

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

Erster anlassbezogener Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen

Der Senat von Berlin
SenASGIVA LfB 3
9(0)28-1656

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Kenntnisnahme -
des Senats von Berlin
über den Ersten anlassbezogenen Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen
mit Behinderungen

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Erster anlassbezogener Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen mit
Behinderungen

Nach § 24 Satz 2 Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) legt der Senat dem
Abgeordnetenhaus den Bericht der bzw. des Landesbeauftragten für Menschen mit
Behinderung über

Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit
Behinderungen, einschließlich der Rechte gemäß des Übereinkommens der
Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit
Behinderungen durch Behörden und sonstige öffentliche Stellen und deren dazu
abgegebene Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen

vor.

Der vollständige Bericht ist der beigelegten Anlage zu entnehmen.

Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

keine

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

keine

Berlin, den 29. Oktober 2024

Der Senat von Berlin

Kai Wegner
Regierender Bürgermeister

Cansel Kiziltepe
Senatorin für Arbeit, Soziales,
Gleichstellung, Integration, Vielfalt und
Antidiskriminierung

Erster anlassbezogener Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen 2024

gemäß § 24 des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne
Behinderungen (Landesgleichberechtigungsgesetz - LGBG) vom 27. September 2021

Teil I

Bericht über Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung
von Menschen mit Behinderungen einschließlich der Rechte
gemäß Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von
Menschen mit Behinderungen durch Behörden oder sonstige
öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene
Stellungnahmen oder ergriffene Maßnahmen

Inhalt

1 Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts	2
2 Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen	3
3 Rechtliche und vertragliche Verpflichtungen des Landes Berlin	5
3.1 UN-Behindertenrechtskonvention	5
3.2 Verfassung von Berlin	6
3.3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) und Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)	6
3.4 Vertragliche Verpflichtungen der BVG aus Nahverkehrsplan (NVP) und Verkehrsverträgen (VV)	8
4 Schlussbemerkungen	9
5 Stellungnahmen	10
5.1 Erster Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt	10
5.2. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe	11
5.3. Bezirk Mitte	12
5.4. Bezirk Reinickendorf	12
5.5. Bezirk Spandau	13
5.6. Bezirk Steglitz Zehlendorf	14
Literaturverzeichnis	15

1 Gesetzlicher und politischer Rahmen des Berichts

Nach den Vorgaben des Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG) hat der oder die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen (LfB) gemäß § 24 anlassbezogen aber mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über „Verstöße gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen, einschließlich der Rechte gemäß des Übereinkommens der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch Behörden oder sonstige öffentliche Stellen und deren dazu abgegebene Stellungnahmen oder ergriffenen Maßnahmen“ zu erstellen.

Zu ihrer oder seiner Berichtspflicht gehört auch ein Bericht über ihre oder seine Initiativen, Tätigkeiten und Zielsetzungen.

Mit dem Inkrafttreten der Neufassung des LGBG am 7. Oktober 2021 wurde anstelle der jährlichen Berichte (vgl. § 11 Absatz 2 alte Fassung LGBG) ein zweijähriger Berichtszeitraum vorgesehen und der feste Jahresrhythmus flexibilisiert. Damit ist der oder dem Landesbeauftragten nun die Möglichkeit gegeben, Berichte über Verstöße auch aus einem konkreten Anlass abzugeben.¹

¹ A. d. Begründung zu § 24 LGBG: „Im Hinblick auf die Kontrollfunktion der oder des Landesbeauftragten zur Verwirklichung der Rechte von Menschen [mit Behinderungen] ist es zweckmäßig, die Effektivität der Berichte durch eine flexiblere Handhabung der Berichtszeiträume und die anlassbezogene Fokussierung auf Verstöße zu steigern.“

Die Berichte werden vom Senat zur Kenntnis genommen und dem Abgeordnetenhaus übermittelt.

Der hier vorgelegte Erste anlassbezogene Verstößebericht enthält einen von der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen festgestellten Verstoß der Berliner Verkehrsbetriebe bezüglich der nicht umfassenden Barrierefreiheit der neuen Fahrinfo-App sowie die dazu abgegebenen Stellungnahmen. Letztere werden im Wortlaut unverändert und unkommentiert in Kapitel 5 angefügt und mit einem Balken am äußeren Textrand gekennzeichnet.

2 Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen

Der Verstößebericht der LfB hat einen Konflikt um ein nicht umfassend barrierefreies Update der sogenannten Fahrinfo-App zum Inhalt.

Die BVG Fahrinfo-App ist eine offizielle Anwendung der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) zur Fahrplanauskunft. Nach der Eingabe von Start und Ziel zeigt die App Verbindungen, Fahrzeiten, Umsteige-Bahnhöfe und aktuelle Informationen zu den gewählten Verkehrsmitteln. Letzteres heißt, dass man über eine Karte in Echtzeit die Verkehrsströme Berlins beobachten und nach Zoom einzelne Stationen und Verkehrsmittel anklicken kann. Neben den Fahrzeugen der BVG werden dort auch die aktuellen Standorte von Elektrokleinstfahrzeugen angezeigt. Zudem ist über die App der Erwerb von Fahrkarten möglich, von Einzelfahrscheinen bis zu Zeitkarten. Die App kann in verschiedenen Aspekten den persönlichen Mobilitätsbedürfnissen angepasst werden.

Herunterladen lassen sich auch die Netzpläne des Berliner S- und U-Bahnnetzes, des Tramnetzes oder des Busnetzes.

Mit diesen umfangreichen Funktionen ist die Fahrinfo-App der zentrale Baustein in der digitalen Fahrgastinformation für Routenplanung, Ticketkauf und Fahrplanauskünfte in Echtzeit der BVG.

