hinaus kommen Hublifte an der Fahrertür oder am Bahnsteig in Frage.

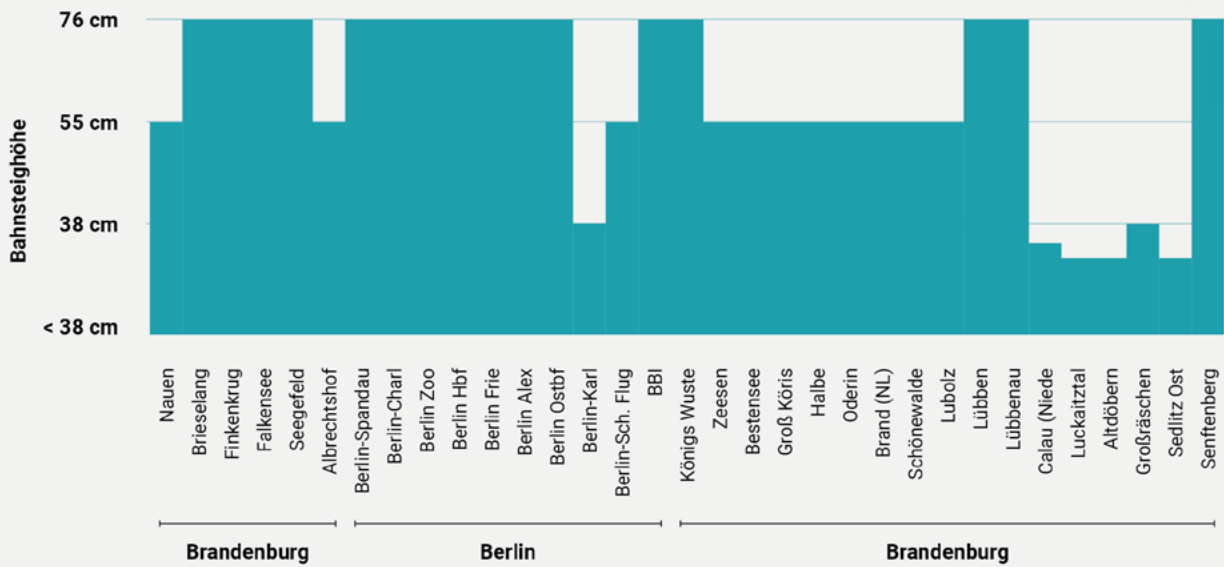
### Versuch einer Vereinheitlichung

Um die Bahnsteighöhen deutschlandweit zu vereinheitlichen, haben das Verkehrsministerium und die Deutsche Bahn AG im Jahr 2017 angekündigt, die Höhe von 76 cm mehrheitlich durchzusetzen. Damit wurde das seit 2011 angewandte Bahnsteighöhenkonzept weiterentwickelt. 2019 wurde das neue Bahnsteighöhenkonzept beschlossen und mit den Bundesländern abgestimmt. Auf Wunsch der Länder

## Das bedeuten unterschiedliche Bahnsteighöhen für Rollstuhlfahrer\*innen



## Bahnsteighöhen entlang der Linie RB 14

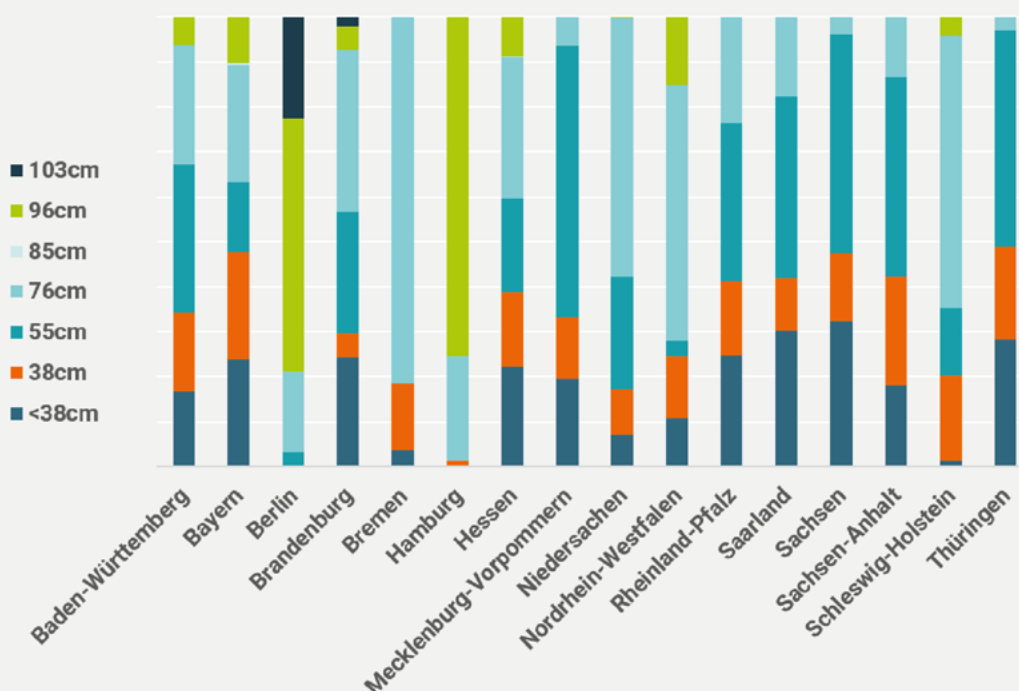


Quelle: Kieffer et al. 2014, Layout: weareplayground

wurde für einige Strecken eine Vereinbarung getroffen, die Bahnsteige stufenweise zu erhöhen. Somit kann auf dem Weg zur Zielhöhe von 76 cm auf Strecken, auf denen noch Fahrzeuge mit einer Einstiegs- höhe von 60 cm eingesetzt werden, übergangsweise eine Bahnsteighöhe von 55 cm umgesetzt werden. Sie werden dann erst im zweiten Schritt auf die geplante Einheitshöhe von 76 cm angeglichen, mit der eine durchgehend barrierefreie Reisekette gewähr- leistet ist.

Zusätzlich zur Barrierefreiheit wirken sich einheit- liche Bahnsteighöhen auch positiv auf die Pünktlich- keit aus. In einem Gutachten der DB Station&Service wurde nachgewiesen, dass sich bei einem voll- ständig niveaugleichen Regionalverkehr die Verspätungs- minuten aufgrund verlängerter Aufenthalts- zeiten langfristig um 6,1 Prozent reduzieren lassen (DB 2020).

## Bahnsteighöhen in Deutschland



Quelle: Bt-Drs. 19/2421 Layout: VCD



## Fahrzeuge

Die Barrierefreiheit der Bahnhöfe hängt unmittelbar mit den Fahrzeugen zusammen. Nur wenn beides auf gleicher Höhe liegt, ist ein niveaugleicher Einstieg möglich – vorausgesetzt, es gibt im Zug keine Stufen. Teilweise können die unterschiedlichen Bahnsteighöhen durch entsprechende Fahrzeuge ausgeglichen werden.

Die Barrierefreiheit der Regional- und Fernverkehrszüge hängt vom jeweils eingesetzten Modell ab. Die DB gibt an, dass alle im Fernverkehr eingesetzten ICEs und ICs für Reisende mit Rollstuhl zugänglich sind und in vielen Zügen mindestens zwei bis vier Rollstuhlnutzer\*innen mitreisen können. Auch für die Verbindungen des privaten Mobilitätsanbieters Flix werden laut Website Züge mit Rollstuhlplatz und barrierefreier Toilette eingesetzt. In der Praxis gibt es bei Flix jedoch häufig Probleme bei der Kommunikation zwischen Flix und der DB beim Mobilitätsservice und auch barrierefreie Toiletten sind nicht immer vorhanden oder nutzbar (BSK o. J.).

Die Deutsche Bahn AG führt in ihrem 4. Programm zur Barrierefreiheit auf, welche Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit bei Neubeschaffung und Umgestaltung der Fahrzeuge geplant sind.

Bis Mitte 2024 sollen alle der insgesamt 137 bestellten neuen **ICE 4-Züge** in Betrieb sein. Sie sind mit einer fahrzeuggebundenen Einstiegshilfe ausgestattet und verfügen je nach Länge des Zuges über zwei oder vier Rollstuhlstellplätze. Der ICE 4, der von der DB als Quantensprung in Sachen Barrierefreiheit gefeiert wurde, weist allerdings ein entschiedenes Problem auf: der Hublift an Bord der Fahrzeuge ist höchst kompliziert zu bedienen und wird wegen seiner hohen Störanfälligkeit kaum genutzt. Zum Bedauern von Reisenden im Rollstuhl, denn der fahrzeuggebundene Lift wäre auch optimal für Bahnhöfe, die nicht ständig mit Personal besetzt sind (Endres 2022a).

Der seit Ende 2022 eingesetzte **ICE 3neo** entspricht in puncto Barrierefreiheit den Standards des ICE 4. Nach dem Zwei-Sinne-Prinzip verfügt er über Informationsmonitore und ein taktiles Orientierungssystem. Im Vergleich zum ICE 4 hat er außerdem ein neu entwickeltes System der fahrzeuggebundenen Einstiegshilfe (DB 2021). Dieser neue Hublift ist deutlich einfacher zu bedienen als der des ICE 4,

kann aber nur Rollstühle bis maximal 72 cm Breite heben. Breitere Rollstühle müssen mit dem üblichen Hublift am Bahnhof an Bord gebracht werden. Hier gibt es einige Verbesserungen der Barrierefreiheit im Zug, etwa eine geräumigere Universaltoilette und breitere Gänge. Die Kritik bleibt auch bei dieser ICE-Reihe bestehen: nur eine einzige Universaltoilette, nur zwei Stellplätze, zu wenig Rangierfläche und kaum Platz für zusätzliche Hilfsmittel wie Handbikes (Endres 2022a).

Ab Herbst 2024 sollen die ersten **Züge** der neuesten Generation **ICE L** auf der Linie Berlin–Amsterdam und ab 2026 auf touristischen Verbindungen von und nach Sylt bzw. Oberstdorf eingesetzt werden. Der ICE L ist ein vollständig niederfluriger Zug mit stufenfreiem Zugang an allen Einstiegstüren, automatischer Spaltüberbrückung für niveaugleichen Zugang ohne Hilfsmittel an 76 cm hohen Bahnsteigen. Bei Bahnsteigen mit einer Höhe von 55 cm müssen nach wie vor Rampen zur Überbrückung vom Zugpersonal auslegt werden. Bei diesem Modell gibt es drei Rollstuhlplätze und ein Universal-WC im gleichen Wagen (DB 2021). Allerdings reicht die Höchstgeschwindigkeit des ICE L von 230 Kilometern pro Stunde nicht an die der meisten anderen ICE-Baureihen heran.

Auch die neuesten **IC-Serien 2** (Bombardier) und **2K** (Stadler KISS) ermöglichen einen stufenfreien Einstieg. Wie der ICE L ist der IC 2K auf eine Bahnsteighöhe von 76 cm abgestimmt und ist dank Spaltüberbrückung für Rollstuhlfahrer\*innen selbstständig zugänglich (DB o. J.). Der IC 2 wurde ursprünglich als Nahverkehrszug konzipiert und hat daher einen ebenerdigen Einstieg bei einer Bahnsteighöhe von 55 cm. Auch hier können Menschen im Rollstuhl ohne fremde Hilfe einsteigen. Hält der Zug an einem Bahnsteig mit abweichender Höhe, müssen sie jedoch eine mobile Rampe nutzen (Endres 2018).

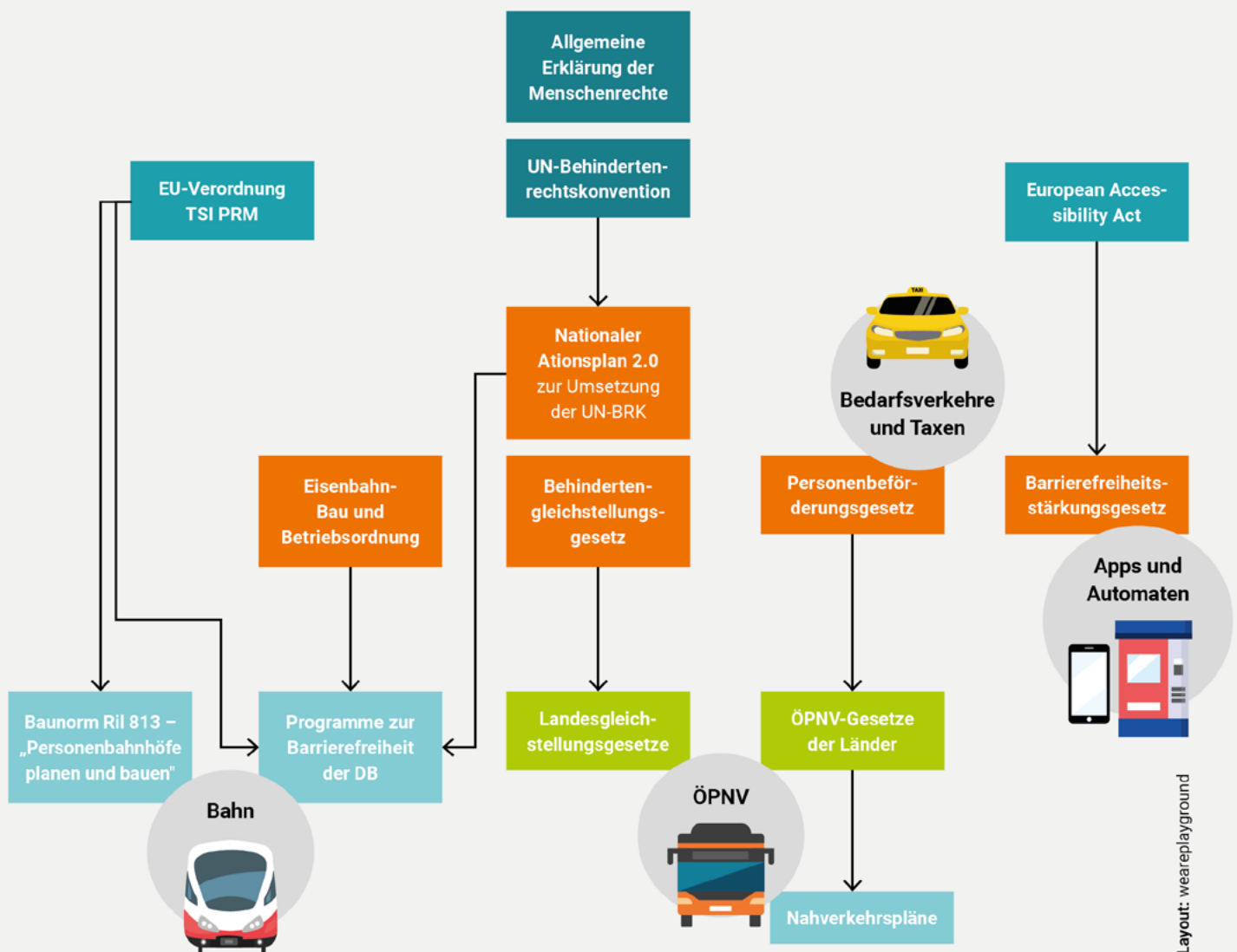
Bei den älteren ICE-Generationen 1, 2 und 3 wurde in Sachen Barrierefreiheit nachgebessert. Durch Modernisierung im Rahmen von Redesigns wurden weitere Rollstuhlstellplätze eingerichtet, Festhaltmöglichkeiten an den Sitzen geschaffen und ein moderneres Fahrgastinformationssystem installiert (DB 2021).

