

Der Landesbehindertenbeauftragte, Am Markt 20, 28195 Bremen

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Steffen Breyer
Hanseatenhof 5
28195 Bremen

Auskunft erteilt
Herr Dr. Steinbrück
Bremische Bürgerschaft
Raum 310 Börsenhof A

Tel. (0421) 361-18182
Fax (0421) 496-18181
E-Mail: office@lbb.bremen.de
Internet: www.lbb.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen

Bremen, 06.09.2017

Stellungnahme des Landesbehindertenbeauftragten zum Schreiben des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 29.03.2017 zur Beförderungspflicht von E-Scootern mit aufsitzender Person im Öffentlichen Personennahverkehr

I. Vorbemerkung

In seinem Schreiben vom 29.03.2017 hat der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr darauf hingewiesen, dass E-Scooter in Linienbussen des ÖPNV sicher transportiert werden können und daher auch mitgenommen werden müssen, wenn die in dem Schreiben im Einzelnen genannten bundesweit geltenden Mindestanforderungen erfüllt werden.

In seinem Schreiben weist der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr abschließend darauf hin, dass die vorgelegte Regelung im Einvernehmen mit den Verkehrsressorts der übrigen Länder und mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur ergeht.

Der Landesbehindertenbeauftragte hatte zunächst signalisiert, dass die in Rede stehenden Empfehlungen zur Beförderung von E-Scootern in Linienbussen des ÖPNV als ein gerade noch akzeptabler Kompromiss angesehen werden könnten.

Nach ersten Berichten zur praktischen Umsetzung der Empfehlungen in anderen Bundesländern und nach nochmaliger Prüfung der Sach- und Rechtslage hält er an dieser Position jedoch nicht mehr fest.

Wesentliche Gründe hierfür sind:

- Berichte darüber, dass es E-Scooternutzerinnen und –nutzern auch dann, wenn deren Scooter die in den Empfehlungen genannten technischen Anforderungen zur Mitnahme erfüllen, nicht möglich ist, eine Bedienungsanleitung oder eine entsprechende Erklärung des Scooter-Herstellers vorzulegen, in der ausdrücklich eine Freigabe zur Mitnahme des E-Scooters mit aufsitzender Person in geeigneten Linienbussen des ÖPNV bei rückwärtiger Aufstellung an einem Rollstuhlplatz gemäß der genannten Kriterien erteilt wird,
- die Nichtbeachtung der Verpflichtung aus der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), „angemessene Vorkehrungen“ zur Vermeidung der Benachteiligung behinderter Menschen ergreifen zu müssen und
- die aus den vorgenannten Gründen insgesamt einseitig zu Lasten von E-Scooternutzerinnen und –nutzern gehende Regelung.

II. Im Einzelnen

1. Technische Anforderungen und Freigabe in der Bedienungsanleitung

In dem Schreiben des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 29.03.2017 werden die Mindestanforderungen für einen Beförderungsanspruch von E-Scootern genannt. Unter Ziffer 1 der Anforderungen heißt es unter anderem:

„Der E-Scooter-Hersteller muss in der Bedienungsanleitung ausdrücklich eine Freigabe zur Mitnahme des E-Scooters mit aufsitzender Person in geeigneten Linienbussen des ÖPNV bei rückwärtiger Aufstellung an einem Rollstuhlplatz gemäß der nachfolgend genannten Kriterien erteilen, sofern die im beigefügten Gutachten der Studiengesellschaft für Tunnel und Verkehrsanlagen (STUVA) „Ergänzende technische Fragen zur Untersuchung der Mitnahmemöglichkeiten von Elektromobilen (E-Scootern) in Linienbussen“ vom 21. Oktober 2016 festgelegten Kriterien erfüllt sind. ...“

Im Anschluss hieran werden die technischen Anforderungen an die E-Scooter im Einzelnen benannt.

Berichte aus der Praxis und aus denjenigen Bundesländern, in denen die Regelung zur Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen des ÖPNV bereits seit einigen Monaten in Kraft ist, zeigen, dass nahezu kein E-Scooter-Modell eine Freigabe in seiner Bedienungsanleitung enthält. Dies ist den Berichten zufolge auch dann der Fall, wenn die Scooter die technischen Anforderungen der Empfehlungen erfüllen. Dies liegt möglicherweise daran, dass die Empfehlungen zur Mitnahme von E-Scootern noch relativ jung sind und die Scooter-Hersteller hierauf bisher noch nicht haben reagieren können und die Bedienungsanleitungen älter als die in Rede stehenden Regelungen sind.

Alternativen zur Vorlage der Bedienungsanleitung mit einer entsprechenden Freigabe werden in den Empfehlungen des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 29.03.2017 aber nicht aufgezeigt. Personen, die einen Scooter besitzen, der zwar die technischen Voraussetzungen zur Mitnahme, nicht aber diejenigen an die Bedienungsanleitung erfüllt, haben damit keine Chance, eine Freigabe zu bekommen.

