

Landesbehindertenbeauftragter, Am Markt 20, 28195 Bremen

Auskunft erteilt  
Herr Dr. Steinbrück  
Bremische Bürgerschaft  
Raum 105 Teerhof 59

Tel. (0421) 361-18181  
Fax (0421) 496-18181  
E-Mail: [office@lbb.bremen.de](mailto:office@lbb.bremen.de)  
Internet: [www.lbb.bremen.de](http://www.lbb.bremen.de)

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Mein Zeichen

Bremen, 03.07.2019

## **Gemeinsame Stellungnahme des „Forums Barrierefreies Bremen“ und des Landesbehindertenbeauftragten zu dem in der Stadtgemeinde Bremen geplanten „niveaugleichen Einstieg“ an Bus- und Straßenbahnhaltestellen**

### **I. Vorbemerkung**

Wie sich aus den Planungen zur Neugestaltung der ÖPNV-Umsteigeanlage in Bremen-Gröpelingen und zur Umgestaltung des ÖPNV-Knotenpunktes Domsheide und Äußerungen des Vorstandes Müller der BSAG in dem Weser-Kurier-Artikel „Neue Straßenbahnen verspäten sich“ vom 02.06.2019 ergibt, sollen in der Stadtgemeinde Bremen die Haltestellen des ÖPNV für Busse und Straßenbahnen zukünftig nur noch mit einer Bordhöhe von 25 cm hergestellt werden. Mit dieser Maßnahme soll – darauf deuten Äußerungen verschiedener Vertreter\*innen der BSAG sowie des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr hin – ein Beitrag zur Herstellung vollständiger Barrierefreiheit im öffentlichen Personennahverkehr geleistet werden. Diese Maßnahme allein ist aber nicht dazu geeignet, dem Ziel der vollständigen Barrierefreiheit näherzukommen, es sei denn, es werden ergänzend hierzu Vorkehrungen ergriffen, wie beispielsweise die zusätzliche Ausstattung der Busse und Straßenbahnen mit einer elektrischen Minirampe, die den verbleibenden Höhenunterschied und Spalt überbrückt. Eine solche Maßnahme ist nach Aussagen von Mitarbeiter\*innen der BSAG bisher aber nicht vorgesehen, auch nicht bei den neuen Straßenbahnen, die ab 2020 in Bremen schrittweise in Betrieb genommen werden sollen. Ohne ergänzende Maßnahmen führt der Bau „niveaugleicher Einstiege“ voraussichtlich aber weitgehend zum Ausschluss der Personengruppe von Menschen mit Rollstuhl von der

Nutzung des ÖPNV in Bremen. Deshalb lehnen der Landesbehindertenbeauftragte und das „Forum barrierefreies Bremen“ den Bau vermeintlich niveaugleicher Bus- und Straßenbahnhaltstellen ab, solange nicht geklärt ist, durch welche ergänzenden Maßnahmen die Teilhabe von Personen mit Rollstuhl am ÖPNV zukünftig sichergestellt werden soll.

## II. Begründung der Kritik am „niveaugleichen Einstieg“

### 1. Rechtliche Vorgaben zur barrierefreien Gestaltung des ÖPNV

a) Eine Reihe rechtlicher Regelungen zielt auf die Herstellung eines barrierefreien ÖPNV

ab. Zu nennen sind insoweit vor allem:

- Art. 9 und 20 der UN-Behindertenrechtskonvention, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>1</sup> Gesetzeskraft erlangt hat; sie ist daher auf allen Ebenen staatlichen Handelns zu beachten;
- § 8 Abs. 5 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz (BremBGG);
- § 4 Abs. 3 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG);
- § 10 Abs. 1 Satz 2 Bremisches Landesstraßengesetz (BremLStrG).

b) Von besonderer Bedeutung ist § 8 Abs. 3 des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), der von den Aufgabenträgern die Aufstellung von Nahverkehrsplänen verlangt. Nach § 8 Abs. 3 Satz 3 PBefG hat der Nahverkehrsplan 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. Diese Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Hieraus ergibt sich eindeutig das Ziel der Herstellung eines vollständig barrierefreien öffentlichen Personennahverkehrs. Der Begriff der Barrierefreiheit wird in § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes des Bundes (BGG) und in § 5 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BremBGG) definiert. Die Definition lautet:

„Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche,

---

<sup>1</sup> BVerfG, Az.: 2 BVR 882/09, 23.03.2011, Rz 52.