# Verantwortung und Umsetzung

## → Der rechtliche Rahmen für Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr

Von der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen bis zu tatsächlich barrierefreien Öffentlichen ist es ein langer Weg. Eine Vielzahl an Gesetzen und Richtlinien regelt theoretisch alles vom Fahrkartenautomaten bis zum Niederflerbus – und

reicht dennoch nicht aus, um vollständige Barrierefreiheit flächendeckend umzusetzen. Wir geben einen Überblick über die wichtigsten Etappen und rechtlichen Rahmenbedingungen – und zeigen auf, woran es dann doch noch hakt.



■ UN-Ebene ■ EU-Ebene ■ Bundesebene ■ Unternehmensebene ■ Länderebene

Darstellung: VCD, Layout: weareplayground

## Barrierefreiheit ist Menschenrecht: die UN-Behindertenrechtskonvention und der Nationale Aktionsplan Deutschlands

Artikel 1 der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte** besagt: „Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren.“ Um die unveräußerlichen allgemeinen Menschenrechte auch für Menschen mit Behinderung durchzusetzen, haben die Vereinten Nationen 2006 die **Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)** beschlossen. Das entscheidende dieses Abkommens ist das zugrundeliegende Verständnis von Behinderung unter einer menschenrechtlichen Perspektive: Behinderung wird hier nicht als Defizit von Einzelnen, sondern als Teil der menschlichen Vielfalt verstanden. Das heißt im Umkehrschluss, dass es nicht die Pflicht der Betroffenen ist, sich der Gesellschaft anzupassen, sondern dass die Gesellschaft die Bedingungen zur vollen Teilhabe aller schaffen muss. Inklusion, nicht Integration – denn Barrierefreiheit ist ein Menschenrecht und keine Zusatzleistung (Aichele 2019). Daraus ergeben sich Pflichten für die Unterzeichnerstaaten.

In **Artikel 9** heißt es zum Thema Zugänglichkeit:

„Um Menschen mit Behinderungen eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe in allen Lebensbereichen zu ermöglichen, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, [...] zu gewährleisten.“

Weiter heißt es in **Artikel 20** zur Persönlichen Mobilität:

„Die Vertragsstaaten treffen wirksame Maßnahmen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher Unabhängigkeit sicherzustellen [...].“

Deutschland hat die UN-BRK 2009 ratifiziert und sich damit zur Umsetzung verpflichtet. Mit dem **Nationalen Aktionsplan (NAP)**, seit 2016 in Version **2.0**) wurde das Abkommen in nationales Recht überführt. Der Plan enthält unter anderem auch konkrete

Projekte zur Stärkung von barrierefreier Mobilität. So sind beispielsweise die Programme der Deutschen Bahn zur Barrierefreiheit im NAP vorgesehen. Die Umsetzung des NAPs wird durchgehend begleitet und der Arbeitsstand in Statusberichten dargelegt (zuletzt im Mai 2021).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte, das die vorgeschriebene Monitoring-Stelle für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention betreibt, kritisiert die fehlende Beteiligung von Menschen mit Behinderung bei der Weiterentwicklung des Aktionsplans. Dabei sieht die UN-BRK deren Partizipation explizit vor. (DIMR 2023)

## Gleichstellung auf Bundesebene: Das Behindertengleichstellungsgesetz

In **Artikel 3 des Grundgesetzes** steht: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ Dieses Benachteiligungsverbot findet seine Umsetzung unter anderem im **Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)**, welches 2002 verabschiedet wurde und die Teilhabe von Menschen mit Behinderung auf Bundesebene regelt:

„Ziel dieses Gesetzes ist es, die Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen und zu verhindern sowie ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Dabei wird ihren besonderen Bedürfnissen Rechnung getragen.“ (§1 Abs. 1 BGG)

Für die Mobilität ist insbesondere der §8 BGG relevant, der die Herstellung der Barrierefreiheit in den Bereichen Bau und Verkehr klar vorschreibt. In §8 Abs. 5 BGG heißt es:

„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.“

Zwar war das BGG als erster rechtsverbindlicher Rahmen zur Barrierefreiheit ein hart erkämpfter Meilenstein, doch es bleibt bis heute hinter den Erwartungen zurück. Größter Kritikpunkt am BGG ist, dass es ausschließlich für Träger des öffentlichen Rechts, also Behörden, Körperschaften und Anstalten des Bundes, gilt. Die Privatwirtschaft nimmt es nicht in die Pflicht, was flächendeckende Barrierefreiheit in der Praxis verhindert.

Die eigentliche Umsetzung der BGG-Vorgaben erfolgt über die jeweiligen Gesetze der Länder zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Diese orientieren sich zwar an den Zielvorgaben des BGG, unterscheiden sich aber in ihren Anforderungen und Geltungsbereichen zum Teil voneinander.

## Barrierefreiheit im ÖPNV: Vom PBefG bis zu den kommunalen Nahverkehrsplänen

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt den ÖPNV mit **Straßenbahnen, Oberleitungsbussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr**. Es überträgt die Verantwortung zur Umsetzung der Barrierefreiheit den Aufgabenträgern (in der Regel die Landkreise, Städte und Verkehrsverbände, die das ÖPNV-Angebot beauftragen), welche den Umfang und die Qualität des Verkehrsangebotes in Nahverkehrsplänen definieren. Genauer heißt es seit der Novellierung von 2013 in **§8 Abs. 3 Satz 3 PBefG**:

**„Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen.“**

Mit konkreter Begründung ist allerdings eine Ausnahme von dieser Frist zugelassen; eine Eingrenzung dieser Ausnahmeregelung gibt es nicht. In der Praxis zeigt sich daher: Die Länder bzw. Aufgabenträger haben reichlich Gebrauch davon gemacht.

Insbesondere aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen und Personalkapazitäten im Planungs- und Baubereich haben Aufgabenträger beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein Ausnahmen von der Frist für die Barrierefreiheit beantragt (BT-Drs. 20/3244).

Weiter heißt im **§8 Abs. 3 PBefG**:

**„Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.“**



### Wenn Partizipation ernst genommen wird

Die gesetzlich vorgeschriebene Anhörung zum Beispiel von Behindertenverbänden erfolgt in der Praxis leider oft nur unzureichend oder zu spät. Der Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter BSK e.V. setzt sich mit Unterstützung der Aktion Mensch im Projekt **„ÖPNV für Alle“** dafür ein, dass Nahverkehrspläne tatsächlich partizipativ gestaltet werden und unterstützt Verbände und Beiräte dabei, sich einzubringen.

Ein gutes Beispiel für gelungene Zusammenarbeit ist die Stadt Augsburg. Hier wird der Behindertenbeirat der Stadt in alle Planungen – vom Kauf neuer Busse bis zum Umbau eines Bahnhofs – von Anfang an einbezogen.

Das PBefG spricht von „**vollständiger Barrierefreiheit**“. Der Begriff ist allerdings nicht weiter definiert oder ausgeführt, er bleibt ein unbestimmter Rechtsbegriff. Weder der Gesetzestext selbst noch die Begründung enthält eine weitergehende Definition. Zudem lässt die Formulierung die Interpretation zu, dass der Gesetzgeber hier lediglich die Verpflichtung ausgibt, das Ziel der vollständigen Barrierefreiheit bis 2022 zu verfolgen, nicht sie bereits in diesem Jahr umgesetzt und alle im ÖPNV bestehenden Barrieren bis 2022 beseitigt zu haben. Hierzu heißt es in einem Gutachten:

„Der mit Novellierung des PBefG eingeführte, unbestimmte Rechtsbegriff einer „vollständigen Barrierefreiheit“ wurde bisher weder vom Gesetzgeber selbst noch durch Rechtsprechung konkretisiert, bedarf aber für die praktische Planungsarbeit und Umsetzung der Konkretisierung. Eine sachgerechte Definition stellt insbesondere für den jeweiligen Aufgabenträger – auch im Zusammenwirken mit den Straßenbulasträgern oder Infrastrukturbetreibern – einen wichtigen Baustein dar, um konkrete Ausbau- und Finanzierungspläne auf den Weg bringen zu können.“ (STUVA 2021)

Das PBefG legt also mit der vollständigen Barrierefreiheit keine konkrete Anforderung im Einzelfall fest, sondern eher Barrierefreiheit als Ziel des ÖPNV in seiner Gesamtheit (ad-hoc-AG der BAG ÖPNV 2014).

Die Definition, was barrierefrei ist, leitet sich damit auch weiterhin auf Grundlage des BGG aus den allgemein anerkannten „Regeln der Technik“ ab. Dies sind bspw. Regelwerke für den Straßenentwurf der **Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.** (FGSV), wie die Hinweise für barrierefreie Verkehrsanlagen von 2011 (H BVA) oder Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs von 2013 (EAÖ). Außerdem gibt es diverse **DIN-Normen** (Deutsche Institut für Normung e. V.). Ergänzt wird dies durch Schriften und Mitteilungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV).

All diese Regelwerke und Empfehlungen wurden unabhängig von der Politik und damit auch ohne demokratische Legitimation erarbeitet. Sie sind nicht verbindlich, solange sie nicht durch Landesgesetze oder Verordnungen dazu erklärt werden. Dies geschieht in den einzelnen Bundesländern aber unterschiedlich. Bei der Erstellung und Überarbeitung der Regelwerke werden zwar meist Behindertenverbände beteiligt. Gleichzeitig wird jedoch kritisiert, dass andere Interessen oft mehr Gewicht haben und die Regelwerke der FGSV einer längst überholten, autozentrierten Straßenplanung folgten (Horst 2022). Zudem ist das Regelwerk nicht öffentlich – die einzelnen Ausgaben müssen für jeweils rund 75 Euro erworben werden, was Transparenz, Beteiligung und Kontrolle erschwert.

Für Fernbusse legt das PBefG in **§42b Abs. 2** fest, dass pro Fahrzeug zwei Stellplätze für Menschen mit Rollstuhl vorhanden sein müssen. Eigentlich müsste dies seit 2020 bereits bei allen neuen sowie alten Fahrzeugen der Fall sein – in einer Studie des Bundesverbandes Selbsthilfe Körperbehinderter e.V. (BSK) und des Instituts für Antidiskriminierungs-



## Mobilität planen von der Haustür bis ins Fahrzeug

Die meisten unserer Wege beginnen und enden an der eigenen Haustür. Der Weg zwischen der eigenen Wohnung und der nächsten Bushaltestelle oder dem Bahnhof muss also genauso barrierefrei sein wie die Öffis selbst. Genau da setzt das VCD-Projekt **„Bundesweites Netzwerk Wohnen und Mobilität“** an: Wohnen und Mobilität müssen zusammen gedacht werden. Mit Unterzeichnung der Charta **„Intelligente Mobilität im Wohnquartier“** sprechen sich Wohnungsunternehmen dafür aus, dass öffentlicher Verkehr nicht nur gut angebunden, sondern auch barrierefrei erreichbar sein muss.

fragen fällt das Resümee allerdings anders aus: „[I]m Bereich der Barrierefreiheit von Fernlinienbussen [besteht] immer noch großer Handlungsbedarf in allen Teilbereichen.“ (Aschenbrenner-Wellmann et al. 2020). Diese Studie wurde 2020 verfasst, ein Blick auf die Internetseite des größten deutschen Fernbusunternehmens Flixbus zeigt jedoch, dass sich hier nichts grundlegend verbessert hat: Das Reisen mit dem Rollstuhl sei nur „auf einer begrenzten Anzahl an Buslinien“ möglich.

