

Bericht	Geschäftsbereich	Stadtentwicklung, Bauen, Verkehr, Umwelt
	Ressort / Stadtbetrieb	Ressort 104 - Straßen und Verkehr
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Volker Klöpffer 563 - 6653 563 - 8036 volker.kloepper@stadt.wuppertal.de
	Datum:	15.09.2015
	Drucks.-Nr.:	VO/1791/15 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
22.10.2015	Ausschuss für Verkehr	Entgegennahme o. B.
Barrierefreier ÖPNV - Rechtliche Vorgaben im Personenbeförderungsgesetz		

Grund der Vorlage

Neue, von den ÖPNV-Aufgabenträgern zu beachtende Vorgaben in der Anfang 2013 in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes sowie Presseberichterstattung zum Thema.

Beschlussvorschlag

Der Bericht der Verwaltung wird ohne Beschluss entgegen genommen.

Einverständnisse

Entfällt.

Unterschrift

Meyer

Begründung

Mit der zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) haben sich neue Anforderungen hinsichtlich der Schaffung eines barrierefreien ÖPNV ergeben, die von den ÖPNV-Aufgabenträgern zu beachten sind. Da hierüber bereits wiederholt in der lokalen und überörtlichen Presse berichtet worden ist, soll im Folgenden dargestellt werden, welche Vorgaben das PBefG exakt macht und was diese für die Stadt Wuppertal in ihrer Rolle als Aufgabenträger bedeuten.

Ausgangslage

Bereits in der bis Ende 2012 gültigen Fassung des PBefG waren die Aufgabenträger aufgefordert, sich im Nahverkehrsplan (NVP) als zentralem Planungsinstrument mit dem Thema Barrierefreiheit auseinanderzusetzen.¹ Im Zuge der 2012 beschlossenen und zum 01.01.2013 in Kraft getretenen Novellierung ist der entsprechende Passus, in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, präzisiert und verschärft worden:

„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. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden“ (§ 8 Abs. 3 Satz 3f.).

Bewertung/Handlungserfordernisse

Im Vergleich zu den vorherigen Vorgaben des PBefG haben sich zwei wesentliche Änderungen ergeben:

1. Die Zielgruppe der Maßnahmen zur Barrierefreiheit ist weiter gefasst worden. Statt „behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung“ sind nun die „in ihrer Mobilität und sensorisch eingeschränkten Menschen“ Grundlage aller Planungen.
2. Der NVP hat deren Belange nunmehr „mit dem Ziel zu berücksichtigen“, eine „vollständige Barrierefreiheit bis zum 1. Januar 2022 zu erreichen“, statt, wie vorher formuliert, eine „möglichst weitreichende Barrierefreiheit“.

Im Gegensatz zu dem in verschiedenen Presseberichten vermittelten Eindruck, ist mit den neuen Formulierungen im PBefG gleichwohl keine (einklagbare) Pflicht der Akteure im ÖPNV (Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Straßenbulasträger etc.) verbunden, eine vollständige Barrierefreiheit bis Anfang 2022 auch tatsächlich umzusetzen. Adressat der Regelungen in § 8 Abs. 3 sind alleinig die ÖPNV-Aufgabenträger, die das genannte Ziel – neben weiteren – in ihren Nahverkehrsplänen verankern müssen. Ein Umsetzungserfordernis ergibt sich hieraus nicht unmittelbar, zumal die Aufgabenträger für die Umsetzung in Teilen auch nicht verantwortlich sind und/oder hierauf keinen Einfluss haben. Als Beispiel sei hierbei der barrierefreie Ausbau von Bushaltestellen genannt, die nicht in der Straßenbulasträger des Aufgabenträgers liegen. Dies ist in Wuppertal bei Haltestellen an Bundes- und Landesstraßen außerhalb der Ortsdurchfahrt der Fall (Straßenbulasträger dort: Straßen.NRW). Noch schwieriger ist es für die Landkreise, die gemäß ÖPNV-Gesetz des Landes NRW neben den kreisfreien Städten ÖPNV-Aufgabenträger sind, auf einen barrierefreien Haltestellenausbau hinzuwirken: sie sind nur für Haltestellen an Kreisstraßen Straßenbulasträger, für einen Großteil der Haltestellen sind hingegen die kreisangehörigen Gemeinden bzw. Straßen.NRW zuständig.