Dies ist ein sachlich nicht gerechtfertigter Ausschluss von der Beförderung in Linienbussen des ÖPNV. Für diesen Personenkreis muss eine Möglichkeit geschaffen werden, in einem einfachen, kostenlosen oder aber zumindest kostengünstigen Zertifizierungsverfahren den Nachweis erbringen zu können, dass ihr Scooter die technischen Voraussetzungen für die Mitnahme in Linienbussen des ÖPNV erfüllt.

Ausschließlich auf die Freigabe in der Bedienungsanleitung abzustellen, erweckt den Eindruck, dass es vorliegend eher um die Verlagerung von Haftungsrisiken als um eine Problemlösung im Interesse der betroffenen E-Scooternutzerinnen und –nutzern geht.

2. Vorenthaltung „angemessener Vorkehrungen“

Auffällig ist, dass in den technischen Gutachten sowie dem rechtlichen Gutachten, die den Empfehlungen zur Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen zu Grunde liegen, nicht darauf eingegangen wird, dass nach der UN-BRK sowie dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (BGG) eine rechtlich unzulässige Benachteiligung behinderter Menschen auch dann gegeben ist, wenn ihnen „angemessene Vorkehrungen“ vorenthalten werden.

Die UN-BRK ist in Deutschland im März 2009 in Kraft getreten und hat damit – was durch das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich bestätigt worden ist (BVerfG, 2 BvR 882/09 vom 23.3.2011, Absatz-Nr. 52) – Gesetzeskraft erlangt.

Ebenso wie Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz (GG) verbietet auch Art. 5 Abs. 2 UN-BRK die Diskriminierung aufgrund einer Behinderung. Nach Art. 2 der Konvention ist eine unzulässige Benachteiligung aufgrund einer Behinderung auch dann gegeben, wenn angemessene Vorkehrungen versagt werden. „Angemessene Vorkehrungen“ sind hiernach notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die, wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können. Auch nach § 7 Abs. 2 BGG ist die Versagung angemessener Vorkehrungen eine unzulässige Benachteiligung i.S. des BGG. Art. 5 Abs. 2 UN-BRK ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung unmittelbar anzuwendendes Recht (vgl. BSG Urteil vom 08.03.2016, B 1 KR 26/15 R – Juris RdNr. 24; Urteil vom 02.09.2014 - B 1 KR 12/13 R - Juris RdNr 23 mwN).

In dem Schreiben des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr vom 29.03.2017 wird zwar darauf hingewiesen, bei der Prüfung der Beförderungspflicht sei zu beachten, dass Menschen mit Behinderungen nach Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 GG grundsätzlich einen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am Alltagsleben hätten. Das hierdurch ausgelöste Recht auf Mitnahme von Menschen mit Behinderungen mit ihren Hilfsmitteln im Linienbus werde jedoch durch das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit auch der übrigen Fahrgäste nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG eingeschränkt.

Aber weder in dem genannten Schreiben noch in den in Nordrhein-Westfalen vorgelegten Gutachten wird die Frage untersucht, ob durch angemessene Vorkehrungen einerseits das Recht auf Teilhabe von E-Scooternutzerinnen und –nutzern am ÖPNV und andererseits das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der übrigen Fahrgäste gewährleistet werden kann.

In Kapitel 2.2.3 des Gutachtens „Ergänzende technische Fragen zur Untersuchung der Mitnahmemöglichkeiten von E-Scootern in Linienbussen (3. technisches Gutachten der STUVA)“ wird zwar darauf hingewiesen, dass durch die Verwendung eines Sicherheitsgurtes mit einem Retraktor eine größere Bewegung eines Elektromobils zur Seite oder auch in Richtung Heck des Busses wirkungsvoll vermieden werden könnte.

Weiter heißt es dort:

„Eine Sicherung wäre alternativ wie folgt denkbar:

- mit einem statisch wirkenden Beckengurt ohne Retraktor (analog der Sicherung für Fluggäste in einem Flugzeug) oder
- mit einem „Hilfsgurt“, der an einer Haltestange an der Fahrzeugseitenwand und dem Elektromobil (z. B. an der Lenksäule) angebracht werden könnte.

Entsprechende Lösungen sind in ihrer konkreten Ausgestaltung auch mit weiteren betrieblichen Belangen abzuwägen (Vandalismussicherheit, Verletzungsrisiko, Bedienungssicherheit) und ggf. mit den Fahrzeugherstellern und den Hilfsmittelherstellern abzusprechen.