Seit 2021 sind auch die sogenannten Bedarfsverkehre (Sammelfahrten auf Bestellung, auch bekannt als Ride-Sharing oder On-Demand-Verkehr) im Personenbeförderungsgesetz geregelt. Der **Linienbedarfsverkehr** fällt dabei unter den ÖPNV und ist entsprechend an dieselben Vorgaben zur Barrierefreiheit gebunden. Auf den **gebündelten Bedarfsverkehr** trifft das so nicht zu, denn dieser ist, genauso wie Taxen, privatwirtschaftlich organisiert – hier liegt die Zuständigkeit für die Barrierefreiheit bei der zuständigen Genehmigungsbehörde. Darüber hinaus macht das **PBefG in §64c** die Vorgabe, dass bei privaten Verkehrsunternehmen mit 20 Fahrzeugen oder mehr mindestens 5 Prozent dieser Fahrzeuge barrierefrei zu sein haben. Diese Größe ist im Taxi-gewerbe, vor allem auf dem Land, aber selten – und dort ist der Bedarf an barrierefreien Fahrzeugen besonders hoch. Zudem erlaubt das PBefG auch hier Ausnahmen.

Länder und Kommunen müssen sich an den Rahmen halten, den das PBefG vorgibt. Ansonsten liegt es aber in ihrer Kompetenz, den ÖPNV zu organisieren. Dafür gibt es zum einen die jeweiligen **Nahverkehrsgesetze der Länder**, die in der Regel Passagen zur Barrierefreiheit enthalten. So verweist beispielsweise das Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz auf die Anforderung aus §8 Abs. 3 Satz 3 des PBefG (§4 NVG). Zu berücksichtigen sind auch die **Landesgleichstellungsgesetze für Menschen** mit Behinderung, die wiederum das Bundesgleichstellungsgesetz umsetzen. Diese schreiben nicht nur einen diskriminierungsfreien Zugang zu öffentlichen Verkehrsanlagen und Beförderungsmitteln vor, sondern – wie hier am Beispiel des Berliner LGBG dargestellt – ebenso, dass die Rechte von Men-

schen mit Behinderungen zu berücksichtigen sind: Bei der Planung, Ausgestaltung und Erhaltung der entsprechenden Infrastruktur und des ÖPNV-Angebotes (§11 Abs. 2 LGBG). Diese Vorgaben setzen den Rahmen für die Regelungen der Barrierefreiheit in den Nahverkehrsplänen für den öffentlichen Verkehr.

## Barrierefreie Schiene: Von der EU-Verordnung TSI PRM bis zum Programm der DB

Auch im Schienenpersonenverkehr (SPV) gelten EU-Verordnungen, die auf Barrierefreiheit in den Mitgliedsländern hinwirken sollen. Die TSI („Technical Specifications for Interoperability“) definieren technische Standards, um das Schienennetz zwischen den Ländern der EU zu vereinheitlichen bzw. kompatibel zu machen. Die **TSI PRM („Technical Specifications for Interoperability for Persons with Reduced Mobility“)** für „Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität“ formuliert technische Anforderungen für den barrierefreien Zugang zu Bahnhöfen und Zügen, beispielsweise zu Türbreiten und zur Verfügbarkeit von Aufzügen und Toiletten. Diese Regelungen wurden über die **Richtlinie 813** zum Bauen von Personenbahnhöfen in das deutsche Normenwerk integriert.

In der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO), die den Bau und Betrieb von Eisenbahnen und Bahneinrichtungen in Deutschland regelt, ist in § 2 Abs. 3 festgelegt:

„Die Vorschriften dieser Verordnung sind so anzuwenden, 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. Die Eisenbahnen sind verpflichtet, zu diesem Zweck Programme zur Gestaltung von Bahnanlagen und Fahrzeugen zu erstellen, mit dem Ziel, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen.“

Die entsprechend von der Deutschen Bahn veröffentlichten **Programme zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG** beschreiben Maßnahmen zur Verbesserung der Barrierefreiheit der Fahrzeuge, Bahnhöfe und des Services der DB für einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren. Im Mai 2021 wurde das vierte Programm veröffentlicht.

Vertreter\*innen für Menschen mit Behinderung, die in einer Begleitgruppe für die Gestaltung dieser Programme anzuhören sind, kritisieren zahlreiche Maßnahmen als unzureichend. So stößt beispielsweise die Priorisierung und die damit verbundene sogenannte „**1.000-Reisende-Regelung**“ immer wieder auf Kritik. Diese besagt, dass bei bereits bestehenden Bahnhöfen, die von weniger als 1.000 Reisenden pro Tag frequentiert werden, ein Nachrüsten von Rampen oder Aufzügen nachrangig ist, wenn in einem Umfeld von 50 Kilometern ein barrierefreier Bahnhof zur Verfügung steht. Dies ist in der TSI PRM im Rahmen einer Vorrangregelung für die Umrüstung bestehender Bahnhöfe zugelassen.

Die DB verspricht sich von der „1.000-Reisende-Regelung“, in gleicher Zeit mehr Menschen mit barrierefreien Stationen versorgen zu können, als wenn sie bei der Auswahl der umzubauenden Stationen keine Prioritäten setzen würde. Laut DB machen Stationen mit über 1.000 Fahrgästen nur 33 Prozent aller Personen-Bahnhöfe und Haltestellen aus, erreichen aber 94 Prozent der Fahrgäste (DB 2021). Praktisch bedeutet es jedoch ein räumliches Ungleichgewicht, denn zahlreiche Bahnhöfe auf dem Land haben nur wenige Fahrgäste und würden für Menschen mit Behinderung weiterhin über lange Zeit nicht zugänglich sein.

Die TSI PRM und die daraus abgeleitete Richtlinie 813 steht formalrechtlich über ähnlich konkreten Normierungen. Daher argumentiert die Bahn, dass sie mit der Erfüllung dieser Vorgaben der Barrierefreiheit Genüge getan habe. Allerdings ist bei der TSI PRM die Zugänglichkeit das alleinige Kriterium für Barrierefreiheit. Sie erfüllt damit nicht die Definition aus dem BGG, wonach Anlagen und Verkehrsmittel „...in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich



## Störungsmeldungen in Gebärdensprache

Wenn in Bus oder Bahn mal etwas nicht nach Plan läuft, werden Passagiere in der Regel von Lautsprecheransagen über Störungen oder Verspätungen informiert. Die **Wiener Linien** testen derzeit als weltweit erste Stadt eine App, in der diese Informationen über einen Avatar auch in Gebärdensprache vermittelt werden. Der Avatar heißt Iris und informiert in Echtzeit über Zugausfälle und Betriebsstörungen.

ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar“ sein müssen. Natürlich kann nationales Recht über die europäischen Mindestvorgaben hinausgehen. So könnten für Bahnhöfe z.B. auch die DIN 18040-1 und -3 herangezogen werden. Diese definieren einen Standard, der nach Aussage von Behindertenverbänden mindestens eingehalten werden müsste, um Barrierefreiheit gemäß BGG zu erfüllen.

So dürfen Rampen nach TSI PRM eine Steigung von bis zu 15 Prozent haben. DIN 18040-1 setzt eine Norm von maximal 6 Prozent. Alexander Ahrens, Geschäftsführer der ISL, bezeichnet die TSI PRM daher auch als behindertenfeindlich. Es wäre besser, wenn es dieses europäische Regelwerk gar nicht gäbe, weil dann für den Bahnverkehr dieselben strengeren Normen gelten würden, die sonst Standard sind. So aber müssten die Verbände für alles kämpfen, was über die Vorgaben der TSI PRM hinausginge.

Auf Ebene des Bundes regelt außerdem das **Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)** die Rahmenbedingungen für den Betrieb der Bahnen. Das Gesetz wird momentan novelliert und wird in einem neuen §10a die Einrichtung einer „Zentralen Anlaufstelle für Personen mit Behinderungen und Personen mit eingeschränkter Mobilität“ festlegen. Diese muss bis 2025 ihre Arbeit aufnehmen und würde die Mobilitäts- und Service-Zentrale (MSZ) der Deutschen Bahn ablösen.

## Automaten und Apps: Vom EAA zum BFSG

Zum barrierefreien öffentlichen Verkehr gehören auch Fahrkartenautomaten, die barrierefrei bedienbar sein sollen. Dies ist im **Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)** geregelt, welches wiederum die Richtlinie (EU) 2019/882 des **European Accessibility Act (EAA)** in nationales Recht umsetzt. Das BFSG formuliert Anforderungen an Produkte und Dienstleistungen, darunter auch Selbstbedienungsterminals wie **Fahrkartenautomaten**. Diese sollen laut §7 der Verordnung zum BFSG unter anderem über eine Sprachausgabe verfügen, über Tasten und Bedienelemente mit ausreichend Kontrast und taktiler Erkennbarkeit und über Informationen zu den Barrierefreiheitsfunktionen, die über mehr als einen sensorischen Kanal zugänglich sind.

Laut Gesetz gilt eine Frist bis zum 28. Juni 2025, um diese Anforderungen umzusetzen – bei Selbstbedienungsterminals wie Fahrkartenautomaten wird allerdings eine Übergangsfrist bis sage und schreibe 2040 gestattet. Der Sozialverband VdK kritisiert zudem, dass die gebaute Umwelt nicht miteinbezogen wurde, obwohl dies laut EU-Richtlinie möglich gewesen wäre: Das BFSG schreibt nur vor, dass die Bedienung des Fahrkartenautomaten barrierefrei sein muss, der Zugang zum Automaten selbst jedoch nicht. Der European Accessibility Act eröffnet allerdings die Möglichkeit, die Regelungen auch auf die bauliche Umwelt auszuweiten; eine entsprechende Änderung des BFSG wäre also möglich.

Auch in Bezug auf Apps und andere digitale Dienstleistungen im Verkehr weist das Gesetz große Lücken auf – hier gelten die Vorgaben zur Barrierefreiheit nur für den überregionalen Personenverkehr, nicht aber für Angebote im Nahverkehr. (VdK 2021)

Ein positiver Aspekt des BFSG ist, dass es – anders als das PBefG – auch die Privatwirtschaft miteinschließt.





## → Zuständigkeiten und Finanzierung

### Bahnstationen

Abgesehen von wenigen Ausnahmen befinden sich in Deutschland die Bahnstationen im Besitz der Deutschen Bahn. Für die barrierefreie Gestaltung der Zuhalte ist die Konzerntochter DB Station&Service verantwortlich.

Wie bereits erläutert, wird ein Bahnsteig dann erneuert, wenn er entsprechenden „technischen Bedarf“ aufweist „und die Nutzungsdauer erreicht ist“ (BMVI 2017: 10). Ausschlaggebend für einen Umbau ist daher nicht die fehlende Barrierefreiheit einer Station, sondern ihr bautechnischer Zustand. Treffen die Kriterien für eine Erneuerung aber zu, kann der Ausbau zum barrierefreien Bahnhof durch eine Vielzahl von Förderprogrammen unterstützt werden. In der Regel finanziert das Eisenbahn-Infrastrukturunternehmen (EIU) – also zum Beispiel die DB Station&Service – den Ausbau aus einem Mix verschiedener Geldquellen:

Ein hoher Anteil stammt aus Vereinbarungen zwischen dem Bund, dem EIU und manchmal weiterer Partner. Dabei handelt es sich meist nicht explizit um Programme für Barrierefreiheit, sondern um Verträge über Gemeinschaftsinvestitionen in die Schieneninfrastruktur.

So können beispielsweise Mittel nach dem **Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG)** verwendet werden, sofern die entsprechenden Bahnstrecken – überwiegend für den Fernverkehr – in der Bedarfsplanung des Bundesverkehrswegeplans als vorranglich eingestuft sind.

Ein ähnliches Instrument ist die regelmäßig fortgeschriebene **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV)**. Sie bezieht sich vor allem auf Investitionen, mit denen alte Anlagen ersetzt werden, die nicht mehr saniert werden können. Neben den regulären Mitteln für Ersatzinvestitionen stellt die aktuell gültige LuFV III zusätzlich 520 Mio. Euro für höhere Bahnsteige zur Verfügung (BT-Drs. 19/24212).

Die dritte wichtige Quelle sind Mittel aus dem **(Bundes-)Gemeindefinanzierungsgesetz (GVFG)**. Hier liegt der Fokus auf dem Schienennahverkehr. Darüber hinaus werden in geringen Mengen Gelder aus dem **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** eingesetzt.

Der Bund hat nur ein Programm, das unmittelbar der Barrierefreiheit gewidmet ist: Das Sonderfinanzierungsprogramm Förderinitiative zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit von Bahnhöfen (FABB).





## Barrierefrei für wenig Geld

Wie schwach frequentierte Stationen trotz begrenzter Mittel barrierefrei ausgebaut werden können, hat das Forschungsprojekt „Die kostengünstig barrierefrei gestaltete kleine Verkehrsstation (VST)“ dargelegt.

Beispielsweise ist es günstiger, wenn ein Bahnsteig nur punktuell im Einstiegsbereich der Züge angehoben wird. Ein Mittelbahnsteig kostet weniger als zwei außenliegende Bahnsteige, weil dann nur eine Gleisüberquerung gleich zwei Bahnsteigkanten erreicht. Auch lässt sich Geld sparen, wenn man einen niveaugleichen Gleisübergang mit Licht- und Tonwarnsignalen ausrüstet oder einen bestehenden Bahnübergang mit nutzt, statt neue Überführungen oder Tunnel zu bauen.

Ausführlich sind die Ergebnisse des Projekts in einem **Planungshandbuch** (rms et al. o. J.) beschrieben.

In den meisten Fällen gibt es für die Modernisierung von Bahnhöfen langfristige Rahmenvereinbarungen zwischen dem EIU und den Bundesländern oder anderen Aufgabenträgern. Dabei greifen die Partner unter anderem auf die Förderinstrumente von Bund und EU zurück, ergänzen sie um Landes-GVFG- und teilweise um Regionalisierungsmittel, schießen eigenes Geld zu und schnüren daraus Finanzierungspakete.