Des Weiteren werden durch den unbestimmten Rechtsbegriff der „vollständigen Barrierefreiheit“ keine neuen technischen Anforderungen durch den Gesetzgeber definiert. Vielmehr sind (auch weiterhin) die allgemein anerkannten Regeln der Technik sowie weitere aktuelle Regelwerke und Veröffentlichungen heranzuziehen. Die Definition der örtlichen Standards zur Barrierefreiheit obliegt, auf dieser Basis, den Aufgabenträgern in Abstimmung mit den Behindertenbeauftragten oder Behindertenbeiräten sowie den Verbänden der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und den Fahrgastverbänden, die, gemäß PBefG, bei der Aufstellung des NVP anzuhören sind. Zusätzlich kann u.a. auf eine Handreichung einer ad-hoc-Arbeitsgruppe innerhalb der Bundesarbeitsgemeinschaft ÖPNV der

¹ „Der Nahverkehrsplan hat die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen; im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen.“ (§ 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG alt)

kommunalen Spitzenverbände² sowie ein derzeit in der Endabstimmung befindliches Papier, das das Land NRW beauftragt hat und das Empfehlungen für Mindeststandards der Barrierefreiheit in allen relevanten Bereichen des ÖPNV aussprechen soll, zurückgegriffen werden.

Unabhängig von dieser Bewertung der Auswirkungen des PBefG auf die Aufgabenträger ist das Ziel der Schaffung eines barrierefreien ÖPNV grundsätzlich zu begrüßen. U.a. auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bietet ein barrierefreier ÖPNV mehr Komfort und erhöht die Zugänglichkeit für alle Fahrgäste.

Im Zuge der in Bälde anstehenden Fortschreibung des Wuppertaler NVP werden – in Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben – folgende Schritte in Zusammenarbeit mit dem Beirat der Menschen mit Behinderung und anderen Wuppertaler Akteuren abzuarbeiten sein:

1. Definition der vollständigen Barrierefreiheit (s.o.): Zu beachten ist, dass eine „vollständige“ Barrierefreiheit im engeren Wortsinne per se nicht erreichbar sein wird, da sich z.B. die Anforderungen von Personen mit unterschiedlichen Einschränkungen widersprechen können und somit zu unlösbaren Zielkonflikten führen. Auch für Menschen mit Mehrfachbehinderung kann es nicht in allen Fällen eine vollständige Barrierefreiheit geben.
2. Erfassung des Ist-Zustandes: Für den wichtigen Baustein Haltestellen soll in Kürze ein Ingenieurbüro mit der Erfassung sämtlicher Haltestellen in Wuppertal unter dem Aspekt der Barrierefreiheit und einer entsprechenden Ergänzung der bereits bei WSW mobil vorhandenen Haltestellendatenbank beauftragt werden. Die dabei zu erhebenden Kriterien werden derzeit noch zusammen gestellt. Neben der Betrachtung der Haltestellen als Zugang zum System ÖPNV sind natürlich auch weitere Komponenten (Fahrzeuge, Fahrkartenautomaten, Informationssysteme etc.) auf ihre Barrierefreiheit hin zu untersuchen. Dies kann im Zuge der NVP-Erarbeitung erfolgen.
3. Handlungsbedarf ermitteln: Aus einem Abgleich der unter 1. definierten Anforderungen und des unter 2. erfassten Ist-Zustandes lässt sich der Handlungsbedarf in den einzelnen Bereichen ableiten.
4. Priorisierung: Da der unter 3. ermittelte Handlungsbedarf nicht in einem Zuge abgearbeitet werden kann (s. hierzu auch unten), ist eine Priorisierung der Maßnahmen anhand geeigneter Kriterien erforderlich (beim Umbau von Haltestellen z.B. Zahl der Ein-/Aussteiger, relevante Einrichtungen im Einzugsgebiet der Haltestelle, Funktion als Umstiegshaltestelle etc.).
5. Maßnahmenplan mit Kostenkalkulation sowie Definition von Ausnahmen: Unabhängig davon, ob die Frist 2022 bindend oder erreichbar ist, sind die Planungen im NVP zunächst auf die Erreichung dieses Ziels auszurichten. Insofern sind, ausgehend von der Priorisierung der Maßnahmen unter 4. und unter Berücksichtigung der zu erwartenden Kosten sowie der Finanzierungsmöglichkeiten sinnvolle Maßnahmenpakete zu bilden. Dabei ist, wie bereits erwähnt, zu beachten, dass die Stadt Wuppertal als Aufgabenträger nicht für die Umsetzung aller notwendigen Maßnahmen verantwortlich ist. Zusätzlich wird aller Voraussicht nach auf die in § 8 Abs. 3 Satz 4 PBefG eröffnete Möglichkeit der Benennung von Ausnahmen zurückgegriffen werden (müssen) – insbesondere dort, wo sich eine barrierefreie Ausstattung auch auf lange Sicht nicht realisieren lassen wird. Als Beispiel seien hier Haltestellen genannt, in deren Umfeld auf absehbare Zeit keine Barrierefreiheit hergestellt werden kann (wegen unbefestigter Seitenstreifen etc.) und wo alleinig der Bau einer barrierefreien Haltestelle als „Insel“ nicht weiterhelfen würde.