Am 13. Juni d. J. erreichte die LfB eine E-Mail folgenden Inhalts: Seit zwei Jahren arbeite die BVG an der Weiterentwicklung der Fahrinfo-App, die zum Ersten Juli an den Start gehen solle. Eine Beta-Version der App wurde als Zwischenstand am 3. Ersten Mai 2024 den überwiegend ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der AG Verkehr barrierefrei bei der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt zum Testen zur Verfügung gestellt. Dieser Test zeigte eine ganze Reihe von Problemen hinsichtlich der mangelnden Barrierefreiheit, u.a. bei den Themen Alternativtexte, Kontraste, Sprachausgabe etc.

Von der BVG wurden die unzureichend umgesetzten Barrierefreiheitsstandards eingeräumt, gleichzeitig aber um Verständnis geworben. U.a. wegen des Ticketing-Hintergrundsystems, das durch den am Ersten Juli 2024 beginnenden Verkauf des Berlin- und des Deutschlandtickets notwendig geworden sei, gäbe es einen Fixtermin zum Start der neuen App zu diesem Datum. Der Abbau der noch vorhandenen Barrieren würde dann „schnellstmöglich“ nach dem Start der App nachgeholt.

Dies war der Anlass für die LfB am 25. Juni 2024 in einem Schreiben an den Vorstand der BVG, mit einer Fristsetzung von drei Tagen, eine Verschiebung des Updates zu fordern. In der fristgerecht eingegangenen Antwort wurde die Entscheidung, den Start der App um wenige Wochen zu verschieben, mitgeteilt „um

noch bestehende Schwächen, gerade auch bezgl. der Barrierefreiheit, auszubessern“. Die Antwort war u.a. verbunden mit einem Angebot zu einem kurzfristigen Gesprächsaustausch mit der zuständigen Vertriebsleitung, welches am 16. Juli 2024 stattfand.

In diesem Gespräch wurde das bisherige Vorgehen seitens der BVG begründet; die zuvor schriftlich gegebenen Zusagen wurden nicht in Frage gestellt.

Am 24. Juli 2024 erfuhr die LfB über eine Pressemitteilung der BVG vom Start der Fahrinfo-App. Eine Vorabinformation an die Testenden aus der AG Verkehr barrierefrei und/oder die LfB, welche Barrieren mittlerweile beseitigt wurden, gab es nicht.

Sowohl nach Aussagen der BVG als auch nach den Tests blinder Nutzender hat die neue App weniger Barrieren als die zuvor getestete Beta-Version; sie ist jedoch mitnichten als barrierefrei zu bezeichnen.

In der Erklärung zur Barrierefreiheit ² auf der BVG-Website wird daraufhin gewiesen, dass die Anwendung nur teilweise barrierefrei ist, und dass die Anforderungen der BITV 2.0 nur teilweise erfüllt werden. Aufgeführt werden Bereiche u.a. zu Kontrasten, Alternativtexten und im Bereich VoiceOver.

VoiceOver ermöglicht blinden und stark sehbehinderten Menschen erst die selbstständige Bedienung ihrer Geräte.

Auf Nachfrage wurde seitens der BVG, die in ihrem Schreiben das Fortbestehen von Barrieren in der App bestätigte, am 26. Juli 2024 aufgelistet, dass von den zuvor in der Android-Version noch bestehenden 8 Barrieren inzwischen 4 beseitigt seien und bei der iOS-Version 5 von 17. Aber auch hierzu gab es in der Folge seitens blinder Personen abweichende Rückmeldungen.

Problematisch ist zudem, dass für Nutzende, die in ihren Geräteeinstellungen das automatische Update aktiviert haben, ein „Zwangsupdate“ auf eine nicht barrierefreie Version der Fahrinfo-App erfolgte.

Barrierefreiheit

Auf der Berliner Landesebene ist im Kontext der Verpflichtung „zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Menschen mit und ohne Behinderung“ des Artikels 11 der Berliner Verfassung die Barrierefreiheit in § 4 LGBG definiert:

„Barrierefrei sind bauliche Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Informations- und Kommunikationstechnik im Sinne des Barrierefreie-IKT-Gesetzes Berlin vom 4. März 2019 (GVBl. S. 210) in der jeweils geltenden Fassung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere

² Die Erklärung muss eine tatsächliche Bewertung enthalten, aus der sich ergibt, ob die Anforderungen zur Barrierefreiheit eingehalten wurden. Soweit Websites oder mobile Anwendungen teilweise nicht barrierefrei sind, sind die Gründe hierfür darzulegen (§12b [BGG](#), §7 [BITV 2.0](#)). Die Erklärung muss bei Webseiten von der Startseite (Home) und von jeder Seite einer Webseite erreichbar sein. Für mobile Anwendungen ist die Erklärung an der Stelle, an der das Herunterladen der mobilen Anwendung ermöglicht wird, oder auf der Webseite der öffentlichen Stelle zu veröffentlichen (§7 Abs. 1 BITV 2.0). Die Barrierefreiheitserklärung muss jährlich aktualisiert werden. ([EU Richtlinie](#) 2018/1523)

Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Eine besondere Erschwernis liegt insbesondere auch dann vor, wenn Menschen mit Behinderungen die Mitnahme oder der Einsatz benötigter Hilfsmittel oder erforderlicher Assistenz durch menschliche oder tierische Hilfe verweigert oder erschwert werden.“

Die Vorgaben des LGBG haben Vorrang vor den Anforderungen des Mobilitätsgesetzes (MobG BE), dessen Begriffsbestimmung für die Barrierefreiheit jedoch in § 2 Absatz 6 analog zum LGBG formuliert ist.