Bis zu seinem Auslaufen war das **Zukunftsinvestitionsprogramm 2016 bis 2018 der Bundesregierung (ZIP)** ein wichtiges Förderinstrument für den barrierefreien Umbau von Bahnhöfen. Es förderte explizit die Modernisierung von Stationen mit weniger als 1.000 Reisenden pro Tag. Ausgewählt wurden Stationen, in deren Einzugsbereich ein besonderer Bedarf an barrierefreier Infrastruktur bestand, beispielsweise durch die Nähe zu einem Seniorenheim, einer Behindertenwerkstatt oder einer Schule für Sehbehinderte. Das ZIP wurde zur Hälfte vom Bund und von den Ländern finanziert.

Unabhängig von den jeweiligen Fördertöpfen kommt beim Bauen an Personenbahnhöfen die bereits erwähnte Richtlinienmodulreihe Ril 813 zum Tragen, die eine barrierefreie Gestaltung entsprechend der TSI PRM vorschreibt.

Nicht in allen Bundesländern wird der barrierefreie Ausbau mit eigenen Förderprogrammen unterstützt. Von der Zahl der in Anspruch genommenen Programme kann jedoch kein automatischer Fortschritt bei der Barrierefreiheit abgeleitet werden – zu unterschiedlich sind die Voraussetzungen und Bedarfe vor Ort. Bei den vielgenutzten Stadt-Bahnhöfen begann der barrierefreie Umbau oft schon früh, weil sie Vorrang erhielten; für viele kleine Stationen auf dem Land hat Barrierefreiheit bis heute keine Priorität. Von solchen Unterschieden ist abhängig, welche Förderinstrumente genutzt werden können. Zudem spielen die Finanzkraft eines Bundeslandes und politische Entscheidungen eine Rolle bei der Freigabe von Geld.

Wie viele der Anforderungen an Barrierefreiheit eine Bahnstation erfüllen muss, um als barrierefrei zu gelten, geht aus den TSI PRM hervor.



## Kampf um knappe Mittel: Ländliche Regionen bleiben oft außen vor

Es steht eine Reihe von Förderprogrammen zur Verfügung, aber nur die FABB ist explizit dem barrierefreien Umbau von Bahnstationen gewidmet. Auch alle anderen Programme fördern implizit den barrierefreien Ausbau des ÖV, und die Bahn erreicht ihr selbstgesetztes Ziel von jährlich 100 umgerüsteten Bahnsteigen – dennoch entsteht der Eindruck, das Thema liefe eher nebenher. Barrierefreiheit muss zwar aufgrund der TSI PRM berücksichtigt werden, steht jedoch meist nicht im Mittelpunkt.

Dass große Bahnhöfe Vorrang erhalten, ist nachvollziehbar, da in Großstädten und Ballungsräumen jeder Euro für die Barrierefreiheit deutlich mehr Fahrgäste erreicht als auf dem Land. Andererseits verschärft dieses Vorgehen das Stadt-Land-Gefälle: Wo die Fahrgastzahlen niedrig sind, wird es noch lange dauern, bis alle Stationen barrierefrei zugänglich sind. Das für kleine Stationen entwickelte Programm ZIP versuchte, die Ungleichgewichte auszugleichen, war aber zu kurzfristig ausgelegt.

Das Raumordnungsgesetz strebt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb Deutschlands an (§ 2 Abs. 2 ROG). Es muss mobilitätseingeschränkten Menschen auch auf dem Land möglich sein, mit der Bahn zu fahren. Daher braucht es auch Fördermittel für den barrierefreien Ausbau gering frequentierter Stationen.

## Haltestellen des ÖSPV

Die Zuständigkeit für Bus-, Straßenbahn- und U-Bahn-Haltestellen ist komplex und je nach Region verschieden. So liegt die Verantwortung je nach Bundesland entweder ausschließlich beim Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Eigentümer der Haltestelle (Sachsen), beim Aufgabenträger, dem Landesbetrieb Straßenbau und bei Kreisen und Kommunen (Schleswig-Holstein) oder beim Aufgabenträger, der Bezirksregierung als technischer Aufsichtsbehörde und mehreren Referaten des Landesverkehrsministeriums zur Förderung des Aus- und Neubaus (Bayern).

Auch müsste mancherorts zusätzlich nach Verkehrsträgern unterschieden werden, wie etwa in Berlin: Für Bushaltestellen sind die Straßen- und Grünflächenämter der Bezirke zuständig, für U- und Straßenbahnen-Stationen die Verkehrsbetriebe – und das, obwohl zumindest der ÖSPV in Berlin in einer Hand liegt.

Dieses nicht nur für Außenstehende schwer verständliche Geflecht kann hier nicht für jedes Bundesland im Detail beschrieben werden. Die ausgewählten Beispiele illustrieren lediglich die Komplexität des ÖSPV-Systems, das wiederum nur einen Teil des öffentlichen Verkehrssystems darstellt.

Trotz der komplexen Zuständigkeiten unterstützen die Bundesländer den Um- und Ausbau von Haltestellen des ÖSPV mit Geld. Fast alle Länder investieren Mittel aus diversen Landesförderprogrammen in diesen Bereich, manche auch Bundes- (GVFG und RegG) und EU-Mittel (EFRE).

Allerdings dürfte den Kommunen, den Ländern und dem Bund nicht genau bekannt sein, wieviel Geld sie zur Verfügung stellen müssten, damit alle Haltestellen barrierefrei ausgebaut werden können. Eine Datengrundlage zum aktuellen Stand fehlt vielerorts (s. auch Kapitel 3.5). Zwar haben die meisten Länder angekündigt, ein Kataster zur Ausstattung von Haltestellen aufzubauen, doch die Daten-Erfassung ist derzeit (April 2023) noch nicht abgeschlossen.



Lediglich der Großraum Bremen und der Landkreis Vorpommern-Greifswald verfügen über vollständige Haltestellenkataster bzw. -datenbanken für alle Verkehrsträger des ÖPNV und können den Fahrgästen detaillierte Informationen zur Barrierefreiheit zugänglich machen.

Der Zugriff auf solche Daten würde die Mobilität besonders von Menschen mit Beeinträchtigungen erheblich erleichtern. Leider ist nicht bekannt, ob die Bundesländer, die Haltestellenkataster aufbauen wollen, ihre Daten allgemein verfügbar machen oder ob sie nur intern für Projekte zur Barrierefreiheit genutzt werden sollen. Laut § 3a Abs. 1 PBefG sind Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträger aller-

dings dazu verpflichtet, Daten zur Barrierefreiheit von Bahnhöfen und Haltestellen über den Nationalen Zugangspunkt für Mobilitätsdaten bereitzustellen.

### **Lückenhafte Daten – fehlende Haltestellenkataster**

In jedem Fall ist die Erhebung aller Haltestellen und ihrer Ausstattung grundlegend – für die Aufgabenträger, um einen Überblick über barrierefrei auszubauende Haltestellen zu bekommen und den Finanzbedarf abzuschätzen; für die Allgemeinheit, um leichter an Informationen zu Barrieren an Haltestellen zu kommen.

## **Raum Bremen: Der vollständigen Barrierefreiheit auf der Spur**



Der Träger des ÖPNV im Großraum Bremen, zvbN, musste nach der Novellierung des PBefG zum 1. Januar 2013 wie die meisten anderen Aufgabenträger den regionalen Nahverkehrsplan anpassen. Nötig wurde dies, da das PBefG seitdem die vollständige Barrierefreiheit des ÖPNV bis zum 01. Januar 2022 vorschrieb. Der Begriff wurde jedoch bislang nicht konkretisiert. Eine genaue Definition ist allerdings notwendig, um den barrierefreien Ausbau organisatorisch und finanziell abzusichern.

Der zvbN hatte daher ein **Gutachten** zur Umsetzung der vollständigen Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV beauftragt (STUVA 2021).

Dieses empfahl, den Begriff eher eng auszulegen, u.a. auf Basis von § 4 BGG. Daraufhin beschrieb der zvbN neue, sehr konkrete Barrierefreiheits-Standards für Fahrzeuge, Haltestellen, bedarfsgesteuerte Verkehre und Fahrgastinformationen. Diese Standards sollen Grundlage für künftige Ausschreibungen sein (ebd.).

Parallel dazu führte der zvbN mit Unterstützung des neuen Haltestellenkatasters eine **Bestandsaufnahme aller ÖSPV-Stationen** durch und wertete deren derzeitige Ausstattung aus, um Vorhaben nach Dringlichkeit ordnen zu können (Klopf/Korte 2022).

Inzwischen hat er ein langfristiges Ausbauprogramm für alle Haltestellen geplant und mit Geld und Personal ausgestattet. Ziel ist es, die vollständige Barrierefreiheit 2045 zu erreichen. Mit diesen Vorstößen ist Bremen und sein Umland anderen Regionen deutlich voraus, auch wenn die Umsetzung der neuen Standards gerade erst begonnen hat.

## Fahrzeuge (SPFV, SPNV, ÖSPV)

Wer für Beschaffung, Finanzierung und Einsatz von Personenzügen – und damit auch für deren Barrierefreiheit – zuständig ist, unterscheidet sich nach Verkehrszweck. Für den Fernverkehr sind die jeweiligen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) verantwortlich. Abgesehen von einer Übergangsfrist sind seit 2015 die Vorgaben der TSI PRM einzuhalten, wenn Züge neu beschafft oder modernisiert werden (Re-Design). Die DB als größter Anbieter im Bahnverkehr hat die Vorgaben in passende Kriterien für die Fahrzeuggestaltung gegossen. Deren Inhalt ist mit der Begleitenden Arbeitsgruppe zum Programm der Deutschen Bahn AG abgestimmt und steht unter anderem in den Anlagen 1a und b des 4. Programms zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG (DB 2021). Ausschlaggebend für den Fernverkehr (SPFV) ist die Anlage 1a. Darin sind TSI PRM-gemäße Re-Designs und Neuentwicklungen beschrieben, die Menschen mit Mobilitätseinschränkungen die Nutzung der Bahn erleichtern.

Im **Schiene**personennahverkehr (SPNV) hingegen legen die von den Ländern bestimmten Aufgabenträger in den Ausschreibungen fest, welche Merkmale die Züge auf ihren Linien haben müssen. Die Finanzierung der Züge erfolgt in der Regel über einen Verkehrsvertrag, den ein Aufgabenträger mit dem EVU schließt, das den Zuschlag bekam. In den meisten Fällen ist dann das EVU für die Beschaffung der Fahrzeuge verantwortlich. Einige Länder wie Thüringen oder Hamburg unterstützen die Finanzierung mit Regionalisierungsmitteln.

Auf der anderen Seite gibt es Aufgabenträger mit eigenen Fahrzeugpools, aus denen die EVU die Züge für den Betrieb pachten.

Wie Fernverkehrszüge müssen auch re-designte oder neu beschaffte Regionalzüge seit 2015 die Vorgaben der TSI PRM einhalten. Auch hier hat die DB Standards für ihre Fahrzeuge festgelegt, die in der Anlage 1b zum 4. Programm zur Barrierefreiheit der DB AG ausgeführt sind. Den Aufgabenträgern steht es allerdings offen, weitergehende Anforderungen an die Ausstattung der Züge festzulegen.

Im ÖSPV, also im öffentlichen Verkehr mit Bussen, Straßen- und U-Bahnen sowie On-Demand-Angeboten, geben die von Kommunen und Landkreisen bestimmten Aufgabenträger die Merkmale der Fahrzeuge in lokalen Nahverkehrsplänen, Ausschreibungen und Verkehrsverträgen vor. Als Rechtsgrundlage dienen hier die Regelungen aus den Landesnahverkehrsgesetzen, meist abgeleitet aus dem PBefG und den Landesgleichstellungsgesetzen. Das PBefG verpflichtet Aufgabenträger, Nahverkehrspläne zu erstellen und die Belange von Menschen mit Behinderungen zu berücksichtigen. Da es für den ÖSPV keine europaweit einheitlichen Normen wie die TSI PRM für den Schienenverkehr gibt, variiert die Auslegung von Barrierefreiheit zwischen den Aufgabenträgern (mehr dazu im Abschnitt Personal und Verwaltung unter Definitionsunsicherheit).

Fahrzeuge für den lokalen Verkehr werden von den Verkehrsunternehmen finanziert und in den meisten Fällen von den Ländern bezuschusst. Zuschüsse können die Unternehmen meist unter Maßgabe von Landesförderprogrammen beantragen. In Einzelfällen werden auch Mittel des Bundes und der EU zur Erneuerung des Fahrzeugparks verwendet.

### Kein Durchkommen mit dem Rolli

Noch immer ist es Menschen mit Mobilitätseinschränkungen in den meisten Fällen nicht möglich, in Fernzüge selbstständig ein- oder auszusteigen. Um alle Menschen selbstbestimmter mobil zu machen, müssen solche Züge neu entwickelt werden. Das TSI PRM-gemäße Re-Design und die derzeitige Entwicklung neuer Modelle sind Schritte in die richtige Richtung, auch wenn sie zu spät kommen. Denn noch immer bereiten Fernzugreisen besonders Menschen im Rollstuhl Probleme: In manche Baureihen passen nur Rollstühle mit einer Höchstbreite von 70 cm. Um so etwas zu vermeiden, müssen Menschen mit Behinderung bei Neuentwicklungen unbedingt frühzeitig beteiligt werden.



## Eine App – drei Funktionen: Navigationshilfe für blinde Menschen

Ein Beispiel für eine gelungene Integration von Fahrplanauskunft, Ticketbuchung und Service für Menschen mit Sehbehinderung oder Sehbeeinträchtigung bietet die Mobilitäts-App „**fahrtwind**“ im Kreis Unna. Sie besitzt neben den üblichen Funktionen eine Sprachsteuerung als Navigationshilfe und eine Vorlesefunktion für einfahrende Busse. Selbst das Haltesignal lässt sich mit der App auslösen.

Übrigens: Für die Entwicklung solcher Lösungen für integrierte Fahrgastinformations- und Ticketingsysteme können Fördermittel vom Bund beantragt werden. So unterstützt das Verkehrsministerium digitale Mobilitätsplattformen mit den Förderprogrammen Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV (BMDV 2023a) und mFUND. Letzteres steht dieses Jahr unter dem passenden Motto „Mobilität für alle: Open Data für einen inklusiven Verkehrssektor“ (BMDV2023b).



