

Landesbehindertenbeauftragter, Teerhof 59, 28199 Bremen

Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen
(ZVBN)
Willy-Brandt-Platz 7
28215 Bremen

Auskunft erteilt
Herr Frankenstein

Teerhof 59 (Beluga-Gebäude)
28199 Bremen
Tel. (0421) 361-18181
Fax (0421) 496-18181
E-Mail: office@lbb.bremen.de
Internet: www.lbb.bremen.de

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Mein Zeichen
Bremen, 29. Juni 2021

Stellungnahme des Landesbehindertenbeauftragten zu den Entwürfen der gemeinsamen Qualitätsanforderungen im VBN und ZVBN

Sehr geehrte Frau Behrmann,
sehr geehrter Herr Semmelhaack,

vielen Dank, dass Sie mich an dem Entwurf über *gemeinsame Qualitätsanforderungen „Fahrzeuge im VBN – Teil 1: straßengebundener ÖPNV“ (Entwurf 6. Auflage) und „Haltestellen“ (Entwurf 6. Auflage)* im VBN und ZVBN beteiligen. Als Landesbehindertenbeauftragter nehme ich hierzu wie folgt Stellung:

1. Gesetzliche Grundlage der Bewertung

Für die Barrierefreiheit ist insbesondere von Bedeutung, dass die Zugänglichkeit in Art. 3 lit. f UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) als ein Grundprinzip ausgewiesen ist. Die UN-BRK ist am 26.3.2009 als einfaches Bundesgesetz in Kraft getreten. Sie ist auch für die Länder und Kommunen im Bereich ihrer Gesetzgebung und Selbstverwaltungsrechte verbindlich.

Die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Zugänglichkeit wird dabei in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 UN-BRK umfassend definiert als Pflicht, geeignete Maßnahmen zu treffen mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten bereitgestellt werden, zu gewährleisten. Diese Verpflichtung wird in Art. 9 UN-BRK sowie in anderen spezifischen Regelungen näher konkretisiert. Dabei zeigt sich, dass der Ansatz der vollen und wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft und der Einbeziehung in die Gesellschaft (Art. 3 lit. c UN-BRK) zu einem erheblichen Teil durch die Zugänglichkeit operationalisiert wird.

Auf Grundlage dieser Verpflichtungen sind einfachgesetzliche Vorgaben ergangen, die das höherrangige Recht umsetzen

Nach § 8 Abs. 2 des Bremischen Behindertengleichstellungsgesetzes (BremBGG) sind sonstige bauliche oder andere Anlagen des Landes und der Stadtgemeinden, öffentliche Wege, Plätze und Straßen sowie öffentlich zugängliche Verkehrsanlagen und Beförderungsmittel im öffentlichen Personennahverkehr nach Maßgabe der einschlägigen Rechtsvorschriften barrierefrei zu gestalten.

Gemäß § 10 Abs. 1 S. 2 des Bremischen Landesstraßengesetzes (BremLStrG) haben die Träger der Straßenbaulast nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen so zu bauen, zu unterhalten, zu erweitern oder zu verbessern, dass sie dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis genügen; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie Behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen.

Nach § 4 Abs. 3 Satz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Bremen (BremÖPNVG) ist den Belangen von behinderten Menschen und von Frauen bei der Beschaffung von Fahrzeugen sowie bei der Planung und Ausgestaltung von Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrs in geeigneter Weise Rechnung zu tragen.

Gemäß § 3 Abs. 5 der Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen (BOStrab) gehören zu den baulichen Anforderungen an Straßenbahnen auch Maßnahmen, die in ihrer Mobilität eingeschränkten Personen die Benutzung der für den Aufenthalt und die Abfertigung der Fahrgäste bestimmten Anlagen sowie der Personenfahrzeuge ohne besondere Erschwernis ermöglichen. Diese gesetzlichen Anforderungen an die Gestaltung des öffentlichen Verkehrsraums sind in der „Richtlinie zur barrierefreien Gestaltung baulicher Anlagen des öffentlichen Verkehrsraums, öffentlicher Grünanlagen und öffentlicher Spiel- und Sportstätten“ (RL Barrierefreiheit) vom 01.03.2016 (Drs. Der Brem. Bürgerschaft 19/113 S) für die Stadtgemeinde Bremen konkretisiert und verbindlich geregelt worden. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Richtlinie verwiesen.