Aus juristischer Sicht erfolgt aus der Definition von Barrierefreiheit in § 4 LGBG allerdings noch kein Recht und keine Pflicht³. Die Definition bietet erst einmal lediglich den Ausgangspunkt „für ein weites Verständnis von Barrieren und Barrierefreiheit in anderen Normen, die auf den Begriff Bezug nehmen, und ermöglicht durch den systematischen Zusammenhang auch, den Abbau von Barrieren zum Gegenstand individuellen Benachteiligungsschutzes zu machen.“⁴

Bewertungsmaßstab der Barrierefreiheit unter behindertenpolitischen Gesichtspunkten sind die Verpflichtungen des Landes Berlin, die sich aus Völkerrecht, Bundesrecht, und Landesrecht sowie den vertraglichen Verpflichtungen der BVG ergeben.

3 Rechtliche und vertragliche Verpflichtungen des Landes Berlin

3.1 UN-Behindertenrechtskonvention

Die am 26. März 2009 in Deutschland in Kraft getretene UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) spezifiziert die Menschenrechte für die Gruppe der Menschen mit Behinderungen und benennt staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten. Sie gilt im Rang eines einfachen Bundesgesetzes, ist jedoch durch das Vertragsgesetz Völkerrecht geblieben und völkerrechtlich auszulegen.⁵ Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes stellt das Vertragsgesetz zur Umsetzung der UN-BRK demnach einen Rechtsanwendungsbefehl dar, welcher sich an alle staatlichen Stellen der vollziehenden und rechtssprechenden Gewalt richtet und diese bindet⁶. Diese Verpflichtung gilt auch für die Länder und Kommunen sowie für alle öffentlichen Sozialleistungsträger unabhängig von einer möglichen Selbstverwaltung, denn weder die Bundesrepublik Deutschland noch die Länder haben im Ratifizierungsprozess nach dem Lindauer Verfahren Vorbehalte erklärt. Es ist also darauf zu achten, dass Anwendung und Auslegung des nationalen Rechts in Übereinstimmung mit der UN-BRK zu bringen sind.

Maßgeblich für die persönliche Mobilität ist Artikel 20 der UN BRK „Persönliche Mobilität“. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, wirksame Maßnahmen zu treffen, um für Menschen mit Behinderungen persönliche Mobilität mit größtmöglicher

³ Markus Schäfers, Felix Welti (Hrsg.) „Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design. Zur Gestaltung teilhabeförderlicher Umwelten“, Felix Welti „Zum Verständnis von Barrieren und Barrierefreiheit aus rechtswissenschaftlicher Sicht“ S. 16

⁴ A.a.O.

⁵ Deutsches Institut für Menschenrechte – Monitoringstelle, Praxis: „Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis. Die UN-Behindertenrechtskonvention“, 2018, S. 13

⁶ ebenda S. 14

Unabhängigkeit sicherzustellen, wobei Mobilität nicht allein auf Fragen des Verkehrs beschränkt ist, sondern auch die Voraussetzungen für Mobilität in den Blick nimmt.

Äußerliche Strukturen und individuelle Gegebenheiten wirken unauflöslich zusammen: Nur im Rahmen der vorhandenen Infrastruktur können individuelle Entscheidungen getroffen werden. Daher spielt die praktische Verfügbarkeit der Fahrinfo-App als zentraler Baustein in der digitalen Fahrgastinformation eine sehr wichtige Rolle.

Neben Artikel 20 der UN BRK ist der Artikel 9 „Zugänglichkeit“ in diesem Kontext maßgeblich. Ziel dieses Artikels ist der Abbau von Zugangshindernissen und -barrieren. Dies schließt die Barrierefreiheit in Bezug auf Technologien, Informations- und Kommunikationsdienste ausdrücklich ein.⁷

Unterhalb der völkerrechtlichen Vorgaben durch die UN-BRK bestehen weitere gesetzliche Vorgaben auf bundes- und landesrechtlicher Ebene. In Umsetzung von Artikel 9 Abs. 2 konkretisieren diese die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat der UN-BRK.

Neben der Verfassung von Berlin sind hier insbesondere das Behindertengleichstellungsgesetz und das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) auf Bundesebene sowie das Mobilitätsgesetz und das Landesgleichberechtigungsgesetz auf Landesebene zu nennen.

3.2 Verfassung von Berlin

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse von Menschen mit und ohne Behinderungen ist das Leitbild infrastruktureller Daseinsvorsorge der Verfassung von Berlin. In Artikel 11 heißt es: „Menschen mit Behinderungen dürfen nicht benachteiligt werden. Das Land ist verpflichtet, für die gleichwertigen Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu sorgen.“

Die Norm, die Artikel 11 der Verfassung von Berlin näher ausgestaltet, ist das Landesgleichberechtigungsgesetz. Sein Ziel besteht in der Umsetzung des Benachteiligungsverbots und der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderungen. Dieses erstmals 1999 vom Abgeordnetenhaus beschlossene Gesetz enthält umfangreiche Regelungen zur Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen und beschreibt die dafür innerhalb des Landes geschaffenen Strukturen sowie die Pflichten der Berliner Behörden.

3.3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG), Berliner Mobilitätsgesetz (MobG BE) und Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG)

Für den ÖPNV findet sich die zentrale bundesrechtliche Regelung im § 8 Absatz 3 des PBefG. Mit der Novellierung 2013 erweiterte der Gesetzgeber die Verpflichtung der Aufgabenträger und Anbieter zu einer verstärkten Berücksichtigung der Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen und legte die Operationalisierung in Nahverkehrsplänen fest. Die Berücksichtigung soll(te) mit dem Ziel erfolgen, bis zum Erster Januar 2022 für die Nutzung des öffentlichen

⁷ UN-BRK Artikel 9 lit g

Personennahverkehrs vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Ausnahmen sind möglich, müssen aber benannt und begründet werden.

