

18. Wahlperiode

Mitteilung – zur Kenntnisnahme –

Barrierefreies Taxi in Berlin etablieren

Drucksachen 17/2224, 17/2909 und 17/3103 – Schlussbericht –

Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales
- II B 16-
Frau Scholz
Telefon: 9(0)28 2847

An das
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Mitteilung

- zur Kenntnisnahme -

über

Barrierefreies Taxi in Berlin etablieren

- Drucksachen Nr. 17/2224,17/2909 und 17/3103 - Schlussbericht -

Die Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales legt nachstehende Mitteilung dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

Das Abgeordnetenhaus hat in seiner Sitzung am 26.Mai 2016 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert zu prüfen, unter welchen technischen, administrativen, finanziellen und sozialen Rahmenbedingungen eine nachhaltige Einführung von barrierefreien Taxen in Berlin entwickelt werden kann.
Hierbei sind die Taxi-, Behinderten- und Sozialverbände einzubeziehen.
Dem Abgeordnetenhaus ist bis zum 31.August 2016 zu berichten.“

Mit Zwischenbericht vom 13.Juli 2016 (Drs. 17/3103 vom 18.Juli 2016) wurde um Fristverlängerung bis 31.Oktober 2016 gebeten.

Hierzu wird berichtet:

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich im Rahmen der UN Behindertenrechtskonvention verpflichtet, allen Menschen mit Behinderung durch geeignete Maßnahmen den gleichberechtigten Zugang u.a. zu Transportmitteln zu ermöglichen und ihnen persönliche Mobilität in der Art und Weise, zum Zeitpunkt ihrer Wahl und zu erschwinglichen Kosten zu ermöglichen.

Nach Artikel 11 der Verfassung von Berlin dürfen Menschen mit Behinderung nicht benachteiligt werden. Das Land Berlin ist verpflichtet, für gleichwertige Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Behinderung Sorge zu tragen.

Dem kommt das Land Berlin nach, indem es einen zunehmend barrierefreien Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) bereitstellt, seit über 15 Jahren (im Rahmen eines Nachteilsausgleichs gesetzlich geregelt) einen besonderen Fahrdienst für Fahrten zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft vorhält und den Berechtigten einen finanziellen Ausgleich bei der Nutzung von Taxen (sogenanntes Taxikonto) ermöglicht.

Diese Angebote stellen im Sinne des Übereinkommens eine angemessene Vorkehrung dar.

Insofern können bereits jetzt Menschen mit Behinderungen im Land Berlin ihre Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft regelmäßig wahrnehmen.

Zur Erweiterung der Mobilitätsangebote für alle Menschen mit und ohne Behinderung begrüßt der Senat ausdrücklich die Bereitstellung barrierefreier Taxen.

Taxen sind von erheblicher Bedeutung für den öffentlichen Personennahverkehr. Sie bieten aufgrund der Fahrzeugdichte ein flexibles, alternatives Beförderungsangebot zum liniengebundenen Nahverkehr. Der Taxenverkehr ist nicht per se Teil des öffentlichen Personennahverkehrs, sondern ergänzt, verdichtet und ersetzt ihn bedarfsgerecht. An der Existenz und Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs als Maßnahme der Daseinsvorsorge besteht daher ein großes öffentliches Interesse.

Barrierefreie Taxen können von allen Personen gleichermaßen (z.B. auch von Eltern mit Kinderwagen) genutzt werden.

Insbesondere der Personenkreis der nicht aus dem Rollstuhl umsetzbaren RollstuhlfahrerInnen ist auf barrierefreie Taxen als Alternative, Ergänzung oder Ersatz des ÖPNV und des besonderen Fahrdienstes angewiesen.

Dieses Beförderungsmittel steht bislang aufgrund begrenzter Fahrzeugkapazitäten nur sehr eingeschränkt zur Verfügung steht. Von den rd. 8.000 konzessionierten Taxen verfügen nach Angaben der beiden führenden Taxizentralen (Funk Taxi Berlin-Wirtschaftsgenossenschaft Berliner Taxibesitzer –WBT- und Taxi Berlin -TZB -) rd. 13 Taxen über eine Rampe, die erforderlich ist, um Menschen - im Rollstuhl sitzend - zu befördern.

Während berechtigten Berlinern der Sonderfahrdienst für Fahrten zur Teilhabe zur Verfügung steht, fehlt den im Rollstuhl sitzenden Touristen oftmals eine alternative Beförderungsmöglichkeit zum ÖPNV.