Bereits jetzt ist absehbar, dass eine, auch nur annähernd vollständige, Barrierefreiheit im Wuppertaler ÖPNV nicht bis Anfang 2022 zu erreichen sein wird. Gerade im Bereich des Umbaus von Bushaltestellen sind die Herausforderungen gewaltig: von insgesamt etwa 1.400 Haltestellenpositionen ist derzeit nur ein kleiner Teil als vollständig barrierefrei anzu-

² Titel: „Vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV“ - Hinweise für die ÖPNV-Aufgabenträger zum Umgang mit der Zielbestimmung des novellierten PBefG“

sehen (genaue Zahlen liegen erst nach der oben erwähnten Erfassung der Haltestellen durch ein Ingenieurbüro vor). Dabei hat die Stadt Wuppertal schon vor vielen Jahren ein Programm zum barrierefreien Umbau von Haltestellen aufgesetzt, das kontinuierlich fortgeschrieben wird und sich derzeit im siebten Bauabschnitt befindet. Die einzelnen Bauabschnitte enthalten jeweils fünf bis zehn Haltestellen, für deren Umsetzung Fördermittel aus der ÖPNV-Infrastrukturförderung beantragt werden.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass für einen gewissen Teil der Haltestellen eine Ausnahme von der Pflicht zur Barrierefreiheit definiert werden kann (s.o.), werden dennoch um die 1.000 Haltestellen auszubauen sein. Bei einer – vorsichtigen – Schätzung der Ausbaukosten von 25.000 € pro Haltestelle ergäbe sich alleine hierfür ein Finanzbedarf von 25 Mio. €. Angesichts der Haushaltssituation der Stadt Wuppertal und der Tatsache, dass das Förderprogramm für ÖPNV-Infrastruktur beim VRR bereits überzeichnet und die weitere Fortführung zum jetzigen Zeitpunkt ungewiss ist, werden kurzfristig keine Mittel in der genannten Größenordnung bereitgestellt werden können. Darüber hinaus würden auch die personellen Kapazitäten der Verwaltung keinen Umbau von 1.000 Haltestellen innerhalb weniger Jahre erlauben. Die kommunalen Spitzenverbände haben vor diesem Hintergrund in der schon erwähnten Handreichung zum Thema Bund und Länder aufgefordert, für eine sachgerechtere personelle und finanzielle Ausstattung der Aufgabenträger und Baulastträger zu sorgen.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass das PBefG den Ländern erlaubt, eine abweichende Frist für die Erreichung der Barrierefreiheit festzulegen oder Ausnahmetatbestände zu bestimmen, die eine Einschränkung der Barrierefreiheit rechtfertigen, sofern dies „nachweislich aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen unumgänglich ist“ (§ 62 Abs. 2). Ob das Land NRW von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen wird, ist derzeit noch unklar.

Fazit

Durch die neuen Vorgaben im PBefG hat das Ziel der Schaffung von Barrierefreiheit im ÖPNV deutlich mehr Gewicht erhalten. Die Regelungen richten sich allerdings zunächst „nur“ an die Aufgabenträger und sind von diesen bei der Aufstellung eines NVP zwingend zu berücksichtigen. Eine Pflicht für die Umsetzung einer vollständigen Barrierefreiheit bis 2022 ergibt sich für die Aufgabenträger und damit auch die Stadt Wuppertal allerdings nicht. Mit der derzeitigen finanziellen und personellen Ausstattung ist vielmehr bereits jetzt absehbar, dass das Ziel einer (nahezu) vollständigen Barrierefreiheit erst deutlich später als 2022 erreicht werden können.

Demografie-Check

Entfällt.