„(...) Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind [...] soweit vorhanden [...] Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen.“⁸

Bei einer erneuten Novellierung des PBefG 2021 wurde die Ausnahmeregelung beibehalten, und das Gesetz um einen Absatz 3a „Bereitstellung von Mobilitätsdaten“ ergänzt: Unternehmen und Vermittler müssen zu einer ganzen Reihe von barrierefreiheitsrelevanten Aspekten umfassende statistische und dynamische Datensammlungsaufträge erfüllen und Metadaten zu Linien- und Gelegenheitsverkehren bereitstellen.

Im Juli 2018 wurde das Berliner Mobilitätsgesetz beschlossen. Es regelt den Umweltverbund (ÖPNV, Fußverkehr, Radverkehr) zulasten des motorisierten Autoverkehrs (MIV) und soll ein stadt-, umwelt-, sozial- sowie klimaverträglich ausgestaltetes, sicheres, barrierefreies System sicherstellen bzw. weiterentwickeln. Neben einem allgemeinen Teil „Zielorientierte integrierte Mobilitätsgewährleistung für Berlin“ enthält es zu jeder Verkehrsform des Umweltverbundes einen spezifischen Teil, wobei sich Teile der Regelungen des ÖPNV aus den ehemaligen ÖPNV-Gesetz speisen. Die Belange von Menschen mit Behinderungen hat das Mobilitätsgesetz in mehrerlei Hinsicht gestärkt. § 3 „Mobilität für alle“ legt fest, dass Mobilität bezogen auf die wesentlichen Wegezwecke für alle Menschen unabhängig auch von Mobilitätsbeeinträchtigungen an allen Tagen des Jahres und rund um die Uhr in allen Teilen Berlins gleichwertig gewährleistet werden soll.

§ 4 MobG BE „Menschen- und stadtgerechter Verkehr“ schreibt im Absatz 2 fest: „Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätsangebote sollen zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen, insbesondere für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen, barrierefrei im Sinne von § 2 Absatz 6 gestaltet werden.“ In der Begründung heißt dazu:

„Menschen- und stadtgerechter Verkehr“ statt einer verkehrsgerechten Stadt nimmt sich der Frage der Dimensionierung und Ausgestaltung des öffentlichen Raums an. Das Ziel der inklusiven Barrierefreiheit ist Regelungsgegenstand des Landesgleichberechtigungsgesetzes (vgl. § 4a Landesgleichberechtigungsgesetz). Dessen Vorgaben haben Vorrang vor den Anforderungen des Mobilitätsgesetzes. Das Mobilitätsgesetz kann insoweit keine eigenen Ziele setzen. Die Anforderungen an die barrierefreie Gestaltung der Infrastruktur und Angebote werden in anderen Paragraphen bzw. den verkehrsmittelspezifischen Planwerken (beispielsweise für den ÖPNV) formuliert; für die Zielstellung wurde an dieser Stelle eine etablierte Formulierung aus § 4 Behindertengleichstellungsgesetz („grundsätzlich ohne fremde Hilfe“) übernommen, die den Zielen der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht.⁹

Neben den strukturell technischen Normen auf Bundes- und Landesebene sind die personenbezogenen Regelungen zu beachten. Hier haben sich insbesondere durch die Neufassung des Gesetzes über die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen (LGBG) Veränderungen ergeben.

⁸ siehe § 8 Abs. 3 PBefG

⁹ Berliner Mobilitätsgesetz – Begründungen, Hrsg. SenUVK, Berlin 04/2021, S. 13

Ziel des Gesetzes ist es nach § 1 LGBG in Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und gemäß Artikel 11 der Verfassung von Berlin „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Rechte durch alle Menschen mit Behinderungen im Land Berlin zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten.“

Deutlich gestärkt wurden das Benachteiligungsverbot (§ 7 LGBG Diskriminierungsverbot), die verpflichtende Beteiligung von Menschen mit Behinderungen als Expertinnen und Experten in eigener Sache (§ 8 LGBG Zusammenarbeit, Beteiligung, Unterstützung, Normenprüfung Absatz 3 und Absatz 4) und die Teilhabe in allen Lebensbereichen in § 11 LGBG durch die Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zur „physischen Umwelt, zu Beförderungsmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationsmitteln und –systemen [...]“.

3.4 Vertragliche Verpflichtungen der BVG aus Nahverkehrsplan (NVP) und Verkehrsverträgen (VV)

Unter dem Punkt 2.3 Anforderungen und Standards für Qualität, Umweltqualität und Barrierefreiheit des Leistungsangebots im Verkehrsvertrag zwischen dem Land Berlin und den Berliner Verkehrsbetrieben BVG vom 2Erster12.2020 (VV-BVG) heißt es in § 22, Absatz 1:

„Die BVG orientiert die Entwicklung ihres Angebots [...] an dem Ziel eines – abgesehen von den im Nahverkehrsplan definierten Ausnahmen – spätestens ab dem Jahr 2022 für alle Fahrgäste vollständig barrierefrei zugänglichen und nutzbaren ÖPNV-Angebots.“

sowie in Absatz 2:

„Das von diesem Vertrag umfasste Verkehrsangebot einschließlich der Verkehrsinfrastruktur erfüllt die Anforderungen des Nahverkehrsplans gemäß Anlage 9 Bezüge zum Nahverkehrsplan (NVP-Bezüge) zur vollständigen Barrierefreiheit des ÖPNV, soweit in diesem keine temporären oder dauerhaften Ausnahmen benannt sind.“