Gemäß dem Beschluss des Abgeordnetenhauses wurden im Vorfeld zur Berichtserstellung Taxi-, Behinderten- und Sozialverbände beteiligt. Die unterschiedlichen Bedenken, Forderungen und Anregungen sind in die Berichtslegung eingeflossen.

Nachfolgend werden die Rahmenbedingungen für die Einführung barrierefreier Taxen dargestellt:

1. Rechtliche Rahmenbedingungen:

Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) regelt auf bundesrechtlicher Ebene die Rahmenbedingungen für das Taxigewerbe.

Landesspezifische Regelungen können insoweit getroffen werden, als sie von der Ermächtigungsgrundlage des § 47 Abs. 3 PBefG erfasst werden. Danach können zwar per Rechtsverordnung u.a. Regelungen über die Behindertenbeförderung getroffen werden. Das betrifft aber ausdrücklich nicht den Bereich der baulichen Veränderungen.

Mit dem Ziel einer bundeseinheitlichen Regelung hat sich der Bundesgesetzgeber gem. § 57 Abs. 1 Nr. 2 a PBefG die Regelung der Vorschriften über die Anforderungen an den Bau und die Einrichtungen der in diesen Unternehmen verwendeten Fahrzeuge, sowie die Sicherheit und Ordnung des Betriebs vorbehalten. Danach regelt der Bund die Ausrüstung und die Beschaffenheit von Fahrzeugen, die im Personenverkehr eingesetzt werden und somit auch die fahrzeugseitigen Anforderungen an Taxen. Von seiner Regelungskompetenz hat der Bundesverordnungsgeber im 3. Abschnitt, 3. Titel der Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr (BO Kraft) Gebrauch gemacht. In den §§ 25 ff. wird die Ausstattung der Fahrzeuge, die als Taxen zum Einsatz kommen, geregelt.

Eine Vorgabe zur Vornahme baulicher Veränderungen - zu denen auch der Einbau einer Rampe gehören würde - kann demnach nur durch den Bundesgesetzgeber erfolgen.

Nach der derzeitigen Rechtslage stellt der Bundesgesetzgeber jedoch keine Anforderungen an die barrierefreie Ausstattung von Taxen.

Das Land Berlin könnte entsprechende Regelungen und Vorgaben nur im Rahmen einer Bundesratsinitiative anregen.

Ogleich der Bund hierzu im September 2010 gegenüber dem Bundesrat erklärt hat, er sehe keinen gesetzlichen Handlungsbedarf für eine verpflichtende Einführung behindertengerecht ausgestatteter Taxen, da bereits vielfältige sonstige Möglichkeiten zur Beförderung bestünden (BT Drs. 17/3008, Seiten 41,42), sollte ein erneuter Vorstoß geprüft werden.

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen gehört auch, das im Gesetzgebungsverfahren befindliche Bundesteilhabegesetz unter dem Aspekt der gesetzlichen Ansprüche von Menschen mit Behinderung auf Mobilität zu berücksichtigen.

Auf die Erteilung von Genehmigungen hat jeder Taxiunternehmer, der die objektiven und subjektiven Zugangsvoraussetzungen erfüllt, einen Rechtsanspruch. Genehmigungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 13 Abs. 4 PBefG versagt werden, nämlich wenn die Funktionsfähigkeit des Taxenverkehrs dadurch beeinträchtigt zu werden droht. Dies scheint jedoch vorliegend, allein durch eine fehlende Barrierefreiheit, nicht zuzutreffen.

Auf Grund der geltenden Rechtslage wäre es unzulässig, die Erteilung einer Taxigenehmigung von einer barrierefreien Ausstattung abhängig zu machen oder verpflichtende Regelungen auf Landesebene zu schaffen. Insoweit ist es nur möglich, bei Taxiunternehmern dafür zu werben, barrierefreie Taxen auf freiwilliger Ebene einzusetzen.

Jede entsprechende Initiative des Einsatzes barrierefreier Taxen auf freiwilliger Ebene muss die geltenden rechtlichen Vorgaben für Taxen berücksichtigen: Die Ausstattung von Taxen muss deren funktionspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen. Nach dem Grundgedanken des Gesetzes sollen Taxen ihre Fahrgäste und deren Gepäck jederzeit sofort (auch ohne Vorausplanung und auch vor Ort) aufnehmen. Insofern erlaubt es das Gesetz den Taxen, Beförderungsaufträge auch während der Fahrt (sog. Abwinken) entgegenzunehmen. Zugleich verlangt das Gesetz, dass Taxen auch bei vollständiger Besetzung im Rahmen ihres zulässigen Gesamtgewichts mindestens 50 kg Gepäck befördern können müssen. Eine barrierefreie Ausstattung von Taxen darf diesen allgemeinen Zielen an Gewährleistung einer individuellen Beförderungsmöglichkeit nicht zuwiderlaufen.