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.“

§ 7 Abs. 1 BremBGG regelt, dass Menschen mit Behinderungen gegenüber Menschen ohne Behinderungen nicht benachteiligt werden dürfen und dass bestehende Benachteiligungen abzubauen sind.

Bei einem Verstoß gegen eine Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit wird nach § 7 Abs. 2 Satz 3 BremBGG das Vorliegen einer Benachteiligung widerleglich vermutet.

Gemäß § 7 Abs. 3 BremBGG ist auch die Versagung von angemessenen Vorkehrungen für Menschen mit Behinderungen eine Benachteiligung im Sinne des BremBGG. Angemessene Vorkehrungen sind dabei notwendige Maßnahmen, die im Einzelfall geeignet und erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass ein Mensch mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen alle Rechte genießen und ausüben kann. Diese Maßnahmen sollen die Träger öffentlicher Gewalt nicht unverhältnismäßig oder unbillig belasten.

- c) Der Bau vermeintlich niveaugleicher Bus- und Straßenbahnsteige ohne weitere Vorkehrungen wird im Allgemeinen mit Ziffer 5.6.3 der DIN 18040-3 begründet. Diese lautet wie folgt:

„Der Höhenunterschied und Abstand von der Bahn- bzw. Bussteigkante zu Fahrgasträumen öffentlicher Verkehrsmittel darf grundsätzlich nicht mehr als 5 cm betragen. Geringere Werte sind anzustreben. Größere Unterschiede sind durch entsprechende Maßnahmen an mindestens einem Zugang auszugleichen.“

DIN-Vorschriften sind jedoch keine verbindlichen Rechtsvorschriften, sondern lediglich das Ergebnis einer in privater Hand befindlichen technischen Normung, die mangels demokratischer Legitimation und in der Regel auch fehlender freier Zugänglichkeit der Normungsergebnisse keine Verbindlichkeit beanspruchen können. Sie stellen keine Rechtsnormen dar, das Deutsche Institut für Normung hat keine Rechtsetzungsbefugnisse<sup>2</sup>.

Daher sind die Bestimmungen der DIN 18040-3 keine rechtsverbindlichen Regelungen. Allerdings können ihre Regelungen bei der barrierefreien Gestaltung des öffentlich zugänglichen Verkehrsraums als Orientierungshilfe dienen. Die DIN-Vorschriften können

---

<sup>2</sup> So VGH München, Urteil vom 03.11.2014, DVBl 2015, 196; ähnlich auch BVerwG, Beschluss vom 30.09.1996, NVwZ-RR 1997, 214.

aber nicht die gesetzlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit des ÖPNV einschränken. Dies ist jedoch bei Ziffer 5.6.3 der DIN 18040-3 der Fall, weil sie Spaltbreiten und Höhenunterschiede von bis zu 5 cm zwischen Fahrgastraum und Bus- bzw. Bahnsteig für zulässig hält, obwohl bei solchen Höhenunterschieden und Spaltbreiten eine Vielzahl von Personen mit Rollstuhl nicht (mehr) ohne fremde Hilfe in Busse und Straßenbahnen ein- und aussteigen kann.

## 2. Bewertung des Baus „niveaugleicher Einstiege“

- a) Der Landesbehindertenbeauftragte und das „Forum barrierefreies Bremen“ verkennen nicht, dass „niveaugleiche Einstiege“ für viele Fahrgäste komfortabel sind und die Nutzbarkeit des ÖPNV erleichtern. Hierzu zählen vor allem auch gehbehinderte Fußgänger\*innen, ältere Menschen, Personen mit Kleinkindern sowie Personen mit größeren Gepäckstücken. Für diese war seinerzeit bereits die Umstellung auf Niederflurbusse und –Straßenbahnen eine deutliche Verbesserung, und in aller Regel können sie bisher schon – wenn vielleicht auch nicht so komfortabel wie bei „niveaugleichen Bus- und Bahnsteigen – den ÖPNV ohne fremde Hilfe nutzen.