§ 26 VV-BVG spezifiziert die weiteren Anforderungen an die digitale Kommunikation; im Absatz 2 heißt es „Um das gemeinsame Ziel dieses Vertrages umsetzen zu können, soll die BVG ihre Kundenkommunikation über geeignete digitale Kommunikationskanäle gezielt ausbauen. Neben den von ihr zu bestimmenden Maßnahmen zur Verbesserung ihres internetgestützten Marktauftritts betrifft dieses die nachfolgenden Erwartungen:

[...]

b) Die spezifischen Informationsbedürfnisse, die mit verschiedenen Formen von Mobilitätsbeeinträchtigungen verbunden sind, sind durch entsprechende Informationsangebote zu befriedigen.

[...]

d) Die entsprechenden Vorgaben des Nahverkehrsplans gemäß Anlage 9 (NVP-Bezüge) sowie die einschlägigen Datenschutzvorgaben sind zu beachten.

Anlage 1 Teil 6 VV-BVG: Information und Vertrieb: Erfüllung der einschlägigen Normen und Empfehlungen; Vorgaben hierzu gemäß Anlage 9 VV-BVG

Damit ergeben sich aus den §§ 22 und 26 VV-BVG die grundsätzlichen Anforderungen (§ 22) zur Barrierefreiheit auch hinsichtlich der Fahrgastinformation,

die zu den Leistungspflichten des Verkehrsangebots zählt, sowie ihrer digitalen Operationalisierung (§ 26), wozu die Apps zu rechnen sind.

In beiden Paragraphen, wie auch in Anlage 1 Teil 6 VV-BVG, die deren Umsetzung weiter spezifiziert, wird auf Anlage 9 VV-BVG verwiesen, die die einzuhaltenden Vorgaben aus dem zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gültigen Nahverkehrsplan Berlin 2019 – 2023 durch Bezug auf dessen jeweilige Kapitel benennt. Speziell zu barrierefreier Fahrgastinformation sind hier folgende Vorgaben benannt:

- mit Bezug auf § 22 VV-BVG: Generelle Anforderungen zur vollständigen Barrierefreiheit sind einzuhalten (betrifft bei Information und Vertrieb Kap. III.4.4.1 NVP und die dort benannten Normen, u.a. Einhaltung der BITV 2.0);
- mit Bezug auf § 26 Abs. 2 lit. d) VV-BVG: Barrierefreie Gestaltung aller elektronischen Informationsmedien (betrifft NVP-Kapitel III.4.4.2 und III.4.4.3)
- mit Bezug auf Anlage 1 Teil 6 VV-BVG: Kap. III.4.4.1, III.4.4.3 NVP
- unter den zulässigen Ausnahmen gemäß Kap. III.4.4.6 NVP sind Apps und digitale Informations- und Vertriebsmedien nicht genannt.
- Zudem verweist Anlage 1 Teil 6 des VV-BVG bei Änderungen auf den Abstimmungsprozess gemäß § 22 Abs. 2 VV-BVG, der Abweichungen von den Vorgaben nur in Abstimmung mit dem Aufgabenträger und dem/der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen zulässt.

4 Schlussbemerkungen

Menschen mit Behinderungen haben ein Recht auf selbstbestimmte Mobilität; diese ist eine zentrale Voraussetzung für die Teilhabe in allen Lebensbereichen sowie die persönliche, soziale und berufliche Entwicklung. Das Diskriminierungs- und Benachteiligungsverbot von Menschen mit Behinderungen gilt selbstverständlich auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Zur selbstbestimmten Bewegung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Raum gehört auch, die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs selbständig beanspruchen zu können. Dies schließt die Nutzung der digital bereitgestellten Informationen über Verkehrsangebote und Fahrpläne ein. Das entspricht nicht nur den Verpflichtungen zur Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention, sondern ist auch ein wichtiger Aspekt der Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen und damit auch ein Auftrag der Berliner Verfassung.

Nach Wahrnehmung der Landesbeauftragten wird diesen Aspekten in der Planung der BVG für ihre entsprechende Angebotsentwicklung seit einiger Zeit nicht (mehr) ausreichend Rechnung getragen. Dazu kam zuletzt erschwerend die Nichteinhaltung von Zusicherungen und Absprachen der BVG gegenüber der Landesbeauftragten, nach deren kritischer Würdigung.

Festzuhalten ist, dass die BVG mit der nicht barrierefreien Gestaltung der Fahrinfo-App gegen die im NVP konkretisierten Vorgaben aus PBefG, LGBG und MobG verstoßen hat, zu deren Umsetzung sie sich im VV verpflichtet hatte. Zudem hat sie die Vorgaben des VV zur erforderlichen Abstimmung und Einbeziehung der LfB missachtet und unzureichend informiert.

Es gilt jedoch, die Belange von Menschen mit Behinderungen von Beginn an mitzudenken und zu -planen und zuverlässig zu umzusetzen. Dies schließt eine entwicklungsbegleitende professionelle Barrierefreiheitsprüfung ebenso ein, wie die diesbezügliche Einbeziehung von Expertinnen und Experten in eigener Sache.

5 Stellungnahmen

5. Erster Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt

Schreiben der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt vom 02.10.2024:

Vielen Dank für die Übersendung des Erster anlassbezogenen Verstößeberichts an Frau

Senatorin Bonde, die mich gebeten hat, Ihnen zu antworten.