Fazit:

- Bauliche Veränderungen an Taxen bedürfen einer bundeseinheitlichen Regelung - zur Gesetzesänderung bedarf es einer Bundesratsinitiative.
- Die Erteilung einer Konzession kann derzeit nicht von der barrierefreien Ausstattung abhängig gemacht werden.
- Die Einführung von barrierefreien Taxen ist daher zurzeit nur auf freiwilliger Basis möglich.

Der Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderung und der Landesbeirat für Menschen mit Behinderung vertreten hierzu folgende abweichende Meinung:

Die Ermächtigung der Landesregierung in § 47 Abs. 3 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) durch Rechtsverordnung „insbesondere Regelungen (...) über 4. die Behindertenbeförderung“ im Taxenverkehr zu erlassen, wird nicht durch den § 57 PBefG eingeschränkt, da dieser an keiner Stelle Bezug auf die für die Behindertenbeförderung relevante Fahrzeuggestaltung von Taxen nimmt. Die „Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr“ (BOKraft) regelt bauliche Mindestbedingungen für Kraftfahrzeuge aller Art, darunter auch für Linienbusse und Taxen und regelt dabei u. a. die Mindestbedingung, dass die Fahrzeuge „mindestens zwei Achsen und 4 Räder haben“ müssen (§ 17) und die Taxen „zwei Türen auf der rechten Längsseite“ (§ 25). Die BOKraft stand bisher allerdings der baulichen Gestaltung der barrierefreien BVG-Busse nicht im Wege und sie steht auch einer barrierefreien Gestaltung von Taxen nicht im Wege.

Der Landesbeauftragte sieht lediglich begleitend die Notwendigkeit das Berliner ÖPNV-Gesetz und den Nahverkehrsplan (NVP) zur Beseitigung aller rechtlichen Hindernisse mit dem Ziel anzupassen, eine Stichtagsregelung zur verpflichtenden Anschaffung barrierefreier Taxen auf Landesebene umzusetzen.

Er sieht angesichts des auf dem Fahrzeugmarkt vorhandenen breiten Spektrums von geeigneten preisgünstigen Fahrzeugen mit wenig Anpassungsbedarf keine Notwendigkeit für eine wie auch immer geartete Subventionierung barrierefreier Taxen.

2. Finanzielle Rahmenbedingungen / Wirtschaftlichkeit bei Taxiunternehmen

Das Taxigewerbe ist auf wirtschaftliches Handeln angewiesen. Im Interesse der Allgemeinheit unterliegen die Taxen einer Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht. Anders als die Unternehmer vieler anderer Wirtschaftszweige darf der einzelne Taxiunternehmer seine Preise nicht seinen individuellen Aufwendungen entsprechend frei gestalten. Vielmehr muss er im Rahmen der o.g. Tarifpflicht die Beförderungsentgelte erheben, die der zuständige Landesverordnungsgeber für das örtliche Taxengewerbe durch Rechtsverordnung festlegt. Dieser Taxitarif wiederum muss unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Taxenunternehmer, einer ausreichenden Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und der notwendigen technischen Entwicklung angemessen sein. Die öffentlichen Verkehrsinteressen und das Gemeinwohl sind dabei mit den Gewinninteressen der Taxenunternehmer im Wege eines Interessenausgleichs in Einklang zu bringen. Angesichts dieser gesetzlichen Vorgaben orientiert sich der Taxitarif normalerweise nicht an Fahrzeugen mit behindertengerechter/ barrierefreier Sonderausstattung, denn diese würde zu Lasten der Allgemeinheit die Festsetzung eines höheren Tarifs erfordern. Ein höherer Tarif gin-

ge wegen zu erwartender Fahrgastabwanderungen auch zu Lasten der Taxiunternehmer.

Diejenigen Taxiunternehmer, die behindertengerecht ausgestattete Fahrzeugen einsetzen, müssen die ihnen entstehenden zusätzlichen Kosten für die Anschaffung besonders geeigneter großer Fahrzeuge und/oder deren Aus- bzw. Nachrüstung sowie deren täglichen Einsatz (höhere Spritkosten, Kosten für den Einsatz eines ggf. erforderlichen zweiten Fahrers, erhöhter Zeitaufwand) durch eine ausreichende Auslastung ihrer Fahrzeuge refinanzieren.