Eine Nachrüstung eines Sicherheitsgurtes bei bereits im Dienst stehenden Bussen ist nicht ohne weiteres möglich. Nach Auskunft von Fahrzeugherstellern ist die Anbringung eines Sicherheitsgurtes an der Fahrzeugseitenwand oder an den Haltestangen bereits bei der Konstruktion bzw. beim Bau des Busses zu berücksichtigen, um den Nachweis der Stabilität der Fahrzeugstruktur führen (Homologation) und entsprechende Punkte zur Krafteinleitung, beispielsweise in die Fahrzeugseitenwand, festlegen bzw. bemessen zu können.“

Konkretere Aussagen zu dem Aufwand für Haltesysteme in Form von Gurten enthält das Gutachten jedoch nicht.

Aus dem Gutachten ergibt sich damit einerseits, dass durch Gurthaltesysteme ein Kippen oder Wegrutschen von E-Scootern vermieden werden kann. Hieraus folgt, dass – sofern die Busse über entsprechende Haltesysteme verfügen – auch E-Scooter z.B. mit nur drei Rädern sicher in den Fahrzeugen befördert werden können. Allerdings wird der mit der nachträglichen Anbringung entsprechender Haltesysteme verbundene technische und finanzielle Aufwand nicht näher spezifiziert. Aus dem Gutachten folgt daher nicht, dass es sich bei dem nachträglichen Einbau von Gurthaltesystemen um eine Vorkehrung handelt, die aufgrund des mit ihr verbundenen Aufwandes etwa als unangemessen angesehen werden könnte.

Daher ist nach der bisherigen Sachlage davon auszugehen, dass zur Vermeidung einer Benachteiligung von E-Scooternutzerinnen und –nutzern eine „Nachrüstung“ der Linienbusse als „angemessene Vorkehrung“ vorzunehmen ist.

3. Keine verpflichtenden „Fahrschulungen“ für E-Scooternutzerinnen und –nutzer

In Ziffer 3 des Schreibens des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr wird unter anderem folgende Empfehlung ausgesprochen:

„Es wird empfohlen, dass die E-Scooter-Nutzerinnen und –Nutzer insbesondere in Bezug auf die Ein- und Ausfahrt in den Bus und die ordnungsgemäße Aufstellung am Rollstuhlplatz eingewiesen und geschult werden. Es erscheint sinnvoll, wenn die konkreten Kriterien der Fahrschulungen in Abstimmung mit Vertreterinnen oder Vertretern der Behindertenverbände erfolgen bzw. bei der Ableistung der Fahrschulungen Vertreterinnen oder Vertreter der Behindertenverbände anwesend sind.“

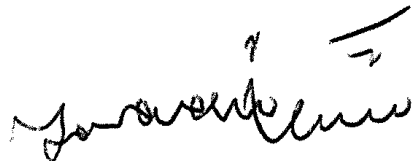
Die Beförderung von E-Scootern von einer solchen Schulung abhängig zu machen, ist rechtlich unzulässig und verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Von anderen Nutzerinnen und Nutzern des ÖPNV wird eine verpflichtende Schulung nicht verlangt. Dies gilt insbesondere auch für Beschäftigte der Deutschen Post AG, die zumindest in der Stadtgemeinde Bremen mit ihren Postkarren Busse und Bahnen regelmäßig nutzen, für Fahrgäste, die Fahrräder, Rollatoren, Kinderwagen oder Mehrfachkinderwagen im Linienbus befördern, aber auch für Rollstuhlnutzerinnen und –nutzer.

Wenn aber von den vorgenannten Personengruppen eine Schulungsteilnahme nicht zwingend verlangt wird, ist dies auch nicht bei E-Scooternutzerinnen und –nutzern gerechtfertigt. Denn es ist nicht erkennbar, dass es beispielsweise wesentlich schwieriger und aufwendiger ist, einen E-Scooter im Linienbus „ordnungsgemäß abzustellen“ als einen Rollstuhl.

Gegen freiwillige Schulungen sowie deutliche Hinweise in den Linienbussen, wie der E-Scooter „abzustellen“ ist, bestehen hingegen keine Bedenken.

III. Schlussbemerkung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass erhebliche rechtliche Bedenken gegen eine Aufnahme der vom Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit seinem Schreiben vom 29.03.2017 ausgesprochenen Empfehlungen zur Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen in die Allgemeinen Beförderungsbedingungen des VBN und/ oder der Verkehrsunternehmen im Lande Bremen bestehen. Aus Sicht des Unterzeichners sollte vor der Aufnahme einer Regelung zur Beförderung bzw. Mitnahme von E-Scootern in Linienbussen und Straßenbahnen ein „Runder Tisch“ durchgeführt werden, in dessen Rahmen die vorstehenden Erwägungen erörtert und eine praxistaugliche Regelung, die den Interessen der E-Scooternutzerinnen und -nutzern einerseits und denjenigen der Verkehrsunternehmen andererseits Rechnung trägt.



Dr. Joachim Steinbrück

— Der Landesbehindertenbeauftragte