
VDV-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BT-Drs. 21/5140)

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Branchenverband des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs mit rund 700 Mitgliedsunternehmen und ihren rund 450.000 Beschäftigten begrüßt die Zielsetzung des vorliegenden Gesetzentwurfes, mit dem die gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderungen bzw. Beeinträchtigungen weiter verbessert werden soll, ausdrücklich. Zugleich bedürfen aus Sicht der Branche einige der vorgesehenen **Neuregelungen für den Öffentlichen Verkehr** im Hinblick auf Wirksamkeit und Angemessenheit einer Anpassung. Darüber hinaus möchten wir darauf hinweisen, dass im ÖPNV und Eisenbahnverkehr kontinuierlich große Anstrengungen unternommen werden, um allen Reisenden eine möglichst selbstbestimmte Mobilität zu ermöglichen. Auch wenn – wie gesagt – das Ziel zu begrüßen ist, den Zugang zu Gebäuden oder Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen weiter zu erleichtern, warnen wir dringend davor, durch **übermäßige Regulierung** das Maß des Leistbaren für den Öffentlichen Personenverkehr zu überschreiten oder durch Überschneidungen mit bestehenden Regelungen zur Barrierefreiheit Rechtsunklarheit zu schaffen. Dazu gehört insbesondere das erst im letzten Jahr in Kraft getretene Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG) sowie die dazugehörige Verordnung.

Bleibt der vorliegende Gesetzentwurf unverändert, sind **hohe personelle, bürokratische und finanzielle Mehraufwände für den Öffentlichen Verkehr** in Deutschland zu erwarten. Ferner wird aus den vorgesehenen Änderungen im Behindertengleichstellungsgesetz voraussichtlich kein wesentlicher Gewinn für eine bessere Zugänglichkeit im Öffentlichen Personenverkehr für Menschen mit Behinderungen oder Beeinträchtigungen resultieren.

Im Einzelnen:

Zu Art. 1 Nr. 3 (§§ 7, 7a, 7b, 7cBBG-E):

Durch die Änderung des § 7 Abs. 2 BGG-E würde das Benachteiligungsverbot unmittelbar auch für **private Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs gelten** und damit deutlich erweiterte Verpflichtungen und große **wirtschaftliche Risiken** für diese bedeuten. Diese unmittelbare Wirkung auf private Unternehmen ist im BGG zudem systemfremd. Dieses Gesetz soll die Verpflichtung von Trägern der öffentlichen Gewalt zur Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen bzw. Beeinträchtigungen konkretisieren und ist damit eine unmittelbare Ausprägung der grundrechtlichen Gewährleistung aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz. Dies ist ein Abwehr- und Gewährleistungsrecht Privater gegenüber dem Staat und sieht gerade keine unmittelbare Drittwirkung zwischen Privaten vor. Diesen Grundsatz hat das BGG bisher auch gem. § 5 BGG geachtet. Gleiches Problem stellt sich in dem Zusammenhang auch für die vorgesehenen Beseitigungs-, Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche (§ 7b Abs. 1–3 BGG-E), die zusammen mit der vorgesehenen Beweislastumkehr in § 7b Abs. 2 Satz 2 BGG-E, der weiten Fassung der öffentlichen Stellen des Bundes in § 12 BGG-E und der Rechtsschutzerleichterung in § 14 BGG-E zu **unabsehbaren finanziellen und prozessualen Risiken** für die Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs führen würden.

Die **nicht ausreichend rechtssicheren vorgesehenen Ausnahmetatbestände** (§ 7a Abs. 2 BGG-E, insb. „sachlicher Grund“ für unterschiedliche Behandlung) und die zusätzlichen Anforderungen an private Unternehmen (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 BGG-E, insb. die „Verpflichtung zu angemessenen Vorkehrungen“) potenzieren

diese Risiken für die Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs nochmals. So bleibt auch unklar, wann eine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung der Unternehmen durch „Änderung an Gütern und Dienstleistungen“ vorliegt. Diese Unklarheiten werden zu einer weiteren unüberschaubaren Kasuistik führen und **schaden so den Unternehmen und den Interessen von Menschen mit Behinderungen bzw. Beeinträchtigungen gleichermaßen**. Die Bereitstellung der hier verlangten individuellen Lösungen zu Verbesserungen bei der Barrierefreiheit ist im Eisenbahnverkehr, im Betrieb städtischer Schienenbahnen oder im Linienbusverkehr, also in einem „Massengeschäft“ nur mit großem personellem und finanziellem Aufwand umsetzbar.

Die Rechtsunsicherheit durch eine derartige Änderung würde noch dadurch verstärkt, dass die differenzierte Regelung des gerade erst in Kraft getretenen BFSG nebst der zugehörigen Verordnung zur Barrierefreiheit von Webseiten und verkehrsspezifischen digitalen Dienstleistungs- und Informationsangeboten (vgl. §§ 1, 3 BFSG) wieder in Frage gestellt und weitere, sich überschneidende Regelungen ohne inhaltliche Kohärenz geschaffen würden.

Vor diesem Hintergrund ist dringend zu empfehlen, den in **§ 7 BGG-E neu vorgesehenen Absatz 2** („Ein Unternehmer, der der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende bewegliche Güter anbietet oder [...]“) **sowie §§ 7b und 7c ersatzlos zu streichen**; § 7a BGG-E ist mindestens entsprechend und rechtssicher anzupassen und für § 7b BGG-E klarzustellen, dass die dort aufgeführten Pflichten in keinem Fall für Unternehmen des öffentlichen Verkehrs gelten. Äußerst hilfsweise sollte die Geltung auf Unternehmen begrenzt werden, die nicht nach dem BFSG verpflichtet sind.

Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 8 Abs. 6 BGG-E)

Hier ist zu empfehlen, die pauschale verpflichtende Verweisung auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik (aaRT) in **§ 8 Abs. 6 BGG-E ersatzlos zu streichen**. Die konkrete technische Umsetzung der Barrierefreiheit sollte, wie z. B. in § 8 Abs. 5 BGG vorgesehen, den einschlägigen fachspezifischen Rechtsvorschriften vorbehalten bleiben.

Eine *verbindliche* pauschale Verweisung auf aaRT in der Rechtssetzung erscheint vor allem deswegen problematisch, weil sie hochdynamisch, oft unbestimmt und nicht selten urheberrechtlich geschützt sind. Dies kann in der Folge zu **Intransparenz, Innovationshemmnissen und Normierungsproblemen** führen. So sind aaRT oft durch DIN-Normen, also private, demokratisch nicht legitimierte Regelwerke beschrieben, die häufig aktualisiert und nicht amtlich veröffentlicht werden. Für Unternehmen ist daher nicht immer ausreichend deutlich, welche konkreten Vorgaben überhaupt gelten; zudem müssten die Anwender die infrage kommenden Regeln erst selbst ermitteln.

Zu Art. 1 Nr. 7 (§ 12 Abs. 1 Nrn. 2, 3 und § 12a BGG-E):

Die bereits oben erwähnte Erweiterung der **Definition einer öffentlichen Stelle des Bundes** ist auch hier aus verschiedenen Gründen bedenklich und widerspricht im Übrigen auch der 1:1-Umsetzung von Unionsrecht, das eine der bisher verwendeten Begrifflichkeit entsprechende Definition verwendet (vgl. z. B. Art. 3 Nr. 1 Richtlinie (EU) 2016/2102). So würde die vorgesehene Änderung von § 12 Abs. 1 Nr. 2 BGG-E etwa dazu führen, dass insbesondere die DB-Unternehmen als „Öffentliche Stellen des Bundes“ angesehen würden. Das **hätte erhebliche zusätzliche Verpflichtungen auf die DB zur Folge**, die zudem mit den bereits nach dem BFSG bestehenden Verpflichtungen in Bezug auf Webseiten und mobile Anwendungen in Konflikt stünden (vgl. § 12a BGG-E). Das Gleiche gälte für das Überwachungsregime nach § 12c BGG-E, das für den Fall der Anwendbarkeit auf Unternehmen der Deutschen Bahn mit dem Marktüberwachungsregime nach BFSG kollidieren würde und durch die Marktüberwachungsstelle der Länder für die Barrierefreiheit (MLBF AöR) ausgeführt wird.

Die Umsetzung des BFSG in den letzten zwei Jahren hat für Unternehmen mit vielen Kundenschnittstellen – insbesondere für die Deutschen Bahn – bereits einen hohen personellen und finanziellen Aufwand bedeutet. Direkt daran anschließend neue, noch weitergehende Verpflichtungen zur Herstellung größtmöglicher Barrierefreiheit einzufordern, stellt eine **völlig unverhältnismäßige Belastung** dar. Die Einbeziehung der DB in die Definition einer „Öffentlichen Stelle des Bundes“ würde außerdem einen **erheblichen**

Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen im Ausschreibungswettbewerb um Schienenverkehrsleistungen bedeuten. Die Wettbewerber wären weiterhin nicht zu den sich aus dem § 12 Abs. 1 Nr. 2 BGG-E ergebenden Regelungen verpflichtet. So würde die DB AG auch im intermodalen Wettbewerb benachteiligt. Es ist somit zu empfehlen, § 12 Abs. 1 Nr. 2 BGG in der bisherigen Fassung beizubehalten.

Zu Art. 1 Nr. 17 (§ 16 BGG-E):

Das Angebot einer behördlichen Schlichtungsstelle in § 16 BGG-E erscheint auf den ersten Blick sinnvoll, berücksichtigt aber nicht, dass es bereits spezifische Schlichtungsstellen für Personenverkehrsdienste gibt, nämlich die Schlichtungsstelle Schlichtung Reise & Verkehr e. V. in Berlin (vormals SÖP), die Schlichtungsstelle Nahverkehr (snv) in Düsseldorf sowie die Schlichtungsstelle SNUB in Hannover. Alle drei Schlichtungsstellen sind mit Inkrafttreten des Verbraucherstreitbeilegungsgesetzes als Verbraucherschlichtungsstelle offiziell anerkannt. Es ist **nicht zielführend, noch eine zusätzliche, konfligierende Schlichtungsstelle** vorzuschreiben. Dies und die Festlegungen in § 16 Abs. 2 BGG-E sowie § 16 Abs. 3 BGG-E begründen das Risiko, dass eine hohe Zahl an zusätzlichen und ggf. sogar doppelten Schlichtungsverfahren durch Einzelpersonen und Verbände auf die Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs zukommen. Dies würde einen **enormen personellen und finanziellen Mehraufwand** verursachen, ohne einen entsprechenden zusätzlichen Nutzen zu stiften und stünde eindeutig der Gesetzesintention entgegen, ohne zusätzliche Bürokratie und durch Eigenverantwortung der Unternehmen mehr Barrierefreiheit und Zugang für alle Beteiligten herzustellen. Im Sinne der Handhabbarkeit und der Vermeidung zusätzlicher Bürokratie sollten Unternehmen des öffentlichen Personenverkehrs von der Regelung des Schlichtungsverfahrens ausgenommen werden.