Der Umbau geeigneter Taxen wird mit 5.000 bis 15.000 € je nach Fahrzeug beziffert. Auch hier wurden in den Stellungnahmen verschiedene Modelle der Refinanzierung oder Anschubfinanzierung dargestellt.

Nach derzeitigem Kenntnisstand ist die Fördermöglichkeit aus europäischen Fonds nicht gegeben, auch der Einsatz bestehender Wirtschaftsförderinstrumente im Land Berlin kommt nicht infrage. Sofern über eine Anschubfinanzierung oder eine laufende Bezuschussung nachgedacht wird, muss die Möglichkeit etwaiger Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Gewerbes geprüft werden.

Um einen Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde zu erhalten, müssen laut Taxizentrale Einnahmen in Höhe von ca. 25 € brutto pro Stunde erzielt werden. Eine Auslastung barrierefreier Taxen z.B. über Auftragskontingente/ Zuweisungen kann nicht garantiert werden, da es jedem Menschen frei steht, ein Beförderungsmittel seiner Wahl in Anspruch zu nehmen.

Seitens der Taxizentralen wurde deutlich gemacht, dass Aufträge zur Beförderung von Menschen mit Behinderung zeitaufwändiger sind, da ergänzende Hilfestellungen erforderlich sind. Der erhöhte Zeitaufwand müsste daher über eine Sonderabgabe, einen Sondertarif oder durch höhere Fahrtkosten („Taxameter läuft weiter“) abgegolten werden.

Fazit:

- Kosten für Anschaffung/ Umbau der barrierefreien Fahrzeuge und den erhöhten Aufwand müssen refinanziert werden um einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen. Da zusätzliche Landesmittel hierfür nicht zur Verfügung stehen, kann das dauerhaft nur über eine Refinanzierung durch eine erhöhte Inanspruchnahme erfolgen. Eine Sonderabgabe nur zu Lasten der Menschen mit Behinderung wird seitens des Senats abgelehnt.

3. Soziale / finanzielle Rahmenbedingungen bei der Kundschaft

Eine verstärkte und flexiblere Mobilität für Menschen mit Behinderung ist wünschenswert. Grundsätzlich sollte jedoch bei allen alternativen Beförderungsformen und deren Bezuschussung das Vorrangigkeitsprinzip des ÖPNV gelten.

Schon jetzt nutzen zahlreiche Menschen, die aus dem Rollstuhl umsetzbar sind, das Taxenangebot. Lediglich für nicht umsetzbare Personen besteht derzeit ein von Fahrzeugen her eingeschränktes Angebot.

Ein Großteil aller Personen – egal ob mit oder ohne Behinderung- kann sich jedoch regelmäßige Taxifahrten aus finanziellen Gründen nicht leisten. Hier ist der ÖPNV vom Preis-Leistungsverhältnis nach wie vor überlegen.

Im Bereich der Menschen mit Behinderung sind viele auf ergänzende Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch angewiesen, bzw. haben ein geringes Einkommen, so dass der Kreis der potentiellen Nutzer grundsätzlich per se eingeschränkt wäre.

Eine Regulierung und Verstärkung der Inanspruchnahme von Taxen wird daher nur erfolgen, wenn die Fahrtkosten (wie schon jetzt über das sogenannte Taxikonto) be-

zuschusst werden und /oder Beförderungsalternativen wie zum Beispiel der Sonderfahrdienst gleichermaßen angepasst werden.

Da ein Wahlrecht auch bezüglich der Beförderungsmöglichkeiten besteht, muss das Angebot mit Taxen für Menschen mit Behinderung aus finanziellen und inhaltlichen Gründen attraktiv gestaltet werden.

Fazit:

- Der ÖPNV ist bei allen Fahrten zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft vorrangig in Anspruch zu nehmen.
- Anreize für das Klientel müssen verstärkt werden, damit barrierefreie Taxen stärker in Anspruch genommen werden.

4. Technische / personelle Rahmenbedingungen

In den Stellungnahmen Beteiligter wird dargestellt, dass 600- 800 barrierefreie Taxen benötigt werden, um ein flexibles und spontanes Beförderungsangebot vorhalten zu können. Diese quantitative Einschätzung kann nicht bestätigt werden. Es gibt derzeit keine verlässlichen Erhebungen zur Umsetzbarkeit der rd. 31.000 Berliner Sonderfahrdienstberechtigten. Die Nutzung / Nachfrage hängt für die Berechtigten maßgeblich von Faktoren wie Finanzierbarkeit, Assistenzleistungen, Größe des Fahrzeugs und alternativen Beförderungsmöglichkeiten ab.