2. Konkrete Bewertung im Einzelnen:

Aus den vorstehend skizzierten Regelungen ergeben sich für die vorgelegten Entwürfe folgende Bewertungen:

ZUM FAHRZEUGKONZEPT:

Kapitel 1.3.5 Lärm

Im Kapitel 1.3.5 sollte aufgenommen werden, dass Elektro-, Hybrid- und Wasserstoffbusse über ein AVAS (Acoustic Vehicle Alerting System“) nach der EU-Verordnung 540/14 verfügen und dieses bei Geschwindigkeiten von bis zu 20 km/h, insbesondere auch beim Ein- und Ausfahren in und aus Haltestellen, eingeschaltet haben müssen.

2.1.1 Busse und Straßenbahnen

In der Vorfassung war folgende Formulierung enthalten:

„Bei allen Elementen der Außenbeschilderung sind die Bedürfnisse von Sehbehinderten weitmöglich zu berücksichtigen. So ist neben einer möglichst großen Schrift auch auf einen hohen Kontrast zwischen Hintergrund und Schrift zu achten. Außerdem muss die Schrift auch bei Dunkelheit erkennbar sein. Weitere Anhaltspunkte und Kriterien ergeben sich auch aus der DIN 32975 über visuelle Informationen im öffentlichen Raum.“

Dies sollte nicht gestrichen werden, da sich aus der Bereitstellung von Außenansagen das Erfordernis nicht erledigt bzw. vollständig und für alle Beeinträchtigungsarten hierdurch kompensiert wird.

Kapitel 3.1 Niederflersystem - Fahrzeugkonzept

In dem o.g. Kapitel wurde folgende Aussage getroffen:

„Für den barrierefreien Zugang im straßengebundenen ÖPNV spielt der Ein- und Ausstieg in Busse und Straßenbahnen unter Berücksichtigung aller Fahrgastgruppen eine wichtige Rolle“.

Für behinderte Menschen ist insbesondere die Ein- und Ausstiegssituation von entscheidender Bedeutung, um nicht von vornherein ausgeschlossen zu werden. Der Passus sollte entsprechend angepasst werden, um sicherzustellen, dass diese Frage kein Abwägungsbelang darstellt, der durch andere Belange verdrängt werden kann.

Ferner hält der Landesbehindertenbeauftragte den nachstehenden Passus für problematisch:

„Insgesamt gilt für den vollständig barrierefreien Ein- und Ausstieg als Zielmaß für den Restspalt und die Reststufe zwischen Haltestellenplattform und Fahrzeug ein Maß von jeweils maximal 3 cm“.

Hier wird aus Sicht des Landesbehindertenbeauftragten suggeriert, dass eine vollständige Barrierefreiheit erreicht würde, wenn eine Lücke in Höhe und Tiefe von (nur noch) jeweils 3 cm vorliegt. Vor allem die Darstellungen in Kapitel „3.2.3 Fahrzeuggebundene Einstieghilfe“ machen deutlich, dass auch „nur“ ein Restspalt/ -höhe von je 3 cm dazu führen kann, dass einzelne Menschen nur mit weiteren technischen Hilfsmitteln den Zugang in das Fahrzeug erhalten. Daher ist die Verwendung des Begriffs „Zielmaß“ problematisch. Es sollte darauf hingewirkt werden, dass der Restspalt- und Höhenunterschied so gering wie möglich gehalten wird. Mittel- und langfristig sollten alle technischen Vorkehrungen ausgenutzt werden, um eine weitgehende Nivellierung zu erreichen. Insoweit wird auf die Vereinbarung zur Weiterentwicklung zwischen dem Verkehrsressort, der BSAG, dem FORUM Barrierefreies Bremen und dem Landesbehindertenbeauftragten verwiesen. Es ist sicherzustellen, dass diese Vereinbarung, die für Bremen verbindlich das weitere Vorgehen regelt, nicht durch andere Regelungen durchbrochen wird. Vielmehr wird angeregt, sich für den ZVBN inhaltlich an dieser zu orientieren. Sie wird dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

Auch weitere Passagen lassen befürchten, dass durch sie Ausnahmen von der Barrierefreiheit legitimiert werden sollen, die nicht akzeptabel erscheinen. So sollte im nachfolgenden Satz die begrenzende Beschränkung auf eine nicht weiter definierte Grundsätzlichkeit herausgenommen werden:

"Mit dem Einsatz von Fahrzeugen mit Niederflerausführung wird allen Fahrgästen grundsätzlich ein niveaugleicher Einstieg ermöglicht."