## Fahrgastinformationssysteme und Ticketing

Auch im weiten Feld der Apps, Websites und Informationssysteme sind die Zuständigkeiten für barrierefreie Produkte nicht eindeutig. Es kommt immer auf den einzelnen Baustein und seine Funktion an. Im Idealfall werden Lösungen entwickelt, die mehrere Funktionen miteinander verknüpfen. Dazu ist allerdings die Kooperation mehrerer Bereiche des öffentlichen Verkehrs (ÖV) bzw. verschiedener Sparten eines Unternehmens notwendig. Über Jahre hinweg haben sich parallele Strukturen entwickelt, die sich wegen Pfadabhängigkeiten oft nur schwer in einem gemeinsamen Rahmen vereinen lassen. Beispiel dafür ist die App-Landschaft der DB. Sie betreibt für Fahrplanauskünfte und Ticketbuchungen die **App DB Navigator** und hat mit der **App DB Bahnhof live** eine weitere Anwendung, über die sich Abfahrtszeiten abrufen lassen – im Gegensatz zum Navigator aber fokussiert auf eine Echtzeit-Liste der Abfahrten von einem bestimmten Bahnhof. Darüber hinaus ist es möglich, mit der Bahnhofs-App zu prüfen, ob der Zugang stufenfrei und welcher Aufzug in Betrieb ist.

Für Vielfahrer\*innen gibt es zusätzlich die **Bahn-Bonus-App**, um Bonuspunkten zu verwalten und einzulösen.

### Zu viele Apps für wenige Funktionen

Vorteilhafter wäre es, diese drei Apps in einer einzigen zusammenzufassen, um die unübersichtliche App-Flut einzudämmen und Fahrgästen im Sinne des universellen Designs Auskünfte, Dienste und Buchungsfunktionen aus einer Hand anzubieten.

## Personal und Verwaltung

### Ausnahmen von Regelungen zur Barrierefreiheit aus Geld- und Personalmangel

Wir haben bereits erläutert, dass zahlreiche Aufgabenträger in ihren Nahverkehrsplänen Ausnahmen vom vollständig barrierefreien ÖPNV bis 2022 benannt und begründet haben. Die meisten Begründungen stellten auf Geld- und Personalmangel ab. Darüber hinaus gibt es einzelne Aufgabenträger, die ihre Nahverkehrspläne nicht auf die Belange von in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen angepasst haben – wie es in § 8 Absatz 3 PBefG vorgeschrieben ist. Sanktionen wegen Missachtung des PBefG verhängen die Länder gegen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in der Regel jedoch nicht.

An dieser Stelle lohnt ein Blick auf die Frage, was die Länder bzw. Aufgabenträger als das derzeit drängendste Problem bei der Umsetzung der Barrierefreiheit betrachten. Flächenländer wie Stadtstaaten beklagen unisono einen Personalengpass auf kommunaler und auf Landesebene. Konkret fehlten Beschäftigte in Behörden, Planungsbüros und im Baugewerbe. Besonders ziehe, so die Rückmeldung aus Bremen, Planung und Umsetzung von Bahnprojekten in die Länge.

Damit die Vorgaben zur Barrierefreiheit umgesetzt werden können, braucht es in den genannten Bereichen dringend eine Einstellungsoffensive.

### Mangelnde Unterstützung des Bundes für den Ausbau kleiner Stationen

Besonders die ländlich geprägten Bundesländer Thüringen und Sachsen-Anhalt bemängeln fehlende Mittel vom Bund für den barrierefreien Ausbau von kleinen und mittleren Bahnstationen. Ländliche Regionen hatten in der Vergangenheit vom Förderprogramm ZIP profitiert, das den Fokus auf kleinere Bahn-Stationen legte (s. Abschnitt Bahnstationen). Seit das Projekt auslief, gibt es keine adäquate Nachfolge und so bleibt kleineren Zughaltn nichts anders übrig, als sich hinten in der Schlange der zu sanierenden Stationen anzustellen.

Hier braucht es ein Förderinstrument, das ideale Voraussetzungen für barrierefreie Mobilität schafft, egal wo die Reise startet. Das würde nicht nur die Lebensqualität auf dem Land verbessern – es wäre auch ein wichtiges Zeichen, dass die Rechte von Menschen mit eingeschränkter Mobilität tatsächlich umgesetzt werden.

### Definitions-Unsicherheit

Wir haben bereits skizziert, dass die fehlende Definition Begriffs „vollständige Barrierefreiheit“ im PBefG Probleme aufwirft – sie setzen sich in seiner Anwendung fort. So ist aus dem Thüringer Infrastrukturministerium der Hinweis zu vernehmen, dass der Maßstab für Barrierefreiheit unter den Ländern und Aufgabenträgern durchaus variieren könne. Die DB hat hingegen ihre eigenen Kriterien zur Beurteilung von Barrierefreiheit entwickelt.





## Aufzug-Störungen in Echtzeit

Defekte Aufzüge sind fast schon ein Symbolbild für den Stand der Barrierefreiheit: Theoretisch gut, praktisch nicht nutzbar. Damit Nutzer\*innen der Öffis nicht am Bahnhof vor dem defekten Aufzug stehen, sondern solche Unwägbarkeiten bereits vor Reiseantritt checken können, bieten einige Verkehrsverbände automatisierte Infos zu Aufzugsausfällen.

So bietet der Hamburger HVV eine **Karte seines Streckennetzes** mit Aufzuginfos in Echtzeit, und in Berlin listet das Projekt **BrokenLifts** kaputte Fahrstühle auf, aktualisiert im Viertelstundentakt. Zusätzlich meldet das Stadtradio des rbb jeden Morgen um 10:30 Uhr Aufzugstörungen bei den Berliner Öffis – als Teil der Verkehrsnachrichten.

Deutlicher formuliert es der Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (zvbN) in seinem Gutachten zur vollständigen Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV:

**„Der mit Novellierung des PBefG eingeführte, unbestimmte Rechtsbegriff einer ‚vollständigen Barrierefreiheit‘ wurde bisher weder vom Gesetzgeber selbst noch durch Rechtsprechung konkretisiert, bedarf aber für die praktische Planungsarbeit und Umsetzung der Konkretisierung“ (STUVA 2021: 8).**

Auch Bayern beurteilt die Rechtsgrundlage und weitere Vorgaben für Barrierefreiheit als durchwachsen. Das lässt darauf schließen, dass der Begriff einen zu großen Interpretationsspielraum hat und einer klareren Definition bedarf, um Rechtssicherheit zu schaffen.

### Kommunikationshürden/fehlende Hauptverantwortliche

Darüber hinaus verlaufe die Kommunikation zwischen Ministerien und der DB nicht optimal, gibt Bayern zur Kenntnis. So gebe es je nach Konzernsparte der DB, hier DB Regio, DB Fernverkehr und DB Netz, verschiedene Ansprechpartner\*innen zur Barrierefreiheit und keine koordinierende Person. Das erschwere Arbeitsabläufe und binde Ressourcen, die für eine schnellere Realisierung der Barrierefreiheit gebraucht würden.

**„Es sind letztlich unterschiedliche Akteure – staatlich und privat – beim Thema Mobilität mitverantwortlich. Hier braucht es vor allem eine klar koordinierte Abstimmung.“**

Holger Kiesel, Behindertenbeauftragter der Bayerischen Staatsregierung



# Was tun?

Die Umstände, unter denen Barrierefreiheit umgesetzt werden soll, müssen sich dringend bessern – damit große Teile der Gesellschaft möglichst rasch ihr Recht auf Gleichbehandlung wahrnehmen können und die Lebensqualität für alle steigt. Konkret in Bezug auf die Verwaltung und die Umsetzung der Barrierefreiheit von Verkehrsstationen und Fahrzeugen braucht es:

- Eine klare, detaillierte Definition von Barrierefreiheit für den ÖSPV ohne nennenswerten Interpretationsspielraum
- Eine Personaloffensive in Behörden, Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen, Planungsbüros und in der Bauindustrie speziell für den barrierefreien Ausbau des ÖV
- Ein Kataster mit öffentlich abrufbaren Ausstattungsmerkmalen aller ÖV-Haltestellen in Deutschland
- Mehr Mittel für den barrierefreien ÖV-Stationsausbau, insbesondere im ländlichen Raum mit vielen, schwach frequentierten Haltestellen und Bahnhöfen
- Klare und einfache Kommunikationsabläufe zwischen Behörden, Infrastruktur- und Verkehrsunternehmen und der Bauwirtschaft sowie zentrale Ansprechpartner\*innen zum Thema Barrierefreiheit
- Sanktionen, wenn Vorgaben zur Barrierefreiheit missachtet werden
- Barrierefreie und übersichtliche Informations- und Buchungssysteme für den ÖV, gespeist mit Daten aus dem Haltestellenkataster und mit integrierten Serviceangeboten für Reisende mit und ohne Behinderung
- Eine intensive und ernsthafte Beteiligung von Menschen mit eingeschränkter Mobilität in der Verkehrsplanung sowie bei der Konzeption und dem Bau neuer Fahrzeuge für den ÖV

## → Beteiligung

Verkehrsplanung orientiert sich nach wie vor hauptsächlich an Menschen, die auf dem Weg zur Arbeit allein unterwegs sind und keine Behinderung haben. Viele andere Gruppen und ihre Mobilitätsbedürfnisse, wie Menschen mit Mobilitätseinschränkungen und Menschen die Kinder oder ältere Menschen auf ihren Wegen begleiten, werden bei der Planung zu wenig berücksichtigt, sodass sie im Alltag auf viele Barrieren stoßen, die von den Verkehrsplaner\*innen nicht mitgedacht wurden.

Deshalb ist Diversität in der Mobilitätsplanung so wichtig. Sie sollte durch partizipative Verfahren gerade auf kommunaler Ebene genutzt werden, um inklusive, barrierefreie und nutzerzentrierte Ansätze zu stärken. Betroffene und Behindertenverbände müssen daher von Anfang an in die Prozesse einbezogen werden, um Mobilität für alle zu ermöglichen.

Die größte Expertise zur Barrierefreiheit haben Menschen mit Behinderung, die darauf angewiesen sind und am besten beurteilen können, welche Standards und Maßnahmen sie brauchen. Allerdings sind sie nicht automatisch Expert\*innen auf diesem Feld. Denn wie sich in den letzten Kapiteln gezeigt hat, ist die Lage kompliziert:

- **die Bedarfe behinderter Menschen sind höchst unterschiedlich;**
- **der Rechtsrahmen enthält eine Vielzahl von Regelungen;**
- **es sind zahllose Akteure mit unterschiedlichen Zuständigkeiten beteiligt.**

Zudem sind behinderte Menschen und ihre Vertretungen auch gefragt, wenn es um öffentliche Gebäude geht, um Regelungen zu Gesundheit, Bildung, Digitalisierung usw. So gaben die Landesbeauftragten für die Menschen mit Behinderung an, lediglich 5 bis 15 Prozent ihrer Zeit der Mobilität widmen zu können.

Doch die Einbindung über Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte und über die Behinderten- und Sozialverbände ist wichtig. Das PBefG schreibt sie für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen vor und auch für andere Bereiche ist sie die Regel – verankert z.B. in den Landesgesetzen für den Nah- und Regionalverkehr sowie zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung.

Auf Landesebene gibt es Beauftragte, die teils bei der Landesregierung, teils beim Landtag angesiedelt sind – mit einem kleinen Mitarbeiterstab. Hinzu kommen Landesbehindertenbeiräte mit unterschiedlichen Bezeichnungen.

Auf Kreis- und Gemeindeebene läuft es sehr unterschiedlich. In den meisten Bundesländern sind Beauftragte bzw. Beiräte nicht verpflichtend. In Sachsen etwa scheiterte die Pflicht 2019 am Widerstand der Kommunen, denen aber auch kein Geld dafür angeboten wurde. Daher gibt es auf Kreisebene meist Beauftragte oder sogar Beiräte, in kleineren Kommunen jedoch oft nicht. Dort wird diese Aufgabe häufig auch im Ehrenamt übernommen – oft auch von Nicht-Betroffenen. Teils übernimmt dies auch ein\*e Vertreter\*in eines Behinderten- oder Sozialverbandes, wenn ein solcher vor Ort aktiv ist – oft zusammen mit der Rolle der Seniorenbeauftragten.

Mehr Beteiligung gibt es zum Beispiel, wenn der oder die Beauftragte oder ein Beiratsmitglied in den Aufsichtsrat von Nahverkehrsunternehmen oder Verbänden berufen wird. Dort lässt sich einiges bewirken, und der Posten wird vergütet.

Auf Bundesebene gibt es den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen – derzeit Jürgen Dusel, der für uns dankenswerterweise das Grußwort geschrieben hat. Er hat einen kleinen Mitarbeiterstab und ist im regelmäßigen Austausch mit dem Deutschen Behindertenrat (DBR), in dem Sozialverbände, Behindertenverbände und Selbsthilfegruppen vertreten sind. Auf Bundes- und Landesebene betrifft die Beteiligung auch die Gesetzgebung: Fertige Gesetzentwürfe werden dabei oft mit kurzer Frist und der Bitte um Stellungnahme an Verbände und Beiräte geschickt. Oft sind diese Texte nicht barrierefrei, sodass sie zum Beispiel für eine blinde Kollegin vom Verband selbst noch zugänglich gemacht werden müssen. Im besten Fall kann auch nur auf Details im Text Einfluss genommen werden.

