

Kommentare der ISL e.V. zum Gutachten

EU-Fahrgastrechte und die Beförderungssituation von Menschen mit Behinderungen im deutschen Bahnverkehr

**von RA Dr. Oliver Tolmein, Kanzlei Menschen und Rechte
Hamburg, Dezember 2019**

1. Generelle Einschätzung

Wir begrüßen das vorgelegte profunde Gutachten außerordentlich und fühlen uns in unserer Rechtsauffassung mehr als bestätigt. Insbesondere besticht das Gutachten durch die professionelle erschöpfende Durchdringung der verschiedenen Facetten im Zusammenhang mit den zu klärenden Fragen. So wird das Verhältnis vom Bund zur Deutsche Bahn AG (DB AG) mit den resultierenden Verpflichtungen ausführlich thematisiert, ebenso werden die verschiedenen relevanten Rechtsvorschriften sowie ihre Bedeutung und ihr Verhältnis untereinander detailliert dargelegt. In diesem Lichte wird die gegenwärtige Praxis der DB AG besprochen, wobei auch auf die Partizipation Betroffener und ihrer Verbände eingegangen wird.

In der vorangestellten Zusammenfassung wird verdeutlicht,

- dass die Rechtsvorschriften zur Barrierefreiheit und zu angemessenen Vorkehrungen unzureichend umgesetzt werden;
- dass Menschen mit Behinderungen und ihre Verbände nicht in ausreichendem Maße an der Erstellung von Programmen beteiligt werden;
- dass der Bund als Eigentümer der DB AG darauf hinzuwirken hat, dass die gesetzlichen Verpflichtungen umgesetzt werden;
- dass das Eisenbahn-Bundesamt als Aufsichtsbehörde seiner Kontrollfunktion stärker als bisher gerecht werden muss.

2. Detaillierte Würdigung

2.1 Verpflichtung zur Herstellung von Barrierefreiheit

In dem Gutachten wird dargelegt, dass entsprechend der Gesetzeslage Bund und Bahn das Ziel der barrierefreien Nutzung des Eisenbahnverkehrs innerhalb eines gewissen Zeitraums anstreben müssen. Barrierefreie Nutzung bedeutet dabei auch, nicht auf fremde Hilfe angewiesen zu sein (s.a. § 4 Behindertengleichstellungsgesetz – BGG). Auch über zehn Jahre nach Inkrafttreten der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) gibt es im Verkehrsministerium (BMVI) und bei der DB AG zu dieser Frage noch nicht einmal Pläne. Diese bittere Wahrheit wird nicht nur in dem Gutachten thematisiert, sondern auch durch ein Schreiben des BMVI vom 10.12.2019 (s. Anlage) auf eine entsprechende Anfrage des Deutschen Behindertenrats (DBR) bestätigt.

Insbesondere müssen laut Gutachten alle neu angeschafften Güter, Produkte, Einrichtungen, Technologien und Dienstleistungen im Sinne des „universellen Designs“ den vollen, gleichberechtigten und uneingeschränkten Zugang für alle potenziellen Verbraucher*innen sicherstellen. Auch dieser Verpflichtung kommen Bahn und Bund bislang nicht ausreichend nach.

Als Anforderung wird in dem Gutachten die Entwicklung eines transparenten, überprüfbaren Planes zur Schaffung einer vollumfänglichen Barrierefreiheit formuliert. Erfreulich deutlich herausgearbeitet hat das Gutachten auch, dass es nicht um eine „möglichst weitreichende Barrierefreiheit“ geht, wie es in der Eisenbahn- Bau- und Betriebsordnung (EBO) heißt, sondern um Barrierefreiheit ohne Wenn und Aber, was durch höherrangiges Recht normiert ist.

Dass andere europäische Staaten in diesen Fragen einen größeren Ehrgeiz an den Tag legen, zeigt im Gutachten das Beispiel von Großbritannien. Aber auch die Schweiz und Österreich nehmen ihre Verpflichtungen bezüglich barrierefreier Reisemöglichkeiten von behinderten Reisenden mit der Bahn ernster als Deutschland, wie Berichte von Mitgliedern der programmbegleitenden Arbeitsgruppe bei der DB AG zeigen.

2.2 Verpflichtung zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen

Die Ein- und Ausstiegshilfen stellen angemessene Vorkehrungen dar, solange es noch keine vollständige Barrierefreiheit im Bahnverkehr gibt. Diesen angemessenen Vorkehrungen kommt laut Gutachten eine besondere Bedeutung zu, da nur durch ihren Einsatz die Diskriminierung behinderter Reisender vermieden werden kann.