Mein Haus hatte ebenso wie die Aufsichtsratsvorsitzende der BVG bereits durch Ihr Schreiben vom 24. Juni 2024 an den Vorstand der BVG Kenntnis von den beschriebenen Mängeln.

Im Verkehrsvertrag zwischen dem Land Berlin und der BVG sind auch mit Bezug auf den Nahverkehrsplan die grundsätzlichen Anforderungen zur Barrierefreiheit – auch hinsichtlich der Fahrgastinformation (FGI) – festgeschrieben. Die Barrierefreiheit der Fahrgastinformation (auch in ihren digitalen Ausprägungen, wie z.B. die Fahrinfo-App) zählt uneingeschränkt zu den Leistungspflichten des Verkehrsangebots, genauso wie das Fahren selbst.

Der Antwort des Vorstands der BVG auf Ihr Schreiben war nach hiesigem Verständnis zu entnehmen, dass die vollständige Barrierefreiheit vor der Veröffentlichung der Fahrinfo-App hergestellt sein wird. Dies scheint bei der Veröffentlichung drei Wochen später jedoch nicht eingehalten worden zu sein. Insofern halte ich Ihren Verstößebericht für gerechtfertigt.

Ich habe daher beiliegendes Schreiben an den Vorstand der BVG gerichtet und ihn aufgefordert, bei allen künftigen Prozessen und Projekten immer die zwingende Einhaltung der Belange der Barrierefreiheit sicher zu stellen.

Beigefügtes Schreiben der Senatsverwaltung für Mobilität, Verkehr, Klimaschutz und Umwelt an die BVG vom 02.10.2024:

Frau Senatorin Bonde hat einen Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen, Frau Braunert-Rümenapf, bezüglich der neuen Fahrinfo-App der BVG zur Stellungnahme erhalten und mich um Befassung gebeten. Der Verstößebericht beschreibt das Vorgehen der BVG bei der Gestaltung und Veröffentlichung der neuen App als Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

Vor dem Hintergrund der Sensibilisierung durch das Schreiben, das die Landesbeauftragte im Juni dieses Jahres an Sie gerichtet hat, sowie der regelmäßigen Hinweise durch den Fachbereich meines Hauses ist es misslich, dass vor der Veröffentlichung der App deren Barrierefreiheit nicht sichergestellt wurde. Die grundsätzlichen Anforderungen zur Barrierefreiheit aus dem Verkehrsvertrag zählen auch hinsichtlich der Fahrgastinformation uneingeschränkt zu den Leistungspflichten

des Verkehrsangebots. Sicherlich ist Ihnen bewusst, dass es für Menschen, die auf barrierefreie Informationen angewiesen sind, keineswegs nur eine Lästigkeit ist, diese notwendigen Informationen nicht verfügbar zu haben, sondern dass es sich dabei um Diskriminierung gemäß Landesgleichberechtigungsgesetz handelt.

Bitte lassen Sie mir eine Stellungnahme zukommen, warum die Projektsteuerung die vollständige Barrierefreiheit nicht unter Einhaltung des Zwei-Sinne-Prinzips zum Startpunkt der App vorgesehen hat, obwohl eine entsprechende Zusage erfolgt ist, und welche Maßnahmen ergriffen wurden, derartige Verstöße künftig auszuschließen.

Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass der BVG über das Verkehrsvertragsteam bereits seit Mai konkrete Hinweise und Beispiele übermittelt werden, dass die Störungsmeldungen auf der BVG-Webseite – insbesondere bei Umleitungen – nicht das Zwei-Sinne-Prinzip einhalten. Auch die telefonische BVG-Auskunft kennt den Umleitungsweg zum Teil nicht. Ich bitte Sie, hier zeitnah nachzusteuern.

Zukünftig ist bitte, wie auch bei allen anderen Prozessen und Projekten, immer die zwingende Einhaltung der Belange der Barrierefreiheit sicherzustellen.

5.2. Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe

Schreiben der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe vom 30.09.2024:

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe setzt sich konsequent für ein Recht auf selbstbestimmte Mobilität für Menschen mit Behinderungen als zentrale Voraussetzung für deren Teilhabe in allen Lebensbereichen ein. Dies umfasst natürlich auch den Bereich des öffentlichen Verkehrs.

Auch die BVG bekräftigt, dass sie der gleichberechtigten Beförderung von allen Fahrgästen in allen Bereichen einen großen Stellenwert einräumt. Das gilt auch für die neue Fahrinfo-App. So wurde Barrierefreiheit von der Konzeption an mitgedacht und Stück für Stück umgesetzt. Bereits während der Entwicklungsphase wurden mehrere Barrierefreiheitstests durchgeführt. Bis zum Start des öffentlichen Betatests im Q2 2024 konnten alle Barrieren insoweit beseitigt werden, dass die App auch für Menschen mit Behinderungen grundsätzlich nutzbar war. In den Beta-Tests wurden, wie im Verstößebericht aufgeführt, Personen mit Behinderungen als Expertinnen und Experten in eigener Sache hinzugezogen. Die BVG verweist im weiteren Prozess auf Zusicherungen gegenüber der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (LfB), dass alle technischen Barrieren bis spätestens drei Monate nach dem Start beseitigt werden sollten.