Mit Blick auf die in diesem Kapitel angesprochenen „Bürgerbusse“ wird davon ausgegangen, dass diese „mindestens eine Teilniederflurigkeit vorweisen“ müssen, „eine fahrzeuggebundene Rampe besitzen und mindestens zwei Sitzplätze stufenlos im vorderen Niederflurbereich erreichbar sein. Insoweit ist anzumerken, dass eine solche Gestaltung nicht den Anforderungen an eine vollständige Barrierefreiheit nach dem PBefG erfüllt. Spätestens mit der Beschaffung neuer Bürgerbusse sind diese Anforderungen anzupassen.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass in Bezug auf die Anbringungshöhe des Tasters die dargestellten Werte (zwischen 0,85 und 1,30m) nicht hinreichen, um den Anforderungen der DIN 18040 zu entsprechen. Danach ist das Achsmaß von Greifhöhen und Bedienhöhe grundsätzlich 85 cm über OFF. Die maximal aufzuwendende Kraft bei Bedienvorgängen sollte für Schalter und Taster 2,5 bis 5,0 N betragen.

Kapitel 3.2.3 Fahrzeuggebundene Einstiegshilfe - Fahrzeugkonzept

Wie bereits in dieser Stellungnahme unter Kapitel 3.1 Niederflursysteme beschrieben, spielt der Ein- und Ausstieg der Fahrzeuge des gesamten ZVBN eine entscheidende Rolle für behinderte Menschen. Auch wenn Praxistests des sog. niveaugleichen Einstiegs gezeigt haben, dass einige Menschen den „geringen“ Spalt- und Höhenunterschied überwinden können, gilt dies nicht für alle. Um einen Einstieg

für alle Nutzer:innen zu gewährleisten, sind fahrzeuggebundene Einstiegshilfen notwendig. Diese sollten in Ihrer Qualität jedoch deutlich komfortabler als beschrieben ausgestaltet werden. Beispielsweise ist eine Klapprampe zur Überwindung des Restspalts- und Höhenunterschiedes keine geeignete Lösung. Die fahrzeuggebundene Einstiegshilfe sollte vom Fahrersitz aus bedient werden können und auch dann zum Einsatz kommen, wenn Rollstuhlnutzende auch bei einem „niveaugleichen Einstieg“ Schwierigkeiten haben. Die Bedienung vom Fahrersitz hat den Vorteil, dass es für alle Parteien eine komfortable Hilfestellung ist und die sie inanspruchnehmende Person nicht in die Rolle des „Bittstellers“ gerät, was den Grad der Selbstbestimmtheit der Nutzung über das zumutbare Maß hinaus herabsetzen würde. Darüber hinaus wird der Übergangszeitraum, bis zu dem alle Haltestellen barrierefrei umgebaut werden können, auch bei schnellstmöglicher Erledigung mehrere Jahrzehnte benötigen, was ebenfalls für eine fahrzeugseitige Lösung spricht.

Bei der Auflistung der Vor- und Nachteile von Klapprampen heißt es:

„der Einsatz der Klapprampe erfordert den Einsatz einer weiteren Person. Um den Anspruch des BGG „ohne fremde Hilfe“ sicherzustellen, muss gewährleistet werden können, dass das Fahrpersonal – als Teil des Systems ÖPNV – die Einstiegshilfe ganz selbstverständlich zur Verfügung stellt“.

An dieser Selbstverständlichkeit kann man erhebliche Zweifel haben. Erfahrungen aus anderen Städten und dem niedersächsischen Umland zeigen, dass das Fahrpersonal dieses nicht selbstverständlich zur Verfügung stellt und es selbst auch mitunter als Belastung empfindet, so zu arbeiten. Deshalb sollte auf eine solche Gestaltung verzichtet werden.

4.5 Haltewunschtasten - Fahrzeugkonzept

Die Haltewunschtaster am Rollstuhlplatz und im Bereich der Sitzplätze für mobilitätseingeschränkte Personen müssen, wie richtig ausgeführt wird, mit der Handfläche zu betätigen sein. Indes muss das Bedienelement normkonform 0,85 m über OFF angebracht werden und keine Spielräume nach oben lassen, da andernfalls einige Personen von der selbstbestimmten Nutzung ausgeschlossen werden, was angesichts der hohen Bedeutung für die selbstbestimmte Signalisierung eines Haltewunsches zu vermeiden ist.