## Beteiligung bei der Bahn

Beteiligung auf Bundesebene gibt es zudem bei der Bahn mit der „begleitenden Arbeitsgruppe zum Programm der Deutschen Bahn AG“. Die 22 Mitglieder sind Vertreter\*innen von Behinderten- und Sozialverbänden, der Bundesfachstelle für Barrierefreiheit, des Sozial- und Verkehrsministeriums sowie des Eisenbahnbundesamtes (DB 2021, Anlage 7).

Die Bewertungen von Mitgliedern der Arbeitsgruppe zu dieser Einbindung gehen weit auseinander. Einerseits ist es eine individuelle Frage der Einschätzung, ob das Glas schon halb voll oder noch halb leer ist. So halten manche die Beteiligung zwar für ungenügend, honorieren aber auch (kleine) Verbesserungen. Andere beklagen, dass sie nur Info-Charakter hätte, Mitgestaltung nicht möglich sei und bezeichnen sie als Alibi-Veranstaltung (Scheinpartizipation).

Bei der Bahn läuft es zudem projektbezogen unterschiedlich, weil verschiedene Konzernteile und auch Hersteller beteiligt sind. Neue Züge bekam die Arbeitsgruppe teilweise erst zu sehen, als sie bereits fertig waren; Änderungswünsche konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Dies betrifft z.B. die Nachbestellungen des ICE 3neo mit zu schmalem fahrzeuggebundenen Hublift. Besser lief es beim ICE L, der einen niveaugleichen Einstieg hat – leider kommt er nur auf wenigen Strecken zum Einsatz, weil er nur 220 km/h schafft. Von Anfang an einbezogen ist die Arbeitsgruppe bisher bei der Entwicklung der neuen Hochgeschwindigkeitszüge HGV 3.0.

Beklagt wird auch, dass in solchen Runden immer wieder „bei Null angefangen“ werden müsse. Es sei frustrierend, immer wieder auf die Bedeutung eines niveaugleichen Einstiegs oder von Redundanzen hinzuweisen (z.B. zwei erreichbare barrierefreie Universaltoiletten im Zug). Zentrale Prinzipien und grundlegende Standards sollten doch inzwischen selbstverständlich sein.

## Ungenügende Strukturen

Im Ansatz sind die Strukturen also da, um Interessen und Expertise der Betroffenen auf den unterschiedlichen Ebenen einzubringen. Trotzdem sind sie ungenügend. Dies liegt zum einen an zu wenig Geld und Personal. Im Ehrenamt lassen sich viele Prozesse kaum von der ersten Planungsphase bis zum Abschluss begleiten. Und auch Hauptamt-

liche sind damit oft überfordert. Hilfreich wäre es, wenn sie zumindest ein Budget hätten, mit dem sie Beratungsdienste oder Gutachten in Auftrag geben könnten. Ansonsten hängt die Barrierefreiheit viel zu sehr am (ehrenamtlichen) Engagement einzelner Personen. Wenn eine Verwaltung sensibilisiert ist und den Anspruch hat, Projekte wirklich barrierefrei zu gestalten, bezieht sie Beauftragte und Beiräte frühzeitig ein. Ist dies nicht der Fall, gestaltet sich die Arbeit für Barrierefreiheit oft als Kampf gegen die Verwaltung und bindet unnötig Kräfte. Ursache ist häufig ein Personalmangel auch in der Verwaltung: Mehr Vorgaben und Wünsche von außen erfordern mehr Planungsaufwand und Fachwissen.

**„Die Zusammenarbeit von Bund und Land mit den kommunalen Interessenvertretungen funktioniert gar nicht. In den niedersächsischen Kommunen läuft alles ehrenamtlich, obwohl dort hochkarätig ausgebildete Menschen sitzen. Hier liegt ein unglaubliches Potenzial brach: Diese Menschen wissen aus eigener Praxis, wo die Bedarfe sind und haben oftmals auch Lösungsvorschläge. Allerdings fließen die selten praxistauglich in die aktive Arbeit ein. Dafür müssen die vorhandenen verantwortlichen Stellen arbeitsfähig ausgebaut werden und vor allem im ständigen Austausch mit den Praktikern stehen – Senioren, Frauen mit Kindern, Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen – bevor etwas geplant und umgesetzt wird. Trauen Sie uns etwas zu!“**

Monika Nölting, Sprecherin des Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen (Zusammenschluss aller kommunalen Behindertenbeiräte und -beauftragten)



## Übergangslösung: Begleitservices

Einige Verkehrsverbünde bieten einen Begleitservice, um Menschen mit Behinderung dort zu unterstützen, wo Barrieren ihre selbstständige Mobilität behindern. Die Begleitung ist kostenlos und wird in der Regel individuell geplant – so kann eine Begleitung von der Wohnungstür bis zum Reiseziel ermöglicht werden. Das Angebot gibt es beispielsweise im Berliner Stadtgebiet (**VBB Bus & Bahn-Begleitservice**), in und um Saarbrücken (**mobisaar-Lotsenservice**) oder in München (**Bus und Bahn Begleitservice**).

Teilweise geht die Beteiligung nur so weit, wie gesetzlich unbedingt nötig. So muss Förderanträgen z.B. in Brandenburg eine Stellungnahme der Beauftragten beiliegen, damit diese überhaupt bearbeitet werden. An sich eine gute Regelung. Allerdings gibt es Fälle, in denen die Stellungnahme nicht oder kaum beachtet wird und eine weitere Beteiligung nicht stattfindet. Und am Ende wird oft gar nicht überprüft, ob z.B. eine neue Haltestelle alle Standards zur Barrierefreiheit erfüllt.

Manchmal liegt es auch an einer anderen Behörde, wenn Barrierefreiheit nicht umgesetzt wird. So muss die Innenbehörde in Hamburg alle Maßnahmen, die die Verkehrsbehörde für den Straßenraum plant, noch anordnen. Hier wird dann gestrichen, was nicht von den oft überholten Vorgaben des Straßenverkehrsgesetzes und nachgelagerter Verordnungen und Normen gedeckt ist – die „Flüssigkeit des Verkehrs“ hat dann Vorrang vor der Barrierefreiheit. Oder es ist die Behörde für Denkmalschutz, die einen barrierefreien Umbau verhindert.

Trotz aller Gesetze und Standards ist Barrierefreiheit in der Praxis kein einklagbares Recht, und andere Rechtsgüter wie der Denkmalschutz werden oft als Gegenargument angeführt. Würde Barrierefreiheit als Menschenrecht ernstgenommen, würde kein zentraler Umsteigeplatz mehr so mit Kopfstein

gepflastert, dass fast alle Normen zur Barrierefreiheit übergangen werden. Stattdessen müsste der Denkmalschutz einen Vorschlag unterbreiten, wie sich taktile Elemente und rollstuhl-taugliches Pflaster ins historische Stadtbild einfügen ließen. So wäre ein Kompromiss etwa bei der Farbgestaltung denkbar.

### Echte Mitbestimmung und Kompetenzaufbau

Es ist viel zu unklar definiert, was mit Beteiligung genau gemeint ist. Eine echte Mitbestimmung gibt es in den wenigsten Fällen. Hierzu müsste klar sein, in welchen Fällen ein Einspruch aufschiebende Wirkung oder sogar Vetofunktion hätte. Auch Strafgebühren wären denkbar, wenn Standards und Einwendungen ignoriert werden. Dafür müsste die Unabhängigkeit der Beauftragten und Beiräte gesichert sein, was auch mehr Geld und Personal miteinschließt. Denn der Druck ist groß bei Projekten, bei denen Barrierefreiheit teuer ist oder der Denkmalschutz im Fokus steht.

Eine große Unterstützung für die fachliche Arbeit und Unabhängigkeit können auch Fachstellen oder Kompetenzzentren sein. Denn für eine profunde Bewertung von Projekten ist immer wieder technisches, juristisches oder auch wirtschaftliches Spezialwissen erforderlich. Eine unabhängige Fachstelle kann Beauftragte und Beiräte dabei unterstützen und gleichzeitig direkter Ansprechpartner für Verwaltung und Unternehmen sein.

Eine solche Fachstelle gibt es zum Beispiel seit 2019 in Hamburg und ist in Niedersachsen im Aufbau. Das „Kompetenzzentrum für ein barrierefreies Hamburg“ wird von drei Verbänden getragen und vom Land finanziert. Es hat den Auftrag, unabhängig zu beraten, und ist damit eine wichtige Säule neben der Senatskordinatorin für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen und dem Landesbeirat zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Es trägt nach eigenen Aussagen wesentlich zur Sensibilisierung und Kompetenzerweiterung in Verwaltung und Unternehmen bei.

Die Arbeit der Beauftragten, Beiräte, Verbände und Fachstellen würde sich vereinfachen, wenn es bundeseinheitliche Standards gäbe. Dann bräuchte es z.B. keine landesspezifischen Leitfäden für Haltestellen und ähnliches. Ein gemeinsamer Pool von Handreichungen könnte z.B. von den Landesfachstellen gemeinsam erarbeitet werden.

## Eingaben und Klagen

Die Beauftragten sind auch Schnittstelle zwischen Bürger\*innen und Verwaltung bzw. Unternehmen. Sie erhalten viele Eingaben von Bürger\*innen und Verbänden und haben die Möglichkeit, Stellungnahmen bei Kommunen, Zweckverbänden, der Bahn und anderen Stellen einzufordern. Dies ist laut einiger Beauftragter zumindest ein Instrument zur Sensibilisierung und würde oft etwas bewegen.

Die betroffenen Bürger\*innen und Interessenvertretungen können sich natürlich auch an die Verkehrsunternehmen, Verbände und Aufgabenträger direkt wenden. Der Umgang mit diesen Eingaben ist jedoch sehr unterschiedlich.

Ein weiterer Weg, sich Gehör zu verschaffen, sind Klagen. Individuelle Klagen auf Schadensersatz sind möglich, der Prozess ist aber lang und der Erfolg fraglich. So kann man etwa auf Schmerzensgeld klagen, wenn die einzige Behindertentoilette im Zug kaputt war oder der Hublift trotz Anmeldung nicht bereitstand. Da sich die Deutsche Bahn auf die unzureichenden Vorgaben der TSI PRM berufen kann, laufen allerdings viele Forderungen ins Leere.

Dieser Weg wird kaum aus persönlichen Gründen beschritten, sondern er hilft – unterstützt von Verbänden – dabei, Missstände aufzuzeigen und Druck aufzubauen. Bezogen auf die Bahn gab es ein Programm der Organisation Refund Rebell ([Link](#)), das allerdings wegen fehlender Finanzierung eingestellt werden musste. Als Ergebnis dieser Klagen gibt es seitens der DB AG inzwischen immerhin eine Tabelle mit vereinheitlichten Entschädigungen. Viele kritisieren, dass wirkungsvolle Verbandsklagen nicht möglich sind. Sie mahnen eine Änderung des BGG an, die Verbänden ermöglichen würde, zum Beispiel die Beseitigung von Barrieren einzuklagen. Derzeit sind nur sogenannte Feststellungsklagen möglich, aber keine Leistungsklagen.

Die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL) verklagt derzeit die Bundesrepublik Deutschland: In ihrer Rolle als Anteilseignerin müsse sie auf die DB AG einwirken, Reisende mit Behinderung zu jeder Zeit im Fernverkehr zu befördern – sofern diese sich angemeldet haben. Dieser Klageweg konnte allerdings erst beschritten werden, nachdem eine Schlichtung offiziell gescheitert war. Ein langer Prozess, der seit 2017 läuft (Website dazu: [jederzeitmitbahn.de](#)).

## Was tun?

**Zur Beteiligung von Menschen mit Behinderung gibt es viele Strukturen auf allen Ebenen. Damit ihre Rechte und Interessen wirklich ernst genommen werden, müssen diese Gremien echte Mitbestimmungsrechte bekommen. Zudem brauchen sie mehr Geld und Personal, um sich in alle relevanten Prozesse kompetent einbringen zu können und ihre Unabhängigkeit zu wahren. Personal und Kompetenz fehlen oft auch in Verwaltungen und Unternehmen. Beim barrierefreien Um- und Ausbau des öffentlichen Verkehrs braucht es viele Menschen für Planung, Bau und Betrieb. Diese müssen entsprechend sensibilisiert und geschult werden.**

## → Was ist auf Bundesebene zu erwarten?

Die Ampel hat sich in ihrem Koalitionsvertrag den Abbau von Barrieren mit einem „Bundesprogramm Barrierefreiheit“ zum Ziel gesetzt, welches mit „entsprechenden Förderprogrammen“ unterlegt sein sollte (S. 61). Die Prioritäten wurden dann jedoch anders gesetzt und im November 2022 nur die Bundesinitiative Barrierefreiheit vorgestellt: Alles etwas kleiner angelegt und vor allem ohne eigenständige Förderprogramme und Haushaltsmittel. In einem ersten Eckpunktepapier (BMAS 2022b) ist die Überarbeitung des BGG, des BFSG und des AGG angekündigt.

Im letzten Absatz finden sich die ernüchternden Sätze: „Alle hier aufgeführten Maßnahmen, die finanzielle Belastungen oder personelle Mehrbedarfe für den Bundeshaushalt zur Folge haben, sind nur umsetzbar, wenn eine Kompetenz des Bundes vorliegt und wenn sie innerhalb der betroffenen Einzelpläne bzw. im Politikbereich vollständig gegenfinanziert werden. Haushaltsverhandlungen werden dadurch nicht präjudiziert.“

Solange Verkehrsminister Wissing also nicht innerhalb seines Ressorts an anderer Stelle einspart, wird hier also leider nicht viel passieren – zumal er sich dabei auch noch auf die Länderkompetenz beim ÖPNV berufen kann.