Bei rund einem Sechstel (= 25.000 Fahrten) aller derzeit mit dem Sonderfahrdienst durchgeführten Fahrten werden Treppenhilfeleistungen bzw. andere Assistenzleistungen benötigt, die den Einsatz eines doppelt besetzten Busses erfordern. Es ist davon auszugehen, dass mindestens für dieses Klientel auch weiterhin ein besonderer Fahrdienst vorgehalten werden muss, dadurch werden Spontaneität und Flexibilität eingeschränkt.

(Barrierefreie) Taxen werden bei besonders großen oder bei speziell auf eine Behinderung angepassten Rollstühlen (z.B. bei Liegerollstühlen) an räumliche Grenzen stoßen. Auch hierfür wäre weiterhin ggf. ein besonderer Fahrdienst vorzuhalten.

Vor allem bei Fahrten mit den sogenannten Solobussen (mit einem Fahrer) wäre – auch aus Kostengründen - ein alternativer Taxeneinsatz denkbar und sinnvoll.

Voraussetzung dafür wäre auch hier, dass der ÖPNV für eine Nutzung nicht in Frage kommt und das Taxigewerbe bei Bedarf bestimmte (Assistenz-) Leistungen erbringen kann.

Das Fahrpersonal barrierefreier Taxen müsste zusätzliche Schulungen vor allem im Umgang mit Menschen mit Behinderung absolvieren. Dazu gehören vor allem die Kenntnis von bestimmten Behinderungsarten und die Sicherung von Mensch und Rollstuhl im Fahrzeug. Die DinNorm 75078 Teil 1 und 2 wäre dabei die Grundlage.

Fazit:

- Für einige Menschen mit Behinderung wird auch die Nutzung von barrierefreien Taxen nicht möglich sein und sie werden weiterhin auf einen besonderen Fahrdienst angewiesen sein.
- Menschen ohne Bedarf an Assistenzleistungen könnten barrierefreie Taxen grundsätzlich nutzen.

5. Administrative Rahmenbedingungen

Im Wettbewerb regelt sich das Angebot entsprechend der Nachfrage. D.h. es gäbe verschiedene Stellschrauben um darauf einzuwirken.

Seitens der Taxiunternehmen zählen u.a. Leistungsstärke, Angebotsspektrum, Kundenfreundlichkeit und kostengünstige Beförderungen dazu, das Angebot attraktiver zu gestalten. Seitens des Klientels führen der Wunsch nach einer verbesserten Flexibilität und Spontaneität, bzw. fehlende Beförderungsmöglichkeiten sowie ein finanzieller Anreiz zu einer größeren Nachfrage.

Um eine Hinführung zum Taxi zu unterstützen, müssten seitens der Verwaltung die entsprechenden administrativen Bedingungen geschaffen werden.

Das bedeutet u.a. eine Veränderung von Eigenbeteiligungs- und Erstattungsmodalitäten und Anpassung des Leistungsangebots in der Verordnung und bei Vergabeinhalten des Fahrdienstes.

Eine vertragliche Bindung oder eine zwangsweise Hinführung zu den barrierefreien Taxen, verbunden mit einer Zusage zur Auslastung (Kontingent) kann es jedoch allein wegen des Wahlrechts der Fahrgäste nicht geben.

Gleichzeitig muss die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert werden um das Image barrierefreier Taxen – auch für Menschen ohne Behinderung- zu verbessern.

Fazit:

Seitens der Beteiligten (Klientel, Taxiunternehmen und Verwaltung) können verschiedene Maßnahmen das Angebot / die Nachfrage beeinflussen. Es wird empfohlen, die Entwicklung des Modellprojekts „InklusionsTaxi, Taxi für Alle“ des Sozialverbands Berlin zu beobachten und die Auswertung erster Erfahrungen zu prüfen. Parallel dazu soll erhoben werden, wie viele Berliner Berechtigte zu einer Nutzung barrierefreier Taxen in der Lage sind und welche finanziellen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden müssten, um die Nutzung attraktiver zu gestalten.

Ich bitte, den Beschluss damit als erledigt anzusehen.

Berlin, den 24. Oktober 2016

Mario C z a j a
Senator für Gesundheit und Soziales