Nach aktuellen Informationen der BVG ist die Android Version seit KW 37 technisch nach der Barrierefreiheitstechnik-Verordnung (BITV 2.0) vollständig barrierefrei. Für iOS ist die Freigabe von Apple für ein nach BITV 2.0 vollständig barrierefreies Update in KW 38 erfolgt. Das Update wird gerade ausgerollt. Voraussichtlich zum Ende von KW 38 verfügt auch iOS über eine vollständig barrierefreie Fahrinfo-App. Ende September 2024 wird dann ein weiterer professioneller Barrierefreiheitstest erfolgen, in den auch Nutzende involviert sind, sodass nicht nur technische Barrierefreiheit, sondern auch die Nutzersicht berücksichtigt wird. Sollten hier wider Erwarten noch Barrieren gefunden werden, werden auch diese noch beseitigt. Weiterhin zeigt sich die BVG offen, jenseits der technischen Barrieren auch Kritik von Nutzenden mit Behinderung zu prüfen und nutzerfreundliche Lösungen zu finden.

Die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe begrüßt, dass die aktuelle Version der Fahrinfo-App nach Aussagen der BVG inzwischen normiert barrierefrei ist. Die kritische Begleitung und Prüfung durch die LfB haben zu diesem Ziel einen wesentlichen Beitrag geleistet. Um den Belangen von Menschen mit Behinderungen in gebührender Weise Genüge zu tun, muss es Ziel künftiger Angebotsentwicklungen sein, die notwendige Barrierefreiheit so mitzudenken und zu planen, dass diese rechtzeitig vor Implementierung gewährleistet ist.

5.3. Bezirk Mitte

Schreiben des Bezirksamtes Mitte vom 13.09.2024:

Der Bezirk Mitte teilt die Auffassung der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen (LfB) hinsichtlich des Vorliegens eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderungen.

Insbesondere die Ausführungen zum Ablauf stellen ein bekanntes Muster in den Berliner öffentlichen Stellen dar: Zu späte oder unzureichende Beteiligung der Betroffenengruppen und der für die Rechtswahrung zuständigen Stellen, in der Folge Begründung der Nicht-Umsetzung von vorgeschriebenen Standards mit Termindruck, Versuche der Begründung, sowie das schlichte Weiteragieren und Stopp des Informationsflusses nach dem Hinweis auf Mängel.

Diese Handlungsweise ist hinsichtlich der Beachtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen musterhaft.

Insofern begrüßt der Bezirk Mitte den Vorstoß der LfB durch den anlassbezogenen Verstößebericht und schließt sich der Stellungnahme umfassend an.

Weiterhin stellt die Schaffung einer nicht-barrierefreien App der BVG nicht nur ein Verstoß gegen die Regelungen im Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG) dar, sondern unterläuft außerdem die geltenden Regelungen im Barrierefreie IKT-Gesetz Berlin (BIKTG Bln). Hier heißt es in § 4 (Absatz 2):

„Insbesondere bei Neuanschaffungen, Erweiterungen und Überarbeitungen ist die barrierefreie Gestaltung bereits bei der Planung, Entwicklung, Ausschreibung und Beschaffung zu berücksichtigen“.

Zwar ist im BIKTG eine Ausnahmeregelung vorgesehen, wenn der Aufwand unverhältnismäßig erscheint, allerdings enthält die Norm weiter den Hinweis:

„Insbesondere mangelnde Prioritätensetzung, Zeit und Kenntnis sind keine Gründe für die Annahme der Unverhältnismäßigkeit“ (§ 4 Absatz 3, zweiter Satz BIKGT Bln).

Zudem handelt es sich nicht um die einzige - mit Betriebsabläufen begründete - Nichtbeachtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ähnliche Situationen entstehen beispielsweise beim gerade erst vollzogenen Aussetzen der Bargeldzahlung in Bussen und Bahnen der BVG oder bei der Herstellung barrierefreier U-Bahn-Haltestellen durch Aufzubeinbau.

5.4. Bezirk Reinickendorf

Schreiben des Bezirksamtes Reinickendorf vom 20.09.2024:

Als Beauftragte für Menschen mit Behinderungen von Reinickendorf kann ich mich vollumfänglich Ihrem vorgelegten Erster anlassbezogenen Verstößebericht

anschließen. Sie schildern sehr treffend, den festgestellten Verstoß der Berliner Verkehrsbetriebe, dessen Fahrinfo-App nach einem Update nicht umfassend barrierefrei nutzbar ist.

Dies ist ein klarer Verstoß gegen die Regelungen zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Viele Menschen mit Behinderungen sind ausschließlich auf den ÖPNV angewiesen, weil sie andere Mobilitätsformen wie das Rad oder Auto nicht nutzen können. Daher ist für sie die barrierefreie Nutzung der Fahrinfo-App als digitale Fahrgastinformation für Routenplanung, Ticketkauf und Fahrplanauskünfte in Echtzeit der BVG unabdingbar. Eine wichtige Voraussetzung, um sich überhaupt auf den Weg zu begeben.

Es kann nicht sein, dass Sie als Landesbeauftragte erst zwei Wochen (mit Mail vom 13.06.2024), bevor die App am 07. an den Start gehen soll, einbezogen werden. Auch erhielt die AG Verkehr viel zu spät (am 05.) die Möglichkeit die Beta-Version der App zu testen.

Sehr bedauerlich in der Zusammenarbeit ist, dass die App, obwohl die BVG Ihnen eine Verschiebung des Startes zugesagt hatte, dann doch am 24.07. barrierebehaftet veröffentlicht wurde.

Es ist nicht hinzunehmen, dass eine App durch die BVG zur Nutzung freigegeben wird, wenn die Anwendung nur teilweise barrierefrei ist und die Maßgaben der BITV 2.0 nur teilweise erfüllt werden. Die in der Erklärung zur Barrierefreiheit 2 aufgeführten Punkte wie fehlende Kontraste und nicht beschriftete Schalter sind wichtige Elemente, ohne diese Umsetzung sind blinde und sehbehinderte Menschen von der Möglichkeit, die App selbstständig zu bedienen ausgeschlossen. Sie fühlen sich gestresst und hilflos, wenn sie beispielsweise eine Fahrverbindung nicht lesen können, weil eine Karte eingeblendet wird. So geht es mir als selbst blinde Beauftragte für Menschen mit Behinderungen von Reinickendorf, die VoiceOver nutzt. Die eingeblendete Karte wurde mir noch am 17.09. angezeigt.