Es gibt trotzdem positive Signale: Die Bundesinitiative rückt das Thema mehr ins Bewusstsein des Bundeskabinetts, und sie bündelt die Aktivitäten und Kompetenzen. Immerhin wurde ein eigenes Referat im federführenden Sozialministerium eingerichtet und ein Ausschuss auf Staatssekretärebene, in dem auch das Verkehrsministerium vertreten ist. Vorgesehen ist auch ein Beirat, in dem „Menschen mit Behinderungen, Länder und Kommunen, die Wirtschaft und die Arbeitnehmerseite und Forschende vertreten sein“ sollen. Die ersten Sitzungen von Staatssekretärsausschuss und Beirat standen zu Redaktionsschluss dieser Publikation gerade an.

Im Eckpunktepapier heißt es analog zum Koalitionsvertrag: „Die Ausnahmen im Personenbeförderungsgesetz vom Ziel, vollständige Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu erreichen, sollen bis zum Jahr 2026 abgeschafft werden.“ Und: „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.“ Diese Evaluation der Vorschriften verzögert sich, Ergebnisse sollen im Sommer vorliegen.

Offen ist auch, wie sich die Arbeit am Ausbau- und Modernisierungspaktes im Öffentlichen Personennahverkehr (AMP) weiterentwickelt. An diesem Prozess, der nach der Bundestagswahl begann, sind neben Bund und Ländern auch die Kommunen beteiligt. Bereits im Koalitionsvertrag hatten SPD, Grüne und FDP vereinbart, Qualitätskriterien und Erreichbarkeitsstandards für urbane und ländliche Räume festzulegen.

Inwiefern diese Standards auch für Menschen mit eingeschränkter Mobilität einen Mehrwert bieten werden, müssen die Beteiligten des AMP noch näher definieren. Das Thema der Zugänglichkeit ist nur kurz im Zwischenbericht der Arbeitsgruppen des AMP vom Oktober 2022 erwähnt. Dort heißt es zum Subziel 2.4: „Der Zugang zum ÖPNV und die Nutzung von Haltestellen und Fahrzeugen sind für alle Fahrgäste diskriminierungs- und barrierefrei möglich.“ (VMK 2022)



# Aktivismus durch Nutzung

## Kurz-Interview

**@DerFrankyman** ist mit seiner Frau **@ZauberBaerin** in den sozialen Medien bekannt und kämpft dort für mehr Barrierefreiheit beim Bahnfahren. In ihrem gemeinsamen Podcast **WIR-RAD-ANTRIEB** erzählen sie von ihren spannendsten Erlebnissen.

**Hallo Frank, wie beschreibst du euren Aktivismus?**

„Meine Frau ist Rollstuhlfahrerin. Mit ihr reise ich alle paar Tage mit der Bahn durch das ganze Land und immer wieder auch darüber hinaus. Durch unsere Präsenz kommen wir mit anderen Betroffenen und Interessierten, aber auch Mitarbeiter\*innen der Bahn ins Gespräch. Wir berichten darüber, wenn es richtig gut geht, aber auch wenn es richtig schief geht und praktizieren damit #AktivismusDurchNutzung. Unser Ziel ist es, dieses Jahr 100.000 Kilometer mit der Bahn zurückzulegen, Menschen für das Thema zu sensibilisieren und Öffentlichkeit zu schaffen. Und wir erleben tatsächlich hier und da schon kleine Verbesserungen.“

**Was sind im Moment die größten Barrieren?**

„Zunächst die mäßig barrierefreie und langwierige Anmeldung der Hilfeleistungen, insbesondere der Hublifteinsätze, um überhaupt in die ICEs rein und wieder rauszukommen. Per App geht das zum Beispiel überhaupt nicht und einen Live-Chat für Menschen mit Hörbehinderung gibt es auch nicht. Und immer wieder kommen Anmeldungen vor Ort im Zug oder am Bahnhof nicht an.“

So lange es keine stufenlose ICEs gibt, gilt es, die Probleme mit den Hubliften an den Bahnhöfen zu lösen: Diese dürfen nur vom Bahnhofspersonal bedient werden, das aber nicht immer anwesend oder geschult ist. Möchte man dann spontan einen früheren oder späteren Zug nehmen, geht das nicht. Es braucht eine Kopplung der Servicezeiten an die Fahrpläne!“

**Was wünschst du dir von der Deutschen Bahn?**

„Der ICE 4 wurde 2017 mit internen Hubliften vorgestellt, die es ermöglichen sollten, dass man auch spontan und unabhängig von diesen Servicezeiten fahren kann. Leider hat das Zugpersonal bis heute oft Probleme mit der Bedienung dieser komplizierten Lifte. Durch Routine und regelmäßige und bessere Schulungen könnte man dieses Problem lösen.“

Kurzfristig umsetzbar wäre unserer Meinung nach eine bessere Digitalisierung. Denn dabei haben wir immer wieder mit Problemen zu tun, die dafür sorgen können, dass wir eine Fahrt nicht antreten können, abbrechen müssen oder einen anderen Zug nehmen müssen. Langfristig würden wir uns komplett stufenlose ICEs wünschen, nahezu barrierefreie Bahnhöfe und Züge für alle, denn nur so gelingt eine Verkehrswende.“



Foto: Frank Cordes

# Zusammenfassung

Um herauszufinden, weshalb es mit der Barrierefreiheit nur schleppend vorangeht, haben wir neben der Recherche auch viele Gespräche mit Betroffenen und Verbänden geführt. Wir haben Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung ebenso befragt wie zuständige Stellen der Länder. Dabei haben sich fünf Hauptprobleme herauskristallisiert:

- 1. Die Rechtsgrundlage ist besonders wegen der vielen Ausnahmemöglichkeiten ungenügend. Die Weiterentwicklung von Definitionen und Standards wird zudem nur stark verzögert in die Gesetze von Bund und Ländern integriert. Verbindliche bundeseinheitliche Standards würden die Prozesse vereinfachen, Sanktionsmechanismen den Handlungsdruck auf die Akteure erhöhen und zu einer schnelleren Umsetzung beitragen.**
- 2. Projekte können oft nicht umgesetzt werden, weil finanzielle Mittel fehlen. Das Geld für den öffentlichen Verkehr ist insgesamt zu knapp bemessen. Deshalb wird oft auch bei der Barrierefreiheit gekürzt, obwohl es langfristig günstiger wäre, wenn Bauprojekte und neue Fahrzeuge gleich die absehbar steigenden Standards berücksichtigen würden.**
- 3. Ein weiterer Engpass ist häufig fehlendes und ungeschultes Personal in Verwaltung, Planungsbüros und Baufirmen. Eine ungenügende Beteiligung von Beauftragten, Beiräten und Verbänden kommt oft hinzu. Auch hier fehlen Geld und Personal sowie klar definierte Mitbestimmungsrechte.**
- 4. Ein weiteres Hindernis für die Barrierefreiheit ist die unklare Verteilung der Verantwortlichkeiten. Die Palette der Akteure ist breit gestreut: Von Bund, Land und Kommune über die Verkehrsverbände bis hin zur Privatwirtschaft. Dadurch ist die Abstimmung schwierig und zeitaufwendig und eine zielgerichtete Umsetzung kaum möglich.**
- 5. Darüber hinaus gibt es Interessenkonflikte: Ein altes Bahnhofsgebäude verlangt nach Denkmalschutz, ein Supermarkt neben der Haltestelle nach mehr Parkplätzen – die Ansprüche an den öffentlichen Raum sind vielfältig, eine Einigung nicht immer einfach.**

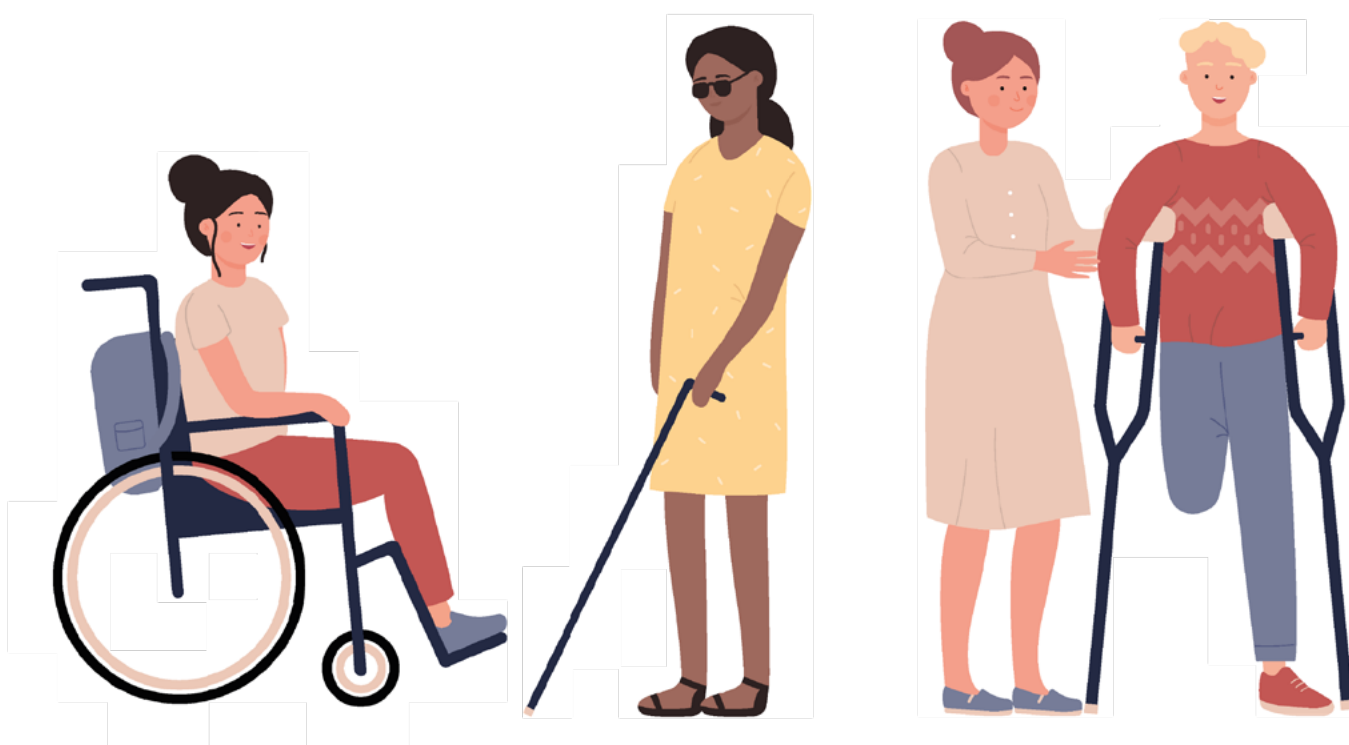


Die Kommunen brauchen mehr rechtlichen Spielraum, um die Mobilität so zu organisieren, dass alle Bedürfnisse den Gegebenheiten vor Ort entsprechend erfüllt werden. Gleichzeitig braucht die Verkehrspolitik klare, übergreifende und bundesweit gültige Ziele. Dafür müssen die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Kommunen sinnvoller verteilt werden. Der VCD hat dazu im Jahr 2022 den Entwurf eines **Bundesmobilitätsgesetzes** vorgelegt (VCD 2/2022).

Zu den übergreifenden Zielen zählt die Barrierefreiheit als Menschenrecht und die Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zu Letzterem hat eine Kommission 2019 Empfehlungen vorgelegt und die Bundesregierung Maßnahmen beschlossen. Die Maßnahmen umfassen unter anderem die Kapitel „Mobilität und Verkehrsinfrastruktur in der Fläche verbessern“ und „Barrierefreiheit in der Fläche verwirklichen“. Beides wird als entscheidend erachtet, um gleichwertige Lebensverhältnisse und eine inklusive Gesellschaft zu verwirklichen (Bundesregierung 2019).

Die zahlreichen Ausnahmen und Kann-Bestimmungen im Personenbeförderungsgesetz sind ein Resultat von Bund-Länder-Verhandlungen, bei denen das Geld eine entscheidende Rolle spielt. Mit ihnen gehen unterschiedliche Standards und Umsetzungsgrade einher. Solange Bund und Länder nicht bereit sind, der Barrierefreiheit Vorrang zu geben und das nötige Geld einzuplanen, wird es weiterhin auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauslaufen. Bundeseinheitliche Standards können realistischer Weise nur mit einer kräftigen Finanzspritze vom Bund erreicht werden.

Im Koalitionsvertrag stehen Ziele zur barrierefreien Mobilität, die Verhandlungen zum Ausbau- und Modernisierungspakt laufen und die Bundesinitiative Barrierefreiheit startet. Das bietet die Chance, jetzt die entscheidenden Weichen zu stellen.



# VCD-Forderungen

## 1. Standards zur Barrierefreiheit vereinheitlichen und weiterentwickeln

Die jeweils höchsten Standards müssen bundesweit verbindlich gelten – beim Um- und Ausbau von Infrastruktur, bei neuen Fahrzeugen sowie für Informationssysteme und Ticketing. Die Festlegung und Weiterentwicklung der Standards muss durch einen ernsthaften und transparenten Beteiligungsprozess erfolgen.

## 2. Bundesprogramm „Barrierefreier Öffentlicher Verkehr“

Um gemeinsam mit den Ländern einheitliche Standards zu setzen, sollte der Bund die damit verbundenen Mehrkosten bei neuen Aufträgen und beim Umbau des Bestandes mindestens zur Hälfte übernehmen.

## 3. Sanktionen einführen und Verbandsklagen ermöglichen

Die Nichtbeachtung verbindlicher Standards bei Bauprojekten, neuen Fahrzeugen und Informationssystemen muss sanktioniert werden. Verbände müssen das Klagerecht bei Missachtung der Standards und zur Beseitigung von Barrieren erhalten.

## 4. Beteiligung verbessern

Beauftragte, Beiräte und Verbände für Menschen mit Behinderung müssen besser und von Anfang an in die Planung einbezogen werden. Sie müssen mehr Geld und Personal sowie stärkere Rechte erhalten. Das Anhörungsrecht muss um echte Mitbestimmung und eine Kontrollfunktion mit Klagerecht erweitert werden.