Anders verhält es sich jedoch bei Menschen mit Rollstuhl. So haben Tests bei der BSAG an dem Modell der neuen Straßenbahnen in Kombination mit einer aufgebauten Musterhaltestelle gezeigt, dass es verschiedenen Personen mit unterschiedlichen Rollstühlen nicht möglich war, ohne fremde Hilfe in das Fahrzeugmodell zu gelangen, obwohl die Spaltbreite und der Höhenunterschied sogar weniger als 5 cm betragen. Auch Berichte aus anderen Städten mit „niveaugleichen Einstiegen“ bestätigen, dass dieses Einstiegssystem nicht allen Rollstuhlnutzer\*innen das „Ein- und Aussteigen“ ohne fremde Hilfe ermöglicht.

Bei dem Bau von 25 cm hohen Borden an Bus- und Straßenbahnhaltestellen ohne zusätzliche Maßnahmen besteht daher die begründete Gefahr, dass sich die Nutzbarkeit des ÖPNV für Personen mit Rollstuhl in der Stadtgemeinde Bremen deutlich verschlechtert.

- b) Damit ist der Bau von „niveaugleichen Bahnsteigen“ aber eine unzulässige Benachteiligung behinderter Menschen im Sinne des § 7 Abs. 1 BremBGG, weil sie – wenn sie auf die Nutzung eines Rollstuhls angewiesen sind – nicht (mehr) gleichberechtigt am ÖPNV teilhaben können. Eine solche Benachteiligung ist in dem Bau der 25 cm hohen Bahnsteige ohne zusätzliche Maßnahmen zu sehen.

- c) Sollten in der Stadtgemeinde Bremen trotz der dargestellten rechtlichen Bedenken "niveaugleiche Bahnsteige" gebaut werden, hätten diejenigen Personen mit Rollstuhl, die an den entsprechenden Haltestellen Busse und Straßenbahnen nicht (mehr) nutzen könnten, nach § 7 Abs. 3 BremBGG einen einklagbaren Anspruch auf die Ergreifung angemessener Vorkehrungen, damit ihnen die selbstständige Nutzung des ÖPNV (wieder) ermöglicht wird.
- d) Nach den Ergebnissen der Tests bei der BSAG haben das „Forum barrierefreies Bremen“ sowie der Landesbehindertenbeauftragte die Überzeugung gewonnen, dass eine Nutzung des ÖPNV für Menschen mit Rollstuhl bei 25 cm hohen Borden an den Bus- und Straßenbahnsteigen nur durch fahrzeuggebundene Einstiegshilfen gewährleistet werden kann. Hierbei muss es sich um elektrisch betriebene Einstiegshilfen handeln, die vom Fahrpersonal ebenso wie der Hublift per Knopfdruck vom Arbeitsplatz aus bedient werden können. Nur so kann ein barrierefreier Ein- und Ausstieg für Rollstuhlnutzer\*innen sichergestellt werden.

### III. Schlussfolgerung

Sollten in der Stadtgemeinde Bremen 25 cm hohe Bus- und Straßenbahnsteige gebaut werden, ohne das gleichzeitig zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, die es Personen mit Rollstuhl ermöglichen, ohne größeren Aufwand und ohne fremde Hilfe in den Fahrgastraum hinein- und auch wieder aus ihm herauszukommen, handelt es sich um eine unzulässige Benachteiligung i.S. des § 7 Abs. 1 BremBGG. Daher sollte so lange auf den Bau der vermeintlich niveaugleichen Bus- und Bahnsteige verzichtet werden bis eine Lösung gefunden worden ist, die Rollstuhlnutzer\*innen weiterhin die unabhängige und selbstständige barrierefreie Nutzung des ÖPNV ermöglicht.

Das „Forum Barrierefreies Bremen“ und der Landesbehindertenbeauftragte sind auch weiterhin bereit, sich aktiv an der Entwicklung einer entsprechenden Lösung zu beteiligen. Für beide ist der Bau 25 cm hoher Bus- und Straßenbahnsteige ohne flankierende Maßnahmen hingegen nicht akzeptabel.



Dr. Joachim Steinbrück  
Der Landesbehindertenbeauftragte