So muss es für die BVG selbstverständlich sein, in diesen und auch anderen Projekten die Barrierefreiheit professionell planen, umsetzen und den Prozess begleiten zu lassen. Von Anfang an müssen dabei Expertinnen und Experten in eigener Sache eingebunden werden. Erst wenn die Testung beider Gruppen erfolgreich war und keine Barrieren bestehen, darf die App freigegeben werden.

Es wollen und sollen sich alle Bürgerinnen und Bürger, ob mit oder ohne Behinderungen, selbstbestimmt im Bezirk Reinickendorf und Berlinweit bewegen, um aktive Teilhabe leben zu können.

Dies schließt die Nutzung der digital bereitgestellten Informationen über Verkehrsangebote und Fahrpläne ein. Das entspricht nicht nur den Verpflichtungen zur Umsetzung der UN Behindertenrechtskonvention, sondern ist auch ein wichtiger Aspekt der Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen und damit auch ein Auftrag der Berliner Verfassung.

5.5. Bezirk Spandau

Schreiben des Bezirksamtes Spandau vom 05.09.2024:

Danke für Ihren o. g. Verstößebericht und die Einladung, hierzu Stellung zu nehmen. Gern können Sie meine Stellungnahme verwenden und veröffentlichen.

Ihre Kritik daran, dass entgegen bestehender Vorschriften und entgegen der Absprachen mit Ihnen die neue Fahrinfo-App der BVG bereits in Betrieb genommen wurde, obwohl diese App noch Barrieren aufweist und somit nicht von allen Fahrgästen vollumfänglich genutzt werden kann, ist für mich nachvollziehbar.

Ich habe mir die Erklärung zur Barrierefreiheit der App angesehen und dabei festgestellt, dass die Barrieren zwar einzeln aufgezählt werden. Allerdings werden diese Barrieren abweichend vom Gesetz über die barrierefreie Informations- und Kommunikationstechnik Berlin (BIKTG Bln) nicht begründet.

Ihr Bericht legt nahe, dass Betriebsabläufe der Grund für den offensichtlich verfrühten Start der App gewesen sein könnten. Betriebliche Abläufe sollten den Belangen von Menschen mit Behinderungen entsprechen und nicht umgekehrt Menschen mit Behinderungen sich diesen Abläufen anpassen müssen.

Dies gilt im Übrigen auch für die zum Erster9.24 wirksam gewordene Einstellung der Bargeldannahme in Bussen, die gleichsam mit der Optimierung betrieblicher Abläufe begründet wurde. Insbesondere vielen älteren Menschen, die nicht bargeldlos bezahlen können, wird dadurch die Nutzung des ÖPNV erschwert.

5.6. Bezirk Steglitz Zehlendorf

Schreiben des Bezirksamtes Steglitz-Zehlendorf vom 23.09.2024:

Den ersten anlassbezogenen Verstößebericht der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen vom 02.09.2024 habe ich mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Ich begrüße ausdrücklich, dass die Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen gemäß § 24 des LGBG die Möglichkeit hat und diese auch nutzt, einen anlassbezogenen Verstößebericht herauszugeben. So kann zeitnah auf aktuelle Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen reagiert werden.

Ich unterstütze die Feststellung, dass der Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln für alle Bürgerinnen und Bürger, insbesondere für Menschen mit Behinderungen, gewährleistet sein muss.

Sie geben an, dass der offensichtlich verfrühte Start der Fahrinfo-App mit Betriebsabläufen begründet wurde. Dabei sollte die Barrierefreiheit, sowie die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, meines Erachtens nach, selbstverständlicher Bestandteil der Betriebsabläufe sein, um den barrierefreien ÖPNV für alle sicherzustellen.

Die im Bericht der Landesbeauftragten aufgeführten Kritikpunkte zur Fahrinfo-App decken sich mit unseren bezirklichen Kenntnissen. Die bezirkliche Beauftragte für Menschen mit Behinderungen bestätigt, dass es sowohl in ihrem Büro als auch bei dem vor kurzem angebotenen Mobilitätstraining in Zehlendorf zu verunsicherten Nachfragen und Beschwerden zum Umgang mit der neuen Fahrinfo-App gekommen ist.

Die in diesem Rahmen festgestellten Verstöße verweisen jedoch vor allem auf die Zuständigkeit der Senatsverwaltungen und deren vertraglichen Vereinbarungen mit der BVG.

mit der Veröffentlichung dieser Stellungnahme (§ 23, (2) LGBG) im Rahmen des Berichts der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen einverstanden.

Literaturverzeichnis

- Bernot, Dr. Sabine. *Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis. Die UN-Behindertenrechtskonvention*. Deutsches Institut für Menschenrechte. Monitoringstelle UN-Behindertenrechtskonvention. Praxis, 2018.
- Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz. Abteilung Verkehr, Hrsg. „Berliner Mobilitätsgesetz - Begründungen.“ April 202Erster
- Welti, Felix. *Barrierefreiheit – Zugänglichkeit – Universelles Design zur Gestaltung teilhabefördernder Umwelten. Zum Verständnis von Barrieren und Barrierefreiheit aus rechtswissenschaftlicher Sicht*. Herausgeber: Markus Schäfers und Welti Felix. Verlag Julius Klinkhardt, 202Erster