## 5. Kompetenzaufbau unterstützen

Bundes- und Landesfachstellen müssen besser ausgestattet bzw. dort eingerichtet werden, wo sie noch fehlen. Als Beratungsinstanz und für den Wissenstransfer in Verwaltung und Unternehmen können sie eine Schlüsselrolle einnehmen. Sensibilisierung und Fortbildungen müssen gefördert werden.

## 6. Datengrundlage verbessern und Informationssystem aufbauen

Länder, Kommunen und Verkehrsverbände müssen dabei unterstützt werden, umfassende Daten zu Barrieren im öffentlichen Verkehr und Straßenraum zu erheben. Dazu gehören Informationen zur Barrierefreiheit von Bahnhöfen, Haltestellen und deren Umfeld sowie Echtzeitdaten zu Fahrzeugen, Verspätungen und Störungen. Ein zu förderndes Informations- und Ticketbuchungssystem muss darauf Zugriff haben, damit barrierefreie Verbindungen deutschlandweit bedarfsspezifisch gesucht und gebucht werden können. Die Daten sind zudem wichtig, um Handlungsbedarf und Fortschritt zur Barrierefreiheit sichtbar zu machen.

## 7. Bahn stärker in die Pflicht nehmen

Der Bund muss als Eigentümer der Bahn und über Gesetze und Verordnungen dafür sorgen, dass möglichst schnell alle Züge mindestens vier Rollstuhl-Plätze haben. Diese müssen an allen Haltepunkten stufenlos zugänglich sein. Es braucht einen schnelleren barrierefreien Umbau auch von kleineren Bahnhöfen – mit Priorisierung nach Fahrgastzahlen, Bedarfen und Entfernung zum nächsten barrierefreien Bahnhof. Die Mobilitätsservice-Zentrale (MSZ) muss jederzeit erreichbar sein und gewährleisten, dass Hublifte bedient werden, solange Züge fahren. Das Zug- und Bahnhofs-Personal muss aufgestockt und geschult werden.

## 9. Regeln für Taxen und Mietwagen anpassen

In allen Gemeinden muss eine Mindestzahl an barrierefreien Taxen zur Verfügung stehen, die Fahrgäste im Rollstuhl sitzend befördern können – auch als Ersatzverkehr, wenn die reguläre barrierefreie Verbindung ausfällt oder unterbrochen wird. Dafür braucht es konkretere Vorgaben im Personenbeförderungsgesetz sowie Anreize und Fördermittel für Umrüstung und neue Fahrzeuge.

## 8. Neue Mobilitätsangebote gleich barrierefrei konzipieren

Das betrifft Fahrzeuge zum Beispiel im On-Demand-Verkehr, aber auch digitale Informations- und Buchungssysteme. Nur so kann das große Potential erschlossen werden, das in diesen Angeboten für Menschen mit Behinderung gerade auf dem Land liegt.

## 10. Barrierefreie Wegekette auch auf europäischer Ebene anstreben

Die Bundesregierung muss sich für eine Angleichung der Bahnsteighöhen in Europa einsetzen, außerdem für einheitlich hohe Standards und für die Einführung eines Europäischen Schwerbehindertenausweises.



# Danksagung

Für diese Publikation haben wir viele Gespräche geführt und ausgewertet. Besonderer Dank geht dabei an Alexander Ahrens (Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V., ISL), Joachim Becker (Kompetenzzentrum für ein barrierefreies Hamburg), Bernhard Endres (Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter e.V., BSK), Jonas Fischer (Sozialverband VdK e.V.), Klaus Heidrich (Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V., ABiD) und Cécile Lecomte (Behindertengerechtigkeitsaktivistin) sowie Kirsten Meissner (Referentin des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen) .

Außerdem haben wir alle Behindertenbeauftragten der Länder mit einem langen Fragebogen angeschrieben und teils sehr ausführliche Antworten erhalten oder auch längere Gespräche geführt. Wir danken im Besonderen Janny Armbruster aus Brandenburg, Holger Kiesel aus Bayern, Matthias Rösch aus Rheinland-Pfalz und Michael Welsch aus Sachsen. Wir danken für weitere Zuarbeit aus Berlin und Niedersachsen vor allem Monika Nölting, Sprecherin des Niedersächsischen Inklusionsrates von Menschen mit Behinderungen. Von den anderen Landesbeauftragten haben wir nur kurze oder keine Antworten erhalten – meist mit der Rückmeldung, dass sie mit ihren vielen Aufgaben überlastet sind und daher leider keine Zeit haben. Auch das floss in unsere Einschätzung zu den Problemen der Beteiligung mit ein.

Wir bedanken uns für die offenen und aufschlussreichen Hintergrundgespräche mit der Deutschen Bahn und dem Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr sowie für die ebenso erkenntnisbringenden und ausführlichen schriftlichen Antworten auf unseren Fragebogen von der Berliner Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz, dem Landesministerium der Hansestadt Bremen für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau, der Hamburger Behörde für Verkehr und Mobilitätswende, dem Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, dem Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen, dem Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, dem Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein GmbH (NAH.SH) und der Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt GmbH (NASA).

Unser Dank geht außerdem an das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg, das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, das Ministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Tourismus und Arbeit des Landes Mecklenburg-Vorpommern und an das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung für die Unterstützung bei der Informationsbeschaffung.

# Quellen

**ad-hoc-AG** der BAG ÖPNV (2014): „**Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV**“. Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG. Erarbeitet durch eine ad-hoc-Arbeitsgruppe der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der kommunalen Spitzenverbände.

**Aguayo-Krauthausen, Raúl** (2023): Wer Inklusion will, findet einen Weg. Wer sie nicht will, findet Ausreden. Rowohlt Polaris, Hamburg.

**Aichele, Valentin** (2019): **Eine Dekade UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland.**, Reihe: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

**Aktion Mensch** (2022): **Inklusionsbarometer Mobilität 2022.**

**Aschenbrenner-Wellmann, Beate; Chiquerille, Julia; Geldner, Lea; Schnieders, Gerd** (2020): **Abschlussbericht:** Evaluation zum Stand der Barrierefreiheit in Fernlinienbussen und wissenschaftliche Begleitung der Meldestelle für barrierefreie Fernlinienbusse.

**BMAS** (2022a): Abschlussbericht Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung. Infas, Bonn.

**BMAS** (2022b), Bundesministerium für Arbeit und Soziales: **Eckpunkte: „Bundesinitiative Barrierefreiheit – Deutschland wird barrierefrei“**

**BMDV, Bundesministerium für Digitales und Verkehr** (2023a): **BMDV fördert sieben Innovationen mit Schwerpunkt im ländlichen Raum.**

**BMDV, Bundesministerium für Digitales und Verkehr** (2023b): **mFUND – Unsere Förderung für die Mobilität der Zukunft.**

**BMVI** (2017): **Nationaler Umsetzungsplan** der Bundesrepublik Deutschland zu den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität bezüglich der Zugänglichkeit des Eisenbahnsystems der Union für Menschen mit Behinderungen und Menschen mit eingeschränkter Mobilität (TSI PRM, VO (EU) 1300/2014).

**Bundesregierung** (2019): **Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.**

**BSK, Bundesverband Selbsthilfe Körperbehinderter** (o. J.): **Flixtrain.**

**BT-Drs. 19/24212, Bundestags-Drucksache** (2020): **Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage** der Abgeordneten Torsten Herbst, Frank Sitta, Oliver Luksic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP.

**BT-Drs. 20/3244, Bundestags-Drucksache** (2022): **Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage** der Abgeordneten Bernd Riexinger, Thomas Lutze, Dr. Gesine Löttsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE betreffend „Barrierefreiheit im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“.

**BT-Drs. 20/4301, Bundestags-Drucksache** (2022): **Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage** der Abgeordneten Sören Pellmann, Bernd Riexinger, Susanne Ferschl weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE betreffend „Barrierefreiheit der Bahnhöfe, Haltepunkte und Züge in Deutschland“.

**DB, Deutsche Bahn AG** (2020): **Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht 2019.** Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II.

**DB, Deutsche Bahn AG** (2021): **Das 4. Programm zur Barrierefreiheit der Deutschen Bahn AG.**

**Destatis** (2022): **Schwerbehinderte Menschen am Jahresende.** Statistisches Bundesamt.

**Diehl, Elke** (Hrsg.) (2017): Teilhabe für alle?! Lebensrealitäten zwischen Diskriminierung und Partizipation. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

**DIRM, Deutsches Institut für Menschenrechte** (2023): **Institut fordert umfassenden Nationalen Aktionsplan 3.0 in der nächsten Wahlperiode.**

**Endres, Bernhard** (2018): **Der Intercity 2:** Die zweite Generation.

**Endres, Bernhard** (2022a): **ICE 3 NEO:** Neuer Hightech-Zug der DB aus Sicht eines Rollstuhlnutzers.

**Endres, Bernhard** (2022b): **Der ICE L:** der erste ICE mit stufenlosem Einstieg.

**Horst, Henning Wolfgang** (2022): **Straßenplanung wie zu Adenauers Zeiten?** Die technischen Regelwerke der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen im historischen Kontext. IVP-Discussion Paper.

**HVV** (2019): **Mobilität weiterdenken! Barrierefreie Wegeketten – Ideen für die Praxis.** Hamburger Verkehrsverbund GmbH.

**ISL, Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.** (2016): **Ableismus erkennen und begegnen.** Strategien zur Stärkung von Selbsthilfekompetenz.

**Kieffer, Eberhard, Ernst, Jürgen und Jasper-Ottenhus, Christiane** (2014): Das Bahnsteighöhenkonzept der DB AG. ETR (5)

**Klopf, Lisa/Korte, Gregor** (2022): **Bestandsaufnahme & Priorisierung des barrierefreien Haltestellenausbaus.** Hrsg. von Planersocietät in Auftrag des Zweckverbandes Verkehrsverbund Bremen / Niedersachsen ZVBN.

**Koalitionsvertrag 2021-2025: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit.**

**L'Audace, Luisa** (2022): Behindert und Stolz - Teilhabe ist Menschenrecht. Warum meine Identität politisch ist und Ableismus uns alle etwas angeht. Eden Books, Hamburg.

**infas, DLR, IVT und infas 360** (2018): **Mobilität in Deutschland** (im Auftrag des BMVI).

**rms et al.** (o. J.): **Ergebnisbericht AP 4.2: Planungshandbuch für barrierefreie kleine Verkehrsstationen.** Erarbeitet für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.

**STUVA e.V., Studiengesellschaft für Tunnel und Verkehrsanlagen** (2021): **Vollständige Barrierefreiheit im straßengebundenen ÖPNV im ZVBN.** Schlussbericht.

**VdK Deutschland e.V.** (2021): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen und zur Änderung des Jugendarbeitschutzgesetzes, (Barrierefreiheitsstärkungsgesetz – BFGS).

**Verkehrsverbunds Rhein-Neckar (VRN)** (2016): **Barrierefreie Bus-haltestellen: Empfehlungen für Aus- und Umbau im Verkehrsverbund Rhein-Neckar.**

**VCD** (2020): **Zu Fuß zur Haltestelle. Leitfaden für gute Wege zur Haltestelle.**

**VCD** (2/2022): **Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes.**

**VCD** (4/2022): **Mobilität für alle mit der Mobilitätsgarantie.**

**VMK, Verkehrsministerkonferenz** (2022): **Zwischenberichte der UAG 1, 2 und 3 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Ausbau- und Modernisierungspakt im Öffentlichen Personennahverkehr.** Anlage zu TOP 5.4c). In: Beschluss-Sammlung der Verkehrsministerkonferenz am 12./13. Oktober 2022 in Bremerhaven; K 1 -1 Bd. 137. S. 42.



# Impressum



VCD e. V.  
Wallstraße 58  
10179 Berlin

 **vcdbundesverband**

Fon 030/280351-0  
Fax 030/280351-10  
[mail@vcd.org](mailto:mail@vcd.org)  
[www.vcd.org](http://www.vcd.org)

 **@VCDev**

 **@VCDev**

 **@VCDev**

 **@VCDev**

**Autor\*innen:** Bastian Kettner, Dominik Fette, Katharina Klaas, Sofie Kreusch

**Redaktion:** Jan Langehein, Magdalena Reiner, Jonas Ibel

**V.i.S.d.P.:** Nicole Knaup

**Gestaltung, Layout & Illustrationen:** [weareplayground.com](http://weareplayground.com), Köln

**Foto Titelbild:** Wolfgang Bellwinkel / DGUV, Gesellschaftsbilder.de

**Foto U4:** HMWEVW – Corinna Spitzbarth

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

© VCD e. V. 04/2023

## Haftung für Links

Unser Angebot enthält Links zu externen Webseiten Dritter, auf deren Inhalte wir keinen Einfluss haben. Deshalb können wir für diese fremden Inhalte auch keine Gewähr übernehmen. Für die Inhalte der verlinkten Seiten ist stets der jeweilige Anbieter oder Betreiber der Seiten verantwortlich. Die verlinkten Seiten wurden zum Zeitpunkt der Verlinkung auf mögliche Rechtsverstöße überprüft. Rechtswidrige Inhalte waren zum Zeitpunkt der Verlinkung nicht erkennbar. Eine permanente inhaltliche Kontrolle der verlinkten Seiten ist jedoch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Rechtsverletzung nicht zumutbar. Bei Bekanntwerden von Rechtsverletzungen werden wir derartige Links umgehend entfernen.



# Mobilität

gerecht machen

**Das schaffen wir nur gemeinsam.  
Spenden Sie jetzt!**

**VCD Spendenkonto:**

IBAN: DE78430609671132917801

BIC: GENODEM1GLS, GLS Gemeinschaftsbank eG

[vcd.org/jetzt-spenden](https://vcd.org/jetzt-spenden)