Kapitel 5.1 Ausnahmen - Fahrzeugkonzept

Besonderer Betrachtung bedürfen die aufgeführten Ausnahmen. Hierbei ist zunächst sicherzustellen, dass diese nur dann zur Anwendung kommen, wenn tatsächlich alle Möglichkeiten der Herstellung einer vollständigen Barrierefreiheit ausgeschöpft sind. Hierzu gehören alle organisatorischen und finanziellen Mittel, die geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind, um eine vollständige Barrierefreiheit zu erzielen. Insbesondere bedeuten entstehende Mehrkosten nicht per se, dass

hierdurch eine rechtmäßige Ausnahme begründet werden kann. Vielmehr kann eine Entscheidung über Ausnahmen nur im Einzelfall erfolgen. Generelle Ausnahmen wären unzulässig.

Soweit hier von Ausnahmen die Rede ist, sind diese als antizipierte Fallkonstellationen zu bewerten, die hier nur cursorisch geprüft werden können.

Soweit bedarfsgesteuerte Verkehre angesprochen sind, darf dies nicht zu einer Unterminierung der Vorgaben zur Barrierefreiheit führen. Anbieter und Hersteller sind verpflichtet, eine Beförderung für alle und mit allen Hilfsmitteln sicherzustellen. Den ZVBN trifft eine entsprechende Hinwirkungspflicht.

Soweit zudem zum Abdecken von Verkehrsspitzen auch Fahrzeuge genutzt werden sollen, die den Anforderungen an die vollständige Barrierefreiheit nicht genügen, muss sichergestellt werden, dass es hierbei nur um ein überobligatorisches Angebot gehen darf.

Soweit schließlich vertreten wird, dass die Fahrgastinformationen auf den Bildschirmen die Umsetzung des Zwei-Sinne-Prinzips nicht vollumfänglich ermöglichen, da nicht alle Informationen sinnvoll akustisch wiedergegeben werden könnten, sind, was zu begrüßen ist, Alternativen zu prüfen mit dem Ziel, dass allen Fahrgästen eine vollumfängliche Information zur Verfügung steht.

ZUM HALTESTELLENKONZEPT:

3.2 Fahrgastinformation

Soweit dargestellt wird, wie Ersatzhaltstellen eingerichtet werden, ist darauf hinzuweisen, dass auch Ersatzhaltstellen barrierefrei anzulegen sind. Vor allem bei Langzeiterersatzhaltstellen würde sonst das Ziel der gesetzlichen Vorgaben verfehlt. Ausnahmen dürfen sich nur im Einzelfall ergeben und sind entsprechend kenntlich zu machen.

3.3 Werbung an Haltestellen

Wegen der Anbringung von Werbung ist darauf hinzuweisen, dass Werbung die Informationen nach DIN 32975 nicht überlagern darf.

3.4.1 Bahnsteig/Busbord

Die Ausführungen sollten daraufhin überprüft werden, inwieweit sich diese mit denen aus dem Fahrzeugkonzept decken und unter Berücksichtigung der dort gemachten Anmerkungen angepasst werden. Während hier eine Reststufe und Spaltbreite von 5 cm eingeführt wird, ist oben von 3 x 3 cm die Rede. Es gelten die oben gemachten Anmerkungen entsprechend.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Bordhöhen muss soweit wie möglich vermieden werden, dass eine Schiebehilfe zum Einsatz kommt. Diese würde den Anforderungen der Barrierefreiheit widersprechen. Völlig unklar wäre zudem, wie diese aussehen soll und dauerhaft sichergestellt ist.

5 Umsetzung

Im Rahmen der Priorisierung der Vorhaben ist das Schließen von Lücken einer barrierefreien Mobilitätskette aus dem Prüfprogramm herausgenommen worden. Das halte ich für sachwidrig, da die Herstellung vollständiger Mobilitätsketten als Schutzziel der DIN-Vorgaben eine herausgehobene Bedeutung hat.

Für Rückfragen sowie zur Erörterung der gesamten Angelegenheiten stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung und bitte Sie, mich über den Fortgang weiter zu unterrichten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arne Frankenstein', with a stylized, flowing script.

Arne Frankenstein

Der Landesbehindertenbeauftragte