In dem Gutachten wird mit erfreulicher Deutlichkeit klargestellt, dass eine zeitliche Begrenzung der Hilfe- bzw. Assistenzleistungen auf Dienstzeiten des Bahnpersonals unzulässig ist. Vielmehr müssten die Hilfe- bzw. Assistenzleistungen zu allen Zeiten des Zugverkehrs erbracht werden.

An Bahnhöfen, an denen in der Vergangenheit Hilfe bzw. Assistenzleistungen erbracht wurden, werden teilweise solche Dienste nicht mehr angeboten, obwohl noch keine Barrierefreiheit gegeben ist. So zeigt das Gutachten auf, dass sich die Situation für behinderte Reisende mancherorts sogar verschlechtert statt verbessert - aus unserer Sicht eine nicht hinnehmbare Entwicklung. Zwar gestattet die UN-BRK den Staaten teilweise eine schrittweise Umsetzung der Konventionsregeln (Progressionsvorbehalt), Rückschritte darf es aber keinesfalls geben.

2.3 Abwehr von Diskriminierung

Wir möchten hier einen Aspekt hervorheben, der im Gutachten auch erwähnt wird: Zu den sofort umsetzbaren Rechten gehört nach der UN-BRK das Diskriminierungsverbot. Es unterliegt nicht dem Progressionsvorbehalt, sondern ist sofort umzusetzen. Dazu gehört nach Art. 5 Abs. 3 UN-BRK, „alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um die Bereitstellung angemessener Vorkehrungen zu gewährleisten“. Es ist also nicht zulässig, dass BMVI und DB AG sich hier Zeit lassen, sondern sie sind zur sofortigen Bereitstellung angemessener Vorkehrungen verpflichtet.

3. **Konsequenzen aus dem Gutachten für das Schlichtungsbegehren der ISL e.V.**

In unserem Schlichtungsantrag vom 9. März 2017 bezogen wir uns lediglich auf die Bestimmung zu angemessenen Vorkehrungen im Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) und forderten, dass Ein- und Ausstiege nach Voranmeldung jederzeit zu gewährleisten seien.

In den beiden Schlichtungsgesprächen vom Januar und Juli 2018 zeigten sich DB AG und BMVI für keinen der von der ISL e.V. angebotenen Kompromisse für Übergangslösungen offen.

In Anbetracht des vorliegenden, sehr deutlichen Gutachtens bestehen wir nunmehr darauf, dass Ein- und Ausstiegshilfen für behinderte Reisende an allen Bahnhöfen zur Verfügung gestellt werden zu allen Zeiten, solange Züge fahren. Aus unserer Sicht gibt es nur zwei Möglichkeiten:

- DB AG und BMVI machen eine Kehrtwende und diskriminieren behinderte Reisende künftig nicht mehr.
- Die Schlichtung wird für gescheitert erklärt, und die ISL e.V. kann eine Verbandsklage anstrengen.

4. Randaspekte

4.1 Sprache schafft Bewusstsein

Während in der englischen Fassung der EU-Verordnung 1371/2007 von „Assistance“ für behinderte Reisende die Rede ist, heißt es in der deutschen Fassung „Hilfeleistung“. Damit enthält die Verordnung den gleichen Übersetzungsfehler wie die UN-BRK, bei der ebenfalls „assistance“ mit „Hilfe“ übersetzt wurde. Erst durch das Gutachten ist uns dieser Umstand aufgefallen. Verwegene Geister hätten auf die Idee kommen können, „assistance“ mit „Assistenz“ zu übersetzen. Immerhin handelt es sich bei Assistenz einerseits und Hilfe andererseits um unterschiedliche Konzepte: Beim Assistenzmodell ist der*die Assistenznehmer*in die zentrale Figur des Geschehens, dem der*die Assistenz*geber*in bei bestimmten Verrichtungen assistiert. Hilfe setzt eine hilfebedürftige Person voraus, der Hilfe gewährt wird, wofür in der Regel Dankbarkeit erwartet wird. Das Machtverhältnis ist umgekehrt.

Aus diesem Übersetzungsfehler lässt sich das Missverständnis erklären, das der häufig bevormundenden Haltung mancher Bahnmitarbeitenden zugrunde liegt, wenn sie behinderten Reisenden assistieren.

4.2 „Nichts über uns ohne uns!“

Unter dem Motto „Nothing about us without us!“ (zu Deutsch: „Nichts über uns ohne uns!“) wurde zwischen 2002 und 2006 die UN-BRK in New York verhandelt. Auf diesen Grundsatz wird in dem Gutachten zweimal auf den Seiten 27 und 37 Bezug genommen, wobei er jeweils nicht ganz korrekt wiedergegeben wird.

Wir bitten, vor einer Veröffentlichung diese Kleinigkeit zu korrigieren.

Berlin, 31. Januar 2020



Dr. Sigrud Arnade